

PROCESSO Nº	40657/2011
INTERESSADO	SECRETARIA MUNICIPAL DE INFRAESTRUTURA DE CUIABÁ
ASSUNTO	CONTAS ANUAIS DE GESTÃO - RECURSO ORDINÁRIO
RELATOR	CONSELHEIRO SUBSTITUTO LUIZ HENRIQUE LIMA

RAZÕES DO VOTO

A questão posta *sub judice* versa sobre o Recurso Ordinário interposto em desfavor do Acórdão nº 4.095/2011 que julgou regulares com determinações legais e recomendações as Contas Anuais de Gestão e Contas Anuais de Gestão de Obras e Serviços de Engenharia, da Secretaria Municipal de Infraestrutura de Cuiabá - SEMINFE, exercício de 2010, bem como aplicou multa ao Recorrente e determinou-lhe o ressarcimento dos danos aos cofres do Município de Cuiabá.

Para melhor análise do Recurso Ordinário passo ao estudo das questões de mérito de maneira pormenorizada.

No que tange ao apontamento de irregularidade consubstanciado na inobservância da ordem cronológica dos pagamentos dos restos a pagar, em desacordo com os arts. 5º e 92 da Lei nº 8.666/1993 e com o Decreto Lei nº 201/1967, extraído do Acórdão nº 4.095/2011 (fls. 89/118-TCE) que o Gestor requereu junto à SEMINFE, verbal e formalmente (fls. 92-TCE), as informações e documentos necessários para manifestar-se. Todavia, *“não recebeu subsídios para apresentar defesa, ocasião em que requer a intervenção deste Tribunal para requerer diretamente à Secretaria Municipal de Planejamento e Finanças de Cuiabá para prestar as informações no tocante a estes itens.”*

Ademais, transcrevo a fundamentação do Acórdão acerca dessa irregularidade:

“Independentemente de ter havido ou não o pedido mencionado pela defesa, penso que isso não é justificativa suficiente para afastar a irregularidade. Ora, houve pagamentos, porém sem obedecer a ordem cronológica. Isso independe de informações ou documentos para sustentar a defesa. O que a lei prevê não se discute. Era somente justificar porque os pagamentos não seguiram a ordem cronológica.

Diante do exposto, mantenho a irregularidade visto que os dispositivos legais mencionados deixam de forma evidente, que o Gestor público não pode menosprezar os compromissos assumidos, favorecendo determinados credores em detrimento de outros. Por isso, não há como dispensar a multa pedagógica.”

O Relatório Técnico da Secretaria de Controle Externo desta Relatoria manifestou-se no sentido de que *“houve pagamentos de despesas liquidadas sem obediência à ordem cronológica de suas realizações”* e que *“era de seu (Gestor) conhecimento, ou deveria ser, a situação financeira da Secretaria de Infraestrutura, pois estavam evidenciados nas demonstrações contábeis e financeiras da unidade e tendo assumido a função, não pode simplesmente afirmar que não tinha responsabilidade sobre o pagamento das despesas, sendo que também não pode de forma alguma justificar por que pagou alguns credores em detrimento de outros que tinham seus direitos a mais*

tempo.”

Outrossim, concluiu que “o Gestor deve responder pelo desequilíbrio orçamentário-financeiro ocorrido na sua unidade de Gestão e não pode se eximir e transferir a responsabilidade pelo pagamento ao Gestor da Secretaria de Finanças que executou o pagamento das despesas empenhadas, liquidadas e com os pagamentos ordenados pelo Secretário titular da pasta em análise. Portanto o argumento do Gestor não merece provimento.”

O Ministério Público de Contas, por meio do seu Parecer nº 1.050/2012, da lavra do Procurador de Contas Gustavo Deschamps, concluiu que *“não merece provimento o pedido do recorrente neste quesito”*.

Com relação à matéria tratada neste apontamento de irregularidade, é de grande valia a transcrição dos arts. 11 e 26, do Decreto Federal nº 93.872/1986:

Art. 11. Toda atividade deverá ajustar-se à programação governamental ao orçamento anual, e os compromissos financeiros, inclusive quando financiados por operações de crédito internas ou externas, ficam subordinados aos limites estabelecidos na programação financeira de desembolso aprovada.

Art. 26. O empenho não poderá exceder o saldo disponível de dotação orçamentária, nem o cronograma de pagamento o limite de saques fixado, evidenciados pela contabilidade, cujos registros

serão acessíveis às respectivas unidades Gestoras em tempo oportuno.

Parágrafo único. Exclusivamente para efeito de controle da programação financeira, a unidade Gestora deverá estimar o prazo do vencimento da obrigação de pagamento objeto do empenho, tendo em vista o prazo fixado para o fornecimento de bens, execução da obra ou prestação do serviço, e o normalmente utilizado para liquidação da despesa.

Ademais, em consonância com a normativa transcrita, invoco o art. 5º, “caput”, da Lei nº 8.666/1993, que prevê a obrigatoriedade do pagamento em ordem cronológica, com algumas ressalvas:

“Art. 5º Todos os valores, preços e custos utilizados nas licitações terão como expressão monetária a moeda corrente nacional, ressalvado o disposto no art. 42 desta Lei, devendo cada unidade da Administração, no pagamento das obrigações relativas ao fornecimento de bens, locações, realização de obras e prestação de serviços, obedecer, para cada fonte diferenciada de recursos, a estrita ordem cronológica das datas de suas exigibilidades, salvo quando presentes relevantes razões de interesse público e mediante prévia justificativa da autoridade competente, devidamente publicada.”

Assim, o pagamento dos débitos não pode ser realizado conforme a conveniência e discricionariedade do Gestor, pois tal obrigação é de natureza obrigatória e vinculativa.

Como bem asseverado pela Equipe Técnica e pelo Ministério Público, não cabe ao Recorrente utilizar-se da *“falta de planejamento sistemático da Prefeitura de Cuiabá e da falta de contrapartida financeira das Secretarias Municipais”*, para eximir-se de suas responsabilidades, uma vez que é de competência do Gestor da Secretaria empenhar, liquidar e acompanhar o pagamento das despesas efetuadas por sua unidade administrativa.

Portanto, neste aspecto, concluo pela manutenção dos termos do Acórdão nº 4.095/2011.

Com relação ao descumprimento do prazo para a remessa obrigatória de informações e de documentos ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, especificamente àqueles que deveriam ser enviados até o final do 3º quadrimestre, o Gestor justificou que nesse período estava ocorrendo alteração na Administração Pública, o que acabou por incorrer na falta de remessa pelo setor competente.

Conforme exposto pela Equipe Técnica, o Gestor deslocou a responsabilidade para o Controle Interno, porém salientou que a execução das atividades atinentes à sua Pasta era de sua responsabilidade, salvo determinação administrativa que provasse o contrário. *“Como não houve prova nos autos de que essa tarefa era de obrigação de outra pasta, a condição para eximi-lo da obrigação não foi satisfeita e sendo*

assim não existe motivo para desobrigá-lo das prestações de contas intempestivas.”

O Parecer Ministerial ressaltou que *“que todas as finalidades do controle interno buscam evitar a corrupção e o desperdício de dinheiro público pela Administração. Incumbe também garantir o cumprimento das normas técnicas administrativas e legais, identificar erros, fraudes e seus agentes, preservar a integridade patrimonial e propiciar informações para tomada de decisões”*.

In casu, o atraso dessas informações é fato incontroverso. Assim, cumpria ao Gestor agir com diligência necessária a impedir que tais remessas fossem realizadas tempestivamente.

Frise-se que o envio intempestivo das informações e documentos obrigatórios para este Tribunal de Contas constitui infração administrativa, consoante o art. 289, VII do Regimento Interno¹, pois há descumprimento de preceito normativo que

1 Art. 289. Poderá ainda ser aplicada multa, isolada ou cumulativamente, com observância aos valores referenciais – em UPFs/MT – estabelecidos em regulamento próprio, aos responsáveis por:

I. ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário;

II. infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;

III. descumprimento de decisão, diligência, recomendação ou solicitação do Tribunal;

IV. sonegação de documento ou informação ao Tribunal de Contas;

V. obstrução ao livre exercício das inspeções e auditorias determinadas;

VI. reincidência no descumprimento de decisão do relator ou do Tribunal de Contas;

VII. inadimplência na remessa, por meio informatizado ou físico, dos documentos e informações a que está obrigado por determinação legal, independentemente de solicitação do Tribunal.

§ 1º. A cada irregularidade associada às infrações enumeradas neste artigo corresponderá uma multa, podendo incidir o agente em mais de uma no mesmo processo.

impõe aos Gestores o dever de publicidade dos seus atos e gastos.

Ademais, a lisura e a transparência dos atos administrativos estão fundamentadas nos princípios constitucionais da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência. Configurada a impropriedade, manifesto-me pela manutenção dos termos no Acórdão recorrido.

No que tange ao apontamento de irregularidade consubstanciado no pagamento de despesas antieconômicas, referentes a juros e multas das contas de energia elétrica, telefonia móvel e fixa no valor de R\$ 3.670,92 (três mil, seiscentos e setenta reais e noventa e dois centavos), correspondente a 111,24 UPFs/MT, o Acórdão nº 4.095/2011 afirmou que a defesa do Gestor fundamentou-se na tese de *“que todos os processos de despesa da conta de energia elétrica, telefone móvel e fixo, foram empenhados e liquidados para evitar pagamentos de juros e multas conforme documentos juntados às fls. 539/550-TCE. Porém, quem realiza o pagamento é a Secretaria Municipal de Finanças, que não o fez em tempo hábil.”*

Com a confirmação da Equipe Técnica de que os documentos juntados aos autos comprovaram que as liquidações não foram feitas em tempo hábil para o pagamento, o Relator das Contas Anuais de Gestão votou pelo ressarcimento ao erário municipal do valor de R\$ 3.670,92, correspondente a 111,24 UPFs/MT.

§ 2º. Nos votos dos relatores deverão estar destacadas, relativamente a cada responsável, as irregularidades evidenciadas, a multa aplicada em decorrência de cada uma delas, bem como as determinações e recomendações a elas associadas, sendo que as decisões do Tribunal de Contas deverão apresentar o resultado do julgamento, fazer referência ao voto do Relator ou Revisor, conforme o caso, elencar as sanções aplicadas, citar todas as recomendações e determinações, além de explicitar os demais acréscimos provenientes das discussões ocorridas em Plenário, observado o disposto nos artigos 80 e 87 deste regimento.

Outrossim, asseverou a Equipe Técnica que pelo fato do Gestor dispor para a sua administração quota orçamentária e financeira para honrar os compromissos assumidos pela Pasta sob sua responsabilidade, conforme Declaração de Funcionalidade do Sistema de Quotas Financeiras gerido pela SMF/Cuiabá (fls. 120/121 TC), as despesas eleitas para os pagamentos eram de sua responsabilidade e, portanto, a não observação do prazo para seus pagamentos encontrava-se na esfera de sua governabilidade.

Nesta senda, o Ministério Público de Contas manifestou-se pela manutenção da irregularidade, tendo em vista que *“não foi colacionado aos autos nenhuma documentação capaz de demonstrar ausência de culpa quanto aos pagamentos de despesas decorrentes das atividades exercidas em sua pasta”*.

Vale ressaltar que se entende por despesa legítima aquela que tem em sua essência o bem comum. Como ensina Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *“a legitimidade concerne à substância do ato. Vê-se, assim, que uma despesa pode ser legal, efetuada segundo as normas financeiras em vigor, mas se mostrar ilegítima, na medida que não se dirija àquele fim primordial”*.

Destaco que a inadimplência das obrigações contratuais causou prejuízo desnecessário ao erário, ferindo os Princípios Constitucionais da Eficiência e da Economicidade, que todo gestor público deve observar.

Neste lanço, invoco o §1º, do art. 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que prescreve que todo o Administrador deve agir de forma prudente e planejada para

evitar prejuízos ao erário.

“Art.1º (...)

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. ”

Sendo assim, estando claro que o prejuízo gerado ao erário decorreu da falta de adequado planejamento para o cumprimento das obrigações assumidas, assiste razão ao voto proferido pelo Relator das Contas Anuais de Gestão.

Ademais, o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso possui entendimento pacífico quanto ao ressarcimento dos valores de multas e juros com recursos próprios do Gestor, consoante se depreende da jurisprudência colacionada:

*“Acórdão nº 558/2007 (DOE 14/03/2007). Despesa. Contribuições ao INSS. Multas por atraso. Apuração de responsabilidades. O administrador público tem o dever de cumprir os prazos de pagamento de suas obrigações, inclusive as previdenciárias. **Caso***

configurada situação de atraso no recolhimento das contribuições, o pagamento deverá ser feito pela administração paralelamente à adoção de providências para a apuração de responsabilidades e ressarcimento do erário, sob pena de glosa.”

Portanto, em consonância com o entendimento técnico e com o Parecer Ministerial, mantenho a irregularidade recorrida nos termos esposados nas razões do voto do Acórdão nº 4.095/2011.

Por derradeiro, quanto ao apontamento de ausência de controle eficiente do abastecimento dos veículos da Secretaria Municipal de Infraestrutura, caracterizada pela falta de controle do consumo e dos custos mensais por veículo, bem como do abastecimento de veículos não pertencentes a SEMINFE e sem requisição, o Recorrente alegou em sua defesa que o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso inverteu a responsabilização do Gestor, imputando a ele a produção de uma prova que deveria ter sido feita pelo Tribunal.

Alegou, ainda, que se a irregularidade apontada fosse confirmada, deveria ser imputada, no máximo, uma multa; e não a determinação de ressarcimento, que depende necessariamente de prova de desvio desses bens nos autos, o que não ocorreu, segundo o recorrente. Por fim, apontou que o Controlador Interno não foi apenado, mas somente o Gestor.

Em análise dos autos, verifico nas razões do voto do Conselheiro Waldir

Júlio Teis, às fls. 184-TCE, que a responsabilidade do Controlador Interno, Sr. Luiz Mário de Barros, foi afastada, *“em razão de que é necessário se rever o planejamento do controle interno e a carga de atividades a ele destinadas, para que a demanda possa ser atendida a contento, o que por certo, evitará em muitas vezes, prejuízos ao erário bem como o cometimento de irregularidades”*.

Como bem ressaltado pela Secretaria de Controle Externo desta Relatoria e pelo Ministério Público de Contas, o Controlador Interno e o Gestor desempenham funções distintas, cabendo ao Gestor *“estabelecer normas e procedimentos de execução das atividades da pasta e coordenar e executar as tarefas que lhe são cabíveis”*. Portanto, se o Gestor não implantou normas e procedimentos, bem como executou despesas de sua responsabilidade sem a devida precaução, deve ser responsabilizado.

Consoante se extrai da Análise Técnica, o Gestor, além de ter executado despesas sem observar os procedimentos orientativos, tentou inverter o ônus da prova das despesas ilegais para a Equipe Técnica. Todavia, assiste razão à tese técnica que afirmou que somente *“o fato do Gestor não conseguir comprovar o total dos gastos com combustíveis não pode ser razão de inversão da prova; caracteriza que o Gestor não executou de acordo com normas e procedimentos que era de sua responsabilidade”*.

Quanto à matéria ora debatida, o Tribunal de Contas da União já decidiu:

“Decisão 0139/1999 Ata 21- Primeira Câmara Relator: WALTON ALENCAR Tomada de Contas Especial. Irregularidades na concessão de crédito. Citação. Apresentação de alegações de

defesa pelos responsáveis. Rejeição. Se o administrador atua dentro das normas internas da entidade, sua responsabilidade é salvaguardada; se delas extrapola, corre, também, o risco do negócio.”

Ademais, para corroborar com os entendimentos supra discorridos a Revista do Tribunal de Contas da União, v. 32, n. 88, no artigo *A Cláusula Geral da Boa-fé como Condição do Saneamento de Contas no Âmbito do Tribunal de Contas da União*, de autoria do Ministro Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, esclarece a teoria do ônus da prova em sede de Direito Administrativo.

“É oportuno ressaltar que não se está aqui no âmbito do Direito Civil, em que a regra é a de presunção da boa-fé. Está-se na seara do Direito Público. Trata-se de regra relativa ao exercício do controle financeiro da Administração Pública. Insere-se essa regra no processo administrativo peculiar ao Tribunal de Contas da União, em que se privilegia como princípio básico a inversão do ônus da prova, pois cabe ao gestor público comprovar a boa aplicação dos dinheiros e valores públicos sob sua responsabilidade. A necessidade de comprovação ou de reconhecimento da boa-fé, como aqui se defende, é de todo consentânea com essa inversão de ônus.”

Ademais, a Secretaria de Controle Externo, em sede de análise recursal, asseverou que os *“procedimentos administrativos orientam o caminho para consecução*

dos gastos públicos, sendo que a simples inobservação desses procedimentos já caracteriza irregularidade e como os gastos dispendidos, no valor proporcional a 102,18 UPFs/MT, não foram comprovados entende-se que houve desvio de recursos”.

Vale ressaltar que a Administração Pública deve realizar suas despesas observando os procedimentos legais previamente estabelecidos, bem como os Princípios Constitucionais Administrativos.

Portanto, *in casu* não cabe alegar a inversão do ônus da prova, bem como não há nos autos comprovação de correta aplicação do erário, motivo pelo qual entendo necessária a manutenção das razões do voto das Contas Anuais de Gestão da Secretaria Municipal de Infraestrutura de Cuiabá.

VOTO

Ante o exposto, acolho o Parecer nº 5.413/2012, da lavra do Procurador de Contas Gustavo Deschamps, para:

I – Preliminarmente, **RATIFICAR** o juízo de admissibilidade e **CONHECER** o presente Recurso Ordinário.

II – No mérito, **DESPROVER** o presente Recurso Ordinário a fim de **MANTER INALTERADOS** os termos do Acórdão nº 4.095/2011 que julgou regulares com determinações legais e recomendações as Contas Anuais de Gestão e Contas Anuais de Gestão de Obras e Serviços de Engenharia, da Secretaria Municipal de Infraestrutura de Cuiabá - SEMINFE, exercício de 2010.

<F:\2012\Processos e Recursos Sorteados\Cuiabá\Recurso Ordinário - 40657-2010\40657-2011 - Recurso Ordinário - Contas Gestão - Secretaria Municipal de Infraestrutura de Cuiabá.odt>

TRIBUNAL DE CONTAS DE MATO GROSSO

Conselheiro Substituto

Luiz Henrique Lima

Telefone: 3613-7140/7188

e-mail: luizhlma@tce.mt.gov.br

Por derradeiro, consigno que o recolhimento das multas deverá se efetivar no prazo de 60 (sessenta) dias corridos, contados da data de publicação da decisão que aplicou a sanção, mediante boleto bancário que se encontra disponível no endereço eletrônico <http://www.tce.mt.gov.br/fundecontas>.

É como voto.

Cuiabá/MT, 15 de março de 2013.

LUIZ HENRIQUE LIMA
Conselheiro Substituto