

PROCESSO Nº : 5.475-5/2015
PRINCIPAL : PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTO ANTÔNIO DO LESTE
ASSUNTO : REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA
RELATOR : JOSÉ CARLOS NOVELLI

DECLARAÇÃO DE VOTO

Trata-se de Representação de Natureza Interna proposta pela Secretaria de Controle Externo de Obras e Serviços de Engenharia, em face da Prefeitura Municipal de Santo Antônio do Leste, em razão de irregularidades ocorridas no pagamento e execução do Contrato nº 211/2011, que tinha como objeto a ampliação e reforma da Secretaria Municipal de Educação daquela municipalidade.

Inicialmente, ressalta-se que esta Representação de Natureza Interna foi formalizada nos termos do art. 225 do RITCE-MT e, em consonância com o disposto no art. 89, IV, do RITCE/MT, razão pela qual merece ser conhecida.

A SECEX de Obras e Serviços de Engenharia ratificou em sua totalidade o relatório preliminar (doc. 184750/2015), diante da inércia dos responsáveis.

O apontamento em questão diz respeito à constatação de diversos atos de gestão ilegais, ilegítimos e antieconômicos, os quais resultaram em dano ao erário e pagamento de despesas sem a regular liquidação, nos seguintes valores: R\$ 66.929,00 (item 4.1 do relatório preliminar de auditoria, R\$ 20.617,40 (item 4.2 do relatório preliminar de auditoria) e R\$ 4.000,00 (item 4.5 do relatório preliminar de auditoria).



Referidos pagamentos foram efetivados em desacordo ao art. 63, § 2º, da Lei 4.320/1964 e arts. 55, § 3º e 73 da Lei 8.666/1993, tendo por responsáveis **Sr. Reinaldo Coelho Cardoso (Ex-Prefeito Municipal), Sr. Alonso Ferraz da Costa (Secretário de Finanças do Município) e o Sr. Joenilson Carlos de Souza (Fiscal de obra)**, os quais não apresentaram defesa.

Para facilitar a compreensão, as medições referentes ao Contrato nº 211/2011, que tinha como objeto a ampliação e reforma da Secretaria Municipal de Educação de Santo Antônio do Leste, serão analisadas separadamente, a seguir:

PRIMEIRO ATO DE GESTÃO ILEGAL – 1ª MEDIÇÃO
A) R\$ 66.929,00 = item 4.1 do relatório preliminar de auditoria (folha 12 do doc. 184750/2015).

Nesse caso, a equipe técnica constatou a ocorrência de **não retenção do ISSQN** sobre o valor da medição.

A planilha de medição foi emitida pelo engenheiro fiscal sem que o ISSQN fosse retido sobre o valor da medição.

Desse modo, deveria ter sido pago à empresa o valor líquido de R\$ 65.317,72, porém foi paga a importância de R\$ **66.123,00**, perfazendo uma diferença de R\$ 805,64.

Assim, ainda que tenha sido recolhido o valor do ISSQN, correspondente a R\$ 805,64, não se pode olvidar que a obrigação recaiu sobre o erário municipal, quando deveria recair sobre o contribuinte (contratado).

Também no que se refere a esse **pagamento** (Anexo VII) no valor de R\$ **66.123,36**, constata-se que a planilha da 1ª medição foi fracionada em vários pagamentos, por meio de **12 (doze) cheques**.

Extrai-se, também, dos autos do processo de pagamento vários documentos denominados de “*cópia de cheque*”.

Pois bem, do exame das fotocópias dos cheques encaminhadas pelo Banco do Brasil e das “cópias de cheques” (Anexo XIII), que constam nos autos do processo de pagamento, verifica-se que as cópias de cheque foram preenchidas nominalmente à empresa KAPE.

Ocorre que esses cheques foram pagos a terceiros, os quais não possuem qualquer relação jurídica com o objeto do Contrato nº 211/2011, conforme constatado no relatório técnico.

Nota-se que esse mesmo procedimento se repetiu mais de 10 vezes em pagamentos realizados a terceiros, de acordo com o Anexo V, conforme abaixo transcrito:

Cheque/valor/data	Cópia do cheque em nome de:	Cheque emitido nominal e depositado na conta de:
856005 no valor de R\$ 7.870,00 (21/03/2012).	KAPE – Construções Civil Ltda	José Carlos do Carmo
855915 no valor de R\$ 4.090,00 (05/03/2012).	KAPE – Construções Civil Ltda	JVP - Factoring Fomento Mercantil Ltda
855960 no valor de R\$ 5.272,50 (05/03/2012).	KAPE – Construções Civil Ltda	Activa Controle e Gestão Ltda
855978 no valor de R\$ 3.153,36 (08/03/2012).	KAPE – Construções Civil Ltda	Tafarel & Cia Ltda
855963 no valor de R\$ 3.500,00 (08/03/2012).	KAPE – Construções Civil Ltda	MS Cláudio ME
855984 no valor de R\$ 6.500,00 (08/03/2012).	KAPE – Construções Civil Ltda	META Cons. e Serviços LTDA
855916 no valor de R\$ 4.400,00 (12/03/2012).	KAPE – Construções Civil Ltda	JVP - Factoring Fomento Mercantil Ltda
855972 no valor de R\$ 5.700,00 (12/03/2012).	KAPE – Construções Civil Ltda	JVP - Factoring Fomento Mercantil Ltda
855973 no valor de R\$ 6.870,00 (12/03/2012).	KAPE – Construções Civil Ltda	JVP - Factoring Fomento Mercantil Ltda
855917 no valor de R\$ 5.100,00 (14/03/2012).	KAPE – Construções Civil Ltda	RR Empreendimento Imob. e Construções LTDA.
855997 no valor de R\$ 3.000,00 (15/03/2012).	KAPE – Construções Civil Ltda	Luciano Borges de Aquino
855942 no valor de R\$ 10.667,50 (26/03/2012).	KAPE – Construções Civil Ltda	CONSTRUIT Construtora Ltda
TOTAL DE CHEQUES PAGOS		R\$ 66.123,36

Ademais, como já assinalado anteriormente, as empresas que receberam esses cheques não possuem qualquer relação jurídica com o objeto do Contrato nº 211/2011, o que revela que o valor de **R\$ 66.123,36** foi pago de forma irregular e indevida, cujo montante deverá ser ressarcido ao erário.

Registra-se, como já frisado, que deve ser ressarcido, também, ao erário municipal, o valor de **R\$ 805,64**, que foi recolhido de forma indevida, com a utilização de recursos públicos, quando na realidade essa responsabilidade era da empresa credora.

O Ministério Público de Contas adverte ainda, em seu Parecer para o fato de que empresa afirmou não ter recebido os valores acima, noticiando ter recebido apenas a importância de R\$ 98.602,74, pelo que aduziu possível desvio de recursos públicos referente ao aludido contrato, conforme notificação extrajudicial (doc. digital nº 184754/2015, fls. 6/11).

**SEGUNDO ATO DE GESTÃO ILEGAL – 2ª MEDIÇÃO
B) R\$ 20.617,40 (item 4.2 do relatório preliminar de auditoria, fl. 17 do doc. 184750/2015).**

O Sr. Joenilson Carlos de Souza, engenheiro fiscal, em 16/03/2012, emitiu a segunda planilha de medições, no valor total de **R\$ 20.367,50** (vinte mil, trezentos e sessenta e sete reais e cinquenta centavos).

Sucedeu que a NF de nº 004714 foi emitida no valor de **R\$ 20.617,40**, acrescida do ISSQN, no valor de R\$ 247,40, e taxa de serviços de R\$ 2,50.

Da análise do processo de pagamento da 2ª medição (Anexo VIII) verifica-se que o pagamento foi realizado por meio do cheque de nº 855948 (fl. 7 do anexo VIII).

Embora tendo sido comprovado nos autos pela cópia de cheque que o mesmo foi emitido nominalmente à empresa KAPE, o cheque foi pago à empresa Construit Construtora Ltda que não possui qualquer relação jurídica com o objeto do Contrato nº 211/2011, fato que demonstra descaminho de recursos públicos, conforme adverte o parecer ministerial.

Evidente, assim, que essa constatação configura pagamento irregular e indevido.

Mais uma vez o posicionamento do Ministério Público de Contas é esclarecedor e resume bem a situação descabida que estamos a analisar (doc. 21018/2016, fl. 4):

“conforme inspeção in loco da Equipe técnica, restou evidenciado que as medições realizadas e pagas, conforme Sistema Geo-Obras TCE/MT, são divergentes entre os serviços realmente realizados pela empresa KAPE, ou seja, o valor de R\$ 228.700,25 correspondente a 92,76% da suposta execução dos serviços, o que na realidade, conforme de Termo de Inspeção, constata-se apenas o percentual de 48,88% de execução efetiva dos serviços, fato este também apurado pelo Arquiteto e Urbanista da Prefeitura Municipal de Santo Antônio do Leste Sr. Giovani Biff (doc. digital nº 184752/2015).

*Entretanto, verifica-se que efetivamente foi pago pelo o Contrato nº 211/2011, foi o valor bruto de **R\$ 190.834,19**, conforme demonstrativos contábeis do Executivo de Santo Antônio do Leste, porém a empresa KAPE, reconhece que recebeu o valor total de apenas **R\$ 99.287,79**, e que os demais pagamentos não foram repassados a ela, fato este evidenciado devido ao montante de cheques emitidos nominais a terceiros alheios ao termo de contrato, ora guerreado, e comprovado pelas microfílmagens*

cheques que comprovam que os cheques não foram nominados realmente à empresa credora do contrato.”

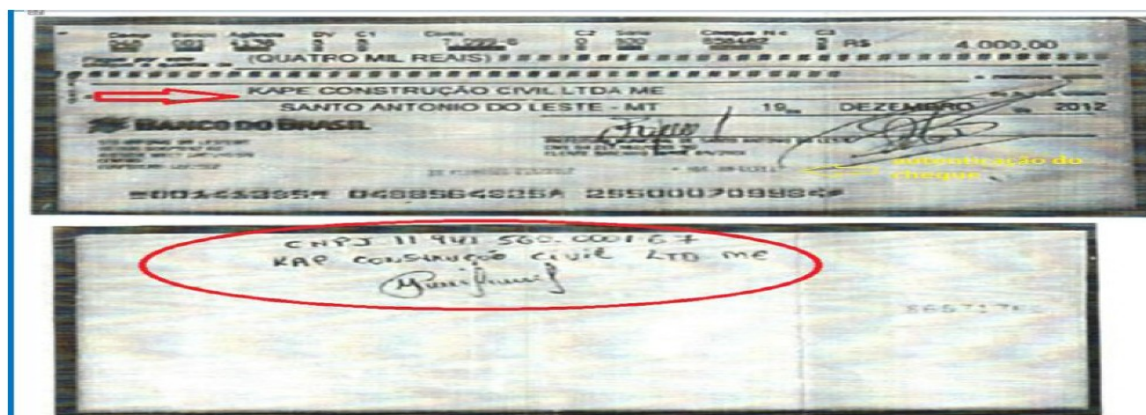
Assim sendo, o valor de **R\$ 20.367,50** (vinte mil, trezentos e sessenta e sete reais e cinquenta centavos), pago indevidamente à empresa Construit Construtora Ltda., deverá ser ressarcido ao erário municipal pelos responsáveis, bem como o valor de **R\$ 249,90**, a título de ISSQN, que foi recolhido de forma indevida.

C) R\$ 4.000,00 (item 4.5 do relatório preliminar de auditoria).

O engenheiro fiscal, Sr. Joenilson Carlos de Souza, em 06/11/2012, emitiu a 4ª planilha de medições (ANEXO XI), no valor total de **R\$ 35.817,20** que foi pago de forma fracionada, por meio de 2 (dois) cheques emitidos nominalmente à empresa KAPE Construções Ltda, conforme “*cópias de cheques*”.

Por outro lado, conforme o Relatório Técnico (fls. 24 e 25), a empresa KAPE reconheceu o pagamento apenas do cheque nº 856483, no valor de R\$ 8.817,20, depositado na conta corrente do Banco do Brasil, agência 1772-8, conta corrente nº 19815-3.

Já o cheque nº 856482, no valor de R\$ 4.000,00, conforme cópia do mesmo encaminhada pelo Banco do Brasil, está nominal à empresa KAPE (doc. 184750/2015, fl. 25) e consta em seu verso o nº do CNPJ da empresa e uma assinatura (fl. 26 do doc. 184750/2015). Vide a imagem abaixo:



Embora o proprietário da empresa tenha permanecido inerte nos autos, com a decretação de sua revelia, atitude esta que revela descompromisso com o que fora pactuado, referido valor, a meu ver, não pode ser incluído no montante a ser ressarcido aos cofres públicos da municipalidade.

Esta situação prejudicou a certificação de que o cheque não foi endossado por alguém responsável pela construtora, notadamente porque caberia a ela a prova pelo seu não recebimento.

Essa conclusão a própria equipe técnica confirma: *“o cheque n° 856482 no valor de R\$ 4.000,00, embora esteja nominal à empresa KAPE, não se encontra registrado na conta contábil”* (fl. 27 do doc. 184750/2015).

Apesar de a Secex apontar que *“o cheque foi sacado na boca do caixa e que o proprietário da empresa KAPE desconhece ter recebido esse valor”* e que *“precisa vir aos autos e justificar este cheque”*, e entender que deverá ser ressarcido ao erário municipal pelos responsáveis” (doc. 184750, fl. 26), a meu ver, não se afigura razoável determinar aos responsáveis o ressarcimento ao erário municipal da importância de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) pagos a terceiros, sobretudo em razão do princípio da verdade real e da justiça das decisões,

Neste contexto, comungo com o entendimento adotado pelo **Ministério Público de Contas** quando consignou que esta irregularidade deve ser excluída em razão da responsabilização de quem realmente recebeu o valor estar prejudicada, constatação associada à inércia da empresa de justificar e comprovar o não recebimento do montante.

Desse modo, caracterizado o dano ao erário, bem como comprovado o pagamento de valores a terceiros estranhos e alheios ao contrato n° 211/2011, devem os responsáveis: **Sr. Reinaldo Coelho Cardoso (Ex-Prefeito Municipal), Sr. Alonso Ferraz da Costa (Secretário de Finanças do Município) e o Sr. Joenilson Carlos de Souza (Fiscal de obra)**, restituir o citado valor, de forma solidária.

De todo o exposto, condeno os citados responsáveis a restituir, de forma solidária, aos cofres públicos municipais, a quantia de **R\$ 87.546,40** (itens 4.1

e 4.2 do relatório técnico preliminar) conforme autorizativo contido no § 2º do art. 189 da Resolução Normativa TCE-MT 14/2007 e o inciso II do art. 70 da Lei Complementar 269/2007, nos seguintes termos, respectivamente:

“ **art. 189, § 2º** - Para fins de ressarcimento de valores ao erário, é pessoal a responsabilidade do gestor e de qualquer pessoa, que pratique ato ou fato em nome da administração pública respectiva, respeitados em todos os casos, o contraditório e a ampla defesa. (Nova redação do § 2º, do artigo 189 dada pela Resolução Normativa nº 32/2012).

Art. 70 - O Tribunal de Contas do Estado, em todo e qualquer processo de sua competência em que constatar irregularidades poderá, observado o devido processo legal, aplicar, cumulativamente, as seguintes sanções e medidas:

I - (...);

II - restituição de valores e impedimento para obtenção de certidão liberatória;”.

Destarte, entendo que, para essa última situação é adequado a **aplicação de multa** por infração a norma legal, de acordo com o art. 75, III da LC 269/07 c/c art. 289, II do Regimento Interno, as quais serão detalhadas na parte dispositiva.

No que pertine ao requerimento do Ministério Público de Contas para aplicação a multa de até 100% sobre o valor do dano ao erário, entendo que a mesma deve se ater a 10% sobre o dano constatado, uma vez que entendo que a fixação em percentual maior teria, por assim dizer, caráter confiscatório.

Isso porque mesmo a multa equivalente a 50% do montante do dano não vem sendo aplicada por esta Corte. E cito como exemplo o **Acórdão nº 3.641/2015-TP¹**, relatado pela então Conselheira Interina Jaqueline Jacobsen, que ao julgar o relatório das contas anuais de gestão relativos as obras e serviços de engenharia da Prefeitura Municipal de Rondonópolis, limitou a 10% as multas em decorrência das determinações de restituições de valores ao erário, sendo que somente uma das sanções resultou na imposição de ressarcimento de **R\$ 129.505,24**.

¹ Decisão Unânime, julgado em 11/12/2015, Publicado em 18/01/2016.

Tal posicionamento se coaduna com a melhor doutrina administrativista. Acerca do Poder Disciplinar da Administração Pública, assim preleciona José dos Santos Carvalho Filho²:

“A correta aplicação da sanção deve obedecer ao princípio da adequação punitiva (ou princípio da proporcionalidade), vale dizer, o agente aplicador da penalidade deve impor a sanção perfeitamente adequada à conduta infratora. Por essa razão, a observância do referido princípio há de ser verificada caso a caso, de modo a serem analisados todos os elementos que cercaram o cometimento do ilícito funcional.”

Nessa linha de entendimento e valendo-me dos precedentes deste Tribunal, bem como considerando a gravidade da situação relatada nestes autos fixo a multa em **10%** sobre o montante do dano, valendo-me das diretrizes traçadas pelo art. 77 da Lei Complementar nº 269/2007 e art. 287 do RITCE-MT.

Diante do dano caracterizado ao erário, determino a **remessa de cópia** dos autos ao Ministério Público Estadual, com a finalidade de averiguação de prática de atos de improbidade administrativa.

Diante do exposto, em cumprimento ao art. 1º, inciso XV, da Lei Complementar nº 269/2007, **acolho em parte** o Parecer Ministerial nº 496/2016, subscrito pelo Procurador de Contas Getúlio Velasco Moreira Filho e **VOTO** no sentido de:

a) conhecer e julgar procedente a presente Representação de Natureza Interna, nos termos do art. 219 do RITCE/MT;

b) **determinar aos Srs. Reinaldo Coelho Cardoso (Ex-Prefeito Municipal), Alonso Ferraz da Costa (Secretário de Finanças do Município) e Joenilson Carlos de Souza (Fiscal de obra), que restitua, de forma solidária, aos cofres públicos da Prefeitura Municipal de Santo Antônio do Leste, com**

²SA FILHO, José dos Santos Carvalho. Manua de Direito Administrativo. 25ª ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 711



Tribunal de Contas
Mato Grosso



GABINETE DE CONSELHEIRO

Conselheiro José Carlos Novelli

Telefone: 3613-7681

e-mail: gab.novelli@tce.mt.gov.br

recursos próprios, o montante de **R\$ 87.546,40** pago em março e abril de 2012, acrescido do respectivo ISSQN, em razão da caracterização de dano ao erário e comprovação do pagamento de valores a terceiros estranhos à relação contratual, atualizado pelo indexador fixado na Resolução Normativa 02/2013-TP/TCE/MT c/c Instrução Normativa 04/2013/TCE/MT, no prazo de 60 (sessenta) dias, nos termos do § 6º do art. 294 do RITCE/MT;

c) aplicar **multa** de 10% sobre o valor de **R\$ 87.546,40**, a cada um dos seguintes responsáveis: **Sr. Reinaldo Coelho Cardoso (Ex-Prefeito Municipal)**, **Sr. Alonso Ferraz da Costa (Secretário de Finanças do Município)**, **Sr. Joenilson Carlos de Souza (Fiscal de obra)**, nos termos do art. 77 da Lei Complementar nº 269/2007 e art. 287 do RITCE-MT;

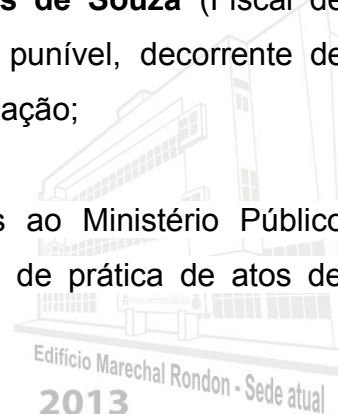
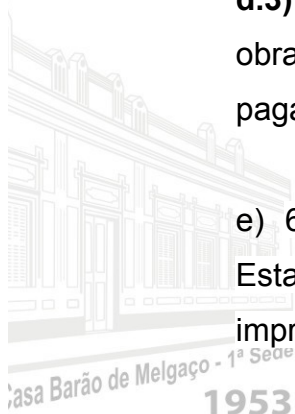
d) aplicar **multa** em razão do pagamento de despesas sem a regular liquidação, nos termos do art. 289, I, do Regimento Interno TCE/MT, art. 75, III, da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica do TCE/MT) e no artigo 6º, inciso II, “a”, da Resolução Normativa TCE/MT nº 17/2010, correspondente a:

d.1) 11 UPFs/MT, ao **Sr. Reinaldo Coelho Cardoso** (Ex-Prefeito Municipal), decorrente de pagamento de despesas sem a regular liquidação.

d.2) 11 UPFs/MT, ao **Sr. Alonso Ferraz da Costa** (Secretário de Finanças do Município), sendo 11 UPFs/MT decorrente de pagamento de despesas sem a regular liquidação;

d.3) 11 UPFs/MT ao **Sr. Joenilson Carlos de Souza** (Fiscal de obra), sendo 11 UPFs/MT para cada fato punível, decorrente de pagamento de despesas sem a regular liquidação;

e) 6) pela **remessa de cópia** dos autos ao Ministério Público Estadual, com a finalidade de averiguação de prática de atos de improbidade administrativa.





Tribunal de Contas
Mato Grosso



GABINETE DE CONSELHEIRO

Conselheiro José Carlos Novelli

Telefone: 3613-7681

e-mail: gab.novelli@tce.mt.gov.br

É o voto.

Gabinete de Conselheiro, em Cuiabá, 14 de março de 2016.

(assinatura digital)

Conselheiro José Carlos Novelli

Relator

