



Tribunal de Contas
Mato Grosso



GABINETE DA CONSELHEIRA INTERINA

Jaqueline Jacobsen Marques

Telefones: 3613-7546 / 2980

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

PROCESSO	7.141-2/2013 – CONTAS ANUAIS DE GESTÃO
ASSUNTO	RECURSO ORDINÁRIO – 17.356-8/2014
ÓRGÃO	SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE – SEMA
RECORRENTE	JOSÉ ESTEVES DE LACERDA FILHO
ADVOGADO	NÃO CONSTA
RELATOR	CONSELHEIRO ANTONIO JOAQUIM
ORIGINÁRIO	
RELATORA	CONSELHEIRA INTERINA JAQUELINE JACOBSEN MARQUES
RECURSAL	

RAZÕES DO VOTO

Trata-se de Recurso Ordinário interposto pelo Sr. José Esteves de Lacerda Filho, em face do Acórdão 1.796/2014-TP, que julgou Regulares, com recomendações e determinações legais, as Contas Anuais de Gestão da Secretaria de Estado do Meio Ambiente – SEMA, no exercício de 2013.

Registro e ratifico, de plano, que o vertente Recurso Ordinário interposto preencheu todos os requisitos de admissibilidade previstos no artigo 273, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas.

Ademais, faço necessário colacionar a ementa do Acórdão 1.796/2014-TP, ora combatido:

Ementa: SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE. CONTAS ANUAIS DE GESTÃO DO EXERCÍCIO DE 2013. REGULARES, COM RECOMENDAÇÕES E DETERMINAÇÕES LEGAIS. RESTITUIÇÃO DE VALORES AOS COFRES PÚBLICOS ESTADUAIS. APLICAÇÃO DE MULTA. ENCAMINHAMENTO DE CÓPIA À ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO E AO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL.

O Recorrente alegou que os pagamentos fora do prazo das faturas de telefonia se deram em virtude da Lei Complementar 360/09, a qual instituiu o Sistema Financeiro de Conta Única do Poder Executivo no Estado de Mato Grosso, gerando tetos orçamentários e financeiros, para verificar a capacidade de empenho e de

recursos necessários para cumprimento de programações financeiras, ficando os Órgãos do Estado sujeitos ao cumprimento de valores programados.

Ressaltou, o Recorrente, que a Secretaria de Estado do Meio Ambiente possui, ainda, Colegiados e Câmaras Técnicas, como é o caso do Comitê de Gestão Orçamentária e Financeira, cuja atribuição é a de promover a análise e deliberações recomendatórias na gestão da receita, do orçamento e dos gastos, aplicando-se o regime de caixa, de modo a garantir a eficiência na aplicação dos recursos.

Requeru, também, prazo de 90 dias para que seja instaurado procedimento administrativo com a finalidade de apurar as informações necessárias, e a responsabilidade quanto às despesas com pagamento de juros e multas nas contas do serviço de telefonia.

A SECEX, ao analisar os argumentos apresentados pelo Recorrente, ressaltou que este reconheceu a irregularidade apontada e que em, sede de recurso, não foram apresentados fatos novos, capazes de modificar a decisão exarada no Acórdão recorrido. Assim, manifestou-se pelo improvimento do recurso quanto ao item combatido.

O Ministério Público de Contas, por sua vez, entendeu que não merecem guarida as alegações do Recorrente, uma vez que é obrigação do gestor, ordenador de despesas, se programar para efetuar os pagamentos. Lembrou que, no caso em apreço, trata-se de uma despesa mensal, previsível, devendo a falta de pagamento ser considerado falha na gestão do Órgão.

Ressaltou, ainda, que, caso as inadimplências fossem resultados das normas do Sistema FIPLAN, caberia ao Secretário documentar o ocorrido para que tal situação fosse resolvida sem causar prejuízos aos cofres públicos.

Assim, o Ministério Público de Contas manifestou-se pela manutenção da determinação para que o gestor restitua, com recursos próprios, o valor de R\$

5.142,87, corrigidos monetariamente, referentes à despesas com multas e juros pela inadimplência das faturas de telefonia fixa da Secretaria de Estado do Meio Ambiente.

Verifico que as despesas realizadas com o pagamento de juros e multas ferem princípios basilares da Administração Pública, como o princípio da economicidade e o da eficiência, os quais são explicitamente trazidos pela Constituição da República. Ressalto, ainda, que este Tribunal tem entendimentos que tratam do tema em questão, os quais transcrevo a seguir:

Acórdão nº 558/2007 (DOE 14/03/2007). Despesa. Multas e juros de mora. Contribuições ao INSS. 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.

Resolução de Consulta nº 69/2011 (DOE 19/12/2011). Despesa. Multas e juros de mora. Obrigações contratuais, tributárias, previdenciárias ou administrativas. Responsabilização do agente que deu causa ao atraso no pagamento das obrigações. Possibilidade de responsabilização solidária da autoridade competente.

O pagamento de juros, correção monetária e/ou multas, de caráter moratório ou sancionatório, incidentes pelo descumprimento de prazos para a satisfação tempestiva de obrigações contratuais, tributárias, previdenciárias ou administrativas, oneram irregular e impropriamente o erário com encargos financeiros adicionais e desnecessários à gestão pública, contrariando os princípios constitucionais da eficiência e economicidade, consagrados nos artigos 37 e 70 da CRFB/1988 e também o artigo 4º da Lei n.º 4.320/1964; caso ocorram, a administração deverá satisfazê-los, e, paralelamente, adotar providências para a apuração de responsabilidades e ressarcimento ao erário, sob pena de glosa de valores e consequente responsabilização solidária da autoridade administrativa competente.

Lembro, ainda que este Tribunal de Contas editou a Súmula 001, a qual prescreve o seguinte enunciado:

SÚMULA Nº 001 (DOC, 20/12/2013).

O pagamento de juros e/ou multas sobre obrigações legais e contratuais

pela Administração Pública deve ser ressarcido pelo agente que lhe deu causa.

Assim, a Administração Pública não pode suportar o ônus decorrente da má gestão por parte do administrador, o qual, em casos de pagamento de multas e juros incidentes sobre o atraso no pagamento das obrigações contratuais, deve restituir ao erário.

Ademais, a própria Constituição Federal, traz, em seu artigo 37, os preceitos norteadores da Administração Pública, que são princípios explícitos, sobre os quais o gestor não pode alegar desconhecimento, pois são estes que ressaltam o dever da Administração de prestar serviços à comunidade, buscando a satisfação das necessidades coletivas. Cabe lembrar que essa prestação de serviço deve ocorrer de forma planejada, com qualidade e eficiência, em outras palavras, os recursos públicos, sejam eles, humanos, financeiros ou físicos, devem ser administrados visando obter bons resultados e menores custos.

Vale lembrar, ainda, que a função de ordenador de despesas está intimamente ligada à atividade administrativa de execução orçamentária da despesa, envolvendo a responsabilidade de gerenciar recursos públicos e, assim, a consecução final de todo um procedimento interno relacionado ao funcionamento da unidade administrativa, sendo este o responsável pela realização das despesas correntes de custeio.

O ordenador de despesas é o responsável pelo recebimento, verificação, guarda ou aplicação de dinheiros, valores e outros bens públicos e responde pelos eventuais prejuízos que acarreta à Fazenda Pública. Por esse motivo, deve zelar pela boa e regular aplicação de recursos públicos em seus atos.

Ressalto que a Lei 101/2000 não deixou dúvidas, em seu art. 1º, § 1º, quando estabeleceu que:

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 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.

Desse modo, não se pode imputar à Administração Pública, a responsabilidade de arcar com qualquer prejuízo devido à falta de zelo e de planejamento por parte dos gestores, devendo estes serem impelidos a efetuar o reembolso de qualquer prejuízo causado.

O Recorrente alegou que os atrasos nos pagamentos das faturas telefônicas foram devidos ao contingenciamento dos recursos financeiro do Órgão, em consonância com a Lei 360/09, a qual instituiu o Sistema Financeiro de Conta Única, no âmbito do Poder Executivo Estadual, o que comprometeu a capacidade de pagamento, ocorrendo assim as inadimplências.

Compulsando os autos, verifico que as inadimplências no pagamento das faturas telefônicas ocorreram praticamente durante todo o exercício de 2013, o que demonstra que o recorrente deveria prever tal situação e evitá-la.

Ademais, o Decreto Estadual 1.528/2012, o qual dispõe sobre a programação financeira vinculada ao regime de tesouraria única para o exercício de 2013, em seu artigo 14, traz os seguintes termos:

Art. 14. A unidade orçamentária **deverá observar** a seguinte ordem de prioridade ao efetuar o pagamento de sua despesa a conta de fonte vinculada à conta única a que se refere a Lei Complementar nº 360, de 18 de junho de 2009: *(Nova redação dada pelo Dec. 1621/13, efeitos a partir de 1º/1/13)*

VI - tarifas de água e esgoto, energia elétrica, **telefonia** e transmissão de dados; *(Nova redação dada pelo Dec. 1621/13, efeitos a partir de 1º/1/13)* (grifei).

§ 1º Observado o prazo específico estatuído no § 4º do artigo 13 deste decreto, as despesas dos incisos IV, V, **VI** e VII **deste artigo deverão ser pagas tempestivamente em cada mês.** (grifei).

Já, o artigo 16 do mesmo Decreto, em seu § 6º tem a seguinte redação:

Art. 16. A execução da programação financeira e orçamentária do Poder Executivo Estadual vinculada ao sistema de unicidade de caixa a que se refere a Lei Complementar nº 360, de 18 de junho de 2009, será obrigatoriamente realizada em tempo real no FIPLAN e decendial no SIGCON e SIAG-C, a qual obrigatoriamente refletirá o conteúdo do Anexo I, II e III deste decreto, cuja observação é condição para disponibilizar e liberar capacidade orçamentária ou financeira, conforme fixada no Anexo I e II deste diploma.

(....)

§ 6º **Fica autorizada** a Secretaria de Estado de Fazenda a **disponibilizar saldo para pagamento das despesas descritas no artigo 14 deste decreto**, independentemente da suspensão de que trata este artigo. *(Acrescido pelo Dec. 1975/13, efeitos a partir de 1º/01/13)* (grifei).

Ressalto, ainda, que o Recorrente, em sede recursal, não demonstrou com clareza que procurou solucionar o problema das inadimplências das tarifas telefônicas, somente alegou que estas não foram de sua responsabilidade. Tais alegações não devem prosperar, uma vez que, como bem ressaltou o Ministério Público de Contas, em seu parecer, “*caso as inadimplências fossem resultados das normas do Sistema FIPLAN, caberia ao Secretário documentar o ocorrido para que tal situação fosse resolvida sem causar prejuízos aos cofres públicos*”, o que não ficou demonstrado pelo Recorrente.

Assim, concordo com o Parecer Ministerial e mantenho inalterada a determinação para que o gestor, Sr. José Esteves de Lacerda Filho, restitua aos cofres públicos o valor de R\$ 5.142,87, corrigidos monetariamente, pelo IPCA, a partir da data do efetivo pagamento de cada fatura telefônica.

Outro item do Acórdão que foi recorrido, refere-se à aplicação de multa no valor de 11 UPFs/MT, em razão da emissão de empenho posterior à data da realização da despesa, cuja empresa credora foi a Luppa Administração de Serviços e Representações Comerciais Ltda.

O Recorrente alegou que os serviços prestados pela empresa contratada são de caráter contínuo, pois se trata de limpeza e conservação dos Parques Estaduais Mãe Bonifácia, Massairo Okamura e o Zé Boloflô. Destacou que os locais possuem um grande fluxo de frequentadores, e que a limpeza também é uma questão de saúde pública e que, caso os trabalhos fossem interrompidos, geraria uma insatisfação por parte da sociedade.

Registrou que os serviços já estavam previstos desde o ano de 2012, quando foi realizado o processo licitatório através do Pregão Presencial 011/2012/SAD, o qual foi revogado em 30/11/2012. Alegou, também, que só foi possível promover o novo processo licitatório no mês de abril de 2013, sendo este homologado apenas em 24/07/2013, cuja a empresa vencedora foi a Lua Serviços Ltda ME, a qual iniciou os serviços em 14/09/2013.

Assim, não restou outra alternativa à Secretaria de Estado do Meio Ambiente, senão a de manter a empresa Luppa Administração de Serviços e Representações Comerciais Ltda, por se tratar de prestação de serviços contínuos e essenciais.

Ressaltou, também, que o contrato com a empresa perdurou pelo prazo de 72 meses, portanto a Secretaria de Estado do Meio Ambiente não tinha a opção de promover a prorrogação do referido contrato por excepcionalidade ou fundamentado em situações emergenciais, conforme posicionamento da equipe de auditoria.

Por fim, o Recorrente requereu a reforma do Acórdão, para que seja excluída a aplicação de multa de 11 UPFs/MT.

A SECEX, ao analisar os argumentos trazidos pelo Recorrente, entendeu que não foram trazidos aos autos fatos novos e que o Recorrente admitiu que a emissão dos empenhos foram posteriores à realização das despesas referentes às notas fiscais 2060 e 2129. Conclusivamente, a SECEX entendeu que não deve ser provido o Recurso apresentado quanto ao item em questão.

O Ministério Público de Contas acompanhou o entendimento da equipe técnica, uma vez que, segundo entente, houve falha do ordenador de despesas do Órgão, pelo fato deste não ter se organizado, com antecedência, para a realização de procedimento licitatório com vistas à contratação de uma nova empresa para a continuidade dos serviços de limpeza e conservação dos Parques Estaduais.

Citou o artigo 60 da Lei 4.320/1964, o qual peço vênia para transcrevê-lo:

Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.

§ 1º Em casos especiais previstos na legislação específica será dispensada a emissão da nota de empenho.

§ 2º Será feito por estimativa o empenho da despesa cujo montante não se possa determinar.

§ 3º É permitido o empenho global de despesas contratuais e outras, sujeitas a parcelamento. (grifo deles).

Concluiu pela manutenção da multa imposta ao Recorrente.

Verificando os autos, percebo que o gestor realizou o Pedido de Empenho (PED 27101.0002.13.001394-4), por estimativa em 18/04/2013, no valor global de R\$ 587.160,00, para a dotação orçamentária 27101.0002.18.541.323.4340.9900.9900.339900000.240.5.1, tendo como o elemento de despesa a locação de mão de obra.

Essa dotação orçamentária era para a prestação de serviços especializados de limpeza e conservação das Unidades de Conservação Estaduais urbanas (parque estadual Massairo Okamura, parque estadual Zé Bolo Flô e o parque estadual Mãe Bonifácia) localizadas no município de Cuiabá, na totalidade de sua área

interna, nos portões de acesso e nas calçadas localizadas no entorno imediato das Ucs, conforme limites constantes no memorial descritivo e nas leis de criação das Ucs. Porém, conforme dados do FIPLAN, esse PED foi totalmente estornado em 02/08/2013.

Não restam dúvidas de que o gestor, no caso citado, emitiu os empenhos a *posteriori*, contrariando a Lei 4.320/64, especialmente o seu artigo 60, que trata do empenho das despesas no âmbito da Administração Pública. Ressalto que as despesas devem passar por três fases, empenho, liquidação e pagamento.

É de todo cediço que o empenho constitui uma das fases mais importantes pela qual passa a despesa pública, sendo o início de um processo que vai até o pagamento de uma despesa. A sua finalidade é firmar um compromisso da Administração Pública com o particular, por isso deve ser sempre prévio em relação à despesa.

A própria Lei 4.320/64 trouxe de forma expressa a proibição de realização de despesas sem o prévio empenho, pois o conceito de empenho pressupõe anterioridade. Outro aspecto relevante nessa fase, é a informação para a contabilidade, a fim de que esta possa reconhecer e apropriar a despesa pelo seu fato gerador. No caso dos autos, percebo que houve falta de zelo por parte dos responsáveis pelo processamento das despesas, pois, não cumpriram efetivamente um princípio fundamental imposto ao agente público, que é o princípio da legalidade.

Portanto, concordo com a opinião ministerial, mantenho inalterado o item “b” do Acórdão recorrido, mantendo a aplicação de multa, no valor de 11 UPFs/MT, ao gestor em razão da emissão de empenhos posteriores à data da realização da despesa.

Outro item recorrido foi o “d” do Acórdão, que trata de determinação legal para que o recorrente cumpra obrigação de enviar ao Tribunal de Contas as fichas financeiras referentes ao mês de janeiro de 2014, as quais comprovariam os descontos

efetuados em folha de pagamento dos Srs. José Cândido Primo, Ricardo Dantas Mazieri, Isaiás Cordeiro Rosa, Waldemar Pinheiro dos Santos e Juailson Campos Ortiz.

Alegou o Recorrente que foram adotadas providências quanto à ausência de prestação de contas e prestação irregular da utilização de diárias pelos servidores, para garantir a restituição dos valores aos cofres públicos. Ressaltou que houve um equívoco ao não ter encaminhado ao Tribunal de Contas as referidas fichas financeiras, juntando-as nesta oportunidade processual, no bojo do recurso interposto.

Defendeu que as providências tomadas constam na CI 302 – CF-GSE/SEMA-2013, a qual solicitou o desconto na folha de pagamentos dos servidores: Isaias Cordeiro Rosa, no valor de R\$ 1.045,00, José Cândido Primo, no valor de R\$ 1.235,00 e Ricardo Dantas Mazieri, no valor de R\$ 1.045,00. Na CI 303 – CF-GSE/SEMA-2013, foi solicitado o desconto em folha de pagamento do servidor, Waldemar Pinheiro dos Santos, no valor de R\$ 1.225,00, e na CI 222 – CFIN/SAGS/SEMA-2014 foi solicitado o desconto em folha de pagamento do ex-servidor Juailson Campos Ortiz, no valor de R\$ 1.045,00.

Quanto ao ex-servidor Juailson Campos Ortiz, o Recorrente alegou que não houve o desconto em sua rescisão contratual, razão pela qual foi requerido à Procuradoria Geral do Estado – PGE, que efetuasse a cobrança judicial do referido valor, sendo gerada a Certidão de Dívida Ativa – CDA 201411870.

Por fim, o Recorrente aduziu que comprovadamente adotou as medidas necessárias para cumprir a determinação imposta pelo Tribunal de Contas.

Destacou, ainda, que as demais recomendações e determinações legais, constante no Acórdão 1.796/2014-TP, estão sendo implementadas pelo Órgão, através do seu Controle Interno, o qual vem realizando reuniões para orientar as unidades administrativas na elaboração dos Planos de Providência.

A SECEX, após analisar os documentos acostados ao autos, confirmou através de consulta ao Sistema SEAP, a realização dos descontos nas folhas de pagamento dos meses de janeiro e fevereiro de 2014 dos servidores.

Quanto ao ex-servidor Sr. Juailson Campos Ortiz, entendeu que as providências tomadas pelo gestor para a realização da cobrança judicial do valor através da CDA-201411870 foi medida suficiente para que seja ressarcido o valor aos cofres públicos. Assim, manifestou-se pelo provimento do recurso quanto ao item “d” do Acórdão 1.796/2014-TP.

O Ministério Público de Contas, em seu parecer, acompanhou a manifestação da SECEX, opinando pela alteração do Acórdão quanto a esse referido item, uma vez que a irregularidade foi sanada, conforme demonstrado pelo recorrente.

Concordo com a opinião da SECEX e acompanho a opinião ministerial, para reformar o Acórdão em seu item “d” afastando a obrigatoriedade do gestor de instaurar procedimento administrativo para apurar o valor dos danos causados em relação à não prestação de contas de diárias utilizadas por servidores da Secretaria de Estado do Meio Ambiente, uma vez que em sede de recurso, o gestor apresentou as medidas tomadas ainda no exercício de 2013, sanando assim a irregularidade apontada nas Contas Anuais de Gestão desse exercício.

Esses são os fundamentos que embasaram este voto.

VOTO

Pelas razões expostas, em consonância com o Parecer **5246/2014**, da autoria do Procurador de Contas, Dr. Alisson Carvalho de Alencar, **VOTO** no sentido de, preliminarmente, **CONHECER** do Recurso Ordinário, tendo em vista o preenchimento dos requisitos de admissibilidade.

Casa Barão de Melgaço - 1953

Edifício Marechal Rondon - Sede atual
2013



Tribunal de Contas
Mato Grosso



GABINETE DA CONSELHEIRA INTERINA

Jaqueline Jacobsen Marques

Telefones: 3613-7546 / 2980

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

No mérito, dou **provimento parcial ao recurso**, para: afastar a obrigatoriedade de o gestor instaurar procedimento administrativo para apurar o valor dos danos causados em relação à não prestação de contas de diárias utilizadas por servidores da Secretaria de Estado do Meio Ambiente.

Os demais termos do Acórdão 1.796/2014-TP devem se manter inalterados.

É como voto.

Cuiabá, 06 de março de 2015.

(Assinatura digital)

Jaqueline Jacobsen Marques

Conselheira Interina Relatora

(Portaria 001/2015, DOC 538, de 05/01/2015)



Casa Barão de Melgaço - 1ª Sede
1953



Edifício Marechal Rondon - Sede atual
2013