



PROCESSO : 10.857-0/2020

PRINCIPAL : PREFEITURA MUNICIPAL DE ALTA FLORESTA

REQUERENTE : MARIA IZAURA DIAS ALFONSO (EX-PREFEITA)

ADVOGADA : LOURDES VOLPE NAVARRO (OAB/MT 6.279-B)

ASSUNTO : PEDIDO DE RESCISÃO

RELATOR : CONSELHEIRO ANTONIO JOAQUIM

II - RAZÕES DO VOTO

II.I DO JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE

7. Com relação à admissibilidade, a requerente pugna pelo recebimento do pedido de rescisão, pois o Acórdão 109/2018-PC, proferido nos autos da Tomada de Contas Ordinária 938-5/2016, está em contrariedade com outros julgados proferidos nos processos de contas de gestão e de governo da Prefeitura de Alta Floresta dos exercícios de 2009, 2010, 2011 e 2012, os quais não detectaram irregularidades no Contrato 35/2009.

8. Assinalou, ainda, o desrespeito com as disposições da Resolução Normativa 14/2014-TP, mais precisamente a ausência de sua notificação na fase administrativa, bem como suscitou que o cálculo efetuado pela mensuração do dano foi indevido e que é possível que o processo tenha sido atingido pela prescrição quinquenal.

9. A Secex, por sua vez, opinou pelo não conhecimento do pedido de rescisão, pois o presente feito protocolado pela Sra. Maria Izaura Dias Alfonso não se enquadra nas hipóteses taxativas de cabimento descritas no art. 251 do antigo Regimento Interno do TCE/MT (Resolução Normativa 14/2007-TP) (fls. 7/9 – Doc. 33669/2021).

10. O Ministério Público de Contas coadunou na íntegra com a conclusão técnica (fls. 2/3 – Doc. 15703/2022).





Posicionamento do relator:

11. Segundo as disposições estabelecidas no art. 374¹ do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso – RITCE-MT (Resolução Normativa 16-2021/TP), para interposição do presente pedido é necessário que (i) a decisão tenha sido fundada em prova cuja falsidade foi demonstrada em sede judicial; (ii) tenha ocorrido a superveniência de novos elementos de prova capazes de desconstituir os anteriormente produzidos; (iii) ocorra erro de cálculo ou erro material; (iv) tenha participado do julgamento do feito conselheiro ou conselheiro substituto alcançado por causa de impedimento ou de suspeição; (v) viole literal disposição de lei e (vi) seja configurada a nulidade processual por falta ou defeito de citação.

12. Além disso, de acordo com o §2º do artigo 374 do RITCE-MT², o direito de pedir rescisão de acórdão se extingue em 2 (dois) anos, contados da data da irrecorribilidade da deliberação.

13. No caso em apreço, constato que o presente pedido foi redigido de forma clara, apresentada por parte legítima, e dentro do prazo legal, pois foi protocolado no dia 10/04/2020 (Doc. 74795/2020) e o Acórdão 109/2019-PC foi publicado no Diário Oficial de Contas no dia 14/11/2018, edição 1482 (Processo 9385/2016, doc. 227432/2018), demonstrando que não transcorreu o lapso regimental limite de 02 (dois) anos para propor pedido de rescisão.

14. Com relação ao cabimento, em que pese a rescindente não ter demonstrado que o seu pedido de rescisão está enquadrado em alguma hipótese taxativa de cabimento previsto no art. 374 do RITCE-MT, observo que, dentre as diversas levantadas, o pedido de rescisão proposto pela senhora Maria Izaura Dias Alfonso tem por escopo suscitar a temática da prescrição quinquenal, cuja matéria

passou por mudanças recentes de entendimentos por parte deste Tribunal, o que pode

1 Art. 374 Caberá Pedido de Rescisão de decisão definitiva, transitada em julgado, quando: I – a decisão estiver fundamentada em prova cuja falsidade esteja demonstrada em sede judicial; II – tenha ocorrido a superveniência de novos elementos de prova capazes de desconstituir os anteriormente produzidos; III – houver erro de cálculo ou erro material; IV – tenha participado do julgamento do feito Conselheiro ou Auditor Substituto de Conselheiro alcançado por causa de impedimento ou de suspeição; V – violar literal disposição de lei; VI – configurada a nulidade processual por falta ou defeito de citação.

2 Art. 374 (...) § 2º O direito de propor rescisão se extingue em 2 (dois) anos, contados a partir da data da irrecorribilidade da decisão.





ser considerado como fato superveniente de novos elementos capazes de desconstituir os anteriormente produzidos, nos moldes do inciso II do art. 374 do RITCE/MT.

15. Noto, também, que uma das irresignações apresentadas pela requerente diz respeito a possíveis erros de cálculo na apuração dos eventuais danos ao erário, situações que demonstram o cabimento do presente pedido de rescisão.

16. Diante do exposto, constato o atendimento de todos pressupostos de admissibilidade impostos no art. 374 do Regimento Interno deste Tribunal – RITCE/MT (Resolução Normativa 16/2021-TP) e, diferentemente do Ministério Público de Contas **VOTO, em preliminar**, pelo conhecimento do presente pedido de rescisão proposto pela Sra. Maria Izaura Dias Alfonso.

III.I - RAZÕES DO VOTO DE MÉRITO

17. Superada a questão da admissibilidade do pedido de rescisão, passo à análise do mérito, oportunidade em que a requerente, em suas alegações, relatou que foi prefeita de Alta Floresta–MT nos exercícios de 2005 a 2012, e que suas contas de gestão e de governo foram sempre aprovadas.

18. Alega que, no entanto, foi surpreendida em 6/6/2016 com a citação para apresentar defesa no processo de tomadas de contas acerca de supostas irregularidades no Contrato 35/2009 firmado com a empresa Solução Ambiental, ou seja, após 07 (sete) anos dos fatos e após 03 (três) do fim do seu mandato.

19. Por consequência, entende que a atuação desta Corte de Contas é contraditória, tendo em vista que deveria ter se manifestado à época que a requerente era a gestora do ente municipal, a fim de orientá-la para sanar as supostas irregularidades referentes ao Contrato 35/2009, e não vir, após longo transcurso de tempo, com o intuito de exercer apenas a função punitiva.





20. Sustentou, ainda, que o feito primário nos termos da Resolução Normativa 24-2014-TP deveria ser tomada de contas especial, para principalmente oportunizar ao responsável apresentar defesa e regularizar as falhas existentes no cumprimento do contrato firmado com empresa Solução Ambiental, antes da instauração do processo fiscalizatório.

21. Além disso, ponderou que o relator do acórdão rescindendo determinou a devolução dos valores e multa, embasando-se em fotos de lixo a céu aberto, com relatórios feitos depois que a empresa Solução Ambiental não estava mais operando, sendo que quando a ex-gestora realizou os pagamentos, as etapas acordadas estavam sendo cumpridas pela concessionária.

22. Afirmou, outrossim, que os pagamentos foram realizados conforme a pesagem do lixo recolhido para reciclagem, cuja fiscalização era realizada pela Secretaria de Obras do município.

23. Ressaltou, também, que não agiu com dolo ou culpa, e nem desviou, malversou ou causou prejuízos aos cofres públicos, tendo em vista que a população foi beneficiada com os trabalhos feitos pela empresa ambiental no início do contrato, que atenuou um problema crônico do município, que era ausência de destinação correta do lixo.

24. Por fim, suscitou a ocorrência da prescrição quinquenal, já que a sua citação, referente à Tomada de Contas, ocorreu em 6/6/2016, isto é, sete anos e seis meses após prática do ato reputado ilícito.

25. A Secex, após análise das manifestações da rescindente, assinalou que esta Corte de Contas possui competência para ordenar a restituição de valores e aplicar multas em relação aos fatos e atos que estejam sob a sua jurisdição. Ressaltou ainda que, no caso dos autos, não teria como exercer as funções orientadoras ou educativas antes da função sancionadora, pois o processo de tomada de contas tratava de fatos pretéritos (fls. 9/11 – Doc. 33669/2021).





26. A equipe técnica também ponderou que não houve a prescrição no caso em questão, pois o prazo prescricional adotado à época era o decenal e não o quinquenal, bem como ressaltou que o julgamento das contas não faz coisa julgada em relação aos fatos não apreciados pelo Tribunal de Contas no desempenho de sua função fiscalizatória, tendo em vista que os atos de gestão e de governo são analisados mediante técnica de amostragem. Com efeito, os atos irregulares não apreciados em julgamento de contas anuais podem ser objeto de fiscalização e de apuração de responsabilidade em processos autônomos (fls. 11/12 – Doc. 33669/2021).

27. Além disso, a Secex asseverou que a requerente não apresentou nenhum elemento probatório de que os pagamentos eram realizados somente após a demonstração de sua execução (fls. 13/14 – Doc. 33669/2021).

28. O Ministério Público de Contas compartilhou dos mesmos fundamentos apresentados pela Secex (fls. 3/5 – Doc. 15703/2022).

Posicionamento do relator:

29. Importa consignar que a Prefeitura Municipal de Alta Floresta-MT, durante a gestão da Prefeita Maria Izaura Dias Alfonso, celebrou em 09/01/2009 o Contrato de Concessão 35/2009, com a empresa Solução Ambiental Ltda., para prestação dos serviços de beneficiamento, tratamento e destinação final de resíduos sólidos urbanos, com características domiciliares e de serviços de saúde, proveniente do município de Alta Floresta-MT, do Estado de Mato Grosso.

30. Analisando atentamente os motivos ensejadores da instauração da tomada de contas ordinária ora questionada em rescisão, verifico que decorre da irregularidade referente à ausência de implantação do aterro sanitário na forma da lei e do Contrato de Concessão 035/2009 no prazo de 04 quatro anos concedidos pela Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) (NB99), apontada nos autos das contas





anuais de gestão do exercício 2014 (Processo 20400/20104), de responsabilidade do então prefeito Asiel Bezerra de Araújo.

31. De acordo com as informações constantes nas contas de gestão apreciadas em 2015, foi apurado que a empresa concessionária Solução Ambiental Ltda. não havia realizado a Implantação do Sistema Integrado de Processamento e Aproveitamento de Resíduos (SIPAR), constando que os serviços prestados no local foram meramente os de recolhimento e descarte dos resíduos sólidos no “lixão a céu aberto”.

32. Apontou-se que a empresa responsável já havia recebido alerta pelos órgãos ambientais sobre a necessidade da implantação do tratamento do lixo, tanto que o Ministério Público Estadual, em 03/05/2010, firmou um Termo de Ajustamento de Conduta, onde ficou ajustado que os municípios de Carlinda e Paranaíta iriam promover a disposição de seus resíduos sólidos mediante a entrega no Aterro Sanitário de Alta Floresta-MT.

33. Consta que apenas em 18/01/2013 a Secretaria Estadual do Meio Ambiente - SEMA instaurou um processo administrativo para que fossem adotadas medidas emergenciais com relação ao aterro sanitário, o que gerou dois autos de infração, o número 133383 pelo não cumprimento da notificação 111408, gerando multa, no valor R\$ 30.000,00 (trinta mil reais) e o número 133384, por depositar lixo doméstico em local inadequado, gerando multa no valor R\$ 100.000,00 (cem mil reais).

34. Por esses fatores, e com intuito de aferir as responsabilizações, foi determinada a instauração da Tomada de Contas Ordinária (Processo 9385/2016), oportunidade em que a equipe técnica narrou que os pagamentos realizados à empresa concessionária pela execução parcial do objeto do Termo de Concessão 032/2009 seriam irregulares, vez que não foi realizado o tratamento dos dejetos, mediante o Sistema Integrado de Aproveitamento de Resíduos Sólidos – SIPAR (JB01).





35. Além disso, apontou que houve o cumprimento de cláusula obrigatória de recolhimento de caução apenas nos primeiros anos do contrato (2009 e 2010), ficando os demais períodos da concessão sem a garantia devida (**HB06**), tendo em vista a Administração ter estabelecido na cláusula 15.1 do Termo de Concessão 035/2009 garantia de execução contratual para salvaguardar o erário de eventual inadimplemento do negócio, o que foi apresentado pela concessionária na forma de Apólice de Seguro de garantia 05-07-47-0150067 com vigência de 19/01/2009 a 18/01/2010.

36. Por conta desses apontamentos técnicos, o Tribunal Pleno, acompanhando de forma unânime o voto do relator originário, aplicou multas regimentais de 6 UPFs à requerente, Sra. Izaura, e ao outro gestor, Sr. Asiel Bezerra, em decorrência da ausência da manutenção da garantia contratual exigida durante toda a vigência do Contrato de Concessão 35/2009.

37. Além do mais, condenou de forma solidária os referidos ex-gestores e a empresa Solução Ambiental Ltda., a restituírem valores aos cofres públicos pelos pagamentos dos serviços não executados durante os anos de 2009 a 2014, face a não implementação do tratamento dos resíduos sólidos pelo Sistema Integrado de Aproveitamento de Resíduos Sólidos – SIPAR.

38. Feitos esses esclarecimentos, analisarei, primeiramente, a alegação da requerente acerca da ocorrência de prescrição, por ser uma questão preliminar de mérito.

39. Sobre o tema, faz-se necessário registrar que, de fato, este Tribunal de Contas, por meio da Resolução Normativa 3/2022-TP, firmou o entendimento no sentido de que o prazo da prescrição da pretensão sancionatória, no âmbito do controle externo, exercido por este Tribunal de Contas, é de 05 (cinco) anos:

Art. 1º A pretensão sancionadora e reparadora no âmbito do Tribunal de Contas prescreve em 5 (cinco) anos, contados da data





do ato ilícito/irregular ou, no caso de infração permanente ou continuada, da data em que cessar.

Parágrafo único. A citação válida interrompe a prescrição.

40. Pela leitura do dispositivo acima, também é possível observar que o fato apontado como ilícito ou irregular é o marco inicial da contagem do prazo prescricional, o qual poderá ser interrompido apenas com citação válida e efetiva no bojo do processo autuado neste Tribunal.

41. No que se refere às situações de infrações de caráter permanente e continuada, esclareço que a primeira se refere à impropriedade em que há um único ato ilegal, cuja conduta perdura no tempo. Já a segunda diz respeito às irregularidades da mesma espécie que são praticadas por dois ou mais atos de modo similar.

42. Feitas essas explanações e adentrando no caso concreto, cumpre acentuar que, diferentemente do que alega a requerente, o marco inicial da contagem do prazo prescricional da irregularidade classificada JB01 até se iniciou a partir de 2009 com os primeiros pagamentos supostamente indevidos, mas a irregularidade continuou ocorrendo mês a mês até o ano de 2014, cuja situação consiste em uma infração continuada e, por consequência, deve-se contar a partir da data em que foi cessada, conforme disposição da parte final do art. 1º da Resolução Normativa 3/2022-TP.

43. Já a irregularidade de código HB06, relacionada à ausência de garantia, perdurou entre os anos de 2011 e 2012.

44. Sendo assim, verifico que, no caso em questão, não houve o transcurso de mais de 05 (cinco) anos em nenhum momento processual, demonstrando a incorreção da prescrição no caso em questão, pois os pagamentos irregulares realizados pela requerente foram cessados apenas em 2012, quando finalizou o seu mandato e quando cessaram os efeitos de garantia, bem como a requerente e os demais responsáveis arrolados no polo passivo da tomada de contas originária foram devidamente citados em julho de 2016 e o referido acórdão de julgamento foi publicado em novembro de 2018.





45. Além disso, em sintonia com a equipe técnica e o Ministério Público de Contas, não vislumbro uma suposta violação da ampla defesa ou contraditório por não ter sido oportunizado à requerente para que regularizasse as falhas existentes no cumprimento do contrato firmado com a empresa Solução Ambiental antes da instauração do processo fiscalizatório, uma vez que este Tribunal de Contas possui competência para instaurar de ofício a tomada de contas, quando constatados indícios de danos ao erário, consoante disposições do antigo e do vigente Regimento Interno:

Resolução Normativa 14/2007-TP (antigo regimento):

Art. 149-A. Se no curso de qualquer fiscalização forem constatados fatos ou atos que causem dano ao erário ou que apresentem irregularidades insanáveis que possam configurar atos de improbidade administrativa, a equipe de instrução ou o secretário de controle externo deverá propor ao relator que seja determinada a instauração ou conversão do processo em tomada de contas. (Nova redação do artigo 149 e inclusão do artigo 149-A dada pela Resolução Normativa nº 09/2018).

Resolução Normativa 16/2021-TP (novo regimento)

Art. 151 Na hipótese de identificação de indícios de dano ao Erário, no curso de um processo de fiscalização, poderá o Relator determinar sua conversão em Tomada de Contas Especial, a fim de apurar responsabilidades, aplicar sanções cabíveis e promover o resarcimento das despesas irregularmente efetuadas, inclusive com adoção de medidas cautelares.

§ 1º Não caberá recurso da decisão que determina a conversão em Tomada de Contas, ressalvada a oposição de Embargos de Declaração.

§ 2º A Tomada de Contas Especial por Conversão será distribuída ao Relator que determinou a conversão e, no caso de decisão plenária, será distribuída ao Relator do processo originário

46. De igual modo, acompanho o entendimento técnico e ministerial quanto ao fato de que o julgamento de contas não impede a realização de novos apontamentos acerca de irregularidades constantes de exercícios que tiveram contas anteriormente aprovadas por esta Corte de Contas, uma vez que a fiscalização promovida nos processos de contas geralmente é realizada por amostragem e a irregularidade detectada na tomada de contas só foi encontrada mediante inspeção *in loco*.





47. Para corroborar essa assertiva, trago aos autos o entendimento jurisprudencial desta Corte de Contas:

Processual. Contas de Gestão. Coisa Julgada. Irregularidades não detectadas. O julgamento de contas de gestão pelo Tribunal de Contas não faz coisa julgada sobre irregularidades não detectadas, tendo em vista que a apreciação das contas de gestão é instruída por meio de procedimentos de fiscalização realizados por amostragem, de forma que o órgão de controle externo pode, em outros processos, identificar e apontar impropriedades não detectadas anteriormente, bem como determinar sua correção e/ou aplicar as sanções cabíveis. (Recurso Ordinário. Relator: Conselheiro Antônio Joaquim. Acórdão nº 26/2015-TP. Julgado em 24/02/2015. Publicado no DOC/TCE-MT em 12/03/2015. Processo nº 10.404-3/2012).

48. No entanto, ressalto que a não constatação de falhas na execução correta do Contrato 35/2009 durante o julgamento das contas da rescindente e ex-gestora do Município de Alta Floresta, Sra. Maria Izaura, deve ser considerada como circunstâncias atenuantes, as quais serão mais bem esclarecidas abaixo.

49. Passando para a análise das irregularidades, observo que não foram trazidos novos elementos no presente feito que afastem a sua ocorrência, com destaque para a irregularidade, relacionada à ausência de garantia do contrato, cuja situação sequer foi refutada pela rescindente, razão pela qual as irregularidades de código JB01 e HB06 devem ser mantidas.

50. Por outro lado, com relação às sanções impostas à requerente, com destaque para o alto montante que foi condenada a restituir, destaco que a responsabilização dos agentes públicos, perante o Tribunal de Contas, depende da confirmação de uma irregularidade ou prejuízo ao erário e a caracterização de dolo ou no mínimo da culpa *stricto sensu* qualificada, isto é, quando a conduta for cometida com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia, sem contar a necessidade da demonstração do nexo de causalidade entre a conduta do agente e o resultado.

51. Fisco, ainda, que as disposições da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB estabelecem que o julgador, na aplicação de sanções,





deverá considerar a natureza e a gravidade da infração cometida, os obstáculos e as dificuldades reais enfrentadas pela gestão, como também preceituam que o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas somente em caso de dolo ou erro grosseiro.

52. Para maior compreensão, vejamos a transcrição dos dispositivos citados:

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.

[...]

Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

53. Passando para o caso concreto, pondero que, inegavelmente, os ordenadores de despesas têm a obrigação de acompanhar, controlar e fiscalizar a execução dos contratos do ente público.

54. No entanto, entendo que é desarrazoado exigir dos gestores que saibam, de forma minuciosa, se todos os serviços realizados em seu órgão estão sendo efetuados integralmente e de forma satisfatória, principalmente quando a área técnica deste Tribunal de Contas não aponta nenhuma irregularidade durante os processos de contas de gestão do município em diversos exercícios (2009, 2010, 2011, 2012 e 2013), tendo em vista que a inconsistência apurada na Tomada de Contas só foi constatada pela unidade técnica em 2014, isto é, após quase 5 (cinco) anos da execução do contrato e após a intervenção da Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Ministério Público do Estado de Mato Grosso - MPE-MT.





55. Explico melhor. A irregularidade em questão ocorreu inicialmente pelo fato de que o aterro sanitário do município de Alta Floresta-MT não possuía licença ambiental no ano de 2009 quando começou a concessão; no entanto, o próprio relator originário ponderou que a responsabilidade pela obtenção do licenciamento ambiental específico do SIPAR passou a ser da empresa contratada, por força da cláusula 10 do instrumento contratual.

56. Além disso, o referido relator citou que a empresa firmou um Termo de Ajustamento de Conduta – TAC com o Ministério Público de Contas para que protocolassem perante a SEMA o requerimento de licenciamento ambiental, o que foi realizado, oportunidade na qual a concessionária obteve uma Licença Prévia e de Implantação, com validade provisória até 10/10/2017 e com algumas condicionantes.

57. No entanto, apenas no início do ano de 2013 a SEMA-MT instaurou processo administrativo para apurar a real situação do tratamento dos resíduos sólidos, apresentando a notificação 111408 em 2014, na qual intimou a Prefeitura de Alta Floresta para que retirasse e realocasse em local adequado o lixo que vinha sendo depositado em local inadequado (Doc. 97644/2016 – fls. 32/36).

58. Para corroborar essas assertivas, vejamos a transcrição do voto do relator originário proferido na Tomada de Contas 9385/2016:

[...] Nesse aspecto, não há que se falar em descumprimento de obrigações contratuais por parte da Prefeitura Municipal, pois, expressamente, por força do próprio Contrato de Concessão nº 035/2009, a responsabilidade pela obtenção do licenciamento ambiental específico do SIPAR passou a ser da empresa Contratada [...]

Ainda no exercício de 2009, a Concessionária Solução Ambiental fez parte, como Compromissária, do Termo de Ajustamento de Conduta decorrente do Inquérito Civil nº 200/2009 (doc. nº 97638/2016, fl. 2/8), instaurado pelo Ministério Pùblico Estadual [...]

No exercício de 2012, a SEMA, mediante compromisso da Concessionária em realizar as obras previstas nas condicionantes, emitiu Licença Prévia (LP 302506/2012) e de Implantação (LI 61270/2012), com validade provisória até 10/10/2015, Parecer Técnico nº





66994/CGRUH/CGRS/SUIMIS/2012 (doc. Nº 97638/2016, fl. 233) [...]

Consoante a cláusula 6.2 do Contrato de Concessão nº 035/2009, a responsabilidade pelo tratamento do chorume foi integralmente atribuída à Concessionária, a saber:

Clausula 6. DAS CONDIÇÕES DE REMUNERAÇÃO:
6.2 Caso seja necessário o tratamento e controle do chorume gerado pelo atual aterro sanitário de Alta Floresta, a Concessionária se responsabilizará pelo processamento deste chorume. (original não destacado)

[...] Além disso, reforça a conclusão acerca da inexecução dos serviços contratados as notícias da mídia (sites: Notícia Exata e MT Notícias, de 08/04/2015 e 29/05/2016, respectivamente) acerca de resíduos sólidos e lixos hospitalares depositados de forma irregular [...]

Tanto que, no dia 19/01/2014, houve a notificação nº 111408 pela SEMA para que retirasse e realocasse em local adequado o lixo que vinha sendo depositado em local inadequado às margens da Rodovia MT 208.

Diante desse quadro, é evidente que o não cumprimento das condicionantes exigidas pelo órgão ambiental SEMA/MT colocou em risco a saúde pública e o meio ambiente, pois os danos ambientais podem afetar o lençol freático e os cursos d'água, pela falta de tratamento e destinação final dos rejeitos (Chorume). Esta é a conclusão dos órgãos técnicos ambientais. [...]

(Voto do relator – fls. 12/20 Doc. 220447/2018 – Processo 9385/2016);

59. O relator originário também citou algumas medidas adotadas pela Prefeitura. Vejamos:

Depreende-se dos autos a existência da atuação da fiscalização por parte do Executivo Municipal, nos termos dos Pareceres Técnicos nº 021 e 023/2013, elaborados a partir das vistorias realizadas pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente, em 05/09/2013 e 16/09/2013, respectivamente (doc. Digital nº 97638/2016, fls. 276/473).

Além disso, insta destacar que, para regulamentar a referida concessão, o Poder Público Municipal editou a Lei nº 2060/2013, que tratou da autorização para a constituição de sociedade de propósito específico, cujo artigo 3º assim dispõe:

Art. 3º – Para a fiscalização permanente da execução da presente anuência, ficam designados os membros do Conselho Municipal de Desenvolvimento e Meio Ambiente – CONDEMA, criado pela Lei Municipal nº 909/99.

Assim, de acordo com o Relatório nº 001/2013 elaborado pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento e Meio Ambiente – COMDEMA (doc. Nº 97638/2016, fls. 276/473), a partir da vistoria realizada em 08/11/2013, registrou-se os serviços executados no Aterro Sanitário não atenderam às





especificações técnicas e às cláusulas contratuais para minimizar os impactos ambientais, nos seguintes termos:

- 1) não houve a implementação do SIPAR, mas apenas a separação e prensagem de plásticos e metais de parte dos resíduos que chegaram ao lixão;
- 2) não foram realizados investimentos;
- 3) não houve o processamento do chorume;
- 4) os serviços não foram executados conforme as especificações técnicas;
- 5) os prazos do cronograma não foram cumpridos;
- 6) as exigências impostas pelos órgãos ambientais não foram cumpridas;
- 7) não foram fornecidos ao funcionários os equipamentos de proteção individual (EPI) necessários.

A própria Prefeitura Municipal instaurou o Processo Administrativo nº 001/2013, no qual concluiu pela ocorrência de inadimplência contratual, motivo pelo qual houve a declaração da caducidade do Contrato de Concessão pelo Gestor Asiel Bezerra de Araújo, por meio do Decreto nº 340/2015, de 23/06/2015, retornando a responsabilidade pelo “Aterro Sanitário” à Prefeitura Municipal de Alta Floresta.

60. Sendo assim, pela leitura do próprio voto do relator originário é possível verificar que, desde a assinatura do contrato de concessão de 2009, a responsabilidade por evitar e sanear a irregularidade era da empresa Solução Ambiental Ltda, e que a referida empresa conseguiu obter a licença provisória da SEMA-MT mediante o cumprimento de condicionantes, cujos descumprimentos só foram confirmados por parte da SEMA-MT em 2014.

61. Ainda por cima, é possível verificar que a gestão não ficou totalmente inerte, uma vez que abriu procedimentos para a fiscalização do contrato de concessão e, logo após a primeira notificação da SEMA, isto é, em 2015, promoveu a caducidade do negócio jurídico.

62. Analisando o processo originário, também verifiquei que a recorrente, em sua defesa apresentada no processo originário (Protocolo 130559/2016 – Processo 9385/2016), alegou que a fiscalização dos serviços foi realizada pela Secretaria de Obras do Município, bem como informou que instaurou uma Comissão Especial por meio do Decreto 4.024/2011, integrada pelas senhoras Maria de Lourdes Carvalho, Cassia Leite de Carvalho e Helena Ferreira Sampaio, para





apurar o cumprimento contratual (fls. 23/24 - Doc. 115438/2016 – Processo 9285/2016).

63. Desse modo, vislumbro que não restou provado que os ex-gestores foram omissos ou concorreram pela irregularidade JB01, de modo a ensejar uma condenação tão gravosa como a restituição de valores, bem como destaco que, entre a gestão da rescindente (2009 a 2012), a concessionária possuía a licença ambiental provisória mediante o cumprimento de condicionantes, os quais só foram verificados que não estavam sendo cumpridos após a gestão em 2014. Por consequência, é possível concluir que durante a gestão da rescindente não havia problemas que impediam uma atitude tão drástica que era o não pagamento por um serviço essencial, que não poderia ser interrompido.

64. Além disso, não há como menosprezar a existência de uma rede de subordinados que auxiliam os gestores na consecução dos objetos da administração pública, sobretudo no acompanhamento e fiscalização de um contrato de concessão de um objeto que trate de um assunto muito específico e que exige uma formação acadêmica para maior compreensão.

65. Analisando o processo originário (Tomada de Contas Ordinária 9385/2016), não verifiquei a inclusão ou chamamento processual desses servidores públicos que atuaram em auxílio direto na fiscalização e legalidade do contrato e que possuíam expertises sobre o assunto, tais como: pareceristas técnicos e jurídicos, fiscais de contrato e afins.

66. Conforme explicitado em linhas anteriores, no caso concreto houve a instauração de uma comissão especial para apurar o cumprimento contratual, como também foi relatado que a fiscalização dos serviços foi realizada pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Secretaria Municipal de Obras.

67. Registro que a rescindente, em sua defesa apresentada no processo originário (Protocolo 130559/2016 – Processo 9385/2016), trouxe diversos





documentos referentes às eventuais medições dos serviços que contêm assinaturas de algum responsável pela Secretaria Municipal de Obras e diversos documentos rubricados de forma ilegível por terceiros, inclusive alguns com a assinatura de uma tal de “Lurdes”, a qual pode ser a integrante da comissão especial citada (Docs. 115438/2016, 115439/2016; 115440/2016 e 115441/2016 – Processo 9285/2016).

68. Logo, comprehendo que esses agentes públicos deveriam ter sido incluídos nos autos para maior elucidação dos fatos e para punir de forma mais justa os reais responsáveis causadores das impropriedades, pois o ato de penalizar diretamente o gestor por todas irregularidades ocorridas no órgão renega a existência de segregações de funções.

69. Concordo que os ordenadores de despesas até podem ser penalizados pelos atos dos seus subordinados, pois possuem o dever de escolher seus auxiliares diretos com esmero, sob pena de responderem por culpa *in vigilando* e culpa *in eligendo*, como também é o principal servidor público a decidir sobre a conveniência e oportunidade efetivas o procedimento administrativo.

70. Todavia, no meu entender, é necessário, em todo processo de controle externo, que se faça a individualização das condutas e demonstração do respectivo nexo causal com a ocorrência da irregularidade, com o intuito de evitar a responsabilização automática pelo simples fato de que o agente público exerceu, naquele momento, uma função de direção.

71. Nesse rumo é o entendimento jurisprudencial deste Tribunal de Contas:

Responsabilidade. Autoridade política gestora. *Culpa in eligendo* ou *in vigilando*. Descentralização administrativa. 1) A responsabilidade a título de culpa *in eligendo* ou *in vigilando*, da autoridade política gestora delegante, em relação aos atos delegados, não é automática ou absoluta, sendo que a análise do caso concreto é imprescindível para sua definição. 2) Responsabilizar as autoridades gestoras simplesmente por serem ocupantes de cargos de maior hierarquia, sem





comprovação de nexo de causalidade entre possíveis irregularidades e sua atuação, configura responsabilização presumida. 3) Não é razoável exigir da autoridade gestora máxima, a supervisão irrestrita de todos os atos praticados em cada um dos setores da Administração, pois, se assim fosse exigido, restaria esvaziado o propósito da descentralização administrativa. 4) A mera delegação formal não é suficiente para eximir de responsabilidade o delegante, muito menos para ensejar a responsabilização somente dos delegatários, devendo ocorrer a apuração do nexo de causalidade entre a conduta individual dos responsáveis apontados e as irregularidades a estes imputadas. (AUDITORIA. Relator: VALTER ALBANO. Acórdão 6/2021 - TRIBUNAL PLENO. Julgado em 09/02/2021. Publicado no DOC/TCE-MT em . Processo 163082/2016).

72. Foi nesse sentido, também, o entendimento do Ministro do Superior Tribunal de Justiça, Dr. Mauro Campbell:

“A aplicação de penalidades administrativas não obedece à lógica da responsabilidade objetiva da esfera cível (para reparação dos danos causados), mas deve obedecer à sistemática da teoria da culpabilidade, ou seja, a conduta deve ser cometida pelo alegado transgressor, com demonstração de seu elemento subjetivo, e com demonstração do nexo causal entre a conduta e o dano” (EREsp. 1318051/RJ, Rel. Ministor MAURO CAMPBELL MARQUES, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 08/05/2019, D? Je 12/06/2019).

73. Inclusive, faz-se oportuno registrar também que há julgados atuais do TCU que afastam a responsabilidade das autoridades máximas e seus substitutos pela ocorrência de um ato ilícito em hipóteses nas quais apenas uma análise minuciosa e técnica dos pareceres jurídicos ou técnicos elaborados pelos seus subordinados poderia evitar a irregularidade, conforme se extrai da transcrição do julgado abaixo:

Não cabe a responsabilização de dirigente de órgão ou entidade por irregularidade que só poderia ser detectada mediante completa e minuciosa revisão dos atos praticados pelos subordinados, sobretudo na presença de parecer técnico e jurídico recomendando a prática do negócio jurídico, salvo quando se tratar de falha grosseira ou situação recorrente, que impede o reconhecimento da irregularidade como caso isolado. (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. REPRESENTAÇÃO. Relator: BENJAMIN ZYMLER. Acórdão 1529/2019 - Plenário. Data da Sessão 03/07/2019. Jurisprudência do TCU).





74. Dito isso, considerando os preceitos extraídos da LINDB e da jurisprudência acima, comprehendo que é totalmente plausível concluir que os gestores poderiam imaginar que os respectivos serviços estavam sendo cumpridos de forma integral, razão pela qual deveriam ser totalmente pagos, uma vez que as suas contas foram aprovadas por este Tribunal e por não terem conhecimento de nenhum outro processo fiscalizatório instaurado em seu desfavor sobre o assunto, bem como pelo fato de que os processos promovidos pela SEMA e MPE só foram concluídos após a gestão da rescindente, frisando que neste período a concessionária possuía uma licença ambiental provisória concedida pela SEMA-MT.

75. Inclusive, novamente destaco que na vigência do Contrato 35/2009 durante a gestão da Maria Izaura Dias Alfonso, isto é, entre os anos de 2009 e 2012, a concessionária possuía a licença ambiental provisória da SEMA, a qual só foi interrompida pela constatação de falhas em 2014, demonstrando que durante a gestão da rescindente não havia provas concretas da ocorrência da irregularidade.

76. Outro aspecto que merece ser sopesado é o fato de que uma suposta interrupção dos pagamentos, sem a confirmação incontestável da irregularidade, poderia acarretar a paralisação de um serviço essencial à saúde, ao meio ambiente equilibrado e ao bem estar social.

77. Além disso, conforme foi demonstrado, os ex-gestores promoveram atos proativos para a fiscalização e de cobrança da empresa para que efetuasse melhoria e a completa execução contratual, atitudes que demonstram que não se portaram de forma inerte e nem em colúio com as irregularidades realizadas pela empresa Solução Ambiental.

78. Desse forma, entendo que não houve dolo ou erro grosseiro por parte dos ex-prefeitos de Alta Floresta, bem como inexistem elementos suficientes nos autos que demonstrem o pleno conhecimento da irregularidade, má-fé, obtenção de vantagens ou proveito econômico por parte dos ex-gestores, pois não foi demonstrado





que agiram deliberadamente para o cometimento da inconsistência em questão ou atuaram de forma bem abaixo do esperado de um agente público médio, dado que a própria unidade de controle externo, especialista no assunto, demorou para constatar as inconsistências no negócio jurídico.

79. Outrossim, entendo que não é razoável exigir da ex-gestora uma checagem minuciosa e **técnica** de todas informações e particularidades que envolvem a execução dos serviços objetos do Contrato 35/2009, antes de efetuar o pagamento integral pelos serviços. Até porque essa análise detalhada e demorada poderia inviabilizar e obstruir as demais atividades de administração do ente municipal e de implantação de políticas públicas necessárias para o alcance do bem comum dos municípios.

80. Verifico, também, que a empresa Solução Ambiental Ltda. foi a única beneficiada com os pagamentos irregulares, tendo em vista que prestou os serviços de forma parcial e recebeu de forma integral, motivo pelos quais deve ser a única condenada a restituir os referidos valores ao erário.

81. Portanto, concluo que a rescindente ex-prefeita de Alta Floresta, Sra. Maria Izaura Dias Alfonso, não deve ser condenada a restituir valores aos cofres públicos pelos danos provenientes das falhas nos serviços prestados no Contrato de Concessão 35/2009, medida que também se estende ao Sr. Aziel Bezerra de Araújo, ex-prefeito de Alta Floresta, por força das disposições do §1º do art. 350 da Resolução Normativa 16/2021-TP (RITCE/MT) e porque as questões fáticas e de direito que envolvem o ex-gestor são os mesmos que os da rescindente.

82. Por fim, com relação ao pleito acautelatório pugnado pela requerente para suspender os efeitos da decisão de forma imediata, registro que perdeu o seu objeto no presente momento, em decorrência que o mérito já vai ser julgado e que, logo após, a Secretaria de Certificação e Controle de Sanções será comunicada para que providencie a interrupção da execução dos valores em face da





Sra. Maria Izaura Dias Alfonso e do Sr. Aziel Bezerra de Araújo, até mesmo que sejam excluídos dos polos passivos de possíveis ações judiciais.

VI. DISPOSITIVO FINAL DO VOTO

Diante do exposto, com fundamento do art. 375, inciso VI, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso – RITCE/MT (Resolução Normativa 16/2021-TP), não acolho o Parecer Ministerial 531/2022, subscrito pelo procurador de Contas, Dr. Getúlio Velasco Moreira Filho, e **VOTO** pelo **conhecimento do presente Pedido de Rescisão e, no mérito, julgá-lo procedente**, no sentido de rescindir parcialmente o Acórdão 109/2018, para:

a) Afastar a responsabilidade dos ex-prefeitos de Alta Floresta senhora **Maria Izaura Dias Alfonso** e senhor **Aziel Bezerra de Araújo**, e considerar **regulares as contas prestadas pelos ex-gestores**, pois não restou demonstrado que concorreram diretamente para a ocorrência da irregularidade relacionada ao pagamento por serviços não realizados integralmente no âmbito do Contrato 035/2009 **(JB01)**;

b) manter os demais dispositivos do Acórdão 109/2018, sobretudo a determinação de restituição ao erário do montante apurado nos autos 938-5/2016 em face da empresa Solução Ambiental Ltda., ante a manutenção de sua responsabilização pela irregularidade (JB01).

Por fim, determino o envio desta decisão à Secretaria de Certificação e Controle de Sanções deste Tribunal, para as providências pertinentes.

Tribunal de Contas, 28 de julho de 2022.

(assinatura digital)³
Conselheiro **ANTONIO JOAQUIM**
Relator

³ Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa Nº 9/2012 do TCE/MT.

