



PROCESSO N.º:	11.210-0/2019
ASSUNTO:	REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA
PRINCIPAL:	PREFEITURA MUNICIPAL DE SINOP
REPRESENTADAS:	ROSANA TEREZA MARTINELLI – Prefeita Municipal VANUSA APARECIDA SERPA MARTINELLI – Pregoeira
ADVOGADO:	RONY DE ABREU MUNHOZ – OAB/MT n.º 11.972
REPRESENTADOS:	RODRIGO DE SOUZA MARTINELLI – Controlador Geral RAPHAEL MOSEH OLIVEIRA JESUS – OLIVEIRA & JESUS CONSULTORIA PROJETOS E TREINAMENTO (CNPJ n.º 27.276.689/0001-38)
ADVOGADO:	NÃO CONSTA
RELATOR:	CONSELHEIRO SUBSTITUTO LUIZ CARLOS PEREIRA

RAZÕES DO VOTO

Inicialmente, reitero os termos da decisão que conheceu desta Representação de Natureza Interna ante o preenchimento dos requisitos autorizadores estabelecidos nos artigos 219 e 224, inciso II, alínea “a”, do Regimento Interno do TCE/MT.

A propósito da juntada de defesa extemporânea pela empresa **OLIVEIRA & JESUS CONSULTORIA PROJETOS E TREINAMENTO**, destaco que os argumentos foram devidamente examinados pela Secex (Doc. Digital n.º 49479/2020) e pelo Ministério Público de Contas (Doc. Digital n.º 62863/2020). Por essa razão, também serão valorados por este Relator, tendo em vista os princípios da busca pela verdade real e do livre convencimento motivado, que norteiam os julgamentos nesta Corte.

Feitas essas considerações, passo a analisar as preliminares arguidas.

1. DAS PRELIMINARES DE ILEGITIMIDADE PASSIVA

Em matéria preliminar, entendo que deve ser rejeitada a alegação de ilegitimidade passiva arguida pela defesa das Representadas, conforme passo a expor.





No caso da Prefeita Municipal, embora seja plausível a tese de que a Chefe do Poder Executivo não pode ser responsabilizada por todo e qualquer ato ocorrido na Administração Municipal, é certo que houve a sua efetiva participação no processo licitatório, mediante o ato de homologação do certame. Assim, não se trata de uma imputação genérica de responsabilidade por culpa *in vigilando* ou *in eligendo*, pois a acusação deriva da atuação específica da Gestora, no exercício de um ato jurídico expressamente previsto na Lei n.º 8.666/1993.

Como se sabe, a homologação constitui fase do procedimento licitatório na qual a Administração exerce o poder de autotutela, em verdadeiro controle de legalidade e legitimidade dos atos praticados no certame. Segundo a doutrina administrativista:

“A autoridade homologadora terá diante de si três alternativas: confirmar o julgamento, homologando-o; ordenar a retificação da classificação no todo ou em parte, se verificar irregularidade corrigível no julgamento; ou anular o julgamento, ou todo o procedimento licitatório, se deparar com irregularidade insanável e prejudicial ao certame em qualquer fase da licitação. Feita a homologação e determinada a adjudicação, a respectiva autoridade passa a responder por todos os efeitos e consequências da licitação. Isto porque, com a homologação, ocorre a superação da decisão inferior pela superior e, conseqüentemente, a elevação da instância administrativa”.¹

Desse modo, em virtude do ato de homologação do Pregão Presencial, torna-se juridicamente viável a responsabilização da Gestora por eventuais vícios que esta deveria ter constatado, conforme entendimento já consagrado na jurisprudência desta Corte:

19.41) Responsabilidade. Gestor público. Culpa em homologação de procedimentos licitatórios. O gestor público que por ato oficial homologa procedimentos licitatórios, conseqüentemente aprovando todos os procedimentos até então adotados, em que restarem comprovados fatos irregulares ou ilegais, poderá responder subjetivamente por culpa *in eligendo* e culpa *in vigilando*, independentemente de ter agido com dolo ou má-fé e de ter havido dano ao erário, devendo sua conduta ser sancionada na forma da lei².

Por outro lado, com relação à legitimidade passiva da Sra. Vanusa Aparecida Serpa Martinelli, ressalto que esse tópico já foi objeto de Decisão deste

1 MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 24ª ed. São Paulo: Malheiros. p. 281.

2 Recurso Ordinário. Relator: Conselheiro Substituto Luiz Carlos Pereira. Acórdão n° 209/2017 -TP. Julgado em 16/05/2017. Publicado no DOC/TCE-MT em 24/05/2017. Processo n° 5.093-8/2015.





Tribunal de Contas
Mato Grosso
TRIBUNAL DO CIDADÃO

GABINETE DO CONSELHEIRO SUBSTITUTO

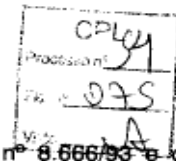
Luiz Carlos Pereira
Telefone: (65) 3613-7167
e-mail: gab.luizcarlos@tce.mt.gov.br

Relator (Doc. Digital n.º 199984/2019), contra a qual não foi interposto recurso, razão pela qual haveria a preclusão da matéria. Porém, considerando se tratar de questão de ordem pública, incumbe-me novamente abordar o tópico, até porque os argumentos defenitivos foram endossados pelo Parecer do MPC.

De fato, destaco que têm razão a defesa e o Ministério Público de Contas ao afirmarem que, em regra, a elaboração do edital e do termo de referência não se inserem nas atribuições usuais da pregoeira.

Não obstante, neste caso específico, nota-se que a participação da Sra. Vanusa Aparecida Serpa Martinelli não se resumiu apenas aos atos da fase externa da licitação, uma vez que figurou como signatária do Edital do Pregão Presencial n.º 54/2017, o que faz presumir ser ela a responsável pela elaboração do instrumento convocatório.

Confira-se, abaixo, o trecho do edital que permite inferir a participação da pregoeira na fase interna (fl. 87 do Doc. Digital n.º 144657/2019):



26.16. Os casos omissos serão resolvidos de acordo com a Lei Federal nº 8.666/93 e o Decreto Municipal nº 046/2007 no que não colidir com a primeira e as demais normas aplicáveis. Subsidiariamente, aplicar-se-ão os princípios gerais de direito

26.17. Fica eleito o foro da Comarca de Sinop, Estado de Mato Grosso, para solucionar quaisquer questões oriundas desta licitação.

Sinop, 12 de setembro de 2017.

Vanusa Aparecida Serpa
Pregoeira - Portaria 379/2017





Desta feita, rejeitada a preliminar arguida pelas defesas e superada a análise dos requisitos de admissibilidade, passo à análise meritória das irregularidades.

2. DA IRREGULARIDADE NA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PRIVADA PARA PRESTAR CURSO DE FORMAÇÃO DA GUARDA MUNICIPAL (JB 01)

2.1. Da ilicitude na contratação

O primeiro achado (**JB 01**), subdividido em dois itens, diz respeito à suposta irregularidade na contratação de instituição privada para o curso de formação da guarda municipal, onerando os cofres públicos municipais, sendo descrito pela Secex da seguinte forma:

Sr^a ROSANA TEREZA MARTINELLI – Prefeita Municipal de Sinop/MT, período a partir de 01.01.2017;

Sr^a VANUSA APARECIDA SERPA MARTINELLI – Pregoeira do Município de Sinop/MT, período: a partir de 01.01.2017;

Empresa: RAPHAEL MOSEH OLIVEIRA JESUS, FANTASIA: OLIVEIRA & JESUS, CNPJ: 27.276.689/0001-38.

1. **JB 01. Despesa_Grave_01.** Realização de despesas consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, ilegais e/ou ilegítimas (art. 15 da Lei Complementar 101/2000; art. 4º da Lei 4.320/1964). 1.1. Pagamento irregular R\$ 87.091,38, valor original não atualizado, para Empresa Raphael Moseh Oliveira Jesus, OLIVEIRA & JESUS, CNPJ: 27.276.689/0001-38, para realização de curso de formação da Guarda Municipal de Sinop/MT, cuja atribuição é exclusiva de instituições públicas de Segurança Pública ou regularmente autorizadas/credenciadas para formação funcional de seus integrantes em estabelecimentos de ensino de atividade policial, sob a forma de CONVÊNIO, na forma da lei, constituindo-se em irregularidade/ilegalidade passível de ressarcimento pela inobservância à lei regulamentadora e pelo dano ao erário do município de Sinop/MT. (art. 15 c/c 16 e 17 da Lei Complementar 101/2000; art. 4º da Lei 4.320/1964; Lei Federal nº 13.022, de 8.08.2014; Lei Federal nº 10.826/2003 e o Decreto Federal nº 5.123/2004).

Empresa: RAPHAEL MOSEH OLIVEIRA JESUS, FANTASIA: OLIVEIRA & JESUS, CNPJ: 27.276.689/0001-38 – Responsável solidária ao ressarcimento.

1.2. Recebeu pagamentos da ordem de R\$ 87.091,38 (oitenta e sete mil, noventa e um reais e trinta e oito centavos), valor original não atualizado, sem ter autorização ou credenciamento para realização de curso de formação da Guarda Municipal de Sinop, atribuição exclusiva de instituições públicas de Segurança Pública, sob a forma de CONVÊNIO. (art. 15 c/c 16 e 17 da Lei





Complementar 101/2000; art. 4º da Lei 4.320/1964; Lei Federal nº 13.022, de 8.08.2014; Lei Federal nº 10.826/2003 e o Decreto Federal nº 5.123/2004).

Consoante ressaltou a Unidade Técnica, a ilicitude dos pagamentos em favor da empresa Representada decorrem do fato de ser juridicamente inviável a contratação de entidade privada para ministrar curso de formação da Guarda Municipal do Município de Sinop.

Sobre o tema, merece destaque a Lei Federal n.º 13.022/2014 – Estatuto Geral das Guardas Municipais, a qual apresenta, em seus artigos 11 e 12, os principais aspectos acerca da capacitação de tais agentes públicos:

Art. 11. O exercício das atribuições dos cargos da guarda municipal requer capacitação específica, com matriz curricular compatível com suas atividades.

Parágrafo único. Para fins do disposto no caput, poderá ser adaptada a matriz curricular nacional para formação em segurança pública, elaborada pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) do Ministério da Justiça.

Art. 12. É facultada ao Município a criação de órgão de formação, treinamento e aperfeiçoamento dos integrantes da guarda municipal, tendo como princípios norteadores os mencionados no art. 3º.

§ 1º Os Municípios poderão firmar convênios ou consorciar-se, visando ao atendimento do disposto no caput deste artigo.

§ 2º O Estado poderá, mediante convênio com os Municípios interessados, manter órgão de formação e aperfeiçoamento centralizado, em cujo conselho gestor seja assegurada a participação dos Municípios conveniados.

§ 3º O órgão referido no § 2º não pode ser o mesmo destinado a formação, treinamento ou aperfeiçoamento de forças militares.

A partir desses artigos, pode-se vislumbrar somente três alternativas para a capacitação dos guardas municipais: **i.** criação de órgão municipal de formação (caput do artigo 12); **ii.** celebração de convênios ou de consórcios intermunicipais para tal finalidade (§1º do artigo 12); **iii.** adesão, pelo município interessado, a um órgão estadual centralizado de formação de guardas municipais (§ 2º do artigo 12).

Além disso, evidencia-se a inexistência de margem legal para a contratação de uma entidade privada para ministrar os cursos de formação, pois o próprio texto da lei somente prevê hipóteses em que o poder público seja o protagonista desse processo.





Com efeito, a conclusão não poderia ser outra, uma vez que se tem sob análise a formação de agentes públicos que exercerão uma *atividade privativa do Estado*, os quais possuem autorização para o uso de arma de fogo e colaboram com os órgãos de segurança pública e o desenvolvimento de ações de prevenção à violência (artigo 5º, IV e XVI, e artigo 16 da Lei n.º 13.022/2014).

Tanto é que a legislação municipal que disciplina a Guarda Municipal somente contém autorização para a celebração de convênios pela Chefe do Poder Executivo, confira-se:

Lei Municipal n° 2.369/2016.

Art.16. Os Guardas Civis Municipais serão submetidos ao curso de formação profissional baseado no programa estabelecido pela Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP, denominado de Matriz Curricular Nacional para Formação de Guardas Municipais, e do curso de Bombeiro Civil de Aeródromo.

(...)

Art.18. Fica o Chefe do Poder Executivo autorizado a celebrar os convênios que se fizerem necessários para execução da presente Lei.

Ademais, dos autos do procedimento investigatório instaurado pelo Ministério Público Estadual, tem-se a informação de que representantes da Prefeitura Municipal de Sinop se dirigiram até a Delegacia de Polícia Federal para obterem informações sobre o procedimento adequado a ser adotado para a realização do referido curso, momento em que foram alertados sobre as formalidades legais a serem observadas, conforme se observa do seguinte trecho da Informação Policial n.º 2272018-NUARM/DPF/SIC/MT (fl. 271 e ss. do Doc. Digital n.º 144657/2019):

Por volta do dia 17 de julho de 2017, fomos procurados por integrantes da Guarda Civil Municipal de Sinop - MT que buscavam informações sobre como proceder para o curso de formação de seus agentes, especialmente no que tange ao porte de armas de fogo. [...]

Na ocasião desse atendimento, os interessados fizeram menção à abertura de licitação para a contratação de empresa privada que ficaria responsável pela realização do curso de formação de seus agentes, inclusive os cursos operacionais e de tiro. Após rápida pesquisa, os alertamos sobre o teor do item 10 do MemorandoCircular n° 03/2016 - DARM/DIREX/DPF que, como veremos,





estabelece um rol taxativo de instituições autorizadas a ministrar os cursos de formação das guardas municipais, todas elas de natureza pública.

Mas por desconhecermos à época, de forma sistemática a legislação pertinente à matéria, solicitamos aos integrantes dessa comissão que fizessem contato diretamente com a DARM/DIREX/PF ou que formalizassem as suas dúvidas em documento próprio para que pudéssemos enviá-lo àquela divisão ou à outra unidade da Polícia Federal competente em forma de consulta normativa. Como não houve protocolo nesta delegacia de documento algum da parte deles, inferimos que o contato tenha se dado diretamente com o órgão central da Polícia Federal ou com a Superintendência Regional em Mato Grosso. (grifo nosso)

Como se vê, a leitura do excerto acima é suficiente para afastar qualquer alegação de que os vícios constatados se tratariam de "erros escusáveis". Isso porque os agentes públicos municipais tiveram a possibilidade obter todas as informações necessárias para que a legislação de regência fosse adequadamente cumprida, inclusive mediante a cooperação com órgãos de outros entes federativos.

Não obstante, houve a já mencionada contratação irregular de empresa privada para a prestação do aludido serviço.

Também reforça a conclusão ora adotada o fato de que a própria Administração Municipal reconheceu a ilicitude do pagamento à empresa OLIVEIRA & JESUS, inclusive imputando à contratada, em processo administrativo, o dever de ressarcimento ao erário municipal dos valores recebidos. Naqueles autos, a Administração Municipal pontuou (fls. 430 do Doc. Digital n.º 196855/2019):

[...] Conforme apresentado, TODOS os cursos de formação de Guardas Municipais Civas devem ter autorização de funcionamento do Ministério da Justiça, por intermédio da Polícia Federal, nesse sentido já oficiamos a PF e nos informou que não há autorização (fls. 223/227), e NÃO somente os exames de Psicotécnico, de Tiro e Armamento, esses últimos precisam de convênio específico.

[...] A empresa contratada, por meio de licitação, para a realização desse curso aparenta não ter dado a devida importância, começando com atrasos na conclusão dos cursos; informou somente no final do contrato que não poderia realizar as últimas etapas do curso para o qual foi contratada, por não ter um profissional capacitado e credenciado na Polícia Federal para ministrar o curso de Psicotécnico e o curso de Armamento e Tiro, que também é necessário fazer um convênio específico com algum órgão que tenha autorização da Polícia Federal e, ainda, o Estágio Prático, para só então dar o curso por encerrado.





Em ato subsequente, a Prefeita Municipal homologou a conclusão acima destacada, com a aplicação de penalidades à empresa contratada (fls. 445 do Doc. Digital n.º 196855/2019):

“DESPACHO PAS n.º. 043/2019 [...]”

Acolho a decisão expressa no Relatório de Análise de Recurso Administrativo da Comissão Processante Permanente, ante as irregularidades praticadas pela Empresa RAPHAEL MOSEH OLIVEIRA JESUS e DEFIRO pelas penalidades de:

- a) IMPEDIMENTO DE LICITAR E CONTRATAR COM A PREFEITURA MUNICIPAL DE SINOP PELO PERÍODO DE 02 (DOIS) ANOS, previsto no Art. 7º da Lei Federal n.º. 10.520/2002;
- b) DESCONSIDERAÇÃO DO CURSO MINISTRADO EM SEU TODO, anulando o já ministrado por falta de qualificação técnica da empresa em comento;
- c) RESSARCIMENTO AO ERÁRIO à Prefeitura Municipal de Sinop/MT do montante já pago, que perfaz o montante de R\$ 88.041,51 (oitenta e oito mil e quarenta um reais e cinquenta e um centavos).
- d) ENVIO de CÓPIA integral do processo ao MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL – MPE, para que sejam tomadas as providências cabíveis quanto à responsabilização da referida empresa nas esferas cível e criminal [...]”.

Considero que a punição da empresa no referido processo administrativo sancionador não exime de responsabilidade a Gestora Municipal e a Pregoeira (esta última por ter sido a subscritora do Edital da licitação), uma vez que a sua omissão culposa, por inobservância do dever de cuidado exigido de todo agente público, foi determinante para a ocorrência do pagamento indevido. Sem embargo, trata-se de circunstância relevante a ser valorada em favor das representadas, porque estas tomaram providências administrativas no intuito de elidir os danos verificados.

Esse fato, somado à inexistência, nestes autos, de elementos que indiquem dolo das agentes públicas, leva à conclusão de que seria desproporcional condená-las a ressarcirem o erário pelo dano, sendo suficiente a aplicação de multa para assegurar a função sancionadora desta Corte.

Nesse ponto, em atenção à exigência do § 2º do artigo 22 da LINDB, pontuo que, no caso concreto, a irregularidade constatada ensejou graves danos à administração, com a ocorrência de prejuízo ao tesouro municipal. Além disso, embora





o Achado tenha sido caracterizado como irregularidade de natureza grave (JB 01), ressalto que o caso concreto demonstrou significativa lesividade.

Por esses fundamentos, e como forma de atingir a finalidade retributiva e preventiva da penalidade, entendo necessário exasperar o valor da multa para um patamar acima do previsto no inciso II, "a", do artigo 3º da Resolução Normativa n.º 17/2016, o que faço com amparo no § 3º do mesmo dispositivo, que assim dispõe:

Art. 3º. As multas aos responsáveis por irregularidades que caracterizem infração a norma legal ou regulamentar, descumprimento de decisão do Tribunal de Contas, reincidência no descumprimento de decisão, sonegação de documento ou informação ao TCE/MT, obstrução ao livre exercício das auditorias, levantamentos, inspeções, acompanhamentos e monitoramentos serão aplicadas com observância aos valores referenciais em UPF/MT estabelecidos a seguir:

§ 3º. Excepcionalmente, poderá ser imputada multa superior ao parâmetro máximo previsto neste artigo, desde que devidamente justificada na decisão, em razão da gravidade da conduta ou do resultado.

Desse modo, constatado o achado descrito no item 1.1, considero necessário aplicar multa no valor de **20 UPFs/MT** à Sra. **Rosana Tereza Martinelli**, Prefeita Municipal de Sinop, e de **20 UPFs/MT** à Sra. **Vanusa Aparecida Serpa Martinelli**, Pregoeira do Município, com fundamento no artigo 286, inciso III³, do RITCEMT, c/c artigo 75, inciso IV⁴, da Lei Orgânica do TCE/MT e artigo 3º, § 3º, da Resolução Normativa n.º 17/2016⁵.

³Art. 286. Nos termos das disposições do Capítulo IX do Título II da Lei Complementar Estadual nº 269/2007, o Tribunal Pleno, as Câmaras ou o julgador singular poderão, em cada processo, aplicar multa de até 1.000 (mil) vezes o valor da Unidade Padrão Fiscal de Mato Grosso - UPF/MT ou outra que venha a sucedê-la, a cada responsável por: [...]

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

⁴Art. 75 O Tribunal aplicará multa de até 1.000 (mil) vezes a Unidade Padrão Fiscal de Mato Grosso - UPF/MT ou outra que venha a sucedê-la, na gradação estabelecida no regimento interno, aos responsáveis por: [...]

IV. descumprimento de decisão, diligência, recomendação ou solicitação do Tribunal; [...]

⁵Art. 3º. As multas aos responsáveis por irregularidades que caracterizem infração a norma legal ou regulamentar, descumprimento de decisão do Tribunal de Contas, reincidência no descumprimento de decisão, sonegação de documento ou informação ao TCE/MT, obstrução ao livre exercício das auditorias, levantamentos, inspeções, acompanhamentos e monitoramentos serão aplicadas com observância aos valores referenciais em UPF/MT estabelecidos a seguir:

§ 3º. Excepcionalmente, poderá ser imputada multa superior ao parâmetro máximo previsto neste artigo, desde que devidamente justificada na decisão, em razão da gravidade da conduta ou do resultado.





Por outro lado, reputo que a recomposição da lesão ao erário deve ser suportada pela empresa beneficiária, porque contratou com o Poder Público tendo ciência de sua incapacidade de prestar o serviço, em razão da vedação legal existente.

Vejamos, mais detidamente, a questão do dano ao erário.

2.2. Da quantificação do dano ao erário

A respeito do valor do dano, a Secex expôs que os pagamentos realizados em favor da empresa totalizaram **R\$ 87.091,38** (fl.16 do Doc. Digital n.º 144680/2019).

Entendo, quanto a esse ponto, que não deve ser acolhido o argumento da empresa, ao afirmar que não haveria dano pelo fato de o curso ter sido ministrado em etapas distintas e que, por esse motivo, somente teria recebido os valores pertinentes aos serviços efetivamente prestados.

Isso porque, segundo consta dos autos, em razão do reconhecimento posterior da vedação legal a que a empresa realizasse os cursos relacionados à utilização de armamento, a Administração foi obrigada a desconsiderar as etapas anteriormente ministradas, porque não teriam qualquer utilidade (fls. 430/445 do Doc. Digital n.º 196855/2019).

A conclusão não poderia ser diversa em razão da indivisibilidade do objeto contratado, pois as etapas do curso de formação se sucedem com uma única finalidade, que é a posterior declaração de aptidão dos servidores/alunos, o que não poderia ocorrer.

A própria descrição do objeto, no instrumento convocatório, reforça essa conclusão, por se referir à "*prestação de serviços para ministrar curso de formação profissional dos guardas civis municipais*", sem qualquer menção, por exemplo, à divisão do objeto em lotes.





Assim, todo o valor dispendido pela Prefeitura em benefício da contratada resultou em dano ao tesouro municipal, razão pela qual mantenho o valor quantificado pela Unidade Técnica.

Diantes desses fatos e fundamentos jurídicos, entendo que esteve configurado o achado de auditoria n.º 1.2 (**JB 01**), impondo-se a condenação da empresa **OLIVEIRA & JESUS CONSULTORIA PROJETOS E TREINAMENTO**, ao ressarcimento ao erário municipal do valor de R\$ 87.091,38 (oitenta e sete mil, noventa e um reais e trinta e oito centavos), com a incidência dos acréscimos legais (juros de mora e correção monetária) na forma do artigo 13 da Resolução Normativa n.º 24/2014⁶, tendo como termo inicial na data do pagamento indevido (02/07/2018).

De igual modo, deve ser aplicada **multa**, a qual fixo em **5%** do valor atualizado do dano, à empresa contratada **OLIVEIRA & JESUS CONSULTORIA PROJETOS E TREINAMENTO**, nos termos do artigo 75, II, da Lei Complementar n.º 269/07⁷ c/c artigos 286, inciso I⁸, e 287 do Regimento Interno desta Corte⁹, artigo 2º, I, da Resolução Normativa n.º 17/2016¹⁰, todas deste Tribunal, bem como o § 2º do artigo 22 da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro¹¹

6 Art. 13. A correção monetária e os juros moratórios incidentes sobre o valor do débito devem ser calculados segundo o prescrito na legislação vigente do ente beneficiário e com incidência a partir da data de ocorrência do dano.

Parágrafo único. Caso o ente não possua legislação que regulamente a atualização do valor do débito, aplica-se o disposto na Lei Orgânica e no Regimento Interno do Tribunal de Contas de Mato Grosso.

7 Art. 75. O Tribunal aplicará multa de até 1000 (mil) vezes a Unidade Padrão Fiscal de Mato Grosso – UPF-MT, ou outra que venha sucedê-la, na graduação estabelecida no regimento interno, aos responsáveis por: [...] II. ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário;

8 Art. 286. Nos termos das disposições do Capítulo IX do Título II da Lei Complementar Estadual nº 269/2007, o Tribunal Pleno, as Câmaras ou o julgador singular poderão, em cada processo, aplicar multa de até 1.000 (mil) vezes o valor da Unidade Padrão Fiscal de Mato Grosso - UPF/MT ou outra que venha a sucedê-la, a cada responsável por: [...] I. ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário;

9 Art. 287. Quando o responsável for condenado à restituição de valores ao erário, além do valor a ser ressarcido, poderá ser aplicada multa de até 10% sobre o valor atualizado do dano, a qual não se submete ao limite de 1.000 UPFs/MT.

10 Art. 2º. Ensejarão a aplicação de multas as seguintes condutas: I. ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário;

11 Art. 22. [...] § 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.





Por fim, destaco que, apesar de haver no Relatório Técnico uma alusão à possível ocorrência de fraude ou conluio entre três das quatro empresas que participaram do certame (fls. 13/15 do Doc. Digital n.º 144680/2019), considero que os autos não possuem elementos suficientes para que esta Corte se pronuncie conclusivamente pela ocorrência ou não desses atos ilícitos, sobretudo porque nem mesmo foram destacados pela Secex como irregularidades específicas.

Assim, tendo em vista que tais fatos estão em apuração perante o Ministério Público Estadual, é prudente aguardar essa investigação e, caso sejam obtidos elementos de convicção mais robustos, não haverá impedimento à instauração de novo procedimento de fiscalização, se necessário.

3. DA SUPOSTA IRREGULARIDADE PELA OMISSÃO DO RESPONSÁVEL PELO CONTROLE INTERNO (EA 01)

O Relatório Técnico propôs também a responsabilização solidária do Sr. Rodrigo de Souza Martinelli, Controlador-Geral Interno da Prefeitura, em decorrência de sua suposta conduta omissiva, assim descrita pela SECEX:

Sr. RODRIGO DE SOUZA MARTINELLI - Controlador Geral Interno da Prefeitura Municipal de Sinop/MT – período a partir de 01/01/2014.

2. EA 01. Controle Interno_Gravíssima_01. Omissão do responsável pela Unidade de Controle Interno em representar ao Tribunal de Contas do Estado sobre as irregularidades/ilegalidades que evidenciem danos ou prejuízos ao erário não reparados integralmente pelas medidas adotadas pela administração (art. 74, §1º, da Constituição Federal; art. 8º da Lei Complementar Estadual nº 269/2007; art. 6º da Resolução Normativa TCE no 33/2012; art. 163 da Resolução Normativa TCE nº 14/2007; art. 6º da Resolução Normativa TCE nº 01/2007).

2.1. O Controlador Geral Interno da Prefeitura Municipal de Sinop/MT, Sr. Rodrigo de Souza Martinelli não adotou providências visando apurar as irregularidades/ilegalidades no processo licitatório Pregão Presencial nº 054/2017, Sistema de Registro de Preços 72/2017 e Ata (ARP) nº 245/2017, pois, mesmo tomando ciência do fato, não se comprova que tenha adotado medidas administrativas internas para correção e reparação do dano e/ou quanto à emissão de relatório, recomendação, notificação ou ainda, oferecimento de Representação Externa junto ao Tribunal de Contas do





Estado, restando caracterizada a situação de omissão e respectiva responsabilidade solidária.

Pois bem. Como é cediço, as atribuições constitucionalmente conferidas aos sistemas de controle interno incluem o necessário apoio à missão institucional do controle externo (inciso IV do artigo 74 da CRFB).

De fato, no ordenamento jurídico previsto pela Constituição Federal de 1988, os sistemas de controle interno têm se tornado parte indispensável para o regular exercício do controle externo, como bem destaca Luís Felipe Valerim Pinheiro:

A existência de um sistema de controle eficiente depende da atuação coordenada entre controle interno e externo, de maneira que este deve atuar a partir dos resultados obtidos por aquele. Com isso, ganha-se com a proximidade do controle interno em relação à atividade controlada, dada sua maior expertise nesta, vislumbrando melhores alternativas para o controle prospectivo e fiscalizando o cumprimento das formalidades dos atos de gestão, bem como colhe-se frutos da autonomia decorrente do controle externo, inclusive podendo sustar atos e contratos (art. 71, IX, X, e §§1º e 2º da CF/88).

Em suma, os sistemas de controle devem sempre agregar a proximidade e a expertise do controle interno à autonomia desfrutada pelo controle externo, mediante a coordenação dos resultados obtidos pelo primeiro em relação aos fins pretendidos pelo segundo.¹²

Por esse motivo, aliás, é que o ordenamento jurídico confere aos controladores a prerrogativa de representarem aos tribunais de contas, a exemplo do que prevê o artigo 46 da Lei Orgânica do TCE/MT¹³.

Por outro lado, em correspondência a esse poder-dever constitucional, tem-se a possibilidade de responsabilização dos controladores internos nas hipóteses em que estes, tendo ciência de irregularidades ou ilegalidades, deixem de atuar positivamente para saná-las, para punir os agentes públicos responsáveis ou mesmo para comunicar ao Tribunal de Contas competente.

12 PINHEIRO, Luís Felipe Valerim. Controle orçamentário e eficácia do planejamento estatal. Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, Belo Horizonte, ano 4, n. 45, set. 2005. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=30947>>.

13 Art. 46 A representação deverá ser encaminhada ao Presidente do Tribunal de Contas ou ao Conselheiro Relator, conforme o caso: I. pelos responsáveis pelos controles internos dos órgãos públicos, sob pena de serem solidariamente responsabilizados; [...]





Nessa toada, tanto a Constituição Federal (§ 1º do artigo 74) quanto a Constituição Estadual de Mato Grosso (§ 1º do artigo 52) contêm disposições idênticas, prevendo que “*os responsáveis pelo controle interno ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dele darão ciência ao Tribunal de Contas, sob pena de responsabilidade solidária*”.

Vale dizer que, em detalhamento das disposições constitucionais anteriormente mencionadas, o Regimento Interno desta Corte ainda estatui:

Art. 163. O responsável pelo sistema de controle interno, sob pena de responsabilidade solidária, deverá representar ao Tribunal de Contas do Estado sobre as irregularidades e ilegalidades que evidenciem danos ou prejuízos ao erário não reparados integralmente pelas medidas adotadas pela administração, sem prejuízo do parecer conclusivo mencionado no § 2º do artigo anterior.

Justifica-se, portanto, que a responsabilização solidária do responsável pelo sistema de controle interno ocorra nos casos em que este possua ciência específica do fato ou ato ilícito e permaneça inerte.

No caso dos autos, a Secex afirma a omissão do Controlador Interno porque esse teria tomado conhecimento dos fatos irregulares ao receber ofício expedido pelo Ministério Público Estadual, no qual se questionava sobre a licitação ora analisada.

Apesar de o aludido ofício não constar nestes autos, tem-se acesso ao ato do Ministério Público Estadual no qual foi determinada a sua expedição, cujo trecho se transcreve abaixo (fls. 431 do Doc. Digital n.º 144657/2019):

[...] Oficiar a Unidade de Controle Interno do Município de Sinop, na pessoa do seu Controlador Geral, cientificando-o da instauração do presente procedimento investigatório e requisitando que, em prazo improrrogável de 10 (dez) dias, se manifeste quanto aos fatos apurados indicando eventual emissão de relatório, recomendação, notificação ou ainda, oferecimento de Representação Externa junto ao Tribunal de Contas do Estado visando apurar as irregularidades apontadas.





Como se nota, o referido ofício visava dar ciência ao Controlador-Geral do Município de que o MPMT passaria a investigar o procedimento licitatório, bem como obter informações sobre possíveis ações do controle interno em relação ao certame.

Considerando essa informação, convém pontuar que, por um lado, a mera informação da investigação já seria suficiente para que o Controlador instaurasse procedimento próprio de fiscalização. Por outro, deve-se reconhecer que os fatos já seriam apurados por uma das instituições legitimadas para tanto, a Promotoria de Justiça, a qual inclusive possui poderes investigativos mais robustos que a Unidade de Controle Interno.

Essa circunstância é relevante, a meu sentir, porque não se trata de uma situação em que os fatos irregulares chegaram primeiramente ao conhecimento do Controlador Interno e esse agente negou-lhes o devido apreço. Tem-se, em verdade, hipótese em que os supostos ilícitos se encontravam sob o exame do Ministério Público, instituição constitucionalmente encarregada da “*defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis*” (artigo 127 da CRFB).

Aliás, analisando a questão sob um viés pragmático, conforme exigido pelo artigo 22 da LINDB¹⁴, deve-se reconhecer que, em razão da limitação de recursos humanos existente em todos os órgãos de controle, pode se revelar mais útil que a UCI opte por se debruçar sobre fatos ainda não apurados em outras esferas, até mesmo para se evitar esforços em duplicidade ou desnecessários.

Como reforço, veja-se que a doutrina de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, com amparo em lição de Adhemar Ghisi, destaca que um dos objetivos a cooperação

14 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.





entre as instâncias de controle é justamente a “*eliminação da duplicidade de esforços, na medida do possível*”¹⁵.

Em vista dessas considerações, torna-se inviável a responsabilização solidária do Sr. **Rodrigo de Souza Martinelli**, Controlador-Geral do Município de Sinop, motivo pelo qual afasto a irregularidade ora analisada (**EA 01**).

DISPOSITIVO

Em face do exposto, **acolho parcialmente** os Pareceres n.º 5.931/2019 e 2.618/2020, ambos da lavra do Procurador de Contas William de Almeida Brito Júnior, e **voto** no sentido de:

I. **Conhecer** da Representação de Natureza Interna, em razão do preenchimento dos requisitos regimentais de admissibilidade, e **rejeitar a preliminar** de ilegitimidade passiva arguida pela defesa das Sras. Rosana Tereza Martinelli e Vanusa Aparecida Serpa Lopes, nos termos da fundamentação deste voto;

II. No mérito, **julgar parcialmente procedente a Representação**, a fim de **afastar** a ocorrência do achado n.º 2 (EA 01), imputado ao Sr. Rodrigo de Souza Martinelli, e **reconhecer** a configuração do achado n.º 01 (JB 01), de responsabilidade das Sras. **Rosana Teresa Martinelli**, Prefeita Municipal de Sinop, e **Vanusa Aparecida Serpa Martinelli**, Pregoeira do Município, e da empresa **OLIVEIRA & JESUS CONSULTORIA PROJETOS E TREINAMENTO** (CNPJ: 27.276.689/0001-38).

III. **Aplicar multa** regimental às agentes públicas representadas (Achado 1.1), com fundamento no artigo 286, inciso III, do RITCEMT, c/c artigo 75, inciso IV, da Lei Orgânica do TCE/MT e artigo 3º, § 3º, da Resolução Normativa n.º 17/2016, sendo:

a) **20 UPFs/MT** para a Sra. Rosana Teresa Martinelli (CPF: 325.760.051-87), Prefeita Municipal de Sinop;

¹⁵ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Tribunais de Contas do Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 58. Disponível em: <http://www.forumconhecimento.com.br/livro/1648>. Acesso em: 1 maio 2020.





b) **20 UPFs/MT** para a Sra. Vanusa Aparecida Serpa Martinelli (CPF: 977.777.221-15), Pregoeira do Município.

IV. **Determinar o ressarcimento ao erário** do valor de **R\$ 87.091,38** (oitenta e sete mil, noventa e um reais e trinta e oito centavos), a ser custeado pela empresa **OLIVEIRA & JESUS CONSULTORIA PROJETOS E TREINAMENTO** (CNPJ: 27.276.689/0001-38), com a incidência dos acréscimos legais (juros de mora e correção monetária) na forma do artigo 13 da Resolução Normativa n.º 24/2014, tendo como termo inicial na data do pagamento indevido (02/07/2018).

IV. **Aplicar multa** proporcional ao dano (Achado 1.2), com fundamento no artigo 75, II, da Lei Complementar n.º 269/07 c/c artigos 286, inciso I, e 287 do Regimento Interno desta Corte, e no artigo 2º, I, da Resolução Normativa n.º 17/2016, todas deste Tribunal, no valor de **5%** (cinco por cento) do valor atualizado do dano ao erário para a empresa **OLIVEIRA & JESUS CONSULTORIA PROJETOS E TREINAMENTO** (CNPJ: 27.276.689/0001-38).

É como voto.

Gabinete do Relator, Cuiabá-MT, 14 de maio de 2020.

LUIZ CARLOS PEREIRA¹⁶
Conselheiro Substituto

¹⁶ Documento assinado por assinatura digital baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal n.º 11.419/2006.

