



PROCESSO Nº : 138304/2014 (AUTOS DIGITAIS)
ASSUNTO : TOMADA DE CONTAS ESPECIAL
UNIDADE : SECRETARIA DE ESTADO DE INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA
GESTOR : CINÉSIO NUNES DE OLIVEIRA
RELATOR : CONSELHEIRO SÉRGIO RICARDO

PARECER Nº 3674/2016

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. SECRETARIA DE ESTADO DE INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA. APURAÇÃO DE POSSÍVEIS IRREGULARIDADES RELACIONADAS AO CONVÊNIO 219/2010. DESVIO DE FINALIDADE CARACTERIZADO. PARECER PELA IRREGULARIDADE DAS CONTAS TOMADAS, COM APLICAÇÃO DE MULTA E CONDENAÇÃO RESTITUIÇÃO AO ERÁRIO. RESPONSABILIDADE PELA RESTITUIÇÃO IMPUTADA AO ORGAO CONVENIENTE, NOS TERMOS DA RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 4/2015.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de Tomada de Contas Especial formulada pela Secretaria de Estado de Transporte e Pavimentação Urbana – SETPU (atualmente SINFRA) em cumprimento de determinação deste Tribunal de Contas para apuração de possíveis irregularidades relacionadas ao Convênio 18/2009, celebrado entre a Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística - SINFRA e a Prefeitura Municipal de Sinop, no valor de R\$ 757.285,82, cuja finalidade era execução de serviços de aplicação de lama asfáltica, para um trecho de 377.967,48m², em ruas do município de Sinop-MT.

2. Após a conclusão da fase interna da Tomada de Contas Especial, a SETPU encaminhou a esta corte de contas os seguintes documentos:



- 3.1 Portaria nº. 068/2014/GS /SETPU/MT de instauração da Tomada de Contas Especial e a designação da comissão de Tomada de Contas Especial;
- 3.2 Publicação no Diário Oficial;
- 3.3 Ata de instauração;
- 3.4 Notificação da instauração da Tomada de Contas Especial ao Executivo Municipal de Sinop (datado em 21.03.2014)
- 3.5 Ofício nº. 176/2014/GAB que se refere ao Relatório emitido pelo Executivo Municipal de Sinop, juntamente com o relatório técnico do engenheiro responsável;
- 3.6 Relatórios do SIGCon no que se refere ao Plano de Aplicação e à Prestação de Contas
- 3.7 Tomada de Contas Especial emitida

3. As contas tomadas foram encaminhadas à Secretaria de Controle Externo Especializada em Serviços de Obras e Engenharia, que detectou falhas na fase interna da Tomada de Contas e requereu a remessa do processo de volta à SETPU para saná-las. Recomendou, ainda, que se desse conhecimento à Auditoria geral do Estado acerca dos fatos. Eis os termos dos auditores, ratificados por despacho do Relator:

Considerando a ausência de elementos básicos e informações consideradas necessárias que subsidiassem a conclusão da Tomada de Contas Especial, entre eles, ausência do parecer conclusivo da Auditoria do Estado de Mato Grosso – AGE/MT, em desacordo com o que estabelece o art. 11 da Resolução nº. 24/2014, assim como, considerando que a Equipe Técnica da Secex de Obras e Serviços de Engenharia, na ocasião da RNE nº. 20.611-3/2012, solicitou informações tanto ao Executivo Municipal de Sinop quanto à SINFRA (sucessora SETPU) sobre a execução dos serviços de lama asfáltica e documentos que deram origem ao Convênio 018/2009, as quais ainda não foram atendidas e analisadas na referida tomada de contas especial, conclui-se que a Tomada de Contas Especial instaurada para apurar as possíveis irregularidades na aplicação dos recursos aplicados no Convênio nº. 018/2009 não atingiu os objetivos propostos.

A conclusão emitida pela SETPU pela aprovação da execução do convênio sem que o Executivo Municipal apresentasse nem mesmo as planilhas de medições referentes aos serviços executados, sem as notas de atesto de recebimento dos materiais e o controle de saída e destinação dos materiais torna-se inconsistente para qualquer constatação de regularidade na execução do referido convênio.

A SETPU, como Unidade Concedente, deveria ser a primeira a buscar junto ao Executivo Municipal de Sinop, os esclarecimentos e



comprovações onde de fato foi aplicada a importância de R\$ 757.285,82, referente ao Convênio nº. 018/2009.

Concluir a Tomada de Contas Especial apenas com as alegações do Prefeito Municipal e do Engenheiro fiscal de que o valor foi utilizado para aquisição de materiais e utilizados em ruas da cidade, sem comprovação com documentos, indicando quais os locais os quais foram executados os serviços, quem executou, quando foi executado, juntamente com o controle de saída desses materiais adquiridos, resta prejudicada qualquer conclusão, no que se refere ao atingimento ou não do objetivo do convênio nº. 018/2009.

Portanto, recomenda-se que o processo seja remetido à SETPU para apuração das irregularidades constatadas pela Equipe Técnica da Secex de obras e serviços de engenharia do TCE/MT.

Recomenda-se ainda, dar conhecimento à Auditoria Geral do Estado de Mato Grosso.

4. Retornaram os autos à Secretaria de Controle Externa para análise dos documentos encaminhados pela então renomeada e reorganizada SINFRA. Todavia, o secretário encaminhou cópia apenas do Parecer Técnico/Jurídico e do Parecer de Auditoria nº 1231/2014.

5. Posteriormente, em nova análise técnica, a equipe de auditoria concluiu pela devolução do valor de R\$ 757.285,82 e atribuiu a responsabilidade ao Prefeito Municipal de Sinop, Sr. Juarez Alves da Costa e, diante disso, recomendou sua citação.

6. O gestor apresentou defesa tempestiva, alegando, em apertada síntese, que cumpriu com as suas obrigações de prestação de contas. Acabou por, ainda que indiretamente, confessar um pequeno desvio do projeto básico do convênio, ao afirmar que aplicou os recursos apenas na aquisição de materiais e em vias diferentes do inicialmente acordado.

7. Os autos foram remetidos novamente a Secex para análise das argumentações dos responsáveis, a qual concluiu pela ratificação do do relatório técnico de defesa anterior, manifestando-se pela determinação devolução do valor de R\$ 757.285,82 por parte Sr. Juarez Costa, por considerar que não foi comprovado o nexo de



causalidade entre as despesas comprovadas e o objetivo proposto do convênio.

8. Foram encaminhados os autos para o parecer conclusivo do Ministério Público de Contas que, por meio do despacho n.º 121/2015, manifestou pela notificação do interessado para apresentação de alegações finais.

9. No documento digital n.º 6879/2016 o responsável protocolou suas alegações finais no prazo legal, ocasião em que reiterou as alegações apresentadas na defesa e trouxe documentos para comprovar suas alegações.

10. Vieram os autos para apreciação ministerial que, à época, requereu a notificação do secretário à época, Sr. Cinésio, e do Sr. Ronaldo José da Silva, engenheiro civil de Sinop, responsável pela medição do contrato como representante da prefeitura;

11. Notificados, o primeiro alegou prejudicada sua defesa, por não fazer mais parte do órgão e não ter acesso a documentos comprobatórios dos fatos, e o segundo permaneceu inerte.

12. É o breve relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

13. A teor do que dispõe o art. 13, da LC n.º 269/2007 c/c o art. 156, do Regimento Interno do TCE/MT, a Tomada de Contas Especial é o procedimento adotado pela autoridade administrativa do órgão jurisdicionado para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano, quando verificar omissão do dever de prestar contas, desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, não comprovação da aplicação dos recursos públicos ou, ainda, prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário.



14. Comprovado o dano ao erário, a Tomada de Contas Especial deverá ser encaminhada a esta E. Corte para julgamento, de acordo com o que determina o art. 13, § 1º, da LC nº 269/2007.

15. No caso em testilha, destina-se a Tomada de Conta Especial a apurar as irregularidades relacionadas ao Convênio 18/2009.

16. O ponto a ser debatido no presente processo vai além da aplicação do dinheiro para o bem público. Destarte as alegações tanto da auditoria quanto da defesa, ao que tudo indica, os recursos do convênio foram aplicados no interesse social, já que foram utilizados para aquisição de materiais e lama asfáltica.

17. O defendente prestou contas dos recursos aos órgãos competentes que, por sua vez, aprovaram-na. Ademais, consta nos autos o Laudo de vistoria da Obra, assinado por engenheiro da Sinfra, dando conta da sua conclusão sem vícios aparentes, sugerindo que se aceitasse como findas as obrigações entre as partes.

18. Embora a Equipe Técnica tenha razão ao pontuar que a confirmação de execução do serviço deve ser feita concomitantemente – não ao final da obra, como no caso –, este órgão ministerial entende que há de se valorar a análise técnica e fundamentada dos engenheiros que relataram, após o término das obras, que estas se encontravam devidamente concluídas.

19. Algumas razões para que a Secex mantivesse o pedido de julgamento pela irregularidade das contas tomadas foram a ausência de planilhas de medições dos serviços executados, ausência de notas de atesto de recebimento dos materiais e omissão no controle de saída e destinação destes mesmos materiais.

20. Ademais, e aqui nos deparamos com o que parece ser o ponto central a



ser analisado, a Equipe Técnica insiste que ocorreu desvio de objeto conveniado, visto que todos os documentos da relação de pagamentos referem-se à Aquisição de Material, no total pago de R\$ 757.285,81 (setecentos e cinquenta e sete mil duzentos e oitenta e cinco reais e oitenta e um centavos), ao passo em que o convênio previa a **aplicação de lama asfáltica**.

21. Por fim, a Equipe técnica informa que, dentre as documentações encaminhadas, consta no processo o termo de referência do pregão presencial n.º 29/2011 cujo objeto é aquisição de combustíveis – Etanol, gasolina comum e óleo diesel, que não tem relação alguma com o objeto do convênio.

22. Em resumo, a Equipe Técnica apontou três razões fundamentais para embasar sua sugestão de julgamento irregular das contas e ressarcimento integral do valor do convênio:

1. ausência de contrato de prestação de serviço de aplicação de lama asfáltica;
2. ausência de planilhas de medições da execução do serviço de aplicação da lama asfáltica e
3. ausência de notas fiscais e comprovação de pagamentos à empresa responsável pela execução de lama asfáltica.

23. Portanto, percebe-se novamente que, embora o serviço se apresente, no momento, como executado, tal fato não supre as irregularidades apontadas pela Equipe Técnica, na medida em que não há comprovação de que os valores do convênio foram utilizados com o objetivo proposto.

24. A prestação de contas do gestor de Sinop, com comprovação de gastos apenas com materiais e combustíveis, evidencia que o objeto do convênio foi desviado, além de deixar à margem da dúvida sobre qual empresa - e sob qual regime e com quais recursos - aplicou efetivamente a lama asfáltica, já que os valores do convênio foram



desviados para aquisição de materiais.

25. A celeuma paira, portanto, sobre qual é a solução juridicamente adequada, uma vez que resta comprovado o desvio de finalidade do objeto do convênio. Nesse contexto o Ministério Público de Contas discorda da opinião da Equipe Técnica.

26. Os auditores sugeriram que o gestor de Sinop devolva com recursos próprios o valor do convênio, embasando sua posição no item 6, a, da Resolução de Consulta nº 4/2015.

27. Entretanto, parece equivocada o entendimento dos expertos acerca da tese de prejulgado deste Tribunal. Para facilitar o entendimento, vejamos a íntegra da Resolução de Consulta sob crivo:

5.2) Convênio. Prestação de contas. Nexos de causalidade entre a aplicação dos recursos e as despesas realizadas na finalidade do ajuste. Omissões ou irregularidades. Imputação de débito. Responsáveis.

1. É dever constitucional e legal prestar contas da regular aplicação de recursos públicos recebidos por meio de convênio, devendo os respectivos responsáveis fazê-lo demonstrando a existência de nexos causal entre os desembolsos realizados à conta do pacto colaborativo e as despesas afetas à execução do seu objeto.

2. Na hipótese em que os documentos apresentados na prestação de contas de convênio impossibilitarem o estabelecimento do nexos causal entre os desembolsos realizados à conta do pacto colaborativo e as despesas afetas à execução do seu objeto, o ente, órgão ou entidade concedente dos recursos deve promover a glosa dos valores, mesmo que o objeto do ajuste tenha sido integral ou parcialmente executado.

3. A omissão ao dever de prestação de contas e o desvio de finalidade na aplicação dos recursos também impõem ao concedente o dever de bus car o ressarcimento dos recursos repassados.

4. O ressarcimento integral de valores transferidos por meio de convênios é imprescindível quando constatada a omissão total ao dever de prestar contas.

5. Nos casos de omissão parcial, de desvio da finalidade ou de ausência do nexos causal entre os recursos transferidos e as despesas executadas, o valor a ser ressarcido dependerá da análise de cada caso concreto.



6. Para fins de responsabilização pelo ressarcimento do dano decorrente de omissões ou irregularidades na prestação de contas de convênio, deve-se observar as seguintes diretrizes:

a) quando os beneficiários dos recursos forem entes, órgãos ou entidades pertencentes à Administração Pública, o débito deve ser imputado pessoalmente aos agentes responsáveis pela aplicação dos recursos, sem prejuízo da aplicação de sanções administrativas, salvo a hipótese do item seguinte;

b) quando os beneficiários dos recursos forem entes, órgãos ou entidades pertencentes à Administração Pública, e restar comprovado que os recursos foram aplicados em finalidade distinta da do ajuste, porém, em proveito do conveniente, o débito deve ser imputado ao órgão ou entidade beneficiária, sem prejuízo da aplicação de sanções administrativas aos agentes responsáveis pelo desvio de finalidade.

c) quando os beneficiários dos recursos forem pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, o débito deve ser imputado de forma solidária entre os administradores responsáveis pela aplicação dos recursos e a pessoa jurídica de direito privado.

(Consulta. Relator: Conselheiro Antonio Joaquim. Resolução de Consulta nº 04/2015-TP. Processo nº 7.007- 6/2015).

28. O caso em voga não se enquadra na hipótese da alínea “a”, mas sim na “b”, haja vista que, conforme texto da resolução, os recursos foram aplicados em finalidade distinta do ajuste, porém, em proveito do conveniente, situação que importa na imputação do débito ao órgão ou entidade beneficiária, sem prejuízo da aplicação de sanções aos agentes responsáveis pelo desvio de finalidade.

29. Para que não reste a menor dúvida, mister mencionar que conveniente não é o órgão que concede ou repassa os recursos financeiros. Este é chamado de **concedente ou repassador**. Conveniente, na definição do órgão oficial do Governo Federal, “é o órgão da Administração Pública Direta, Autarquias ou Fundações que estejam recebendo o recurso e tem a responsabilidade de utilizá-lo”¹, neste caso, **a Prefeitura Municipal de Sinop**.

30. **Diante de todo o exposto, conforme tese já consolidada em**

1 Disponível em <http://comprasnet.gov.br/ajuda/siasg/FaqSiconv_Nov2006.htm#2>, acessado em 25 de agosto de 2016.



prejudicado desta corte, o débito pelo desvio de finalidade, apurado em R\$ 757.285,82, referente ao Convênio nº 18/2009, deve ser imputado à Prefeitura Municipal de Sinop, nos termos da Resolução de Consulta nº 4/2015, sem prejuízo da aplicação de multa por ato de gestão com infração à norma legal ao gestor Juarez Alves da Costa, com base no art. 2º, inciso II, da Resolução 17/2016.

3. MANIFESTAÇÃO MINISTERIAL

3.1 Análise Global

31. Globalmente analisadas, reafirma-se que as contas em apreço merecem julgamento pela **irregularidade**.

32. O desvio de finalidade se mostrou de sobremaneira danoso à população de Sinop que, por atos de gestão ilegítimos de seu prefeito, perdeu a oportunidade de concluir obras relevantes com valores repassados pelo governo estadual, na medida em que o dinheiro recebido pelo convênio terá de ser ressarcido pela própria prefeitura à Secretaria de Infraestrutura.

33. Nessa esteira, o descumprimento do pacto causará danos à coletividade de Sinop, razão suficiente para que esta corte de contas aplique ao gestor a sua sanção mais gravosa: irregularidade das contas.

34. Quanto à famigerada decisão do Supremo Tribunal Federal, exarada nos autos do RE 848.826 e RE 729.744 e famosa por decidir que os Tribunais de Contas não tem legitimidade para julgar as contas dos gestores públicos, importa pontuar que o acórdão ainda não foi publicado, o que impede uma análise mais profunda de seu conteúdo. O último informativo da Corte Suprema, nº 834, menciona o caso mas traz assente que o julgamento foi suspenso para que a tese da repercussão geral seja definida



em momento posterior.

35. Todavia, conforme pontua o Doutor Maurício Conti, em artigo disponível no sítio ConJur (<<http://www.conjur.com.br/2016-ago-23/contas-vista-stf-gera-polemica-decidir-julgamento-contas-prefeitos>>), acessado em 25 de agosto de 2016), é preciso diferenciar o julgamento político dos prefeitos, este sim de competência da câmara dos vereadores, do julgamento dos gestores públicos, competência constitucional da corte de contas, conforme leitura do art. 71, b, de nossa carga magna.

36. Dessa forma, tal qual no presente caso, temos um prefeito agindo como gestor de dinheiro público, na qualidade de aplicador de valores advindos de convênio e, sendo assim, a princípio, submete-se ao crivo técnico desta Corte de Contas e excepciona a regra geral.

37. Naturalmente que esse entendimento, embora embasado jurídica e doutrinariamente, pode ser revisto quando publicado o acórdão e os votos da supracitada decisão do Supremo, ocasião em que o interessado poderá dispor dos mecanismos recursais e, se julgar necessário, da própria tutela jurisdicional, para tentar fazer valer o entendimento do STF, caso este contrarie a posição aqui adotada. Entretanto, até lá, não se percebe óbice para que este tribunal siga em seu mister constitucional de julgar as contas dos atos de gestão dos gestores públicos, ainda que, ocasionalmente, os atos tenham sido praticados pelo chefe do executivo.

3.2. Conclusão

38. Por tudo o que consta nos autos, o **Ministério Público de Contas**, no uso de suas atribuições institucionais, **manifesta:**

a) pelo julgamento **irregular** das contas apresentadas nesta Tomada de



Contas Especial, referentes ao Convênio nº 18/2009, firmado entre a Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística, através do Ex-Secretário Cinésio Nunes de Oliveira e o Sr. Juarez Costa (prefeito municipal de Sinop), com base no artigo 194, incisos I e II, do RITCE/MT;

b) pela **determinação legal**, para que a **Prefeitura Municipal de Sinop, na qualidade de convenente**, restitua aos cofres públicos da Secretaria de Infraestrutura e Logística, a quantia de R\$ 757.285,82(setecentos e cinquenta e sete mil duzentos e oitenta e cinco reais e oitenta e dois centavos), a ser corrigido por juros e correção;

c) pela **aplicação de multa** ao Sr. Juarez Alves Costa, Prefeito de Sinop, por ato de gestão com infração à norma legal ao gestor Juarez Alves da Costa, com base no art. 2º, inciso II, da Resolução 17/2016.

É o parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 26 de agosto de 2016

(assinatura digital)²

GETÚLIO VELASCO MOREIRA FILHO

Procurador de Contas

² 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.