



**PROCESSOS N°s : 1.409-5/2014 e 15.607-8/2014 (apenso)**  
**PRINCIPAL : PREFEITURA MUNICIPAL DE VARZEA GRANDE**  
**RECORRENTES : MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**: WALACE SANTOS GUIMARÃES**  
**: CELSO ALVES BARRETO DE ALBUQUERQUE**  
**: GONÇALO APARECIDO DE BARROS**  
**: SILVIO APARECIDO FIDELIS**  
**: MARIUSO DAMIÃO FERREIRA**  
**: LUCIANA MARTINIANO DE SOUSA**  
**: JONAS SEBASTIÃO DA SILVA**  
**: HÉRCULES DE PAULA CARVALHO**  
**: CARNEIRO E CARVALHO CONSTRUTORA LTDA.**  
**ASSUNTO : RECURSO ORDINÁRIO**  
**RELATOR : CONSELHEIRO INTERINO LUIZ HENRIQUE LIMA**

### **RAZÕES DO VOTO VISTA**

Tratam-se de Recursos Ordinários interpostos pelo Ministério Público de Contas; pela empresa Carneiro e Carvalho Construtora Ltda, representada pelo sócio proprietário Sr. José Henrique Carneiro Carvalho; e, conjuntamente, pelos Srs. Wallace Santos Guimarães, ex-prefeito de Várzea Grande, Celso Alves Barreto de Albuquerque, ex-secretário Municipal de Administração, Gonçalo Aparecido de Barros, ex- secretário Municipal de Infraestrutura, Silvio Aparecido Fidelis, ex-secretário Municipal de Assistência Social, Mariuso Damião Ferreira, ex-secretário Municipal de Promoção Social, Jonas Sebastião da Silva, ex-secretário Municipal de Educação, Hércules de Paula Carvalho, ex-secretário-Adjunto Municipal de Obras e Viação Urbana e fiscal de Obra e pela Sr<sup>a</sup> Luciana Martiniano de Souza, ex-pregoeira, em face do Acórdão nº 3.613/2015, cujo teor, em síntese, julgou irregulares as contas anuais de gestão do exercício de 2014 da Prefeitura Municipal de Várzea Grande, com determinações legais e aplicações de multas, e procedente a Representação de Natureza Interna nº 15.607-8/2014, impondo





restituições ao erário, multas, determinações diversas, além da declaração de inidoneidade da empresa ora recorrente.

Na sessão do Tribunal Pleno de 17/02/2020, após o voto proferido pelo nobre Conselheiro Interino Luiz Henrique Lima, percebi a complexidade do processo, razão pela qual pedi e obtive vista dos autos, diante do permissivo regimental contido no artigo 67 da Resolução nº 14/2007 – Regimento Interno do TCE/MT, para melhor apreciação da matéria e, por consequência, votar com segurança.

Primeiramente, quero exaltar a qualidade do voto proferido pelo Conselheiro Luiz Henrique Lima e registrar que concordo com a maioria dos fundamentos apresentados.

Portanto, ressalto que coaduno com as irregularidades, multas e determinações que foram excluídas e também com a manutenção das ilegalidades que discriminam a imprecisão do objeto do Pregão Presencial nº 28/2013 (GB15), o não cabimento da modalidade Pregão para a licitação realizada (GB99), a não demonstração da vantajosidade do tipo de licitação menor valor de BDI (GB99), o desvio de finalidade na execução contratual (HB06) e a ineficiência no acompanhamento e fiscalização contratual pelo representante da Administração Pública (HB15), pois, independente da existência ou não do dano ao erário, está comprovado que os fiscais deixaram de ser diligentes no cumprimento das suas atribuições.

Em que pese o reconhecimento das irregularidades acima citadas, é necessário ponderar que tal fato **não traduz necessariamente a ocorrência de dano ao erário e é esse ponto que será avaliado de forma detalhada no presente voto vista.**

A irregularidade JB 99, que resultou na restituição imposta no valor total de R\$ 1.019.878,31 (um milhão, dezenove mil, oitocentos e setenta e oito reais e trinta e um centavos), retrata pagamentos efetuados de despesas referentes a serviços não executados ou executados em desacordo com a planilha de medições e foi imputada aos Senhores: Wallace Santos Guimarães – Ordenador de Despesas; Hércules de Paula Carvalho – Fiscal da Obra; Cláudio Adalberto Salgado – Fiscal da Obra e, José Henrique Carneiro Carvalho – Sócio Proprietário da empresa Carneiro Carvalho Construtora Ltda.





Especificamente sobre esse item, posteriormente a análise dos recursos interpostos, o Relator propôs a retificação do Acórdão 3.613/2015 para apenas incluir a empresa Carneiro e Carvalho Construtora Ltda, na condição de responsável solidária pelas restituições impostas.

Peço vênia ao nobre relator para discordar do seu posicionamento, pois, na minha concepção, os autos não estão instruídos de forma a conferir certeza sobre o dano, seu valor e responsáveis.

Dessa feita, **passo a discorrer acerca de vários pontos que me levaram a essa conclusão.**

Pois bem. Embora tenham sido caracterizadas falhas no procedimento licitatório, desde já entendo necessário consignar que o próprio Relator admite no seu voto a ausência de competição restritiva ou outra ocorrência que tenha comprovado a fraude ao certame licitatório (doc. digital 21660/2020 – fls. 25 e 26). De igual modo, merece destaque que o Conselheiro Relator do voto condutor do Acórdão nº 3.613/2015, conforme realçado pelo Relator do recurso, constatou a não ocorrência da irregularidade que mencionava um possível superfaturamento. Reconheço que essas circunstâncias positivas por si só não servem para asseverar que as restituições impostas foram indevidas; no entanto, devem ser valoradas se houver dúvidas sobre a instrução dos autos que concluiu pela existência de dano ao erário.

No tocante às razões recursais apresentadas pelos gestores que foram penalizados, foi exposto que no Anexo 02 do Relatório Técnico está discriminado que **“Vários serviços não foram possíveis constatar se forem executados”**. Outro ponto destacado é que, antes do julgamento da representação, foram juntadas várias fotografias para demonstrar, “com veemência”, todas as fases do estado dos imóveis (antes, durante e depois), objeto das obras executadas e esses documentos não foram objeto de enfrentamento por esta Corte de Contas. Também foi mencionado que em alguns casos houve um lapso de mais de 18 meses entre a execução e a auditoria realizada que mediu os serviços executados. Ademais, acentuou que com a orientação de paralisação do





contrato a empresa ficou sem receber por serviços executados e isso impediu a realização de correções (docs. digitais nºs 78647/2016 e 78648/2016).

Ainda no âmbito da referida peça recursal, registra-se que os recorrentes anexaram diversas fotografias (docs. digitais nºs 93361/2016 a 94628/2016), objetivando demonstrar que todas as medições realizadas refletem os serviços executados e, a título de exemplo, discorreram sobre algumas medições a fim de comprovar a regularidade de todas elas.

Nesse contexto, em relação ao Ginásio Fiotão, os recorrentes explanam que os auditores narraram que os serviços não executados ou em desacordo com a planilha foi no valor de R\$ 7.948,04 (sete mil, novecentos e quarenta e oito reais e quatro centavos). Em contrapartida, entenderam que não justifica o valor aplicado em um ginásio que se encontra totalmente abandonando e, por isso, concluíram que o valor total de R\$ 55.328,83 (cinquenta e cinco mil, trezentos e vinte e oito reais e oitenta e três centavos) deveria ser ressarcido (doc. digital nº 78648/2016).

Contra-argumentando as razões recursais, a Secretaria de Controle Externo de Obras e Infraestrutura menciona que os valores de onde saíram o débito imputado são pormenorizadamente discriminados no Relatório Técnico Inicial. No tocante ao relatório fotográfico assevera que tal fato foi considerado pela equipe técnica em seu relatório de defesa colacionado aos autos (doc. digital 209170/2015 – fls. 17 a 20/37). Para tanto, transcreve parte do posicionamento técnico que, em síntese, se posiciona pela necessidade de comprovar os serviços executados mediante planilha, forma de levantamento realizada pelos auditores. Por esse motivo, os auditores entenderam que ocorreu o enfrentamento das fotos anexadas, na medida em que houve a conclusão de que esse meio não possibilita a comprovação da execução de todos os serviços. Nessa linha de raciocínio, expôs também que o argumento apresentado é vago, pois não demonstra quais serviços estariam de acordo com as medições nem quais serviços as fotografias colacionadas se refeririam. Em outro tópico, que os recorrentes citam algumas obras com fotos para atestar a regularidade de todas as medições, os auditores se limitam a afirmar que as fotografias apresentadas confirmam o descompromisso na





execução dos serviços, evidenciando a má qualidade das obras entregues à população várzea-grandense.

A respeito do assunto, o Conselheiro Relator colaciona no seu voto julgados do Tribunal de Contas da União que sustentam que a apresentação de fotografias, desacompanhadas de provas mais consistentes, é insuficiente para comprovar a regularidade da aplicação dos recursos públicos. Desse modo, sustenta que não há elementos que possam inferir que as imagens correspondam à realização da manutenção predial prevista no Contrato nº 090/2013.

Sopesando todos os fundamentos retro expostos, que retratam a defesa dos recorrentes, o posicionamento técnico e do nobre relator, reafirmo a minha conclusão no sentido de que a instrução dos autos não foi realizada de forma a assegurar a certeza das restituições que estão sendo impostas.

Explico:

A fim de confirmar a veracidade das alegações dos recorrentes, constatei que, de fato, embora os auditores tivessem mensurado que os serviços não executados ou em desacordo com a planilha no Ginásio Fiotão totalizaram R\$ 7.948,04; ao final, **de forma subjetiva**, concluíram que não justifica o valor aplicado em um ginásio que se encontra totalmente abandonando e, por isso, se posicionaram pela restituição do valor total de R\$ 55.328,83. Essa manifestação está expressa no anexo do relatório técnico de defesa contido na representação interna (doc. digital nº 156065/20150). **Convenhamos, a conclusão técnica de que o valor gasto não foi bem aplicado porque o ginásio estava abandonado não autoriza a restituição no valor integral.**

**Além disso, os recorrentes apontam que a empresa teria crédito a receber por serviços comprovadamente executados e isso não foi ponderado pelos auditores.**

Já no voto do Conselheiro Relator do recurso percebe-se que, na sua conclusão, a conduta do Sr. Hércules de Paula Carvalho foi preponderante na prática de atos essenciais que causaram o suposto dano ao erário. Por outro lado, reconhece que





não seria correto a sua inclusão no rol de responsáveis solidários da restituição ao erário, imposta no valor de R\$ 453.038,10 (quatrocentos e cinquenta e três mil, trinta e oito reais e dez centavos), pois não houve pedido específico para a sua condenação e tampouco houve a concessão de contraditório e ampla defesa.

**Os três relatos acima são suficientes para demonstrar que não há como afirmar que as condenações impostas foram justas.**

**Como se não bastasse, é prudente acrescentar que por mais que as fotografias, desacompanhadas de provas mais consistentes, são insuficientes para comprovar a execução dos serviços, não se pode menosprezar que a apresentação de tais documentos, ao menos, causam dúvidas sobre o dano apurado, principalmente porque não visualizei argumentos que contestam de forma específica a sua legitimidade.**

É preciso reconhecer que, o processo de controle externo possui, considerado o princípio do formalismo moderado, mecanismos mais flexíveis de ponderação de formalidades e valoração de fatos. E sob esse enfoque, entendo que muito embora a utilização somente de fotografias não sirva para comprovação de despesas, em conjunto de outras provas, torna-se elemento probatório para o estabelecimento de nexos causal entre o montante repassado e os serviços executados.

Assim, pode-se dizer com segurança que fotos servem também como meio de prova para atestar a regularidade da execução de serviços públicos, e por isso, não podem deixar de ser valoradas. O meu posicionamento aqui exposto não retrata nenhuma situação inédita. Nesse sentido, seguem trechos de votos proferidos por este Tribunal, os quais admitiram apresentação de fotografias como prova idônea para comprovação de bens ou execução de serviços públicos, a saber:

PROCESSO Nº: 19.311-9/2016 PRINCIPAL: PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO HORIZONTE DO NORTE  
INTERESSADO: JOÃO ANTÔNIO DE OLIVEIRA – ex-Prefeito Municipal ASSUNTO: TOMADA DE CONTAS ORDINÁRIA  
RELATOR: CONSELHEIRO INTERINO LUIZ CARLOS PEREIRA  
(...) Compulsando de forma pormenorizada os autos, verifico que, de fato, assiste razão à SECEX desta 3ª Relatoria e ao Ministério Público de Contas, no sentido de considerar





inocorrente o alegado dano ao erário, uma vez que o ex-Gestor logrou comprovar documentalmente a localização de todos os bens móveis municipais considerados desaparecidos, com declarações de servidores e **fotos anexas** à defesa (Doc. Externo nº 187525/2017, fls. 11/24), restando, portanto, insubsistente a irregularidade apontada nos autos. (grifo nosso)

PROCESSO 12.023-5/2016

ASSUNTO TOMADA DE CONTAS ESPECIAL POR INICIATIVA DA SECRETARIA DE ESTADO DE TRABALHO E ASSISTÊNCIA SOCIAL REFERENTE AO CONVÊNIO 001/2013/SETAS/MTÓRGÃO SECRETARIA DE ESTADO DE TRABALHO DE ESTADO E ASSISTÊNCIA SOCIAL

RESPONSÁVEL VALDINEY ANTÔNIO DE ARRUDA

CONVENIENTE CENTRO EQUESTRE DE VARZEA GRANDE REPRESENTANTE DA CONVENIENTE JOSÉ EDUARDO DE MATTOS RIBEIRO

ADVOGADOS GILMAR ALVES SILVEIRA – OAB/MT 10.789 LUCIANA ZAMPRONI BRANCO – OAB/RO 2.062

RELATOR CONSELHEIRO INTERNO LUIZ CARLOS PEREIRA

(...) Contudo, no exame da Nota Fiscal nº 2, constato que se encontra discriminado o serviço prestado, os valores, os dados completos do tomador de serviços e há o atesto na Nota Fiscal, comprovando que os serviços foram prestados. Ademais, **as próprias fotos** dos serviços reconhecidamente prestados dão azo à conclusão de que houve serviço de transporte prestado pela empresa. (grifo nosso)

PROCESSO N.º: 24.529-1/2015

ASSUNTO: RECURSO DE EMBARGOS DE DECLARAÇÃO

PRINCIPAL: SECRETARIA DE ESTADO DE CULTURA

EMBARGANTE: ASSOCIAÇÃO DOS ARTISTAS E PRODUTORES DO ESTADO DE MATO GROSSO FEDART

ADVOGADO: MAURO BASTIAN FAGUNDES - OAB/MT 8.907

RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO LUIZ CARLOS PEREIRA

(...) Compulsando os autos, verifico que a prestação de contas da Conveniente apresentou falhas que dificultaram, *a priori*, a vinculação entre as despesas realizadas, os saques efetuados e o recebimento dos valores por quem de direito.

No entanto, após detida análise dos autos, evidencio o nexo causal entre as despesas efetuadas e a efetiva execução do objeto do convênio em sua totalidade, mediante análise dos seguintes documentos: **(I)** da nota fiscal emitida pela empresa M. F. Produtora de Shows e Eventos, contratada pela Conveniente, em razão da prestação dos serviços inerentes a execução do objeto do Convênio nº 148/2012; **(II)** dos folhetos e **das fotos do evento**; **(III)** dos recibos de valores apresentados pela Conveniente, referentes aos artistas que participaram dos shows ocorridos no final do ano de 2012 nas cidades da região do Araguaia; e **(IV)** das Cartas de Exclusividade dos respectivos músicos (Doc. Digital n.º 201246/2015). (grifo meu)

Diante do que foi apresentado, depreende-se a ausência de uma análise aprofundada de todo contexto probatório. A apuração do dano ao erário e das responsabilidades devem ser consistentes e isso não ocorreu no caso concreto.





Com efeito, em sintonia com o princípio da verdade material, entendo que a conversão dessa irregularidade em Tomada de Contas Ordinária, a ser **concluída no prazo de 120 dias** contados da publicação do Acórdão, podendo ser prorrogada a critério do Relator, é medida que se impõe, para que não prevaleçam incertezas sobre a real existência do dano, dos agentes públicos responsáveis e a exatidão do seu valor, sob pena de locupletamento ilícito da administração.

Com esse raciocínio, ou seja, no que tange à essencialidade de se obter a certeza do dano, já se posicionou esta Corte de Contas:

PROCESSO Nº 30.778-5/2018  
PRINCIPAL SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE  
ASSUNTO TOMADA DE CONTAS ESPECIAL  
RESPONSÁVEL LUIZ ANTÔNIO VITÓRIO SOARES  
RELATOR CONSELHEIRO LUIZ HENRIQUE LIMA

(...)

**29.** Assim, a busca pela verdade material, princípio que rege a atividade das Cortes de Contas, impõe que o método de apuração do débito seja coeso e preciso, não podendo carecer de rigor técnico, de quantificação e de exatidão do real valor devido. (grifo meu)

Pois bem, apresentada a consolidação do meu entendimento, impõe-se frisar acerca da necessidade de seguir uma linha de coerência, ponderada no próprio voto do Conselheiro Relator que, em razão da determinação da Tomada de Contas Ordinária imposta no Acórdão recorrido e, com base no princípio da vedação ao *bis in idem*, excluiu corretamente a irregularidade que apontava valor de contrato corrigido indevidamente (HB 10) e a corresponde multa de 11 UPFsMT aplicada.

Posto isso, considerando que somente após a conclusão da Tomada de Contas Ordinária, proposta neste voto, será possível obter a certeza da existência do dano, do seu valor e dos responsáveis, neste momento voto pela exclusão da irregularidade JB99 e, por consequência, das condenações de restituições impostas e das multas individuais de 11 UPFs/MT aplicadas aos Srs. Wallace Santos Guimarães, Cláudio Adalberto Salgado, Hércules de Paula Carvalho e José Henrique Carneiro Carneiro Carvalho.





Além disso, há de se reconhecer que a permanência da irregularidade JB99 foi o fator preponderante para o julgamento irregular das contas e, neste momento, com a sua exclusão, é congruente julgá-la regulares com recomendações e determinações legais. Pelas mesmas razões, a representação de natureza interna apenas deve ser considerada parcialmente procedente.

De qualquer forma, vale lembrar que as consequências danosas de um julgamento de tomada de contas é similar ao das contas de gestão, o que ilide qualquer argumento de que essa postura beneficia os gestores supostamente responsáveis pelo ato apontado como ilegal.

Quanto ao recurso do Ministério Público de Contas, infere-se que a proposição para aplicação de multa proporcional ao dano, por ora, está prejudicada. No entanto, ainda voto pelo provimento parcial do seu recurso, a fim de encaminhar os autos ao Ministério Público Estadual para conhecimento e medidas que entender pertinentes dentro das suas atribuições.

Por fim, sugiro que seja também estipulado um prazo para conclusão da Tomada de Contas já determinada no Acórdão recorrido, o qual, na minha concepção, pode ser o mesmo prazo da nova Tomada de Contas sugerida neste voto.

### DISPOSITIVO DO VOTO

Pelos precedentes argumentos, e me atendo apenas aos pontos que dirijo do nobre relator, que são os que envolvem a irregularidade JB99, **VOTO** no sentido de:

I) prover parcialmente o Recurso Ordinário interposto pelo Ministério Público de Contas, a fim de encaminhar cópia integral deste processo ao Ministério Público do Estado de Mato Grosso;

II) prover parcialmente o Recurso Ordinário interposto conjuntamente pelos Srs. Wallace Santos Guimarães, Celso Alves Barreto de Albuquerque, Gonçalo Aparecido de Barros, Silvio Aparecido Fidelis, Mariuso Damião Ferreira, Jonas Sebastião da Silva, Hércules de Paula Carvalho e Sr<sup>a</sup> Luciana Martiniano de Souza, para:





a) além das irregularidades já excluídas pelo relator, excluir a irregularidade JB99 e, por consequência as condenações de restituições impostas e as multas individuais de 11 UPFs/MT aplicadas aos Srs. Wallace Santos Guimarães, Cláudio Adalberto Salgado, Hércules de Paula Carvalho e José Henrique Carneiro Carneiro Carvalho;

b) com base no art. 190 c/c o art. 193, § 2º, da Resolução nº 14/2007, julgar regulares com recomendações e determinações legais, as contas anuais de gestão da Prefeitura Municipal de Várzea Grande, relativas ao exercício de 2014, gestão do Sr. Wallace Santos Guimarães, e parcialmente procedente a Representação de Natureza Interna (Processo apenso nº 15.607-8/2014);

c) nos termos do art. 155, § 2º, da Resolução nº 14/2007, determinar à Secretaria de Controle Externo competente que instaure Tomada de Contas, a ser **concluída no prazo de 120 dias** contados da publicação do Acórdão, podendo ser prorrogada a critério do Relator, a fim de apurar, de forma minuciosa, a existência efetiva de pagamentos de despesas de serviços não executados em relação ao Contrato nº 90/2013, oriundo do Pregão Presencial nº 28/2013, o valor do dano e identificar de forma individualizada os responsáveis, garantindo a todos o direito à ampla defesa e ao contraditório.

III) Por fim, com o intuito apenas de uniformizar, voto para que seja inserido na Tomada de Contas já prevista no Acórdão recorrido o prazo de 120 dias para sua conclusão, contados da publicação do Acórdão, podendo ser prorrogado a critério do Relator.

**É como voto.**

Tribunal de Contas, Gabinete da Presidência, 25 de maio de 2020.

(assinado digitalmente<sup>1</sup>)

**CONSELHEIRO GUILHERME ANTONIO MALUF**  
Presidente

<sup>1</sup> Documento assinado por assinatura digital baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006

