



Gabinete do Conselheiro Substituto  
Luiz Henrique Lima  
Telefone: 3613-7140 / 7188  
e-mail: luizhlima@tce.mt.gov.br

TCE/MT
Fls. _____
Rub. _____

PROTOCOLO	14178-0/2011 - CONTAS ANUAIS DE GESTÃO ESTADUAL
ASSUNTO	RECURSO DE EMBARGOS DE DECLARAÇÃO (Protocolo nº. 292567/2013)
ÓRGÃO	ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO
EMBARGANTES	JOSÉ GERALDO RIVA (Presidente: período 01/02 a 31/12 de 2011) SERGIO RICARDO DE ALMEIDA (Primeiro Secretário – Ordenador de Despesas: período 01/02 a 31/12 de 2011)
PROCURADORES	MAURÍCIO MAGALHÃES FARIA JUNIOR (OABMT 9839) MAURÍCIO MAGALHÃES FARIA NETO (OABMT 15436)
DEMAIS PARTES	Claudio Cardoso Felix – Membro da Comissão de Leilão Port. MD nº 018/2011. Clesso Barros de Arruda – Contador. Djalma Ermenegildo - Presidente da Comissão de Leilão Port. MD nº 018/2011. Fernando Nunes da Silva – Membro da Comissão de Leilão Port. MD 018/2011. Nelson Divino da Silva – Membro da Comissão de Leilão Port. MD nº 018/2011. Walci Manzeppi – Membro da Comissão de Leilão Port. MD nº 018/2011.
RELATOR	CONSELHEIRO SUBSTITUTO LUIZ HENRIQUE LIMA

### VOTO – PRELIMINAR DE ADMISSIBILIDADE PARCIAL

1. Preliminarmente, ratifico parcialmente o entendimento singular acerca da admissibilidade dos vertentes embargos, consignado na Decisão nº. 6.918/LHL/2013, na medida em que o Recurso foi oposto dentro do prazo legal, discrimina qualificação indispensável à identificação dos Embargantes, encontra-se assinado por advogado devidamente constituído e apresenta pedido formulado com clareza e com indicação das normas alegadamente violadas pelo Acórdão embargado.
2. Ratifico em parte, para não conhecer do Recurso na parte em que embarga a parte do Acórdão que impôs pena de multa aos membros da Comissão de Licitação, Senhores Djalma Ermenegildo, Claudio Cardoso Felix, Fernando Nunes da Silva, Nelson



Divino da Silva e Walci Manzeppi, no valor total equivalente a 11 UPFs/MT para cada um, em decorrência de irregularidades nos procedimentos do Leilão nº 01/2011, ante a manifesta ilegitimidade ativa dos Embargantes.

3. Ao que se colhe do Acórdão embargado, foi reconhecida a ilegitimidade passiva dos Embargantes para responder pelas irregularidades apontadas nos procedimentos do Leilão nº 01/2011.

4. Quantos aos demais pontos embargados, é possível entrever a legitimidade ativa de ambos os Embargantes, na medida em que figuraram como parte no processo de origem (Contas Anuais nº. 141780/2011), tendo sido sujeitos passivos de comandos decisórios, consubstanciados em determinações e recomendações.

5. O Ministério Público de Contas opinou pela admissibilidade da peça recursal.

6. Ante o exposto, conheço parcialmente dos embargos.

É como voto.

Cuiabá, 11 de dezembro de 2014.

**LUIZ HENRIQUE LIMA**  
**CONSELHEIRO SUBSTITUTO**



Gabinete do Conselheiro Substituto  
Luiz Henrique Lima  
Telefone: 3613-7140 / 7188  
e-mail: luizhlma@tce.mt.gov.br

TCE/MT
Fls. _____
Rub. _____

**VOTO – PRELIMINAR DE NULIDADE PARCIAL DO JULGAMENTO:  
OFENSA A COISA JULGADA E *BIS IN IDEM***

1. Na hipótese deste Pleno não reconhecer a ilegitimidade recursal dos Embargantes para embargar a parte do Acórdão que aplicou multa aos membros da Comissão de Licitação pela prática de alienação de bem público por valor inferior ao da avaliação oficial, ainda em sede de análise preliminar, enfrente a pretendida nulidade do Acórdão embargado por alegada violação aos princípios da coisa julgada, da segurança jurídica e do *non bis in idem*.
2. Segundo defenderam os Embargantes, o Acórdão embargado teria incorrido em violação à coisa julgada administrativa e à vedação de *bis in idem* quando da análise e julgamento da irregularidade consubstanciada na redução dos valores de bens públicos móveis leiloados em 30% (trinta por cento) do valor previamente avaliado, permitindo-se a arrematação dos citados bens por lances inferiores aos mínimos avaliados.
3. Alegaram que referida irregularidade já havia sido apreciada por este E. Tribunal de Contas quando do julgamento das Contas Anuais do ISSPL (processo nº. 141879/2011).
4. A irresignação não merece prosperar.
5. Com efeito, embora se trate do mesmo Processo Licitatório – Leilão nº. 01, de 17 de novembro de 2011, os bens nos quais se verificou a ocorrência de redução do preço de venda em relação ao preço avaliado são distintos. Neste ponto, o próprio Relatório Preliminar deixou expressamente consignado que a prática tida como irregular sobre bem de propriedade do ISSPL seria apreciada nas Contas do referido Instituto, como o foi efetivamente, *in litteris*:



Gabinete do Conselheiro Substituto

Luiz Henrique Lima

Telefone: 3613-7140 / 7188

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

TCE/MT

Fls. \_\_\_\_\_

Rub. \_\_\_\_\_

*“A AL/MT realizou Leilão nº 01, em 17 de novembro de 2011, em conjunto com o Instituto de Seguridade Social dos Servidores do Poder Legislativo (ISSSPL), **referente a bem do instituto, item VIII - Fiat Ducatto 15 Ambulância- diesel 2001, será tratado no contexto das suas contas anuais**” (fls. 28 do Relatório Técnico Preliminar).*

6. Assim, cabia a este E. Tribunal apreciar separadamente, em cada qual das respectivas Contas Anuais, se a prática de alienação de bem público móvel por valor inferior ao de mercado havia ocorrido tanto nos bens de responsabilidade patrimonial do ISSPL, quanto nos bens de responsabilidade patrimonial da ALMT, ou seja, de cada um dos órgãos jurisdicionados.

7. Como se colhe do inteiro teor do voto prolatado nos autos das Contas do ISSPL, foi objeto de apreciação e julgamento tão somente a prática de alienação a valor menor que o de avaliação do Fiat Ducatto 15 Ambulância – diesel 2001. Confira-se:

*“Segundo informações técnicas, o Instituto participou, em conjunto com a AL/MT, do Leilão nº 01, de 17 de novembro de 2011, **com vistas à alienação do veículo Fiat Ducatto 15 Ambulância- diesel 2001, o qual foi originalmente avaliado pelo Instituto no valor de R\$ 6.400,00 (seis mil e quatrocentos reais), culminando com redução de 40% em razão da ausência de interessados, sendo, assim, arrematado pelo valor de R\$ 4.470,00** (quatro mil, quatrocentos e setenta reais), lance este que, segundo a equipe técnica, é inferior ao mínimo avaliado.*

*(...)*

*Do Auto de Arrematação colacionado às fls. 349-TCEMT se extrai que **a prática do Instituto não se compatibilizou com quaisquer das hipóteses acima consignadas**. Ao contrário, tendo fixado o valor mínimo de R\$ 6.400,00 como lance, em avaliação ocorrida em 01/09/2011, deu como arrematado o bem por valor inferior já correspondente a R\$ 4.470,00, apenas um mês após a avaliação”.*

8. E, por sua vez, no âmbito da análise e julgamento das Contas Anuais da

ALMT foram apreciados os atos de alienação dos bens Gol 1.6 – verde ano/mod 1996 JYK 4812, Renault Clio Pri 1.6 prata 2004/2005 JVC 9501, Renault Clio Pri 1.6 preta 2004/2005 KAB 2559, Renault Clio Pri 1.6 prata 2004/2005 KAB 7179, Renault Clio Pri 1.6 preta 2004/2005 KAB 7159, Renault Clio Pri 1.6 preta 2004/2005 KAB 7189 e Renault Clio Pri 1.6 prata 2004/2005.

9. Não se sustenta, portanto, a tese de ofensa à coisa julgada.

10. Não se sustenta, ainda, a tese de *bis in idem*, posto que nos autos das Contas do ISSPL o Acórdão aplicou multa à Gestora do Fundo na ordem de 11 UPFs/MT pela alienação do Fiat Ducatto 15 Ambulância – diesel 2001 por valor inferior ao valor da avaliação oficial e, por sua vez, nos autos das Contas Anuais da ALMT o Acórdão embargado aplicou multa no valor equivalente a 11 UPFs/MT aos membros da Comissão de Licitação, Srs. Djalma Ermenegildo, Claudio Cardoso Felix, Fernando Nunes da Silva, Nelson Divino da Silva e Walci Manzeppi, pela alienação dos veículos Gol 1.6 – verde ano/mod 1996 JYK 4812, Renault Clio Pri 1.6 prata 2004/2005 JVC 9501, Renault Clio Pri 1.6 preta 2004/2005 KAB 2559, Renault Clio Pri 1.6 prata 2004/2005 KAB 7179, Renault Clio Pri 1.6 preta 2004/2005 KAB 7159, Renault Clio Pri 1.6 preta 2004/2005 KAB 7189 e Renault Clio Pri 1.6 prata 2004/2005, por valor inferior ao valor da avaliação oficial dos referidos bens.

11. A toda vista que as esferas de responsabilidade financeira, orçamentária, patrimonial e operacional da ALMT não se confundem com as da ISSPL, nem mesmo a responsabilidade de seus respectivos gestores e demais agentes públicos.

12. O Ministério Público de Contas entendeu que “*não restou configurada afronta à coisa julgada administrativa, tampouco, à vedação do bis in idem, refutando a tese preliminar de nulidade do Acórdão embargado*”.



13. Ante o exposto, rejeito a preliminar.

É como voto.

Cuiabá, 11 de dezembro de 2014.

**LUIZ HENRIQUE LIMA**  
**CONSELHEIRO SUBSTITUTO**



Gabinete do Conselheiro Substituto  
Luiz Henrique Lima  
Telefone: 3613-7140 / 7188  
e-mail: luizhlima@tce.mt.gov.br

TCE/MT
Fls. _____
Rub. _____

## VOTO

*“Não há tribunais, que bastem, para abrigar o direito, quando o dever se ausenta da consciência dos magistrados.”*

(Ruy Barbosa, O justo e a justiça política)

1. Conforme exposto no Relatório, os Embargantes alegaram a ocorrência de **04** (quatro) hipóteses de ocorrência de **omissão** do julgado (itens 5.1, 5.2, 5.7 e 5.17 das razões recursais); **16** (dezesesseis) hipóteses de ocorrência de **contradição** do julgado (itens 5.3, 5.4.2, 5.4.3, 5.4.4, 5.4.5, 5.5, 5.6, 5.9, 5.11.1, 5.13, 5.15, 5.16, 5.18, 5.19, 5.20, e 5.24 das razões recursais); **01** (uma) hipótese de ocorrência de **obscuridade** do julgado (item 5.4.1 das razões recursais); **01** (uma) hipótese de ocorrência simultânea de **contradição e omissão** do julgado (item 5.11 das razões recursais); **04** (quatro) hipóteses de ocorrência simultânea de **contradição, omissão e obscuridade** do julgado (itens 5.14, 5.21, 5.22, 5.23 das razões recursais); e **03** (três) hipóteses de ocorrência simultânea de **omissão e obscuridade** do julgado (item 5.8, 5.10, 5.12 das razões recursais).

2. As razões deste voto seguirão, por conseguinte, a ordem classificatória das teses recursais:

1. DAS ALEGADAS OMISSÕES JULGADORAS
2. DAS ALEGADAS CONTRADIÇÕES JULGADORAS
3. DA ALEGADA OBSCURIDADE JULGADORA
4. DA ALEGADA CUMULATIVIDADE DE CONTRADIÇÃO COM OMISSÃO JULGADORA
5. DAS ALEGADAS CUMULATIVIDADES DE CONTRADIÇÃO COM





Gabinete do Conselheiro Substituto  
Luiz Henrique Lima  
Telefone: 3613-7140 / 7188  
e-mail: luizhlma@tce.mt.gov.br

TCE/MT
Fls. _____
Rub. _____

## OMISSÃO E COM OBSCURIDADE JULGADORA

### 6. DAS ALEGADAS CUMULATIVIDADES DE OMISSÃO E OBSCURIDADE JULGADORA

### 7. CONCLUSÃO

3. Antes, porém, de enfrentar pontualmente cada qual das omissões, contradições e obscuridades alegadamente imputadas ao Acórdão nº. 601/2012-TP destaco 02 (duas) premissas básicas que informam todo o juízo recursal a ser expandido por este Relator ao longo deste voto.

4. A **primeira premissa** refere-se à convicção deste Relator de que, tal qual magistralmente afirmado pelo nobre Ministro Marco Aurélio, do Supremo Tribunal Federal, *“os embargos declaratórios não consubstanciam crítica ao ofício judicante, mas servem-lhe ao aprimoramento (...)”*. E, assim, *“ao apreciá-los, o órgão deve fazê-lo com o espírito de compreensão, atentando para o fato de consubstanciarem verdadeira contribuição da parte em prol do devido processo legal”*.

5. Esta premissa possibilita que este Relator analise detidamente cada qual dos apontamentos recursais na certeza de que estes possibilitarão o aperfeiçoamento da prestação jurisdicional financeira, contábil, patrimonial e orçamentária realizada por meio do Acórdão embargado, além de *“aproximar mais a decisão judicial do interesse concreto da parte, seja no esclarecimento dos pontos da lide que a parte entende como relevantes, seja no uso de uma linguagem mais apropriada ao entendimento das partes e da própria sociedade”*.

6. A **segunda premissa**, que confere margens objetivas para a consecução da primeira premissa retro exposta, refere-se à inviabilidade jurídico-processual de utilização dos Embargos Declaratórios para inovação e rediscussão de mérito do Acórdão

---

1STF-2ªTurma, AI 163.047-5-PR-AgRg-EDcl, rel. Min. Marco Aurélio, j. 18.12.95,





embargado, na medida em que “os embargos de declaração constituem a via adequada para sanar omissões, contradições, obscuridades ou erros materiais do decisório embargado, admitida a atribuição de efeitos infringentes apenas quando esses vícios sejam de tal monta que a sua correção necessariamente infirme as premissas do julgado<sup>2</sup>”. Neste sentido, a abundante jurisprudência do Tribunal de Contas da União:

#### **Acórdão 2366/2013 Plenário**

Processual. Embargos de Declaração. Finalidade dos embargos.

Os embargos de declaração não se prestam ao reexame das provas produzidas nos autos ou ainda para sanar eventual erro na sua apreciação. A má apreciação da prova, acaso existente, deve ser corrigida pelas vias processuais adequadas previstas em lei. Embargos rejeitados.

#### **Acórdão 8513/2013 Primeira Câmara**

Processual. Embargos de Declaração. Admissibilidade.

Os embargos devem se limitar ao conteúdo da deliberação questionada, para corrigir manifesto equívoco nas partes componentes do julgado: relatório, voto e Acórdão. A alegação de contradição entre o Acórdão embargado e doutrina, jurisprudência ou comando legal é pertinente em outras espécies recursais, mas descabida em embargos de declaração, cuja única finalidade é esclarecer ou integrar a decisão embargada e, apenas excepcionalmente, modificá-la. Vício que deriva de interpretação de dispositivos do Regimento Interno/TCU não pode resultar em provimento de embargos, por não envolver contradição interna na deliberação.

7. Com efeito, ante a fixação da primeira premissa, não olvido que os embargos de declaração viabilizam uma forma de verdadeira e utilíssima colaboração das partes, por meio de seus advogados, na construção de uma decisão judicial mais clara e isenta de equívocos e contradições. Contudo, esta colaboração e democratização processual não podem ser desvirtuadas da finalidade institucional dos embargos de declaração, de modo que a sua utilização exacerbada sirva como instrumento de

---

2 STJ. EDcl no AgRg nos EREsp 747.702/PR, Rel. Min. MASSAMI UYEDA, Corte Especial, DJe 20/9/12.



manifestação da inconformidade da parte com a decisão prolatada<sup>3</sup>, uma vez que para tanto há meio processual adequado no ordenamento vigente.

8. Conforme descrito no Relatório, foram embargadas todas as 28 (vinte e oito) determinações constantes do Acórdão nº 601/2012. Na perspectiva dos recorrentes, a gestão da Assembleia em 2011 não merece nenhum reparo, crítica ou sequer recomendação visando o seu aprimoramento; situação, aliás, verificada no exame das contas de 2010 (Acórdão nº 3.329/2011 – Relator: Conselheiro Alencar Soares), apesar das sugestões então apresentadas pelo Ministério Público de Contas e das 21 (vinte e uma) impropriedades consideradas mantidas no Relatório Técnico de Defesa.

9. Todavia, como já havia sido assinalado no Voto condutor do Acórdão embargado, a presença de determinações e recomendações no julgamento de contas de gestão ou de governo não representa demérito para os gestores nem deslustra as realizações que empreenderam. Tanto é assim que, por exemplo, no Parecer Prévio do Tribunal de Contas da União relativo às contas da presidente Dilma Rousseff no exercício de 2011 foram apontadas 32 (trinta e duas) determinações e recomendações. Na esfera

3 Ementa: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AUSÊNCIA DE OMISSÃO, OBSCURIDADE OU CONTRADIÇÃO. REDISCUSSÃO DA MATÉRIA. EFEITOS INFRINGENTES. IMPOSSIBILIDADE. TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO AO PIS. IMUNIDADE. ART. 195, § 7º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ABRANGÊNCIA. ENTIDADES BENEFICENTES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. POSSIBILIDADE. REPERCUSSÃO GERAL COM MÉRITO JULGADO. SOBRESTAMENTO AFASTADO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I – Tendo sido julgado o mérito do RE 636.941-RG/RS, Rel. Min. Luiz Fux, deve ser afastado o sobrestamento do feito. II - Ausência dos pressupostos do art. 535, I e II, do Código de Processo Civil. III - A embargante busca tão somente a rediscussão da matéria, porém os embargos de declaração não constituem meio processual adequado para a reforma do decisum, não sendo possível atribuir-lhes efeitos infringentes, salvo em situações excepcionais, o que não ocorre no caso em questão. IV - (omissis). V - Embargos de declaração improvidos. (STF - RE: 637744 RS, Relator: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Data de Julgamento: 25/06/2014, Primeira Turma, Data de Publicação: ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-155 DIVULG 12-08-2014 PUBLIC 13-08-2014) EMBARGOS DECLARATÓRIOS. INEXISTÊNCIA DE CONTRADIÇÃO, OMISSÃO OU OBSCURIDADE NO ACÓRDÃO. REDISCUSSÃO DO MÉRITO. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. RECURSO DE NATUREZA INTEGRATIVA. Não há qualquer omissão, contradição ou obscuridade no julgado. A embargante pretende, em verdade, a rediscussão do mérito, não sendo os embargos declaratórios a via correta para tal fim, considerando a sua natureza integrativa. EMBARGOS DESACOLHIDOS. (Embargos de Declaração Nº 70061201281, Quarta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francesco Conti, Julgado em 27/08/2014) (TJ-RS - ED: 70061201281 RS, Relator: Francesco Conti, Data de Julgamento: 27/08/2014, Quarta Câmara Cível, Data de Publicação: Diário da Justiça do dia 03/09/2014)

estadual, registra-se que no Parecer Prévio relativo às contas do governador Silval Barbosa no exercício de 2010 foram apontadas 49 (quarenta e nove) determinações e recomendações; e nas contas de gestão do Tribunal de Justiça de Mato Grosso do exercício de 2010, houve 16 (dezesesseis) determinações e recomendações, muitas das quais, inclusive, semelhantes às prolatadas nas presentes Contas.

10. A emissão pelo órgão constitucional de controle externo de determinações e recomendações a uma de suas unidades jurisdicionadas é decorrência natural do exercício de suas elevadas competências institucionais. O fato de essa unidade ser a Assembleia Legislativa, titular de um Poder democrático, não modifica o princípio republicano segundo o qual nenhuma entidade ou gestor é imune à fiscalização do Tribunal de Contas, como testemunha, entre outros, o Acórdão nº 1.815/2012 do TCE/PI.

11. Por oportuno, é relevante sublinhar que, no Acórdão embargado, como de resto é norma nas deliberações do TCE/MT, as determinações não são dirigidas aos gestores do exercício *sub examine*, mas “à *atual gestão*”, ou seja, **aos gestores em exercício no momento em que o julgamento é efetuado**. Tal redação guarda lógica com o fato de que o julgamento de contas é realizado *a posteriori* em relação a determinado período de gestão e que cabe aos gestores em exercício a responsabilidade de implementação das medidas corretivas determinadas e recomendadas pelo órgão de controle externo, não se podendo exigir seu cumprimento retroativo por ex-gestores cujo mandato ou período de gestão já expirou. De igual forma, a redação adotada aplica o consagrado princípio da continuidade administrativa e pressupõe que, ao final de cada período de gestão, há renovação ou alteração, parcial ou total, dos responsáveis. Deste modo, **a rigor, considero que a legitimidade recursal para questionar o conteúdo de determinações e recomendações expedidas em processos de contas anuais não pertence aos ex-gestores responsáveis pelo exercício cujas contas foram julgadas, mas àqueles incumbidos da gestão no exercício em curso no momento da publicação do Acórdão julgador**, uma vez que é a esses que poderá ser imputada a



sanção de julgamento irregular das contas em virtude do descumprimento de determinações. De igual modo, se afigura ilógico que ex-gestores que já receberam “**quitação**”, nos termos do art. 21, *caput*, da Lei Orgânica do TCE/MT, questionem dispositivos que, não apenas não lhes são dirigidos, mas também são insuscetíveis de alterar aquela decisão de mérito. Todavia, tal entendimento ainda carece de maior debate no colegiado do TCE/MT, motivo pelo qual deixei de suscitá-lo nos presentes autos e proponho seja examinado pela Comissão de Uniformização de Jurisprudência desta Corte de Contas.

12. Feitas estas considerações, passo ao exame de mérito dos vertentes embargos.

## 1. DAS ALEGADAS OMISSÕES JULGADORAS

13. Em suas razões recursais, como já relatado, os Embargantes alegaram a ocorrência de **04** (quatro) hipóteses de **omissão** do julgado (**itens 5.1, 5.2, 5.7 e 5.17 das razões recursais**).

14. A **primeira** ocorrência de omissão suscitada (**item 5.1 das razões recursais**) refere-se ao alegado equívoco na fixação das premissas que embasaram a determinação “a” à Gestão da ALMT:

- a. recrute para o cargo de responsável pelo controle interno servidor já pertencente ao quadro efetivo da Assembleia, que reúna as qualificações necessárias, descritas nas Resoluções nº 24/2008 e nº. 13/2012/TCE, até que o concurso seja realizado em prazo razoável que não comprometa a análise das Contas Anuais supervenientes.

15. Segundo entenderam os Embargantes, o Acórdão combatido se omitiu em



Gabinete do Conselheiro Substituto

Luiz Henrique Lima

Telefone: 3613-7140 / 7188

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

TCE/MT

Fls. \_\_\_\_\_

Rub. \_\_\_\_\_

*“enfrentar os mandamentos contidos na Lei Estadual nº. 7.617/2002”, que regulamenta o tema do controle interno no âmbito do Poder Legislativo Mato-grossense, quando acolheu o apontamento técnico de que “a estrutura funcional do sistema de controle interno da Assembleia “contraria frontalmente exigência constitucional de ingresso na Administração Pública via concurso público”, uma vez que “o preenchimento dos cargos do sistema de controle interno, se dá através de cargo comissionado”.*

16. Alegaram que, ao admitir o Sr. Manoel Fontes e, depois, o Sr. Odair Francisco para o cargo de Auditor Geral da Mesa, por meio de cargo em comissão, *“a Mesa Diretora da Assembleia (...) simplesmente agiu no estrito cumprimento de seu dever legal, (...) de dar efetividade às normas legais contidas na Lei Estadual nº. 7.617/2002”, e que, portanto, não cabe a aplicação da Resolução de Consulta nº. 24/2008, que, segundo defenderam, “responde a caso concreto diferente do analisado nos autos, o que desobriga factualmente o seguimento de ambas pelo Poder Legislativo Matogrossense”.*

17. Sustentaram, ainda, a inaplicabilidade ao caso da Resolução Normativa nº. 001/2007, sob o argumento de que esta *“(...) traz, quando muito, apenas instruções recomendatórias (...)”, bem como que “uma Resolução Administrativa não tem o condão de alterar ou revogar uma Lei, no caso a Lei Estadual nº. 7.617/2002”.*

18. Alegaram, por fim, que não restou comprovado qualquer comprometimento da autonomia ou independência funcional do auditor pelo fato de seu cargo ser comissionado e não efetivo.

19. Omissão não há na hipótese aventada.

20. O Acórdão embargado expressamente reconheceu a existência da Lei Estadual nº. 7.617/2002. No entanto, à luz não apenas da Resolução Normativa nº.



001/2007 e da Resolução de Consulta nº. 24/2008, mas, em especial, à luz do disposto no inciso V do artigo 37 da Constituição da República, entendeu que as funções típicas e inerentes ao cargo de auditor interno não estão relacionadas à direção, chefia e assessoramento para que seja constitucionalmente provido sob a forma de cargo em comissão, razão pela qual, neste ponto a Lei Estadual nº. 7.617/2002 não se coaduna com o princípio constitucional do livre acesso dos cargos públicos mediante concurso, conforme se observa do trecho do voto embagado, abaixo transcrito:

*Nos termos do Relatório Técnico de Auditoria a estrutura funcional do sistema de controle interno da Assembleia “contraria frontalmente exigência constitucional de ingresso na Administração Pública via concurso público”, uma vez que “o preenchimento dos cargos do sistema de controle interno, se dá através de cargo comissionado”. Assim, imputou à gestão dos Srs. José Geraldo Riva e Sergio Ricardo de Almeida a irregularidade legalmente classificada como “KB02\_Pessoal\_Grave. Admissão de servidores em cargos comissionados ou função de confiança para o exercício de atribuições não relacionadas à direção, chefia e assessoramento (art. 37, V, da Constituição Federal)”.*

*Esta irregularidade encontra-se tecnicamente analisada no âmbito da auditoria da gestão de pessoas da Assembleia. No entanto, como se trata de pessoal inerente ao quadro do controle interno a apreciarei neste contexto.*

*Consoante informações técnicas a Auditoria Interna da Assembleia, criada pela Lei Estadual nº 7.617/2002, é composta pelo Auditor Geral, cuja formação exigida é a de Contador, e por um Assessor (art. 2º). Nos termos do artigo 6ª da citada Lei este quadro da Auditoria Interna “constitui-se de cargos de provimento em comissão, nomeados nos moldes do inciso IV do art. 129 da Constituição Estadual”.*

*Invocou, ainda, a defesa, a parte final da Resolução de Consulta nº. 24/2008 segundo a qual “os casos excepcionais deverão ser dirimidos por medidas discricionárias do Gestor”, para pleitear que a situação da Assembleia seja assim considerada.*

*O parecer técnico manteve o apontamento invocando decisão da Suprema Corte que, em sede de controle abstrato de constitucionalidade, assentou entendimento de que “é inconstitucional a criação de cargos em comissão que não possuem caráter de assessoramento, chefia ou direção e que não demandam*





*relação de confiança entre o servidor nomeado e o seu superior hierárquico” (STF. ADI N. 3.602-GO, Relator: Min. Joaquim Barbosa).*

*Sob semelhante ótica constitucional, esta Corte de Contas em entendimento consignado na Resolução de Consulta nº. 24/2008 asseverou que “os cargos da unidade de controle interno deverão ser preenchidos mediante concurso público”, e por meio da Resolução de Consulta nº. 13/2012 ponderou, ainda, que “as atividades de controle interno demandam do servidor conhecimento, qualificação técnica adequada, postura independente, responsável e identificada com a natureza da função, sendo razoável a exigência de formação de nível superior para provimento do cargo”.*

*Assim, razão assiste aos apontamentos técnico e ministerial quando se manifestam pela configuração da irregularidade em apreço, eis que se afigura inadmissível que auditor interno de qualquer órgão que administre dinheiro público seja investido por meio de cargo em comissão, pois, se assim fosse, perderia totalmente sua independência funcional, ficando rigorosamente submetido às ordens de seu superior”.*

21. Vê-se, portanto, que o Acórdão embargado acolheu a tese técnica, lastreada em decisão da Suprema Corte, de efeito vinculante, segundo a qual *“é inconstitucional a criação de cargos em comissão que não possuem caráter de assessoramento, chefia ou direção e que não demandam relação de confiança entre o servidor nomeado e o seu superior hierárquico”*, apenas acrescentando que uma das considerações a que se faz para que funções que não sejam de assessoramento sejam providas por concurso é, entre outros aspectos de igual relevância, a preservação das respectivas competências funcionais, e isto em abstrato.

22. Caso estivesse em pauta de julgamento a efetiva perda da independência funcional do auditor, outra seria a imputação técnica de irregularidade contra os Embargantes, para que se tivesse que restar comprovada se esta ocorreu ou não.

23. Concluo, pois, que a ordem geral para que os cargos que não sejam de assessoramento, direção e chefia sejam providos mediante concurso público trata-se de





uma ordem constitucional, a qual acatada por este E. Tribunal informou o juízo consultivo externado na Resolução de Consulta nº. 24/2008 utilizada também na fundamentação do Acórdão embargado.

24. Acresça-se, acerca da Resolução de Consulta nº. 24/2008, que, diferentemente do alegado pelos Embargantes, dada sua natureza jurídica, e por força do que dispõem os artigos 232 a 238 do RITCMT c/c artigos 48 a 50 da Lei Complementar nº. 269/2007, a mesma foi respondida com a observação de que a deliberação não constitui prejulgado do fato ou caso concreto. Aliás, um dos requisitos de sua admissibilidade é que ela seja formulada em tese<sup>4</sup>. Assim, em sentido oposto ao do argumento apresentado, a Resolução de Consulta constitui, sim, prejulgamento de tese, com força normativa e vinculando o julgamento de feitos sobre o mesmo tema (artigo 50 da Lei Complementar nº 269/2007).

25. Desta sorte, não se trata o Acórdão embargado, como pretendem fazer crer os Embargantes, de uma decisão que tenha subvertido o sistema normativo, fazendo prevalecer norma hierarquicamente inferior sobre norma que lhe seja hierarquicamente superior, até porque, de duvidosa juridicidade a premissa de que partiram no sentido de que as Resoluções deste E. Tribunal não constituam atos normativos primários, pois, como se sabe, há diferença formal entre leis em sentido formal e leis em sentido material, mas não há entre elas diferença de status hierárquico e de suas respectivas forças normativas.

26. Noutro lanço de considerações, ainda que diversa fosse a conclusão deste Relator, e que se subtraíssem da fundamentação do Acórdão embargado a Resolução

4 Art. 232. A consulta formulada ao Tribunal de Contas, conforme o disposto no art. 48 e seguintes da Lei Complementar 269/07, deverá atender, cumulativamente, aos seguintes requisitos:

- I. Ser formulada por autoridade legítima;
- II. Ser formulada em tese;
- III. Conter a apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa da dúvida quanto à interpretação e aplicação de dispositivos legais e regulamentares;
- IV. Versar sobre matéria de competência do Tribunal de Contas.



Normativa nº. 001/2007 e a Resolução de Consulta nº. 24/2008, remanesceria a irregularidade configurada, na medida em que o cerne da discussão era a natureza jurídica das atribuições do cargo de Auditor interno da ALMT, as quais, a qualquer vista que se analise, não se tratam de atribuições de assessoria, direção ou chefia, para que possa constitucionalmente ser provido o cargo de Auditor por meio de comissionamento e não de concurso público.

27. Como se sabe, a Administração Pública contemporânea, sob o manto do neoconstitucionalismo, submete-se ao princípio da juridicidade, segundo o qual não basta o mero cumprimento estrito à lei, mas a todo o ordenamento jurídico considerado. Trata-se do dever de cumprimento do Direito, de modo a rechaçar posturas legalistas que desprestigiam o cumprimento da Constituição acima das leis.

28. A jurisprudência desta Corte de Contas é robusta acerca do tema, como se depreende do Voto condutor do Acórdão nº 5.835/2013 – TP – Relator Conselheiro SÉRGIO RICARDO:

*“Portanto, o Plano de Carreiras Cargos e Salários do município deve ser alterado criando pelo menos um cargo efetivo para exercer o Controle Interno, sendo de Nível Superior, já que verificamos apenas a existência do cargo de Agente de Controle Interno de Nível Médio. (...)*

*De sorte que o controle interno no exercício de 2012 foi exercido apenas pelo Auditor Geral (comissionado), ocupado pelo Sr. Robison Junior Alves Santos, servidor efetivo no cargo de Técnico de T.I, verifica-se que a situação irregular apontada ocorreu, mantendo-se o apontamento.*

*Isto posto, em consonância com a SECEX e com o Ministério Público de Contas, entendo que a justificativa apresentada pelo gestor não pode ser acatada, devendo ser mantido o apontamento, bem como cominação ao gestor, nos termos do art. 289, II, do RITCE/MT, bem como determinar-se ao atual gestor do Executivo Municipal que proceda às devidas providências legais no sentido de realizar e concluir o Concurso Público para o cargo de Controlador Interno.” (grifo nosso)*

29. O Ministério Público de Contas manifestou-se no sentido de que “***não existe qualquer omissão neste ponto***, visto que a determinação legal foi fundamentada com apontamento da norma constitucional infringida - art. 37, V da Constituição Federal, bem como, das Resoluções de Consulta nº 24/2008/TCE e 12/2012/TCE, com todas as considerações pertinentes ao tema” (grifo no original).

30. Ante o exposto, **considero inexistente a omissão alegada e mantenho a determinação “a”**, sem, todavia, deixar de destacar que a ausência de imputação de multa pela irregularidade decorreu justamente do reconhecimento de que não houve má-fé, e que, de fato, o Legislativo Matogrossense foi proativo em instituir o sistema de Auditoria Interna.

31. Por oportuno, sublinho que a referida determinação quanto ao controlador foi **reiterada** no Acórdão nº 1.098/2013, relativo às contas da Assembleia Legislativa de 2012 (Relator: Conselheiro DOMINGOS NETO), transitado em julgado e sem a interposição de quaisquer embargos ou recursos.

32. A **segunda** omissão suscitada (**item 5.2 das razões recursais**) ataca as determinações “b” e “c” e atém-se à alegada omissão na indicação da normativa constitucional ou legal violada relativa ao apontamento de ausência de normatização das rotinas e procedimentos do gerenciamento, Controle do Uso e Locação de Frota:

- b. no prazo de 90 (noventa) dias, a contar da publicação da presente decisão, promova a normatização de rotinas e procedimentos do Gerenciamento, Controle do Uso e Locação da Frota e dos Equipamentos;
- c. no prazo de 30 (trinta) dias, a contar da expiração do prazo de normatização, apresente a normatização preconizada ao Relator das Contas do exercício de 2012;



Gabinete do Conselheiro Substituto

Luiz Henrique Lima

Telefone: 3613-7140 / 7188

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

TCE/MT

Fls. \_\_\_\_\_

Rub. \_\_\_\_\_

33. Verifico que os Embargantes, em verdade, insurgiram-se contra a força normativa da Resolução Normativa nº. 001/2007 deste E. Tribunal. De acordo com a tese por eles defendida, a Resolução Normativa nº. 001/2007/TCEMT *“traz, quando muito, apenas instruções recomendatórias (artigo 2º) (...) o que desobriga factualmente o seu seguimento pelo Poder Legislativo Matogrossense”*.

34. Concluíram que a imposição de cumprimento da citada Resolução, com força normativa, *“é ferir sua independência institucional e adentrar a atuação política da gestão, ações essas que são inconstitucionais (...)”*.

35. Melhor sorte não assiste aos Embargantes em suas razões recursais, por duas razões básicas. A uma, porque omissão não existe acerca da natureza jurídica e força normativa da Resolução Normativa nº. 001/2007. A duas, porque a citada Resolução Normativa nº. 001/2007/TCEMT não padece de inconstitucionalidade.

36. O Acórdão considerou parcialmente configurada a irregularidade tecnicamente descrita como *“EB02\_Control\_Interno\_Grave. Ausência de normatização das rotinas internas e procedimentos de controle do Sistema de Controle Interno, conforme Cronograma de Implantação aprovado no art. 5º da Resolução Normativa nº 01/2007 – TCE-MT”*, pois considerou que *“No Setor de Transporte (STR) não se pode ignorar que a Assembleia buscou introduzir, via Portaria, uma normativa de rotinas acompanhada de fluxogramas (fls. 598/622-TCEMT)”*, ficando pendente de regulamentação tão somente *“(...) regras, (...) rotinas de gerenciamento e controle do uso da frota e dos equipamentos”*, e *“rotinas acerca de locações dos veículos e equipamentos”*.

37. Os Embargantes partiram da premissa de que o Acórdão atacado se omitiu em se pronunciar acerca de matéria de ordem pública, cognoscível de ofício, consubstanciada na inconstitucionalidade da Resolução Normativa nº. 001/2007/TCEMT.

38. Equivocada a premissa recursal.

39. O Acórdão embargado não se manifestou acerca da alegada inconstitucionalidade, porque a referida normativa, tal qual toda e qualquer norma jurídica, goza de presunção de constitucionalidade, e considerou inexistir prova em contrário desta presunção.

40. Como é de todo cediço, o Estado de Direito não se confunde com legalismo e, assim, a lei não constitui a única fonte normativa primária do ordenamento brasileiro. A par das leis em sentido formal, existem as leis em sentido material, pois, como bem já decidiu o C. STF, o poder normativo é gênero, cujas espécies são o poder legiferante, o poder regulamentar e o poder regimental. É, assim, possível, a existência de norma, com status, natureza e força de lei, sem que tenha sido a mesma elaborada e aprovada pelo Legislativo.

41. Neste sentido, *mutatis mutandis*:

**HABEAS CORPUS. PENAL, PROCESSUAL PENAL E CONSTITUCIONAL. CRIME SEXUAL. COMPETÊNCIA. ESPECIALIZAÇÃO DE VARA POR RESOLUÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO. OFENSA AO PRINCÍPIO DO JUIZ NATURAL E À RESERVA DE LEI [CONSTITUIÇÃO DO BRASIL, ARTIGOS 5º, INCISOS XXXVII E LIII; 22, I; 24, XI, 68, § 1º, I e 96, II, ALÍNEAS a e d]. INOCORRÊNCIA. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE E PRINCÍPIOS DA RESERVA DA LEI E DA RESERVA DA NORMA. FUNÇÃO LEGISLATIVA E FUNÇÃO NORMATIVA. LEI, REGULAMENTO E REGIMENTO. AUSÊNCIA DE DELEGAÇÃO DE FUNÇÃO LEGISLATIVA. SEPARAÇÃO DOS PODERES [CONSTITUIÇÃO DO BRASIL, ARTIGO 2º].**

**1. Denúncia por crime sexual contra menor.**

**2. Especialização da 11ª Vara de Natal/RN por Resolução do Tribunal de Justiça local.**

**3. Remessa dos autos ao Juízo competente.**



Gabinete do Conselheiro Substituto

Luiz Henrique Lima

Telefone: 3613-7140 / 7188

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

TCE/MT

Fls. \_\_\_\_\_

Rub. \_\_\_\_\_

4. Ofensa ao princípio do juiz natural [artigo 5º, incisos XXXVII e LIII da Constituição do Brasil] e à reserva de lei. Inocorrência. 5. Especializar varas e atribuir competência por natureza de feitos não é matéria alcançada pela reserva da lei em sentido estrito, apenas pelo princípio da legalidade afirmado no artigo 5º, II da Constituição do Brasil, vale dizer pela reserva da norma. No enunciado do preceito --- ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei --- há visível distinção entre as seguintes situações: [i] vinculação às definições da lei e [ii] vinculação às definições decorrentes --- isto é, fixadas em virtude dela --- de lei. No primeiro caso estamos diante da reserva da lei; no segundo, em face da reserva da norma [norma que pode ser tanto legal quanto regulamentar ou regimental]. Na segunda situação, ainda quando as definições em pauta se operem em atos normativos não da espécie legislativa --- mas decorrentes de previsão implícita ou explícita em lei --- o princípio estará sendo acatado.

6. No caso concreto, o princípio da legalidade expressa reserva de lei em termos relativos [= reserva da norma]; não impede a atribuição, explícita ou implícita, ao Executivo e ao Judiciário, para, no exercício da função normativa, definir obrigação de fazer ou não fazer que se imponha aos particulares e os vincule.

7. Se há matérias que não podem ser reguladas senão pela lei --- v.g.: não haverá crime ou pena, nem tributo, nem exigência de órgão público para o exercício de atividade econômica sem lei, aqui entendida como tipo específico de ato legislativo, que os estabeleça --- das excluídas a essa exigência podem tratar, sobre elas dispondo, o Poder Executivo e o Judiciário, em regulamentos e regimentos. Quanto à definição do que está incluído nas matérias de reserva de lei, há de ser colhida no texto constitucional; quanto a essas matérias não cabem regulamentos e regimentos. Inconcebível a admissão de que o texto constitucional contivesse disposição despicienda --- verba cum effectu sunt accipienda. Legalidade da Resolução do TJ/RN. 8. Não há delegação de competência legislativa na hipótese e, pois, inconstitucionalidade. Quando o Executivo e o Judiciário expedem atos normativos de caráter não legislativo --- regulamentos e regimentos, respectivamente --- não o fazem no exercício da função legislativa, mas no desenvolvimento de função normativa. O exercício da função regulamentar e da função regimental não decorrem de delegação de função legislativa; não envolvem, portanto, derrogação do princípio da



**divisão dos poderes. Denego a ordem.**

(STF - HC: 91509 RN , Relator: Min. EROS GRAU, Data de Julgamento: 27/10/2009, Segunda Turma, Data de Publicação: DJe-027 DIVULG 11-02-2010 PUBLIC 12-02-2010 EMENT VOL-02389-01 PP-00165)

42. Ademais, não se pode olvidar que manter um controle interno eficiente em todos os setores e unidades da ALMT trata-se de um dever indeclinável que tem assento constitucional, conforme se extrai do teor dos artigos 70<sup>s</sup> e 74<sup>s</sup> da Constituição da República.

43. Acerca do ponto, o Ministério Público de Contas assim se manifestou:

*“36. É cediço que a Corte de Contas, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo art. 70 c/c o art. 75 da Constituição Federal e pelo art. 47 da Constituição Estadual, combinados com o art. 3º da Lei Complementar nº 269, de 29/01/2007, pode expedir atos normativos no sentido de determinar, com base legal, ou recomendar aos seus jurisdicionados a adoção de medidas com vistas a combater a ineficiência na administração pública.*

*37. O Conselheiro Substituto Relator **não foi omisso em seu voto nestes pontos**, na medida em que na parte conclusiva de sua manifestação expressamente elencou as normas legais autorizadoras da atuação do Tribunal de Contas no exercício do controle externo:*

*“Ante o exposto, em consonância parcial com o Parecer nº*

5 Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

6 Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º - Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.





Gabinete do Conselheiro Substituto

Luiz Henrique Lima

Telefone: 3613-7140 / 7188

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

TCE/MT

Fls. \_\_\_\_\_

Rub. \_\_\_\_\_

3.519/2012, da lavra do Procurador Geral de Contas Alisson Carvalho de Alencar, e, **com fulcro nos arts. 16, 70, I e II e 75 da Lei Complementar nº 269/2007 [grifo nosso] [...]**

38. *Entende este Parquet de Contas, portanto, ser prescindível a explicitação repetitiva das prerrogativas legais/constitucionais do Tribunal de Contas para cada determinação ou recomendação emanada, na medida em que trata-se de mera reprodução das normas constitucionais e legais já delineadas no voto do Relator.*

39. *Deste modo, não há se falar em provimento dos embargos de declaração nestas questões.*” (grifos no original)

44. Ante o exposto, **considero inexistente a omissão alegada e mantenho as determinações “b” e “c”.**

45. Por oportuno, menciono outras decisões desta Corte com teor semelhante:

Acórdão nº 2.228/2014 – TP – Relator: Conselheiro **JOSÉ CARLOS NOVELLI:**

*“**determinando** ao atual gestor que: **a)** o controle de combustíveis utilizados na frota do município seja devidamente fiscalizado, especificamente os da Secretaria Municipal de Saúde, evitando-se a ocorrência dos apontamentos abordados ao longo dos autos; (...) **instaure** Tomada de Contas, nos termos do artigo 155, da Resolução nº 14/2007, para apurar os prejuízos referentes ao consumo desarrazoado de combustível ou pagamentos sem as formalidades legais, (...)”.*

Acórdão nº 88/2013 – TP – Relator: Conselheiro **ANTONIO JOAQUIM:**

*“**determinando** à atual gestão que: (...) **3)** providencie, **no prazo de 60 dias**, a instalação de um sistema de gerenciamento de frota; (...)”*

Acórdão nº 43/2013 – SC – Relator: Conselheira Substituta **JAQUELINE JACOBSEN:**

*“**determinando** ao atual gestor que: **a)** implante o controle de combustíveis e de manutenção do veículo, **no prazo de 15 dias**; (...)”*

46. A **terceira** hipótese de ocorrência de **omissão (item 5.7 das razões recursais)** refere-se à alegada omissão das razões fáticas e jurídicas para fixação da determinação constante no item “I” da parte dispositiva do Acórdão embargado:



Gabinete do Conselheiro Substituto  
Luiz Henrique Lima  
Telefone: 3613-7140 / 7188  
e-mail: luizhlima@tce.mt.gov.br

TCE/MT
Fls. _____
Rub. _____

- I. observe o disposto no art. 37, XXI, da Constituição Federal e no art. 2º da Lei nº 8.666/1993, abstendo-se de celebrar contratos de prestação de serviços, sob o amparo dos permissivos legais que tratam da inexigibilidade e da dispensa de licitação, quando a situação não se enquadrar nas exigências ali prescritas;

47. Inexiste a alegada omissão.

48. A determinação decorreu da constatação de que a ALMT teria contratado, por inexigibilidade, e sem amparo na legislação, a empresa Faria Construção Civil e Consultoria Ltda., no valor de R\$ 265.785,12, para fiscalizar a obra de reforma e ampliação de espaço físico da Assembleia Legislativa (Contrato no 011/SG/ALMT/2011, empresa Tirante Construtora Consultoria Ltda.), conforme se depreende do trecho do Voto acerca desta matéria, abaixo colacionado, *in litteris*:

*“Nesta seara é imputada à gestão dos Srs. José Geraldo Riva e Sergio Ricardo de Almeida a responsabilidade pela **irregularidade consubstanciada na contratação por inexigibilidade da empresa Faria Construção Civil e Consultoria Ltda., no valor de R\$ 265.785,12, para fiscalizar a obra de reforma e ampliação de espaço físico da Assembleia Legislativa (Contrato no 011/SG/ALMT/2011, empresa Tirante Construtora Consultoria Ltda.), caracterizadora da irregularidade legalmente classificada como GB02\_Licitação\_Grave. Realização de despesas com justificativas de dispensa ou inexigibilidade de licitação sem amparo na legislação;***

*(...)*

*No que pertine à contratação por inexigibilidade licitatória da empresa Faria Construção Civil e Consultoria Ltda., a Equipe de Auditoria, apoiada na **Súmula nº. 185 do C. TCU**, esclarece que “**o fato da Empresa Faria Construção Civil e Consultoria Ltda. ter vencido o expediente licitatório para elaborar do projeto de engenharia não lhe dá o direito subjetivo de ser contratada para serviços de fiscalização da respectiva obra, nem permite à Assembleia Legislativa inexigir licitação para contratá-la para fiscalização, por não se enquadrar na hipóteses de inexigibilidade de que tratam o art. 25 da Lei nº 8.666/1993**”.*



Gabinete do Conselheiro Substituto

Luiz Henrique Lima

Telefone: 3613-7140 / 7188

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

TCE/MT

Fls. \_\_\_\_\_

Rub. \_\_\_\_\_

*Em suas respectivas defesas, ambos os Gestores alegaram que o rol do art. 25 da Lei de Licitações não é taxativo, e, portanto, sempre que a licitação for inviável esta será inexigível. Acresce às suas razões de defesa a alegação de que **o artigo 13 da Lei nº 8.666/1993 garante que os serviços técnicos profissionais para a fiscalização de obras ou serviços são serviços especializados enquadrando-se a contratação em comento na hipótese de inexigibilidade descrita no artigo 25, II da citada Lei.***

*Alternativamente, invocaram jurisprudência desta Corte de Contas, lastreada no Acórdão nº. 2339/2011/TCEMT, para postular que à irregularidade em apreço não seja atribuído peso apto a conduzir ao julgamento das contas como irregulares, sendo “no máximo convertida em recomendação”.*

*A Equipe de Auditoria, convicta de seus apontamentos, contesta as alegações da defesa aduzindo que “a legislação pertinente autoriza inexigir a licitação quando houver inviabilidade de competição, (...), pois este restaria frustrado e pela singularidade do objeto contratado, que não se faz presente neste caso, pois existem inúmeras empresas para fiscalizar e supervisionar a execução de projeto de engenharia e o objeto não é exclusividade do elaborador do projeto básico”.*

*O Procurador Geral de Contas consente com as arguições da defesa no sentido de que “o artigo 25, da Lei 8.666/1993 possibilita a inexigibilidade de licitação nos contratos de serviços técnicos previstos no art. 13 da mesma Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização”. Pontua o Parecer ministerial que, “ressalvadas as hipóteses de interpretações flagrantemente abusivas (...) se deve preservar margens flexíveis para que o gestor exerça esse poder discricionário que a lei lhe outorga”, motivo pelo qual opina pelo afastamento da irregularidade.*

***Ao que se vê dos autos (fls. 696/700-TCEMT), a contratação direta da empresa Faria Construção Civil e Consultoria Ltda. de fato se deu sob o fundamento de que os serviços contratados são serviços técnicos especializados, singulares e de notória especialização, invocando a incidência do artigo 13, IV c/c artigo 25, II da Lei nº. 8.666/1993. Contudo, a motivação administrativa para justificar a singularidade do aludido serviço técnico restou assentada pela ALMT na convicção de que “sendo a empresa Faria Construção Civil e Consultoria Ltda. autora do projeto básico/executivo, é esta a pessoa mais indicada para o acompanhamento fiel e fiscalização da execução do trabalho idealizado em seu projeto”***

*A inexigibilidade de licitação se verifica sempre que houver*



Gabinete do Conselheiro Substituto

Luiz Henrique Lima

Telefone: 3613-7140 / 7188

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

TCE/MT

Fls. \_\_\_\_\_

Rub. \_\_\_\_\_

impossibilidade jurídica de competição. Tratando da exceção à regra geral de licitar, o art. 25, caput e inciso II, da Lei nº 8.666/1993 preconiza que, além da inviabilidade de competição, a contratação de serviços com base na hipótese de inexigibilidade de licitação, depende do preenchimento de pressupostos que foram clara e sucintamente enunciados pelo TCU na Súmula nº 252, in verbis:

“a inviabilidade de competição para a contratação de serviços técnicos, a que alude o inciso II do art. 25 da Lei nº 8.666/1993, decorre da presença simultânea de três requisitos: serviço técnico especializado, entre os mencionados no art. 13 da referida lei, natureza singular do serviço e notória especialização do contratado”.

**A própria Lei traz no seu art. 13 a enumeração dos serviços técnicos especializados referenciados no seu art. 25, nela se enquadrando no inciso IV os serviços prestados pela empresa Faria Construção Civil e Consultoria Ltda. à ALMT, por meio do Contrato nº. 015/SG-ALMT-201118. Contudo, é importante ressaltar que não é todo e qualquer serviço técnico enumerado no art. 13 que poderá ser caracterizado como hipótese de inexigibilidade de licitação.**

De modo esclarecedor, Jessé Torres Pereira Junior, ao comentar o citado artigo 13, assinala que “o elenco de serviços técnicos profissionais especializados há de ser conjugado com as situações de inexigibilidade de licitação amparadas no artigo 25, II e §1º”. Sob estes fundamentos, conclui:

“a cabeça do artigo 13 deixa clara a utilidade operacional do rol desses serviços ao ressaltar que assim são definidos “para os fins desta Lei”. Entre os fins encontra-se, sobretudo, o da verificação da competição inviável que autoriza a contratação direta da prestação desses serviços, **desde que, ademais, sejam singulares e de execução exigente de profissionais de notória especialização**”.

É também o que nos ensina o professor Adilson Abreu Dallari: “Nem todo serviço técnico especializado enseja a pura e simples dispensa de licitação. **Existem serviços que, não obstante requeiram acentuada habilitação técnica, podem ser realizados por uma pluralidade de profissionais ou empresas especializadas, indistintamente. A dispensa de licitação só poderá ocorrer quando um serviço técnico se tornar singular, ou seja, quando o fator determinante da contratação for o seu executante, isto é, quando não for indiferente ou irrelevante a pessoa, o grupo de pessoas ou a empresa executante**”.

**Resta, pois, no caso em testilha, averiguar se os serviços de fiscalização de obras, contratados com a empresa Faria Construção Civil e Consultoria Ltda. à ALMT, por meio do**



Gabinete do Conselheiro Substituto

Luiz Henrique Lima

Telefone: 3613-7140 / 7188

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

TCE/MT

Fls. \_\_\_\_\_

Rub. \_\_\_\_\_

**Contrato nº. 015/SG-ALMT-2011, afigram-se de natureza singular e de notória especialização.**

*De certo, o tema “natureza singular” tem suscitado acalorado debate na doutrina e na jurisprudência, haja vista a dificuldade de se determinar, em tese, quando o serviço poderia ser enquadrado como tendo natureza singular. Os demais requisitos da espécie são de mais fácil identificação: os serviços técnicos estão previstos no art. 13 da Lei de Licitações, e a notoriedade do profissional especializado pode ser comprovada por meio de documentos hábeis para tanto, tais como: diplomas, participações em eventos, cursos ministrados etc., na forma do artigo 25, § 1º, da Lei nº. 8.666/199321.*

*(...)*

*Tenho assim por razoável fixar o entendimento de que a natureza singular, que impede o estabelecimento de requisitos objetivos de competição entre os prestadores, é caracterizada por marca pessoal ou coletiva (quando realizado por equipe), que o individualiza em relação aos demais.*

*Feitas estas ponderações jurisprudenciais e doutrinárias estou certo em afirmar que **a condição de projetista da obra não é condição sine qua non para atestar a singularidade e notória especialização dos serviços de fiscalização de obras prestados Faria Construção Civil e Consultoria Ltda.***

*O elemento erigido pela ALMT como caracterizador da singularidade dos serviços técnicos prestados pela empresa Faria Construção Civil e Consultoria Ltda., para além de não configurar qualquer singularidade nos termos retro expostos, não encontra amparo na jurisprudência pátria.*

*Em face do exposto, lamentando dissentir do Parecer ministerial, entendo configurada a irregularidade em comento, uma vez que não comprovada pela defesa a singularidade dos serviços prestados pela empresa Faria Construção Civil e Consultoria Ltda., na forma legal, doutrinária e jurisprudencialmente preconizada, cabendo à Gestão do órgão a determinação de que nas hipóteses de contratação direta de empresas prestadoras de serviços técnicos especializados (artigo 13, IV e 25, II, da Lei 8.666/1993), não atribua singularidade ao serviço prestado com base no mero fato de ter sido a empresa autora do projeto da obra a ser fiscalizada.”*

49. A propósito dessa alegada omissão, assim se manifestou o Parecer Ministerial:

*“41. Não merece prosperar o pleito dos embargantes. Em verdade,*





Gabinete do Conselheiro Substituto  
Luiz Henrique Lima  
Telefone: 3613-7140 / 7188  
e-mail: luizhlima@tce.mt.gov.br

TCE/MT
Fls. _____
Rub. _____

*houve expressa menção à irregularidade que culminou na determinação legal embargada quando da análise da irregularidade GB13\_Licitação\_Grave. Ocorrência de irregularidades nos procedimentos licitatórios, o que se extrai das razões do voto do Relator, que, inclusive, foi contrário ao parecer ministerial, ex vi das fls. 1.313/1.314 (...)*

*42. Desta feita, **afastada está a tese de omissão da irregularidade que culminou na determinação de letra "I".*** (grifo no original)

50. **Refuto, portanto, os argumentos concernentes à determinação contida no item “I” do Acórdão embargado e a mantenho em seus exatos termos.**

51. Passo, por derradeiro, a enfrentar a **quarta** tese de ocorrência de omissão do julgado (**item 5.17 das razões recursais**), atinente à alegada omissão das razões de voto que seriam aptas a lastrear a determinação descrita no item “aa” do Acórdão embargado:

aa. observe o disposto no art. 148 da Constituição Estadual, para o fim de fazer publicar, trimestralmente, no Diário Oficial, seu respectivo lotacionograma, por se tratar de medida de transparência e publicidade, insculpida no caput do art. 37 da Constituição da República;

52. Com esta tese, anuiu o Ministério Público de Contas.

53. Com efeito, neste ponto, procede a irresignação recursal.

54. Compulsando a íntegra do voto que lastreou o Acórdão embargado, verifico que foram expostas todas as teses (técnica, ministerial e de defesa) acerca da alegada *“não publicação do Lotacionograma trimestralmente no Diário Oficial, contrariando o disposto no art. 148 C.E”*, sem que, correspondente e sequencialmente, fossem expostas as razões de voto que acolheram a tese técnica e ministerial de que a ALMT não teria observado o disposto no artigo 148 da Constituição Estadual.



55. Assim, com vistas a sanar a omissão julgadora constatada passo a analisar e decidir, adotando, prefacialmente a exposição da matéria na forma já exposta no voto do Acórdão embargado, *in litteris*:

*“A Equipe Técnica apontou que no exercício de 2011, a AL/MT não publicou o Lotacionograma no Diário Oficial, disponibilizando-o, tão somente no mês de setembro, em seu endereço eletrônico (<http://www.al.mt.gov.br/TNX/storage/lotacionograma.pdf>), e ainda assim com inconsistências consubstanciadas na descrição de servidores do Poder Legislativo Policiais Militares e servidores de outros Órgãos e Poder como sendo servidores da ALMT e descrição de servidores do Quadro de Pessoal da AL/MT sem indicação de lotação, bem como descrição de servidores do Quadro de Pessoal da AL/MT que não constam no lotacionograma.*

*A defesa alega que o Lotacionograma da ALMT encontra-se disponível na página virtual do órgão ([www.al.mt.gov.br](http://www.al.mt.gov.br)) para consultas, foi encaminhado em todos os Balancetes mensais enviados a este Egrégio Tribunal de Contas, conforme a Instrução Normativa n.º 01/2009, e que “o fato de não ter sido publicado no Diário Oficial do Estado não acarreta negativa de informações, nem tampouco trouxe algum prejuízo ao erário ou demonstra a má-fé deste legislador, pois como já dito, existem outras formas de acesso às informações e publicidade”.*

*Invoca, ainda, jurisprudência desta Corte para defender que “a ausência de publicação do lotacionograma não configura má-fé ou dolo do gestor, o que não ensejaria a reprovação das contas ou a*





*aplicação de multas, apenas a determinação da publicação”.*

*O Ministério Público de Contas ratifica o entendimento técnico de que se deve observar o disposto no art. 148 da Constituição Estadual, por se tratar de lúdima medida de transparência a prestigiar o princípio constitucional da publicidade insculpido no caput do art. 37 da Constituição da República”.*

56. Como se colhe, a controvérsia cinge-se em saber se de fato houve a publicação do lotacionograma no *site* da ALMT e se, em tendo havido, esta forma de publicação seria suficiente para atender ao disposto no artigo 148 da Constituição do Estado.

57. A Equipe de Auditoria não negou a afirmação dos Embargantes, constantes em suas defesas conjuntas, de que a ALMT teria se valido de seu *site* para publicar seu lotacionograma. No entanto, registrou que a publicação não ocorreu na periodicidade constitucionalmente exigida, isto é, trimestralmente, bem como registrou inconsistências no único lotacionograma publicado em setembro de 2011.

58. Seria razoável o excepcional acolhimento das razões de defesa se, de fato, houvesse sido respeitada, não apenas a periodicidade da publicação, constitucionalmente exigida, mas também a integralidade das informações constitucionalmente exigidas.

59. Em nova consulta ao site da ALMT<sup>7</sup>, tal qual a realizada quando da prolação do voto que lastreou o Acórdão embargado, verifica-se que há apenas partes de um único lotacionograma disponibilizado no site da ALMT, o qual não faz qualquer especificação acerca da “*remuneração atualizada de todos os servidores*” conforme bem comprova reprodução da tela abaixo colacionada:

<sup>7</sup> [http://www.al.mt.gov.br/conteudo/transparencia/index.php?id=3&id\\_assunto=6](http://www.al.mt.gov.br/conteudo/transparencia/index.php?id=3&id_assunto=6) Acesso em 10/12/2014.



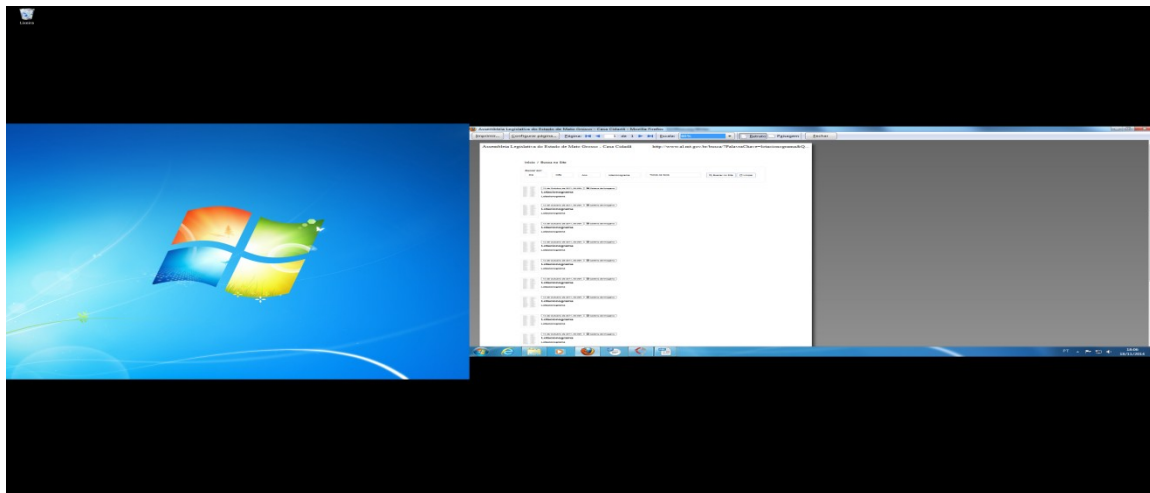


**TCE/MT**

Fls. \_\_\_\_\_

Rub. \_\_\_\_\_

**Gabinete do Conselheiro Substituto**  
**Luiz Henrique Lima**  
 Telefone: 3613-7140 / 7188  
 e-mail: luizhlma@tce.mt.gov.br



21822 UECILENY RODRIGUES FERNANDES VIEIRA	ASE-II	GABINETE DA PRIMEIRA SECRETARIA
9040 UELINTON TINOCO FELTRIN	SC5	PROCURADORIA GERAL
21019 UELITON FABIO HERRERRO DOS SANTOS	APG-7	GAB DEP WAGNER RAMOS
20220 URIAS RODRIGUES MOREIRA	APG-1	PRIMEIRA SECRETARIA - MESA DIRETORA
23271 VALCY SILVA DOURADO	ASE-II	GABINETE DA PRIMEIRA SECRETARIA
33765 VALDECIR CARDOSO DE ALMEIDA	ASE-II	CONSULT TECNICO JURIDICA DA MESA
21239 VALDECIR CUSTODIO FERREIRA	DSL-IV	GAB DEP ADEMIR BRUNETTO
19008 VALDECIR PINHO CALAZANS	ASE-II	CONSULT TECNICO JURIDICA DA MESA
21637 VALDEMIR LEITE DA SILVA	DSL-IV	GAB DEP WAGNER RAMOS
21279 VALDENI CARLOS ALBERTI	APG-10	GAB DEP WAGNER RAMOS
9052 VALDENICE GOMES DE SOUZA	FD10	LICENCA MEDICA
22945 VALDENIR RIBEIRO DA SILVA	APG-4	GAB DEPUTADO WALTER RABELO
19240 VALDENIR RODRIGUES BENEDITO	DSLMD	SECRETARIA GERAL
22045 VALDENIZIA DUTRA FERREIRA	AP-3	GAB DEP AIRTON PORTUGUES
21021 VALDENY DOS SANTOS RAMOS	APG-10	GAB DEP WAGNER RAMOS
21139 VALDEQUE RIBEIRO DE MATOS FILHO	ASE-II	GAB DEP PERCIVAL MUNIZ
20990 VALDETE ZOCHE	MD10	PROCURADORIA GERAL
22797 VALDIR SOUZA RABELO	AP-1	GAB DEP LUIS CARLOS MAGALHAES SILVA
22476 VALDIR VIEIRA DA CUNHA	AP-6	GAB DEP LUIZ MARINHO
28952 VALDIVINO JERONIMO DE CARVALHO	AP-2	GAB DEP JOAO MALHEIROS
23318 VALDIVINO TAVARES ALVES	AP-4	GAB DEP AIRTON PORTUGUES
18624 VALDIZE DIAS DE MIRANDA SILVA	MD10	SECRETARIA GERAL
33040 VALERIA DE SOUZA RODRIGUES	ASI-III	CONSULT TECNICO JURIDICA DA MESA
18650 VALERIA FERREIRA BASSIT CAVALCANTI	SC4	A DISPOSICAO SECRETARIA DE REC. HUMANOS
3748 VALMIR TAVARES DOS SANTOS	MD8	GAB DEP MAURO SAVI
18697 VALMIRA SALES DA CRUZ	MD10	SECRETARIA DE GESTAO DE PESSOAS
22274 VALTEIR QUIRINO DOS SANTOS	APG-6	GAB DEP SERGIO RICARDO
22919 VALTEIR VIEIRA CABRAL	APG-10	GABINETE DEP ARAY
22469 VALTER PEREIRA DA SILVA	AP-5	GAB DEP WAGNER RAMOS
25227 VANDA TEREZINHA DE ALMEIDA ANDREO	SC3	SECRETARIA DE SERV LEGISLATIVOS
27053 VANDELLY MARTINS ARRUDA	SBB	PRESIDENCIA - MESA DIRETORA
25148 VANDERCY JOSE DUARTE	APG-2	GABINETE DEP ARAY
3920 VANDERLEI GONCALVES DA SILVA	MD9	SECRETARIA DE COMUNICACAO SOCIAL
22105 VANDERLEY GONCALVES DE OLIVEIRA	AP-1	GAB DEP SEBASTIAO REZENDE
9088 VANDERLEY TEIXEIRA DE OLIVEIRA	MD9	PRESIDENCIA - MESA DIRETORA
20231 VANDERSON MARQUES DE OLIVEIRA	APG-2	PRIMEIRA SECRETARIA - MESA DIRETORA
21432 VANESSA MEDEIROS MESSAS	APG-2	GAB DEP NILSON JOSE DOS SANTOS
21191 VANIA LIMA DE AZEVEDO	ASE-II	GABINETE DA PRIMEIRA SECRETARIA
22655 VANIA MARIA COSTA DE OLIVEIRA	AP-8	GABINETE EMANUEL PINHEIRO
22479 VANIA PEREIRA CRIZ	APG-2	SEGUNDA VICE PRESIDENCIA
22370 VANIA REGINA ADAS	AP-4	GAB DEP PERCIVAL MUNIZ
32251 VANUSA NEIVA ASEVEDO	APG-10	GAB DEP SEBASTIAO REZENDE
20277 VANUZIA DA SILVA ARAUJO	APG-10	GAB DEP GILMAR FABRIS
23194 VARNEY FIGUEIREDO DE LIMA	SBB	SECRETARIA ORCAMENTO E FINANÇAS
20215 VERA LUCIA MARTINS PEREIRA	ASI-III	SUPERINTENDENCIA EXECUT DA 1 SECRETARIA
33663 VERA LUCIA RIBEIRO ESTEVES	AP-5	PRIMEIRA SECRETARIA - MESA DIRETORA
22485 VERALUCIA DE ALMEIDA FORTES C MARTINS	AP-8	GAB DEPUTADO WALTER RABELO
22866 VERGINIA VANI DETONI	AP-3	GAB DEP ADEMIR BRUNETTO
20123 VICENTE AUGUSTO DE MORAIS	APG-1	GAB DEP GUILHERME MALUF
19434 VICENTE MATEUS DA SILVA	MD1	GABINETE DA PRESIDENCIA
22461 VICTOR CORDEIRO RABELO	AP-10	PRESIDENCIA - MESA DIRETORA
25344 VICTOR HUGO PACHECO COSTA	ASE-II	SECRETARIA DE GESTAO DE PESSOAS
22405 VILMA RIBEIRO SILVA AZEVEDO	DSL-IV	GAB DEPUTADO WALTER RABELO
19422 WILSON JOSE DE JESUS	MD10	GABINETE DA PRESIDENCIA
33488 VINICIUS CORRUIO MATOS	APG-4	GABINETE EZEQUIEL FONSECA
33430 VINICIUS PINCERATO FONTES DE ALMEIDA	AP-7	GAB DEP MAURO SAVI
26359 VINICIUS PRADO SILVEIRA	ASE-II	GABINETE DA PRESIDENCIA
21290 VIVALDO MARCORIO	ASE-4	CONSULT TECNICO JURIDICA DA MESA
22411 VIVIAN PEREIRA SCHEFFER	APG-6	GAB DEP LUCIANE BEZERRA
25448 VIVIANE DA SILVA MELO	ASE-II	SECRETARIA DE GESTAO DE PESSOAS
22271 VIVIANE RIBEIRO DA SILVA	AP-6	GAB DEP SERGIO RICARDO
19562 WADERLEY OLIVEIRA DE LIMA	MD1	SECRETARIA DE GESTAO DE PESSOAS
22450 WAGNER JUNIOR PARREIRA	AP-5	GAB DEP GILMAR DAL BOSCO

60. Ademais, como bem apontou a Equipe de Auditoria em seu Relatório de Defesa, “as informações encaminhadas mensalmente são apenas a indicação da lei de

*criação de cargos, o número provido e vago e não relacionam nomes, padrão de remuneração ou vincula à lotação de desempenho de funções de cada servidor”.*

61. O artigo 148 da Constituição estadual é claro ao exigir, em cumprimento ao princípio da publicidade, da transparência e do controle social, que “os *Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário*” publiquem, “*trimestralmente, no Diário Oficial, seus respectivos lotacionogramas, com a especificação de remuneração atualizada de todos os servidores*”, e considerar nulas as nomeações, demissões, exonerações, contratações para prestação de serviços e reajustes de remuneração que não forem publicados no Diário Oficial do Estado.

62. Ante o exposto, em sintonia com os entendimentos técnico e ministerial, tenho por configurada a irregularidade consistente no descumprimento do artigo 148 da Constituição matogrossense, por considerar incompleto, intempestivo e não transparente o lotacionograma da ALMT publicado no sítio eletrônico [http://www.al.mt.gov.br/conteudo/transparencia/index.php?id=3&id\\_assunto=6](http://www.al.mt.gov.br/conteudo/transparencia/index.php?id=3&id_assunto=6).

63. **Acolho, pois, as razões recursais e dou por sanada a referida omissão e mantida a determinação constante do item “aa”.**

## **2. DAS ALEGADAS CONTRADIÇÕES JULGADORAS**

64. Os Embargantes alegaram a ocorrência de **16** (dezesseis) **contradições** do julgado (itens 5.3, 5.4.2, 5.4.3, 5.4.4, 5.4.5, 5.5, 5.6, 5.9, 5.11.1, 5.13, 5.15, 5.16, 5.18, 5.19, 5.20, e 5.24 das razões recursais).

65. A **primeira** ocorrência de **contradição** suscitada (**item 5.3 das razões recursais**) refere-se à determinação contida no item “d” do Acórdão embargado, a qual



Gabinete do Conselheiro Substituto

Luiz Henrique Lima

Telefone: 3613-7140 / 7188

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

TCE/MT

Fls. \_\_\_\_\_

Rub. \_\_\_\_\_

decorreu da análise de que a empresa Faria Construção Civil e Consultoria teria sido contratada sem respaldo legal por meio de inexigibilidade licitatória:

- d. nas hipóteses de contratação direta de empresas prestadoras de serviços técnicos especializados, com fundamentos nos artigos 13, IV e 25, II, ambos da Lei nº 8.666/1993, abstenha-se de atribuir singularidade ao serviço prestado com base no mero fato de ter sido a empresa contratada a autora do projeto da obra a ser fiscalizada;

66. Defenderam os Embargantes que o inciso IV do artigo 13 da Lei nº. 8.666/1993, interpretado sistematicamente com o inciso II do artigo 25 da mesma norma, confere possibilidade e respaldo legal para contratação por inexigibilidade do serviço técnico especializado em fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços.

67. Alegaram, ainda, que a ALMT *“entendeu, baseada na Lei de Licitações e no Parecer Jurídico de sua Procuradoria, que o serviço de fiscalização de obras é considerado um serviço técnico especializado, e, que, assim sendo, compõem o rol daqueles serviços em que é inexigível a licitação”*.

68. Invocaram ocorrência de inovação da acusação técnica em sede de Relatório Técnico de Defesa, a qual teria adentrado na necessidade de se *“adentrar aos requisitos de natureza singular do objeto”*.

69. Pontuaram que *“a singularidade do serviço decorre da própria Lei de Licitações (artigo 13, IV)”*, pugnando que se reconheça a contradição do julgado e, por conseguinte, *“a legalidade no enquadramento da inexigibilidade da licitação”*.

70. O Ministério Público de Contas entendeu que tais razões recursais, *“nesta parte, objetivam, em verdade, a rediscussão e reapreciação da matéria em questão, na tentativa de conferir manifesto efeito infringente ao julgado e obter nova decisão favorável*



*aos seus interesses, o que não se revela possível tampouco adequado por esta via recursal”.*

71. Opinou, ainda, que *“o Relator não incorreu em contradição na prolação de seu voto nesta parte, apenas não entendeu haver singularidade no serviço prestado pela empresa, manifestando seu entendimento, mesmo após os argumentos apresentados pela defesa”.*

72. Anuo com o entendimento ministerial de que não merece guarida, em sede de embargos declaratórios, a irresignação recursal, pois não houve inovação acusatória técnica e o Acórdão foi expresso ao se manifestar acerca tanto dos apontamentos técnicos acusatórios, quanto acerca das teses de defesa dos ex-gestores da ALMT, conforme se extrai do trecho das razões de voto abaixo colacionados:

*“Nesta seara é imputada à gestão dos Srs. José Geraldo Riva e Sergio Ricardo de Almeida a responsabilidade pela irregularidade con-*  
*substanciada na **contratação por inexigibilidade** da empresa Faria*  
*Construção Civil e Consultoria Ltda., no valor de R\$ 265.785,12,*  
*para fiscalizar a obra de reforma e ampliação de espaço físico da*  
*Assembleia Legislativa (Contrato no 011/SG/ALMT/2011, empresa*  
*Tirante Construtora Consultoria Ltda.), caracterizadora da irregulari-*  
*dade legalmente classificada como GB02\_Licitação\_Grave. Realiza-*  
*ção de despesas com justificativas de dispensa ou inexigibilidade de*  
*licitação sem amparo na legislação;*  
*(...)*

*No que pertine à **contratação por inexigibilidade licitatória da***  
***empresa Faria Construção Civil e Consultoria Ltda., a Equipe de***  
*Auditoria, apoiada na Súmula nº. 185 do C. TCU, esclarece que “o*  
*fato da Empresa Faria Construção Civil e Consultoria Ltda. ter ven-*  
*cido o expediente licitatório para elaborar do projeto de engenharia*  
*não lhe dá o direito subjetivo de ser contratada para serviços de fis-*  
*calização da respectiva obra, nem permite à Assembleia Legislativa*  
*inexigir licitação para contratá-la para fiscalização, por não se en-*  
*quadrar na hipóteses de inexigibilidade de que tratam o art. 25 da*  
*Lei nº 8.666/1993”.*





Gabinete do Conselheiro Substituto

Luiz Henrique Lima

Telefone: 3613-7140 / 7188

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

TCE/MT

Fls. \_\_\_\_\_

Rub. \_\_\_\_\_

*Em suas respectivas defesas, ambos os Gestores alegaram que o rol do art. 25 da Lei de Licitações não é taxativo, e, portanto, sempre que a licitação for inviável esta será inexigível. Acresce às suas razões de defesa a alegação de que o artigo 13 da Lei nº 8.666/1993 garante que os serviços técnicos profissionais para a fiscalização de obras ou serviços são serviços especializados enquadrando-se a contratação em comento na hipótese de inexigibilidade descrita no artigo 25, II 16 da citada Lei. Alternativamente, invocaram jurisprudência desta Corte de Contas, lastreada no Acórdão nº. 2339/2011/TCEMT, para postular que à irregularidade em apreço não seja atribuído peso apto a conduzir ao julgamento das contas como irregulares, sendo “no máximo convertida em recomendação”. A Equipe de Auditoria, convicta de seus apontamentos, contesta as alegações da defesa aduzindo que “a legislação pertinente autoriza inexigir a licitação quando houver inviabilidade de competição, (...), pois este restaria frustrado e pela singularidade do objeto contratado, que não se faz presente neste caso, pois existem inúmeras empresas para fiscalizar e supervisionar a execução de projeto de engenharia e o objeto não é exclusividade do elaborador do projeto básico”.*

*O Procurador Geral de Contas consente com as arguições da defesa no sentido de que “o artigo 25, da Lei 8.666/1993 possibilita a inexigibilidade de licitação nos contratos de serviços técnicos previstos no art. 13 da mesma Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização”. Pontua o Parecer ministerial que, “ressalvadas as hipóteses de interpretações flagrantemente abusivas (...) se deve preservar margens flexíveis para que o gestor exerça esse poder discricionário que a lei lhe outorga”, motivo pelo qual opina pelo afastamento da irregularidade.*

*Ao que se vê dos autos (fls. 696/700-TCEMT), a contratação direta da empresa Faria Construção Civil e Consultoria Ltda. de fato se deu sob o fundamento de que os serviços contratados são serviços técnicos especializados, singulares e de notória especialização, invocando a incidência do artigo 13, IV c/c artigo 25, II da Lei nº. 8.666/1993. Contudo, a motivação administrativa para justificar a singularidade do aludido serviço técnico restou assentada pela ALMT na convicção de que “sendo a empresa Faria Construção Civil e Consultoria Ltda. autora do projeto básico/executivo, é esta a pessoa mais indicada para o acompanhamento fiel e fiscalização da execução do trabalho idealizado em seu projeto”.*

**A inexigibilidade de licitação se verifica sempre que houver impossibilidade jurídica de competição. Tratando da exceção à regra geral de licitar, o art. 25, caput e inciso II, da Lei no**



Gabinete do Conselheiro Substituto

Luiz Henrique Lima

Telefone: 3613-7140 / 7188

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

TCE/MT

Fls. \_\_\_\_\_

Rub. \_\_\_\_\_

**8.666/1993 preconiza que, além da inviabilidade de competição, a contratação de serviços com base na hipótese de inexigibilidade de licitação, depende do preenchimento de pressupostos que foram clara e sucintamente enunciados pelo TCU na Súmula nº 252, in verbis:**

**“a inviabilidade de competição para a contratação de serviços técnicos, a que alude o inciso II do art. 25 da Lei nº 8.666/1993, decorre da presença simultânea de três requisitos: serviço técnico especializado, entre os mencionados no art. 13 da referida lei, natureza singular do serviço e notória especialização do contratado”**

A própria Lei traz no seu art. 13 a enumeração dos serviços técnicos especializados referenciados no seu art. 25, nela se enquadrando no inciso IV os serviços prestados pela empresa Faria Construção Civil e Consultoria Ltda. à ALMT, por meio do Contrato nº. 015/SG-ALMT-201118. Contudo, é importante ressaltar que não é todo e qualquer serviço técnico enumerado no art. 13 que poderá ser caracterizado como hipótese de inexigibilidade de licitação.

De modo esclarecedor, Jessé Torres Pereira Junior, ao comentar o citado artigo 13, assinala que “o elenco de serviços técnicos profissionais especializados há de ser conjugado com as situações de inexigibilidade de licitação amparadas no artigo 25, II e §1º”. Sob estes fundamentos, conclui:

“a cabeça do artigo 13 deixa clara a utilidade operacional do rol desses serviços ao ressaltar que assim são definidos “para os fins desta Lei”. Entre os fins encontra-se, sobretudo, o da verificação da competição inviável que autoriza a contratação direta da prestação desses serviços, desde que, ademais, sejam singulares e de execução exigente de profissionais de notória especialização”

É também o que nos ensina o professor Adilson Abreu Dallari:

“Nem todo serviço técnico especializado enseja a pura e simples dispensa de licitação. Existem serviços que, não obstante requeiram acentuada habilitação técnica, podem ser realizados por uma pluralidade de profissionais ou empresas especializadas, indistintamente. A dispensa de licitação só poderá ocorrer quando um serviço técnico se tornar singular, ou seja, quando o fator determinante da contratação for o seu executante, isto é, quando não for indiferente ou irrelevante a pessoa, o grupo de pessoas ou a empresa executante”

Resta, pois, no caso em testilha, averiguar se os serviços de fiscalização de obras, contratados com a empresa Faria Construção Civil e Consultoria Ltda. à ALMT, por meio do Contrato nº. 015/SG-ALMT-2011, afiguram-se de natureza singular e de notória





Gabinete do Conselheiro Substituto

Luiz Henrique Lima

Telefone: 3613-7140 / 7188

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

TCE/MT

Fls. \_\_\_\_\_

Rub. \_\_\_\_\_

*especialização.*

*De certo, o tema “natureza singular” tem suscitado acalorado debate na doutrina e na jurisprudência, haja vista a dificuldade de se determinar, em tese, quando o serviço poderia ser enquadrado como tendo natureza singular. Os demais requisitos da espécie são de mais fácil identificação: os serviços técnicos estão previstos no art. 13 da Lei de Licitações, e a notoriedade do profissional especializado pode ser comprovada por meio de documentos hábeis para tanto, tais como: diplomas, participações em eventos, cursos ministrados etc., na forma do artigo 25, § 1º, da Lei nº. 8.666/199321.*

*A singularidade é pertinentemente definida por Celso Antônio Bandeira de Mello:*

*"Em suma: a singularidade é relevante e um serviço deve ser havido como singular quando nele tem de interferir, como requisito de satisfatório atendimento da necessidade administrativa, um componente criativo de seu autor, envolvendo o estilo, o traço, a engenhosidade, a especial habilidade, a contribuição intelectual, artística, ou a argúcia de quem o executa, atributos, estes, que são precisamente os que a Administração reputa conveniente e necessita para a satisfação do interesse público em causa22".*

*Tenho assim por razoável fixar o entendimento de que a natureza singular, que impede o estabelecimento de requisitos objetivos de competição entre os prestadores, é caracterizada por marca pessoal ou coletiva (quando realizado por equipe), que o individualiza em relação aos demais.*

*Feitas estas ponderações jurisprudenciais e doutrinárias estou certo em afirmar que a condição de projetista da obra não é condição sine qua non para atestar a singularidade e notória especialização dos serviços de fiscalização de obras prestados Faria Construção Civil e Consultoria Ltda..*

*O elemento erigido pela ALMT como caracterizador da singularidade dos serviços técnicos prestados pela empresa Faria Construção Civil e Consultoria Ltda., para além de não configurar qualquer singularidade nos termos retro expostos, não encontra amparo na jurisprudência pátria.*

*Em face do exposto, lamentando dissentir do Parecer ministerial, entendo configurada a irregularidade em comento, uma vez que não comprovada pela defesa a singularidade dos serviços prestados pela empresa Faria Construção Civil e Consultoria Ltda., na forma legal, doutrinária e jurisprudencialmente preconizada, cabendo à Gestão do órgão a determinação de que nas hipóteses de contratação direta de empresas prestadoras de serviços técnicos*



*especializados (artigo 13, IV e 25, II, da Lei 8.666/1993), não atribua singularidade ao serviço prestado com base no mero fato de ter sido a empresa autora do projeto da obra a ser fiscalizada”.*

73. Não há também qualquer contradição nas razões de voto relativas à alusão ao critério erigido pela gestão da ALMT para contratar por inexigibilidade licitatória a empresa Faria Construção Civil e Consultoria Ltda., pois é do teor do invocado Parecer Jurídico da Procuradoria da ALMT que se extrai que o fato da referida empresa ter sido a projetista a tornava *“a mais indicada para o acompanhamento fiel da execução do trabalho por ela idealizado no papel”*. Como se afirmou nas razões de voto embargadas, *“a condição de projetista da obra não é condição sine qua non para atestar a singularidade e notória especialização dos serviços de fiscalização de obras prestados Faria Construção Civil e Consultoria Ltda.”*; assim, *“o elemento erigido pela ALMT como caracterizador da singularidade dos serviços técnicos prestados pela empresa Faria Construção Civil e Consultoria Ltda., para além de não configurar qualquer singularidade nos termos retro expostos, não encontra amparo na jurisprudência pátria”*.

74. É de conhecimento administrativo mezinho que a Administração se vincula às suas motivações (teoria dos motivos determinantes<sup>8</sup>). *In casu*, a ALMT externou que a singularidade e notória especialização da empresa Farias Construções Ltda., que justificaria sua contratação por inexigibilidade licitatória, encontrava assento no fato de ela

<sup>8</sup> Teoria dos motivos determinantes, segundo a qual a validade do ato se vincula aos motivos indicados como seu fundamento, de tal modo que, se inexistentes ou falsos, implicam a sua nulidade. Por outras palavras, quando a Administração motiva o ato, mesmo que a lei não exija a motivação, ele só será válido se os motivos forem verdadeiros.

Mutatis mutandis, transcreve-se excerto de julgamento recente do STJ sobre apostilamento em cargo público:

Há direito líquido e certo ao apostilamento no cargo público quando a Administração Pública impõe ao servidor empossado por força de decisão liminar a necessidade de desistência da ação judicial como condição para o apostilamento e, na sequência, indefere o pleito justamente em razão da falta de decisão judicial favorável ao agente. O ato administrativo de apostilamento é vinculado, não cabendo ao agente público indeferi-lo se satisfeitos os seus requisitos. O administrador está vinculado aos motivos postos como fundamento para a prática do ato administrativo, seja vinculado seja discricionário, configurando vício de legalidade – justificando o controle do Poder Judiciário – se forem inexistentes ou inverídicos, bem como se faltar adequação lógica entre as razões expostas e o resultado alcançado, em atenção à teoria dos motivos determinantes. Assim, um comportamento da Administração que gera legítima expectativa no servidor ou no jurisdicionado não pode ser depois utilizado exatamente para cassar esse direito, pois seria, no mínimo, prestigiar a torpeza, ofendendo, assim, aos princípios da confiança e da boa-fé objetiva, corolários do princípio da moralidade. (STJ. MS 13.948-DF, Rel. Min. Sebastião Reis Júnior, julgado em 26/9/2012).



ter sido a projetista.

75. De fato, o Voto condutor do Acórdão embargado reconheceu que a própria Lei traz no seu art. 13 a enumeração dos serviços técnicos especializados referenciados no seu art. 25, nela se enquadrando, *in tese*, no inciso IV os serviços prestados pela empresa Faria Construção Civil e Consultoria Ltda. à ALMT, por meio do Contrato nº. 015/SG-ALMT-201118. Contudo, o Acórdão embargado ressaltou que, conforme jurisprudência do TCU e entendimentos doutrinários acerca dos referidos dispositivos, *“não é todo e qualquer serviço técnico enumerado no art. 13 que poderá ser caracterizado como hipótese de inexigibilidade de licitação”*, pois, nos termos da Súmula nº 252, TCU, *in verbis*: *“a inviabilidade de competição para a contratação de serviços técnicos, a que alude o inciso II do art. 25 da Lei nº 8.666/1993, decorre da presença simultânea de três requisitos: serviço técnico especializado, entre os mencionados no art. 13 da referida lei, natureza singular do serviço e notória especialização do contratado”*.

76. Em consonância com o Ministério Público de Contas, **rejeito, pois, os embargos neste ponto e mantenho a determinação “d”**.

77. A **segunda** ocorrência de **contradição** suscitada (**item 5.4.2 das razões recursais**) refere-se às determinações contidas nos itens “e”, “f”, “g”, e “h” do Acórdão embargado decorrentes da apreciação das alegações técnicas de que *“Os processos licitatórios na modalidade leilão não obedeceram ao disposto na Lei nº 8.666/1993 (arts. 22 e 53, da Lei nº 8.666/1993)”*; de que *“Os valores mínimos de avaliação prévia dos bens levados a Leilão foram subavaliados pela Comissão de Avaliação, tendo em vista que não foi considerado as despesas com peças e serviços realizados nos bens no mesmo período da avaliação; (Título 4.3 , achado 7. deste relatório)”*, e de *“Não atendimento ao disposto no art. 53 § 1º, Lei nº 8.666/1993, ao reduzir os valores mínimos para lance dos bens constantes do edital de Leilão nº 01/2011, no ato de realização do leilão; (Título 4.3 , achado 7. deste relatório)”*.

- e. avalie a depreciação de seus bens públicos, para fins de leilão dos mesmos, de acordo com a Resolução CPF nº. 1.170/2010, respeitado o valor médio de mercado;
- f. se abstenha de promover a alienação de bem público em leilão por valor inferior àquele fixado por avaliação prévia;
- g. proceda à alienação direta de bens públicos, em valor de mercado, tão somente em caso de não comparecimento de interessados, ou em caso de reiterada desclassificação das ofertas de lance, formalmente registrados em Ata;
- h. fixe o prazo de oito dias úteis para a apresentação de nova proposta em caso de existência de interessados na aquisição do bem leilado que apresente lances ofertados inferiores ao valor mínimo avaliado;

78. Postularam os Embargantes o reconhecimento de contradição do Acórdão ao fixar estas determinações, pois, segundo entenderam, trata-se de medidas corretivas, e como tal deveriam ter sido fixadas no Acórdão embargado a título de recomendação e não de determinação.

79. O Ministério Público de Contas opinou em sentido contrário às teses recursais, aduzindo que são *“infundados estes argumentos trazidos pelos Embargantes”*, de modo que *“as alegações trazidas não devem possuir o condão de afastar importantes instrumentos da função corretiva da Corte de Contas, restringindo o leque de atribuições constitucionalmente conferidas a esta instituição, quanto mais quando se tem por base apenas questões terminológicas”*.

80. Com razão a manifestação ministerial.

81. Não merece prosperar a postulação recursal.



Gabinete do Conselheiro Substituto  
Luiz Henrique Lima  
Telefone: 3613-7140 / 7188  
e-mail: luizhlima@tce.mt.gov.br

TCE/MT
Fls. _____
Rub. _____

82. A determinação de que se avalie a depreciação dos bens públicos da ALMT, respeitando-se o valor medido de mercado, visa a que a ALMT atenda ao princípio constitucional da eficiência e da economicidade, além do disposto na Resolução CFC nº. 1.170/2009.

83. A determinação de que a ALMT se abstenha de promover a alienação de bem público em leilão por valor inferior àquele fixado por avaliação prévia, visa a que a ALMT atenda ao princípio da legalidade e da vinculação ao disposto no artigo 17 e §1º do artigo 53 e §5º do artigo 22 da Lei de Licitações.

84. Consoante ressalvou o Voto condutor do Acórdão embargado:

*“A avaliação prévia é da essência do leilão, mesmo porque, para ser dado início ao certame, é indispensável a fixação do preço mínimo de arrematação, que não pode ser inferior ao preço de mercado, sob pena de configuração de ato de improbidade, a teor do que prescreve o inciso IV do artigo 10 da Lei nº. 8.429/199226.*

*Marçal Justen Filho advoga opinião no sentido de que a norma do § 1º do art. 5327 é desnecessária, pois “a regra da avaliação prévia já se encontra na do art. 1728”. De fato, a Lei 8.666/1993 é enfática sobre a matéria, reforçando a prévia avaliação, também, no tocante aos bens imóveis (art. 19, I, da Lei nº 8.666/1993).*

*E quando a lei conceitua o leilão no § 5º do art. 22 da LLCA (... “a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao da avaliação”), faz remissão à avaliação prévia (a própria redação do dispositivo deixa implícito que se trata de avaliação prévia).*

*Desta leitura sistemática da normativa regente do leilão extrai-se a preocupação do legislador com a fixação do preço mínimo mediante avaliação prévia, o que não pode ser olvidado por este E. Tribunal”.*

85. A determinação para que se proceda à alienação direta de bens públicos em valor de mercado tão somente em caso de não comparecimento de interessados ou em caso de reiterada desclassificação das ofertas de lance, formalmente registrados em Ata, visa a que a ALMT atenda ao disposto 48, § 3º, da Lei 8.666/1993, norma aplicável a toda e qualquer modalidade licitatória.



86. Na mesma senda, a determinação para que se fixasse o prazo de oito dias úteis para a apresentação de nova proposta em caso de existência de interessados na aquisição do bem leiloado que apresente lances ofertados inferiores ao valor mínimo avaliado, visa a que a ALMT atenda ao disposto 48, §3º, da Lei 8.666/1993, norma aplicável a toda e qualquer modalidade licitatória.

87. Verifica-se, pois, que tais medidas indicadas no Acórdão embargado assim foram indicadas no teor do Voto apresentado, consoante dispõe o artigo 22 da Lei Complementar nº 269/2007, para fins de atendimento de dispositivos constitucionais e legais, expressos e implícitos.

88. **Rejeito, pois, os Embargos neste ponto também e mantenho as determinações “e”, “f”, “g” e “h”.**

89. Por oportuno, cito deliberação desta Corte de Contas de semelhante teor:

Acórdão nº 1.702/2014 – TP – Relator: Conselheiro Substituto **LUIZ CARLOS PEREIRA**:

*“**determinando** ao atual gestor que: 2) observe as regras legais estampadas na Lei Federal nº 8.666/1993 e na Lei Municipal nº 1.160/2013, de forma a avaliar a depreciação de seus bens públicos para fins de leilão dos mesmos, abster de promover a alienação de bem público em leilão por valor inferior àquele fixado por avaliação prévia e proceder a alienação direta de bens públicos, em valor de mercado, tão somente em caso de não comparecimento de interessados, ou em caso de reiterada desclassificação das ofertas de lance, formalmente registrados em ata;”*

90. Ainda a propósito dos argumentos apresentados pelos Embargantes, nesse e em outros tópicos, no que concerne à impossibilidade de determinação quando a irregularidade for considerada sanada pelo Relator, é relevante esclarecer que a emissão de determinação pelo Tribunal de Contas de Mato Grosso não pressupõe que tenha sido





caracterizada uma irregularidade. Tanto é assim que é corriqueira a expressão “*converto a irregularidade em determinação*” utilizada por diversos Relatores em seus Votos, a exemplo de:

Conselheiro **JOSÉ CARLOS NOVELLI**: Prefeitura Municipal de Luciara, Contas Anuais de Gestão 2010 – Acórdão nº 3.786/2011 – TP;

Conselheiro **VALTER ALBANO**: Prefeitura Municipal de Vale de São Domingos, Contas Anuais de Gestão 2011 – Acórdão nº 667/2012 – TP;

Conselheiro **HUMBERTO BOSAPO**: Câmara Municipal de Nova Olímpia, Contas Anuais de Gestão 2008 – Acórdão nº 1.717/2009 – TP;

Conselheiro **WALDIR TEIS**: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Rural, Contas Anuais de Gestão 2010 – Acórdão nº 3.701/2011 – TP;

Conselheiro **DOMINGOS NETO**: Prefeitura Municipal de Alto Boa Vista, Contas Anuais de Gestão 2009 – Acórdão nº 3.809/2010 – TP;

Conselheiro **SÉRGIO RICARDO**: Prefeitura Municipal de Comodoro, Contas Anuais de Gestão 2013 – Acórdão nº 1.078/2014 – TP; Prefeitura Municipal de Reserva do Cabaçal, Contas Anuais de Gestão 2012 – Acórdão nº 1.102/2013 – TP; Prefeitura Municipal de Canabrava do Norte, Contas Anuais de Gestão 2011 – Acórdão nº 623/2012 – TP;

Conselheiro Substituto **ISAÍAS LOPES DA CUNHA**: Fundo Municipal de Previdência Social dos Servidores de Porto Estrela, Contas Anuais de Gestão 2011 – Acórdão nº 256/2012 – SC;

91. Tais deliberações encontram amparo no art. 21 da Lei Orgânica do TCE/MT, que prevê a hipótese de contas julgadas regulares com determinações legais sem aplicação de multa; no art. 22, §2º do mesmo diploma, que define determinações legais como “*medidas indicadas pelo Relator para fins de atendimento de dispositivo constitucional ou legal*” sem as vincular à ocorrência de irregularidade; e nos arts. 70 a 86, também da LOTCE/MT, que, ao dispor sobre sanções, não caracterizam a determinação como espécie de sanção, em sentido oposto ao sustentado pelos Embargantes.

92. A terceira ocorrência de contradição suscitada (item 5.4.3 das razões



Gabinete do Conselheiro Substituto

Luiz Henrique Lima

Telefone: 3613-7140 / 7188

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

TCE/MT

Fls. \_\_\_\_\_

Rub. \_\_\_\_\_

**recursais)** refere-se às determinações contidas no item “f” do Acórdão embargado decorrentes da apreciação das alegações técnicas de que *“bens móveis foram alienados em leilão por valor inferior àquele fixado em avaliação prévia”*:

- f. se abstenha de promover a alienação de bem público em leilão por valor inferior àquele fixado por avaliação prévia;

93. Para os Embargantes, o Acórdão atacado teria incorrido em contradição, pois, segundo asseveraram, embora tenha reconhecido que não houve subavaliação dos bens públicos móveis levados a leilão, fixou determinação para que a ALMT se abstivesse de promover a alienação de bem público por valor inferior àquele fixado por avaliação prévia.

94. O Ministério Público de Contas divergiu do entendimento dos Embargantes e pontuou, proficuamente, que *“em verdade, a fundamentação indicada pelos embargantes diz respeito a irregularidade distinta”*, pois, como registrou *“(...) o voto do Relator afastou a irregularidade apontada no item 19.1 do Relatório Conclusivo, qual seja, “GB 13. Licitação\_Grave. Ocorrência de irregularidades nos procedimentos licitatórios (Lei nº 8.666/1993; Lei nº 10.520/2002 e demais legislações vigentes. 19.1 Os valores mínimos de avaliação prévia dos bens levados a Leilão foram subavaliados pela Comissão de Avaliação, tendo em vista que não foi considerado as despesas com peças e serviços realizados nos bens no mesmo período da avaliação”, ou seja, o que restou afastado pelo Conselheiro Relator foi a irregularidade concernente à subavaliação dos bens apresentados no Leilão nº 01/2011. Por outro lado, o eminente Relator entendeu estar presente a irregularidade apontada no item 20.1 do referido relatório, e por esta razão proferiu seu voto determinando que a Assembleia Legislativa de Mato Grosso se abstivesse de “promover a alienação de bem público em leilão por preço inferior àquele fixado por avaliação prévia” (fls. 1317/1320), o que foi acolhido no Acórdão nº 601/2012-TP”*.

96. Deste modo, manifestou-se o Ministério Público de Contas pelo improvimento dos embargos declaratórios com relação à determinação do item "f" do voto, eis que não houve qualquer contradição neste ponto.

97. Comungo com o entendimento ministerial e, assim, rejeito também os Embargos neste ponto.

98. Não há contradição na hipótese, pois a análise da alegação técnica de ocorrência de subavaliação não se confunde com a análise realizada acerca da alienação por valor inferior ao valor pré-avaliado.

99. Acerca desta forma de alienação dos bens públicos, o Voto condutor do Acórdão embargado assim se manifestou:

*A segunda, e última, irregularidade tecnicamente apontada no Leilão nº. 01/2011 trata-se da alegada redução, no ato de realização do leilão, dos valores mínimos para lance dos bens constantes nos lotes II, III, V e VI, os quais inicialmente não tiveram interessados (lances).*

*Assevera a Equipe Técnica que, ante a inexistência de lances iniciais, a Comissão de Avaliação e de Procedimentos, em ato contínuo, decidiu, por unanimidade, reduzir os valores em 30% (trinta por cento) do valor previamente avaliado, sendo nesta fase, arrematados por lances inferiores ao mínimo avaliados, conforme segue:*

*(...)*

*Nos termos do Parecer ministerial, razão assiste ao Gestor, pois, no seu entender homenageou-se o princípio constitucional da eficiência. Para o Ministério Público de Contas “diante do estado de sucateamento dos veículos utilizados por um largo período pela Administração Pública, corria-se o risco em esperar pela realização de novo certame licitatório com todos os ônus que lhe são inerentes e peculiares (tempo, gasto, pessoal, etc.) e não lograr o êxito desejado – venda dos veículos pelo mesmo valor – o que acarretaria incontáveis prejuízos para os cofres públicos”.*

*Tive oportunidade de enfrentar esta matéria quando do julgamento*



Gabinete do Conselheiro Substituto

Luiz Henrique Lima

Telefone: 3613-7140 / 7188

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

TCE/MT

Fls. \_\_\_\_\_

Rub. \_\_\_\_\_

*das Contas do Instituto de Seguridade Social dos Servidores do Poder Legislativo (Acórdão nº 279/2012), razão pela qual, tratando-se da mesma realidade fática e jurídica, adoto os fundamentos jurídicos ali exarados para considerar configurada a irregularidade aqui tratada, nos seguintes termos:*

*“A avaliação prévia é da essência do leilão, mesmo porque, para ser dado início ao certame, é indispensável a fixação do preço mínimo de arrematação, que não pode ser inferior ao preço de mercado, sob pena de configuração de ato de improbidade, a teor do que prescreve o inciso IV do artigo 10 da Lei nº. 8.429/199226.*

*Marçal Justen Filho advoga opinião no sentido de que a norma do § 1º do art. 5327 é desnecessária, pois “a regra da avaliação prévia já se encontra na do art. 1728”. De fato, a Lei 8.666/1993 é enfática sobre a matéria, reforçando a prévia avaliação, também, no tocante aos bens imóveis (art. 19, I, da Lei nº 8.666/1993). E quando a lei conceitua o leilão no § 5º do art. 22 da LLCA (... “a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao da avaliação”), faz remissão à avaliação prévia (a própria redação do dispositivo deixa implícito que se trata de avaliação prévia).*

*Desta leitura sistemática da normativa regente do leilão extrai-se a preocupação do legislador com a fixação do preço mínimo mediante avaliação prévia, o que não pode ser olvidado por este E. Tribunal. Todavia, havendo avaliação prévia e não acudindo interessados, a Lei nº. 8.666/1993 não traça o procedimento a ser adotado em caso de ausência de interessados na arrematação do bem leilado, nem mesmo para o caso de ausência de lances compatíveis ou superiores ao preço mínimo fixado na avaliação prévia.*

*Estivéssemos diante das demais modalidades de licitação, configurada estaria a hipótese legal da denominada licitação deserta 29, em que à Administração seria facultado dispensar o procedimento licitatório, podendo contratar diretamente, ou da denominada licitação fracassada30, oportunidade em que, nos termos do artigo 48, § 3º, da Lei 8.666/199331, seria facultado à Administração fixar aos licitantes o prazo de oito dias úteis para a apresentação de nova documentação ou de outras propostas.*

*À luz da analogia, e respeitados os princípios informadores da Administração Pública, entre eles, o da indisponibilidade do interesse público e o da razoabilidade, comungo do entendimento de que, cumprida a regra da avaliação prévia, segundo os ditames de cálculo de depreciação de bens da Resolução CFC nº. 1177/2009, e fixado o preço mínimo de arrematação do bem leilado, inexistindo interessados pode a Administração proceder à alienação direta do bem leilado, e existindo interessados com lances ofertados*



Gabinete do Conselheiro Substituto

Luiz Henrique Lima

Telefone: 3613-7140 / 7188

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

TCE/MT

Fls. \_\_\_\_\_

Rub. \_\_\_\_\_

*inferiores ao valor mínimo avaliado, cabe à Administração fixar aos licitantes o prazo de oito dias úteis para a apresentação de nova proposta, oportunidade em que, permanecendo a desclassificação de todas as propostas, poderá a Administração dispensar o leilão e proceder à alienação direta do bem”.*

*Da Ata de Leilão colacionada às fls. 365/366-TCENT extrai-se que a prática da Assembleia não se compatibilizou com quaisquer das hipóteses acima consignadas. Ao contrário, tendo fixado valores mínimos como lance mediante avaliação prévia deu como arrematado o bem por valor inferior apenas 05 (cinco) meses após a avaliação ocorrida em 06/05/2011 (fls. 361-TCENT).*

*A toda vista, pois, considero ilegal, sem pronúncia de nulidade, o Leilão nº. 001/2011 realizado pela Assembleia Legislativa de Mato Grosso, por não estar em total conformidade com a Lei Federal nº 8.666/1993. Contudo, ante a presença de terceiros adquirentes de boa fé, e em respeito ao Princípio da Segurança Jurídica, deixo de determinar a anulação dos consecutivos contratos entabulados.*

*Por se tratar de decisão procedimental adotada no âmbito exclusivo da Comissão de Leilão, sem consulta prévia à Mesa Diretora, excluo a responsabilidade dos Senhores José Geraldo Riva e Sérgio Ricardo de Almeida e proponho a aplicação de multa aos Senhores Djalma Ermenegildo, Claudio Cardoso Felix, Fernando Nunes da Silva, Nelson Divino da Silva e Walci Manzeppi, com fulcro no artigo 71, inciso VIII, da Constituição Federal, artigo 47, inciso IX, da Constituição Estadual, artigos 1º, inciso XVIII, 70, incisos I e II, no valor total equivalente a 11 UPFs/MT cada um, em decorrência de irregularidades nos procedimentos do Leilão no 01/2011.*

100. **Rejeito**, pois, os embargos quanto à alegada ocorrência de contradição na expedição da determinação contida no item “f” do Acórdão embargado, que mantenho na íntegra.

101. A **quarta** ocorrência de **contradição** suscitada pelos Embargantes (**item 5.4.4 das razões recursais**) refere-se à determinação contida no item “g” do Acórdão embargado decorrente da apreciação das alegações técnicas de que a ALMT teria promovido a alienação direta de seus veículos ante a ausência de interessados (lances) no Leilão nº 01, em 17 de novembro de 2011:

g. proceda à alienação direta de bens públicos, em valor de mercado, tão





somente em caso de não comparecimento de interessados, ou em caso de reiterada desclassificação das ofertas de lance, formalmente registrados em Ata;

102. Segundo instrução técnica realizada no bojo das Contas Anuais, os demais lotes (II, III, V e VI) do citado Leilão, *“inicialmente, **não tiveram interessados (lances)**, em ato contínuo a **Comissão de Avaliação e de Procedimentos** decidiu, por unanimidade, **reduzir os valores em 30%** (trinta por cento) do valor previamente avaliado, **sendo nesta fase, arrematados por lances inferiores ao mínimo avaliados**”*

103. À luz destes dados, o Acórdão embargado entendeu que deveria no caso ter sido aplicada e obedecida a regra do §3º do artigo 48 da Lei nº. 8.666/1993, de modo que *“inexistindo interessados pode a Administração proceder à alienação direta do bem leiloado, e existindo interessados com lances ofertados inferiores ao valor mínimo avaliado, cabe à Administração fixar aos licitantes o prazo de oito dias úteis para a apresentação de nova proposta, oportunidade em que, permanecendo a desclassificação de todas as propostas, poderá a Administração dispensar o leilão e proceder à alienação direta do bem”*.

104. Naquela oportunidade buscava-se não apenas decidir se os ex-gestores da ALMT haviam incorrido em irregularidade ao realizar a alienação dos veículos em valor inferior ao da prévia avaliação em razão do mero não comparecimento de interessados, mas também orientar o órgão acerca do procedimento legalmente estatuído para a hipótese.

105. A leitura realizada pelos Embargantes não respeita a construção redacional da determinação, nem a merecida interpretação sistemática do julgamento realizado. Não se determinou que a venda dos bens a preço de mercado ocorresse apenas no caso de não comparecimento de interessados. Determinou-se, sim, que a alienação direta tão





Gabinete do Conselheiro Substituto  
Luiz Henrique Lima  
Telefone: 3613-7140 / 7188  
e-mail: luizhlima@tce.mt.gov.br

TCE/MT
Fls. _____
Rub. _____

somente fosse realizada em caso de não comparecimento de interessados, ou no caso de reiterada desclassificação das ofertas de lance, formalmente registrados em ata, mas ainda assim respeitado o preço de mercado.

106. Neste lance, **rejeito os Embargos na parte em que alegam contradição na expedição da determinação contida no item “g” do Acórdão embargado e a mantenho na íntegra.**

107. A **quinta** ocorrência de **contradição** suscitada pelos Embargantes (**item 5.4.5 das razões recursais**) refere-se à determinação contida nos item “h” do Acórdão embargado decorrente da apreciação das alegações técnicas de que a ALMT teria promovido a alienação direta de seus veículos em preço inferior ao previamente avaliado, ante a ausência de interessados (lances) no Leilão nº 01, em 17 de novembro de 2011:

- h. fixe o prazo de oito dias úteis para a apresentação de nova proposta em caso de existência de interessados na aquisição do bem leiloadado que apresente lances ofertados inferiores ao valor mínimo avaliado;

108. Conforme já explicitado acima, o Acórdão embargado entendeu e decidiu que a gestão da ALMT ocorreu em erro procedimental ao alienar os veículos por preço inferior ao avaliado em razão do não comparecimento de interessados e determinou que nas próximas situações semelhantes a ALMT observasse o disposto no §3º do artigo 48 da Lei nº. 8.666/1993.

109. Invocando a assertiva lançada no Voto condutor do Acórdão embargado de que este Relator teria se valido da analogia, uma vez que afirmou que “*no caso de leilão a Lei não estabelece o procedimento a ser adotado pela Administração*”, os Embargantes defenderam que a Lei Complementar Estadual nº. 269/2007 não conferiu ao Relator a discricionariedade para utilização de analogia no momento de fixar determinações legais, pois nos termos do §2º do artigo 22 da citada lei, “*as determinações são medidas*



Gabinete do Conselheiro Substituto  
Luiz Henrique Lima  
Telefone: 3613-7140 / 7188  
e-mail: luizhlima@tce.mt.gov.br

TCE/MT
Fls. _____
Rub. _____

*indicadas para cumprimento dos mandamentos legais e constitucionais”.*

110. O Ministério Público de Contas não corroborou com o entendimento dos Embargantes e opinou pela rejeição dos embargos também neste ponto, pois, segundo anota, *“em todos esses questionamentos os Embargantes pleiteiam, em verdade, um novo posicionamento dos julgadores sobre as matérias sob lide”, e “como já repisado, não cabe, em sede de embargos de declaração, a rediscussão de matéria decidida, para modificar o julgado em sua essência ou substância”.*

111. Sem qualquer sustentação jurídica a tese recursal.

112. A uma, porque de fato pretende rediscutir o mérito da determinação, o que, como bem pontuou o *Parquet* de Contas, não é cabível pela via dos Embargos.

113. A duas, porque parte de uma premissa legalista que nega a força normativa dos princípios constitucionais e legais, expressos e implícitos.

114. A três, porque olvida que a referência decisória à inexistência de uma regra específica para o caso de leilão deserto não impede a aplicação da regra geral do artigo 48, que se encontra positivada na Seção IV do Capítulo II da Lei nº. 8.666/1993, ou seja, na seção que disciplina o procedimento e julgamento de **todas** as modalidades licitatórias, inclusive do leilão.

115. Deste modo, conforme exhaustivamente explanado, **rejeito os embargos nesse ponto e mantenho a determinação “h”.**

117. A **sexta e a sétima** ocorrências de **contradição** suscitadas pelos Embargantes (**item 5.5 e 5.9 das razões recursais**) se referem às determinações contidas nos itens “i”, “j” e “n” do Acórdão embargado, decorrentes da apreciação das



Gabinete do Conselheiro Substituto

Luiz Henrique Lima

Telefone: 3613-7140 / 7188

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

TCE/MT

Fls. \_\_\_\_\_

Rub. \_\_\_\_\_

alegações técnicas de que *“ao contrato celebrado com a Empresa Tocantins Serviços Gerais de Limpeza Ltda. foi objeto de reajuste por equilíbrio econômico-financeiro em prazo inferior a um ano, contrariando o disposto no artigo 28 da Lei nº 9.069/1995”*:

- i. estabeleça já a partir dos editais de licitação e em seus contratos, de forma clara, se a periodicidade dos reajustes terá como base a data-limite para apresentação da proposta ou a data do orçamento, observando-se o seguinte: se for adotada a data-limite para apresentação da proposta, o reajuste será aplicável a partir do mesmo dia e mês do ano seguinte; se for adotada a data do orçamento, o reajuste será aplicável a partir do mesmo dia e mês do ano seguinte se o orçamento se referir a um dia específico, ou do primeiro dia do mesmo mês do ano seguinte caso o orçamento se refira a determinado mês;
- j. para o reajustamento dos contratos, observe que a contagem do período de um ano para a aplicação do reajustamento deve ser feita a partir da data-base completa, na forma descrita no item anterior, de modo a dar cumprimento ao disposto na Lei nº 10.192/2001, em seus arts. 2º e 3º, e na Lei nº 8.666/1993, em seu art. 40, inciso XI;
- n. caso seja deferido o pedido de repactuação, que o interregno de um ano a partir daquela data seja observado nas próximas concessões de repactuação contratual, ou seja, a periodicidade anual a ser observada nas próximas repactuações seja contada a partir da data da assinatura do termo aditivo referente ao atual pleito da contratada;

118. Alegaram os Embargantes a ocorrência de contradição na medida em que embora o Acórdão embargado tenha reconhecido a competência da Relatoria de 2012 para apreciar a matéria, acabou impondo as determinações contidas nos itens “i”, “j” e “n” cujos teores se referem às irregularidades tecnicamente apontadas.

119. O Ministério Público de Contas opinou pela rejeição dos Embargos neste



Gabinete do Conselheiro Substituto

Luiz Henrique Lima

Telefone: 3613-7140 / 7188

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

TCE/MT

Fls. \_\_\_\_\_

Rub. \_\_\_\_\_

ponto.

120. Todavia, razão assiste aos Embargantes.

121. De fato, o Acórdão embargado dispôs expressa e claramente acerca da incompetência da Relatoria para apreciar a repactuação com reajuste ocorrida no Contrato da ALMT com a empresa Tocantins Serviços Gerais de Limpeza Ltda., a despeito de ser um contrato celebrado no exercício de 2011, sob os seguintes fundamentos:

*“In casu, o contrato foi celebrado em 13/01/2011, e o pedido de repactuação data de 06/01/2012, e sua concessão em 19/01/2012, pelo que, a despeito destas ilações teóricas, conclusão técnica e ministerial não mereceriam integral guarida.*

*Como anotado, dos autos se extrai que a alegada repactuação ocorreu em janeiro de 2012.*

*De fato, tanto do pedido de repactuação formulado pela empresa Tocantins Ltda., quanto do parecer da Procuradoria da ALMT, colacionados às fls. 890/945-TCEMT, é possível entrever que as irregularidades em comento referem-se a fatos contratuais do exercício de 2012, o qual se encontra, por força resolutive deste Tribunal sob o âmbito de competência da Relatoria do Conselheiro Domingos Neto<sup>42</sup>.*

*Esta constatação é reforçada pela consulta ao Diário Oficial do Estado de Mato Grosso de 28/03/2012 no qual consta a publicação do extrato dos termos aditivos feitos ao contrato entabulado com a citada empresa:*

**EXTRATO DO 1º TERMO ADITIVO AO CONTRATO Nº. 001/SGALMT/ 2011.**

**Origem: Pregão Presencial nº.026/2010**

**Contratante: Assembléia Legislativa do Estado de Mato Grosso**

**Contratado: TOCANTINS – SERVIÇOS GERAIS DE LIMPEZA LTDA..**

**Objeto: Prorrogação do Contrato**

**Vigência: 13/01/2012 à 13/01/2013.**

**Data assinatura: 12/01/2012**

**Dep. José Riva – Presidente – Dep. Sérgio Ricardo – 1º Secretário**

**EXTRATO DO 2º TERMO ADITIVO AO CONTRATO Nº.**



Gabinete do Conselheiro Substituto

Luiz Henrique Lima

Telefone: 3613-7140 / 7188

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

TCE/MT

Fls. \_\_\_\_\_

Rub. \_\_\_\_\_

001/SGALMT/ 2011.

Origem: Pregão Presencial nº.026/2010

Contratante: Assembléia Legislativa do Estado de Mato Grosso

Contratado: TOCANTINS – SERVIÇOS GERAIS DE LIMPEZA LTDA..

Objeto: Aditar Clausula quarta, item 4.1 para reajustar o valor dos serviços prestados conforme convenção coletiva de Trabalho, homologada em janeiro/2012 com a planilha de custos apresentada pela Contratada.

Vigência: 13/01/2012 à 13/01/2013

Data assinatura: 19/01/2012

Dep. José Riva – Presidente – Dep. Sérgio Ricardo – 1º Secretário44

*Diante do quadro apresentado, a primeira ilação é óbvia é que a alegada irregularidade em comento versa sobre fatos estranhos, pois, ao espectro cognitivo fiscalizatório, objetivo e subjetivo, do exercício financeiro das vertentes contas.*

*Ante o exposto, em dissonância com o Parecer ministerial, voto, neste ponto, pelo reconhecimento da incompetência desta Relatoria, pelo que declino da competência para o processo e julgamento da presente irregularidade e determino a remessa de cópia do Relatório Preliminar e de Defesa, bem como dos documentos colacionados às fls. 880/945-TCEMT e da vertente decisão ao Conselheiro Domingos Neto, que ostenta competência funcional para o deslinde da causa”.*

122. Ainda, na parte dispositiva do Acórdão embargado consta a seguinte decisão:

*“PRELIMINARMENTE, também, em dissonância com o Parecer ministerial, reconhecer a incompetência desta Relatoria para apreciar: (I) a alegada ilicitude na repactuação do Contrato nº. 001/2011/ALMT celebrado com a empresa Tocantins Ltda.; e (II) a não aplicação de multa por inexecução contratual à empresa G.S Espírito Santo, pelo que declino da competência para o processo e julgamento destas irregularidades e determino a remessa de cópia do Relatório Preliminar e de Defesa, bem como dos documentos colacionados às fls. 880/945-TCEMT, 753/756-TCEMT e da vertente decisão ao Conselheiro Domingos Neto, que ostenta competência funcional para o deslinde da causa”.*



Gabinete do Conselheiro Substituto  
Luiz Henrique Lima  
Telefone: 3613-7140 / 7188  
e-mail: luizhlima@tce.mt.gov.br

TCE/MT
Fls. _____
Rub. _____

123. O reconhecimento da incompetência da Relatoria constitui prejudicial de mérito, de tal forma que a apreciação meritória da irregularidade tecnicamente apontada encontrava-se prejudicada, sendo legalmente vedado seu julgamento, sob pena de ofensa ao princípio do juiz natural.

124. Ante o exposto, **acolho as razões recursais**, para, reconhecendo a contradição entre as determinações contidas nos **itens “i”, “j” e “n” do Acórdão embargado** e a preliminar de mérito *ex officio* de incompetência da Relatoria, **dar provimento aos Embargos na parte em que postulam a exclusão das citadas determinações**.

125. A oitava ocorrência de contradição suscitada pelos Embargantes (**item 5.6 das razões recursais**) refere-se às determinações contidas no item “k” do Acórdão embargado decorrente da apreciação das alegações técnicas de que *“Aos contratos entabulados com a Agência DMD, com a Agência Época, com a Agência Invent e com o Consórcio Uni Soluções em TI, foram realizadas prorrogações contratuais ilegais”*:

- k. abstenha-se de prorrogar contratos de serviços que não sejam prestados de forma contínua, com base no art. 57, inciso II, da Lei nº 8.666/1993;

126. Aduziram os Embargantes que, com acerto, o Acórdão embargado considerou legais as respectivas prorrogações contratuais celebradas entre a ALMT e as empresas Agência DMD, Agência Época, Agência Invent e Consórcio Uni Soluções em TI. No entanto, asseveraram que, de forma diametralmente oposta a essa conclusão decisória, o Acórdão embargado fez constar na parte dispositiva a ordem para que a ALMT se abstivesse de prorrogar contratos de serviços que não sejam prestados de forma contínua, com base no art. 57, inciso II, da Lei nº 8.666/1993.

127. O Ministério Público de Contas chancelou a tese recursal e manifestou-se pelo provimento dos embargos declaratórios com relação ao item “k” do voto, eis que





Gabinete do Conselheiro Substituto  
Luiz Henrique Lima  
Telefone: 3613-7140 / 7188  
e-mail: luizhlima@tce.mt.gov.br

TCE/MT
Fls. _____
Rub. _____

necessária a remoção de contradição entre a parte dispositiva e a fundamentação do Relator, acolhida pelo Acórdão emanado pelo Tribunal Pleno.

128. A razão encontra-se com os Embargantes e o *Parquet* de Contas, não merecendo maiores ilações decisórias, uma vez que houve manifesta contradição que demanda saneamento.

129. Cabe, desta sorte, o **provimento parcial** dos Embargos para se **afastar a determinação contida no item “k” do Acórdão embargado**.

130. De outro lado, não merece acolhida o argumento de que este Relator teria proferido “*comentários impróprios*” em seu Voto e tampouco o requerimento de “*retirada de seu voto dos comentários inerentes ao dito “excesso” no valor das despesas com publicidade*”. Sobre a tese, pronunciou-se o Ministério Público de Contas:

“68. Com relação a alegação de “*comentários impróprios*” proferidos pelo Relator em seu voto, não se trata de matéria a ser combatida por meio de embargos declaratórios, pois não incorreu nas estritas hipóteses de omissão, contradição ou obscuridade, não sendo passível de análise por esta via recursal.”

131. Na verdade, não se trata apenas de inadequação à espécie recursal, mas de inusitada censura à livre expressão de convicção do magistrado no exercício da judicatura. Na formulação de suas razões de voto, o julgador goza de independência para expressar juízos de valor acerca das matérias submetidas à sua deliberação. “*Comentário impróprio*” seria tratar de matéria estranha aos autos; como impróprio é utilizar embargos para manifestar desagrado quanto a esse ou aquele vocábulo empregado pelo juiz do feito. Nada mais corriqueiro que o Relator utilize adjetivos e figuras de estilo que confirmem ênfase ao posicionamento por ele esposado. Assim, vejam-se as manifestações de Conselheiros desta Corte de Contas:



Gabinete do Conselheiro Substituto

Luiz Henrique Lima

Telefone: 3613-7140 / 7188

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

TCE/MT

Fls. \_\_\_\_\_

Rub. \_\_\_\_\_

CONS. **WALDIR JÚLIO TEIS** – “Senhor Presidente, eu vou acompanhar o Relator, mas complemento o que disse o Auditor Substituto Dr. Luiz Henrique quanto à questão da cláusula de sigilo. Eu confesso que quando vi no noticiário, domingo, vou dizer a verdade: é um **absurdo** um Deputado vir com uma proposta dessa, quando o artigo 37 fala justamente da cláusula da publicidade dos atos públicos! Tem que fazer uma emenda constitucional para valer uma lei dessa, porque é um **absurdo**. (processo nº 22.233-0/2010 - **SESSÃO DE JULGAMENTO: 21/6/2011**)

CONS. SUBSTITUTO **MOISÉS MACIEL** - Nesta senda, torna-se inadmissível o trato **irresponsável, desleixado e ilegal**, com o qual a gestão da Câmara Municipal de Várzea Grande tratou os dados contábeis da Casa de leis. (processo nº 80896/2013 - **SESSÃO DE JULGAMENTO: 09/09/2014**)

CONS. **DOMINGOS NETO** - Entendo que a Lei de Responsabilidade Fiscal não proíbe, expressamente, a existência de déficit orçamentário, mas estabelece meios para inibi-lo, principalmente se sua origem for o planejamento inadequado da receita, com **previsão irrealista, fictícia ou superestimada**, ou ainda quando esse for sinônimo de endividamento público reiterado, **irresponsável e, portanto, abusivo**, a merecer plenamente reprimenda pelas Cortes de Contas deste país. (proc. 127493/2009 - **SESSÃO DE JULGAMENTO: 15/12/2009** - Contas Anuais de Gestão do exercício de 2008, do Consórcio Intermunicipal de Saúde do Vale do Juruena)

CONS. **ANTONIO JOAQUIM** – O que eu depreendo deste voto, primeiro, o que nós já sabemos, a primeira gestão é revel, o Prefeito que ficou até junho é revel, não se defendeu. É como eu costumo dizer: **é uma lambança, 100% de lambança a gestão** e realmente muito complicada. (processo nº 7.330-0/2010 - **SESSÃO DE JULGAMENTO: 27/07/2010**)

CONS. **ANTONIO JOAQUIM** – Então a lambança vai, vai, vai até explodir! (processo nº 7.476-4/2010 - **SESSÃO DE JULGAMENTO: 01/09/2010**)

132. Não retiro os comentários. Ao contrário, reafirmo-os *ipsis litteris*.

133. No meu Voto assinaiei: “*No entanto, anoto que o valor empenhado, liquidado e pago na atividade 2014 – Publicidade Institucional e Propaganda, no montante de R\$ 15.188.906,23 (fls. 411 – TCEMT) é excessivo, especialmente se considerarmos que a Secretaria de Comunicação Social - SECOM, responsável por todas as campanhas*



Gabinete do Conselheiro Substituto

Luiz Henrique Lima

Telefone: 3613-7140 / 7188

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

TCE/MT

Fls. \_\_\_\_\_

Rub. \_\_\_\_\_

*publicitárias do Poder Executivo utilizou R\$ 46.947.900,40. Para se ter uma ideia, a Assembleia Legislativa gastou mais com essa atividade do que o orçamento total da Auditoria Geral do Estado, da Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de Mato Grosso – AGER e da Secretaria de Estado de Indústria, Comércio, Minas e Energia, entre outras.”*

134. Não há nessa assertiva nenhuma omissão, contradição ou obscuridade e sim posicionamento, coerência e clareza. Se a retirasse do Voto, como insolitamente pleiteiam os Embargos de Declaração, aí sim é que incorreria em contradição, em omissão e até mesmo, aos olhos de alguns, em obscuridade...

135. Destarte, rejeito o requerimento por ser inadequado e impertinente, e também porque é minha firme convicção de que tais despesas efetivamente foram excessivas, tanto em números absolutos como em valores relativos. O fato de não estar configurada uma irregularidade não constitui óbice à manifestação do magistrado nos autos, na forma e nos termos que entender necessários e convenientes ao exame da matéria.

136. A **nona** ocorrência de **contradição** suscitada pelos Embargantes **(item 5.11.1 das razões recursais)** refere-se às determinações contidas nos itens “s” e “t” do Acórdão embargado:

- s. na utilização de suprimento de fundos, discrimine no documento fiscal todos os dados sobre o produto adquirido ou serviço contratado;
- t. realize, ao conceder limite para suprimento de fundos, prévio planejamento de modo a definir, com nível de precisão adequado, a demanda a ser satisfeita;

137. Postularam os Embargantes o reconhecimento de contradição do Acórdão ao fixar estas determinações, pois, segundo entendem, trata-se de medidas corretivas, e



como tal deveriam ter sido fixadas no Acórdão embargado a título de recomendação e não de determinação.

138. O Ministério Público de Contas opinou em sentido contrário às teses recursais aduzindo que são *“infundados estes argumentos trazidos pelos Embargantes”*, de modo que *“as alegações trazidas não devem possuir o condão de afastar importantes instrumentos da função corretiva da Corte de Contas, restringindo o leque de atribuições constitucionalmente conferidas a esta instituição, quanto mais quando se tem por base apenas questões terminológicas”*.

139. Mais uma vez, com razão as considerações ministeriais. Não merece prosperar a postulação recursal.

140. As determinações de que se discrimine no documento fiscal todos os dados sobre o produto adquirido ou serviço contratado quando da utilização de suprimento de fundos, bem como a de que a ALMT, ao conceder limite para suprimento de fundos, realize prévio planejamento de modo a definir, com nível de precisão adequado, a demanda a ser satisfeita, visam a que a ALMT atenda ao princípio constitucional da legalidade, da eficiência e da economicidade, além do disposto nos artigos 65 e 68 da Lei nº 4.320/1964; nos artigos 45 e 47 do Decreto nº 93.872/1986; no Decreto nº 5.355/2005; no Decreto nº 5.635/2005; no Decreto nº 6.370/2008; na Portaria MPOG nº 265/2001; na Portaria MPOG nº 41/2005; na Portaria MF nº 95/2002; na Instrução Normativa STN nº 04/2004; na Lei Estadual nº. 4.454/1982; no Decreto Executivo Estadual nº. 20/1999; e nos incisos I ou II do art. 24 da Lei nº. 8.666/1993

141. Verifica-se, pois, que tais medidas constantes no Acórdão embargado assim foram indicadas, consoante dispõe o artigo 22 da Lei Complementar nº 269/2007, para fins de atendimento de dispositivos constitucionais e legais, expressos e implícitos.



Gabinete do Conselheiro Substituto  
Luiz Henrique Lima  
Telefone: 3613-7140 / 7188  
e-mail: luizhlima@tce.mt.gov.br

TCE/MT
Fls. _____
Rub. _____

142. **Rejeito**, pois, os Embargos neste ponto também **e mantenho as determinações “s” e “t”**.

143. A décima ocorrência de contradição suscitada pelos Embargantes (**item 5.13 das razões recursais**) refere-se à determinação contida no item “w” e às recomendações contidas nos itens “b” e “g” do Acórdão embargado decorrente da apreciação das alegações técnicas de que “*o trabalho desenvolvido pelos comissionados não guarda as características com atribuições de chefia, direção e assessoramento (art. 37, inc. V, CF)*”, bem como de que “*o preenchimento dos cargos do sistema de controle interno, se deu através de cargo comissionado*”, e de que “*o Quadro de Pessoal não é composto de forma proporcional entre os Cargos de provimento em comissão e os Cargos de provimento efetivo*”:

- w. no prazo de até 180 (cento e oitenta) dias, a contar da publicação desta decisão, adote providências visando a regularização do quadro de pessoal da Assembleia Legislativa, em observância à regra constitucional do concurso público como forma de ingresso na Administração Pública, nos termos do art. 37, incisos II e V, da Constituição Federal, assim como a orientação jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal (RE 365368 ArR/SC, rel. Min. Ricardo Levandowski, 22.05.2007);
- b. promova a abertura de Concurso Público para provimento em cargo efetivo de Auditor;
- g. inicie o processo de substituição dos cargos comissionados, regime de exceção, por cargos de vínculos efetivos, regra do ordenamento constitucional brasileiro, diminuindo, dessa forma, a disparidade hoje existente;

---

9 Irregularidade não classificada. A estrutura do Quadro de Pessoal da AL/MT possui Cargos de provimento em comissão em número e proporção acima dos Cargos de provimento efetivo:

• A Lei nº 7.860/2002, que estabelece o Plano de Cargos, Carreiras e Salários, criou 2.676 cargos para o Quadro de Pessoal da AL/MT sendo 1.909 (71,34%) de livre nomeação e 767 (28,66%) de provimento efetivo. (Título 4.6, achado 6. deste relatório).



144. Os Embargantes postularam que as determinações quanto à regularização do quadro de pessoal e realização de concurso público sejam retiradas do Acórdão embargado, *“uma vez que a Assembleia Legislativa lançou no exercício de 2013 o Concurso Público para provimento de cargos”*, bem como porque, segundo argumentaram, *“no caso do Poder Legislativo o provimento de cargos em comissão é totalmente diferenciado de todos os demais órgãos e entes do Estado, uma vez que a casa é composta de 24 Deputados Estaduais que representam politicamente os 141 Municípios do Estado.”*

145. Para o Ministério Público de Contas, *“em todos esses questionamentos os Embargantes pleiteiam, em verdade, um novo posicionamento dos julgadores sobre as matérias sob lide”*, o que, a seu ver, *“não cabe, em sede de embargos de declaração”*.

146. Não ocorreu a alegada contradição.

147. O Acórdão embargado acolheu as teses técnica e ministerial no sentido de que *“se afigura inadmissível que auditor interno de qualquer órgão que administre dinheiro público seja investido por meio de cargo em comissão”*. Entendeu, ainda, que *“o Órgão tinha se mantido inerte em providenciar medidas legislativas para recompor a natureza jurídica estatutária adequada aos cargos descritos na Lei Estadual nº 7.860/2002, nem havia adotado medidas administrativas pertinentes à abertura de Concurso Público para o provimento destes cargos”*.

148. Consignou, também, o Voto condutor do Acórdão embargado que *“em homenagem ao princípio da continuidade da atividade estatal não é juridicamente possível e razoável que o entendimento pela configuração da irregularidade em comento importe em anulação das nomeações vigentes, e em homenagem à competência exclusiva do STF para figurar como guardião da Constituição Federal em sede de controle abstrato de*





*constitucionalidade, também não se afigura juridicamente possível que se determine, nestes autos, a invalidação in abstrato da Lei Estadual nº. 7.860/2002”.*

149. Por fim, ratificou entendimento ministerial no sentido de que *“não se pode impor percentuais exatos para serem cumpridos pelos jurisdicionados, devendo seus gestores se pautar, consoante discricionariedade, por critérios razoáveis e proporcionais. Entretanto, destaco, o número de cargos efetivos (regra de normalidade) deve ser superior ao de cargos comissionados (regra de excepcionalidade)”.*

150. Ademais, o fato de a ALMT ter realizado Concurso Público no exercício de 2013 não tem o condão de impactar a análise das Contas Anuais de 2011, uma vez que, em homenagem ao princípio da legalidade, da adstrição e do juiz natural, tais fatos devem ser analisados no bojo das Contas Anuais do exercício de 2013, pelo Relator das referidas Contas Anuais. Ao contrário, é louvável que a gestão de 2013 da Assembleia Legislativa tenha adotado a medida preconizada em determinação desta Corte de Contas, o que indica sua anuência àquele comando.

151. Ante estas razões julgadoras, não há qualquer contradição nas recomendações expedidas nos itens “b” e “g” e na determinação constante no item “w” do Acórdão embargado. Desta feita, **rejeito os embargos na parte em que alegam contradição entre as razões de voto e a determinação do item “w” e as recomendações contidas nos itens “b” e “g” do Acórdão embargado, que mantenho na íntegra.**

152. A décima primeira ocorrência de contradição suscitada pelos Embargantes (item 5.15 das razões recursais) refere-se à determinação contida no item “y” do Acórdão embargado, decorrente da apreciação das alegações técnicas de que houve a realização de despesas consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, ilegais e/ou ilegítimas quando do pagamento à Empresa Auto Locadora Universal Ltda. no montante de R\$ 4.527.992,48:



Gabinete do Conselheiro Substituto

Luiz Henrique Lima

Telefone: 3613-7140 / 7188

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

TCE/MT

Fls. \_\_\_\_\_

Rub. \_\_\_\_\_

- y. proceda à abertura de procedimento administrativo para identificar os responsáveis pelos atos que ensejaram o ajuizamento da ação em que o Estado restou sucumbente (Auto Locadora Universal Ltda.) com vistas a providenciar o ressarcimento de supostos danos suportados pelo erário, decorrente da mora contratual (multa, juros e correção monetária), verba esta gravada pela imprescritibilidade (art. 37, § 6º, da CRFB/88);

153. Segundo os Embargantes, o Acórdão embargado teria incorrido em omissão ao não se manifestar acerca da existência ou não de boa fé dos Gestores da ALMT ao promoverem o pagamento da empresa Auto Locadora Universal Ltda., em decorrência da condenação judicial na ação de cobrança que a referida empresa propôs contra a ALMT.

154. Para o Ministério Público de Contas, *“em todos esses questionamentos os Embargantes pleiteiam, em verdade, um novo posicionamento dos julgadores sobre as matérias sob lide”*, o que, a seu ver *“não cabe, em sede de embargos de declaração”*.

155. Não há a alegada omissão.

156. O Voto condutor do Acórdão foi pontual em asseverar, *in suma*, que: (I) Não há nos autos prova técnica, no sentido de que o pagamento direto do acordo judicial em comento (fls. 1069-TCEMT) tenha pisoteado o direito de preferência de credores da Fazenda Pública Mato-grossense, cujos créditos estivessem inscritos nos orçamentos dos exercícios anteriores; (II) irrefutável se afigura que o referido acordo traduziu uma economicidade lícita aos cofres públicos na ordem de R\$ 17.041.760,36 (dezessete milhões, quarenta e um mil, setecentos e sessenta reais e trinta e seis centavos) (fls. 1059/1065-TCEMT), uma vez que condenada ao pagamento de R\$ 22.701.750,96 acordou consensualmente com sua credora efetivar pagamento na ordem de R\$ 5.656.990,60; (III) à luz dos princípios da economicidade e da razoabilidade, o pagamento direto do acordo judicial em comento não configura a irregularidade na forma técnica e



Gabinete do Conselheiro Substituto

Luiz Henrique Lima

Telefone: 3613-7140 / 7188

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

TCE/MT

Fls. \_\_\_\_\_

Rub. \_\_\_\_\_

ministerialmente defendida; (IV) havia previsão orçamentária para a despesa com o pagamento do citado acordo judicial; (V) não resta configurada a irregularidade em apreço por quaisquer dos três ângulos sob os quais a mesma foi apreciada. A determinação expedida é decorrente da análise efetuada e coerente com a doutrina e a jurisprudência, ao determinar que o órgão adote providências para **identificar os responsáveis no ano de 1990** que ensejaram a situação que conduziu a esse pagamento:

CONS. **JOSÉ CARLOS NOVELLI**: “(...) **determinando** à atual gestão que: 1) promova o pagamento dos restos a pagar, na linha do entendimento representado pelo aludido julgado, segundo a ordem cronológica e **instaure procedimento administrativo** para apurar a exigibilidade e certeza dos créditos citados, devendo esta determinação figurar como ponto de controle em relação ao exercício de 2011 (...)” (Acórdão nº 3.781/2011, **SESSÃO DE JULGAMENTO 11/10/2011**)

CONS. **VALTER ALBANO**: “(...) **determinando** ao atual gestor que: (...) 3) **instaure procedimento administrativo** para apurar as responsabilidades sobre os depósitos realizados em conta de servidores falecidos, e adote medidas efetivas para bloquear novos depósitos e ressarcir os valores por ventura já sacados, devendo comprovar a este Tribunal, no prazo de 120 dias, as medidas adotadas; (...)” (Acórdão nº 166/203 - SC, **SESSÃO DE JULGAMENTO 26/11/2013**)

157. Caso houvesse o Acórdão embargado entendido pela presença de má-fé dos responsáveis *sub examine*, não apenas teria decidido pela determinação de restituição ao erário, como teria concluído pela irregularidade das Contas, na medida em que, nos termos do artigo 194 do RITCMT, quando se verifica má-fé e dano ao erário as contas devem ser julgadas irregulares, o que não era o caso dos autos. Também nessa hipótese, o artigo 196 do Regimento Interno do TCE/MT determina obrigatoriamente a remessa de cópia total ou parcial dos autos ao Ministério Público, o que também não constou no Acórdão embargado, pela inexistência nos autos de evidências de dano ao erário decorrente do ato praticado em 2011. Ademais, como tenho sustentado em outras oportunidades, a imputação de dano ao erário não pode ser arguida em tese, pois “*exige quantificação precisa dos valores a serem restituídos e fundamentação técnica da*



Gabinete do Conselheiro Substituto  
Luiz Henrique Lima  
Telefone: 3613-7140 / 7188  
e-mail: luizhlma@tce.mt.gov.br

TCE/MT
Fls. _____
Rub. _____

*metodologia empregada para seu cálculo” (Voto-vista no proc. 105120/2013).*

158. Desta feita, **rejeito os embargos na parte em que alegam contradição entre as razões de voto e a determinação contida no item “y” do Acórdão embargado, que mantenho nos seus exatos termos.**

159. A **décima segunda** ocorrência de **contradição** suscitada pelos Embargantes (**item 5.16 das razões recursais**) refere-se à determinação contida no item “z” do Acórdão embargado, decorrente da apreciação das alegações técnicas de que *“Não haviam sido adotadas providências para identificação dos responsáveis por multas de trânsito em aberto no sistema do Detran/MT, no montante de R\$ 1.745,11”*:

- z. providencie a efetiva identificação dos responsáveis pelas infrações de trânsito constantes no banco de dados do DETRAN/MT, atinentes à frota do órgão jurisdicionado, bem como a sua devida regularização com o pertinente pagamento;

160. Argumentaram os Embargantes que houve inovação técnica da irregularidade inicialmente apontada, pois, segundo entenderam, na alegada *“Não adoção de providências para identificação dos responsáveis por multas de trânsito em aberto no sistema do Detran/MT, no montante de R\$ 1.745,11”*, não encontrava-se apontada a necessidade de *“comprovação de regularização de pagamento pelos responsáveis”*.

161. Argumentaram, ainda, que houve inovação técnica no Relatório Técnico de Defesa quando a auditoria passou a fazer menção de multas em aberto em 06 e 18 de junho de 2012, multas estas que, segundo defenderam, não fazem parte do espectro de fiscalização e julgamento das Contas julgadas.

162. Para o Ministério Público de Contas, *“em todos esses questionamentos os Embargantes pleiteiam, em verdade, um novo posicionamento dos julgadores sobre as*



*matérias sob lide”, o que, a seu ver “não cabe, em sede de embargos de declaração”.*

163. Melhor sorte não garante esta tese recursal.

164. Sobre o tema, assim se manifestou o Voto condutor do Acórdão embargado:

*“Passo a enfrentar a questão atinente à alegada **omissão na identificação dos responsáveis por multas de trânsito** em aberto no sistema do Detran/MT, no montante de R\$ 1.745,11, caracterizador, segundo entendimento técnico da Irregularidade não classificada “Ausência de adoção de medida administrativa pelo Gestor, com objetivo de quantificar o dano ao erário e identificar os responsáveis pela prática do ato ilegal e/ou ilegítimo (Lei Complementar nº 269/2007, art. 13).*

*Alega a Equipe de Auditoria que “foram detectados no Sistema Detran MT, multas em aberto dos veículos da frota da AL/MT, sem nenhuma ação da AL/MT visando a identificação do condutor para o pagamento das referidas multas” conforme demonstrado a seguir:  
(...)*

*A defesa refuta a conclusão técnica colacionando memorandos encaminhados ao Superintendente da TV-AL e aos Deputados J. Barreto, Sérgio Ricardo, Airton Rondina Português, Romoaldo Junior, Baiano Filho, Ademir Brunetto, Mauro Savi, Ondanir Bortolini – Ninho, Nilson Santos às fls. 950 a 990 - TCEMT para comprovar que sempre que o Órgão recebe uma notificação de multa identifica o responsável e o notifica para a quitação do valor ou para entrar com recurso.*

*Alega, ainda, que os fatos foram levados ao conhecimento do Sr. Luiz Márcio Bastos Pommot, Secretário de Planejamento, Orçamento e Finanças, em 23/08/2011, o qual também comunicou a todos os deputados a necessidade da quitação.*

*Assim, defende que “a Casa adotou medidas para a identificação dos responsáveis pelas multas em aberto no DETRAN/MT, estando todas quitadas”.*

*Alternativamente, invocaram jurisprudência desta Corte de Contas, lastreada no Acórdão nº. 4101/2011/TCEMT para postular que à irregularidade em apreço não seja atribuída peso apto a conduzir ao julgamento das contas como irregulares, sendo “no máximo convertida em recomendação”.*





*O Ministério Público de Contas, invocando o princípio da indisponibilidade do interesse público, concluiu, em consonância com a Equipe de Auditoria, pela manutenção da irregularidade, sugerindo determinação para que o gestor providencie a efetiva identificação dos responsáveis pelas infrações de trânsito constantes no banco de dados do DETRAN/MT, atinentes à frota do órgão jurisdicionado, bem como a sua devida regularização com o pertinente pagamento.*

*Como bem lançado pelo Corpo Técnico, este E. Tribunal já assentou entendimento pacífico no sentido de que “as multas de trânsito aplicadas a veículos públicos são de responsabilidade do condutor”, e “se, em razão da inadimplência do devedor e do princípio da continuidade do serviço público, a administração for compelida a pagá-las, deverá, em ato contínuo, mover ação de ressarcimento em desfavor do condutor, a fim de resguardar o erário, sob pena de imposição de glosa” (Acórdão nº 815/2007 - DOE, 12/04/2007).*

*Também assim caminha o entendimento do Colendo Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul, in verbis:*

**“PROCESSO DE CONTAS. FIXAÇÃO DE DÉBITO. DESPESA. MULTAS DE TRÂNSITO (2.2.1). MULTA. PARECER FAVORÁVEL. RECOMENDAÇÃO AO ATUAL GESTOR.**

*É irregular a despesa com multas de trânsito sem a adoção das medidas voltadas à efetiva apuração de responsabilidades ou sem a comprovação da recomposição do dano causado aos Cofres Públicos.*

*A prática de atos contrários às normas constitucionais e legais reguladoras da gestão administrativa enseja a imposição de penalidade pecuniária.*

*A existência de falhas que, em seu conjunto, não comprometem a Gestão determina a emissão de parecer favorável à aprovação das Contas.*

*As infringências ao ordenamento jurídico justificam recomendação o atual Administrador no sentido da implementação de medidas preventivas e corretivas”.*

*(TCERS. Processo nº 004944-02.00/09-4. Órgão Julgador: Segunda Câmara. Relator: Conselheiro Substituto Alexandre Mariotti, Data da sessão: 17-03-2011).*

*O Gestor anuncia a adoção de providências imediatas para a apuração de responsabilidades e o ressarcimento do Erário, as quais devem ser reconhecidas como adoção das providências administrativas preliminares cabíveis. Todavia, os documentos juntados não comprovam o efetivo recolhimento dos valores aos Cofres Públicos, referindo-se a meros Memorandos que sequer demonstram a instauração de processo administrativo disciplinar ou o arquivamento da*





Gabinete do Conselheiro Substituto  
Luiz Henrique Lima  
Telefone: 3613-7140 / 7188  
e-mail: luizhlma@tce.mt.gov.br

TCE/MT
Fls. _____
Rub. _____

*sindicância em face da impossibilidade de identificação de responsáveis ou de ter ocorrido o ressarcimento.*

*Assim, a inexistência de comprovação, nos autos, da efetiva recomposição do dano causado aos Cofres Públicos, ou de que as circunstâncias que levaram à autuação foram devidamente justificadas no processo administrativo, no sentido que não se possa atribuir a responsabilidade pela sua ocorrência ao agente público, torna patente a irregularidade e impositiva a fixação de determinações”.*

165. Contradição, pois, não há na determinação de que a ALMT providenciasse a efetiva identificação dos responsáveis pelas infrações de trânsito, uma vez que a irregularidade inicialmente apontada, e reconhecida como configurada pelo Acórdão embargado, era justamente a **omissão na identificação dos responsáveis por multas de trânsito** em aberto no sistema do Detran/MT, no montante de R\$ 1.745,11.

166. Noutro giro de considerações, não se pode deixar de consignar que a contradição embargável seria aquela eventualmente existente entre a parte dispositiva do Acórdão e a sua fundamentação, e não eventual inovação de tese acusatória, que sequer foi acolhida no Acórdão embargado.

167. Por conseguinte, **rejeito os embargos na parte em que alegam contradição entre as razões de voto e a determinação contida no item “z” do Acórdão embargado, que mantenho na sua inteireza.**

168. A **décima terceira** ocorrência de **contradição** suscitada pelos Embargantes (**item 5.18 das razões recursais**) refere-se à determinação contida no item “bb” do Acórdão embargado, decorrente da apreciação das alegações técnicas de que a “ALMT teria se omitido em providências com vistas a promover a aplicação de sanção pecuniária à Empresa G.S. do Espírito Santo - ME, por inexecução do Contrato nº 23/SGAL/MT/2011”:

bb. aplique aos contratados, quando da inexecução contratual, as sanções previstas nos instrumentos contratuais e na Lei nº 8.666/1993;



169. Alegaram os Embargantes a ocorrência de contradição, na medida em que, embora tenha reconhecido a competência da Relatoria de 2012 para apreciar a matéria, o Acórdão embargado acabou impondo a determinação contida no item “bb” cujo teor se refere às irregularidades tecnicamente apontadas.

170. O Ministério Público de Contas opinou pela rejeição dos Embargos neste ponto.

171. Divirjo do entendimento ministerial, para consignar que razão assiste aos Embargantes.

172. De fato, o Acórdão embargado dispôs expressa e claramente acerca da incompetência da Relatoria para apreciar a alegada omissão da ALMT em providenciar a aplicação de sanção pecuniária à Empresa G.S. do Espírito Santo -ME, sob os seguintes fundamentos:

*“(...) verifico que a alegada inexecução contratual por parte da empresa G.S. do Espírito Santo - ME é matéria afeta ao exercício de 2012, pois a reclamação inicial de falhas na prestação de serviço, feita pelo Secretário de Comunicações Social da ALMT, data de 01/02/2012 (fls. 754/755-TCENT), a reunião com a empresa reclamando a solução dos referidos data de 14/02/2012 (fls. 756-TCENT), e a rescisão do contrato, em razão do não atendimento às solicitações até 17/02/2012, data de 07/02/2012, conforme publicação no D.O.E. abaixo transcrita:*

*“Diário Oficial nº : 25774*

*Data de publicação: 29/03/2012*

*Matéria nº : 475545*

*RESUMO DE PUBLICAÇÃO*

*Rescisão Contratual*

*Contrato nº 23/SG/ALMT-11*

*Interessado: G.S DO ESPIRITO SANTO-ME CNPJ.:*



Gabinete do Conselheiro Substituto

Luiz Henrique Lima

Telefone: 3613-7140 / 7188

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

TCE/MT

Fls. \_\_\_\_\_

Rub. \_\_\_\_\_

07.375.834/0001-20

Data de Rescisão: 07 de fevereiro de 2012.

Fundamentação Jurídica: cláusula 17-item 17.1 do contrato e art. 78 da lei 8.666/1993

Cuiabá-MT, 29 de março de 2012.

Assinado original - Mesa Diretora ALMT”

*Diante do quadro apresentado, tal qual ocorrido em relação à questão atinente à repactuação contratual, a primeira ilação é óbvia é que a alegada irregularidade em comento versa sobre fatos estranhos, pois, ao espectro cognitivo fiscalizatório, objetivo e subjetivo, do exercício financeiro das vertentes contas.*

*Ante o exposto, em dissonância com o Parecer ministerial, voto, neste ponto, pelo reconhecimento da incompetência desta Relatoria, pelo que declino da competência para o processo e julgamento da presente irregularidade e determino a remessa de cópia do Relatório Preliminar e de Defesa, bem como dos documentos colacionados às fls. 753/756-TCEMT e da vertente decisão ao Conselheiro Domingos Neto, que ostenta competência funcional para o deslinde da causa”.*

173. Ainda, na parte dispositiva do Acórdão embargado consta a seguinte decisão:

*“PRELIMINARMENTE, também, em dissonância com o Parecer ministerial, reconhecer a incompetência desta Relatoria para apreciar: (I) a alegada ilicitude na repactuação do Contrato nº. 001/2011/ALMT celebrado com a empresa Tocantins Ltda.; e (II) a não aplicação de multa por inexecução contratual à empresa G.S Espírito Santo, pelo que declino da competência para o processo e julgamento destas irregularidades e determino a remessa de cópia do Relatório Preliminar e de Defesa, bem como dos documentos colacionados às fls. 880/945-TCEMT, 753/756-TCEMT e da vertente decisão ao Conselheiro Domingos Neto, que ostenta competência funcional para o deslinde da causa”.*

174. O reconhecimento da incompetência da Relatoria constitui prejudicial de mérito, de tal forma que a apreciação meritória da irregularidade tecnicamente apontada encontrava-se prejudicada, sendo vedado seu julgamento, sob pena de ofensa ao princípio do juiz natural.



Gabinete do Conselheiro Substituto  
Luiz Henrique Lima  
Telefone: 3613-7140 / 7188  
e-mail: luizhlima@tce.mt.gov.br

TCE/MT
Fls. _____
Rub. _____

175. Ante o exposto, **acolho as razões recursais, para, reconhecendo a contradição entre a determinação contida no item “bb” do Acórdão embargado e a preliminar de mérito ex officio de incompetência da Relatoria, dar provimento aos Embargos na parte em que postulam a exclusão da citada determinação.**

176. A **décima quarta** ocorrência de **contradição** suscitada pelos Embargantes (**item 5.19 das razões recursais**) refere-se às recomendações contidas nos itens “a” e “b” do Acórdão embargado, decorrente da apreciação das alegações técnicas de que *“a estrutura funcional do sistema de controle interno da Assembleia “contraria frontalmente exigência constitucional de ingresso na Administração Pública via concurso público”, uma vez que “o preenchimento dos cargos do sistema de controle interno, se dá através de cargo comissionado”*:

- a. promova alteração legislativa dos artigos 5º e 6º da Lei nº. 7.617/2002, de modo a prever legalmente a natureza estatutária do cargo de Auditor de Controle Interno do ALMT;
- b. promova a abertura de Concurso Público para provimento em cargo efetivo de Auditor;

177. Reiteraram os Embargantes que o Acórdão embargado é desprovido de lógica jurídica e, portanto, ilegal, na parte em que entendeu irregular a contratação de auditor em cargo comissionado.

178. Postularam, assim, como anteriormente no item 5.1 das suas razões recursais, o saneamento da *“omissão”*, como enfrentamento dos mandamentos contidos na Lei Estadual nº. 7617/2002, para considerar a irregularidade não configurada, uma vez que os gestores da Mesa Diretora *“agiram estritamente dentro das normas legais”*.

179. De acordo com o entendimento ministerial, *“não existe qualquer omissão*



*neste ponto, visto que a determinação legal foi fundamentada com apontamento da norma constitucional infringida - art. 37, V da Constituição Federal, bem como, das Resoluções de Consulta nº 24/2008/TCE e 12/2012/TCE, com todas as considerações pertinentes ao tema”.*

180. A matéria já foi consideravelmente apreciada nas razões de voto do Acórdão embargado, inclusive citada no parecer ministerial, e nas razões deste voto, dispostas acerca do item 5.1 das razões recursais.

181. O Voto condutor do Acórdão embargado expressamente reconheceu a existência da Lei Estadual nº. 7.616/2002. No entanto, à luz, não apenas da Resolução Normativa nº. 001/2007 e da Resolução de Consulta nº. 24/2008, mas, em especial, do disposto no inciso V do artigo 37 da Constituição da República, entendeu que as funções típicas e inerentes ao cargo de auditor interno não estão relacionadas à direção, chefia e assessoramento para que seja constitucionalmente provido sob a forma de cargo em comissão, razão pela qual, neste ponto a Lei Estadual nº. 7.616/2002 não se coaduna com o princípio constitucional do livre acesso dos cargos públicos mediante concurso, conforme se observa do trecho do voto embargado, abaixo transcrito:

*Nos termos do Relatório Técnico de Auditoria a estrutura funcional do sistema de controle interno da Assembleia “contraria frontalmente exigência constitucional de ingresso na Administração Pública via concurso público”, uma vez que “o preenchimento dos cargos do sistema de controle interno, se dá através de cargo comissionado”. Assim, imputou à gestão dos Srs. José Geraldo Riva e Sergio Ricardo de Almeida a irregularidade legalmente classificada como “KB02\_Pessoal\_Grave. Admissão de servidores em cargos comissionados ou função de confiança para o exercício de atribuições não relacionadas à direção, chefia e assessoramento (art. 37, V, da Constituição Federal)”.*  
*Esta irregularidade encontra-se tecnicamente analisada no âmbito da auditoria da gestão de pessoas da Assembleia. No entanto, como se trata de pessoal inerente ao quadro do controle interno a apreciarei neste contexto.*



Gabinete do Conselheiro Substituto

Luiz Henrique Lima

Telefone: 3613-7140 / 7188

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

TCE/MT

Fls. \_\_\_\_\_

Rub. \_\_\_\_\_

*Consoante informações técnicas a Auditoria Interna da Assembleia, criada pela Lei Estadual nº 7.617/2002, é composta pelo Auditor Geral, cuja formação exigida é a de Contador, e por um Assessor (art. 2º). Nos termos do artigo 6ª da citada Lei este quadro da Auditoria Interna “constitui-se de cargos de provimento em comissão, nomeados nos moldes do inciso IV do art. 129 da Constituição Estadual”.*

*Invocou, ainda, a defesa, a parte final da Resolução de Consulta nº. 24/2008 segundo a qual “os casos excepcionais deverão ser dirimidos por medidas discricionárias do Gestor”, para pleitear que a situação da Assembleia seja assim considerada.*

*O parecer técnico manteve o apontamento invocando decisão da Suprema Corte que, em sede de controle abstrato de constitucionalidade, assentou entendimento de que “é inconstitucional a criação de cargos em comissão que não possuem caráter de assessoramento, chefia ou direção e que não demandam relação de confiança entre o servidor nomeado e o seu superior hierárquico” (STF. ADI N. 3.602-GO, Relator: Min. Joaquim Barbosa).*

*Sob semelhante ótica constitucional, esta Corte de Contas em entendimento consignado na Resolução de Consulta nº. 24/2008 asseverou que “os cargos da unidade de controle interno deverão ser preenchidos mediante concurso público<sup>3</sup>”, e por meio da Resolução de Consulta nº. 13/2012 ponderou, ainda, que “as atividades de controle interno demandam do servidor conhecimento, qualificação técnica adequada, postura independente, responsável e identificada com a natureza da função, sendo razoável a exigência de formação de nível superior para provimento do cargo<sup>4</sup>”.*

*Assim, razão assiste aos apontamentos técnico e ministerial quando se manifestam pela configuração da irregularidade em apreço, eis que se afigura inadmissível que auditor interno de qualquer órgão que administre dinheiro público seja investido por meio de cargo em comissão, pois, se assim fosse, perderia totalmente sua independência funcional, ficando rigorosamente submetido às ordens de seu superior”.*

182. Vê-se, portanto, que o Acórdão embargado acolheu a tese técnica, lastreada em decisão da Suprema Corte de efeito vinculante, segundo a qual “é inconstitucional a criação de cargos em comissão que não possuem caráter de assessoramento, chefia ou direção e que não demandam relação de confiança entre o servidor nomeado e o seu





Gabinete do Conselheiro Substituto

Luiz Henrique Lima

Telefone: 3613-7140 / 7188

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

TCE/MT

Fls. \_\_\_\_\_

Rub. \_\_\_\_\_

*superior hierárquico”, apenas acrescentando que uma das considerações que se faz para que funções que não sejam de assessoramento sejam providas por concurso é, entre outros aspectos de igual relevância, a preservação das respectivas competências funcionais, e isto em abstrato.*

183. Desta feita, **rejeito os embargos na parte em que alegam contradição entre as razões de voto e as recomendações contidas nos itens “a” e “b” do Acórdão embargado, as quais mantenho nos seus exatos termos.**

184. A décima quinta ocorrência de contradição suscitada pelos Embargantes (item 5.20 das razões recursais) refere-se à recomendação contida no item “c” do Acórdão embargado:

- c. promova tão somente contratações pontuais e especializadas de consultorias e assessorias, de modo a evitar que se parem dúvidas sobre a legitimidade finalística de suas atividades em contraposição com as competências finalísticas dos membros e servidores do Poder Legislativo;

185. Pontuaram os Embargantes que, apesar de o Acórdão embargado não considerar configurada a irregularidade alegadamente consubstanciada na *“contratação da empresa ACPI Assessoria para prestar serviço das funções e atividades próprias do Legislativo (...)”*, o mesmo acabou por inserir a recomendação descrita no item “c” no sentido de que a ALMT *“promova tão somente contratações pontuais e especializadas de consultorias e assessorias (...)”*.

186. Defenderam, por conseguinte, que *“para tecer esta recomendação seria necessário que a irregularidade estivesse efetivamente configurada, o que não é o caso (...)”*.

187. O Ministério Público de Contas concluiu que não merece guarida a alegação



de contradição na recomendação do item “c”, sob a alegação de que *“As recomendações, de acordo com o art. 22, §1º da Lei Complementar nº 269/2007, são medidas sugeridas pelo Relator para a correção das falhas e deficiências verificadas no exame das contas”*.

188. De fato, o Acórdão embargado não considerou configurada a irregularidade na forma tecnicamente apontada, mas ponderou que a descrição do objeto do contrato, na forma como disposta no contrato, ensejava dúvidas acerca da legitimidade da contratação de consultorias ante as atividades próprias e típicas do Legislativo.

189. Confira-se:

*“Em sequência, enfrento a temática do pagamento à empresa ACPI Assessoria Consultoria Planejamento & Informática LTDA. do valor de R\$ 4.750.000,00 por serviços de consultoria e assessoria que alegadamente constituem função e atividade própria do Poder Legislativo.*

*Para o Corpo Técnico deste Tribunal, a despesa mencionada figura-se ilegítima, pois, segundo defende, “as Funções e Atividades indicadas de Assessoria e Consultoria objeto do Contrato referem-se à missão institucional do Poder Legislativo e suas Comissões, e do próprio Tribunal de Contas: realizar, por iniciativa própria da Assembleia Legislativa, de Comissão Técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira” e “prestar informações solicitadas pela Assembleia Legislativa, ou por qualquer de suas comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, bem como sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas”.*

*Seguindo tese diametralmente oposta, a defesa defende que o contrato administrativo n.º 019/SG/ALMT/2011 em momento algum invadiu as tarefas de laboração dos servidores da Assembleia Legislativa, pois o serviço de consultoria teve o objetivo de alinhar e focalizar esforços em prol da melhoria da gestão, através da implantação dos conceitos da qualidade.*

*O Parecer ministerial, alinhado à visão técnica e pautado em doutrinas acerca de terceirização no serviço público, afirmou que a tese apresentada não afasta a irregularidade constatada, pois, no seu entender “ao invés de auxiliar na qualidade do serviço público, esta realizou atividades próprias da missão institucional do Poder*



Gabinete do Conselheiro Substituto

Luiz Henrique Lima

Telefone: 3613-7140 / 7188

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

TCE/MT

Fls. \_\_\_\_\_

Rub. \_\_\_\_\_

*Legislativo”.*

*A despeito de seu profícuo parecer, a premissa ministerial merece reforma. É que o serviço de consultoria se enquadra no rol de atividades definidas, no art. 13 da Lei de Licitações (Lei nº 8.666/1993), como serviços técnicos profissionais especializados, entre os quais se enquadra a consultoria, como já explicitado linhas atrás, quando da apreciação da alegada ilegalidade pela omissão na retenção de INSS. Por isso, este tipo de serviço não pode ser propriamente caracterizada como contrato de terceirização em sentido estrito, pois “tais avenças compreendem serviços de caráter singular, os quais, em razão de sua especificidade, podem não vir a ser desempenhados por servidores ou empregados pertencentes aos quadros do órgão ou entidade.*

*Faço esta ressalva à premissa da conclusão ministerial posto que o reconhecimento, por esta Corte de Contas, de que o contrato celebrado entre a empresa ACP Informática e ALMT é de terceirização de atividade-fim, acarretaria uma série de consequências trabalhistas e administrativas para a ALMT, entre elas a probabilidade de incidência do Enunciado nº 331/1993, do Tribunal Superior do Trabalho (TST), bem como dos entendimentos jurisprudenciais, ambos abaixo colacionados:*

*“Enunciado nº 331/1993/TST*

*O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços, quanto àquelas obrigações, inclusive quanto aos órgãos da administração direta, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista, desde que hajam participado da relação processual e constem também do título executivo judicial (art. 71 da Lei nº 8.666, de 21.06.1993)”.*

*(...)*

*O parecer emitido na Consulta n. 442.370/TCEMG é paradigmático e destaca que a terceirização de atividade-fim fulmina a obrigatoriedade do concurso público, estabelecida na Constituição da República: “Entretanto, cabe ainda lembrar que a transferência para terceiros de atividade-fim de determinado ente político é irregular. Isto porque, além da subcontratação de mão de obra para o exercício de funções permanentes constituir burla à exigência de concurso prévio estabelecido no art. 37, II, da Constituição Federal, é indispensável a profissionalização dos servidores públicos, como garantia da prestação de serviços à camada da população mais desfavorecida. Toda atividade, pública ou privada, obrigatoriamente, para atingir o seu objetivo, desempenha, concomitantemente, atividade-fim e atividade-meio, sendo que aquela se dirige*



Gabinete do Conselheiro Substituto

Luiz Henrique Lima

Telefone: 3613-7140 / 7188

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

TCE/MT

Fls. \_\_\_\_\_

Rub. \_\_\_\_\_

*diretamente à sua razão de ser; esta desenvolve serviço de apoio, sem o que a atividade-fim não poderia existir. Nesse sentido, a terceirização é lícita enquanto só alcança a atividade-meio, ou seja, serviço complementar da Administração Pública, tais como, vigilância, limpeza, manutenção, informática, etc. Aliás, esta é a posição do Tribunal de Contas da União a respeito da matéria: 'Efetivamente, a contratação indireta de pessoal, por meio de empresa particular, para o desempenho de atividades inerentes à Categoria Funcional [...], abrangida pelo Plano de Classificação e Retribuição de Cargos do Serviço Civil da União, configura procedimento atentatório a preceito constitucional que impõe a aprovação prévia em concurso público para a investidura em cargo ou emprego público [...]'*

*(Processo n. TC-475.054/95-4, Ministro Relator José Antônio B. de Macedo, publicado no Diário Oficial da União, seção I, p. 11.053-11.054, dia 24/07/95). Consagra-se, aqui, o entendimento segundo o qual não é possível a terceirização de serviços que constituem atividade-fim, ou atribuições típicas de cargos permanentes. [...] Ante o exposto, concluo não ser possível ao Município a terceirização de todos os seus serviços, mas apenas a daqueles de natureza auxiliar, ligados à atividade-meio. Não pode o Município terceirizar serviços que abrangem sua atividade-fim, traduzindo atribuições típicas de cargos permanentes, que só podem ser preenchidos por concurso público" (Relator Conselheiro Moura e Castro, sessão de 22/04/1998)*

**CATEGORIA PROFISSIONAL DA TOMADORA DOS SERVIÇOS.** A contratação irregular de trabalhador, mediante empresa interposta, não gera vínculo de emprego com ente da Administração Pública, não afastando, contudo, pelo princípio da isonomia, o direito dos empregados terceirizados às mesmas verbas trabalhistas legais e normativas asseguradas àqueles contratados pelo tomador dos serviços, desde que presente a igualdade de funções. Agravo de Instrumento não provido.

*(TST. AIRR 1224005420095030143 122400-54.2009.5.03.0143. Relator(a): Des. Maria Laura Franco Lima de Faria, Julgamento: 15/08/2012, Órgão Julgador: 8ª Turma, Publicação: DEJT 17/08/2012)*

*Noutro norte, repercussão sobre a contabilidade das despesas com pessoal da ALMT também se manifestaria, conforme elucidativa e vinculante Resolução de Consulta deste Tribunal já preconizou, in verbis:*

**RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 20/2010**

**Ementa: PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO RIO**



Gabinete do Conselheiro Substituto

Luiz Henrique Lima

Telefone: 3613-7140 / 7188

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

TCE/MT

Fls. \_\_\_\_\_

Rub. \_\_\_\_\_

**CLARO. CONSULTA. DESPESA. PESSOAL. LIMITE. SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA FÍSICA. NÃO INCLUSÃO NO CÁLCULO DO LIMITE DE DESPESAS COM PESSOAL – LRF, RESSALVADOS OS CASOS DE SUBSTITUIÇÃO DE SERVIDOR.**

*As despesas classificadas no elemento “36. Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física” (Portaria Interministerial nº 163/2001) não devem ser consideradas na apuração dos limites de despesas total com pessoal a que se referem os artigos 19 e 20 da Lei Complementar nº 101/2000 - LRF, pois esse elemento não se destina a registrar despesas com pessoal, ressaltados os casos de substituição de servidor, cuja despesa esteja indevidamente classificada nesse elemento (....)”.*

*Como é de todo cediço, para as despesas de terceirização caracterizadas como de substituição de servidores e empregados públicos a Portaria Interministerial STN/SOF nº 163, de 4 de maio de 2001, que dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas criou o elemento 34, no Grupo 1, assim descritos no item II do Anexo II da mencionada Portaria:*

*Grupo 1 – Pessoal e Encargos Sociais: Despesas de natureza remuneratória decorrentes do efetivo exercício de cargo, emprego ou função de confiança no setor público, do pagamento dos proventos de aposentadorias, reformas e pensões, das obrigações trabalhistas de responsabilidade do empregador, incidentes sobre a folha de salários, contribuição a entidades fechadas de previdência, outros benefícios assistenciais classificáveis neste grupo de despesa, bem como soldo, gratificações, adicionais e outros direitos remuneratórios, pertinentes a este grupo de despesa, previstos na estrutura remuneratória dos militares, e ainda, despesas com o ressarcimento de pessoal requisitado, despesas com a contratação temporária para atender a necessidade de excepcional interesse público e despesas com contrato de terceirização de mão-de-obra que se refiram à substituição de servidores e empregados públicos, em atendimento ao disposto no art. 18, § 1º, da Lei Complementar nº 101, de 2000. (negrito nosso)*

*(...) Elemento 34 – Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização: Despesas relativas à mão-de-obra, constantes dos contratos de terceirização, classificáveis no grupo de despesa “1 – Pessoal e Encargos Sociais”, em obediência ao disposto no art. 18, § 1º, da Lei Complementar nº 101, de 2000”.*

**Tendo em vista essas repercussões, a matéria posta sub judice deve ser analisada considerando a real natureza do contrato entabulado entre as partes em comento e dos trabalhos**





Gabinete do Conselheiro Substituto

Luiz Henrique Lima

Telefone: 3613-7140 / 7188

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

TCE/MT

Fls. \_\_\_\_\_

Rub. \_\_\_\_\_

**efetivamente realizados pela empresa ACP Informática.**

Com efeito, da analítica leitura do Contrato nº. 019/SG-ALMT colacionado às fls. 758/771-TCEMT, constato, sem qualquer remanso de dúvida, que o contrato em questão não é um contrato de terceirização de mão de obra. Seu objeto é a prestação técnica especializada de serviços de assessoria e consultoria nas áreas administrativa, contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, o qual embora contenha descrição contratual genérica, merecendo ressalva neste ponto, não traz indícios pragmáticos de terceirização interposta, ilegítima.

Da leitura cuidadosa dos Relatórios de fls. 773/871-TCEMT vislumbro que a prestação de serviço versou sobre atividade precípua dos Deputados, mas não a substituiu, nem a realizou. Tomo a título de exemplo o Relatório de fls. 852-TCEMT em que se descreve a relação de atividades de fiscalização realizadas por Deputados Estaduais ali citados, paralela à descrição da atividade de esclarecimentos técnicos e auxílios teóricos a esses Deputados, mediante realização de reuniões e formalização de planilhas explicativas, para que os mesmos desempenhassem suas atividades parlamentares finalísticas.

Por certo que toda e qualquer prestação de consultoria envolve a análise por parte do quadro técnico de consultores dos documentos sobre os quais eles serão tecnicamente consultados a esclarecer, elucidar dúvidas, auxiliar e/ou sugerir tomada de decisão. Deste modo, as descrições relatoriais de que “foram realizados levantamentos de despesas (...)” (fls. 854-TCEMT), “foi realizada minuciosa análise na documentação (...)” (fls. 825-TCEMT), não significa que o quadro de Consultores da empresa contratada tenha realizado trabalho próprio dos parlamentares ou de seus servidores. Não é incomum no cenário nacional a contratação pelos Poderes pátrios de corpo de consultores técnicos nas mais diversas áreas do saber com vista a auxiliarem mais detidamente seus membros e servidores no fiel e eficiente desempenho de suas competências.

Ante o exposto, **não obstante entenda não configurada a irregularidade nos moldes em que foi apontada e delineada pela Equipe Técnica e pelo Parecer ministerial, tenho que a redação editalícia e contratual da contratação do objeto “consultorias”, por parte da ALMT, demanda mais acuidade em sua descrição e extensão de modo a evitar que se parem dúvidas sobre a legitimidade finalística de suas respectivas execuções”.**





190. Desta feita, **rejeito os embargos na parte em que alegam contradição entre as razões de voto e a recomendação contida no item “c” do Acórdão embargado, que mantenho na íntegra.**

191. A **décima sexta** ocorrência de **contradição** suscitada pelos Embargantes **(item 5.24 das razões recursais)** refere-se à recomendação contida no item “h” do Acórdão embargado:

- h. assegure a apresentação de relatório conclusivo do contrato nº. 018/SG-ALMT/2011 pela Comissão Parlamentar de Inquérito em relação às Pequenas Centrais Hidrelétricas;

192. Segundo os Embargantes, a referida recomendação confundiu o Relatório da CPI com os trabalhos de assessoramento realizados pela empresa Pessoa Campos & Campos Ltda.

193. O Ministério Público de Contas entendeu que não procede a alegação. Razão parcial assiste ao *Parquet* especializado.

194. Com efeito, inexistente a alegada confusão. Em momento algum, o Acórdão traça alguma diretriz referente ao Relatório conclusivo da CPI, típica atividade parlamentar a ser conduzida nos termos do Regimento Interno do Legislativo. Ao contrário, a recomendação faz expressa menção ao relatório conclusivo do contrato nº. 018/SG-ALMT/2011 celebrado com a empresa Pessoa Campos & Campos Ltda.

195. Todavia, revendo os fundamentos do Voto condutor do Acórdão embargado, constato que no contrato celebrado com a empresa Pessoa Campos & Campos não é possível entrever como obrigação da contratada, entre aquelas arroladas na cláusula 12ª, a obrigação de apresentação de Relatórios com um formato específico como forma de



comprovação da prestação dos serviços, razão pela qual entendo que a recomendação não é aplicável à espécie.

196. Ante o exposto, **acolho parcialmente os embargos nesse ponto e excluo a recomendação “h”.**

### **3. DA ALEGADA OBSCURIDADE JULGADORA**

197. Segundo as razões recursais, o Acórdão embargado teria incorrido em **obscuridade (item 5.4.1 das razões recursais)** ao fazer referência, na parte dispositiva do voto, à “Resolução CPF nº. 1.170/2010)”, ao prescrever a determinação descrita no item “e” do Acórdão embargado, *in litteris*:

e. avalie a depreciação de seus bens públicos, para fins de leilão dos mesmos, de acordo com a Resolução CPF nº. 1.170/2010, respeitado o valor médio de mercado.

198. Questionaram os Embargantes qual seria esta Resolução.

199. Não se trata de obscuridade do Acórdão, mas de mero erro de digitação, uma vez que aquela consiste no fato de a decisão embargada encontrar-se incompleta, truncada, ou não explicitar o seu real sentido, o que não é a hipótese dos autos na medida em que a determinação claramente faz referência à irregularidade atinente à avaliação dos veículos levados a leilão, e nas razões de voto há referência correta à Resolução CFC nº 1.177/2009, de 24 de julho de 2009, que aprovou a NBC TG 27 – ATIVO IMOBILIZADO.

200. Conforme se depreende do capítulo 4 das Razões de Voto, onde se apreciaram as alegadas irregularidades licitatórias, o voto embargado, ao examinar as



Gabinete do Conselheiro Substituto  
Luiz Henrique Lima  
Telefone: 3613-7140 / 7188  
e-mail: luizhlma@tce.mt.gov.br

TCE/MT
Fls. _____
Rub. _____

informações técnicas de irregularidades alegadamente ocorridas no Leilão nº 01/2011, em 17 de novembro de 2011, considerou que *“avaliação prévia, deve ser feita considerando o preço de mercado ou, na impossibilidade de obtê-lo, pelo valor histórico corrigido ou pelo valor atribuído por avaliador competente”*, e que *“o patrimônio público está sujeito à depreciação, ou seja, “à diminuição do valor dos bens tangíveis ou intangíveis, por desgastes, perda de utilidade por uso, ações da natureza ou obsolescência<sup>10</sup>”*, pelo que, *“para fins de alienação por venda (leilão), deve-se levar em consideração: (I) a danificação do bem, cuja extensão torne inviável, economicamente, a sua recuperação; (II) a obsolescência do bem, quando não for possível seu aproveitamento por nenhuma unidade gestora que compõe o sistema estatal; (III) quando o bem se torna antieconômico, não sendo conveniente a sua manutenção; (IV) outros fatos justificados que impliquem a alienação do bem, desde que não haja possibilidade ou interesse na realização de permuta ou cessão”*.

201. Ao tecer estas considerações fez-se referência à Resolução CFC nº 1.177/2009, com vistas a fundamentar a assertiva de que *“o patrimônio público está sujeito à depreciação, ou seja, “à diminuição do valor dos bens tangíveis ou intangíveis, por desgastes, perda de utilidade por uso, ações da natureza ou obsolescência”*.

202. A referência, pois, na parte dispositiva da *“Resolução CPF 1.177/2010”*, trata-se de um **erro material**<sup>11</sup> que, de pronto se corrige nesta oportunidade, para fazer constar a seguinte **redação substitutiva na determinação “e” do Acórdão embargado**:

*“e. avalie a depreciação de seus bens públicos, para fins de leilão*

<sup>10</sup> RESOLUÇÃO CFC Nº 1177/09 DE 24 DE JULHO DE 2009 APROVA A NBC TG 27 – ATIVO IMOBILIZADO

<sup>11</sup> PROCESSO CIVIL. EMBARGOS DECLARATÓRIOS. OMISSÃO. OBSCURIDADE. PREQUESTIONAMENTO. PRESSUPOSTOS. AUSÊNCIA. CONTRADIÇÃO. CAPUT E CORPO DA . ERRO MATERIAL. CORREÇÃO DA REDAÇÃO. 1. Verifica-se que a embargante não aponta no que consiste a obscuridade ou a omissão, nem os artigos que pretende prequestionar. Não se conhece, pois, desta parte do recurso. 2. Contradição entre o caput da ementa e o seu corpo dispositivo, que configura erro material, corrigível, inclusive, de ofício, passando a ter nova redação. 3. Embargos declaratórios da UFPE providos, na parte conhecida. (TRF-5 - EDAC: 20048300003971203, Relator: Desembargador Federal Manoel Erhardt, Data de Julgamento: 26/09/2013, Primeira Turma, Data de Publicação: 03/10/2013)



*dos mesmos, de acordo com a **Resolução CFC nº 1.177/2009**, respeitado o valor médio de mercado”.*

#### **4. DA ALEGADA CUMULATIVIDADE DE CONTRADIÇÃO COM OMISSÃO JULGADORA**

203. Consoante se extrai das razões recursais dispostas no **tópico 5.11 do recurso**, o Acórdão embargado teria incorrido simultaneamente em omissão e contradição ao fazer à ALMT as determinações “p”, “q”, “r”, “s” e “t”;

- p. adote procedimentos com o objetivo de controlar o montante dos gastos executados com adiantamento/suprimento de fundos, de forma a evitar a ocorrência de fracionamento de despesas, em atenção ao disposto na Lei nº 8.666/1993, art. 24, II;
- q. restrinja a aquisição de materiais e serviços por meio de suprimento de fundos às situações em que estiver efetivamente caracterizada a excepcionalidade e, comprovadamente, as despesas não puderem se subordinar ao processo normal de aplicação, conforme os arts. 4º e 5º do Decreto Executivo nº. 20/1999, fazendo constar justificativas formais nos respectivos processos de prestação de contas;
- r. observe rigorosamente as hipóteses de suprimento de fundos previstas no Decreto Estadual nº. 20/1999 e na Lei Estadual nº. 4.454/1982, promovendo a adequação dos normativos internos vigentes, de modo a prever todas as hipóteses estabelecidas pelo mencionado decreto;
- s. na utilização de suprimento de fundos, discrimine no documento fiscal todos os dados sobre o produto adquirido ou serviço contratado;
- t. realize, ao conceder limite para suprimento de fundos, prévio planejamento de modo a definir, com nível de precisão adequado, a demanda a ser satisfeita;



Gabinete do Conselheiro Substituto  
Luiz Henrique Lima  
Telefone: 3613-7140 / 7188  
e-mail: luizhlima@tce.mt.gov.br

TCE/MT
Fls. _____
Rub. _____

204. Segundo entenderam os Embargantes, *“não existe no relatório técnico a descrição analítica sobre os adiantamentos realizados”* e seria necessária *“análise individual das prestações de contas dos adiantamentos concedidos, para ao final especificar individualmente, quais adiantamentos concedidos, não se enquadram nas determinações da Lei 4320/64 e legislações estaduais correlatas”*. Defenderam, ainda, que *“não pode o auditor utilizar a análise individual de um ou outro adiantamento para concluir que todos os valores pagos a este título, naquele período de apuração, foram contrários a lei”*.

205. O Ministério Público de Contas considerou que houve *“suficiente fundamentação para emissão de voto no sentido de impor determinações legais ao jurisdicionado, não cabendo nesta via recursal reapreciação das razões, de modo que não prosperam os embargos de declaração nestes pontos”*.

206. Verifico que, em verdade, as razões recursais se insurgem contra a postura da equipe de auditoria e os apontamentos técnicos lançados no Relatório Técnico acerca da matéria, pois os Embargantes afirmaram que *“somente o caminho alternativo, obscuro e recheado de má-fé por parte da auditoria, conduz a conclusão absurda de que todos os valores concedidos a título de adiantamento são ilegais”*. E, adiante, aduziram, ainda: *“o que se percebe da análise do auditor é uma análise baseada em puro achismo e recheada de má-fé processual, que induziu (...) a erro, uma vez que foi baseada em ilações desprovidas de análise de dados e documentos constantes dos processos de adiantamento”*.

207. Não merece prosperar a tese recursal.

208. A uma, porque os Embargos de Declaração não se prestam a atacar o Relatório Técnico de Auditoria ou a conduta ética de qualquer auditor público externo, mas sim vícios de omissão, de contradição e de obscuridade das decisões, de modo que,



se porventura tivesse ocorrido erro de julgamento por indução técnica, o remédio processual não seria a apresentação de Embargos de Declaração.

209. A duas, porque alegar que houve omissão e contradição no Acórdão embargado afigura-se processualmente e logicamente equivocado, pois, de duas uma: ou o Acórdão se omitiu acerca da matéria posta a julgamento, ou, ao contrário, acerca dela se manifestou e expôs razões de voto contraditórias à conclusão prolatada na parte dispositiva do voto.

210. A três, porque, ainda que se tivesse arguido apenas ocorrência de omissão, omissão não há. As razões de voto foram claras e expressas ao analisar a prática de adiantamentos do órgão, consignando, *in litteris*:

*“Ainda na seara da gestão das despesas da ALMT, analiso a alegada ocorrência de **concessão irregular de adiantamento** no montante de R\$ 2.915.859,00, em suposta afronta aos artigos 68 e 69 da Lei nº 4.320/1964.*

*Segundo registro técnico, em sede de Relatório Preliminar, durante o*

*exercício de 2011, foram concedidos adiantamentos no valor total de R\$ 2.915.859,00 conforme relatado abaixo e discriminado nos Balancetes e no Demonstrativo Analítico de fls. 873/888-TCEMT: (...)*

*Contrapondo a destinação final destes gastos, contida nas prestações de contas, com os valores gastos com o Elemento de Despesa 3.3.90.30. (Material de Consumo), no montante de R\$ 1.461.519,00, a Equipe de Auditoria chegou à conclusão de que os valores pagos a título de adiantamentos “são despesas que não se enquadram nas hipóteses previstas para o regime de adiantamento que são de pequena monta e que não possam subordinar-se ao processo normal de aquisição”.*

*Na visão da defesa, o apontamento técnico não merece amparo, pois segundo defende “os adiantamentos foram concedidos em conformidade com os preceitos legais e dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, economicidade e qualidade na realização das despesas, tanto é verdade que não foi apontado pela equipe técnica qualquer irregularidade na formalização dos processos.”*





Gabinete do Conselheiro Substituto

Luiz Henrique Lima

Telefone: 3613-7140 / 7188

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

TCE/MT

Fls. \_\_\_\_\_

Rub. \_\_\_\_\_

*Aduz, ainda, invocando o Parecer n.º 8.807/2010 do Procurador Gustavo Coelho Deschamps, sobre as contas anuais de Gestão da Assembleia, referentes ao exercício de 2009, bem como o voto do Conselheiro Valter Albano no julgamento das contas anuais de gestão do exercício de 2004, que “as despesas acobertadas por esses adiantamentos são em consequência da função legislativa” a qual gera a necessidade de se “criar mecanismos para cobrir as despesas decorrentes dos gastos realizados pelos Parlamentares, tanto na capital, quanto no interior do Estado”.*

*Segundo os termos do Parecer ministerial, a razão não está com a defesa, visto que “por se tratar de um processo excepcional de aplicação, as despesas de adiantamento só podem ocorrer nas hipóteses em que não seja possível a submissão ao processo de licitação ou quando não haja previsão do pagamento dessa despesa sob outra rubrica (como as diárias e a indenização)”. Por conseguinte, a seu ver “no caso concreto, o montante expressivo dos valores de adiantamento, e natureza das despesas (gastos com materiais de escritório, restaurantes, etc.), demonstram que estas não estão contempladas nas hipóteses do artigo 68 e 69 da Lei 4320/1964. Assim, somente com expressa previsão legal, poderiam tais despesas ser custeadas a título de antecipação”.*

*O regime de adiantamento, também denominado suprimimento de fundos, está previsto na Lei nº 4.320/1964, arts. 65 e 68:*

*“Art. 65. O pagamento da despesa será efetuado por tesouraria ou pagadoria regularmente instituídas, por estabelecimentos bancários credenciados e, **em casos excepcionais, por meio de adiantamento.***

*[...]*

*“Art. 68. O regime de adiantamento é aplicável aos casos de despesas **expressamente definidos em lei** e consiste na entrega de numerário a servidor, sempre precedida de empenho na dotação própria, para o fim de realizar despesas, **que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação**”.*

*De início, cabe ressaltar que, ao impor a necessidade de lei para fixação dos casos de suprimimento de fundos, a norma se refere ao sentido amplo do termo. Tanto é assim que, no plano federal, a matéria é regulamentada pelo Decreto no 93.872/1986 (arts. 45 e 47), e encontra-se disciplinado num conjunto bastante amplo de normas e regulamentos: Lei nº 4.320/1964 (arts. 65 e 68), Decreto nº 5.355/2005, Decreto nº 5.635/2005, Decreto nº 6.370/2008, Portaria MPOG nº 265/2001, Portaria MPOG nº 41/2005, Portaria MF nº 95/2002, Instrução Normativa STN nº 04/2004 e Macrofunção nº 02.11.21 do Manual do SIAFI.*



Gabinete do Conselheiro Substituto

Luiz Henrique Lima

Telefone: 3613-7140 / 7188

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

TCE/MT

Fls. \_\_\_\_\_

Rub. \_\_\_\_\_

*Simetricamente, no Estado de Mato Grosso, o assunto é abordado na Lei nº. 4.454/1982, cujo artigo 1º estabelece as hipóteses de concessão de adiantamento, in verbis:*

*“Art. 1º O Regime de Adiantamento de que trata o Artigo 68 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, consistindo na entrega de numerário a servidor, mediante prévio empenho na dotação própria, é permitido, exclusivamente, nos casos de despesas que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação, assim definidas:*

*I - para compras, serviços, encargos e obras de pequeno vulto nos limites previstos na letra “i” do Artigo 9º do Decreto nº 1.721, de 25 de janeiro de 1982;*

*II - que devem ser realizadas em localidades distantes daquela em que se encontra o setor de processamento da despesas;*

*III - onde não exista estabelecimento bancário que possa cumprir a ordem de pagamento;*

*IV - de viagens para atender diligências especiais;*

*V - autorizadas por créditos extraordinários;*

*VI - que devem ser feitas no exterior, observadas a regulamentação específica;*

*VII - de caráter secreto ou reservado;*

*VIII - de caráter de emergência ou situações extraordinárias ou urgentes que possam causar prejuízos ao erário ou perturbar o atendimento dos serviços públicos.*

*Esta Lei foi regulamentada pelo Decreto Executivo nº. 20/1999, o qual dispôs:*

*Art. 1º Em casos excepcionais não podendo a despesa subordinar-se ao processo normal de aplicação, as autoridades ordenadoras de despesas dos órgãos de Administração Direta e Indireta poderão autorizar a concessão de adiantamento, fixando-se prazos, que não excederão de 60 ( sessenta) dias para aplicação e de 90 ( noventa) dias para comprovação do adiantamento.*

*Parágrafo único. Entende-se por adiantamento para fins do disposto no caput deste artigo, a entrega de numerário a servidor em exercício, qualquer que seja a sua vinculação.*

*Art. 2º O adiantamento será concedido em nome do servidor, através de nota de empenho para a Administração Direta e Indireta, ou em documento próprio nos casos específicos de empresa pública e economia mista, devendo ser precedido, em quaisquer dos casos, de solicitação contendo o detalhamento da destinação do recurso.*

*Art. 3º O adiantamento á conta de determinado crédito orçamentário ou adicional não poderá atender o pagamento em elemento de despesa diferente do constante no documento da solicitação e concessão e da nota de empenho.*

*Art. 4º Poderão ser realizadas por adiantamento as seguintes despesas:*

*I - para compras e/ou execução de serviços **em até 50%** ( cinquenta por cento) **dos limites fixados para dispensa de licitação**, em Portaria da Secretaria de Estado de Administração, **com base no artigo 24, inciso II, alínea ``a´´, da Lei 8.666/1993** e alterações posteriores, na modalidade de compras e serviços em cada elemento de despesa;*

*II - que devem ser realizadas em localidades distantes daquela em que se encontra o setor de processamento da despesa;*

*III - onde não exista estabelecimento bancário que possa cumprir ordem de pagamento;*

*IV - de viagem para atender diligências especiais;*

*V - de viagem para atender diligências especiais;*

*VI - de caráter de urgência ou situações extraordinárias, devidamente caracterizadas, de que possam resultar eventuais prejuízos aos órgãos ou perturbar o atendimento dos serviços;*

*VII - de caráter secreto ou reservado.*

*Art. 5º Em se tratando de execução de despesas para a Administração Regionalizada o valor do adiantamento poderá atingir o limite fixado de dispensa de licitação, em Portaria da Secretaria de Estado de Administração, com base na Lei nº 8.666/1993 e alterações posteriores, na modalidade de compras e serviços, em cada elemento de despesa, observando o parágrafo único, do Art. 1º, deste Decreto.*

*Pertinente, no caso, a colação da conclusão do TCE/MG, com a qual*

*comungo, acerca dos motivos fazem com que as despesas listadas não se enquadrem no processo normal de aplicação:*

*“O primeiro é que, embora fosse desejável e mais econômico, em razão da eventualidade e da necessidade do pronto pagamento, **não é possível exigir que determinadas etapas do processo normal de aplicação sejam executadas antes de se efetivar o dispêndio**, tais como: emissão de prévio empenho em nome do credor, formalização de processo ou, ainda, a pesquisa do melhor custo para a administração. Exemplo: como exigir que, durante viagem a serviço com veículo oficial, determinado servidor, diante da necessidade imediata de efetuar reparos no veículo, tenha que formalizar processo, efetuar pesquisa de preço e emitir empenho em nome da oficina mecânica que o socorreu à beira de uma estrada?*

*O segundo é que, embora fosse possível e menos oneroso, **em razão do sigilo do qual devem estar revestidos determinados dispêndios públicos, não é desejável trazê-los para o processo***

**normal de aplicação, uma vez que implicaria evidenciar aspectos protegidos por sigilo.**

*Por último, ainda que possível e desejável, **por questão de economicidade, não faz sentido exigir que despesas até determinado montante sejam realizadas apenas após percorrido processo cujo custo de realização tende a ser superior a eventuais prejuízos advindos da não inserção de referidas despesas no processo normal.** Ou seja, para a administração pública, os custos advindos da não inclusão das despesas de pequeno vulto no processo normal de aplicação são, regra geral, menores do que os custos que seriam incorridos caso fosse necessário percorrer todas as etapas desse processo' (TCU, Plenário, Acórdão n. 1.276/2008, Rel. Min. Valmir Campelo, DOU, de 08/7/08)". (TCEMG. Consulta nº. 812.471. Relator: Conselheiro Elmo Braz)*

*A partir da instrução probatória dos autos, não é possível aferir se os adiantamentos concedidos pela ALMT destinaram-se aos casos legais de despesa em regime de adiantamento, acima transcritos. Mesmo quando se extrai que parte das despesas na forma de adiantamentos foram destinadas a gastos com "churrascarias", "restaurantes", "materiais de escritórios" não é possível concluir que não se enquadravam nas hipóteses acima descritas, considerando, em especial, a razoável quantidade de audiências públicas realizadas pela ALMT, nos municípios do interior do Estado, que demandaram viagens e serviços especiais que, com grande probabilidade, exigiram pronto pagamento em espécie, no exercício sub judice.*

*No entanto, é alarmante o valor global dos adiantamentos concedidos pois "a utilização de suprimento de fundos para aquisição, por uma mesma unidade gestora, de bens ou serviços de mesma natureza mediante diversas compras em um único exercício, cujo valor total supere os limites dos incisos I ou II do art. 24 da Lei n. 8.666/1993, constitui fracionamento de despesa, situação vedada pelos referidos dispositivos legais" (TCU, Plenário, Acórdão no 2.557/2009, Rel. Min. Valmir Campelo, DOU, de 06/11/2009).*

*Preocupante também se afigura a constatação de que os valores pagos a título de adiantamentos expressam valores fixos mensais, na sua maioria no importe de R\$ 4.000,00, que denotam a não observância ao caráter de excepcionalidade para a utilização desses recursos, conforme bem refletem os Demonstrativos Analítico das Ocorrências Mensais Relativas a Adiantamentos Concedidos, constantes dos respectivos Balancetes Mensais da ALMT às fls. 114/115-TCEMT do Processo nº. 11347/2012; fls. 93/94-TCEMT do Processo nº. 46-9/2012; fls. 93/94-TCEMT do Processo nº. 216232/2011; fls. 98/99-TCEMT do Processo nº. 201588/2011; fls. 93/94-TCEMT do*





*Processo nº. 186864/2011; fls. 88/89-TCEMT do Processo nº. 168483/2011; fls. 89/90- TCEMT do Processo nº. 147737/2011; fls. 96/97-TCEMT do Processo nº. 125601/2011; fls. 88/89-TCEMT do Processo nº. 100340/2011; fls. 86 do Processo nº. 75809/2011; fls.76 do Processo nº. 59978/2011; e às fls. 79/80 do Processo nº. 3976-4/2011.*

*Diante do quadro exposto, urge que a ALMT planeje com antecedência a necessidade de aquisição/contratação de bens/serviços com vistas a não utilizar o adiantamento/suprimento de fundos para despesas que possam se submeter ao modo regular de aquisição, na medida em que situações de emergência provocadas por falta de planejamento são passíveis de responsabilização.*

*Assim, assiste razão à Unidade Técnica em propor determinação para que a entidade promova adequação nos seus procedimentos concernentes a esse regime de adiantamento de recursos”.*

211. A quatro, porque contradição também não há.

212. A Equipe de Auditoria alegou que havia “despesas que não se enquadram nas hipóteses previstas para o regime de adiantamento que são de pequena monta e que não possam subordinar-se ao processo normal de aquisição”, pois teria constatado que “nos trabalhos de auditoria in loco foi constatado que referem-se a aquisição de materiais de escritórios (papel A4, canetas e cartuchos de impressoras), materiais estes que já foram objetos de licitação feita pela AL/MT”.

213. A seu turno, o Voto condutor do Acórdão embargado entendeu que: “A partir da instrução probatória dos autos, **não é possível aferir** se os adiantamentos concedidos pela ALMT destinaram-se aos casos legais de despesa em regime de adiantamento, acima transcritos. Mesmo quando se extrai que parte das despesas na forma de adiantamentos foram destinadas a gastos com “churrascarias”, “restaurantes”, “materiais de escritórios” **não é possível concluir que não se enquadravam nas hipóteses acima descritas**, considerando, em especial, a razoável quantidade de audiências públicas realizadas pela ALMT, nos municípios do interior do Estado, que demandaram viagens e serviços especiais que, com grande probabilidade, exigiram pronto pagamento em

*espécie, no exercício sub judice”.*

214. Porém, o Acórdão, como fruto da atividade fiscalizatória, e diante dos apontamentos e dados constantes nos autos, não olvidou a opinião ministerial no sentido de que: *“no caso concreto, o montante expressivo dos valores de adiantamento, e natureza das despesas (gastos com materiais de escritório, restaurantes, etc.), demonstram que estas não estão contempladas nas hipóteses do artigo 68 e 69 da Lei 4320/1964. Assim, somente com expressa previsão legal, poderiam tais despesas ser custeadas a título de antecipação”.*

215. Assim, atento ao montante global de adiantamentos realizados, o Voto condutor do Acórdão embargado ponderou:

*“No entanto, é alarmante o valor global dos adiantamentos concedidos pois “a utilização de suprimento de fundos para aquisição, por uma mesma unidade gestora, de bens ou serviços de mesma natureza mediante diversas compras em um único exercício, cujo valor total supere os limites dos incisos I ou II do art. 24 da Lei n. 8.666/1993, constitui fracionamento de despesa, situação vedada pelos referidos dispositivos legais” (TCU, Plenário, Acórdão no 2.557/2009, Rel. Min. Valmir Campelo, DOU, de 06/11/2009). Preocupante também se afigura a constatação de que os valores pagos a título de adiantamentos expressam valores fixos mensais, na sua maioria no importe de R\$ 4.000,00, que denotam a não observância ao caráter de excepcionalidade para a utilização desses recursos, conforme bem refletem os Demonstrativos Analítico das Ocorrências Mensais Relativas à Adiantamentos Concedidos, constantes dos respectivos Balancetes Mensais da ALMT às fls. 114/115-TCEMT do Processo nº. 11347/2012; fls. 93/94-TCEMT do Processo nº. 46-9/2012; fls. 93/94-TCEMT do Processo nº. 216232/2011; fls. 98/99-TCEMT do Processo nº. 201588/2011; fls. 93/94-TCEMT do Processo nº. 186864/2011; fls. 88/89-TCEMT do Processo nº. 168483/2011; fls. 89/90- TCEMT do Processo nº. 147737/2011; fls. 96/97-TCEMT do Processo nº. 125601/2011; fls. 88/89-TCEMT do Processo nº. 100340/2011; fls. 86 do Processo nº. 75809/2011; fls.76 do Processo nº. 59978/2011; e às fls. 79/80 do Processo nº. 3976-4/2011.*





*Diante do quadro exposto, urge que a ALMT planeje com antecedência a necessidade de aquisição/contratação de bens/serviços com vistas a não utilizar o o adiantamento/suprimento de fundos para despesas que possam se submeter ao modo regular de aquisição, na medida em que situações de emergência provocadas por falta de planejamento são passíveis de responsabilização”.*

216. Importa dizer: não foi pelo crivo dos critérios da análise técnica que o Acórdão embargado constatou a possibilidade de desvirtuamento dos adiantamentos, mas sim pelo exame dos dados postos a julgamento, considerando o valor global de adiantamentos realizados, bem como a periodicidade e o valor fixo mensal dos mesmos. O Relatório Técnico de Auditoria é apenas um dos elementos considerados pelo magistrado de contas na formação do juízo meritório. De igual modo, são analisados os argumentos apresentados pela defesa dos responsáveis, a manifestação do *Parquet* especializado, as evidências documentais presentes nos autos e as lições da doutrina e da jurisprudência. Assim, é equivocada a interpretação de que o Relatório Técnico de Auditoria expressa um posicionamento do Relator ou do Tribunal de Contas, como, *mutatis mutandis*, a manifestação do analista judiciário na instrução processual não se confunde com a sentença do Juiz de Direito.

217. Ademais, é de se ressaltar que a pleiteada “*análise individual de cada adiantamento*”, caso perpetrada no momento processual oportuno, se destinaria a analisar não apenas a correta destinação ao fim preconizado pelas normativas que permitem a prática do adiantamento, mas a própria legalidade em si da despesa, a qual, se não confirmada, poderia ensejar outra determinação que não as lançadas no Acórdão, a de restituição ao erário, o que não era o caso dos autos.

218. Em síntese, não há evidências documentadas nos autos de emprego inadequado dos recursos de adiantamento, mas há elementos suficientes que justificam as determinações expedidas no sentido de maior controle nas concessões efetuadas.



Gabinete do Conselheiro Substituto  
Luiz Henrique Lima  
Telefone: 3613-7140 / 7188  
e-mail: luizhlma@tce.mt.gov.br

TCE/MT
Fls. _____
Rub. _____

219. Desta feita, **rejeito**, nesses pontos, as razões recursais para decidir que não houve omissão e contradição nas determinações descritas nos itens “p”, “q”, “r”, “s” e “t” do Acórdão embargado, as quais mantenho na sua inteireza.

## 5. DAS ALEGADAS CUMULATIVIDADES DE CONTRADIÇÃO COM OMISSÃO E COM OBSCURIDADE JULGADORA

220. Como já relatado, em suas razões recursais os Embargantes alegaram **04** (quatro) hipóteses de ocorrência simultânea de contradição, omissão e obscuridade do julgado (itens 5.14, 5.21, 5.22, 5.23 das razões recursais);

221. A primeira ocorrência simultânea de contradição, omissão e obscuridade suscitada (item 5.14 das razões recursais) refere-se à determinação descrita no item “x” do Acórdão embargado que analisou a “*fixação do subsídio dos Deputados Estaduais, no limite de até 75% do subsídio dos Deputados Federais*”:

- x. fixe em espécie, e mediante Lei, o subsídio dos Deputados Estaduais, no limite de até 75% do subsídio dos Deputados Federais;

222. De acordo com os Embargantes, a Lei Estadual nº. 9.485/2010, que disciplinou o subsídio dos Deputados Estaduais, é de 20/12/2010, “*data esta fora do âmbito fiscalizatório (...) que é responsável pela análise da Conta Anual do ano de 2011*”.

223. Procedem, em parte, as razões recursais, posto que se trata tão somente de omissão do voto, e não de ocorrência simultânea de omissão, contradição e obscuridade, quanto à matéria de ordem pública consubstanciada na prévia delimitação da competência da Relatoria de 2011 para apreciar fato de 2010.

224. De fato, o que estava posto *sub judice* não era a constitucionalidade em si



da Lei Estadual nº. 9.485/2010, uma vez que a análise da responsabilidade pela edição desta norma é da Relatoria das Contas da ALMT para o exercício de 2010. O que estava posto *sub judice* eram os efeitos concretos desta normativa no exercício em exame e, *in casu*, a Equipe de Auditoria afirmou no Relatório Técnico de Defesa que, no exercício, “a Mesa Diretora da AL/MT apresentou projeto de lei<sup>12</sup> acrescentando dispositivo fixando na Lei nº 9.485, de 20.12.2010, o valor em espécie R\$ 20.042,34”, postura esta correta sob o aspecto constitucional.

225. Ante o exposto, **acolho em parte as razões recursais para, sanando a omissão, reconhecer a incompetência absoluta desta Relatoria para apreciar a responsabilidade pela edição da Lei Estadual nº. 9.485/2010 e, assim, determinar a exclusão da determinação descrita no item “x” do Acórdão embargado.**

226. **A segunda, a terceira e a quarta ocorrências simultâneas de contradição, omissão e obscuridade suscitadas (item 5.21, 5.22 e 5.23 das razões recursais)** refere-se às recomendações descritas nos itens “d”, “e” e “f” do Acórdão embargado:

- d. melhor avalie a situação física de sua frota automobilística de modo a evitar que gastos expressivos com reparos sejam feitos sem que importe, ao final, resultado econômico e financeiramente eficaz à Administração e ao erário;
- e. substitua o método tradicional de abastecimento da frota, onde se utilizam vales ou tíquetes, por gerenciamento informatizado do fornecimento de combustíveis, no qual o agente público autorizado, com a utilização de um cartão magnético, efetua o abastecimento em qualquer dos postos credenciados pela empresa gerenciadora, , a exemplo do adotado por esta Corte de Contas e diversos outros órgãos estaduais;
- f. implante de forma eficiente o Sistema de Controle Interno do Setor de Transporte;

---

12 O projeto foi transformado em Lei nº 9.801, de 27.08.2012, D.O.27.08.2012, atendendo a legislação pertinente.



227. Os Embargantes arrazoaram acerca destas determinações partindo do pressuposto de que *“possuem a mesma origem factual”*, que, segundo eles, *“se originam da impropriedade relativa a consumo de combustível”*.

228. Assim, com base nas alegações recursais lançadas no item 5.12 do recurso aduziram que, em tendo sido o consumo de combustível compatível com a finalidade institucional da ALMT, faz-se necessário *“sanar a obscuridade e as omissões existentes no voto, com o reconhecimento da compatibilidade dos gastos com a finalidade institucional da casa do povo e que o consumo de combustível em 2011 foi legítimo e sem excessos, e, que portanto, tais recomendações não devem subsistir no Acórdão (...)”*.

229. Equivocam-se os Embargantes.

230. A **recomendação lançada no item “d”** do Acórdão embargado não tem origem na análise acerca dos gastos com combustível, mas, tem, sim, como origem factual a alegada *“antieconomicidade das despesas realizadas com o pagamento de peças de reposição e reparos nos veículos Renault Clio Pri 1.6, placa KAB 2559, Renault Clio, placa JZV 9501, Renault Clio Pri, KAB 7159, e Renault Clio KAB 7189, todos considerados inservíveis, e que perfazem o montante de R\$ 21.709,52.”*, conforme se colhe do trecho do Voto abaixo transcrito:

*“Noutro giro, passo a enfrentar a controvérsia acerca da antieconomicidade das despesas realizadas com o pagamento de peças de reposição e reparos nos veículos Renault Clio Pri 1.6, placa KAB 2559, Renault Clio, placa JZV 9501, Renault Clio Pri, KAB 7159, e Renault Clio KAB 7189, todos considerados inservíveis, e que perfazem o montante de R\$ 21.709,52.*

*Para afastar essas impropriedades, o gestor asseverou que a manutenção dos veículos ocorreu antes da Administração Pública decidir por levá-los à Leilão. Esclareceu, como já dito alhures, que os veículos foram encaminhados para a manutenção em janeiro de 2011. Acresce que não se tendo logrado êxito em resolver os defeitos que reincidiram em maio do mesmo ano e, verificando a*



Gabinete do Conselheiro Substituto

Luiz Henrique Lima

Telefone: 3613-7140 / 7188

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

TCE/MT

Fls. \_\_\_\_\_

Rub. \_\_\_\_\_

*provável despesa elevada com nova manutenção, optou por realizar o leilão.*

*Para o Ministério Público de Contas a alegação da defesa não procede, na medida em que, seguindo informação técnica, “os extratos das despesas dos serviços relacionados à mão-de-obra, serviços e reposição de peças dos veículos listados no Relatório de Auditoria se deram quando já havia sido constituída Comissão de avaliação para leilão”.*

*Acentua o Parecer ministerial que “o reparo de veículos inservíveis para a Administração Pública demonstra claramente a deficiência na observância dos princípios constitucionais da economicidade e moralidade da administração”.*

*De fato, restou cabalmente demonstrado pela Equipe de Auditoria que as despesas dos serviços, relacionados a mão de obra, serviços e peças de reposição dos veículos acima descritos, ocorreram em 02/03, 17/03, 30/03 e 02/05/2011, conforme bem fazem provas os extratos de lançamentos de despesas por veículos de fls. 104/111-TCEMT.*

*Também restou comprovado que a Portaria que designou a Comissão que ficaria responsável pela avaliação dos veículos que seriam leiloados, foi a Portaria MD nº 011/2011 (fls. 363-TCEMT), abaixo transcrita:*

*“PORTARIA MD Nº 011/2011*

*A MESA DIRETORA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO, no uso de suas atribuições que lhe confere o Regimento Interno,*

*RESOLVE:*

*Designar os servidores abaixo relacionados, para constituírem a Comissão que ficará responsável pela avaliação dos veículos que serão leiloados, de propriedade desta Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso:*

*WALCI MANZEPPI – Matrícula 26659 – Presidente CLAUDIO CARDOSO FELIX – Matrícula 23478 FERNANDO NUNES DA SILVA – Matrícula 4431 NELSON DIVINO DA SILVA – Matrícula 5253 REGISTRADO, PUBLICADO, CUMPRA-SE.*

*Sala das Reuniões, em Cuiabá, 17 de março de 2011.*

*Dep. RIVA Presidente*

*Dep. SÉRGIO RICARDO 1º Secretário”*

*Porém, constato que tão somente em 06/05/2011, isto é, em data posterior aos reparos, é que a Gerente de Material e Patrimônio solicitou ao Secretario de Administração e Patrimônio da ALMT a adoção de providências e procedimentos necessários para alienação e baixa dos veículos acima descritos (fls. 361-TCEMT).*





Gabinete do Conselheiro Substituto

Luiz Henrique Lima

Telefone: 3613-7140 / 7188

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

TCE/MT

Fls. \_\_\_\_\_

Rub. \_\_\_\_\_

*Tomando este documento em consideração, bem como a segunda Portaria de designação de Comissão de Avaliação, de 07/04/2011, Portaria MD nº. 018/2011 (fls. 364-TCEMT) chego à conclusão de que a primeira designação de Comissão de Avaliação ocorrida em março de 2011 não se destinou à avaliação dos veículos em comento. Em verdade, a Portaria sequer menciona a frota que seria objeto da avaliação da Comissão que estava sendo constituída, limitando-se a referir-se a veículos que seriam objeto de futuro leilão.*

*Neste desiderato de considerações não se afigura crível que a Assembleia tenha procedido às despesas com reparos ao tempo em que já pretendia alienar os bens objeto de reparo.*

*Ante o exposto, em divergência aos pareceres técnico e ministerial, entendo como não configurada a irregularidade ora analisada, recomendando, porém, à ALMT que melhor avalie a situação de sua frota automobilística de modo a evitar que gastos tão expressivos com reparos sejam feitos sem que importe, ao final, resultado econômico e financeiramente eficaz à Administração.*

231. Destarte, **rejeito, nesse ponto, os embargos e mantenho a recomendação constante do item “d”.**

232. Na mesma senda, a recomendação lançada no item “f” do Acórdão embargado não se origina da análise acerca dos gastos com combustível, mas tem como origem factual a alegada “*não promoção da implantação do Sistema de Controle Interno no Setor de Transporte, incorrendo, assim, na irregularidade legalmente classificada como “EB02\_Controlo\_Interno\_Grave. Ausência de normatização das rotinas internas e procedimentos de controle do Sistema de Controle Interno, conforme Cronograma de Implantação aprovado no art. 5º da Resolução Normativa nº 01/2007 – TCE-MT”*”, conforme se colhe do trecho do voto abaixo transcrito:

*“Ainda na seara da gestão do Controle Interno, a Equipe de Auditoria*

*destaca que a Assembleia não promoveu a implantação do Sistema de Controle Interno no Setor de Transporte, incorrendo, assim, na irregularidade legalmente classificada como “EB02 \_ Controle \_ Interno\_Grave. Ausência de normatização das rotinas internas e*





Gabinete do Conselheiro Substituto

Luiz Henrique Lima

Telefone: 3613-7140 / 7188

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

TCE/MT

Fls. \_\_\_\_\_

Rub. \_\_\_\_\_

*procedimentos de controle do Sistema de Controle Interno, conforme Cronograma de Implantação aprovado no art. 5º da Resolução Normativa nº 01/2007 – TCE-MT”.*

*Ressaltou que a ausência da normatização das rotinas internas e procedimentos de controle inerentes ao Setor de Transporte acarretou deficiência no controle dos custos de manutenção de veículos e equipamentos de forma individualizada, e em especial, no controle de consumo de combustíveis.*

*O apontamento técnico refere-se ao alegado gasto excessivo de combustível, a ser analisado em tópico específico de análise das despesas do órgão, e ao alegado descontrole na fiscalização dos responsáveis por multas de trânsito incidentes sobre veículos da frota do órgão.*

*Em suas respectivas defesas, os Gestores alegam que “em 12 de dezembro de 2011 foi publicada a Portaria MD n.º 063/2011, que aprovou o Manual de Normas e Procedimentos da Secretaria de Administração, Patrimônio e Informática, onde consta, inclusive, as normatizações do processo de transporte”.*

*Reconhece que o controle interno do Setor de Transporte não se encontra em pleno funcionamento, mas pondera que o Órgão tem envidado esforços contínuos para seu aperfeiçoamento, e que tal irregularidade, somada à ausência de má-fé por parte do Gestor, no seu entender, não é apta a ensejar a reprovação das contas, sendo apenas “merecedoras de recomendação para um aprimoramento no referido controle interno”, conforme entendimento lastreado no Acórdão nº 1.429/2010 deste E Tribunal.*

*Em contrapartida, a Equipe de Auditoria alega que a alegada Portaria MD nº 063/2011 da AL/MT embora institua rotinas de procedimentos a ser adotado pelos agentes envolvidos, responsabilidades dos setores e usuários, não apresenta os dados, informações e mapas de controle individualizado de veículos, razão pela qual, na sua ótica, não se atendeu ao cronograma definido pela Resolução Normativa nº 01/2007 – TCE-MT, que determinou aos jurisdicionados a implantação das normas de controle interno do sistema Transporte desde 2010.*

*O Parecer ministerial anui com os termos da constatação técnica alegando que “o roteiro apresentado pelo gestor não é eficiente e não atende a finalidade precípua da exigência legal que é permitir o levantamento, controle e auditoria dos custos dos veículos”, razão pela qual, no seu entender, “não se extrai da documentação apresentada dados, informações e mapas de controle individualizado de veículos conforme previsto na Resolução Normativa n. 01/2007/TCE-MT”.*



*Decido por acolher parcialmente o apontamento técnico.*

*O sistema de controle interno da Assembleia Legislativa encontra-se instituído por lei. No Setor de Transporte (STR) não se pode ignorar que a Assembleia buscou introduzir, via Portaria, uma normativa de rotinas acompanhada de fluxogramas (fls. 598/622-TCEMT). Não o fez, contudo, pela via normativa mais adequada, preconizada pela Resolução Normativa nº. 01/2007/TCE, qual seja, Instrução Normativa.*

*Como se sabe as Portarias são atos administrativos internos pelos quais chefes de órgãos, repartições ou serviços expedem determinações gerais ou especiais a seus subordinados, ou designam servidores para funções e cargos secundários<sup>5</sup>. Por sua vez, as Instruções Normativas consistem em ato administrativo expresso por ordem escrita expedida pelo Chefe de Serviço, Ministro de Estado, Secretários Estaduais e Municipais a seus subordinados, dispondo normas disciplinares que deverão ser adotadas no funcionamento de serviço público reformulado ou recém-formado.*

*É a Instrução Normativa a via administrativa mais adequada para a padronização das rotinas de controle interno do setor de transportes prevista em Lei.*

*Do Guia para Implantação do Sistema de Controle Interno na Administração Pública<sup>6</sup>, elaborado por este E. Tribunal de Contas e anexo à Resolução Normativa nº. 01/2007/TCE, é possível entrever que, em termos de Sistema Administrativo de Transportes, restou proposta a criação de um Departamento de Controle de Frota e Equipamentos sobre o qual deveria ser expedida Instrução Normativa regulamentando os seguintes assuntos: (I) STR-01: gerenciamento e controle do uso da frota e dos equipamentos; (II) STR – 02: manutenções preventivas e corretivas; (III) STR – 03: controle de estoque de combustíveis, peças, pneus, etc.; (IV) STR – 04: locação de veículos e equipamentos.*

*Da leitura do Manual sobre Processos de Transportes, colacionado pela ALMT às fls. 598/622-TCEMT, verifico que apenas os assuntos (II) STR – 02: manutenções preventivas e corretivas; e (III) STR – 03: controle de estoque de combustíveis, peças, pneus, etc., tratados no Manual anexo à Resolução no 01/2007, foram ali contemplados sob a nomenclatura de (I) SAP/TRAN 2.03: Manutenção e Conservação dos Veículos da Administração e (II) SAP/TRAN 2.02: Solicitação, Controle e Abastecimento dos veículos da Administração, respectivamente.*

*A rotina estabelecida no tocante à Documentação, Licenciamento e Seguros (código: SAP/TRAN 2.01) não contemplou regras, nem*



Gabinete do Conselheiro Substituto  
Luiz Henrique Lima  
Telefone: 3613-7140 / 7188  
e-mail: luizhlima@tce.mt.gov.br

TCE/MT
Fls. _____
Rub. _____

*rotinas de gerenciamento e controle do uso da frota e dos equipamentos. Na mesma senda, não há normatização, nem estabelecimentos de rotinas acerca de locações dos veículos e equipamentos.*

*Ademais, é de se destacar que, além de ter normatizado referido Setor apenas parcialmente, a ALMT o fez intempestivamente, uma vez que o prazo para a normatização e estabelecimentos de rotinas para o Controle Interno no Setor de Transportes expirou em 31/12/20097, e a citada Portaria nº 063/2011/ALMT data de 05/12/2010”.*

233. Em decorrência, **rejeito, nesse ponto, os embargos e mantenho a recomendação constante do item “f”.**

234. Por derradeiro, no que concerne à ocorrência **simultânea** de **contradição**, **omissão e obscuridade** referente à recomendação descrita no item **“e” do Acórdão embargado**, por se confundir com as alegações de omissão e obscuridade lançadas no item 5.12 das razões recursais, serão apreciadas em conjunto no tópico a seguir destas razões de voto.

## **6. DAS ALEGADAS CUMULATIVIDADES DE OMISSÃO E OBSCURIDADE JULGADORA**

235. Os Embargantes alegaram, ainda, **03** (três) hipóteses de ocorrência simultânea de **omissão e obscuridade** do julgado (item 5.8, 5.10, 5.12 das razões recursais).

236. A **primeira** hipótese de ocorrência **simultânea** de **omissão e obscuridade** suscitada (**item 5.8 das razões recursais**) refere-se à determinação descrita no item “m” do Acórdão embargado que decorreu da análise da alegada *“ausência de elementos comprobatórios da prestação efetiva dos serviços realizados imputadas aos contratos*



*firmados pela ALMT com as empresas Virtual Planejamento Assessoria e Treinamento S/C Ltda. e Pessoa Campos & de Campos LTDA. (HB06\_Contrato\_Grave. Ocorrência de irregularidades na execução dos contratos)”:*

- m. somente permita que o atesto de faturas ou notas fiscais seja feito por pessoa que detenha competência técnica para analisar a adequabilidade da prestação de serviços ou entrega de bens, após regular apreciação e constatação de que foi cumprido o conteúdo da cláusula contratual obrigatória relativa às condições para pagamento (Lei nº 8.666/1993, art. 55, inc. II), além de verificar a adimplência do contratado quanto aos seguintes elementos: i) regularidade fiscal; ii) regularidade previdenciária; iii) conformidade do objeto descrito na nota com o contrato, o empenho e a efetiva entrega; iv) conformidade do período de faturamento; v) condições de habilitação e qualificação; e vi) atestação do objeto;

237. Argumentaram os Embargantes que a determinação é contraditória em relação à afirmação feita nas razões de voto de que a ALMT “(...) *colacionou Notas Fiscais com atestos no verso e Relatórios das Atividades produzidos pelas contratadas*”.

238. Alegaram, ainda, que o Relatório Técnico de Defesa inovou as teses acusatórias quando apontou que os documentos apresentados pela defesa da ALMT “*retratam dados repetidos de assunto, introdução, objetivo e atividades desenvolvidas (...)*”, e que “*o carimbo de Atesto do Deputado Dilmar Dal Bosco, (...) em si próprio não é suficiente para comprovação do desenvolvimento dos trabalhos, realização dos serviços e resultados alcançados (...)*”.

239. Sustentaram, por fim, que, desprovido de qualquer prova, o mencionado Relatório acusou a servidora Fernanda Lúcia Oliveira de Amorim de falsidade ideológica.

240. O Ministério Público de Contas, entendendo que se trata de pedido de nova

apreciação e novo julgamento das matérias suscitadas, opinou pela rejeição dos Embargos nesse ponto.

241. É de se acolher as razões recursais, em dissonância, nesse particular, com o parecer ministerial, na medida em que o Acórdão embargado reconheceu expressamente que *“consoante Relatórios de fls. 658/670-TCEMT e Notas Fiscais de fls. 671/676-TCEMT, foram apostos atestos pelo Deputado Dilceu Dal Bosco, o que salvo prova em contrário, deve ser acolhido como suficiente a comprovar a prestação dos serviços à Comissão da ALMT”*.

242. Reconheceu, ainda, que *“em relação aos serviços prestados pela empresa Virtual Ltda. não há nos autos cópia dos respectivos contratos que possibilite afirmar seguramente qual era a formatação dos Relatórios exigidos para fins de comprovação dos serviços, ou seja, não se faz possível aferir o conteúdo da cláusula contratual obrigatória relativa às condições para pagamento. Salvo prova em contrário, ao menos indiciária, de que os serviços não foram prestados deve prevalecer a presunção de legitimidade dos atestos apostos por servidor da Casa sub judice”*.

243. Em relação à afirmação técnica de que a Certidão, emitida pela servidora Fernanda Lúcia Oliveira de Amorim certificando que a empresa Pessoa Campos & Campos realizou os trabalhos e que esses foram encerrados, *“não condiz com a informação de existência de Termo Aditivo e da Nota Fiscal eletrônica nº 40 que é de 07 de agosto de 2012, não havendo tempo hábil, apenas 02 dias após para conclusão dos relatórios finais”*, o Acórdão embargado entendeu que se deveria apurar os fatos em autos apartados, posto que constituía fato novo nos autos em relação ao qual não foi oportunizada ampla defesa e contraditório à ALMT e seus Gestores.

244. Em relação à alegação de falsidade ideológica da Certidão de fls. 677-TCEMT, o Acórdão embargado extinguiu o processo, sem resolução de mérito, na medida



em que entendeu que a mesma constituía “*inovação de tese não enfrentada pela defesa e transborda os limites da lide estabelecida no Relatório Preliminar*”, determinando, no entanto, remessa de cópia daquela decisão à 3ª SECEX e ao Ministério Público de Contas para que, no uso de suas respectivas faculdades, apurassem, em processo distinto, a responsabilidade da ocorrência em comento.

245. Verifica-se, pois, que o Acórdão embargado reconheceu por presunção de veracidade, dada a fé pública de que goza, o atesto realizado pelo Deputado Dilceu Dal Bosco como “*suficiente a comprovar a prestação dos serviços à Comissão da ALMT*”, bem como reconheceu também, por insuficiência de prova em contrário e presunção de legitimidade, os atestos lançados nas Notas e Relatórios dos serviços prestados pela empresa Virtual Ltda., excluindo do feito as demais teses técnicas de ausência de elementos comprobatórios da prestação efetivas de serviço.

246. Desta feita, **acolho os embargos, visto que a determinação contida no item “m” do Acórdão embargado deve ser suprimida, posto que contraditória às razões de voto retro expostas.**

247. A **segunda** hipótese de ocorrência **simultânea** de **omissão e obscuridade** suscitada (**item 5.10 das razões recursais**) refere-se à determinação descrita no item “o” do Acórdão embargado que também decorreu da análise da alegada “*ausência de elementos comprobatórios da prestação efetiva dos serviços realizados imputadas aos contratos firmados pela ALMT com as empresas Virtual Planejamento Assessoria e Treinamento S/ C Ltda. e Pessoa Campos & de Campos LTDA. (HB06\_Contrato\_Grave. Ocorrência de irregularidades na execução dos contratos)*”:

- o. estipule, nos contratos futuros, precisa previsão do conteúdo da cláusula contratual obrigatória relativa às condições para pagamento, de modo a não comprometer a transparência almejada e o controle preconizado pela Constituição Federal;

248. Não procede a alegação recursal.

249. Determinou-se que a Gestão da ALMT estipulasse, nos contratos futuros, precisa previsão do conteúdo da cláusula contratual obrigatória relativa às condições para pagamento, de modo a não comprometer a transparência almejada e o controle preconizado pela Constituição Federal, pois, se constatou que, a despeito da presunção de legitimidade dos atestos dos serviços prestados pelas empresas Virtual Ltda. e Pessoa Campos & de Campos Ltda., o contrato celebrado com a última não era claro quanto à fase da liquidação das despesas decorrentes da sua execução, o que comprometia a comprovação da prestação de serviço

250. Bem se explicou que *“a liquidação é o segundo estágio da despesa pública, o qual deve ser realizado sob a supervisão e responsabilidade do ordenador de despesas para verificar se a despesa foi regularmente empenhada e que a entrega do bem ou serviço foi realizada de maneira satisfatória, **tendo por base os títulos e os documentos comprobatórios da despesa**, com vistas a se apurar: a) a origem e o objeto do que se deve pagar; b) a importância exata a pagar; e c) a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação”*. Destarte: *“Assim, ao fiscal do contrato compete observar e fazer observar, rigorosamente, o conteúdo da cláusula contratual obrigatória relativa às condições para pagamento (Lei nº 8.666/1993, art. 55, inc. II)”*.

251. Se o conteúdo da cláusula contratual obrigatória relativa às condições para pagamento não é objetivo e claro, comprometida fica a fiscalização da liquidação da despesa. Como se afirmou no Voto condutor do Acórdão embargado:

*“Contudo, o único contrato integralmente colacionado aos autos é o contrato celebrado com a empresa Pessoa Campos & Campos, do qual não é possível entrever como obrigação da contratada, entre aquelas arroladas na cláusula 12ª, a obrigação de apresentação de*



*Relatórios com um formato específico como forma de comprovação da prestação dos serviços.*

*Em termos contratuais (cláusula 10ª), o pagamento seria efetivado após a entrega do objeto licitado, que consistia em assessoria à Comissão e apresentação das NFs com “atestação pela CPI das Usinas Hidrelétricas da ALMT”.*

*Esta imprecisão contratual quanto à extensão e sentido em que se configuraria comprovada a prestação do objeto contratado compromete a transparência almejada e o controle preconizado pela Constituição Federal, merecendo, por conseguinte, ressalvas”<sup>13</sup>.*

252. O próprio Ministério Público de Contas havia afirmado que “os relatórios apresentados pela defesa não reproduzem as funções, atividades detalhadas e resultados do Contrato, razão pela qual não são suficientes para provar a execução dos serviços”.

253. Ora, se os relatórios não reproduzem tais dados objetivos e claros, é porque a cláusula contratual é imprecisa a respeito. O que o Acórdão fez foi tão somente reconhecer a presunção de legitimidade dos atestos, mas não reconheceu a precisão contratual e, conseqüentemente, dos relatórios produzidos com base nas referida cláusulas contratuais.

254. Ante o exposto, **rejeito os embargos em relação a esta alegada ocorrência simultânea de omissão e obscuridade na determinação “o” do Acórdão embargado, que mantenho na íntegra.**

255. Enfrento, por fim, a **terceira** hipótese de ocorrência **simultânea** de **omissão e obscuridade** suscitada **(item 5.12 e 5.21 das razões recursais)** refere-se às determinações descritas nos itens “u” e “v” e na recomendação contida no item “e” do Acórdão embargado que decorreu da análise do alegado “gasto excessivo e

<sup>13</sup> Da mesma forma, dignos de referência são os ensinamentos dos festejados doutrinadores J. Teixeira Machado Júnior e Heraldo da Costa Reis: “Os comprovantes da entrega do bem ou da prestação do serviço não devem, pois, limitar-se a dizer que foi fornecido o material, foi prestado o serviço, mas referir-se à realidade de um e de outro, segundo as especificações constantes do contrato, ajuste ou acordo, ou da própria lei que determina a despesa”.

*desproporcional com combustíveis para a frota de veículos da ALMT”:*

- u. discrimine os veículos oficiais que estão sendo utilizados, sobretudo sua quantidade, bem como os registre perante o acervo patrimonial público do jurisdicionado;
- v. que no corrente ano adote medidas econômicas quanto aos gastos realizados com despesas de combustível para a sua frota, reduzindo o consumo diário médio;
- e. substitua o método tradicional de abastecimento da frota, onde se utilizam vales ou tickets, por gerenciamento informatizado do fornecimento de combustíveis, no qual o agente público autorizado, com a utilização de um cartão magnético, efetua o abastecimento em qualquer dos postos credenciados pela empresa gerenciadora, a exemplo do adotado por esta Corte de Contas e diversos outros órgãos estaduais;

256. Alegaram os Embargantes que o Voto condutor do Acórdão combatido afirmou que o consumo de combustível no exercício de 2011 da ALMT *“afigura-se incompatível com a finalidade institucional do órgão e excessivo”*, sem, contudo, *“explicar e/ou motivar o porquê de sua opinião, ou seja, porque o consumo de combustível (...) é incompatível com a finalidade da Assembleia Legislativa de Mato Grosso”*, incorrendo, com esta postura *“obscura e omissa”* em *“deliberada intenção de criar óbice à independência institucional da Casa do Povo”*.

257. Argumentaram que a *“quanto à omissão de que o consumo de combustível teria sido excessivo, a omissão ressaí pela ausência de avaliação criteriosa dos fatos ocorridos”*.

258. Pontuaram que a afirmação de que o consumo de combustível afigura-se incompatível com a finalidade institucional da ALMT constitui tese inovadora das razões de voto, não submetida ao crivo do contraditório e da ampla defesa.



Gabinete do Conselheiro Substituto

Luiz Henrique Lima

Telefone: 3613-7140 / 7188

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

TCE/MT

Fls. \_\_\_\_\_

Rub. \_\_\_\_\_

259. Defenderam que o consumo de combustível da ALMT é compatível com a finalidade do órgão em razão: (I) das competências constitucionais do Legislativo Estadual (artigos 25 e 26 da CEMT); (II) da fiscalização dos recursos públicos estaduais; (III) da necessidade da constante presença dos *“representantes do povo matogrossense nos mais diversos e longínquos rincões deste Estado de dimensões continentais”*; (IV) da assunção no mandato de 08 (oito) suplentes de Deputados Estaduais; (V) da ocorrência de mais de 83 audiência públicas, destacando-se as realizadas nos Municípios de Nova Lacerda, Várzea Grande, Itiquira, Sinop, Porto Alegre do Norte, Sapezal, Jangada, Barra do Garças, Sorriso, Itanhangá, Campo Verde, Aripuanã, Juara, Pontes de Lacerda, Alta Floresta e Primavera do Leste; (VI) das dimensões continentais do Estado de Mato Grosso; (VII) da necessidade de deslocamento não apenas dos Deputados Estaduais, mas também dos assessores parlamentares que se dedicam exclusiva e integralmente na sede dos respectivos municípios base e daqueles que acompanham eventos oficiais; (VIII) da necessidade de cumprimento das rotinas administrativas do Poder Legislativo; (IX) da ocorrência da Comissão Parlamentar de Inquérito das Pequenas Centrais de Energia Elétrica que percorreu todo o Estado avaliando o impacto dos empreendimentos que garantem a autossuficiência energética do Estado; e (X) da média de distância entre Cuiabá e os Municípios do Estado, na ordem de 450 km.

260. Sustentaram, ainda, que houve fixação de falsa premissa, quando se afirmou tecnicamente que o combustível usado pela ALMT no exercício de 2011 abasteceu tão somente uma frota de 33 (trinta e três) veículos oficiais registrados no Patrimônio, olvidando os 98 (noventa e oito) veículos cedidos pelos Deputados às suas bases no interior.

261. Asseveraram que a determinação lançada no item “u” do Acórdão embargado é faticamente impossível de ser cumprida, pois, segundo registra, os 98 (noventa e oito) veículos citados não pertencem ao patrimônio da ALMT.





Gabinete do Conselheiro Substituto

Luiz Henrique Lima

Telefone: 3613-7140 / 7188

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

TCE/MT

Fls. \_\_\_\_\_

Rub. \_\_\_\_\_

262. Aduziram que o achado inicialmente indicava que *“não havia controle dos custos de manutenção de veículos e equipamentos de forma individualizada”*, mas que depois, o achado se transformou na impropriedade descrita como *“o valor de despesa referente a combustível não se apresenta compatível com o número/capacidade de abastecimento dos veículos da frota da ALMT”*.

263. Defenderam, por derradeiro, que *“para se chegar a alguma conclusão acerca do consumo de combustível era preciso avaliar os fatos de forma detalhada e criteriosa, sob todos os aspectos, avaliando principalmente cada uma das viagens realizadas, os veículos utilizados, as distâncias percorridas, e o valor específico de cada abastecimento, dentre outros, para se evitar a generalização do cálculo”*.

264. Procede, em parte, a irresignação recursal.

265. Prefacialmente, esclareço que, diversamente do alegado pelos Embargantes, não houve mudança ou inovação no apontamento técnico. Do Relatório Técnico Preliminar extrai-se que a irregularidade apontada pela Equipe como *“Irregularidade não Classificada. Geração de despesas sem atendimento ao princípio da economicidade.(art. 37 C.F.): O valor de despesa referente a combustível não se apresenta compatível com o número/capacidade de abastecimento dos veículos da frota da AL/MT.(Título 4.9.2 , achado 1. deste relatório)”*, encontrava-se ali descrita e foi ofertada oportunidade aos responsáveis para acerca dela se manifestar.

266. Ao se pronunciar, os ex-gestores alegaram que a ALMT não apenas possuía os 33 (trinta e três) veículos oficiais, mas que também haveria 98 (noventa e oito) veículos cedidos pelos Deputados para serviços no interior do Estado, razão pela qual, quando da emissão do seu parecer acerca das Contas Anuais, o Ministério Público de Contas ponderou ser *“imprescindível que se defina, com zelosa acuidade, quais são os veículos*



Gabinete do Conselheiro Substituto

Luiz Henrique Lima

Telefone: 3613-7140 / 7188

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

TCE/MT

Fls. \_\_\_\_\_

Rub. \_\_\_\_\_

*oficiais utilizados pela Assembleia (...), para que, em ato contínuo, haja a escoreita catalogação/registro no acervo patrimonial". Ponderou, em sequência, que "essa medida permitirá a correta prestação de contas das despesas com combustíveis, bem como a aferição da compatibilidade entre estas e a frota de veículos respectiva".*

267. Assim é que as razões de voto do Acórdão embargado assumiram como verdadeira a afirmação dos defendentes de que além dos 33 (trinta e três) veículos oficiais, havia mais 98 (noventa e oito) veículos que recebiam combustível da ALMT, posto que destinados aos serviços da Casa.

268. Desta feita, tão somente a parte que determina que tais 98 (noventa e oito) veículos sejam registrados no patrimônio da ALMT deve ser excluída do Acórdão embargado, uma vez que no mesmo se reconheceu tratar-se de veículos dos Deputados, como afirmado pela defesa, e não de propriedade da própria ALMT.

269. Em suporte à afirmação relativa aos 98 (noventa e oito) veículos não-oficiais que utilizaram combustível adquirido pela Assembleia Legislativa, os Embargantes requereram a juntada aos autos de Ata de Reunião da Mesa Diretora realizada em 05/03/1986, sob a presidência do deputado Roberto Cruz e com a assinatura de mais 20 (vinte) dos então deputados estaduais, na qual ficou estabelecido que a Casa é "*responsável pelo fornecimento de combustível aos Gabinetes dos Deputados*" (fl. 1572-1574), fixando normativa interna que desde então vem sendo aplicada e que nunca foi objeto de questionamento por este Tribunal de Contas. Registre-se que o Voto condutor do Acórdão embargado não questionou a legalidade do abastecimento dos 98 (noventa e oito) veículos cedidos pelos parlamentares, mas instou a órgão a exercer maior controle sobre tal prática.

270. Ante o exposto, acolho em parte as razões recursais, para reconhecer a ocorrência de contradição entre a afirmação de que os 98 (noventa e oito) veículos eram



Gabinete do Conselheiro Substituto  
Luiz Henrique Lima  
Telefone: 3613-7140 / 7188  
e-mail: luizhlima@tce.mt.gov.br

TCE/MT
Fls. _____
Rub. _____

dos Deputados disponibilizados para os serviços no interior, e a determinação de que estes 98 (noventa e oito) veículos deveriam ser registrados no acervo patrimonial da ALMT, e determinar a exclusão da parte final da determinação lançada no item “u” do Acórdão embargado para, onde se lê: *“discrimine os veículos oficiais que estão sendo utilizados, sobretudo sua quantidade, bem como os registre perante o acervo patrimonial público do jurisdicionado”*; em substituição, leia-se: *“discrimine os veículos que estão sendo utilizados para os serviços oficiais do órgão e respectivos responsáveis”*.

271. Também no que tange à alegada obscuridade e omissão na afirmação constante no Voto de que o consumo de combustível não se afigura compatível com a finalidade do órgão, parcial razão assiste aos Embargantes, devendo a fundamentação, neste ponto, ser aclarada, posto que não houve considerações mais qualificadas sobre a matéria, as quais demandariam uma reflexão pormenorizada acerca das funções do Poder Legislativo no Estado Democrático de Direito contemporâneo, o que tenciono fazer em momento mais oportuno. O que se pretendeu enfatizar no Voto foi que o volume de consumo de combustíveis pelo órgão em 2011 foi relativamente grande, no montante de R\$ 12.722.725,00 (doze milhões, setecentos e vinte e dois mil, setecentos e vinte e cinco reais), conforme mais adiante será analisado.

272. Ante o exposto, **acolho nesta parte as razões recursais tão somente para excluir da fundamentação do voto a expressão “incompatível com a finalidade institucional do órgão”**, constante às fls. 114 do voto, **mantidas as demais considerações acerca do tema.**

273. No que concerne às alegadas obscuridades e omissões do Acórdão embargado quando da apreciação da alegação técnica de despesas antieconômicas com combustíveis, tenho que a irresignação recursal não merece acolhida, pois, à época do julgamento, os responsáveis não lograram comprovar, contrariamente ao que alegou a Equipe de Auditoria, que *“o valor de despesa referente a combustível não se apresenta*

*compatível com o número/capacidade de abastecimento dos veículos da frota da AL/MT (Título 4.9.2, achado 1. deste relatório)<sup>14</sup>.*

274. Não há omissão julgadora, eis que as razões de voto se manifestaram expressa e conclusivamente acerca dos apontamentos técnicos e teses de defesa à época arguidos:

*“Passo a tecer considerações acerca da alegada “geração de despesas sem atendimento ao princípio da economicidade”, em decorrência da constatação técnica de que “o valor de despesa referente a combustível não se apresenta compatível com o número/capacidade de abastecimento dos veículos da frota da AL/MT”.*

*De acordo com dados técnicos, para abastecer uma frota de 33 (trinta e três) veículos a ALMT realizou o Pregão Modalidade Registro de Preços nº 002/2011, no qual se sagrou vencedora a Empresa Comercial Amazônia de Petróleo LTDA., ofertando o fornecimento de 870.000 (oitocentos e setenta mil) litros de combustíveis no valor de R\$ 2,77 para abastecimentos feitos na Capital, e o fornecimento de 1.330.000 (um milhão, trezentos e trinta mil) litros de combustíveis no valor de R\$ 3,15 para abastecimentos no interior, conforme bem atesta Aviso de Resultado e Adjudicação do Pregão Presencial para registro de Preços nº 002/2011, abaixo colacionado, e Ata de Registro de Preço anexa às fls. 356/358-TCEMT :*

*“ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA AVISO DE RESULTADO E ADJUDICAÇÃO DE PREGÃO PRESENCIAL PARA REGISTRO DE PREÇOS PREGÃO 002/2011 LOTE EMPRESA PROPOSTA DESCRIÇÃO COMERCIAL AMAZÔNIA DE PETRÓLEO LTDA.*

*VALOR POR LITRO*

*Cuiabá / V.Grande = 2,77*

*Interior do Estado = 3,15*

*Homologado em 03/02/2011*

*AGENOR FRANCISCO BOMBASSARO SUPERINTENDENTE DO GEL – ALMT”.*

*A Equipe de Auditoria tomou como amostragem o consumo de combustíveis, por parte de Gabinetes e do Setor Administrativo da ALMT, relativo ao último trimestre (outubro, novembro e dezembro)*

<sup>14</sup> Irregularidade não Classificada. Geração de despesas sem atendimento ao princípio da economicidade. (art. 37 C.F.)



Gabinete do Conselheiro Substituto

Luiz Henrique Lima

Telefone: 3613-7140 / 7188

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

TCE/MT

Fls. \_\_\_\_\_

Rub. \_\_\_\_\_

de 2011, que perfez o montante total de R\$ 3.595.009,10, sendo R\$ 3.110.037,50 correspondentes ao consumo de 1.234.875 litros de combustível para abastecer os 24 (vinte e quatro) Corollas utilizados pelos Gabinetes dos Deputados, e o montante de R\$ R\$ 484.971,60, correspondente ao consumo de 175.080 litros de combustíveis para abastecer os demais 09 (nove) veículos, conforme detalhamento contido nas planilhas constantes dos Anexos XII e XIII (fls. 494 a 500 - TCEMT).

Partindo de amostragem de 1.234.875 litros de combustíveis consumidos nos últimos três meses do exercício de 2011, e da constatação de que foram disponibilizados 24 Corollas, um para cada qual dos Deputados, e que em razão do tempo de uso e configurações técnicas dos veículos, cada qual destes veículos consome cerca de 5 km/l (cinco quilômetros por litro de combustível), a Equipe de Auditoria chegou à conclusão técnica de que “tem-se uma média de rodagem mensal de 64.377,36 km/mês ou 772.528,32 km/ano, (...), consumo médio de 154.505,66 litros por ano de gasolina”. Para a Equipe de Auditoria, “nestas condições seriam necessários aproximadamente 8 (oito) anos para consumir o volume registrado pela AL/MT como de consumo de gasolina apenas do último trimestre de 2011 (1.234.875,22 litros)”.

A defesa insurgiu-se contra o fato de que, a seu ver, “a equipe técnica quando fez os seus cálculos de consumo dos veículos, em nenhum momento levou em consideração as viagens realizadas por estes veículos, questão de distância e o valor do combustível ser diferenciado e mais elevado no interior do Estado”.

Registrou que embora a Assembleia Legislativa possua 33 veículos, sendo 24 Corollas destinados à disposição dos Deputados e 09 veículos destinados à disposição dos setores Administrativos, existem outros 98 veículos à disposição da ALMT, tratando-se de veículos que são cedidos pelos Deputados para suas respectivas bases.

Defendeu que “os gastos com combustível foram legítimos e o combustível utilizado foi para o fim a que se destina”.

Por fim, invoca jurisprudência desta Corte de Contas, lastreada no Acórdão nº. 1.897/2008 para postular que a irregularidade em apreço seja desconsiderada ou, alternativamente, não tenha o condão de conduzir ao julgamento das contas como irregulares, sendo “no máximo convertida em recomendação”.

A Equipe de Auditoria, em sede de análise técnica da defesa, repisou todos seus apontamentos iniciais, com o que foi acompanhada pelo Ministério Público de Contas que, reforçando a convicção técnica, asseverou que a ausência de registro dos demais





Gabinete do Conselheiro Substituto

Luiz Henrique Lima

Telefone: 3613-7140 / 7188

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

TCE/MT

Fls. \_\_\_\_\_

Rub. \_\_\_\_\_

*veículos disponibilizados em seu acervo patrimonial “dificulta, sobremaneira, o controle interno dos gastos ordinários (combustíveis e revisões) e extraordinários oriundos de sua efetiva utilização, quicá o externo, exercido por esta Corte de Contas”, motivo porque entende imprescindível “para evitar situações futuras congêneres” que “o jurisdicionado substitua o método tradicional de abastecimento da frota (utilização de vales ou tickets), por gerenciamento informatizado do fornecimento de combustíveis, que será feito por meio dos postos credenciados”.*

*Passo a análise do achado, fazendo, todavia, a ponderação preliminar e necessária de que é forçoso notar que a impugnação total dos valores pagos com combustível significaria concluir, por consequência lógica, que a ALMT não utilizou legitimamente sequer um litro de combustível para o exercício de suas atividades institucionais no período de 12 (doze) meses.*

*Ilação dessa ordem, entretanto, não é faticamente crível, pois não se*

*coaduna com um juízo adequado de realidade: não se pode pressupor o absurdo, inexistindo provas contundentes nesse sentido. Portanto, no caso em exame, a impugnação total do valor não se coadunaria com o postulado normativo da razoabilidade, o qual, consoante o magistério do Supremo Tribunal Federal (ADI-MC nº 158, Relator: Ministro Celso de Mello), impõe que se considere, no processo interpretativo-aplicativo do Direito, aquilo que ordinariamente ocorre em circunstâncias semelhantes – e a inação completa de um Poder Constitucional não é algo que se possa presumir, simplesmente.*

*Ponderando as circunstâncias, é lícito partir da premissa de que, a princípio, ao menos em parte, a quantidade de combustíveis adquirida e consumida, obteve destinação idônea.*

*Na análise de mérito, entendo irrefutável a conclusão de que não há critérios lógicos que permitam o afastamento da irregularidade em apreço. Ainda que se tomassem como absolutamente verdadeiras as assertivas expostas pela defesa, o consumo de 4.298.218 (quatro mil, duzentos e noventa e oito mil, duzentos e dezoito) litros de combustível, acarretando uma despesa de R\$ 12.722.725,00 (doze milhões, setecentos e vinte e dois mil, setecentos e vinte e cinco reais), afigura-se (...) excessivo.*

*Conforme exposto no tópico atinente à contabilidade da ALMT, esta despendeu o montante de R\$ 12.722.725,00 com a aquisição de combustível junto à empresa Comercial Amazônia Ltda.. Se considerarmos que o preço médio do combustível é R\$ 2,96 (resultante da divisão por 02 do resultado da soma de R\$ 2,77 e R\$*



Gabinete do Conselheiro Substituto

Luiz Henrique Lima

Telefone: 3613-7140 / 7188

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

TCE/MT

Fls. \_\_\_\_\_

Rub. \_\_\_\_\_

3.15), e, assim dividirmos R\$ 12.722.725,00 por R\$ 2,96, chegaremos à conclusão que foram consumidos no ano 4.298.218 (quatro milhões, duzentos e noventa e oito mil, duzentos e dezoito) litros de combustíveis.

Proponho a análise, consoante planilha abaixo, do consumo destes 4.298.218 (quatro milhões, duzentos e noventa e oito mil, duzentos e dezoito) litros de combustíveis à luz da instrução probatória constantes dos autos, em que restou provado o uso destes combustíveis por uma frota de 33 veículos, quanto à luz dos argumentos tecidos pela defesa, que alegou que a frota é composta por 131 veículos (98 cedidos por deputados + 33 pertencentes à ALMT), partindo da premissa de que o preço médio é de R\$ 2,96 e que o consumo é de 01 litro a cada 5 km:

(...)

Esta análise global, somada à análise técnica dos três últimos meses de consumo de combustível conduzem a um quadro de descontrole institucional das despesas com combustível que torna inquestionável a violação ao princípio da economicidade.

Em decorrência, identifico gravíssima irregularidade no procedimento.

Contudo, entendo que a descrição mais apropriada é “Despesa antieconômica por excesso e/ou desnecessidade”, conforme classificação apresentada em minha obra “Controle do Patrimônio Ambiental Brasileiro”.

É de todo sabido que a Administração norteia-se, dentre outros, pelos Princípios da Eficiência e Economicidade, dos quais se pode extrair a necessidade de um agir econômico e vantajoso por parte do Administrador no trato com o erário e com o patrimônio público. Por tudo isso, não pode o Administrador manejar e gerir as verbas públicas em descon sideração ao dever de um agir economicamente viável, de encontrar a solução mais adequada economicamente na gestão da coisa pública, atrelado à busca por um resultado positivo e que reflita benefícios à coletividade.

Neste sentido, Juarez Freitas, destaca que a violação manifesta do princípio dar-se-á quando constatado vício de escolha assaz imperfeita dos meios e parâmetros voltados para obtenção dos fins administrativos.

Por tudo isso, além da busca pela otimização e racionalização dos recursos públicos, o Princípio da Economicidade e o da Eficiência pressupõem a obtenção de resultados satisfatórios, pareando a economicidade e a satisfatividade enquanto fatores indissociáveis e indispensáveis à obtenção da genuína eficiência.

Neste sentido, Paulo Modesto:



Gabinete do Conselheiro Substituto

Luiz Henrique Lima

Telefone: 3613-7140 / 7188

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

TCE/MT

Fls. \_\_\_\_\_

Rub. \_\_\_\_\_

*Se entendermos a atividade de gestão pública como atividade necessariamente racional e instrumental, voltada a servir ao público, na justa proporção das necessidades coletivas, temos de admitir como inadmissível juridicamente o comportamento administrativo negligente, contra-produtivo, ineficiente. Contudo, não é apenas uma ou outra exigência, mas as duas idéias conjugadas. Eficiência, para fins jurídicos, não é apenas o razoável ou correto aproveitamento dos recursos e meios disponíveis em função dos fins prezados, como é corrente entre os economistas e os administradores. A eficiência, para os administradores, é um simples problema de otimização de meios; para o jurista, diz respeito tanto a otimização dos meios, quanto a qualidade do agir final.*

*Deste modo, deve-se exigir do gestor não só a boa aplicação dos recursos sob a ótica da economicidade, mas, além disso, o emprego eficiente destes como medida de satisfação efetiva do interesse público. Invoca-se, portanto, a chamada Administração de Resultado, enquanto aquela que assegura com rapidez, eficiência, transparência e economicidade, os bens ou serviços necessários à comunidade e às pessoas nela inseridas.*

**Saliento, ao ensejo deste juízo, que a fiscalização do Tribunal de Contas não tem o propósito de criar óbices à independência institucional do órgão. Objetiva, ao revés disso, garantir que o exercício de sua independência ocorra da forma mais efetiva possível, em conformidade com os princípios da eficiência, legalidade, impessoalidade, publicidade e moralidade.**

*Portanto, irregularidade configurada. Na parte conclusiva deste Voto, tratarei da dosimetria das sanções e/ou recomendações”.*

*(...)*

*“Neste sentido, merece acolhida a proposta suscitada pelo Parecer ministerial de implantação de sistema de gerenciamento informatizado do fornecimento de combustíveis, por meio de postos credenciados e mediante a utilização de um cartão magnético, **a exemplo do adotado por esta Corte de Contas e diversos outros órgãos estaduais.** Penso que pela relevância dos valores envolvidos, o assunto poderia ser objeto de estudos para a celebração futura de Termo de Ajustamento de Gestão, conforme proposta legislativa encaminhada pelo TCE-MT ao Legislativo matogrossense”.*

275. Ainda que os Embargantes tenham produzido abundantes cálculos aritméticos nas suas razões recursais, não contestaram o valor do total das despesas

dessa natureza, nem lograram abalar a convicção deste Relator. A censura ao consumo excessivo de combustíveis é frequente na jurisprudência desta Corte de Contas:

**CONS. ARY LEITE DE CAMPOS:** “(...)face às irregularidades: **graves** – (...) **23)** consumo excessivo de combustível - R\$ 30.783,49; (...)” (Acórdão nº 2.839/2007- **SESSÃO DE JULGAMENTO: 30/11/2007**);

**CONS. HUMBERTO BOSAPO:** “(...) **determinando** ao atual gestor que: (...) **9)** não realize despesas estranhas a Câmara, principalmente quanto ao consumo excessivo de combustível sendo que a Câmara Municipal possui apenas 1 veículo. (...)” (Acórdão nº 3.115/2009 - **SESSÃO DE JULGAMENTO: 11/12/2009**);

**CONS. OSCAR DA COSTA RIBEIRO:** “(...) face às seguintes irregularidades: (...) **15)** consumo excessivo de combustível, no valor total anual de R\$ 5.862,08, sendo que a Câmara possui apenas 01 (um) veículo; (...)” (Acórdão nº 1.271/2001 - **SESSÃO DE JULGAMENTO: 22/08/2001**);

**CONS. ANTONIO JOAQUIM:** “(...) **2)** o veículo da Câmara Municipal não está sendo usado pelos vereadores, porém, há alto índice de gasto com combustíveis; (...) **determinando** ao Sr. (...) que aperfeiçoe o Sistema de Controle Interno, estabelecendo normas de consumo de combustíveis, agindo de forma transparente e eficiente com os gastos públicos, visando ao interesse comum e a economicidade; (...)” (Acórdão nº 439/2010 - **SESSÃO DE JULGAMENTO: 11/03/2010**);

**CONS. VALTER ALBANO:** “(...) determinando à atual gestão que: (...) **3)** informe a este Tribunal acerca dos ressarcimentos realizados, tanto pela Secretária de Saúde, como pelos responsáveis pelos danos constatados por meio da Tomada de Contas Especial para verificação de desvios de combustíveis e óleo diesel, (...)” (Acórdão nº 682/2012 - **SESSÃO DE JULGAMENTO: 01/11/2012**)

276. Afigura-se, noutro norte, processualmente impossível que este Relator acolha a almejada tese recursal de que *“para se chegar a alguma conclusão acerca do consumo de combustível era preciso avaliar os fatos de forma detalhada e criteriosa, sob todos os aspectos, avaliando principalmente cada uma das viagens realizadas, os veículos utilizados, as distâncias percorridas, e o valor específico de cada abastecimento, dentre outros, para se evitar a generalização do cálculo”*. A toda vista que o acolhimento de tal tese recursal demandaria a prolação de determinação de abertura de Tomada de



Contas, decisão esta vedada em sede de Embargos Declaratórios, bem como de questionável eficácia e oportunidade.

277. De toda sorte, os atuais gestores do órgão têm proferido declarações reconhecendo a possibilidade e a necessidade de substancial redução de gastos, tanto no que tange ao consumo de combustíveis como em relação a gastos com publicidade, tópicos constantes do Voto original e que foram duramente contestados pelos Embargos Declaratórios.

278. Em 14/10/2014, o deputado Mauro Savi, Primeiro Secretário da Assembleia Legislativa, em entrevista ao portal de notícias MIDIA NEWS<sup>15</sup>, declarou que é possível economizar R\$ 20 milhões por ano no Poder Legislativo, *“com diminuição de gastos com pessoal, combustível, gráfica, imprensa e passagens aéreas”*.

279. Na mesma data, a coluna “Blog do Mauro”, do jornal A Gazeta, de Cuiabá, noticiou<sup>16</sup>:

**“Campanha**

*Atualmente ocupando a primeira-secretaria, Mauro Savi (PR) começa a fazer campanha pública pela Presidência da Casa. Ele promete demitir pessoal, cortar gastos com combustível, com serviços gráficos e passagens aéreas, mas, principalmente, com comunicação.*

**Cortes**

*De acordo com Mauro Savi, que é o ordenador de despesas do Legislativo estadual, com tais medidas seria possível economizar cerca de R\$ 20 milhões por ano.”*

280. Diversos outros veículos de imprensa publicaram matérias de semelhante teor, que representa o reconhecimento implícito do que foi apontado no Voto original deste Relator. Destarte, ao tempo em que louvo a anunciada disposição dos atuais gestores em

15 <http://a.midianews.com.br/conteudo.php?sid=1&cid=213073> acesso em 30/11/2014.

16 <http://www.blogdomauro.com.br/politica/blog-do-mauro-na-gazeta-181/24091> acesso em 30/11/2014.





racionalizar despesas, corrigir falhas e aprimorar controles, inclusive tendo adotado diversas medidas sugeridas no Acórdão embargado, reafirmo meu entendimento de que foram excessivos os gastos do órgão com combustíveis no exercício de 2011.

281. Ante o exposto, **não acolho a tese recursal de ocorrência simultânea de obscuridade e omissão na fixação da determinação contida no item “v”, nem na fixação da recomendação contida no item “e” do Acórdão embargado, as quais mantenho na sua inteireza.**

## 7. CONCLUSÃO

282. Procedida à análise circunstanciada dos argumentos apresentados pelos embargantes, reafirmo minha convicção quanto ao juízo meritório das presentes Contas de Gestão, nos termos da jurisprudência majoritária desta Corte de Contas ao julgar feitos em que o volume e a gravidade das falhas apontadas guardam semelhança com as constantes neste processo.

283. Em sentido oposto à afirmação dos Embargos de Declaração de que as determinações legais e recomendações constantes do Voto original *“são originárias de premissas e avaliações desprovidas de comprovação documental ou fática e/ou baseadas simplesmente em meras suposições”*, restou cabalmente demonstrado que cada uma das medidas corretivas remanescentes está robustamente amparada nas evidências e documentos constantes dos autos, bem como na legislação, doutrina e jurisprudência. De igual maneira, se alguma medida não foi proposta no Voto original é porque não havia nos autos elementos suficientes para respaldá-la técnica e juridicamente.

284. Na oportunidade, reitero meu respeito ao nobre papel institucional do Poder



Gabinete do Conselheiro Substituto  
Luiz Henrique Lima  
Telefone: 3613-7140 / 7188  
e-mail: luizhlima@tce.mt.gov.br

TCE/MT
Fls. _____
Rub. _____

Legislativo, cujo funcionamento é essencial à democracia.

Ante o exposto, com fulcro no artigo 1º, XIV da Lei Complementar nº 269/2007 e no artigo 276 do RITCMT, acolho parcialmente o Parecer nº. 4.231/2014, da lavra do Procurador Geral de Contas William de Almeida Brito Junior, para:

**I. ACOLHER PARCIALMENTE OS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO**, com vistas a sanar:

1.1. a **omissão** no julgamento do alegado descumprimento do artigo 148 da CEMT, e, sem efeitos infringentes, concluir que a ALMT não observou o disposto no artigo 148 da CEMT ante a publicação incompleta de seu lotacionograma, **mantendo, assim, a determinação constante no item “aa” da parte dispositiva do Acórdão embargado;**

1.2. a **omissão** em analisar e reconhecer a incompetência absoluta desta Relatoria para apreciar a responsabilidade pela edição da Lei Estadual nº. 9.485/2010 e, assim, **determinar a exclusão da determinação descrita no item “x” do Acórdão embargado;**

1.3. a **contradição** constante na determinação fixada no item “m” do Acórdão embargado ante a afirmação nas razões de voto de presunção de legitimidade do atesto realizado pelo Deputado Dilceu Dalbosco, e do



Gabinete do Conselheiro Substituto  
Luiz Henrique Lima  
Telefone: 3613-7140 / 7188  
e-mail: luizhlima@tce.mt.gov.br

TCE/MT
Fls. _____
Rub. _____

atesto dos serviços prestados pela empresa Virtual Ltda., determinando-se, por conseguinte, a exclusão da determinação descrita no item “m” do Acórdão embargado;

1.4. a contradição entre a afirmação de que os 98 (noventa e oito) veículos eram dos Deputados disponibilizados para os serviços no interior, e a determinação de que estes 98 (noventa e oito) veículos deveriam ser registrados no acervo patrimonial da ALMT, e determinar a exclusão da parte final da determinação lançada no item “u” do Acórdão embargado para, onde se lê: “discrimine os veículos oficiais que estão sendo utilizados, sobretudo sua quantidade, bem como os registre perante o acervo patrimonial público do jurisdicionado”; em substituição, manter-se a determinação nos seguintes termos: “discrimine os veículos que estão sendo utilizados para os serviços oficiais do órgão, sobretudo sua quantidade”;

1.5. a obscuridade na afirmação de que o consumo de combustível é incompatível com a finalidade institucional da ALMT, para excluir da fundamentação do voto a expressão, constante às fls. 114 do voto, de que “(...) afigura-se incompatível com a



Gabinete do Conselheiro Substituto  
Luiz Henrique Lima  
Telefone: 3613-7140 / 7188  
e-mail: luizhlima@tce.mt.gov.br

TCE/MT
Fls. _____
Rub. _____

**finalidade institucional do órgão (...)**;

1.6. a **contradição** entre as determinações contidas nos itens “i” e “j” do Acórdão embargado e a preliminar de mérito suscitada *ex officio* de incompetência da Relatoria para apreciar e julgar a alegação técnica de que seria ilícita a repactuação do Contrato nº. 001/2011/ALMT celebrado com a empresa Tocantins Serviços Gerais de Limpeza Ltda., e, assim, determinar a **exclusão das determinações contidas nos itens “i”, “j” e “n” do Acórdão embargado**;

1.7. a **contradição** existente entre as razões de decidir e o dispositivo do Acórdão referente à determinação do item “k”, haja vista que a fundamentação apresentada no voto do Conselheiro Relator foi no sentido de não estar configurada a aludida irregularidade, e, assim, determinar a **exclusão da determinação descrita no item “k” do Acórdão embargado**;

1.8. a **contradição** entre as determinações contida no item “bb” do Acórdão embargado e a preliminar de mérito suscitada *ex officio* de incompetência da Relatoria para apreciar e julgar a alegação técnica de que seria



Gabinete do Conselheiro Substituto

Luiz Henrique Lima

Telefone: 3613-7140 / 7188

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

TCE/MT

Fls. \_\_\_\_\_

Rub. \_\_\_\_\_

ilícita a omissão em apenar pecuniariamente a empresa G. S. do Espírito Santo e, assim, **determinar a exclusão da determinação descrita no item “bb” do Acórdão embargado;**

1.9. a **contradição** existente entre as razões de decidir e o dispositivo do Acórdão referente à recomendação do item “h”, e, assim, **determinar a exclusão da recomendação descrita no item “h” do Acórdão embargado;**

**II. SANAR ERRO MATERIAL NA REDAÇÃO DO ITEM 6**, para determinar a substituição da redação original do **item “e” da parte dispositiva do Acórdão embargado**, de modo que passe a constar a seguinte redação: “e. *avalie a depreciação de seus bens públicos, para fins de leilão dos mesmos, de acordo com a **Resolução CFC nº. 1.170/2009**, respeitado o valor médio de mercado*”;

**III. REJEITAR OS DEMAIS PONTOS DOS EMBARGOS E MANTER AS DETERMINAÇÕES DESCRITAS NOS ITENS “a”, “b”, “c”, “d”, “f”, “g”, “h”, “l”, “o”, “p”, “q”, “r”, “s”, “t”, “v”, “w”, “y”, e “z”, BEM COMO AS RECOMENDAÇÕES CONSTANTES DOS ITENS “a”, “b”, “c”, “d”, “e”, “f” e “g” DO ACÓRDÃO Nº 601/2012-TCE/PLENÁRIO;**

**IV. ENCAMINHAR** à Comissão de Uniformização de Jurisprudência proposta de exame do entendimento que a legitimidade recursal para questionar o conteúdo de determinações e recomendações expedidas em processos de contas anuais não pertence aos ex-gestores responsáveis pelo exercício cujas contas foram julgadas, mas àqueles





incumbidos da gestão no exercício em curso no momento da publicação do Acórdão julgador.

É como voto.

Cuiabá, 11 de dezembro de 2014.

**LUIZ HENRIQUE LIMA**  
**CONSELHEIRO SUBSTITUTO**