



**PROCESSO Nº : 16.467-4/2017 (AUTOS DIGITAIS)**  
**ASSUNTO : TOMADA DE CONTAS ORDINÁRIA**  
**UNIDADE : SECRETARIA MUNICIPAL DE CULTURA, ESPORTE E TURISMO DE CUIABÁ**  
**RESPONSÁVEL : MARCOS FABRÍCIO NUNES DOS SANTOS (ex-Gestor)**  
**RELATOR : CONSELHEIRO LUIZ HENRIQUE LIMA**

### **DILIGÊNCIA MPC Nº 193/2018**

O **Ministério Público de Contas**, instituição permanente e essencial às funções de fiscalização e controle externo (art. 51 da Constituição do Estado de Mato Grosso), representado pelo Procurador de Contas que ao final subscreve, no uso de suas atribuições institucionais, vem à digna presença de Vossa Excelência, nos termos do art. 100 do Regimento Interno dessa Egrégia Corte de Contas (Resolução Normativa nº 14/2007), **converter** a emissão de parecer em **PEDIDO DE DILIGÊNCIA**, nos termos a seguir expostos.

#### **1. SÍNTESE FÁTICA**

1. Trata-se de Tomada de Contas Ordinária, iniciada por determinação constante no **Acórdão nº 203/2017**, que julgou Recurso Ordinário interposto contra decisão proferida no julgamento das Contas Anuais de Gestão, exercício de 2014, da Secretaria Municipal de Turismo de Cuiabá, com o objetivo de apurar a execução de despesas públicas decorrentes do Contrato n. 10.965/2014, conforme se observa no seguinte trecho da decisão colegiada:

“acompanhando o voto do Conselheiro Presidente Antonio Joaquim apresentado em Sessão Plenária e de acordo, em parte, com o Parecer-Vista nº 1.353/2017 do Ministério Público de Contas, em dar **PROVIMENTO PARCIAL** ao Recurso Ordinário constante do documento



nº 228-3/2016, interposto pelo Sr. Marcus Fabrício Nunes dos Santos, ex-gestor da Secretaria Municipal de Turismo de Cuiabá, neste ato representado pelos procuradores Murillo Barros da Silva Freire - OAB/MT nº 8.942, Darlã Martins Vargas - OAB/MT nº 5.300B, e Washington Luís Carvalho Oliveira - OAB/MT nº 19.297, em face da decisão proferida por meio do Acórdão nº 207/2015-SC, no sentido de: **1) excluir a condenação de restituição** solidária de R\$ 159.000,00 (cento e cinquenta e nove mil reais) e a respectiva **multa** de R\$ 15.900,00 (quinze mil e novecentos reais), correspondente a 10% do dano, imputadas ao Sr. Marcus Fabrício Nunes dos Santos e à empresa Carlos Oliveira Coelho ME (Gráfica Gênesis Solução em Impressos Gráficos); e, **2) alterar** o julgamento das contas anuais de gestão do exercício de 2014 da Secretaria Municipal de Turismo de Cuiabá de irregulares para **regulares**, o que implica no afastamento da sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança; **mantendo-se** inalterados os demais termos da decisão recorrida, conforme fundamentos do voto do Revisor. **Determina-se a instauração de Tomada de Contas Ordinária, para que as despesas assumidas com o Contrato nº 10.965/2014 sejam avaliadas sob as seguintes perspectivas: a) legalidade - regularidade da liquidação da despesa; b) legitimidade - interesse público na aquisição de matérias de divulgação supostamente entregues após o evento que justificou a sua confecção - Copa do Mundo; e, c) economicidade - com análise do preço e da compatibilidade entre a quantidade contratada e a demanda que seria atendida.** Encaminhe-se cópia desta decisão à Gerência de Protocolo, para autuar a citada Tomada de Contas, nos termos da Orientação Normativa nº 02/2015.”

2. Em sede de **Relatório Preliminar**<sup>1</sup>, a equipe técnica manifestou pela citação do ex-Secretário, Marcus Fabrício Nunes dos Santos, da ex-Chefe da Coordenadoria Administrativa e Financeira, Sra. Michele Cruz Silveira e da Gráfica Gênesis Solução em Impressos Gráficos, Carlos Oliveira Coelho ME.

3. Devidamente citados, a Sra. Michele Cruz Silveira apresentou justificativas<sup>2</sup>, assim como o ex-Secretário<sup>3</sup>, Sr. Marcus Fabrício Nunes dos Santos. Por outro lado, não constam justificativas da Gráfica Gênesis tampouco se tem notícia de que o Sr. Paulo César de Figueiredo Taques (então fiscal do contrato) tivesse sido citado.

1 Documento digital n. 32790/2018.

2 Documento externo n. 47758/2018.

3 Documento externo. 57061/2018.



4. Em sede de **Relatório Técnico de Defesa**<sup>4</sup>, a equipe técnica alega o que seria uma prejudicial de mérito, deixando-se de apreciar os argumentos e provas juntadas pela defesa acerca do apontamento, consistente no processamento de despesa pública (**nota fiscal n. 71 - Contrato nº 10.965/2014**), resultando-se prejuízos ao erário, no importe de R\$ 159.000,00. Nesse sentido, opinou pela extinção dos autos sem resolução de mérito. Alternativamente, manifestou pela iliquidez das contas, já que não teria tido acesso ao processo originário da despesa.

5. Vieram os autos para manifestação ministerial.

6. **É o relatório.**

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

7. Compulsando os autos, verifica-se que o processo demanda instrução complementar.

8. É que, para equipe técnica, teria havido erro processual no julgamento, a indicar nulidade desta Tomada de Contas Ordinária, sob o argumento de violação ao princípio da adstrição, culminando-se com o julgamento *extra petita*, isto é, julgamento diverso do que seria postulado.

9. Veja-se:

**O limite da sentença é o pedido**, com a sua fundamentação. É o que a doutrina denomina de **princípio da adstrição**, princípio da congruência ou da conformidade, que é desdobramento do princípio do dispositivo (art. 2º). **O afastamento desse limite caracteriza as sentenças *citra petita*, *ultra petita* e *extra petita***, o que constitui vícios e, portanto, acarreta a nulidade do ato decisório.

Conforme se vislumbra, o julgamento do recurso ordinário **tratou-se de uma decisão *extra petita*, ou seja, quando a providência jurisdicional**

---

4 Documento digital n. 106742/2018.



**deferida é diversa da que foi postulada;** quando o juiz defere a prestação pedida com base em fundamento não invocado; quando o juiz acolhe defesa não arguida pelo réu, a menos que haja previsão legal para o conhecimento de ofício (art. 337, § 5º, CPC/2015).

**No caso em exame, no Julgamento do Recurso Ordinário, a pretensão deferida foi fora (extra) à pretendida pelo Recorrente,** pois este buscava a reforma do Acórdão nº 207/2015 – SC, para excluir as condenações e, no julgamento do recurso, **além de prover tal pleito, o julgado inovou, saindo fora do pedido formulado no Recurso Ordinário, determinando a instauração da Tomada de Contas Ordinária para apurar o Contrato nº 10.965/2014,** sob as perspectivas de legalidade (regularidade da liquidação da despesa), de legitimidade (interesse público na aquisição de matérias de divulgação supostamente entregues após o evento que justificou a sua confecção - Copa do Mundo) e de economicidade (com análise do preço e da compatibilidade entre a quantidade contratada e a demanda que seria atendida).

10. Pois bem.

11. Para a equipe técnica, esta Corte de Contas teria cometido o erro processual ao excluir a responsabilidade do ex-Gestor e, ao mesmo tempo, converter o apontamento na instauração desta Tomada de Contas Ordinária.

12. Veja-se, no ponto, a síntese do julgado que teria violado o princípio da adstrição<sup>5</sup>, segundo o qual seria defeso ao julgador decidir de maneira diversa da postulada pelas partes:

**1) excluir a condenação de restituição** solidária de R\$ 159.000,00 (cento e cinquenta e nove mil reais) e a respectiva **multa** de R\$ 15.900,00 (quinze mil e novecentos reais), correspondente a 10% do dano, imputadas ao Sr. Marcus Fabrício Nunes do Santos e à empresa Carlos Oliveira Coelho ME (Gráfica Gênesis Solução em Impressos Gráficos); e, 2) alterar o julgamento das contas anuais de gestão do exercício de 2014 da Secretaria Municipal de Turismo de Cuiabá de irregulares para **regulares**, o que implica no afastamento da sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança; **mantendo-se** inalterados os demais termos da decisão recorrida, conforme fundamentos do voto do Revisor. **Determina-se a instauração de Tomada de Contas Ordinária,**

5 Código de Processo Civil (Lei n. 13.105, de 2015): Art. 492. É vedado ao juiz proferir decisão de natureza diversa da pedida, bem como condenar a parte em quantidade superior ou em objeto diverso do que lhe foi demandado.



para que as despesas assumidas com o Contrato nº 10.965/2014 sejam avaliadas sob as seguintes perspectivas: a) legalidade - regularidade da liquidação da despesa; b) legitimidade - interesse público na aquisição de matérias de divulgação supostamente entregues após o evento que justificou a sua confecção - Copa do Mundo; e, c) economicidade - com análise do preço e da compatibilidade entre a quantidade contratada e a demanda que seria atendida.

13. Compulsando o voto relator<sup>6</sup> do Recurso Ordinário supracitado, verifica-se que, naquela ocasião, teriam sido constatados indícios de que a despesa tivesse sido parcialmente executada, gerando-se, pois, dúvidas ao julgador quanto à restituição integral dos valores, senão veja-se:

Feito este registro, voltamos à análise do recurso: vejo que de fato não há documentos idôneos para comprovar a **totalidade da execução do objeto**. Por outro lado, noto que há indícios que os serviços contratados foram, **pelo menos parcialmente**, executados.

Assim, se há dúvidas a respeito do *quantum*, entendo ser temerário determinar a restituição de valores ao erário sem a devida quantificação do que foi ou não executado e, conseqüentemente, do que deve ou não ser restituído.

Diante do exposto, como julgador **não me sinto confortável em condenar o gestor em restituir a totalidade dos valores pagos, referente à nota fiscal nº 71**, pois, conforme mencionado acima, há indícios que parte do objeto foi executado e, desse modo, imputar ressarcimento quanto à totalidade da nota poderia ser precipitado e injusto.

De qualquer forma, deixo consignado a minha opinião no sentido de que **o presente processo carece de instrução probatória**. Não há nos autos qualquer conteúdo capaz de firmar o convencimento deste julgador de que o serviço foi de fato integralmente prestado.

Assim, considerando a competência deste Relator para determinar **diligências consideradas necessárias ao saneamento do processo, entendendo que é imprescindível a instauração de Tomada de Contas Ordinária, com o objetivo de apurar eventual dano causado e a responsabilidade do ex gestor.**

14. Como visto, o apontamento fora convertido em Tomada de Contas, tendo em vista a falta de conteúdo capaz de firmar o convencimento do julgador.

---

6 Documento digital n. 168240/2017, autos do Processo n. 22519/2017.



15. Trata-se, pois, de medida amparada no interesse público primário, ou seja, da coletividade em saber se os recursos foram ou não empregados em conformidade com o contrato.

16. Aliás, no âmbito dos processos de contas, não se aplica o princípio da adstrição, da congruência ou da conformidade, o qual é natural do contencioso comum, exercido perante as Cortes de Justiça.

17. Com efeito, trata-se de princípio que decorre da **inércia**<sup>7</sup> da jurisdição comum, já que os juízes em geral, por via de regra, não podem iniciar processos.

18. No âmbito dos processos de contas, todavia, as fiscalizações podem ser deflagradas de ofício<sup>8</sup> pelos Conselheiros de Contas, em homenagem ao **princípio da indisponibilidade do interesse público**, a revelar a não incidência do princípio da adstrição.

19. Esse, aliás, tem sido o entendimento desta Corte de Contas, senão veja-se<sup>9</sup>:

**Na verdade, os recorrentes confundem o princípio da adstrição com a legitimidade e competência fiscalizatório dos Tribunais de Contas. O princípio da adstrição ou congruência está relacionado ao fato de o magistrado ter o dever de decidir a lide nos limites objetivados pelas partes.**

**Já a legitimidade dos Tribunais de Contas para exercer o controle externo está ligado ao seu poder de fiscalização inerente às atribuições constitucionais de modo que os Tribunais, por meio de seus auditores, podem em qualquer momento e de ofício apurar**

---

<sup>7</sup> Código de Processo Civil (Lei n. 13.105, de 2015): **Art. 20 O processo começa por iniciativa da parte** e se desenvolve por impulso oficial, salvo as exceções previstas em lei. grifou-se

<sup>8</sup> Constituição de 1988: Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: (...) **V - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial**, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II; grifou-se

<sup>9</sup> Voto do Conselheiro Valter Albano da Silva, autos do Processo n. 13.275-6/2015.



irregularidades, desde que respeitado o devido processo legal, o contraditório e ampla defesa, razão pela qual o § 2º do artigo 219 do Regimento Interno, aduz que “a participação do denunciante ou representante cessa com a apresentação da denúncia ou representação”. grifou-se

20. Outro não tem sido o entendimento do Tribunal de Contas do Distrito Federal e do TCU, senão veja-se, respectivamente:

92. REPRESENTAÇÃO DE MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS. ATUAÇÃO POSTERIOR COMO FISCAL DA LEI. IMPEDIMENTO DO REPRESENTANTE MINISTERIAL. **PRINCÍPIO DA INÉRCIA E DA ADSTRIÇÃO**. ATUAÇÃO POR PROVOCAÇÃO. **PODER DE OFÍCIO**. AMPLIAÇÃO DO OBJETO DA DENÚNCIA OU REPRESENTAÇÃO.

(...)

2. O Tribunal de Contas tem o poder-dever de agir de ofício no exercício das suas atribuições constitucionais e por isso, não se sujeita ao princípio da inércia ou da adstrição (congruência), isto é, a Corte de Contas não se vincula aos termos da denúncia ou representação, podendo, ao contrário, ampliar o objeto analisado, independente da anuência dos denunciados/fiscalizados. **Decisão por unanimidade. Processo nº 16357/2015 - e. Decisão 6102/2017. Precedente (item 2): Acórdão TCU: 277/2014–P.** grifou-se

#### **Acórdão 277/2014 TCU**

(...)

6. Primeiramente, cumpre esclarecer que este Tribunal, no cumprimento do poder-dever de fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio (art. 71, inciso VI, da Constituição Federal), não se atém aos termos da denúncia. **A ele não se aplica o princípio da inércia judicial, que restringe a apreciação do juiz ao que for relatado pelas partes.** E o que se verificou no saneamento dos presentes autos é que, além da subcontratação do objeto ter sido feita de forma irregular, os veículos utilizados na prestação dos serviços estavam em péssimo estado de conservação, colocando em risco a vida dos usuários e representando uma aplicação temerária dos recursos em razão da má qualidade dos serviços. grifou-se

21. Pelo exposto, e considerando-se que a instrução encontra-se incompleta<sup>10</sup>, vale dizer: sem a citação de todos os responsáveis e sem que fosse

<sup>10</sup> Regimento Interno TCE/MT: art. 141. Esgotado prazo para manifestação do interessado, os autos retornarão à unidade técnica respectiva para análise do que foi apresentado ou providências. (...) § 2º. Efetuada a análise da defesa e permanecendo irregularidades não sanadas, o relator concederá ao interessado ou seu procurador, nos processos de prestação e tomada de contas, prazo improrrogável de



facultada a apresentação de Alegações Finais (contraditório), manifesta-se pela devolução dos autos ao gabinete do Relator, a fim de que sejam citados os demais responsáveis, em especial a Gráfica Gênesis Solução em Impressos Gráficos (Carlos Oliveira Coelho ME) e o Sr. Paulo César de Figueiredo Taques (então fiscal do contrato).

22. Por fim, não é o caso de **contas iliquidáveis**<sup>11</sup>, como alega a equipe técnica. É que constam dos autos do processo, os responsáveis pelo processamento da despesa, dentre eles a **nota de ordem bancária e a nota fiscal**<sup>12</sup> que deram origem ao pagamento, enfim, há elementos de prova que autorizam o julgamento do mérito da demanda, em homenagem ao **princípio da primazia do julgamento de mérito**<sup>13</sup>.

### 3. PEDIDOS

23. Desta forma, o **Ministério Público de Contas**, no uso de suas atribuições institucionais, **entende imprescindível a conversão da apreciação da Tomada de Contas Ordinária em Diligência**, com fundamento no art. 100 do RITCE/MT, com a finalidade de que os autos **retornem ao Gabinete do Relator para complementação da instrução processual**, nos seguintes termos:

**a) devolução** dos os autos ao gabinete do Relator, a fim de que sejam **citados**: a Gráfica Gênesis Solução em Impressos Gráficos (Carlos Oliveira Coelho ME) e o Sr. Paulo César de Figueiredo Taques (então fiscal do contrato);

---

5 (cinco) dias para a apresentação das alegações finais sobre matéria constante dos autos, mediante publicação no Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas, vedada a juntada de documentos. (...) § 6º. Com a instrução completa e o parecer ministerial, o Relator elaborará relatório e voto ou emitirá julgamento singular, classificando as irregularidades, se existentes, nos termos definidos pelo Tribunal, encaminhando os autos à Secretaria Geral do Tribunal Pleno para as providências.

11 RI do TCE/MT: Art. 190. Ao julgar as contas o Tribunal Pleno ou as Câmaras decidirão se estas são regulares, regulares com recomendações e/ou determinações legais, ou irregulares, **e, em não sendo materialmente possível o julgamento das contas, as declararão iliquidáveis**. grifou-se

12 Anexo Relatório Técnico, doc. Digital n. 84620/2015, pág. 49/50, autos do Processo n. 22519/2014.

13 Código de Processo Civil (Lei n. 13.105, de 2015): Art. 4º As partes têm o direito de obter em prazo razoável **a solução integral do mérito, incluída a atividade satisfativa**. grifou-se



b) após, sejam encaminhadas as justificativas eventualmente apresentadas à equipe técnica, para elaboração de **Relatório Técnico de Defesa**, incluindo-se a análise de mérito desta Tomada de Contas Ordinária;

c) em seguida, oportunize-se prazo para apresentação de **Alegações Finais** (art. 141, §2º, RI do TCE/MT) a todos os responsáveis;

d) após, pelo **retorno** dos autos ao **Ministério Público de Contas**, no prazo regimental, para emissão de parecer conclusivo, conforme estabelecido no art. 99, III, do RITCE/MT.

**Ministério Público de Contas**, Cuiabá, 20 de agosto de 2018.

(assinatura digital<sup>14</sup>)  
**ALISSON CARVALHO DE ALENCAR**  
Procurador-geral Substituto

---

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