



PROCESSO Nº : 17.963-9/2017 (AUTOS DIGITAIS)  
ASSUNTO : TOMADA DE CONTAS ORDINÁRIA  
UNIDADE : CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO  
ECONÔMICO, SOCIAL E TURÍSTICO DO COMPLEXO NASCENTE DO  
PANTANAL  
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MATO GROSSO  
RELATOR : CONSELHEIRO SÉRGIO RICARDO

### PARECER Nº 1.122/2022

TOMADA DE CONTAS ORDINÁRIA ORIGINÁRIA DE AUDITORIA COORDENADA. EXERCÍCIOS DE 2014 E 2015. CIDESAT, TCE/MT e AL/MT. PREGÃO PRESENCIAL Nº 03/2014 – ATA DE REGISTRO DE PREÇOS Nº 02/2014, CONTRATO DE ADESÃO Nº 33/2014 (TCE/MT) e CONTRATO DE ADESÃO Nº 18/2015 (AL/MT). VÍCIOS NA INSTAURAÇÃO E NO DESENVOLVIMENTO VÁLIDO E REGULAR DO PROCESSO. PARECER PELA NULIDADE DOS ATOS PROCESSUAIS DESDE A DECISÃO DO PRESIDENTE QUE DETERMINOU A INSTAURAÇÃO DE AUDITORIA COORDENADA, NO MÉRITO, PELA ILIQUIDEZ DA TOMADA DE CONTAS.

## 1. RELATÓRIO

1. Trata-se de **Tomada de Contas Ordinária** formalizada após a conversão de **Auditoria Coordenada**<sup>1</sup>, instaurada por decisão do Presidente, após solicitação enviada pela Delegacia Especializada em Crimes Fazendários e Contra a Administração Pública<sup>2</sup>, visando instruir o Inquérito Policial nº 214/2016, que investiga a ocorrência de irregularidades no **Pregão Presencial nº 03/2014 – ARP nº 02/2014**, realizado pelo Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Econômico, Social e Turístico do Complexo Nascente do Pantanal – CIDESAT, objeto de adesão pelo Tribunal de Contas do Estado (**Contrato nº 33/2014**) e pela Assembleia Legislativa de Mato Grosso (**Contrato nº 18/2015**).

1. **Relatório Técnico** – Documento digital nº 199665/2018.

2. **Documento Externo** – Ofício nº 1203/2017/DECFCAP – Documento digital nº 192484/2017.



2. Após o recebimento do Ofício enviado pela Delegacia de Polícia especializada, por determinação do então Presidente do TCE/MT, houve análise do requerimento pela **Secretaria de Informações Estratégicas**<sup>3</sup>, que sugeriu:

Em face de todo o exposto, especialmente os seguintes indicativos de risco: **1)** Pela ausência de funcionários informados na RAIS da empresa Original Soluções Tecnologia Ltda – EPP no ano de 2014; **2)** Pela sua significativa evolução, especialmente o aumento de seu capital social de R\$ 80.000,00 para R\$ 1.000.000,00) após vencer o Pregão Presencial nº 03/2014; **3)** Por já ter tido como sócia uma menor de idade; **4)** Por não haver informação sobre a execução da citada licitação no sistema APLIC (contrato, empenhos, liquidações e pagamentos); **5)** Pelo fato da Multi Assessoria Tributária e Comunicação ter em 2014 apenas 01 empregado informado na RAIS; **6)** Pelo fato de ambas empresas estarem em endereços muito próximos; **7)** Pelo objeto da licitação que refere-se a Apoio Administrativo, tema esse que ganhou o noticiário local envolvendo a FAESP, e pela alta materialidade envolvida do citado pregão e demais despesas decorrentes de adesões a sua ata, sugerimos que seja adotada ação de controle por esse Tribunal de Contas, especialmente para verificação da execução contratual e do preço praticado, sobre o Pregão Presencial nº 03/2014, suas adesões e execuções contratuais e de despesa que decorreram do pregão original e das adesões por outros órgãos.

Sugerimos também e como base no critério de materialidade, que seja adotada ação de controle sobre eventuais execuções contratuais e de despesas envolvendo a empresa Multi Assessoria Tributária e Comunicação e a UNEMAT e Prefeitura Municipal de Sapezal. (grifou-se)

3. A **Secretaria-Geral de Controle Externo**<sup>4</sup>, por sua vez, manifestou-se pela realização de **ação de fiscalização coordenada sobre o Pregão Presencial nº 03/2014, sobre as adesões à respectiva Ata de Registro de Preços e respectivas execuções de despesas**. Por outro lado, entendeu que a ação de controle sobre a empresa Multi Assessoria, UNEMAT e Prefeitura de Sapezal fugiria do escopo do requerimento, razão pela qual sugeriu a remessa de cópia do autos à Secex competente pela fiscalização das unidades jurisdicionadas.

4. Acolhendo a proposta da SEGECEX, o então **Presidente**<sup>5</sup> desta Corte

3. **Informação** – Documento digital nº 233147/2017.

4. **Informação** – Documento digital nº 324153/2017.

5. **Decisão** – Documento digital nº 327267/2017.



assim decidiu:

Considerando as informações técnicas prestadas pela Secretaria de Informações Estratégicas e pela SEGECEX, acato os posicionamentos exarados e, dessa forma, observo que o objeto do requerimento em tela apresenta indícios de irregularidades gravíssimas, bem como alta materialidade, sendo, portanto, pertinente a realização de ação de fiscalização coordenada sobre o Pregão Presencial nº 03/2014, sobre as adesões à respectiva Ata de Registro de Preços e sobre a execução das despesas decorrentes das adesões, com o objetivo de verificar a regularidade e economicidades dos atos.

Dessa forma, tendo em vista as disposições do artigo 5º, § 1º e artigo 6º, § 2º, ambos da Resolução Normativa TCE/MT nº 15/2016, e com fulcro no artigo 128-F, § 2º, do Regimento Interno TCE/MT, **determino a realização de auditoria coordenada** sobre o tema, e, assim, encaminhem-se os autos ao Núcleo de Expediente para realizar o processamento eletrônico aleatório, de forma que as ações de controle e todas as etapas da fiscalização fiquem concentradas na Secretaria de Controle Externo da respectiva relatoria.

Já quanto a sugestão de realização de ação fiscalizatória sobre a empresa Multi Assessoria Tributária e Comunicação, a UNEMAT e a Prefeitura Municipal de Sapezal, entendo de forma semelhante à SEGECEX, no sentido de que tal pedido foge do escopo de presente requerimento. Porém, determino a remessa de cópia integral destes autos à Secex responsável pela fiscalização anual das duas últimas unidades gestoras, qual seja a **quarta relatoria**, para fins de subsidiar o planejamento fiscalizatório dessas unidades.

5. Por meio de **sorteio eletrônico**<sup>6</sup>, nos termos do § 2º do art. 6º da Resolução Normativa nº 15/2016, definiu-se a competência do Auditor Substituto de Conselheiro Luiz Henrique Lima para relatar o feito, em substituição ao Conselheiro da quinta relatoria.

6. Submetidos os autos à análise da **Secretaria de Controle Externo**<sup>7</sup>, esta, com vistas a evitar a arguição de nulidade processual, sugeriu que fosse delimitado o escopo desta auditoria de modo a abranger os atos praticados pelos jurisdicionados envolvidos, com exceção da adesão promovida por este Tribunal cuja apuração deveria ser remetida à Corregedoria-Geral do TCE.

7. O então **Relator**<sup>8</sup>, entretanto, entendeu que o escopo abrange as

6. **Termo de Sorteio** – Documento digital nº 11040/2018.

7. **Relatório Técnico** – Documento digital nº 61566/2018.

8. **Decisão** – Documento digital nº 86817/2018.



competências de controle externo desta Corte, de modo que caso os achados de auditoria apontassem atitudes de membros e servidores que contrariassem o código de conduta, o processo deveria ser objeto de nova análise para eventual desmembramento e condução, a partir de então, pela Corregedoria-Geral. Nesses termos, decidiu pela devolução dos autos à unidade instrutória.

8. Ato contínuo, a Secretaria de Controle Externo de Administração Estadual emitiu **Relatório Preliminar de Auditoria**<sup>9</sup>, apontando as seguintes irregularidades:

#### CIDESAT

##### **Achado de auditoria nº 1**

**Responsável:** Darius Antonio Carniel – Secretário Executivo do Cidesat

**Q1A1** - Os motivos alegados para a contratação não se apoiaram em elementos concretos que justificassem a real necessidade dos serviços pelos entes consorciados, revelando falta de planejamento do Pregão Presencial no 03/2014 do CIDESAT. **(GB 99)**

##### **Achado de auditoria nº 2**

**Responsáveis:** Wilson Luiz Soares Pereira - Ex-Superintendente de Patrimônio e Serviços da SAD/MT.

Original Solução Tecnológicas LTDA-EPP

Sidnei Garcia (sócio-administrador)

Darius Antonio Carniel – Secretário Executivo do Cidesat

Danilo Ricardo Pivetta – Contador do Cidesat.

**Q2A2** - A empresa Original Soluções Tecnológicas LTDA-ME, vencedora do Pregão Presencial no 03/2014-CIDESAT, apresentou atestados de capacidade técnica com conteúdo falso, em prejuízo a lisura, a legalidade e a moralidade do certame. **(GB 13)**

##### **Achado de auditoria nº 3**

**Responsáveis:** Darius Antonio Carniel – Secretário Executivo do Cidesat

Original Solução Tecnológicas LTDA-EPP

Sidnei Garcia (sócio-administrador)

Multi Assessoria Tributária e Comunicação Ltda. ME – empresa participante

**Q3A3** - Emissão de atestado de visita técnica sem que ficasse demonstrada a efetiva realização das vistorias pelas empresas licitantes como forma de comprovar o conhecimento das condições locais para o cumprimento das futuras obrigações contratuais. **(GB 13)**

##### **Achado de auditoria nº 4**

**Responsável:** Darius Antonio Carniel – Secretário Executivo do Cidesat

9. **Relatório Técnico** – Documento digital nº 61566/2018.



**Q4A4** - O Edital de Pregão e seu respectivo Termo de Referência estabeleceram critério subjetivo de avaliação de proposta ao prever a realização da etapa denominada "Prova de Conceito" sem estipular objetivamente quais critérios de aferição da solução tecnológica seriam adotados para declaração do vencedor, em violação aos princípios do julgamento objetivo, da impessoalidade e da transparência. **(GB 17)**

#### TCE/MT

##### **Achado de auditoria nº 5**

**Responsáveis:** Marcos José da Silva – Secretário Executivo de Administração do TCE

Marcelo Catalano Correa – Coordenador do Núcleo de Patrimônio do TCE

Walter Udson Fernandes – Coordenador do Serviço de Material e Patrimônio

**Q5A5** - Não houve demonstração da compatibilidade entre a demanda do TCEMT com o objeto discriminado na Ata de Registro de Preços, de forma a justificar a adesão à ata. **(GB 13)**

##### **Achado de auditoria nº 6**

**Responsáveis:** Marcos José da Silva – Secretário Executivo de Administração do TCE

Marcelo Catalano Correa – Coordenador do Núcleo de Patrimônio do TCE

Walter Udson Fernandes – Coordenador do Serviço de Material e Patrimônio

**Q6A6** - Não ficou demonstrada a vantajosidade em se aderir a Ata de Registro de Preços do Pregão Presencial no 03/2014 do CIDESAT. **(HB 05)**

##### **Achado de auditoria nº 7**

**Responsáveis:** Marcos José da Silva – Secretário Executivo de Administração do TCE

Marcelo Catalano Correa – Coordenador do Núcleo de Patrimônio do TCE

Walter Udson Fernandes – Coordenador do Serviço de Material e Patrimônio e Fiscal do Contrato nº 33/2014

Wises Martins Monteiro – Fiscal do Contrato nº 33/2014  
Original Soluções Tecnológicas LTDA-EPP

**Q7A7** - Os produtos não foram entregues assim como os serviços não foram prestados na forma e condições contratualmente estabelecidas, não atendendo aos objetivos da contratação, causando prejuízo ao erário no montante de **R\$ 2.665.646,51**. **(HB 01)**

#### AL/MT

##### **Achado de auditoria nº 8**

**Responsáveis:** Tschaes Franciel Tschá – Secretário-Geral da AL

Francisco Xavier da Cunha Filho – Secretário de Administração e Patrimônio da AL

Cezar Augusto Ribas Matzenbacher – Gerente de





Material e Patrimônio da AL e Fiscal do Contrato nº 18/2015

**Q8A8** - Não houve demonstração da compatibilidade entre a demanda da AL-MT com o objeto discriminado na Ata de Registro de Preços, de forma a justificar a adesão a ata. (GB 13)

**Achado de auditoria nº 9**

**Responsável:** Tschales Franciel Tschá – Secretário-Geral da AL

**Q9A9** - Não ficou demonstrada a vantagem em se aderir a Ata de Registro de Preços do Pregão Presencial no 03/2014 do CIDESAT. (HB 05)

**Achado de auditoria nº 10**

**Responsáveis:** Original Soluções Tecnológicas LTDA-EPP

Tschales Franciel Tschá – Secretário-Geral da AL

Francisco Xavier da Cunha Filho – Secretário de Administração e Patrimônio da AL

Cezar Augusto Ribas Matzenbacher – Gerente de Material e Patrimônio da AL

**Q10A10** - Os produtos não foram entregues assim como os serviços não foram prestados na forma e condições contratualmente estabelecidas, não atendendo aos objetivos da contratação, causando prejuízo ao erário no montante de **R\$ 3.847.670,07**. (HB 01)

9. Diante disso, a equipe de auditoria apresentou a seguinte proposta de encaminhamento:

Sugere-se ao eminente Relator, com fundamento no disposto no art. 149-A da Resolução Normativa no 14/2007 (RITCE), que, antes de promover a citação dos responsáveis, determine a **conversão da presente auditoria em processo de tomada de contas**: (...)

Caso acolhida a proposta de conversão, sugere-se, por fim, ao Conselheiro Relator que determine a **CITAÇÃO** dos responsáveis abaixo elencados, com base no art. 256, §1º do Regimento Interno e artigo 5º, inciso LV da Constituição Federal, para que se manifestem quanto aos apontamentos discriminados abaixo, sob pena de revelia: (...)

10. Por meio da **Decisão nº 1023/LHL/2018<sup>10</sup>**, o então Relator determinou a conversão dos autos em Tomada de Contas, nos termos do art. 149-A, do Regimento Interno do TCE/MT.

11. Os responsáveis foram regularmente citados, ocasião em que apresentaram **defesa e documentos<sup>11</sup>**.

10. **Decisão** – Documento digital nº 217160/2018.

11. **Documentos digitais** – 251967/2018 (**Multi Assessoria**), 2860/2019 (**Wilson Luiz**), 2826/2019 (**CIDESAT**), 12517/2019 (**Marcos José**), 13557/2019 (**Cezar Augusto**), 14707/2019 (**Francisco Xavier**), 18378/2019 (**Tschales Tschá**), 33321/2019 (**Wises Martins**), 35128/2019 (**Walter Udson**), 35265/2019 (**Marcelo Catalano**), 35461/2019 (**Original Soluções e Sidnei Garcia**).



12. A **Secex de Administração Estadual**<sup>12</sup>, considerando que a análise dos autos surgiu de provocação da Polícia Judiciária Civil para instrução de Inquérito Policial sigiloso/confidencial, sugeriu que se declarasse o **sigilo** do presente processo, o que foi acolhido pelo então **Relator**<sup>13</sup>.

13. Após, a equipe de auditoria emitiu **Relatório Técnico de Defesa**<sup>14</sup>, no qual concluiu pela manutenção de todas as irregularidades, sugerindo, assim, a **irregularidade da Tomada de Contas** com aplicação de multas e imputação de débitos, bem como a declaração de inidoneidade das empresas envolvidas.

14. Notificados, os responsáveis apresentaram **alegações finais**<sup>15</sup>. Permaneceram inertes ambas as empresas citadas, o CIDESAT e o Sr. Wilson Luiz.

15. Remetidos os autos a este **Parquet de Contas**, o parecer ministerial foi convertido na **Diligência nº 56/2020**<sup>16</sup> com o fim de incluir os gestores estaduais e ordenadores de despesa do TCE/MT e da AL/MT no rol de responsáveis por demonstrar a regular aplicação dos recursos públicos.

16. Diante do pedido ministerial, o **Auditor Substituto de Conselheiro Luiz Carlos Pereira**<sup>17</sup>, Relator à época, **declinou da competência** no intuito de evitar possível nulidade quanto à isenção da sua atuação em processo no qual possam figurar como responsáveis membros afastados, o que acabaria por postergar a conclusão do processo.

17. Em razão disso, a **Presidência**<sup>18</sup> deste Tribunal encaminhou os autos para análise e manifestação da **Consultoria Jurídica Geral do TCE/MT**<sup>19</sup>, que concluiu:

12. **Despacho do Secretário** – Documento digital nº 185758/2019.

13. **Decisão** – Documento digital nº 186970/2019.

14. **Relatório Técnico de Defesa** – Documento digital nº 211627/2019.

15. **Documentos digitais** – 218933/2019 (**Francisco Xavier**), 219672/2019 (**Marcos José**), 220161/2019 (**Cezar Augusto**), 219747/2019 (**Tschales Tschá**), 225103/2019 (**Walter Udson**), 225105/2019 (**Wises Martins**), 230027/2019 (**Marcelo Catalano**).

16. **Diligências do Ministério Público de Contas** – Documento digital nº 50422/2020.

17. **Decisão** – Documento digital nº 148307/2020.

18. **Despacho** – Documento digital nº 167229/2020.

19. **Parecer da Consultoria Jurídica Geral** – Documento digital nº 72123/2021.



## V – CONCLUSÃO

*EX POSITIS*, **opina-se**, no presente incidente processual, no bojo da tomada de contas 17963-9/2017, **pela competência da primeira relatoria**, e, quanto à pessoa do auditor substituto em exercício da interinidade Luiz Carlos Pereira, **pela ausência de (i) impedimento e (ii) suspeição com base no inciso IV do art. 145 do CPC**.

**Sugere-se a devolução dos autos à primeira relatoria**, para que o auditor substituto em exercício da interinidade Luiz Carlos Pereira revogue a decisão anterior e/ou, caso entenda necessário, declare-se suspeito por motivo de foro íntimo, com base no art. 145, § 1º, do CPC.

Havendo declaração de suspeição por motivo de foro íntimo, deverá a tomada de contas 17963-9/2017 ser redistribuída, mediante sorteio<sup>1</sup>, a outra relatoria, momento em qual cessará a competência da primeira relatoria.

Alfim, esclarece-se que é obrigatória a oitiva do Ministério Público de Contas, em razão de se tratar de incidente processual.

Ressalta-se que o parecer se restringiu a analisar o processo sob o aspecto jurídico, não adentrando nas questões de conveniência e oportunidade.

É o parecer que submeto à consideração do Excelentíssimo Presidente desta Corte de Contas.

18. Na mesma linha, o **Ministério Público de Contas**, por meio do **Parecer nº 1.219/2021**<sup>20</sup>, manifestou-se:

a) pelo reconhecimento da **competência da Primeira Relatoria, bem como do Conselheiro Interino Luiz Carlos Pereira, enquanto perdurar a substituição (Portaria TCE/MT nº 15/2020 e 30/2020)**, para a prática de todos os atos jurisdicionais relacionados ao presente processo, tendo em vista a distribuição realizada por sorteio eletrônico aleatório (Doc. Digital 11040/2018), na ocasião, sob a interinidade do Conselheiro Substituto Luiz Henrique Lima por força das Portarias TCE/MT nº 122/2017 e 133/2017;

b) pela devolução dos autos ao Conselheiro Interino Relator para que:

**b.1)** de maneira expressa, esclareça acerca de eventual hipótese de impedimento do art. 144, CPC, ou suspeição do art. 145, CPC, ocasião em que deve se declarar impedido ou suspeito pela hipótese apontada ou, ainda, se declarar suspeito por motivo de foro íntimo, sem necessidade de declarar suas razões (art. 145, §1º, CPC);

**b.2)** no caso de o Conselheiro Interino Luiz Carlos Pereira se declarar impedido, suspeito ou arguir motivo de foro íntimo para a relatoria do presente processo, que seja realizada nova distribuição mediante sorteio para este processo, conforme determina o art. 128-E, §11, RITCE/MT;

**b.3)** inexistindo declaração de impedimento ou suspeição por parte do Relator, bem como diante da ausência de oposição de exceção de impedimento ou suspeição por responsáveis/interessados

20. **Parecer da Consultoria Jurídica Geral** – Documento digital nº 72123/2021.





a ser decidido pelo Tribunal Pleno, que seja dado **regular prosseguimento à presente Tomada de Contas**.

19. Ato contínuo, o então **Relator**<sup>21</sup> reconheceu a sua competência e, retomando o curso processual, indeferiu a Diligência ministerial.

20. Todavia, considerando o fim da substituição, o **Auditor Substituto**<sup>22</sup> novamente declinou da competência para relatar o processo, remetendo o feito ao titular da primeira relatoria, **Conselheiro Sérgio Ricardo**<sup>23</sup>, o qual, por sua vez, ratificou a Decisão anterior pelo indeferimento do pedido do MPC.

21. Vieram os autos para manifestação ministerial.

22. É o relatório.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

23. Prefacialmente, cumpre evidenciar que conforme o modelo de fiscalização implementado pela Resolução Normativa nº 15/2016, o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso tem como um dos instrumentos de fiscalização as auditorias (art. 2º, I), as quais são descritas como aquele “utilizado pelo Tribunal para o exame objetivo e sistemático das operações contábeis, orçamentárias, financeiras, operacionais e patrimoniais dos órgãos jurisdicionados” (art. 3º, caput).

24. Como preceituam os arts. 4º e 5º da mesma Resolução nº 15/2016-TCEMT, as auditorias são classificadas em “de conformidade”, “financeira” ou “operacional”, quanto à natureza, ou ainda como “coordenadas”, “especiais” ou “ordinárias”, quanto à forma. O presente processo trata, em sua origem, de auditoria coordenada, a qual é regulamentada pela normativa nos seguintes termos:

Art. 5º. As auditorias, quanto à forma, podem ser **coordenadas**, especiais ou ordinárias.

21. **Decisão** – Documento digital nº 181974/2021.

22. **Despacho** – Documento digital nº 266355/2021.

23. **Decisão** – Documento digital nº 13254/2022.



§ 1º A **auditoria coordenada** será adotada quando o objeto e o escopo envolverem diferentes unidades gestoras fiscalizadas de uma ou mais relatorias, merecendo, para o alcance de melhores resultados, uma atuação conjunta e padronizada, desdobrando-se em um processo de auditoria por unidade gestora.

(...)

§ 4º As auditorias ordinárias, coordenadas e especiais podem ser, quanto à sua natureza, de regularidade ou operacionais.

25. Assim, com base nas normas vigentes à época de instauração destes autos, passa-se a analisar o cumprimento do devido processo legal (os requisitos de instauração e desenvolvimento válido da presente auditoria, bem como a sua respectiva conversão em Tomada de Contas Ordinária) e o mérito processual.

## 2.1. Dos vícios insanáveis na instauração, no desenvolvimento válido e regular do processo

26. Conforme relatado, este feito iniciou-se a partir de requerimento da Delegacia Especializada em Crimes Fazendários e Contra a Administração Pública, a qual, em seu Ofício nº 1203/2017/DECFCAP, solicitou a realização de “**Auditoria de Natureza Externa**”, visando instruir o Inquérito Policial nº 214/2016, que investiga crimes e irregularidades no Pregão Presencial nº 03/2014 – ARP nº 02/2014, realizado pelo Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Econômico, Social e Turístico do Complexo Nascente do Pantanal – CIDESAT.

27. Após análise do setor técnico desta Corte, verificou-se que a Ata de Registro de Preços decorrente do certame foi objeto de adesão pelo Tribunal de Contas do Estado (Contrato nº 33/2014) e pela Assembleia Legislativa de Mato Grosso (Contrato nº 18/2015). Assim, considerando que o objeto em análise envolvia diferentes unidades jurisdicionadas, o Presidente do TCE/MT, em **04/12/2017**, decidiu pela instauração de **Auditoria Coordenada** para apuração dos fatos.

28. Ocorre que, à época do pedido da Delegacia Especializada (DECFCAP) e da decisão da Presidência deste Tribunal, a Resolução Normativa nº 15/2016, que regulamentou o novo modelo de fiscalização do TCE/MT, **prescrevia expressamente os instrumentos que deveriam ser utilizados para atender às**



**solicitações de fiscalização de outros órgãos públicos.** Veja:

Art. 23. Em situações excepcionais e devidamente justificadas, poderão ser incluídas novas fiscalizações na programação por determinação do Tribunal Pleno, do Presidente, do Relator, por provocação do Ministério Público de Contas ou por proposta das Secex e da Segecex.

§ 1º As solicitações de fiscalização feitas por outros órgãos ou entidades serão avaliadas e decididas pela Presidência, considerando critérios de materialidade, relevância, risco e oportunidade, com base em informação prévia produzida pela Segecex.

§ 2º **As fiscalizações demandadas por outros órgãos ou entidades, quando aprovadas, serão executadas por unidade técnica ou comissão especial de fiscalização designada pelo Presidente, por meio de INSPEÇÕES E LEVANTAMENTOS**, sendo que a informação técnica produzida será encaminhada pela Presidência ao órgão ou entidade demandante.

29. Percebe-se, portanto, que **a fiscalização demandada pelo competente Órgão da Polícia Judiciária Civil do Estado de Mato Grosso deveria ter sido realizada por meio de um processo de inspeção ou levantamento.**

30. Assim, a decisão do então Presidente do TCE/MT **contrariou expressa determinação de regulamento específico do Tribunal** (art. 23, § 2º da Resolução Normativa 15/2016) ao determinar auditoria, ao invés de inspeção ou levantamento (procedimentos com natureza e requisitos diversos).

31. Isso porque, entre os requisitos inerentes às auditorias instauradas e executadas pelo Tribunal de Contas, nos termos do art. 7º da RN nº 15/2016, estão a necessidade de previsão no Plano Anual de Fiscalização – PAF (inciso I) e o cumprimento de cronograma fixado no Plano Anual de Atividades – PAT (inciso II).

32. Além disso, da análise dos autos, fica evidente que a escolha pela realização de auditoria coordenada determinou os trâmites adotados no prosseguimento processual, como, por exemplo, a definição da competência da Relatoria do processo, que foi escolhida por sorteio eletrônico, regra inerente às auditorias coordenadas (art. 6º, § 2º). Esse rito estabelecido excluiu, conseqüentemente, a competência do Presidente do Tribunal, determinada pelo § 2º



do art. 23 da referida Resolução Normativa.

33. Logo, observa-se que a determinação de instauração de auditoria coordenada, em detrimento aos procedimentos de inspeção e levantamento, acabou por descumprir as disposições expressas da Resolução Normativa nº 15/2016, vigente à época da decisão de instauração, a qual regulamentava o caso em análise. **Esse fato incontestável configurou vício na instauração processual, condição essencial para o cumprimento do devido processo legal no presente processo.**

34. Aliás, é sabido que no exercício de 2018, posteriormente à Decisão Presidencial<sup>24</sup> de escolha por processo de Auditoria, **a citada norma foi alterada pela Resolução Normativa nº 10, de 31 de julho de 2018**, ocasião em que foram suprimidos os procedimentos “inspeções ou levantamentos” do § 2º do art. 23, abrindo-se, então, a possibilidade de instauração de outros instrumentos de fiscalização para atendimento dos requerimentos externos.

35. Desde então, em situações excepcionais e devidamente justificadas, avaliados os critérios de materialidade, relevância, risco e oportunidade, poderiam ser incluídas novas fiscalizações na programação anual da Corte de Contas, como as auditorias nas solicitações de apuração de fatos por outros órgãos e entidades.

36. Ocorre que, ainda que se considere correto, para fins de argumentação, a instauração de auditoria coordenada, fora de hipótese de sua incidência, em desconformidade com sua norma regulamentadora, **percebe-se vício em sua execução**. É que também não foi observada a regra estabelecida de **instauração e execução da Auditoria em processos apartados por unidade gestora**. Logo, o trâmite processual não cumpriu norma básica procedimental, qual seja:

Art. 5º (...)

§ 1º A **auditoria coordenada** será adotada quando o objeto e o escopo envolverem **diferentes unidades gestoras** fiscalizadas de uma ou mais relatorias, merecendo, para o alcance de melhores resultados, uma

---

24 **Decisão** – Documento digital nº 327267/2017.



atuação conjunta e padronizada, desdobrando-se em **UM PROCESSO DE AUDITORIA POR UNIDADE GESTORA.**

37. No caso dos autos, a auditoria coordenada envolve três jurisdicionados, quais sejam, o **Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Econômico, Social e Turístico do Complexo Nascente do Pantanal – CIDESAT** (Pregão Presencial nº 03/2014), o **Tribunal de Contas do Estado** (Contrato nº 33/2014) e a **Assembleia Legislativa de Mato Grosso** (Contrato nº 18/2015).

38. No entanto, as fiscalizações não foram desmembradas como exige sua regulação. Ao contrário, seguiram tramitando conjuntamente nestes mesmos autos, em afronta à norma transcrita, o que, além de contrariar o devido processo legal, prejudica (i) a ampla defesa e o contraditório dos responsáveis, (ii) o próprio trabalho de fiscalização da área técnica da Corte e do MPC, (iii) compromete o sigilo processual.

39. Logo, entende-se que **houve (a) vício na escolha pela instauração da presente auditoria coordenada, fora de sua hipótese de cabimento regimental, e (b) falha na sua execução em um mesmo processo (quando a norma específica requer o processamento em autos apartados)**, em desrespeito à Resolução Normativa nº 15/2016. Assim, **está caracterizado o vício de instauração, desenvolvimento válido e regular do processo**, em afronta direta ao princípio constitucional do devido processo legal.

## **2.2. Da conversão da Auditoria Coordenada em Tomada de Contas Ordinária em relação ao CIDESAT**

40. Observa-se ainda outro vício no desenvolvimento regular do presente processo. Isso porque a conversão da Auditoria em Processo de Tomada de Contas Ordinária deu-se fora de suas hipóteses de cabimento.

41. Com efeito, veja o que estabelece o art. 149-A do Regimento Interno do TCE/MT (Resolução Normativa no 14/2007):





Art. 149-A. Se no curso de qualquer fiscalização forem constatados **atos ou fatos que causem dano ao erário ou que apresentem irregularidades insanáveis que possam configurar atos de improbidade administrativa**, a equipe de instrução ou o secretário de controle externo deverá propor ao relator que seja determinada a instauração ou conversão do processo em tomada de contas.

42. A Decisão do então Relator pela conversão dos autos em Tomada de Contas se deu **“diante dos claros indícios de dano ao erário”** (Julgamento Singular nº 1023/LHL/2018).

43. Entretanto, as irregularidades que ensejaram a Tomada de Contas Ordinária não retratam indícios de dano ao erário em relação ao CIDESAT.

44. Seguem as referidas irregularidades:

**Q1A1** - Os motivos alegados para a contratação não se apoiaram em elementos concretos que justificassem a real necessidade dos serviços pelos entes consorciados, revelando falta de planejamento do Pregão Presencial nº 03/2014 do CIDESAT. **(GB 99)**

**Q2A2** - A empresa Original Soluções Tecnológicas LTDA-ME, vencedora do Pregão Presencial no 03/2014-CIDESAT, apresentou atestados de capacidade técnica com conteúdo falso, em prejuízo a lisura, a legalidade e a moralidade do certame. **(GB 13)**

**Q3A3** - Emissão de atestado de visita técnica sem que ficasse demonstrada a efetiva realização das vistorias pelas empresas licitantes como forma de comprovar o conhecimento das condições locais para o cumprimento das futuras obrigações contratuais. **(GB 13)**

**Q4A4** - O Edital de Pregão e seu respectivo Termo de Referência estabeleceram critério subjetivo de avaliação de proposta ao prever a realização da etapa denominada “Prova de Conceito” sem estipular objetivamente quais critérios de aferição da solução tecnológica seriam adotados para declaração do vencedor, em violação aos princípios do julgamento objetivo, da impessoalidade e da transparência. **(GB 17)**

45. Como se vê, **não há qualquer apontamento de dano ao erário nas falhas imputadas ao Consórcio**, não se justificando, portanto, a conversão dos autos em Tomada de Contas Ordinária.



46. Sendo assim, tendo por certo que o processo de auditoria coordenada deveria ser individual para cada unidade jurisdicionada, analisando o caso concreto do CIDESAT, observa-se que o Julgamento Singular nº 1023/LHL/2018, que determinou a conversão do processo em Tomada de Contas Ordinária, **está eivado de vício insanável, pois o fundamento utilizado (hipótese de cabimento: dano ao erário) não estava configurado nos autos** (afronta ao art. 149-A do RI TCE/MT).

### 2.3. Da nulidade do atos

47. Avaliando as nulidades patentes verificadas no feito (vício na instauração processual, vício no desenvolvimento regular dos autos, vício na conversão do processo em Tomada de Contas), depreende-se a impossibilidade de aproveitamento dos atos processuais praticados.

48. As máculas verificadas são insuscetíveis de convalidação, tratando-se de atos processuais nulos, nos termos do art. 281 do Código de Processo Civil, *in verbis*: “**Art. 281.** Anulado o ato, consideram-se de nenhum efeito todos os subsequentes que dele dependam, todavia, a nulidade de uma parte do ato não prejudicará as outras que dela sejam independentes.”

49. Como se sabe, a nulidade absoluta pode ser descrita como o ato jurídico ou o negócio jurídico contrário à lei ou que traz em sua essência algum **vício essencial relativo à sua forma legal**. Igualmente, consiste na privação da eficácia jurídica que teria o ato ou o negócio, caso fosse conforme a lei.

50. A formalidade violada não está atrelada apenas à lei, mas também à ofensa direta ao texto constitucional, aos princípios constitucionais do devido processo legal, o qual engloba a ampla defesa, o contraditório, a motivação das decisões judiciais, entre outros.

51. Portanto, a nulidade absoluta impede que um ato produza qualquer efeito, desde o momento da sua formação, o que se denomina de efeito *ex tunc*.



Assim, a decisão que decreta a nulidade absoluta **retroage até a data do acontecimento do ato eivado de vício.**

52. No presente feito: **o primeiro vício é de instauração processual, verificado na Decisão do então Presidente do TCE/MT** (Documento digital nº 327267/2017) em instaurar a auditoria coordenada, posto não ser instrumento válido para a fiscalização requerida por órgão externo, contrariando o art. 23, § 2º, da Resolução Normativa nº 15/2016; **o segundo vício é no desenvolvimento válido e regular do processo, ocorre na execução da Auditoria**, por não terem sido apartados os autos por unidade jurisdicionada, conforme exige o art. 5º, § 1º, da Resolução Normativa nº 15/2016; e, por fim, **o terceiro vício é de conversão irregular do processo em Tomada de Contas Ordinária**, isso porque na Decisão nº 1023/LHL/2018<sup>25</sup> não houve preenchimento do requisito exigido pelo art. 149-A do Regimento Interno do TCE/MT.

53. Tais vícios impedem **o prosseguimento destes autos** pois afrontam diretamente os princípio constitucional do devido processo legal.

54. Nesse norte, é válido reiterar que a própria norma regulamentadora das auditorias coordenadas expressa a necessidade de desmembramento dos processos visando a **obtenção de melhores resultados**, de modo que a **conduta contrária a isso acarreta prejuízo na solução processual.**

55. No mais, o **prejuízo às partes envolvidas** revela-se na simples análise do conjunto processual, que, além de fiscalizar **3 unidades jurisdicionadas**, atribui irregularidades a **12 responsáveis**, pessoas físicas e jurídicas, já contando com **quase 12 mil páginas** de relatórios técnicos, defesas, alegações finais e diversos documentos probatórios.

56. Não há dúvida de que **tal situação, além de inviabilizar o manuseio e prejudicar a complexa análise do feito, também compromete o sigilo inerente a este processo.**

25. **Decisão** – Documento digital nº 217160/2018.



57. O Supremo Tribunal Federal já assentou entendimento no seguinte sentido:

EMENTA: “[...] II. Tribunal de Contas: processo de representação fundado em invalidade de contrato administrativo: **incidência das garantias do devido processo legal e do contraditório e ampla defesa, que impõem assegurar aos interessados, a começar do particular contratante, a ciência de sua instauração e as intervenções cabíveis.** Decisão pelo TCU de um processo de representação, do que resultou injunção à autarquia para anular licitação e o contrato já celebrado e em começo de execução com a licitante vencedora, sem que a essa sequer se desse ciência de sua instauração: **nulidade.** Os mais elementares corolários da garantia constitucional do contraditório e da ampla defesa são a ciência dada ao interessado da instauração do processo e a oportunidade de se manifestar e produzir ou requerer a produção de provas; **de outro lado, se se impõe a garantia do devido processo legal aos procedimentos administrativos comuns, a fortiori, é irrecusável que a ela há de submeter-se o desempenho de todas as funções de controle do Tribunal de Contas, de colorido quase jurisdicional.** A incidência imediata das garantias constitucionais referidas dispensariam previsão legal expressa de audiência dos interessados; de qualquer modo, nada exclui os procedimentos do Tribunal de Contas da aplicação subsidiária da lei geral de processo administrativo federal (Lei n. 9.784/99), que assegura aos administrados, entre outros, o direito a ‘ter ciência da tramitação dos processos administrativos em que tenha a condição de interessado, ter vista dos autos (art. 3º, II), formular alegações e apresentar documentos antes da decisão, os quais serão objeto de consideração pelo órgão competente’. A oportunidade de defesa assegurada ao interessado há de ser prévia à decisão, não lhe suprimindo a falta a admissibilidade de recurso, [...] (STF — Mandado de Segurança n. 23550, Relator: Min. Marco Aurélio, Relator p/ Acórdão: Min. Sepúlveda Pertence; julgado em: 04.04.2001)

58. Portanto, imprescindível o pleno exercício das garantias constitucionais do devido processo legal a quaisquer interessados possivelmente prejudicados por decisões emanadas desta Corte de Contas, pois poderão incidir diretamente em suas esferas jurídica e patrimonial. Assim, tem também decidido o Tribunal de Contas de Mato Grosso:

#### ACÓRDÃO Nº 3.839/2011

##### JULGAMENTO SINGULAR Nº 1573/AJ/2012

Inicialmente, registro que, ao analisar atentamente o bojo dos autos, constatei a existência de vício de nulidade absoluta, o qual deve ser



conhecido de ofício, a fim de evitar a ocorrência de injustiças, assim como a interposição de uma futura ação rescisória.

Isso porque a decisão combatida pelo presente agravo foi proferida sem que o gestor fosse devidamente notificado para apresentar a sua defesa. Ou seja, **o princípio constitucional do devido processo legal e o decorrente direito de defesa não foram observados.**

Desse modo, considerando que **a nulidade absoluta acarreta a invalidade de todos os atos posteriores**, DECIDO tornar sem efeito o Julgamento Singular publicado no DOE de 6/9/12 e, consequentemente, considerar o recurso de agravo prejudicado.

Na sequência, após a publicação, determino o retorno dos autos ao gabinete deste Relator para que se proceda a notificação do gestor. (PROCESSO Nº 6.503-0/2011)

### ACÓRDÃO Nº 5.643/2013 – TP

**Ementa:** DEPARTAMENTO DE ÁGUA E ESGOTO DE VÁRZEA GRANDE. RECURSOS ORDINÁRIOS. PROVIMENTO PARCIAL. DECLARAÇÃO DE ILEGALIDADE DO ACÓRDÃO Nº 731/2012-TP. **NULIDADE E DOS ATOS PROCESSUAIS PRATICADOS APÓS O VÍCIO DE CITAÇÃO.** DECLARA PREJUDICADAS AS TESES APRESENTADAS NOS RECURSOS INTERPOSTOS NOS AUTOS. DEVOLUÇÃO DOS AUTOS AO RELATOR ORIGINÁRIO PARA OPORTUNIZAR AOS RECORRENTES O CONTRADITÓRIO E A AMPLA DEFESA.

ACORDAM os Senhores Conselheiros do Tribunal de Contas, (...) no sentido de DECLARAR a ilegalidade do Acórdão nº 731/12 – TP, de fls. 4.705 a 4.710-TC e a nulidade de todos os atos processuais praticados após o vício de citação; bem como, DECLARAR prejudicadas as demais teses apresentadas nos recursos interpostos nos autos. Após as anotações de praxe, encaminhem-se os autos ao Relator originário para a devida regularização do feito, oportunizando o exercício do contraditório e da ampla defesa, por intermédio da citação aos terceiros que apresentem plausível probabilidade de sofrerem em suas esferas patrimoniais e/ou obrigacionais os efeitos de qualquer decisão prolatada nos autos.

59. As nulidades de fundo (absolutas) se referem às condições da ação e aos pressupostos processuais, positivos de existência e de validade, e negativos. Dessa forma, **ocorrerá a nulidade do processo quando se descumpre os requisitos de formação válidos** para o avanço da relação processual, ou ainda quando existir vedação processual admitido, ou então hipótese negativa pertinente ao processo.

60. Isso porque, apesar do progressivo abandono do formalismo processual, não há ato sem forma, pois é esta que o introduz no processo. Ademais, a nulidade absoluta é também chamada de nulidade insanável, posto que nunca se





convalida, devendo ser decretada de ofício pelo juiz, em qualquer tempo e grau de jurisdição.

61. Também, há absoluta nulidade nos casos em que vício contido no ato viola norma imperativa, de ordem pública que é inderrogável pela vontade das partes. Um dos fundamentos da ordem pública é a premente necessidade de proteção dos direitos fundamentais indisponíveis e a **efetividade das garantias constitucionais mínimas do devido processo legal, do contraditório e de ampla defesa e, que servem para assegurar as mesmas prerrogativas, em igualdades de condições, a ambas as partes.**

62. O conceito de ordem pública deverá ter como fonte as garantias constitucionais e, portanto, o direito de defesa sendo irrenunciáveis e, por essa razão, absolutas as formas que tendem à garantia do devido processo legal, devendo ser decretada de ofício a nulidade que feri-la.

63. Também sobre a necessidade de se observar o devido processo legal na esfera administrativa, o Ministro Celso de Melo, do Supremo Tribunal Federal, em decisão proferida no **Mandado de Segurança nº 30.920-DF** explicou que “não se pode transgredir, nos procedimentos administrativos, postulados básicos como a garantia do 'due process of law', que representa indisponível prerrogativa de índole constitucional assegurada à generalidade das pessoas”.

64. Insta frisar, ainda, que a questão aqui pontuada prescinde de instrumento específico, podendo ser feita por meio de simples petição, é como entende o Tribunal de Contas da União: “Enunciado: A manifestação da parte para arguir *nulidades absolutas*, como na hipótese de vício de citação, independe de recurso propriamente dito, podendo ser veiculada por simples petição (art. 174 do Regimento Interno do TCU)”<sup>26</sup>.

65. Assim, demais formalidades são dispensadas no caso, uma vez que a gravidade da falha requer seu reconhecimento por qualquer meio, podendo ser

<sup>26</sup> Acórdão 135/2017 - Plenário - Representação - Relator Benjamin Zymler - 01/02/2017



reconhecida de ofício pelo próprio Tribunal de Contas. Deste modo também se posiciona o TCU: “Enunciado: A ocorrência de vício processual insanável, ensejador de prejuízo à parte, é causa de nulidade absoluta da deliberação, a qual deve ser reconhecida de ofício”<sup>27</sup>.

66. No caso dos autos, conforme demonstrado nos tópicos anteriores, o presente processo de Auditoria Coordenada convertida em Tomada de Contas deixou de observar os requisitos legais para sua instauração, execução e conversão da fiscalização no âmbito desta Corte de Contas, conforme estabelecem o art. 149-A do Regimento Interno do TCE/MT e os arts. 5º, § 1º, e 23, § 2º, da Resolução Normativa nº 15/2016.

67. Nesta toada, cabe ressaltar o posicionamento do **Tribunal de Contas do Espírito Santo** em promover a extinção do processo, sem resolução do mérito, em virtude da ausência dos pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo, uma vez ausente a matriz de responsabilização. Observe:

(...) Em sede de voto-vista, o conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges, filiou-se ao entendimento registrado pelo eminente conselheiro Chamoun, fazendo apenas adendos quanto à avaliação da correção da matriz de responsabilização elaborada, nos seguintes termos: “É dizer que, caso a matriz não tenha sido corretamente elaborada e, conseqüentemente, não tenha sido resguardado o direito de ampla defesa e o contraditório aos responsáveis chamados ao processo, cogente seria a extinção do processo sem resolução do mérito, com fundamento no § 4º do art. 142 da LC 621/2012 e art. 166 do RITCEES, em virtude da ausência de pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo; ou então, a reabertura da instrução processual quando o tempo transcorrido desde os fatos assim o permitir, situação esta já observada em diversos julgados deste Tribunal de Contas”. Decisão TC-3120/2019- Plenário, TC 5069/2013, relator conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, publicado em 12/11/2019. Informativo de Jurisprudência nº 99.

68. Também, o **Tribunal de Contas do Paraná** já reconheceu a nulidade absoluta de ato em auditoria que não observou a necessidade de fundamentação legal na aplicação da penalidade. Veja:

---

27 Acórdão n.9463/2017 - Segunda Câmara - Tomadas de Contas Especial - Relator Augusto Nardes - 24/10/2017



## ACÓRDÃO Nº 2160/12 - Segunda Câmara

Ementa: IMPUTAÇÃO DE MULTA. AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO LEGAL. NULIDADE ABSOLUTA. DECLARAÇÃO EX OFFÍCIO. POSSIBILIDADE. Constitui nulidade absoluta a imputação de multa administrativa sem a devida fundamentação legal e autuação dos nomes dos responsáveis. (Processo 361890/05)

69. Nessa linha, o **Tribunal de Contas da União** tem reconhecido a nulidade absoluta das suas deliberações que tenham incidido em erro processual insanável, consoante se denota do julgado abaixo:

## ACÓRDÃO Nº 596/2010

### Sumário

PEDIDO DE REEXAME. REPRESENTAÇÃO. PATRIMÔNIO IMOBILIÁRIO DA UNIÃO. POSSÍVEL USO IRREGULAR. DETERMINAÇÃO DE PROVIDÊNCIAS SANEADORAS JUNTO AO ÓRGÃO RESPONSÁVEL. ALEGAÇÃO TRAZIDA POR PARTE INTERESSADA DE AUSÊNCIA DO DEVIDO PROCESSO LEGAL, COM OFENSA AOS DIREITOS CONSTITUCIONAIS DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. RECONHECIMENTO DA OCORRÊNCIA DE ERROR IN PROCEDENDO. PROVIMENTO. DECLARAÇÃO DE NULIDADE ABSOLUTA DO ACÓRDÃO RECORRIDO. ENCAMINHAMENTO DOS AUTOS AO RELATOR A QUO. A ocorrência de error in procedendo em julgamento proferido pelo Tribunal, por inobservância do devido processo legal, com ofensa aos direitos constitucionais do contraditório e da ampla defesa, torna indispensável a declaração de nulidade absoluta da deliberação que incidiu no vício processual insanável.

### Acórdão

(...)

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da Primeira Câmara, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer do presente pedido de reexame, com fundamento no art. 48, c/c os arts. 32 e 33 da Lei nº 8.443/1992, para, no mérito, dar-lhe provimento;

**9.2. declarar a nulidade absoluta** do Acórdão 1429/2009-TCU-Primeira Câmara, com base nos arts. 174 e 176 do Regimento Interno/TCU, **em face da ocorrência de error in procedendo**;

9.3. encaminhar os autos ao Gabinete do relator **a quo**, para as providências cabíveis, nos termos do art. 176, inciso II, do Regimento Interno/TCU;

### Voto

(...)

11. Desse modo, diante do vício processual insanável verificado, **a declaração de nulidade absoluta do acórdão fustigado é a medida requerida na espécie, sob pena de se perpetrar aqui indevida redução**



de direitos processuais garantidos pela Lei Máxima (art. 5º, inciso LV, da CF). (grifou-se)

70. Ainda, não é demais enfatizar que os procedimentos das Cortes de Contas, quando acometidos por irregularidade formal grave ou patente ilegalidade, poderão ser revistos pelo Poder Judiciário. Nesse sentido, conforme decisões abaixo colacionadas, ao analisar a ocorrência de *error in procedendo* (erro de procedimento), como vício na citação para defesa e ilegalidade no procedimento, o Judiciário poderá proferir decisão que anule o julgamento administrativo:

ADMINISTRATIVO. AGRAVO RETIDO INTERPOSTO CONTRA DECISÃO QUE INDEFERIU PRODUÇÃO DE PROVAS. ACÓRDÃO DO TCU. NULIDADE. INEXISTÊNCIA. 13 1. **AO PODER JUDICIÁRIO SOMENTE É POSSÍVEL APRECIAR O ASPECTO LEGAL DE PROCEDIMENTO ADOTADO PELO TRIBUNAL DE CONTAS**, SENDO-LHE VEDADA A INCURSÃO NO MÉRITO DAS DECISÕES. (...) 5. NÃO HAVENDO SIDO DEMONSTRADA QUALQUER ILEGALIDADE NO PROCEDIMENTO ADOTADO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, NÃO HÁ RAZÃO PARA ANULAR O ACÓRDÃO POR ELE PROFERIDO. (...) 8. APELAÇÃO PARCIALMENTE PROVIDA. (TRF5. Processo: AC 2001.05.00.034365-7; APELAÇÃO CÍVEL Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL PAULO ROBERTO DE OLIVEIRA LIMA. Órgão Julgador: SEGUNDA TURMA. Data da Decisão: 18/03/2003. DJ 18/8/2003 p. 908. Unânime.)

Mandado de Segurança. Legitimidade ativa de pessoa jurídica, mesmo de direito público, superada pela praxe posterior, a interpretação restritiva de alguns acórdãos (R.F. 140/275, R.T. 295/108, R.D.A. 70/302, 72/273). Recurso Extraordinário. Terceiro prejudicado. Litisconsórcio necessário. Admissibilidade. RE 12.816 (1946), RE 14.747 (1949), RE 41.754 (1959), AG. 31.737 (1964). Tribunal de Contas. Julgamento das contas de responsáveis por haveres públicos. Competência exclusiva, salvo **nulidade por irregularidade formal grave** (MS 6.960, 1959), ou manifesta ilegalidade (MS 7.280, 1960). Reforma do julgado anulatório de decisão dessa natureza, em que se apontavam irregularidades veniais. 15 Ressalva das vias ordinárias (STF: RE 55821/PR, DJ 24/11/1967, p. 3949)

71. A relevância da questão posta nos presentes autos demanda, por obrigação prevista na Constituição da República, a observância plena aos requisitos normativos inerentes à constituição e ao desenvolvimento válido do processo, a fim de que feitos de tamanha importância e repercussão social prezem pelos princípios constitucionais, em especial a legalidade, o devido processo legal e a segurança jurídica, garantindo-se, assim, a credibilidade e a imparcialidade das atividades de controle externo desenvolvidas por este e. Tribunal de Contas.



72. Em síntese, a Constituição da República desautoriza o exercício de fiscalização e do controle externo sem rigoroso respeito à garantia fundamental do devido processo legal, princípio este inerente ao regime democrático de direito. Não se exerce o controle desrespeitando-se, afrontando-se regras básicas de transparência, lealdade processual, contraditório e ampla defesa, que, inclusive, foram instituídas pelo próprio órgão controlador.

73. Diante das razões expendidas, o **Ministério Público de Contas** manifesta-se pelo **reconhecimento da nulidade dos atos processuais desde a Decisão da Presidência do TCE/MT (Doc. dig. Nº 327267/2017 – de 04/12/2017) que determinou a instauração de Auditoria Coordenada**, posto que: (i) houve descumprimento de requisitos para a instauração processual, já que, à época, não era instrumento válido para a fiscalização requerida por órgão externo, (ii) houve descumprimento de requisitos para o desenvolvimento do processo, pois a sua execução não se deu em um processo específico por unidade jurisdicionada, conforme exigem os pressupostos estabelecidos pelo art. 5º, § 1º, e art. 23, § 2º, da Resolução Normativa nº 15/2016, (iii) houve descumprimento dos requisitos para conversão do feito em Tomada de Contas Ordinária, em relação ao CIDESAT, em razão da não comprovação de indícios de dano ao erário, conforme exigido pelo art. 149-A do RITCE/MT.

### 2.3 Do mérito

74. É cediço que o escopo último da tomada de contas é apurar a **ocorrência de dano ao erário, quantificá-lo e identificar os responsáveis**, quando verificada omissão ou desconformidade no dever de prestar contas, conforme dispõe o art. 13 da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica do TCE/MT) c/c o art. 155 da Resolução Normativa nº 14/2007 (Regimento Interno do TCE/MT).

75. No caso dos autos, em que pese o extenso trabalho desenvolvido pelos técnicos desta Corte, vislumbra-se que **a presente Tomada de Contas Ordinária**





não obteve êxito na comprovação e subsequente quantificação de eventual dano ao erário, tornando materialmente impossível o julgamento seguro do seu mérito.

76. Isso porque, conforme será delineado a seguir, **o conjunto probatório dos autos mostrou-se insuficiente para identificar o valor do dano**, em face das contradições verificadas na análise da unidade técnica e as inconsistências em suas conclusões. Isso principalmente quando da apreciação das defesas para as irregularidades HB 01\_Contrato\_Grave (achados de auditoria nº 7 e nº 10)i, imputadas aos servidores do Tribunal de Contas e da Assembleia Legislativa, ao sinalizar que os produtos não foram entregues e os serviços não foram prestados na forma e condições contratualmente estabelecidas, perfazendo suposto dano ao erário nos montantes de R\$ 2.665.646,51 e R\$ 3.847.670,07, respectivamente, **o que corresponde a integralidade do valor pago pelos entes à contratada.**

77. A propósito, no **Relatório Técnico Conclusivo**, a unidade instrutiva manifesta-se pela **restituição integral do valor pago** em decorrência dos Contratos. Contudo, deixa expresso que **houve certa prestação de serviços, com disponibilização de funcionários pela empresa e entrega de produtos contratados**, ainda que parcial ou com desconformidades. Nesse sentido, veja o seguinte trecho da peça técnica<sup>28</sup>:

Contudo, não foi entregue solução tecnológica ao TCE-MT, **tampouco a migração pós-conversão mostrou-se fidedigna**, como bem demonstram as evidências deste achado de auditoria.

O simples fato de **os funcionários da empresa Original registrarem entrada e saída na sede do TCE-MT não é suficiente para atestar a fiel e perfeita prestação dos serviços** contratados. As evidências deste achado de auditoria bem demonstram que **a prestação dos serviços não ocorreu de acordo com aquilo que foi pactuado contratualmente.**

78. Nessa linha, especificamente quanto ao Contrato do TCE/MT, verifica-se que o instrumento visou, entre outros serviços, o saneamento do inventário patrimonial, com migração de dados e adequação do registro de patrimônio, abrangendo a colocação de novas “plaquetas” nos bens móveis, as quais são

---

28. **Relatório Técnico** – Documento digital nº 211627/2019, fl. 52.



mencionadas também no relatório. Destaque para as observações inseridas logo abaixo da Tabela patrimonial juntada pela própria área técnica auditora<sup>29</sup>:

Fonte: Base de informação “*Relatório Analítico de Levantamento*” e base de informação “*Patrimônio TCE3 - set-2015-Sem plaqueta antiga*” (Anexo nº 10 do Relatório Técnico Preliminar, documento digital Control-P nº 144220/2018, páginas 303 a 305, 2379, 2380).

Observação: (1) Número da plaqueta antiga “azul” identificada pela equipe de auditoria no âmbito da Primeira Secretaria de Controle Externo, atual Secex Administração Municipal. **A plaqueta “cinza” é a plaqueta de identificação da empresa Original.**

79. É válido ressaltar que tais plaquetas cinzas podem ser visualizadas nos móveis disponíveis em todos os setores do TCE/MT, com número de patrimônio do bem correspondente, o que denota o cumprimento de parte do contrato com o fornecimento de tais produtos e a prestação do serviço de identificação e registro patrimonial. Logo, além de não proceder a conclusão da Equipe Técnica de que o suposto dano ao erário abrange todo o valor liquidado nos respectivos contratos, tal contradição da equipe técnica fragiliza também o processo de apuração desenvolvido.

80. Ainda, a Secex afirma que a solução tecnológica não foi entregue, No entanto, não é possível afirmar, com segurança, se o objeto contratado de fato envolvia a entrega de um novo sistema de tecnologia.

81. De um lado, a defesa afirma que a contratação pelo TCE/MT não objetivou a entrega de sistema de Tecnologia da Informação, já que houve certa “imprecisão” no Termo de Referência – TR ao reproduzir os termos originais do TR do CIDESAT.

82. De outro lado, a equipe técnica contrapõe que tais alegações não se sustentam, pois o TR nº 381/2014, por diversas vezes, menciona a aquisição da solução e que os relatos dos servidores do setor de tecnologia comprovariam que nenhum sistema foi entregue pela empresa.

---

29. **Relatório Técnico de Defesa** – Documento digital nº 211627/2019, fl. 63.



83. Ocorre que, ao analisar o Termo de Referência nº 381/2014<sup>30</sup>, do qual foi originado o Contrato nº 33/2014, obtém-se como objeto a contratação de apoio administrativo, sem mencionar a entrega de qualquer software ou solução tecnológica. Veja:

#### **4 – Objeto:**

O objeto deste Termo de Referência, e a contratação de empresa para o projeto de “*Apoio Administrativo*”, com intuito de atualizar os processos de negócios do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO em atendimento a portaria STN 828, realizando o efetivo saneamento e levantamento dos bens patrimoniais móveis e imóveis, atualizando também os processos que envolvem desde a aquisição até a distribuição e armazenamento dos materiais e bens patrimoniais, bem como a documentação destes processos de negócio vinculando as áreas de compras, contratos, licitações, frotas e almoxarifado (...).

84. Corroborando com isso, destaca-se o fato de que o **Tribunal de Contas não aderiu ao item 1.1 da Ata de Registro de Preços do CIDESAT**, o qual tratava justamente dos “**Serviços de Instalação e Configuração do Ambiente Tecnológico para Recepção de Solução Tecnológica**”. De fato, houve adesão somente à parte da Ata relacionada aos serviços de saneamento e migração de dados nos sistemas já utilizados pelo setor de patrimônio (SIGA/SIGESP). Logo, há robusta inconsistência nas razões sustentadas pela equipe técnica.

85. Outra inconsistência verificada na análise conclusiva da SECEX, inclusive evidenciada pela defesa, é a utilização equivocada de dados patrimoniais do sistema CADM, inoperante desde o final de 2014. Isso porque os dados atualizados foram migrados para o sistema SIGESP, o qual utiliza os relatórios elaborados pela empresa, incluindo os dados considerados ausentes/inexistentes pela Secex em sua análise. Essa inconsistência está evidenciada conforme imagem colacionada em Alegações Finais pelo Sr. Marcelo Catalano<sup>31</sup>, demonstrando que a

30. **Anexo do Relatório** – Documento digital nº 144211/2018.

31. **Alegações Finais** – Documento digital nº 230027/2019, fls 16/20.



equipe de auditores utilizou Relatórios defasados do exercício de 2015, sendo que a correção dos dados continuou em execução durante os exercícios de 2016 e 2017.

86. **No que concerne à Assembleia Legislativa**, as dubiedades no Relatório Conclusivo também são verificadas, fragilizando a conclusão técnica pela suposta ocorrência de dano ao erário no valor total dos pagamentos ocorridos no **Contrato nº 18/2015**. Isso porque a própria equipe técnica reconhece que os serviços contratados foram prestados, ainda que de forma parcial.

87. De fato, embora os auditores mencionem que a defesa não é suficiente para sanar a irregularidade, ao evidenciar que os documentos trazidos pelos responsáveis demonstram os problemas na execução contratual, acabam por confirmar os argumentos dos defendentes de que estavam sendo prestados de serviços, ainda que de forma parcial.

88. Nesse contexto, é válido destacar o seguinte trecho da defesa do Sr. Francisco Xavier da Cunha Filho, Secretário de Administração e Patrimônio da AL/MT, conforme colacionado na conclusão técnica<sup>32</sup>:

Quanto ao atesto de notas fiscais sem a demonstração da execução dos serviços, o defendente alega que **a empresa Original realizou levantamento patrimonial nas dependências da Assembleia Legislativa, promoveu a “alimentação” do sistema Gpúblico e gerou os relatórios** necessários em que estão especificados a descrição dos bens, a situação, o número de identificação antigo e o número novo.

Em relação aos treinamentos, afirma que **foram realizados em 03 etapas em que eram treinados 10 servidores por etapa** e envolvia treinamento acerca da solução tecnológica e também sobre inventário e gestão. Para tanto, **junta cópia de certificados de participação em treinamento.**

Quanto à solução tecnológica, afirma que **o sistema foi entregue pela empresa Original Soluções**. Assevera que foi comunicado pelo Gerente de Material e Patrimônio acerca da entrega de um pen drive contendo o código-fonte do sistema (CI nº 202/SAPI/2016) e que imediatamente encaminhou esse material para avaliação do Coordenador de Informática que, por sua vez, informou não ser possível atestar o aceite em razão de não ter havido transferência de tecnologia e, para tanto, elencou os tópicos que impossibilitaram o aceite.

---

32. **Relatório Técnico de Defesa** – Documento digital nº 211627/2019, fls. 79/81.



Alega que, por conta disso, encaminhou expediente à empresa Original a fim de atender aos questionamentos do Coordenador de Informática e que, a partir disso, a comunicação passou a ser efetuada diretamente entre a empresa Original e a Secretaria-Geral da AL-MT.

Informa que **o sistema (G-Público) foi definitivamente entregue em 2018 (CI nº 080/GEMAPI/SAPI) e está em pleno funcionamento.**

Na sequência de suas alegações, afirma que em 14/12/2015, tão logo tomou conhecimento por meio de expediente encaminhado pelo fiscal de contrato (CI nº 168/2015/GEMAP/SAPI), **solicitou a suspensão do pagamento da 4ª medição.**

Alega que em 2016 encaminhou expediente (Memorando nº 0246/2016/SAPI) à Secretaria-Geral externando preocupação quanto ao andamento dos serviços, oportunidade em que **pediu a suspensão do pagamento da 5ª medição.**

Relata ter devolvido a NF nº 29 para que a empresa regularizasse a situação.

Afirma ainda que em 2017, após ser formalmente comunicado (Memorando nº 764/2017/SAPI), **solicitou novamente a retenção do pagamento e também da garantia contratual**, tendo sido autorizada pelo Presidente e pelo Primeiro-Secretário a adoção dessa medida.

89. A Equipe Técnica, por sua vez, manifestou-se conclusivamente nos seguintes termos<sup>33</sup>:

Esse possível levantamento patrimonial, acompanhado da suposta inserção de dados no sistema G-Público e a geração de relatórios, é contraditado pelas evidências contidas nos autos, em especial o Ofício nº 0043/2016-SAPI (Anexo nº 13 do Relatório Técnico Preliminar, documento digital Control-P nº 144234/2018, páginas 29 e 30), de 15 de agosto de 2016. Por meio desse documento, **a SAPI devolve a NFS-e nº 29, de 12/08/2016, à empresa Original cobrando a regularização de diversas pendências contratuais**, dentre as quais se destaca a necessidade de conciliação dos dados físicos x dados contábeis, objeto do cruzamento das informações coletadas com as informações preexistentes, o que revela a **inexecução dos serviços alegados pela defesa ou a sua execução defeituosa**, incapaz, portanto, de atender aos objetivos da contratação.

Com relação aos treinamentos (itens 2.1 e 2.2 do Termo de Referência - Anexo nº 11 do Relatório Técnico Preliminar, documento digital Control-P nº 144224/2018, página 27), **as cópias de certificado trazidas pela defesa** nem de longe conseguem demonstrar o efetivo cumprimento desses itens contratuais, sobretudo porque, conforme disciplinado no próprio Termo de Referência, a realização do treinamento pressupunha a internalização da solução tecnológica, uma vez que os servidores seriam treinados para operacionalizar o sistema, e este não foi entregue.

Reforça tal constatação o Memorando nº 0246/2016-SAPI, de 29 de fevereiro de 2016, em que **a Superintendência de Administração, Patrimônio e Informática (SAPI) informa à Secretaria-Geral da AL-MT**

33. Relatório Técnico de Defesa – Documento digital nº 211627/2019, fl. 81/83.





acerca da preocupação em relação ao andamento dos serviços (Anexo nº 13 do Relatório Técnico Preliminar, documento digital Control-P nº 144234/2018, páginas 24 e 25). Dentre as preocupações relatadas estão: (...)

Esse memorando foi expedido em resposta à CI nº 168/GEMAP/SAPI/2015 (trazida também pela defesa – documento digital Control-P nº 14991/2019 – páginas 21 e 22) em que o fiscal do contrato, ainda em dezembro/2015, já relatava problemas na execução contratual à Secretaria de Administração, Patrimônio e Informática – cujo titular era o senhor Francisco Xavier da Cunha Filho – e, ainda assim, o ora defendente continuou a atestar as medições seguintes, mesmo sabedor dos diversos problemas relacionados a essa contratação.(...)

Os documentos trazidos pela defesa (documentos digitais Control-P nº 14439/2019, nº 14442/2019, nº 14448/2019 e nº 14454/2019) contêm diversos relatórios de conferência, muitos deles não trazem a numeração da nova plaqueta, além de outros que trazem tais informações; no entanto, ainda que os relatórios trouxessem essas informações, não se poderia aceitar apenas essa “*colocação de plaqueta*” como prova da prestação dos serviços, diante da magnitude que foi a contratação objeto do Contrato nº 18/2015 entre a AL-MT e a empresa Original.

90. Ademais, a unidade instrutória afirma que o sistema não foi entregue ao Poder Legislativo, com base em documentos de 2015 e 2016 (CI nº 0168/2015/GEMAP/SAPI e Memorando nº 0246/2016-SAPI<sup>34</sup>), desconsiderando que estes apenas relatam problemas com a operação do sistema e não a ausência do fornecimento, bem como a documentação da defesa demonstrando que as fontes da solução tecnológica foram entregues em outubro/2016 e a entrega definitiva do sistema G-público se deu em 2018, estando em pleno funcionamento (CI nº 0202-SAPI/2016, Ofício nº 27/2016 e CI nº 080/GEMAP/SAPI/2018<sup>35</sup>). Veja:

34. Documento digital nº 13557/2019, fls. 65/66 e 72/73.

35. **Malote Digital** - Documento digital nº 149917/2019, fls. 23/26.



**ALMT**  
Assembleia Legislativa

**COMUNICAÇÃO INTERNA Nº 080/GEMAP/SAPI/2018**

Cuiabá, 25 Outubro de 2018.

**DE:** Gerência de Patrimônio - SAPI

**PARA:** Coordenadoria de Informática


**Assunto:** Termo de Aceite e Homologação de Software

**Senhor Secretário,**

Ao cumprimenta-lo faço uso do presente, para reconhecer que o objeto do Contrato nº 018/2015/SCCC/ALMT (Adesão carona à Ata de Registro de Preços N.º 02/2014 do Pregão Presencial N.º 03/2014 TCE-MT) foi entregue satisfatoriamente.

Após análise das funcionalidades e operação do sistema, atesto que o mesmo atende as especificações contidas no Termo de Referência, permitindo os resultados esperados para o software e as necessidades de gestão patrimonial da Assembleia Legislativa. Produto Entregue: Sistema de gestão patrimonial mobiliária, imobiliária e frotas. Observação: Os dados cadastrados no sistema são os do levantamento patrimonial do ano de 2016.

Respeitosamente,

  
**Ildefonso Vargas de Lucena Filho**  
Matrícula 20.118

PROTOCOLO

91. Nesse contexto, também não podem ser desconsiderados os **diversos documentos, emitidos pela empresa Original, referentes aos serviços prestados no TCE e na AL**, tais como: Relatórios de Levantamentos de Bens, Termos de Responsabilidade, Certificados, entre outros (Exemplos: Docs. Digitais nºs 144220/2018, 14991/2019 – fls. 38/56, 230028/2019 – fls. 87/139).



92. Logo, verifica-se que de fato existiram falhas na execução dos contratos. Por outro lado, também **não há dúvidas de que houve determinada prestação de serviços contratados**, o que, por si só, **impossibilita a conclusão da equipe técnica de que há dano ao erário no valor correspondente à integralidade dos contratos**.

93. As eventuais desconformidades na execução contratual ou a entrega parcial do objeto contratado devem ser analisadas minuciosamente no caso concreto e não podem automaticamente ensejar na conclusão pela inexecução total do contrato e no prejuízo aos cofres públicos dela decorrente.

94. Nessa linha, é assente o entendimento de que **o ressarcimento integral dos valores despendidos é medida desproporcional e desarrazoada**, em conformidade com decisão deste Tribunal de Contas, nas Contas Anuais de Gestão do Poder Legislativo, exercício 2011, Processo n. 141780/2011:

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 1.158, 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**. (Voto do Auditor Substituto Luiz Henrique Lima)



95. De forma semelhante, esse raciocínio também foi considerado na **Resolução de Consulta nº 4/2015**, que tratou da imputação de débito decorrente da omissão na prestação de contas de valores transferidos por meio de convênios:

#### **RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 4/2015 – TP**

Ementa: CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO. CONSULTA. CONVÊNIOS. PRESTAÇÃO DE CONTAS. NEXO DE CAUSALIDADE ENTRE A APLICAÇÃO DOS RECURSOS E AS DESPESAS REALIZADAS NA FINALIDADE DO AJUSTE. OMISSÕES OU IRREGULARIDADES. IMPUTAÇÃO DE DÉBITO. RESPONSÁVEIS.

(...)

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

(...)

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

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

96. Sobre o assunto, é essencial salientar que, no âmbito das Cortes de Contas, a **busca pela verdade material é princípio que rege as suas atividades**, impondo que o método de apuração do débito seja coeso e preciso, não podendo carecer de rigor técnico, de quantificação e de exatidão do real valor devido.

97. O Ministério Público de Contas reverencia o esmero da então Secretaria de Controle Externo de Contratações Públicas, na tentativa de apurar os fatos, identificar os responsáveis e quantificar o dano, mas isso deve ser feito **(i) luz da legislação pertinente e seguindo os pressupostos de devido processo legal, e (ii) respaldado em provas contundentes e confiáveis (sem inconsistências, dubiedades e contradições)**. Entretanto, o preenchimento desses requisitos não se verifica no caso em face das diversas divergências e inconsistências nas informações apresentadas sobre a prestação de serviços.



98. Sendo assim, entende-se que para prosseguimento da Tomada de Contas Ordinária seria imprescindível a prévia demonstração do fato lesivo ao patrimônio público, com alto grau de certeza dos serviços não prestados, na precisão do valor pecuniário do prejuízo decorrente e da individualização da responsabilidade dos agentes públicos.

99. Contudo, não se pode desconsiderar a atual dificuldade na evidenciação de eventual dano, agravada pelo tempo já transcorrido desde o fato gerador, o que acaba por inviabilizar o pleno exercício do direito ao contraditório e à ampla defesa, devido à natural dificuldade de se reconstituírem os fatos e se reunirem os documentos necessários à comprovação da conduta irregular.

100. Em caso semelhante, por meio do Acórdão nº 1.112/2005 – Plenário, o Tribunal de Contas da União entendeu que, quando não há quantificação clara do débito, não há possibilidade de sua configuração:

20. Nesse contexto, entendo que a metodologia de cálculo utilizada na apuração de débito parcial apresenta sérias limitações, carecendo do rigor técnico que tem norteado a atuação desta Corte de Contas, além de não atender ao que dispõe o art. 210, § 1º, inciso II, do Regimento Interno acerca da apuração de débito por estimativa, já que não resulta seguramente no real valor devido. Dessa forma, e para que não seja imputado aos responsáveis débito maior do que o real valor devido, o item da citação dos responsáveis que teve por base a referida metodologia deve ser considerado insubsistente.

**21. As peculiaridades que envolvem a presente tomada de contas especial, associada à inexistência de parâmetros que possam ser utilizados para a apuração de débito parcial mediante estimativa, tornam extremamente difícil, se não inviável, a quantificação do dano ao erário.**

101. Logo, entende-se que os autos não autorizam o prosseguimento desta Tomada de Contas Ordinária, dada a atual impossibilidade de quantificação real de eventual prejuízo pecuniário e a ausência de provas que justifiquem a determinação de ressarcimento do valor integral dos gastos, uma vez verificada a prestação de serviços, ainda que parcial.





102. Desta feita, considerando a insuficiência do conjunto probatório e a dificuldade na apuração dos fatos, outra solução não há senão considerar a presente prestação de contas **ilíquida**, nos termos dos arts. 16 e 24 da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas e do art. 190 do Regimento Interno, *in verbis*:

#### LOTCE

Art. 16. Ao julgar as contas, o Tribunal decidirá se estas são regulares, regulares com recomendações e/ou com determinações legais, irregulares ou **ilíquidáveis**, definindo conforme o caso, a responsabilidade dos gestores.

Art. 24 - Quando julgar as contas ilíquidáveis, o Tribunal ordenará o seu trancamento e o consequente arquivamento do processo.

§ 1º. À vista de novos elementos considerados relevantes e não transcorrido o prazo de 5 (cinco) anos, contados da publicação da decisão que julgou ilíquidáveis as contas, o processo poderá ser desarquivado.

§ 2º. Não havendo nova decisão no prazo do parágrafo anterior, as contas serão consideradas encerradas, eximindo o administrador de responsabilidade, na forma regimental.

#### RITCE

Art. 190. Não sendo materialmente possível o julgamento das contas, essas deverão serem declaradas **ilíquidáveis**.

§ 1º. A impossibilidade material de julgamento somente se justifica diante de caso fortuito ou de força maior, comprovadamente alheios à vontade do responsável.

§ 2º. Ao declarar ilíquidáveis as contas, será ordenado o seu trancamento, com a declaração dos efeitos dele decorrentes e o consequente arquivamento do processo.

103. Nesse sentido, o **Tribunal de Contas de Mato Grosso** ao apreciar Tomada de Contas Especial instaurada pela Defensoria Pública do Estado, ainda que se tenha constatado e mensurado um dano ao erário, decidiu pela sua iliquidez em razão da impossibilidade de identificar responsáveis. Veja:

#### ACÓRDÃO Nº 135/2018 – TP

**Resumo:** DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE MATO GROSSO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL INSTAURADA COM O FIM DE IDENTIFICAR OS RESPONSÁVEIS POR MULTAS VEICULARES, EM CUMPRIMENTO AO ACÓRDÃO Nº 3.492/2015-TP (PROCESSO Nº 2.912-2/2014). CONTAS DECLARADAS ILIQUIDÁVEIS. ENCAMINHAMENTO DE CÓPIA DOS AUTOS AO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL.

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo nº **4.010-0/2017**.



ACORDAM os Senhores Conselheiros do Tribunal de Contas, nos termos dos artigos 1º, II, e 16 da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), 29, IX, da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso) e 15, II da Resolução Normativa 24/2014 deste Tribunal, por unanimidade, acompanhando o voto do Relator e de acordo com o Parecer nº 5.573/2017 do Ministério Público de Contas, em declarar a **ILIQUIDEZ** das contas apresentadas nos autos da presente Tomada de Contas Especial instaurada pela Defensoria Pública do Estado de Mato Grosso, encaminhada na gestão do Sr. Silvio Jeferson de Santana, com o fim de identificar os responsáveis pelas multas veiculares em aberto de exercícios anteriores no valor total de R\$ 4.490,47, encontradas no *site* do Detran/MT, em cumprimento ao Acórdão nº 3.492/2015-TP (processo nº 2.912-2/2014), ordenando o trancamento dos autos e seu arquivamento, conforme fundamentos constantes no voto do Relator. Decorrido o prazo mencionado no § 1º do artigo 24 da Lei Complementar nº 269/2007 sem nova decisão, as contas deverão ser declaradas encerradas. **Encaminhe-se** cópia digitalizada dos autos ao Ministério Público Estadual, para conhecimento e providências que entender cabíveis.

104. Em igual sentido, recentemente este Tribunal verificou a insegurança na metodologia utilizada para calcular o valor do prejuízo aos cofres da Prefeitura Municipal de Rondolândia, nos seguintes termos do voto apresentado pelo Relator:

## II – DAS RAZÕES DO VOTO

113. Dessa forma, não acolho a pesquisa de preços realizada na microrregião na qual está inserido o Município de Rondolândia e que foi utilizada pela unidade instrutória como parâmetro para a formação de valores médios, entendendo que por meio dela não é possível identificar os preços praticados na região e, tampouco constatar a contratação dos serviços com sobrepreço indicado no valor total de R\$ 199.160,00 (cento e noventa e nove mil, cento e sessenta Reais).

114. Concluo que o método não se apresenta apropriado para quantificar o exato valor do dano, caso confirmado(...) No entanto, a impossibilidade de quantificação do prejuízo ao erário, apesar de tornar as contas iliquidáveis, não afasta a configuração do ato ilícito, devendo ser verificada potencial violação de princípios constitucionais relativos à Administração Pública.(...)

## IV. DISPOSITIVO DO VOTO

122. Ante o exposto, em discordância com o Parecer Ministerial n.º 2.946/2019, da lavra do Procurador de Contas Getúlio Velasco Moreira Filho, nos termos do artigo 1º, inciso IV, da Lei Complementar Estadual nº 269/2007 e do artigo 29, inciso IX, da Resolução Normativa nº 14/2007, **VOTO** para:



**l) julgar ilíquidáveis** as contas prestadas na presente Tomada de Contas Ordinária, instaurada em desfavor da Prefeitura Municipal de Rondolândia, sob a responsabilidade das Sras. Bett Sabah Marinho da Silva, ex-Prefeita Municipal; e Vagda Barbosa da Silva, ex-Secretária Municipal de Educação; em razão da determinação constante do Acórdão n.º 3.430/2015-TP, conforme previsão contida no art. 16 da Lei Complementar nº 269/2007 e art. 190 da Resolução n.º 014/2007; (Acórdão 732/2019-TP. Processo nº 7811/2019 – Relator: Conselheiro Interino Luiz Henrique Lima)

105. Ainda nesse norte, colaciona-se os seguintes julgados do **Tribunal de Contas da União**:

Nos casos em que há excessiva demora do órgão ou entidade concedente em adotar providências com vistas à apuração da boa e regular aplicação de verba conveniada e que não há comprovação efetiva da omissão dos responsáveis no dever de prestar contas, estas devem ser consideradas ilíquidáveis, ordenando-se seu trancamento. (Acórdão 8044/2013 – Primeira Câmara | Relator: VALMIR CAMPELO)

O processo de TCE deve ser arquivado sem julgamento de mérito quando, associado ao prazo excessivamente longo, estiver presente a impossibilidade de os responsáveis elaborem as suas defesas, em razão, por exemplo, da inexistência de documentos pertinentes, por ato que não lhe possa ser atribuído, como força maior ou caso fortuito, hipótese em que as contas serão tidas por ilíquidáveis. (Acórdão 2878/2011 – Segunda Câmara | Relator: AROLDO CEDRAZ)

106. Diante das razões expendidas, não sendo materialmente possível o julgamento das contas, ante a ausência de elementos contundentes capazes de corroborar com a ocorrência de dano ao erário que enseje no ressarcimento integral dos valores pagos em decorrência dos Contratos nº 33/2014 e 18/2015, o **Ministério Público de Contas** entende, no mérito, que a presente Tomada de Contas Ordinária merece ser julgada ilíquidável.

### 3. CONCLUSÃO

107. Por todo o exposto, o **Ministério Público de Contas**, instituição essencial à defesa do ordenamento jurídico e ao exercício do controle da Administração Pública, **manifesta-se**:

a) preliminarmente, pelo reconhecimento da nulidade dos atos



processuais desde a Decisão da Presidência (Documento digital nº 327267/2017 – de 04/12/2017) que determinou a instauração de Auditoria Coordenada, posto que: (i) houve descumprimento de requisitos para a instauração processual, já que, à época, não era instrumento válido para a fiscalização requerida por órgão externo, conforme art. 23, § 2º, da Resolução Normativa nº 15/2016, (ii) houve descumprimento de requisitos para o desenvolvimento do processo, pois a sua execução não se deu em um processo específico por unidade jurisdicionada, conforme exigem os pressupostos estabelecidos pelo art. 5º, § 1º, da Resolução Normativa nº 15/2016, e, (iii) houve descumprimento dos requisitos para conversão do feito em Tomada de Contas Ordinária em relação ao CIDESAT, em razão da não comprovação de indícios de dano ao erário, conforme exigido pelo art. 149-A do RITCE/MT;

b) no mérito, para considerar ilíquidável a presente Tomada de Contas Ordinária, ordenando-se o **arquivamento** dos autos, com fundamento nos arts. 16 e 24 da Lei Orgânica do TCE/MT e art. 190, *caput* e § 2º, do Regimento Interno do TCE/MT, uma vez que não se mostra materialmente possível o julgamento das contas, ante a ausência de elementos contundentes capazes de comprovar e quantificar a eventual ocorrência de dano ao erário.

É o parecer.

Ministério Público de contas, Cuiabá, 14 de junho de 2022.

(assinatura digital<sup>36</sup>)  
**ALISSON CARVALHO DE ALENCAR**  
Procurador-geral de Contas

36 Documento assinado por assinatura digital baseada em certificado digital emitido por autoridade certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e da Resolução Normativa TCE/MT nº 09/2012.