



PROCESSO Nº : 19582-0/2014

ASSUNTO : REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA EXTERNA

**UNIDADE : SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO RURAL
E AGRICULTURA FAMILIAR – SEDRAF**

GESTOR : LUIZ CARLOS ALÉCIO

PROCEDÊNCIA : PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

**RELATOR : CONSELHEIRA INTERINA JAQUELINE JACOBSEN
MARQUES**

AUTOS DIGITAIS

PARECER Nº 4485/2015

EMENTA:

Representação Externa. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar - SEDRAF. Manifestação pelo conhecimento e parcial procedência, com aplicação de multa.

1 RELATÓRIO

Tratam os autos de representação de natureza externa formalizada pela 14ª Promotoria Promotoria Especializada na Defesa da Administração Pública e Ordem Tributária, nos termos do artigo 224, I, a da Resolução Normativa nº 14/2007 (RI-TCE/MT), com o propósito de informar supostas irregularidades em convênios celebrados entre a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar – SEDRAF e o Instituto de Tecnologias Sociais.

Para garantir a adequada instrução processual, em observância ao artigo 227 da Resolução Normativa nº 14/2007 (RI-TCE/MT), os responsáveis foram citados,



a fim de conhecerem o teor da Representação Externa e apresentarem defesa acerca dos fatos.

Os responsáveis responderam tempestivamente, com exceção do Instituto de Tecnologias Sociais, e seus representantes legais, Gustavo Moreira Coelho e Gabriel Moreira Coelho, que foram declarados revéis (Decisão Singular nº 528/JJM/2015).

Ao final, após a análise da defesa e de todas informações prestadas, a equipe técnica manifestou-se pela procedência parcial do presente feito, com aplicação de multas pela seguinte irregularidade.

Responsáveis

- Luiz Carlos Alécio – Secretário de Estado de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar à época.
- Instituto de Tecnologias Sociais, tendo como Representantes Legais os Srs. Gabriel Moreira Coelho e Gustavo Moreira Coelho.

1. IB 01 – Convênio Grave – Não-observância das regras de celebração de convênios e/ou instrumentos congêneres (art. 116 da Lei 8.666/1993; Instruções Normativas Conjuntas SEPLAN/SEFAZ/AGE 003/2009 e 004/2009; art. 73, VI, a, da Lei 9.504/1997; legislação específica do ente. 1.1. Celebração do Convênio nº 30/2014, detalhado no Quadro 1, no valor total de R\$ 635.000,00, com o Instituto de Tecnologias Sociais, cujo objeto, por sua natureza, ensejaria a celebração de contrato administrativo, precedido de licitação. (Achado nº 1 – Capítulo 3.1.1 do Relatório Preliminar de Auditoria) **2A. IB 01 – Convênio Grave** – Não-observância das regras de celebração de convênios e/ou instrumentos congêneres (art. 116 da Lei 8.666/1993; Instruções Normativas Conjuntas SEPLAN/SEFAZ/AGE 003/2009 e 004/2009; art. 73. VI, a, da Lei 9.504/1997; legislação específica do ente. **2A.1.** Celebração do Convênio nº 32/2014, detalhado no Quadro 1, no valor total de R\$ 500.000,00, com o Instituto de Tecnologias Sociais, cujo objeto, por sua natureza, ensejaria a celebração de



contratos administrativos, precedidos de licitação. (Achado nº 2 – Capítulo 3.1.2 do Relatório Preliminar de Auditoria) **2B. IB 01 – Convênio Grave** – Não-observância das regras de celebração de convênios e/ou instrumentos congêneres (art. 116 da Lei 8.666/1993; Instruções Normativas Conjuntas SEPLAN/SEFAZ/AGE 003/2009 e 004/2009; art. 73. VI, a, da Lei 9.504/1997; legislação específica do ente. **2B.1.** Celebração do Convênio nº 31/2014, detalhado no Quadro 1 do Relatório Técnico Preliminar, no valor total de R\$ 500.000,00, com o Instituto de Tecnologias Sociais, cujo objeto, por sua natureza, ensejaria a celebração de contratos administrativos, precedidos de licitação. (Achado nº 2 – Capítulo 3.1.2 do Relatório Preliminar de Auditoria)

Vieram os autos para Manifestação Ministerial.

É o relatório.

2 FUNDAMENTAÇÃO

2.1 ADMISSIBILIDADE

Inicialmente, cumpre ressaltar que estão presentes os requisitos de admissibilidade da Representação Externa, uma vez que a mesma foi formalizada por autoridade estadual, Promotor de Justiça, nos termos do art. 224, I, a, do Regimento Interno do TCE/MT.

Ademais, a representação versa sobre matéria de competência desta Corte de Contas, tendo em vista que a ela compete fiscalizar legalidade, legitimidade, economicidade e eficiência de atos administrativos em geral, bem como o cumprimento de normas relativas à gestão fiscal, com vistas a assegurar a eficácia do controle externo.

Diante disso, este *Parquet* de Contas entende pelo **conhecimento** da



representação de natureza externa.

2.2 MÉRITO

O cerne do apontamento diz respeito à celebração de três convênios entre a SEDRAF e o Instituto de Tecnologias Sociais, para realização do 2º Encontro Estadual de Agricultura Familiar, que foi realizado em alguns municípios do Estado, no exercício de 2014.

Em sua defesa, o então Secretário da SEDRAF alega que os convênios teriam sido realizados com entidade sem fins lucrativos, sendo que os pagamentos teriam sido efetivados depois do cumprimento do objeto pactuado. Alega que teria ocorrido mútua cooperação e interesse comum no objeto avençado e que a equipe técnica desta Corte de Contas teria se baseado na literalidade da descrição do objeto do convênio “contratação de empresa especializada para montagem de estrutura do 2º Encontro Estadual de Agricultura Familiar”.

A Secex, por sua vez, relata que a irregularidade apontada não teria se baseado na literalidade do objeto do convênio, antes na natureza do objeto, ou seja, o fornecimento de estrutura física (palco, tendas, sonorização, iluminação, equipamentos) para realização do evento. E que os referidos serviços deveriam ter sido licitados e fornecidos, por empresa do ramo de eventos, após formalização de contrato administrativo e não de convênio.

Compulsando os autos, verifica-se que a contrapartida exigida do Instituto ¹, seria a modalidade de despesa “Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica – Locação de Tendas”, sem qualquer outra contraprestação que pudessem comprovar os pressupostos de mútua cooperação e interesse comum, necessários à celebração de quaisquer avenças convenientes.

¹ Plano de Trabalho.



Com efeito, dada a natureza do objeto contratado (estrutura física para realização do evento) e a inexistência de cooperação mútua entre as entidades que celebraram os referidos convênios, o serviço contratado deveria ter sido precedido do devido procedimento licitatório, e não da celebração de convênios.

Os convênios celebrados não observaram o regulamento², senão veja:

“Art. 2º Para fins do disposto nesta Instrução Normativa, considera-se:

I – Convênio: Instrumento que tem por objeto a **transferência de recursos para execução, em regime de mútua colaboração, de ações de interesse comum** dos Órgãos ou Entidades da administração pública direta ou indireta do Estado de Mato Grosso com os Órgãos ou Entidades da administração pública direta ou indireta federais, com outros Estados, com municípios e com **entidades privadas sem fins lucrativos; (grifou-se)**

Considerando-se que os convênios foram cumpridos, aliado ao fato de não terem sido constatados desvios de recursos públicos, deixa-se de manifestar quanto à legitimidade do gasto público, isto é, se a despesa executada atendera ao interesse público.

Registre-se, outrossim, que Secex manifestou por afastar a responsabilidade dos pareceristas, técnico e jurídico, ante a ausência de dolo.

Com relação à responsabilidade do parecerista técnico, assiste razão à Secex. Com relação à responsabilidade do parecerista jurídico, todavia, discorda-se da Secex.

Segundo o Estatuto das Licitações³, o parecer jurídico sobre os editais de

2 Instrução Normativa Conjunta SEPLAN/SEFAZ/AGE n. 003/2009, que regulamenta a celebração, execução e prestação de contas no âmbito do Estado de Mato Grosso.

3 Lei n. 8.666, de 1993.



certames licitatórios ou planos de trabalho de convênios não se limita a opinar, antes aprovam o procedimento licitatório, senão veja-se:

Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:

Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.

Esse tem sido o entendimento o entendimento do Supremo Tribunal Federal – STF⁴, senão veja-se:

“Não há o envolvimento de simples peça opinativa, mas de aprovação, pelo setor técnico da autarquia, de convênio e aditivos, bem como de ratificações. Portanto, a hipótese sugere a responsabilidade solidária, considerando não só o crivo técnico implementado, como também o ato mediante o qual o administrador sufragou o exame e o endosso procedidos”.
grifou-se

Ademais, o parecer jurídico que fundamentou a celebração do convênio não foi suficientemente fundamentado com apoio na doutrina muito menos da jurisprudência, antes limitaram-se a aferir os aspectos de regularidade fiscal, documentos necessários à avença pactuada e a necessidade de serem prestadas as contas dos recursos.

O Tribunal de Contas da União tem sancionado a conduta de pareceres insuficientemente fundamentados ou desarrazoados, senão veja⁵:

⁴ MS n. 24584-1/DF. Relator: Ministro Marco Aurélio.

⁵ Acórdão 2567/2010.



“O parecer jurídico a respeito de contratação deve apresentar-se suficiente fundamentado, **tanto na doutrina como na jurisprudência**, de modo a sustentar a respectiva conclusão; caso contrário, a fundamentação insuficiente ou desarrazoada, que **subsodie a prática de atos de gestão irregulares** ou danos ao erário, ensejará a aplicação, ao parecerista, da multa prevista no art. 58, II, da Lei n. 8.432/92”.

Prova disto é que, em momento algum, a parecerista demonstrou que o objeto da contratação havia sido fundamentado no interesse comum em regime de colaboração, como preceitua a IN SEPLAN/SEFAZ/AGE n. 003, de 2009.

No caso, a mera análise do objeto da avença, por si só, seria suficiente para que a parecerista opinasse pela necessidade de realização de licitação⁶.

Veja-se:

CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO

O presente Convênio tem por objeto a Contratação de Empresa Especializada Para Montagem de Estrutura Do 2º Encontro Estadual Da Agricultura Familiar nos municípios de Sinop, Itaúba, Colíder e Santa Helena.

Assim, manifesta-se pela aplicação de multa ao então Gestor, signatário do Convênio e à parecerista jurídica pela fundamentação insuficiente e desarrazoada, não demonstrando o elemento fundamental, que é a cooperação.

Discorda-se da Secex, outrossim, que manifestou pela aplicação de multa

6 CF/88, Art. 37, XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.



ao responsável pelo Instituto Tecnologias Sociais, Sr. Gabriel Moreira Coelho.

A conduta do responsável se limitou a apresentar proposta de parceria entre as instituições, não a forma adequada da contratação, a cargo da concedente (SEDRAF). O simples fato de ser signatário do convênio não tem o condão, por si só, de atribuir-lhe responsabilidade.

Por todo o exposto, manifesta-se pela parcial procedência desta Representação Externa, aplicando-se multas aos responsáveis e determinação legal para que a SEDRAF abstenha-se de celebrar convênios nas hipóteses em que não se constate mútua colaboração entre os partícipes, nos termos da Instrução Normativa Conjunta SEPLAN/SEFAZ/AGE n. 003/2009.

3 CONCLUSÃO

Pelo exposto, o **Ministério Público de Contas**, no uso de suas atribuições legais e institucionais, **manifesta-se**:

a) pelo **conhecimento** da presente representação externa, haja vista a satisfação dos pressupostos processuais de admissibilidade, conforme disposição do Artigo 224 e seguintes da Resolução Normativa nº 14/07 (RI-TCE/MT);

b) pela **procedência parcial da representação externa**, uma vez que restou comprovada a contratação irregular do Instituto de Tecnologias Sociais, violando-se o devido procedimento licitatório (art. 37, XXI, CF/88);

c) pela **aplicação de multa ao Sr. Luiz Carlos Alcício**, nos termos do artigo 289, II, da Resolução Normativa nº 14/07 (RI-TCE/MT), por ter sido o responsável pela celebração do convênio.

d) pela aplicação de multa à **Sra. Paula Teixeira da Silva**, nos termos do



artigo 289, II, da Resolução Normativa nº 14/07 (RI-TCE/MT), pela fundação insuficiente e desarrazoada, inobservando-se o elemento fundamental para celebração de convênios, que é a mútua cooperação (Parecer 15/2014/ASSEJUR-SEDRAF e Parecer 48/2014/ASSEJUR/SEDRAF);

e) pela expedição de determinação legal à SEDRAF no sentido de abster-se de celebrar convênios nas hipóteses em que não se constate mútua colaboração entre os partícipes, nos termos da Instrução Normativa Conjunta SEPLAN/SEFAZ/AGE n. 003/2009.

É o parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 20 de julho de 2015.

(assinatura digital⁷)

ALISSON CARVALHO DE ALENCAR

Procurador de Contas

⁷ Documento assinado por assinatura digital baseada em certificado digital emitido por autoridade certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11419/2006.