

PROCESSO	19.582-0/2014
ASSUNTO	REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA EXTERNA
REPRESENTANTE	PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA DE MATO GROSSO
REPRESENTADA	SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO RURAL E AGRICULTURA FAMILIAR - SEDRAF/MT
RESPONSÁVEIS	LUIZ CARLOS ALÉCIO – Ex-Secretário de Estado de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar (CPF: 724.762.068-49) REGINA MARA FERREIRA DE SANTANA – Assessora Técnica II MATHEUS TADANOBU RAMOS NOHAMA – Coordenador de Acompanhamento ao Transporte de Produtos Agropecuários e Política de Armazenamento PAULA TEIXEIRA DA SILVA – Coordenadora de Acompanhamento e Estudo da Produção Agropecuária LUDMILLA RONDON SOARES – Assessora Técnica I
LITISCONSORTES	INSTITUTO DE TECNOLOGIAS SOCIAIS – OSCIP GUSTAVO MOREIRA COELHO – Representante Legal GABRIEL MOREIRA COELHO – Representante Legal
ADVOGADO	NÃO CONSTA
RELATORA	CONSELHEIRA INTERINA JAQUELINE JACOBSEN MARQUES

RAZÕES DO VOTO

Registro, inicialmente, que, da análise dos documentos e das informações inseridas nos autos, a presente Representação de Natureza Externa preencheu todos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 46, inciso II, da Lei Complementar 269/2007, e no art. 219, *caput*, do Regimento Interno deste Tribunal.

A SECEX apontou 2 irregularidades, ambas classificadas como **IB01, Convênio Grave**, que se referem a não observância das regras de celebração de convênios, conforme as Instruções Normativas Conjuntas SEPLAN/SEFAZ/AGE 003/2009 e 004/2009, nos Convênios 30, 31 e 32/2014, firmado entre a Secretaria de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar – SEDRAF/MT e o Instituto de Tecnologias Sociais, por não possuírem os requisitos essenciais de convênio, o que ensejaria a celebração de contrato administrativo, que deveria ser precedido de licitação.

Constato que, embora as irregularidades refiram-se a falhas idênticas em 3 convênios, estas foram apontadas separadamente tendo em vista que tiveram

pareceres técnicos emitidos por pessoas distintas. Assim, foram apontadas da seguinte forma:

Irregularidade 1. Convênio 30/2014

Responsáveis:

Luiz Carlos Alécio, Secretário de Estado de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar;

Gabriel Moreira Coelho, Representante do Instituto de Tecnologias Sociais;

Regina Mara Ferreira de Santana, Assessora Técnica II;

Paula Teixeira da Silva, Coordenadora de Acompanhamento e Estudo da Produção Agropecuária.

Irregularidade 2. Convênios 31/2014 e 32/2014

Responsáveis:

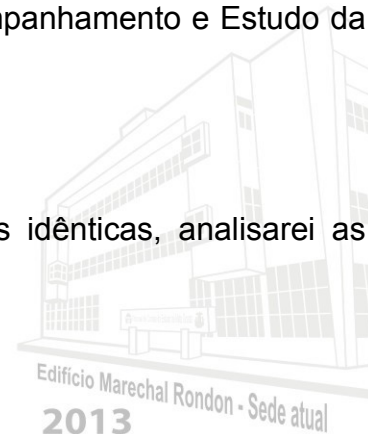
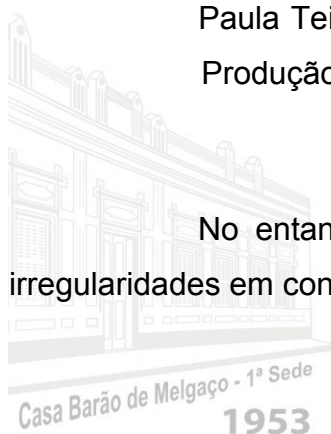
Luiz Carlos Alécio, Secretário de Estado de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar;

Gabriel Moreira Coelho, Representante do Instituto de Tecnologias Sociais;

Matheus Tadanobu Ramos Nohama, Coordenador de Acompanhamento ao Transporte de Produtos Agropecuários e Política de Armazenamento;

Paula Teixeira da Silva, Coordenadora de Acompanhamento e Estudo da Produção Agropecuária.

No entanto, tendo em vista tratar-se de falhas idênticas, analisarei as irregularidades em conjunto.



A Equipe ressaltou que o artigo 2º, I, da Instrução Normativa SEPLAN/SEFAZ, define Convênio da seguinte forma:

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**; (grifo deles).
(...)

Lembrou que os Convênios firmados tiveram como objeto principal a contratação de empresa especializada para montagem de encontro de agricultura familiar nos municípios de Jangada, Nossa Senhora do Livramento, Acorizal e Rosário Oeste, Torixoréu, Pontal do Araguaia, General Carneiro e Canarana, Sinop, Itaúba, Colíder e Santa Helena.

Apontou que, nos Convênios citados, não houve uma mútua colaboração nem ações de interesse comum que pudessem legitimar a transferência de recursos por meio de convênios. Observou que nos convênios analisados, tiveram a natureza de contratos.

Devidamente citados, os responsáveis apresentaram suas justificativas, com exceção dos representantes legais do Instituto de Tecnologias Sociais, os quais foram declarados revéis conforme Julgamento Singular 528/JJM/2015, publicado no DOE-TCE/MT 625, do dia 15/05/2015.

Em sua defesa, o Senhor Luiz Carlos Alécio alegou que não houve qualquer irregularidade na liberação antecipada dos recursos, uma vez que a execução tem amparo legal.

Asseverou que a SEDRAF/MT vem priorizando a valorização e a promoção de apoio a grupos econômicos denominados de Agricultura Familiar, e a seleção dos municípios foi embasado nas regiões onde predomina a economia com base na agricultura familiar.

Quanto à questão do enquadramento dos Convênios às normas vigentes, o defendente alegou que, de fato, houve a execução em regime de mútua colaboração, uma vez que foi constatada a necessidade de se buscar a contribuição externa para a realização dos encontros com a mulher da agricultura familiar e a escolha do Instituto se deu em virtude de sua experiência no Estado de Goiás, o que possibilitou a celebração dos Convênios.

Já, em relação ao interesse comum, o Gestor alegou que a entidade é privada, sem fins lucrativos e seu objeto social é voltado para o interesse público. Ademais, lembrou que os encontros realizados com a mulher rural não se deram apenas em nível de estrutura física, mas sim em todo o trabalho e esforço depreendido através da SEDRAF/MT.

O Senhor Matheus Tadanobu Ramos Noahma alegou que os Convênios firmados estão em conformidade com o regime de mútua colaboração e de ações de interesse comum entre o Proponente e o Concedente.

As Senhoras Regina Mara Ferreira de Santana, Paula Teixeira da Silva, e Ludmila Rondon Soares apresentaram suas defesas de forma separada, porém utilizaram-se das mesmas alegações de que os seus Pareceres não tiveram o cunho vinculativo, sendo apenas opinativos. Ressaltaram que o Parecer exterioriza o posicionamento técnico, pessoal, refletindo um juízo de valor do seu emitente, e que não possui poder decisório.

Asseveraram que, conforme as palavras do Ministro Carlos Veloso, no MS 24.073/DF, “os pareceristas não são administradores públicos, não ordenam despesas públicas”. Citaram ainda decisão deste Tribunal de Contas, proferida pelo Relator Conselheiro Domingos Neto a respeito do tema.

Quanto à escolha do Instituto, lembraram que era claramente determinada pelo ordenador de despesas para o atendimento do pleito, cabendo emitir parecer apenas sobre a documentação anexada ao processo, excluindo-se os exames de natureza técnica ou decisões administrativas.

Em relação ao procedimento licitatório, as defendentes alegaram que, com base na Lei 9.790/99, não se admite o vínculo entre a OSCIP e o Poder Público por meio de contratos comerciais.

Por fim, requereram a exclusão das manifestantes na presente Representação de Natureza Externa, na medida que os seus Pareceres observaram as legislações pertinentes.

A Senhora Ludmila Rondon Soares ressaltou que exercia advocacia interna na SEDRAF/MT, como consultora de gabinete, não compondo o organograma do Órgão. Ressaltou que o cargo que ocupava não permitia a emissão de pareceres para fins externos.

A SECEX, ao analisar a defesa apresentada pelos responsáveis, destacou que as despesas com o evento realizado com os recursos do Convênio 30/2014, foram os seguintes:

Tabela 3.1: Despesas relativas ao Convênio nº 30/2014

Tipo de despesa	Valor
Locação de equipamentos (Computadores e climatizadores)	18.900,00
Locação e montagem da estrutura para evento (Palco, sonorização, iluminação, banheiros químicos e gerador de energia)	128.100,00
Locação de móveis (mesas e cadeiras)	47.800,00
Locação de estrutura para expositor e visitantes (Stands, tendas, banheiros químicos, faixas, painéis de LED e camisetas)	453.500,00
Material de expediente (Kits para o encontro)	37.200,00
Material gráfico (Botons e panfletos)	19.500,00
Valor total	705.000,00

Ressaltou que a diferença de R\$ 70.000,00, entre o valor total das despesas e o valor repassado por meio do Convênio 30/2014, R\$ 635.000,00, foi a contrapartida do Instituto, e que essa contraprestação, por si só, não é capaz de comprovar os pressupostos de mútua cooperação e interesse comum.

Por fim, entendeu que os argumentos do Gestor e os documentos anexados à sua defesa, não foram suficientes para afastar a irregularidade.

Quanto às defesas apresentadas pelas Senhoras Regina Mara Ferreira de Santana, Paula Teixeira da Silva e Ludmilla Rondon Soares, destacou que o resultado da análise das defesas, para essa irregularidade, será adotado também para a irregularidade 2A, sem a necessidade de reanálise naquele tópico.

Ressaltou que as defesas basearam-se em dois pontos principais, quais sejam: a natureza opinativa dos pareceres jurídicos e a possibilidade de realização de convênios com OSCIP.

No tocante à natureza do parecer, a SECEX lembrou que existe manifestação do STF a respeito do assunto, além da impossibilidade da comprovação de dolo na emissão dos pareceres. Dessa forma, entendeu pelo saneamento das irregularidades em relação às Senhoras Regina Mara Ferreira de Santana e Paula Teixeira da Silva e Ludmilla Rondon Soares.

Quanto à defesa apresentada pelo Senhor Matheus Tadanobu Ramos Nohama, do mesmo modo anterior, adotou a análise para as irregularidades 2A e 2B. Asseverou que não foram constatados os requisitos da mútua colaboração e de ações de interesse comum entre as partes. Porém, acatou os argumentos trazidos pelo defendente e manifestou-se conclusivamente pelo afastamento de sua responsabilidade.

Por fim, de forma conclusiva, após a análise das defesas apresentadas a SECEX entendeu pela manutenção das irregularidades apontadas em seu Relatório Técnico Preliminar. Porém manteve a responsabilidade do Gestor Senhor Luiz Carlos Alécio, Secretário de Estado de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar à época e do Instituto de Tecnologias Sociais, tendo como Representantes Legais os Senhores Gabriel Moreira Coelho e Gustavo Moreira Coelho.

O Ministério Público de Contas lembrou que, nos Convênios, a contrapartida exigida do Instituto seria a modalidade de despesa na qualidade de Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica – Locação de Tendões, o que, de fato não comprova que os pressupostos de mútua cooperação e interesse comum, necessários à celebração de quaisquer avenças convenientes, estivessem presentes.

Diante disso, entendeu que, para esse tipo de serviço, haveria necessidade de procedimento licitatório, e não de celebração de convênio, como foi realizado. Citou o artigo 2º da Instrução Normativa Conjunta SEPLAN/SEFAZ/AGE003/2009, que regulamenta a celebração, execução e prestação de contas no âmbito do Estado de Mato Grosso, a seguir por mim, transcrito:

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; (grifo deles)**.

Asseverou que, conforme consta nos autos, os Convênios foram cumpridos, além do que, não foram constatados desvios de recursos públicos.

Opinou, em consonância com a SECEX, quanto ao afastamento da responsabilidade dos pareceristas técnicos. Porém, discordou em relação ao parecerista jurídico, uma vez que, segundo o artigo 38 da Lei Geral de Licitações, 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.

Ressaltou que o parecer jurídico que embasou a celebração do convênio não foi suficientemente fundamentado. Citou o artigo 58, II da Lei 8.432/1992, o qual peça vênia para transcrever:

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. (Grifo deles).

Entendeu 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 003, de 2009. Ressaltou que

bastava a leitura do objeto do convênio para que percebesse a necessidade de realização de procedimento licitatório.

Por fim, em dissonância com a SECEX, o Ministério Público de Contas, entendeu pela aplicação de multa à Senhora Paula Teixeira da Silva.

O Ministério Público de Contas opinou, ainda, de forma contrária a SECEX quanto à responsabilização do Senhor Gabriel Moreira Coelho, representante legal do Instituto de Tecnologias Sociais.

A princípio, lembro que convênio administrativo é um acordo de vontades, utilizado nas situações em que o conveniente e o concedente possuem objetivos comuns, representados por atividades de interesse público, não sendo de natureza contratual.

Ressalto que os convênios celebrados com entidades privadas devem garantir que o interesse público será protegido e que os Princípios Constitucionais que regem a Administração Pública serão respeitados. Além disso, por mais que os convênios possam ser celebrados com o Poder Público de acordo com a sua discricionariedade, o concedente deve buscar parceiros idôneos, evitando assim que os recursos públicos sejam utilizados de forma que causem prejuízos ao erário.

Trago, ainda, as lições do ilustre doutrinador Marçal Justen Filho, em sua obra: *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*, 11. ed. páginas 661, a seguir transcrito:

(...)

Já no chamado “convênio administrativo”, a avença é instrumento de realização de um determinado e específico objetivo, em que os interesses não se contrapõem ainda que haja prestações específicas e individualizadas, a cargo de cada partícipe. No convênio, a assunção de deveres destina-se a regular a atividade harmônica de sujeitos integrantes da Administração Pública, que buscam a realização imediata de atividades orientadas à realização de interesses fundamentais similares.

Lembro que a base dos convênios administrativos encontra-se no artigo 116 da Lei 8.666/1993, cujo *caput* estabelece o seguinte:

Casa Barão de Melgarejo

1953

Edifício Marechal Rondon - Sede atual

2013

Art. 116. Aplicam-se as disposições desta Lei, *no que couber*, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.

Quanto à aplicação do referido artigo, destaco que o Tribunal de Contas possui entendimento sobre o assunto, por meio da Resolução de Consulta 27/2013, conforme transcrita a seguir:

Resolução de Consulta 27/2013 (DOC, 17/12/2013). Convênio. Termo de parceria. OSCIP. Seleção. Modalidade própria. Concurso de projetos. Entidades privadas sem fins lucrativos. Fornecimento de bens e/ou serviços mediante contrato administrativo. Possibilidade mediante procedimento licitatório realizado nos termos da Lei nº 8.666/93 ou da Lei nº 10.520/02. [Revoga o Acórdão nº 1.871/2003, DOE 10/02/2003]

1. A seleção de OSCIP para se firmar Termo de Parceria deve ser realizada por meio de concurso de projetos, conforme preceitua o art. 5º da Lei Estadual nº 8.687/2007 e o art. 23 e seguintes do Decreto Federal 3.100/1999, observados os princípios norteadores da Administração Pública e, no que couber, os procedimentos insculpidos na Lei nº 8.666/1993.

2. Não há óbice legal para que entidades privadas sem fins lucrativos, mesmo as qualificadas como OSCIP, possam contratar com a Administração Pública para fornecimento de bens e/ou serviços distintos daqueles típicos de Termos de Parceria ou Convênios, desde que o objeto do respectivo contrato administrativo esteja contemplado nos seus objetivos e estatutos sociais e o certame licitatório seja conduzido de acordo com os ditames da Lei nº 8.666/1993 ou da Lei nº 10.520/2002, conforme o caso.

Assim, entendo que o Gestor contrariou princípios constitucionais e os ditames da Lei 8.666/93, ao realizar convênios com OSCIP, sem realizar prévio procedimento licitatório.

No entanto, como também afirmado pelo Ministério Público de Contas, não ficou comprovado nos autos, nem foi constatado pela equipe técnica, desvio de recursos públicos ou inexecução dos convênios nem ausência de interesse público no objeto realizado. Por esta razão, não há que se falar em ressarcimento ao erário ou em responsabilização dos representantes da OSCIP.

Desse modo, coaduno com a opinião ministerial, uma vez que os responsáveis pelo Instituto limitaram-se a apresentar a proposta de parceria entre as instituições e escolha da forma do ajuste ficou ao encargo da concedente, nesse caso, a SEDRAF.

Em relação à responsabilização das Pareceristas, Senhora Paula Teixeira da Silva e Senhora Ludmilla Rondon Soares, coaduno com a opinião ministerial, uma vez que, nos autos, ficou comprovado que os pareceres jurídicos foram manifestamente ilegais, contrários à legislação vigente, pois referem-se à contratação de empresa especializada para a montagem de estrutura do Encontro Estadual de Agricultura Familiar, o que, por si só, demonstra a necessidade de realização de licitação.

Diante do exposto, concordo com o apontamento da SECEX e acolho o Parecer Ministerial, mantenho as irregularidades **IB01, Convênio**, de natureza **grave**. Entendo ainda pela aplicação de multa ao ex-Secretário de Estado de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar, Senhor Luiz Carlos Alécio e entendo ainda pela aplicação de multa à Senhora Paula Teixeira da Silva, parecerista jurídica da SEDRAF/MT, nos Convênios 30 e 32/2014, e à Senhora Ludmilla Rondon Soares, parecerista jurídica da SEDRAF/MT, no Convênio 31/2014.

Estes são os fundamentos que embasaram o meu voto.

VOTO

Diante do exposto, **acolho** do Parecer Ministerial **4.485/2015**, da autoria do Procurador de Contas Alisson Carvalho de Alencar, e **VOTO**, preliminarmente, com base nos arts. 89, inciso IV, 217 e 219, da Resolução Normativa 14/2007, pelo **conhecimento** da presente Representação de Natureza Externa.

Quanto ao mérito, voto pela sua **procedência** com aplicação de multa de **20 UPFs/MT**, ao Senhor Luiz Carlos Alécio, ex-Gestor da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar – SEDRAF/MT, pela irregularidade **IB01**,

Convênio, de natureza grave nos termos do art. 75, III, da Lei Complementar 269/2007 c/c o artigo 289, II, da Resolução 14/2007 e com o artigo 6º, II, “a”, da Resolução 17/2010.

Voto ainda pela aplicação de multa à Senhora Paula Teixeira da Silva, parecerista jurídica da SEDRAF/MT, nos Convênios 30 e 32/2014, e à Senhora Ludmilla Rondon Soares, parecerista jurídica da SEDRAF/MT, no Convênio 31/2014, no valor de **11 UPFs/MT**, cada.

Ressalto que a multa imposta deverá ser recolhida aos cofres do Fundo de Reparcelamento e Modernização do Tribunal de Contas, com recursos próprios, no prazo de **60 dias**, conforme disposto no artigo 286, § 1º, da Resolução 20/2010, mediante boleto bancário que se encontra disponível no endereço eletrônico <http://www.tce.mt.gov.br/fundecontas>.

Alerto ao responsável que o não cumprimento do disposto nesta decisão ensejará a inclusão de seu nome no cadastro de inadimplentes deste Tribunal de Contas e o envio de cópia dos autos para execução judicial, nos termos do art. 293 e §§ 1º, 2º e 3º, do Regimento Interno do TCE-MT.

É como voto.

Cuiabá MT, 11 de setembro de 2015.



(Assinatura digital)
Jaqueline Jacobsen Marques
Conselheira Interina
Relatora
(Portaria 001/2015, DOC 538, de 05/01/2015)

