



PROCESSO Nº	:	19.886-2/2013
ÓRGÃO	:	SECRETARIA DE ESTADO DE INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA (SINFRA)
RECORRENTE	:	CINÉSIO NUNES DE OLIVEIRA
ASSUNTO	:	RECURSO ORDINÁRIO
ADVOGADOS	:	MAURÍCIO MAGALHÃES FARIA NETO – OAB/MT Nº 15.436 MAURÍCIO MAGALHÃES FARIA JÚNIOR – OAB/MT Nº 9.839
RELATOR	:	CONSELHEIRO SUBSTITUTO JOÃO BATISTA DE CAMARGO JÚNIOR

## FUNDAMENTAÇÃO

32. Conforme relatado, irresignado com o teor do Acórdão nº 566/2018 – TP, o ex-gestor, Cinésio Nunes de Oliveira, opôs embargos de declaração, os quais foram **conhecidos e**, no mérito, **negado provimento**, conforme se constata do teor do Acórdão nº 208/2019 – TP.

33. Assim, ainda inconformado, o ex-gestor interpôs o presente Recurso Ordinário (RO), com o intuito de reverter os efeitos dos Acórdãos recorridos<sup>1</sup>, no sentido de, preliminarmente, reconhecer: **1)** a nulidade do julgamento ante o suposto cerceamento de defesa; **2)** a prescrição da pretensão punitiva da RNI nº 7.182-0/2013; **3)** a prescrição do Termo de Ajustamento de Gestão (TAG).

34. No mérito, pugnou pelo provimento do recurso interposto para considerar o TAG celebrado entre o TCE/MT e a Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística (Sintra) regularmente cumprido.

35. Por fim, alternativamente, requereu a instrução probatória com a finalidade de solicitar à Sintra que se manifeste acerca das correções perpetradas nos editais das concorrências públicas do programa “MT Integrado”.

36. Observo, ainda, que se encontram apensadas a estes autos os processos de Representações Internas nº 7.182-0/2013, que tratou sobre a celebração do TAG, e nº 21.386-1/2014, que tratou sobre o descumprimento do mencionado TAG.

## DAS PRELIMINARES

<sup>1</sup> Acórdãos nº 566/2018 – TP e 208/2019 – TP.



### Preliminar de cerceamento de defesa

37. Após analisar os autos, bem como as RNI apensas (Processos de nº 7.182-0/2013 e 21.386-1/204), observo que **o recorrente foi regularmente citado em todos os processos**, senão vejamos:

**a) na presente RNI** foi expedido o Ofício nº 0146/2014/GAB-SR<sup>2</sup>, o qual foi encaminhado via malote digital e efetivamente recebido pela Sinfra<sup>3</sup> em 25/2/2014, sendo inclusive certificado decurso de prazo para apresentação de defesa.<sup>4</sup>

Ressalto que, com intuito de evitar possível nulidade quanto ao ato citatório, foi expedido o Ofício nº 0192/2014/GAB-SR/TCE-MT<sup>5</sup>, reiterando o primeiro ofício e reabrindo o prazo para apresentação de defesa. O Ofício nº 0192/2014 foi recebido em 13/3/2014, conforme o termo de recebimento<sup>6</sup> constante dos autos. Observo que o recorrente apresentou efetivamente sua defesa, conforme se comprova pelo Documento Digital nº 62618/2014.

Dessa forma, **não subsiste a alegada ausência do efetivo ato citatório**, inclusive porque se houvera eventual defeito no ato de citação, esta foi superada pelo comparecimento espontâneo da parte nos autos mediante a apresentação de sua defesa, nos termos do art. 285, inciso I, do Regimento Interno desta Corte de Contas (RI – TCE/MT).

**b) nos autos da RNI de nº 7.182-0/2013**, o recorrente foi devidamente citado por meio do Ofício nº 258/2013<sup>7</sup>, sendo intimado para manifestar-se sobre a concessão de medida cautelar e citado para manifestar-se no prazo de 15 (quinze) dias. O termo de recebimento do referido ofício se encontra nos autos<sup>8</sup>, e a defesa foi efetivamente apresentada por meio do Documento Digital nº 55803/2013.

Desse modo, igualmente **não subsiste a alegação de ausência de efetivo ato citatório**; uma vez que eventual defeito no ato de citação ficou superado pelo comparecimento

<sup>2</sup> Documento Digital nº 45087/2014.

<sup>3</sup> Documento Digital nº 46001/2014.

<sup>4</sup> Documento Digital nº 55802/2014.

<sup>5</sup> Documento Digital nº 56066/2014.

<sup>6</sup> Documento Digital nº 56646/2014.

<sup>7</sup> Documento Digital nº 43491/2013.

<sup>8</sup> Documento Digital nº 44454/2013.



espontâneo da parte nos autos mediante a apresentação de sua defesa, nos termos do art. 285, inciso I, do Regimento Interno desta Corte de Contas (RI – TCE/MT).

**c) com relação à RNI nº 21.386-1/2014, o próprio recorrente confirmou que foi citado<sup>9</sup>. Para constar, observo que houve a expedição do Ofício nº 1.621/2014/GAB-SR, o qual foi recebido em 17/11/2015<sup>10</sup>.**

Quanto à defesa, foi efetivamente apresentada pelo recorrente conforme se observa pelo Documento Digital nº 225421/2015, **de modo que não houve ausência de citação.**

38. Por fim, ressalto que o recorrente manifestou-se em todas as RNI da seguinte forma: **a)** nestes autos, por meio dos Documentos Digitais nº 270274/2013 e 62618/2014; **b)** nos autos do Processo de nº 21.386-1/2014, por meio do Documento digital nº 225421/2015; e **c)** nos autos do Processo de nº 7.182-0/2013, por meio do Documento Digital nº 55803/2015.

39. Pelo exposto, **com relação à preliminar de cerceamento de defesa/ausência de citação, entendo que não merecem prosperar as razões do recorrente**, já que lhe foi oportunizado o contraditório e a ampla defesa em todos os processos e por todos os meios, conforme pode ser comprovado pelas manifestações apresentadas pelo Sr. Cinésio Nunes de Oliveira. Desse modo, **afasto a presente preliminar.**

#### **Preliminar de prescrição da pretensão punitiva do Processo nº 7.182-0/2013**

40. No que diz respeito à alegada prescrição quinquenal da pretensão punitiva no processo referenciado, em consonância com a equipe técnica e com o Ministério Público de Contas, **entendo que não merecem prosperar as razões do recorrente, tendo em vista o fato de que este Tribunal, na ausência de legislação específica, adota o prazo prescricional de 10 (dez) anos previsto no art. 205 do Código Civil<sup>11</sup>, nos termos da Resolução de Consulta nº 7/2018 - TP, vejamos:**

#### **RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 7/2018 – TP**

<sup>9</sup> Documento Digital nº 125671/2019, fl. 7.

<sup>10</sup> Documento Digital nº 216529/2015.

<sup>11</sup> Art. 205. A prescrição ocorre em dez anos, quando a lei não lhe haja fixado prazo menor.



Ementa: SECRETARIA DE ESTADO DE GESTÃO. CONSULTA. PROCESSOS DE CONTROLE EXTERNO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. PRAZO. MARCO INICIAL. INTERRUPÇÃO. SUSPENSÃO.

- 1) **Na ausência de legislação estadual específica, bem como na inexistência de uma lei nacional que discipline os processos de controle externo, a pretensão punitiva nos processos de controle externo de competência do TCE-MT subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, a saber 10 (dez) anos.**
- 2) O marco inicial da prescrição é a data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil.
- 3) **A prescrição é interrompida pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou oitiva da parte, nos termos do art. 202, inciso I, do Código Civil, e recomeça a correr da data em que for ordenada a citação, a audiência ou oitiva da parte, nos termos do art. 202, parágrafo único, parte inicial, do Código Civil.**
- 4) **Ocorrerá a suspensão da prescrição toda vez que o responsável apresentar elementos adicionais de defesa, ou mesmo quando forem necessárias diligências causadas por conta de algum fato novo trazido pelos jurisdicionados, não suficientemente documentado nas manifestações processuais, sendo que a paralisação da contagem do prazo ocorrerá no período compreendido entre a juntada dos elementos adicionais de defesa ou da peça contendo o fato novo e a análise dos referidos elementos ou da resposta da diligência.**
- 5) A ocorrência desta espécie de prescrição será aferida de ofício, independentemente de alegação da parte, em cada processo no qual haja intenção de aplicação das sanções previstas na Lei Orgânica do TCE-MT ou em legislação correlata.
- 6) A prescrição ocorre apenas quanto à pretensão punitiva, pela aplicação de multas e outras sanções, não alcançando a imputação de débito. (grifei)

41. Ressalto que a Resolução de Consulta nº 7/2018 – TP não fez distinção entre o prazo prescricional aos diversos processos de controle externo, adotando o prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, que é de **10 (dez) anos**, conforme evidenciado pelos termos da resolução acima mencionada.

42. Ainda sobre a preliminar, **mesmo que considerássemos a prescrição quinquenal, o que não é o caso, esta não teria ocorrido**, pois, conforme já mencionado, as RNI de nº 7.182-0/2013 e de nº 21.386-1/2014 foram apensadas aos presentes autos, **cuja citação, neste processo, ocorreu na data de 13/3/2014<sup>12</sup>**, sendo este o momento de início da contagem do prazo prescricional.

43. Assim, **mesmo que se considerasse neste caso que o prazo prescricional fosse de 5 (cinco) anos, este não teria ocorrido**, pois os embargos de declaração foram opostos na data de **4/2/2019**, **suspendendo por consequência o transcurso de prazo**, uma vez que essa espécie recursal tem como característica a concessão do efeito suspensivo da decisão recorrida a partir de seu manejo, inclusive em relação à interposição de outros recursos.

<sup>12</sup> Documento Digital nº 56646/2014.



44. E na sequência, após o julgamento dos embargos, foi interposto o presente Recurso Ordinário, na data de **10/6/2019**, que igualmente conta com efeito suspensivo, que é inerente a ambos esses recursos. Ou seja, como consequência, o prazo prescricional encontra-se suspenso desde a oposição dos embargos de declaração.

45. Por fim, **ressalto que**, conforme já explanado, **de acordo com o entendimento em vigor, o prazo prescricional considerado por este Tribunal é o decenal, e não o quinquenal.**

46. Diante do exposto, em consonância com os entendimentos técnico e ministerial, **afasto a preliminar da prescrição quinquenal intercorrente da pretensão punitiva do Processo nº 7.182-0/2013.**

#### **Preliminar de prescrição do Termo de Ajustamento de Gestão**

47. Com relação a esta preliminar, conforme mencionado pela equipe técnica, **o TAG foi assinado na data de 18/4/2013<sup>13</sup>, prevendo, entre outras consequências, que suas sanções só poderiam ser impostas ao gestor quando do descumprimento do referido termo, cuja consequência seria a sua rescisão unilateral.<sup>14</sup>**

48. Assim, **somente na hipótese de descumprimento e de sua rescisão declarada por esta Corte de Contas é que as sanções previstas naquele acordo poderiam ser impostas ao ex-gestor.**

<sup>13</sup> Documento Digital nº 68711/2013.

<sup>14</sup> CLÁSULA QUINTA – DAS SANÇÕES

O não cumprimento das exigências descritas neste TERMO DE AJUSTAMENTO DE GESTÃO acarretará as seguintes medidas:

PRIMEIRO – Rescisão unilateral do TERMO DE AJUSTAMENTO DE GESTÃO por parte do COMPROMITENTE, nos termos do artigo 238-H, II, da Resolução 14/2007.

SEGUNDO – nos termos do artigo 238-B, § 5º da Resolução 14/2007, no caso de rescisão do TAG, serão cabíveis cumulativamente ao gestor responsável pela assinatura do TAG, as sanções de multa de até 1000 UPF's/MT, determinação de restituição de valores, declaração de inidoneidade, inabilitação para o exercício de cargos em comissão ou função de confiança.

TERCEIRO – Determinação de retomada para fins de julgamento da Representação de Natureza Interna n. 71820/2013.

QUARTO – O descumprimento do TAG configura irregularidade de natureza gravíssima, ensejadora do julgamento irregular das contas anuais da COMPROMISSÁRIA, nos termos do artigo 238-H, parágrafo único, da Resolução 14/2007.



49. Desse modo, o termo de contagem de prescrição do TAG teria início a partir do Acórdão que declarou rescindido o TAG, pois somente a partir de então nasceria a pretensão executiva do que foi pactuado no termo.

50. Diante disso, compulsando-se os presentes autos, verifica-se que a declaração de rescisão do TAG ocorreu somente em 6/12/2018, por meio do Acórdão nº 566/2018 – TP<sup>15</sup>, encontrando-se os efeitos do mencionado Acórdão suspensos pela oposição dos embargos de declaração e, posteriormente, pela interposição do presente RO, de forma que os prazos prescricionais ainda não tiveram sequer o termo inicial para sua contagem.

51. Ressalto, ainda, conforme observado pelo *Parquet de Contas*, que o recorrente equiparou o instituto dos títulos executivos com o dos títulos de crédito para fins de contagem de tempo na verificação da ocorrência da prescrição. Todavia, apesar de os títulos de crédito possuírem a natureza de título executivo, não se confundem com os títulos executivos em sentido amplo.

52. Conforme observado pelo Ministério Público de Contas, título de crédito, segundo o art. 887 do Código Civil, é documento necessário “ao exercício do direito literal e autônomo nele contido”. Ele somente produz efeito quando preenchidos os requisitos legais e possui como características a cartularidade, literalidade, autonomia e a tipicidade. Assim, são títulos de créditos a **letra de câmbio, a nota promissória, a duplicata, a debênture e o cheque**.

53. Dessa forma, os títulos de crédito são títulos executivos extrajudiciais, por força do art. 784, inciso I, do Código de Processo Civil, mas nem todos os títulos executivos extrajudiciais são títulos de crédito.

54. Assim, não há que se falar em prescrição trienal do Termo de Ajustamento de Gestão, tendo em vista que a norma que prevê essa prescrição específica deve ser interpretada restritivamente para essas espécies de títulos de crédito, pela sua própria natureza de circularidade, mas não pode ter esse exíguo prazo estendido para os demais títulos executivos.

55. Diante de todo exposto, em consonância com os entendimentos técnico e ministerial, entendo que a preliminar de prescrição do TAG não merece ser acolhida, já que, por força dos embargos de declaração opostos e do recurso ordinário interposto, nem mesmo o termo inicial de contagem do prazo prescricional, que teria início com a publicação do Acórdão

<sup>15</sup> Documento Digital nº 260047/2018.



nº 566/2018 – TP, foi deflagrado, haja vista que ambos os recursos possuem efeito suspensivo automático após sua interposição, nos termos do art. 272, incisos I e III, do RI-TCE/MT<sup>16</sup>.

## DO MÉRITO RECURSAL

56. Conforme se infere dos autos e como foi pontuado pela equipe técnica, embora os editais licitatórios tenham dispensado os responsáveis técnicos da exigência de visita técnica, impôs-lhes a obrigação de entrega pessoal, nas mesmas datas previstas para as visitas técnicas, de “Declaração de Conhecimento”, esta expedida pela Setpu.

57. Para corroborar a afirmação, a Secex transcreveu os seguintes excertos extraídos dos editais de licitações das Concorrências nº **025/2013/SETPU** e **031/2013/SETPU**<sup>17</sup>, Concorrências nº **047/2014/SETPU**, **048/2014/SETPU**, **049/2014/SETPU**<sup>18</sup> e Concorrência nº **059/2014/SETPU**<sup>19</sup>, vejamos:

Caso a Licitante não queira participar da visita coletiva nos dias programados, **deverá apresentar**, em substituição ao Atestado de Visita, **uma Declaração de Conhecimento, que será expedida pela Superintendência de Obras de Transportes/SETPU**, mediante apresentação da declaração formal entregue pelo Responsável Técnico da Empresa, nas datas previstas para as visitas, sob as penalidades da Lei, que tem pleno conhecimento das condições e peculiaridades inerentes a natureza dos trabalhos, que assume total Responsabilidade por esse fato e que não utilizará deste para quaisquer questionamentos futuros que ensejem avenças técnicas ou financeiras com a SETPU. (grifei)

58. Desse modo, verifica-se que, por vias transversas, a Setpu manteve a exigência de que o responsável técnico da empresa comparecesse, na data da visita técnica, na Superintendência de Obras de Transporte para apresentação da declaração formal, permanecendo, sem dúvida alguma, a restrição ao caráter competitivo combatida no TAG celebrado entre o TCE/MT e a Setpu, e descumprido por esta.

<sup>16</sup> Art. 272. Os recursos serão recebidos:

I. Em ambos os efeitos, quando se tratar de recurso ordinário, salvo se interposto contra decisão em processo relativo a benefício previdenciário ou contra determinação de medidas cautelares, hipóteses em que será recebido apenas no efeito devolutivo;

[...]

III. Com efeito suspensivo, tratando-se de embargos de declaração, interrompendo o prazo para interposição e outros recursos contra a decisão embargada.

<sup>17</sup> Documento Digital nº 174944/2013, fl. 8.

<sup>18</sup> Documento Digital nº 131745/2014, fls. 6/7.

<sup>19</sup> Documento Digital nº 210412/2014, fl. 4.



59. Sobre a alegação de que seria impossível não se fixar prazo para a entrega da mencionada declaração, **esclareço que o que se discute nos autos não é a fixação de prazo para a entrega da “declaração de conhecimento”, mas a exigência de o responsável técnico comparecer na sede Setpu na data da visita técnica para entregar o mencionado documento**, o que, a meu ver, configura restrição ao caráter competitivo do certame e conhecimento prévio do universo de competidores.

60. Conforme muito bem observado pela Secretaria de Controle Externo, havia outros meios para se concretizar a exigência de entrega do referido documento constante dos editais da Setpu sem ensejar desconformidade com a cláusula 2.1.3, alínea “c”, do TAG. Basta, por exemplo, que a declaração fosse apresentada com a documentação de habilitação.

61. Ressalta-se que na Tomada de Preços nº 112/2014/SETPU<sup>20</sup> verificou-se situação totalmente contrária ao ajuste pactuado, tendo em vista a obrigatoriedade da visita ao local da obra sem oferecer à licitante a opção da não realização da visita técnica, vejamos:

6.1 A licitante deverá visitar o local da obra para a qual apresenta Proposta, objetivando ter pleno conhecimento das condições e da natureza do trabalho a ser executado, sendo necessário solicitar à Superintendência de Manutenção e Operações de Rodovias da SETPU, o Atestado de Visita que será expedido em até 03 (três) dias úteis antes da realização da licitação, pela Superintendência de Manutenção e Operações de Rodovias da SETPU e fará parte da documentação. As solicitações de visita deverão ser protocoladas na SETPU, com antecedência mínima de 4 (quatro) dias úteis da data da licitação. (grifei)

62. Dessa forma, diante das regras estabelecidas nos procedimentos licitatórios mencionados, não se pode afirmar que os editais “cumpriram rigorosamente” o TAG. Pelo contrário, **restou evidenciada a exigência**, mesmo que por vias transversas, **da presença dos responsáveis técnicos pelas licitantes na sede da Setpu**, coincidindo, inclusive, com as datas em que seriam realizadas as visitas técnicas vetadas pelo TAG celebrado.

63. Por fim, quanto ao item 2.4 do TAG, com relação aos “preços unitários dos materiais betuminosos”, em consonância com a equipe técnica, entendo que **não é este o momento para se solicitar diligências que, em tese, comprovariam a obediência do pactuado nos demais certames licitatórios**, pois os fatos, mesmo que comprovados, não teriam o condão

<sup>20</sup> Documento Digital nº 210412/2014, fl. 4/5.



de descaracterizar a irregularidade inicialmente detectada e corrigida posteriormente na Concorrência Pública nº 040/2013/SETPU, pois o fato restou configurado e caracterizou a irregularidade apontada, o que, por si só, comprova o descumprimento do TAG.

64. Ressalto ainda que, no decorrer da marcha processual, o recorrente teve oportunidades para apresentar suas alegações defensivas e requerer as diligências que entendesse pertinentes, as quais entendo preclusas nesta fase recursal.

65. Assim, em consonância com os entendimentos técnico e ministerial, entendo que restou comprovado o descumprimento do Termo de Ajustamento de Gestão e, por consequência, **nego provimento ao recurso interposto e mantenho inalterados os termos do Acôr-dão nº 566/2018 – TP.**

## **DISPOSITIVO**

66. Por todo o exposto, **acolho** o entendimento técnico e o parecer ministerial, **co-nheço** do recurso ordinário interposto pelo Sr. Cinésio Nunes de Oliveira, ex-gestor da Setpu, pois preenchidos os requisitos estabelecidos no art. 273 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, e **voto**:

### **I - Preliminarmente:**

**a)** pelo **afastamento da preliminar de cerceamento de defesa**, tendo em vista que restou comprovado que o Sr. Cinésio Nunes de Oliveira foi devidamente citado nos presentes autos e nos autos das Representações de Natureza Interna de nº 7.182-0/2013 e de nº 21.386-1/2014, que estão apenas a estes autos, tendo inclusive manifestado neste processo por meio dos Documentos Digitais nº 270274/2013 e nº 62618/2014; nos autos do Processo de nº 21.386-1/2014, por meio do Documento Digital nº 225421/2015 e nos autos do Processo de nº 7.182-0/2013, por meio do Documento Digital nº 55803/2015.

**b)** pelo **afastamento da preliminar de prescrição quinquenal intercorrente em relação à pretensão punitiva do Processo nº 7.182-0/2013**, uma vez que, nos termos da Resolução de Consulta – TCE/MT nº 07/2018, esta Corte de Contas adota o **prazo decenal para prescrição da pretensão punitiva**, previsto no art. 205 do Código Civil;



c) pelo **afastamento da preliminar de prescrição do Termo de Ajustamento de Gestão**, tendo em vista que a não aplicação do prazo trienal para considerar a prescrição da exigência do cumprimento dessa espécie de ajuste, já que não se trata de título de crédito, bem como por ter restado comprovado que o prazo prescricional somente teve início com a declaração de rescisão do Termo de Ajustamento de Gestão pelo Acórdão nº 566/2018 - TP, o qual está com seus efeitos suspensos em virtude da interposição do presente Recurso Ordinário;

**No mérito:**

d) pelo **não provimento do recurso interposto**, por entender que, por vias transversas, a Setpu manteve a exigência para que os responsáveis técnicos das empresas compa-recessem, na data da visita técnica, na Superintendência de Obras e Transportes para apresentação da declaração formal, **permanecendo**, desse modo, a **restrição ao caráter competitivo combatida no TAG celebrado, o que comprova o seu descumprimento**, mantendo-se inalterado o Acórdão nº 566/2018 - TP.

**É como voto.**

Cuiabá/MT, 5 de novembro de 2020.

(assinatura digital)<sup>21</sup>  
**JOÃO BATISTA DE CAMARGO JÚNIOR**  
Conselheiro Substituto

<sup>21</sup> Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal n.º 11.419/2006 e Resolução Normativa N.º 9/2012 do TCE/MT.