



**PROCESSO Nº** : 19997-4/2011  
**INTERESSADO** : PREFEITURA MUNICIPAL DE VÁRZEA GRANDE  
CÂMARA MUNICIPAL DE VÁRZEA GRANDE  
**RESPONSÁVEL** : MURILO DOMINGOS  
SEBASTIÃO DOS REIS GONÇALVES  
**ASSUNTO** : REPRESENTAÇÃO INTERNA  
**RELATOR** : ANTÔNIO JOAQUIM

*EMENTA*

*Representação de Natureza Interna proposta pelo Ministério Público de Contas. Análise das preliminares apresentadas em sede de defesa. Improcedência.*

**PARECER Nº 4046/2012**

**I. RELATÓRIO**

1. Retornam os autos a este Ministério Público de Contas, tratando-se de Representação de Natureza Interna formulada em face da Prefeitura e Câmara Municipal de Várzea Grande, em razão da existência de indícios de irregularidades no Convênio nº 024/2009, firmado com a OSCIP denominada “A Força do Povo”.

2. Em manifestação pretérita este *Parquet* posicionou-se pela procedência da presente Representação Interna, sugerindo:



- a aplicação de **multa** ao Sr. Murilo Domingos e Sr. Sebastião dos Reis Gonçalves, nos termos do art. 75, II da LC nº 269/07 c/c o art. 289, I do RITCE/MT, em vista da prática de atos de gestão ilegal, ilegítimo e antieconômico de que resultou dano ao erário, consoante fatos apurados nos presentes autos;
- a **determinação** à atual gestão da Prefeitura Municipal de Várzea Grande para que instaure imediatamente procedimento de Tomada de Contas Especial dos Convênios nº 024/2009 e 026/2010, encaminhando no prazo máximo de 30 dias a este Tribunal os resultados obtidos, nos moldes do art. 13 da LC nº 269/07 c/c o art. 155 e ss do RITCE/MT;
- a remessa dos autos ao Conselheiro Antônio Joaquim, relator das Contas Anuais de Gestão da Prefeitura Municipal de Várzea Grande, relativas ao exercício de 2011, a fim de que ambos os procedimentos sejam julgados conjuntamente, servindo o presente feito como subsídio para a adoção de medidas atinentes aos Convênios nº 24/2009 e 26/2010, evitando que se configure *bis in idem*;
- a apreciação nas Contas Anuais de Gestão da Câmara Municipal de Várzea Grande dos excessos constatados atinentes aos gastos com combustível e materiais, sendo incluído no relatório técnico a ocorrência da falha EB 05, atinente à ineficiência dos procedimentos de controle dos sistemas administrativos.

3. Submetidos os autos à análise do Conselheiro Antônio Joaquim, este proferiu despacho encaminhando o feito a esta Procuradoria de Contas, a fim de que seja proferida manifestação complementar acerca das preliminares suscitadas pela defesa, às fls. 712 a 724-TCE/MT.

É o breve relatório.



## II - FUNDAMENTAÇÃO

4. Conforme se infere dos autos, o ex-gestor da Prefeitura Municipal de Várzea Grande, Sr. Murilo Domingos, apresentou defesa acerca dos fatos apontados no relatório técnico, consignando, para tanto, algumas questões preliminares, sobre as quais torna-se necessário tecer as seguintes considerações:

### **- Da coisa julgada – Acórdão nº 4.100/2011**

5. Aduz o gestor que na oportunidade da análise e julgamento das Contas Anuais de Gestão da Prefeitura Municipal de Várzea Grande relativas aos exercícios de 2009 e 2010 (processos nº 7.222-2/2010 e 4.111-1/2011, respectivamente), foram apreciados os Convênios nº 24/2009 e 26/2010, sendo identificado nos autos nº 7.222-2/2010 a existência de restos a pagar em favor da instituição “A força do povo”, e nos autos nº 4.111-1/2011 inúmeras irregularidades atinentes aos citados instrumentos.

6. Ressalta o defendente que os atos impróprios elencados nas contas de gestão de 2010, referentes à instituição “A força do povo”, foram amplamente discutidos e julgados por este Tribunal por meio do Acórdão nº 4.100/2011, caracterizando, assim, a coisa julgada administrativa capaz de ensejar o arquivamento do presente feito por carência de objeto.

7. Em que pesem tais argumentos, de forma alguma assiste razão o gestor, não sendo possível reconhecer o perecimento do objeto tratado nos presentes autos.

8. Isso porque, compulsando detidamente o processo da prestação de contas da unidade marginada relativa ao exercício de 2010, infere-se que a Equipe Técnica apontou falhas relativas ao Convênio nº 26/2010 atinentes a:

i) ausência de verificação *in loco*, por meio de supervisão, da correta aplicação dos recursos;



Convênio,

- ii) aplicação de despesas fora do objeto;
- iii) realização de despesas com data anterior ao início da vigência do
- iv) pagamento irregular aos membros da Diretoria da Associação;
- v) não comprovação da realização do objeto do Convênio;

9. Não obstante tais apontamentos, conforme já mencionado no Parecer nº 3811/2012, ao tratar das falhas em questão, o Conselheiro Relator Alencar Soares consignou em suas razões de voto a necessidade de que toda execução em desvio de finalidade fosse aferida pelo Relator do exercício de 2011, levando em conta que a vigência e a prestação de contas do Convênio nº 26/2010 alcançou o referido exercício. Nesse sentido, veja-se:

*“ Ocorreram também falhas na celebração e execução de convênios que demonstram a não obediência às regras da Instrução Normativa n. 01/97 do STN, elencada por sinal como falhas ns. 26 e 37. São elas: nos Convênios ns. 18 e 26/2010, não foi verificado “in loco” a correta aplicação dos recursos; não foram encaminhados os comprovantes de pagamentos aos monitores e/ou professores; a prestação de contas não foi analisada pelo setor competente; foram constatadas despesas fora do objeto do convênio e do Plano de Aplicação (itens 23, 24 e 25); celebração dos Convênios ns. 31 e 30/2010 sem a entrega da prestação de contas dos convênios anteriores ns. 25 e 35/2009, respectivamente (item 35 e 36); e ausência de prestação de contas dos Convênios n. 25 e 35/2009 (itens 38 e 39) e ausência de adoção de medidas quanto ao Convênio de n. 30/2010 que recebeu parecer irregular (item 40).*

*Essas falhas demonstram claramente o total descontrole e ausência de fiscalização dos recursos públicos repassados a entidades tidas como filantrópicas, sem qualquer mediação, aferição in loco da execução do objeto conveniado, sem exigência de prestação de contas acerca da regularidade da despesa e aplicação dos recursos dentro da finalidade.*



*Sob o manto do instrumento de convênio, caracterizam verdadeira subvenção social.*

*Considerando, no entanto, que as contas dos Convênios ns. 25 e 35/2009 somente foram apresentadas neste exercício de 2011, entendo que tais documentos deverão ser analisados pelo Relator das contas de 2011.*

**Quanto aos itens 23 e 24, a equipe apurou que algumas despesas dos Convênios ns. 18/2010 e 26/2010 foram realizadas fora do objeto. Contudo, evidencio que vigência e a prestação de contas desses Convênios alcança o exercício de 2011, motivo pelo qual entendo que a quantificação de toda execução em desvio de finalidade deve ser aferida pelo Relator do exercício de 2011.**

*Contudo, ainda que apresentadas intempestivamente as contas dos Convênios ns. 25 e 35/2009, por exemplo, a sua não exigência dentro prazo, após a vigência do ajuste, bem como a celebração de outro termo de convênio sem a prestação das contas do convênio anterior demonstra a não obediência às formalidades legais e reflete a total negligência na gerência dos recursos públicos que são repassados sem efetivo controle e fiscalização.*

*Determino, pois, a essa administração que implemente métodos de controle e acompanhamento dos convênios celebrados e exija a prestação de contas dentro do prazo firmado.”*

10. Infere-se, pois, que deixou o nobre julgador, acompanhado pela maioria do Tribunal Pleno, de apreciar as questões meritórias supra citadas, limitando-se em determinar à administração de Várzea Grande a implementação de métodos de controle e acompanhamento dos convênios celebrados, exigindo a prestação de contas dentro do prazo firmado.

11. Destaca-se, ainda, que da parte dispositiva da decisão não se extrai qualquer penalidade ou determinação aos gestores atinentes aos Convênios nº 24/2009 e 26/2010, o que de pronto afasta o entendimento acerca da coisa julgada, bem como duplicidade



de feitos com o mesmo objeto.

12. No que se refere ao instituto da coisa julgada, convém elucidar o conceito previsto no Código de Processo Civil de que “(...) *há coisa julgada, quando se repete ação que já foi decidida por sentença, de que não caiba recurso*”<sup>1</sup>. Conforme bem demonstrado, é clarividente que os fatos impróprios apontados nos autos das Contas Anuais de Gestão da Prefeitura Municipal de Várzea Grande relativas ao exercício de 2010 pertinente ao tema em testilha, não receberam apreciação meritória conclusiva amparada pela definitividade, razão pela qual não há que se falar em repetição de feitos com mesmo objeto.

13. Importa ressaltar, ainda, com base nas disposições contidas no art. 469 do Código de Processo Civil, que os fatos estabelecidos como fundamento da decisão não induzem a coisa julgada, não afastando, portanto, a possibilidade de rediscussão destes, uma vez inexistente provimento efetivo acerca da matéria na parte dispositiva do *decisum*.

14. Nesse contexto, não recebendo as impropriedades atinentes aos instrumentos em testilha a devida apreciação e tratamento por esta Corte de Contas, sendo certo que a presente Representação não se limita apenas aos atos impróprios indicados no relatório técnico constante nos autos nº 4.111-4/2011 (tal como o repasse de recursos indevidamente para OSCIP sem o registro no Conselho de Assistência Social), não merece razão o Sr. Murilo Domingos, devendo a preliminar suscitada ser superada, com a consequente apreciação de mérito.

#### **- Da Litispêndência – Acórdão nº 4.100/2011**

15. A segunda preliminar apontada pelo defendente consiste na existência do instituto da Litispêndência, caracterizado pela apreciação do objeto da presente Representação nas Contas Anuais de Gestão relativas ao exercício de 2011 - conforme determinação constante no Acórdão nº 4.100/2011 – atraindo, por consequência, a extinção do feito sem resolução de

<sup>1</sup> Art. 301, §3º do CPC



mérito, nos termos do art. 267, V do CPC.

16. Quanto ao tema em comento, vale ressaltar que configura-se a litispendência quando duas causas são idênticas quanto às partes, pedido e causa de pedir, dispendo o Código de Processo Civil nos seguintes termos:

*Art. 301- (...)*

*§ 1º Verifica-se a litispendência ou a coisa julgada, quando se reproduz ação anteriormente ajuizada.*

*§ 2º Uma ação é idêntica à outra quando tem as mesmas partes, a mesma causa de pedir e o mesmo pedido.*

*§ 3º Há litispendência, quando se repete ação, que está em curso; há coisa julgada, quando se repete ação que já foi decidida por sentença, de que não caiba recurso.*

17. Conforme se infere da peça vestibular da presente Representação, envolve o feito em epígrafe diversas situações impróprias, tais como:

- Repasse de valores à Organização da Sociedade Civil de Interesse Público sem a realização da necessária contraprestação;
- Situação irregular da OSCIP no Conselho de Assistência Social do Município;
- Ausência de prestação dos serviços propostos pela OSCIP “A força do povo”, encontrando sua sede com portas fechadas e com placa de “aluga-se”;
- Cessão de notas frias à Câmara Municipal de Várzea Grande, sem entrega de materiais;
- Renovação de Convênio sem a devida prestação de contas do instrumento anterior;
- Abertura de empresas por “laranjas” para beneficiar vereadores.

18. Nota-se, pois, a amplitude do objeto tratado na presente Representação, não restringindo-se, apenas, aos apontamentos realizados nos autos nº 4.111-4/2011, os quais devem ser apreciados nos autos das Contas Anuais de Gestão relativas ao exercício de 2011. Logo, possuindo os feitos objetos distintos, não há que se falar em litispendência, devendo



novamente ser afastada a preliminar suscitada.

19. Por essa razão, conforme considerações já exaradas no Parecer nº 3811/2012, não se denota possível a extinção do presente feito - conforme pretende o defendente-, devendo os documentos e informações aqui colhidos figurar como subsídio para a tomada de decisões e providências nos autos das Contas Anuais, sendo ambos os procedimentos julgados conjuntamente, evitando que se configure *bis in idem*.

**- Da inexistência de responsabilidade do gestor Murilo Domingos**

20. Aduz o gestor que os Convênios nº 24/2009 e 26/2010 já foram objeto de apreciação desta Corte, sem imputação de qualquer responsabilidade ao chefe do executivo municipal, sendo os fatos impróprios atribuídos aos Secretários de Educação Isac Abraão Nassarden e Wilton Coelho Pereira, citando o relatório técnico constante nos autos nº 4.111-4/2011 como prova das alegações.

21. Ressalta o defendente que o Prefeito Municipal não pode ser responsabilizado por todo e qualquer ato comissivo ou omissivo praticado em sua gestão, não lhe cabendo verificar pessoalmente os afazeres de seus auxiliares.

22. Quanto ao assunto em comento, importa dizer que em que pese a premente necessidade de descentralização da administração pública municipal no escopo de melhor atender aos interesses da população, não é possível olvidar que as atividades do Executivo são de responsabilidade do Prefeito, direta ou indiretamente, seja em razão do desempenho de suas funções ou em virtude do dever de direção ou supervisão de sua equipe de trabalho.

23. Segundo preleciona Hely Lopes Meirelles,

*'As atribuições do prefeito são de natureza governamental e administrativa; governamentais são todas aquelas de condução dos*



*negócios públicos, de opções políticas de conveniência e oportunidade na sua realização, e, por isso mesmo, insuscetíveis de controle por qualquer outro agente, órgão ou Poder.'*

*Claro está que o prefeito não realiza pessoalmente todas as funções do cargo, executando aquelas que lhe são privativas e indelegáveis e traspassando as demais aos seus auxiliares e técnicos da Prefeitura (secretários municipais, diretores de departamentos, chefes de serviços e outros subordinados). Mas todas as atividades do Executivo são de sua responsabilidade direta ou indireta, quer pela sua execução pessoal, quer pela sua direção ou supervisão hierárquica." (grifo nosso)*

24. De acordo com a doutrina sobre responsabilidade civil, existem duas espécies de culpa, denominadas *in vigilando* e *in eligendo*, que atraem para o gestor a responsabilidade sobre os atos faltosos de seus subordinados.

25. A culpa *in vigilando*, intrinsecamente relacionada ao dever de supervisão imposto ao superior hierárquico em relação aos atos de seus subordinados, decorre da falta de atenção ou cuidado com o procedimento de outra pessoa que está sob a fiscalização ou responsabilidade do agente.

26. Lado outro, a culpa *in eligendo* decorre da má escolha do representante, atraindo para aquele que indicou agente supostamente despreparado, o dever de responder pelos atos impróprios praticados.

27. O Tribunal de Contas da União possui diversos julgados em que aponta tais espécies de culpa como fundamento para responsabilização de gestores, podendo-se citar os seguintes excertos:

*(...) RESPONSABILIZAÇÃO DO GESTOR PELAS ATRIBUIÇÕES DELEGADAS. FISCALIZAÇÃO DEVIDA. (...)*

*(...) 2. Atribui-se a culpa in vigilando do Ordenador de Despesas quando o mesmo delega funções que lhe são exclusivas sem exercer a devida fiscalização sobre a atuação do seu delegado.*



*Portanto, os insígnias julgadores em nosso país têm sistematicamente se posicionado pela responsabilização, sim, dos prefeitos municipais, pelos atos praticados por seus secretários. (Acórdão 1.432/2006-TCU-PLENÁRIO) (Grifo nosso)*

**TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. IRREGULARIDADES NA EXECUÇÃO DE CONVÊNIO.**

*1. A delegação de competência não transfere a responsabilidade para fiscalizar e revisar os atos praticados.*

*2. O Prefeito é responsável pela escolha de seus subordinados e pela fiscalização dos atos por estes praticados. Culpa in eligendo e in vigilando. (Acórdão 1.247/2006-TCU-1ª Câmara)*

**LICITAÇÃO. PEDIDO DE REEXAME. AUSÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DE ATOS DELEGADOS. (...)**

*A delegação de competência não exige o responsável de exercer o controle adequado sobre seus subordinados incumbidos da fiscalização do contrato.*

*Suas argumentações não obtiveram êxito na pretensão de afastar sua responsabilidade. A delegação de competência não exige o responsável de exercer o controle adequado sobre seus subordinados incumbidos da fiscalização do contrato. É obrigação do ordenador de despesas supervisionar todos os atos praticados pelos membros de sua equipe, a fim de assegurar a legalidade e a regularidade das despesas, pelas quais é sempre (naquilo que estiver a seu alcance) o responsável inafastável. (Acórdão 1.843/2005-TCU-Plenário)*

*É entendimento pacífico no Tribunal que o instrumento da delegação de competência não retira a responsabilidade de quem delega, visto que remanesce a responsabilidade no nível delegante em relação aos atos do delegado (v.g. Acórdão 56/1992 - Plenário, in Ata 40/1992; Acórdão 54/1999 - Plenário, in Ata 19/1999; Acórdão 153/2001 - Segunda Câmara, in Ata 10/2001). Cabe, por conseguinte, à autoridade delegante a fiscalização subordinados, diante da culpa in eligendo e da culpa in vigilando. (Acórdão 1.619/2004-TCU-Plenário)*

28. Nesse contexto, não sobram dúvidas de que o Prefeito deve sim ser responsabilizado tanto pela prática de ato comissivo, sendo aquele praticado em co-autoria com o secretário, como também pela prática de ato omissivo, caracterizado pelo não exercício, através de um controle interno eficiente, qualificado e atuante, da devida fiscalização sobre aqueles a quem delegou a competência.



29. Ressalta-se, porém, que a responsabilidade do chefe do Poder Executivo nos casos em que se verifica a ação imprópria de um de seus Secretários é solidária, devendo todos serem chamados a responder pelas irregularidades verificadas.

30. Assim sendo, não se denota cabível o afastamento da responsabilidade do Sr. Murilo Domingos e Sr. Sebastião dos Reis Gonçalves pelos atos impróprios envolvendo os Convênios nº 24/2009 e 26/2010, fazendo-se necessária a extensão da condenação a ser impingida nos presentes autos ao Secretário Municipal, Sr. Wilton Coelho Pereira.

**- Da pluralidade de gestores – Chefe do Executivo**

31. Pautando-se no princípio da eventualidade, o ex-gestor Murilo Domingos elaborou preliminar aduzindo que não esteve a frente do executivo municipal durante todo o exercício de 2009 e 2010, tendo dividido o comando da prefeitura com seu vice, Sr. Sebastião dos Reis Gonçalves. Nesse sentido, postula pela necessidade de individualização das condutas, de modo que cada um seja responsabilizado pelos atos que estariam sob sua respectiva responsabilidade, nos termos da Resolução de Consulta nº 30, de 19 de abril.

32. No que se refere a tais alegações, vale dizer que não merecem estas prosperar, posto que os relatórios técnicos de auditoria de fls. 542/559, 766/782 e 820/827 mencionam em todas as situações, de forma discriminada, os fatos impróprios e respectivos responsáveis, analisando de forma individual os argumentos de defesa apresentados.

33. Dessa forma, estando claras as impropriedades imputadas ao gestor concernentes ao seu período de atuação, superada deve ser a presente preliminar.

**- Da ofensa aos princípios do contraditório e ampla defesa**

34. Como derradeira preliminar suscitada, o Sr. Murilo Domingos aponta a ofensa aos princípios do contraditório e ampla defesa, aduzindo que o relatório técnico é, em



algumas oportunidades, vago e não traz os elementos necessários para que o agente instado a se manifestar o faça com total conhecimento dos fatos imputados. Nesse contexto, postula pelo esclarecimento dos fatos, de modo que possa exercer de forma ampla o contraditório e ampla defesa, sob pena de nulidade de todo o procedimento.

35. Quanto ao argumento em epígrafe, mais uma vez não cabe razão o defendente, sobremaneira porque este apenas menciona a incompletude e imprecisão do relatório de auditoria, não indicando de forma precisa, porém, os pontos sobre os quais pairam dúvidas ou incertezas, de que exige-se maiores elementos e informações.

36. Ademais, nota-se que o presente feito encontra-se instruído com uma vastidão de informações e documentos que não permitem dúvidas acerca dos fatos impróprios apontados, possuindo o interessado pleno direito de acesso a todos os termos constantes dos autos.

37. Assim sendo, sem razão o defendente, ultrapassada também deve ser a presente preliminar.

### III – CONCLUSÃO

38. Conforme se infere da análise supra, as preliminares arguidas pelo gestor Sr. Murilo Domingos de forma alguma merecem interferir na análise meritória do feito em epígrafe, devendo todas ser de plano afastadas pelo egrégio Tribunal Pleno.

39. No que tange ao mérito da presente Representação Interna, conforme fundamentação constante do Parecer nº 3811/2012, não obstante as medidas posteriores adotadas, não podem ser afastadas as responsabilidades dos gestores pelos atos extremamente graves constatados, sendo imperiosa a punição do Sr. Murilo Domingos, Sr. Sebastião dos Reis Gonçalves e solidariamente do Sr. Wilton Coelho Pereira.



40. Por todo o exposto, o Ministério Público de Contas, no uso de suas atribuições institucionais, opina:

a) pelo **não acolhimento das preliminares** suscitadas pelo Sr. Murilo Domingos às fls. 712 a 724;

b) pela **ratificação do Parecer nº 3811/2012** em todos os seus termos, com a inclusão do Sr. Wilton Coelho Pereira como co-responsável pelas falhas apontadas, devendo este também receber a penalidade proposta no item “b” do citado Parecer.

É o Parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 04 de outubro de 2012.

**(assinatura digital)<sup>2</sup>**

**Getúlio Velasco Moreira Filho**  
**Procurador Geral Substituto**

Certidão

Certifico que o presente parecer encontra-se assinado digitalmente.

-----  
Ricardo Corrêa da Costa

Assessoria Especializada II

Matrícula 000689

<sup>2</sup> Documento assinado por assinatura digital baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006.