



PROCESSO : 215597/2015
PRINCIPAL : PREFEITURA MUNICIPAL DE POXORÉU
ASSUNTO : TOMADA DE CONTAS – DILIGÊNCIA DO MPC
GESTOR : JANE MARIA SANCHEZ LOPES
RELATOR : CONSELHEIRO SÉRGIO RICARDO
AUDITOR : MURILO GONÇALO CORRÊA DE ALMEIDA

1. INTRODUÇÃO

Retornam, para atendimento de diligência proposta pelo Ministério Público de Contas, os autos da Tomada de Contas instaurada por força da determinação contida no Acórdão nº 3.186/2015 – TP (processo nº 1.906-2/2014 – contas anuais de gestão do Município de Poxoréu, exercício 2014), exarada nos seguintes termos, *in verbis*:

ACÓRDÃO Nº 3.186/2015 – TP

[...]

Determina-se à Secretaria de Controle Externo da Quinta Relatoria que instaure Tomada de Contas Ordinária, nos termos do artigo 155, § 2º, da Resolução nº 14/2007, a fim de averiguar os fatos apontados no subitens 8.1.1, 8.1.2 e 8.8.1 (JB 03), apurando se os gastos contraídos com combustíveis e materiais de almoxarifado, no exercício de 2014, são compatíveis com a necessidade da Prefeitura Municipal, mensurando, conseqüentemente, a existência de possível dano ao erário no pagamento de tais despesas e, por fim, identificando os responsáveis.

Em instrução preliminar dos autos (documento digital nº 163571/2016), a equipe técnica propôs diligência junto à Prefeitura Municipal para que fossem



encaminhados os documentos necessários à apuração do objeto do presente processo.

Cumprida a diligência proposta pela equipe, a Prefeitura remeteu a documentação (documentos digitais nºs 197666/2016, 197667/2016 e 197668/2016) em atendimento ao ofício notificador expedido pelo eminente relator. (Ofício nº 836/GAB - SR – documento digital nº 164797/2016)

Submetido o feito à análise técnica (documento digital nº 7607/2017), concluiu-se pela impossibilidade de mensuração do possível dano ao erário, tendo sido sugerido, ao final, que o julgamento da presente Tomada de Contas ficasse restrito ao aspecto da ausência de controle das contratações de bens, do consumo de combustíveis e dos materiais de almoxarifado, reafirmando as conclusões anteriormente apresentadas no relatório técnico das contas anuais do município de Poxoréu (processo nº 19062/2014).

Eis a síntese conclusiva adotada pela equipe, *in verbis*:

[...]

Em função da impossibilidade de se mensurar a necessidade do município na contratação de combustíveis e de aquisições para o almoxarifado, e considerando que não há nenhum registro de controle que se possa analisar para quantificar eventual dano ao erário, recomenda-se ao Conselheiro Relator que restrinja o julgamento desta Tomada de Contas à ausência de controle e prestação de contas nas contratações dos bens, combustíveis e almoxarifado, conforme apresentado no relatório preliminar (Processo nº 19062/2014, doc. dig. nº 39588/2015)

Por meio da Diligência/MPC nº 44/2017, o Ministério Público de Contas, divergindo das conclusões da equipe, converteu a emissão do parecer em pedido de diligência a fim de que esta Secex “*estime o quanto seria razoável em termos de*



consumo de combustível, material de almoxarifado e material de limpeza e conservação por parte de um município do porte de Poxoréu, como salientado na determinação ensejadora da presente tomada de contas” (documento digital nº 127973/2017 – fls. 8 – sem destaques no original).

É a síntese.

2. DA ANÁLISE DO PEDIDO DE DILIGÊNCIA

Inicialmente, destaca-se que as irregularidades ensejadoras da instauração da presente Tomada de Contas, conforme determinação contida no Acórdão 3.186/2015 – TP, são as seguintes:

8.1 JB 03 Despesa - Grave. Pagamentos de parcelas contratuais ou outras despesas sem a regular liquidação (art. 63, § 2º, da Lei 4.320/1964; arts. 55, § 3º e 73 da Lei 8.666/1993).

8.1.1 Liquidação e pagamento no valor de R\$ 1.597.966,23, referente a despesas com combustíveis, sem a documentação necessária para comprovar a efetiva entrega do bem, conforme evidenciado no item 3.2.1; Irregularidade Reincidente.

8.1.2 Liquidação e pagamento no valor de R\$ 409.839,09, referente a despesas com material de limpeza e conservação, sem a documentação necessária para comprovar a efetiva entrega do bem, conforme evidenciado no item 3.2.2; Irregularidade Reincidente.

8.8 JB 03 Despesa - Grave. Pagamentos de parcelas contratuais ou outras despesas sem a regular liquidação (art. 63, § 2º, da Lei 4.320/1964; arts. 55, § 3º e 73 da Lei 8.666/1993).

8.8.1 Liquidação de despesa referente a despesas com combustíveis sem a documentação necessária para comprovar a efetiva entrega do bem, conforme evidenciado no item 3.2.1.



O relatório de auditoria das contas anuais do exercício 2014 (Processo nº 19062/2014 - documento digital nº 39588/2015), elaborado a partir de inspeção *in loco* no Município de Poxoréu, ao detalhar toda a rotina de consumo de combustíveis, deixou consignada a ausência de controle de abastecimento e a fragilidade do processo de liquidação da despesa. Tal circunstância está assim relatada, *in verbis*:

Não existe autorização individualizada de cada abastecimento, em função disso não é possível identificar: (a) qual servidor recebeu o combustível referente a cada cupom fiscal; (b) o quanto de combustível realmente foi fornecido aos veículos da prefeitura; e (c) a data e hora do abastecimento.

Apesar dessa deficiência, o processo de liquidação e pagamento da despesa ocorre sem que existam documentos necessários para a comprovação dos gastos.

Esse tipo de mercadoria é distribuído de forma pulverizada e de consumo imediato, em função disso é que se faz necessário controle mais rigoroso no processo de autorização de abastecimento para que ocorra devidamente a liquidação da despesa.

Cada abastecimento deve vir precedido de autorização de servidor competente (segregação de função) e, após o recebimento, os cupons fiscais individualizados devem ser anexados para a realização do processo de liquidação da despesa. Portanto, somente a nota fiscal não é suficiente para a liquidação da despesa. (Relatório Técnico Preliminar - documento digital nº 39588/2015 – fls. 6)

Na sequência do relatório, a equipe técnica, naquela oportunidade, já havia deixado assente a dificuldade de eventual quantificação de débito em função da ausência de elementos necessários a essa apuração, conforme se extrai do seguinte trecho, *in verbis*:

Com as falhas apresentadas no processo, não é possível identificar, por exemplo:

a) qual motorista recebeu o combustível referente ao cupons fiscal nº



61.549; b) quantos litros de combustível foi abastecido com esse cupom fiscal; c) se o somatório de todos os cupons representa realmente o montante discriminado na nota fiscal; d) se o veículo que foi abastecido estava a serviço da prefeitura; (e) e se houve autorização da administração para a realização da despesa.

Em reunião com a equipe de controle interno, solicitamos que fossem elaborados documentos que nos evidenciassem quais eram os mecanismos de controle dos gastos com combustíveis. O senhor Adriano Moura Barbosa, controlador interno, nos certificou que não existem quaisquer mecanismos de controle conforme documento Doc. 38.411/2015 fls. 6 e 7, ou seja, foram liquidados R\$ 1.597.966,23 com combustíveis mesmo sem existir controle.

Além disso, o controlador emitiu a Notificação Recomendatória nº 02/2014 (doc. 38.411/2015 fls. 18) recomendando ao Sr. Edinaldo Pereira de Souza (Secretário de Administração) que observe e operacionalize o controle do abastecimento da frota Municipal.

A segregação de funções é princípio básico do sistema de controle interno que consiste na separação das funções de autorização, execução, controle e contabilização das operações. Significa que nenhum agente público deve controlar todas as fases inerentes a uma operação, ou seja, cada fase deve ser executada por pessoas e setores independentes entre si, possibilitando a realização de um controle cruzado. (documento digital nº 39588/2015 – sem negrito no original)

Quanto aos bens do almoxarifado, a equipe técnica também consignou a fragilidade dos mecanismos de controle e, a exemplo do consumo de combustíveis, reafirmou a dificuldade, por parte do controle externo, em exercer a fiscalização desse objeto, haja vista a natureza consumível desses bens. Tais observações constam do seguinte trecho do relatório, *in verbis*:

Ficou constatada, na inspeção in loco, ausência de quaisquer sistemas de controle de entrada e saída dos bens do almoxarifado e não existe processo de segregação de função entre quem autoriza, quem recebe e quem distribui os produtos.



Foi elaborado pela equipe técnica um questionamento junto ao Sistema de Controle Interno acerca do procedimento de controle de entrada e saída de bens do almoxarifado. Conforme fls. (Doc. 38.411/2015 fls. 06 e 07), os senhores Adriano Moura Barbosa (controlador) e Murilo Sousa Pereira (auditor interno) declararam que não existem quaisquer procedimentos de controle, tanto de entrada quanto de saída dos bens do almoxarifado.

[...]

Em função da logística (distância/custos) não há como o auditor externo manter uma fiscalização tempestiva e afirmar que as mercadorias contratadas no processo licitatório realmente foram recebidas pelas secretarias do município. Por isso, se faz necessário o acompanhamento tempestivo do fiscal de contrato, ou seja, ele deve certificar que no momento da entrega todos os itens contratados foram entregues e de acordo com as especificações do edital.

As auditorias pontuais, por se tratar de material de consumo, realizadas pelos auditores externos se tornam ineficazes, levando-se em conta o tempo decorrido e a realização do consumo dos bens, o que impossibilita a verificação do que foi recebido com o que foi contratado. (documento digital nº 39588/2015 - fls. 15- sem negrito no original)

É de se notar que os apontamentos de irregularidade ficaram restritos à questão da ausência e fragilidade do controle e foram tratados sob essa perspectiva. Assim o foi, não porque fosse possível afirmar a ausência de dano ao erário, mas sim porque era inviável, segundo as conclusões da equipe, a quantificação de eventual dano.

Bem por isso que, se numa auditoria com exame *in loco* e proximidade da ocorrência dos fatos assentou-se a dificuldade (senão inviabilidade) de quantificar eventual dano, com maior razão restaria inviabilizada tal apuração nesta oportunidade.

2.1 Da ausência de pressuposto processual de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo.



A quantificação do débito e a identificação dos responsáveis constituem, na tomada de contas, pressupostos processuais que devem estar presentes de modo a viabilizar o desenvolvimento válido e regular do processo. A ausência desses pressupostos acarreta, nos termos do inciso IV, do art. 485, da Lei 13.105/2015 (Código de Processo Civil), a extinção do processo sem apreciação de mérito.

Art. 485. O juiz não resolverá o mérito quando:

I - indeferir a petição inicial;

II - o processo ficar parado durante mais de 1 (um) ano por negligência das partes;

III - por não promover os atos e as diligências que lhe incumbir, o autor abandonar a causa por mais de 30 (trinta) dias;

IV - verificar a ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo;

[...]

§ 3º **O juiz conhecerá de ofício da matéria constante dos incisos IV, V, VI e IX, em qualquer tempo e grau de jurisdição**, enquanto não ocorrer o trânsito em julgado. (sem destaques no original)

O Tribunal de Contas da União adota tal solução quando, em Tomada de Contas Especiais, não for possível quantificar o dano ou identificar os responsáveis, conforme se extrai do seguinte precedente, in verbis:

GRUPO II – CLASSE II – 1ª CÂMARA

TC-019.944/2006-8

Natureza: Tomada de Contas Especial

Órgão: Prefeitura Municipal de Cuiabá/MT



Responsável: Guilherme Frederico de Moura Muller, ex-presidente da Prodecap Progresso e Desenvolvimento da Capital S/A

Sumário: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. EXECUÇÃO PARCIAL DO OBJETO. AUSÊNCIA DE PRESSUPOSTOS DE CONSTITUIÇÃO E DE DESENVOLVIMENTO VÁLIDO E REGULAR DO PROCESSO. ARQUIVAMENTO.

1. A Administração, em sede de procedimento de tomada de contas especial, vincula-se, precipuamente, à observância dos pressupostos instituídos em lei para a constituição e o desenvolvimento válido e regular do processo: a identificação dos responsáveis e a quantificação do dano, os quais, necessariamente, não de estar escudados em fundamentos fáticos e jurídicos consistentes, vale dizer, de modo tal que o procedimento reúna indícios razoáveis que indiquem a presunção relativa da ocorrência de prejuízo ao erário e a imputação de responsabilidade de índole administrativa.

2. A precariedade da quantificação do dano, com inobservância dos requisitos estipulados no art. 210, § 1º, II, do Regimento Interno, caracteriza a ausência de pressupostos para a constituição e o desenvolvimento válido e regular do processo, conforme previsto no art. 212 do Regimento Interno.

3. Não se revela razoável atribuir ao responsável pela prestação de contas o dever jurídico de manter por infindáveis anos a documentação provavelmente já contabilizada e remetida ao órgão concedente. (Acórdão nº 1582/2007 – TCU – 1ª Câmara – sem negrito no original)

Em outro precedente, o egrégio TCU, ao enfrentar questão envolvendo dano ao erário de difícil quantificação, por maioria de votos exarou a seguinte decisão, *in verbis*:

GRUPO II - CLASSE IV – Plenário

TC 003.116/2001-8 (com 12 volumes e 3 anexos)

Natureza: Tomada de Contas Especial

Órgão: Secretaria de Trabalho, Emprego e Renda do DF – Seter/DF



Entidade contratada: Sociedade Pé na Estrada

[...]

17.Reza o art. 210, § 1º, inciso II, do Regimento Interno que o valor do débito pode ser calculado por “estimativa, quando, por meios confiáveis, apurar-se quantia que seguramente não excederia o real valor devido.”

18.Diante das inconsistências e falhas de projeto/contrato acima referidas, faz-se necessário o exame detalhado da metodologia de cálculo utilizada na apuração do valor do débito parcial indicado no ofício de citação dos responsáveis, a fim de verificar se aquele montante seguramente não excede o real valor devido.

19.Tal segurança não pode ser obtida, já que aquela apuração só foi possível mediante o emprego de suposições, inferências, pressuposições e desconsideração de algumas informações conflitantes (vide itens 49 a 61 da instrução inicial às fls. 66/69 do volume principal, reproduzidos no item 9.4 do relatório apresentado pelo Relator).

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.

21.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.

22.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.

23.Se os fatos apurados neste processo são similares aos apreciados na TCE objeto do TC 003.112/2001-9 (Acórdão nº 459/2004-TCU-Plenário), a conclusão deste processo deve ser similar à daquele, ou seja, as contas de que ora se cuida devem ser julgadas irregulares com fulcro no art. 16, inciso III, alínea “c”, da Lei nº 8.443/1992, mas sem imputação de débito aos responsáveis, ante a existência de um dano ao erário de difícil quantificação.



24. Com relação à aplicação de multa aos responsáveis no âmbito dos presentes autos, entendo pertinente transcrever excerto do voto do eminente Ministro Benjamin Zymler, proferido quando da apreciação do referido TC 003.112/2001-9:

“23. Consoante lembrado no início deste Voto, os recursos federais repassados para o Distrito Federal sob a égide do convênio MTE/Sefor/Codefat nº 05/1999 serviram de lastro para a assinatura de contratos com diversas entidades. O Plenário desta Casa, após ter tido ciência de indícios de irregularidades na execução desses contratos, determinou a instauração de 42 TCEs (Decisão nº 1.112/2000), visando definir as responsabilidades dos agentes públicos e privados envolvidos, obter o devido ressarcimento ao Erário e aplicar as sanções cabíveis.

24. A análise individual de cada um desses contratos, na forma determinada pela Decisão acima citada, possui inegáveis vantagens no que concerne ao aprofundamento da verificação da existência de dano ao erário e da investigação da conduta dos responsáveis relacionados nas TCEs. Por outro lado, há o risco de, em cada uma das tomadas de contas especiais, serem imputadas multas em decorrência de falhas que se repetiram em todas as contratações realizadas no âmbito do PEQ DF/1999. Aduzo que tais falhas ocorreram de forma genérica em todo o país, o que pode ser considerado como um fator que atenua significativamente a responsabilidade dos agentes públicos envolvidos.

25. Com supedâneo nessas considerações, entendo que nas TCEs instauradas em decorrência da Decisão nº 1.112/2000, em que não houver débito, não tiver sido imputada aos responsáveis qualquer ação dolosa contra o erário e não existirem elementos que indiquem a existência de condutas merecedoras de especial reprovação, porém, persistirem falhas de caráter geral, pode ser dispensada a aplicação de multa, sendo as respectivas contas julgadas regulares com ressalvas, consoante disposto no art. 16, II, da Lei nº 8.443/1992.

26. Contudo, ressalto que esse não é o caso dos presentes autos, pois restou configurada nesta TCE a existência de dano ao erário, cuja quantificação revelou-se, face às peculiaridades deste caso, extremamente difícil. Essa é a razão pela qual, apesar de não haver débito a ser imputado aos responsáveis, entendo que alguns deles devem ser apenados com a multa prevista no art. 58, I, da Lei nº 8.443/1992, sendo as respectivas contas julgadas irregulares, consoante disposto no art. 16, III, 'c', da Lei nº 8.443/1992.”

25. Isto posto, e considerando a similaridade do caso ora em exame com a situação descrita no parágrafo anterior, pode ser aplicada aos responsáveis pelas irregularidades apuradas nos presentes autos a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei nº 8.443/1992.

26. Feitas essas considerações, caberia a alteração da redação do item 9.8 do Acórdão proposto pelo eminente Relator, para julgar irregulares as contas de alguns responsáveis, mas sem imputação de débito, ante a existência de um dano ao erário de difícil quantificação, aplicando-lhes, todavia, a multa de que



trata o art. 58, inciso I, da Lei nº 8.443/1992.

Com as devidas vênias, esse é o Voto Revisor que trago à apreciação deste Plenário. (Acórdão nº 1.112/2005 - TCU – PLENÁRIO – sem negritos no original)

Há também precedente deste Tribunal de Contas que, embora apreciando o mérito da matéria, deu provimento a recurso interposto para os fins de excluir a determinação de ressarcimento quando, por razões afetas à fragilidade do controle, não se puder determinar com precisão e segurança suficientes o suposto dano ao erário, questão muito próxima à tratada nestes autos.

Eis trecho do voto do relator em que tal entendimento fica consignado, *in verbis*:

[...]

II – DO MÉRITO

Superada a preliminar, a equipe técnica e o Ministério Público de Contas comungaram do mesmo entendimento, no sentido de afastar a condenação de restituição ao erário de suposto desvio de recursos públicos (glosas), merecendo guarida, em partes, o referido apelo.

Acompanho integralmente o entendimento da equipe técnica e do Parquet de Contas uma vez que no tocante ao gasto de combustível sem a devida comprovação, não restou demonstrado nos autos que houve desvio de tais recursos, o que por si só, não justificaria a restituição de tais valores ao cofres públicos.

Nos dizeres da equipe técnica, há apenas indícios de que houve desvio, não podendo ser encarada como prova de tal delito, uma vez que sua robustez é totalmente frágil e incipiente, não possuindo o condão de caracterizar de forma efetiva, a ocorrência do ilícito, que justificaria a condenação de restituição ao erário, no tocante ao gasto com combustível.

Assim, só me resta acolher parcialmente as razões recursais no sentido de que não há provas suficientes para verificação do efetivo dano ao erário, **mas tão somente do caos no controle de combustíveis, situação que justifica**



a aplicação de multa, mas não autoriza a condenação à restituição ao erário.

Pelo exposto, acolho parcialmente a argumentação dos recorrentes, no sentido de extirpar as determinações de restituição de valores aos cofres públicos do município aos senhores Juarez Alves da Costa – Prefeito Municipal de Sinop, Sr. Adriano dos Santos – Presidente da Comissão de Licitação, Sr. Edilson Rocha Ribeiro – Secretário da Cidade, Sra. Alcione Paula da Silva – Secretária de Obras, Sr. Silvano Ferreira de Amaral – Secretário de Finanças e Orçamento, e Sr. Mauri Rodrigues de Lima, gestores da Prefeitura Municipal de Sinop. (Processo 114405/2011 – documento digital nº 159583/2014 – sem negrito no original)

Na linha dos precedentes acima colacionados, reafirma-se, nesta oportunidade, as conclusões da equipe técnica de auditoria contidas no relatório técnico (documento digital nº 7607/2017) ante a inviabilidade de se apurar, mediante critérios seguros de quantificação, o suposto dano ao erário, o que representa, em termos processuais, a ausência de pressuposto para o prosseguimento desta Tomada de Contas.

3. CONCLUSÃO

Com base no exposto, ante a inviabilidade de quantificação do débito e a consequente responsabilização dos agentes, sugere-se ao eminente relator que, ao indeferir o pedido de diligência proposto pelo MPC, determine, com fundamento no art. 485, inciso IV da Lei 13.105/2015 (Código de Processo Civil), o arquivamento sem resolução de mérito da presente Tomada de Contas em face da ausência de pressuposto de desenvolvimento válido e regular do processo, caracterizado pela inviabilidade de quantificação de eventual dano e, em consequência, da respectiva responsabilização dos agentes.

É a análise que se submete à consideração superior.



Tribunal de Contas
Mato Grosso
TRIBUNAL DO CIDADÃO

SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO

Conselheiro Sérgio Ricardo

Telefone: (65) 3613-7584 / 7586 / 7581

e-mail: secex-sergio@tce.mt.gov.br

SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO DA 5ª RELATORIA DO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO, 02 de maio de 2017.

Murilo Gonçalo Corrêa de Almeida

Auditor Público Externo

TCE/MT