



PROCESSO Nº : 22.926-1/2019 (AUTOS DIGITAIS)  
ASSUNTO : REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA  
UNIDADE : PREFEITURA MUNICIPAL DE SINOP  
RESPONSÁVEIS : ROSANA TEREZA MARTINELLI - PREFEITA  
JEREMIAS PEDROSO DE ALMEIDA - FISCAL  
RELATOR : CONSELHEIRO SUBSTITUTO LUIZ CARLOS PEREIRA

### PARECER Nº 6.110/2019

REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA. PREFEITURA MUNICIPAL DE SINOP. INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE DA PARTE FINAL DO ARTIGO 205, §2º, DO RITCE/MT. COMPETÊNCIA DO TCE/MT PARA FISCALIZAR RECURSOS DE CONTRAPARTIDA DE MUNICÍPIO. APLICAÇÃO DO ARTIGO 71, II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. FISCAL DE CONTRATO. MEDIÇÃO DE OBRA. SERVIÇO NÃO EXECUTADO. LIQUIDAÇÃO DE DESPESA. SERVIÇO TÉCNICO. ORDENADOR DE DESPESA. AUSÊNCIA DE *CULPA IN ELIGENDO* E *IN VIGILANDO*. MANIFESTAÇÃO PELA CONHECIMENTO, PARCIAL PROCEDÊNCIA E APLICAÇÃO DE MULTA.

## 1. RELATÓRIO

1. Cuidam os autos de **Representação de Natureza Interna** proposta<sup>1</sup> pela Secretaria de Controle Externo de Obras e Infraestrutura deste Tribunal de Contas, que busca apurar irregularidades na execução do Contrato nº 029/2018 celebrado entre o Município de Sinop e a empresa Fernandes e Matos Construção Civil Ltda-ME<sup>2</sup>, cujo objeto é execução da obra de drenagem de águas pluviais e

<sup>1</sup> Documento digital nº 198691/2019

<sup>2</sup> A empresa teve a razão social alterada para M B de Matos Eireli, mas permaneceu o mesmo CNPJ nº 00.185.121/0001-55



regularização de valas na Av. das Subipirunas e Av. dos Pinheiros e, ainda, a recuperação de pavimento asfáltico no Jardim Primavera no Município.

2. A obra supra é financiada por meio do Contrato de Repasse nº 846276/2017, firmado entre o Município de Sinop e o Ministério das Cidades. Porém há divergência nos autos acerca do montante de recurso de cada ente no ajuste, já que no Sistema Geo-Obras consta que o Município Sinop participa com cerca de 91% dos recursos e a União com o restante, ao passo que no Diário Oficial da União (DOU) de 22/09/2017 essa proporção é invertida, conforme abaixo se vê, respectivamente, informações do Geo-Obras e DOU:

Licitação - Área de Visualização							
Modalidade: Tomada de Preço Nº : 002 Ano: 2018							
Resumo	Publicação	Origem de Recursos	Detalhes	Situação	Licitantes	Documentos	Contratos
Código	Origem	Valor Estimado (R\$)	Nº Convênio	Ano Convênio	Órgão Concedente		
20499	Municipal	493.100,00	846276	2017	PREFEITURA MUNICIPAL DE SINOP		
20498	Federal	44.383,49	846276	2017	PROGRAMA DE PLANEJAMENTO URBANO DO GOVERNO FEDERAL		



Espécie: Contrato de Repasse nº 846276/2017, firmado pelo MUNICÍPIO DE SINOP, CNPJ 15.024.003/0001-32; junto à União Federal, por intermédio do Ministério das Cidades, representada pela Caixa Econômica Federal, CNPJ 00.360.305/0001-04; Objeto DRENAGEM E REGULARIZAÇÃO DE VALAS (PARCIAL) DA AVENIDA DAS SIBIPIRUNAS E AVENIDA DOS PINHEIROS NO MUNICÍPIO DE SINOP-MT; Programa Planejamento Urbano; Valor: R\$ 537.483,49; dos recursos: R\$ 493.100,00, correrão à conta da União no exercício de 2017, UG 175004, Gestão 00001, Programa de Trabalho 1545120541D730051, NE 2017NE801851, de 14/06/2017 e R\$ 44.383,49 de contrapartida. Vigência 15 de Setembro de 2020 - 15/09/2017, UBIRATAN ALVES DE FREITAS e ROSANA TEREZA MARTINELLI.

3. O trabalho da Unidade Instrutiva foi deflagrando em razão do Chamado nº 1026/2019, no qual constou denúncia de que os serviços referentes aos itens 3.8 e 3.9 da planilha orçamentária foram medidos e pagos, mas não executados.



4. Diante disso, a Unidade Instrutiva realizou visita no local da obra em Sinop em 10/07/2019. E verificou a ausência de trabalhadores no canteiro de obras, e que constava no local apenas uma retroescavadeira e, pelo quadro da obra, identificou que a obra já estava paralisada há alguns dias.

5. Outrossim, conforme a Portaria nº 557/2018, foi designado como fiscal do Contrato nº 029/2018 o servidor Municipal Sr. Jeremias Pedroso de Almeida, Engenheiro Civil, o qual emitiu a ART nº 3003984 para o desenlace da atividade.

6. Analisando os documentos referentes a execução do Contrato nº 029/2018 e com base na inspeção *in loco*, a Equipe Técnica elencou os seguintes achados:

**Responsável:** Sr Jeremias Pedroso de Almeida, Fiscal da Obra

**ACHADO 1:** Elaboração de medições incompatíveis com a real situação da obra

**HB 15.** Contrato Grave. Ineficiência no acompanhamento e fiscalização da execução contratual pelo representante da Administração especialmente designado (art. 67 da Lei 8.666/1993).

**Responsável:** Sra. Rosana Tereza Martinelli, Prefeita Municipal

**ACHADO 2:** Liquidação e pagamento de serviços que não tiveram sua execução devidamente comprovada.

**JB 03. Despesa.** Pagamentos de parcelas contratuais ou outras despesas sem a regular liquidação (art. 63, § 2º, da Lei 4.3 20/1964; arts. 55, § 3º e 73 da Lei 8.666/1993).

7. Os responsáveis foram devidamente citados<sup>3</sup> para se manifestarem acerca dos achados.

8. Por seu turno, os implicados apresentaram defesa<sup>4</sup> de forma conjunta por meio de um mesmo patrono, arguido, preliminarmente, a incompetência desta Corte de Contas, à luz do artigo 205, §2, do RITCE/MT, para fiscalizar o Contrato nº 029/2018, já que se trata de obra com aporte de recursos federais.

9. A Unidade Instrutiva, em relatório técnico de defesa<sup>5</sup>, manteve ambos os achados para os respectivos responsáveis sugerindo aplicação de multa.

<sup>3</sup> Documento digital nºs 206606/2019 e 206614/2019

<sup>4</sup> Documento digital nº 227627/2019

<sup>5</sup> Documento digital nº 275890/2019



10. Por fim, vieram os autos ao **Ministério Público de Contas** para manifestação.

É o relatório, no que necessário.

Segue a fundamentação.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

### 2.1 Preliminar de Conhecimento da Representação Interna

11. Dentre as competências atribuídas ao Tribunal de Contas de Mato Grosso, estatuídas no artigo 1º da Lei Complementar nº 269/2007, consta a de fiscalizar a legalidade, legitimidade, eficiência e economicidade de atos administrativos em geral, bem como o cumprimento das normas relativas à gestão fiscal, com vistas a assegurar a eficácia do controle externo e instruir o julgamento das contas a cargo do Tribunal.

12. No desempenho dessa atividade, o Tribunal de Contas conta com alguns canais de informações, dentre os quais as denúncias do público em geral e as representações.

13. A representação interna consiste na notícia ou acusação de irregularidades que digam respeito às matérias de competência do Tribunal de Contas, formalizada, no presente caso, por unidade técnica do Tribunal, nos termos do artigo 224, II, "a", da Resolução nº 14/2007.

14. A base legal legitimadora para a autoria da presente representação encontra-se nos artigos 46 da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas de MT) e 224 da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do TCE/MT):

#### **Lei Orgânica do TCE/MT (Lei Complementar nº 269/2007)**

Art. 46. A representação deverá ser encaminhada ao Presidente do Tribunal de Contas ou ao Conselheiro Relator, conforme o caso:

I – pelos responsáveis pelos controles internos dos órgãos públicos, sob



pena de serem solidariamente responsáveis;  
II – por qualquer autoridade pública federal, estadual ou municipal;  
III – pelas equipes de inspeção e auditoria;  
**IV – pelos titulares das unidades técnicas do Tribunal.**

**RITCE/MT (Resolução Normativa nº 14/2007)**

Art. 224. As Representações podem ser:

(..)

II. De natureza interna, quando propostas ao Relator

**a) pelos titulares das unidades técnicas do Tribunal;**

b) pelo Ministério Público de Contas. (grifo nosso)

15. No caso em comento, a representação foi formalizada por unidade técnica, apontando indícios de irregularidade atinentes à matéria de competência deste Tribunal de Contas, razão pela qual o **Ministério Público de Contas** entende que a Representação merece ser **conhecida**.

## **2.2 Da Preliminar de inconstitucionalidade da parte final do §2º do artigo 205 do Regimento Interno deste Tribunal (RITCE/MT)**

16. Preliminarmente, a defesa dos implicados arguiu a incompetência desta Corte de Contas à luz do artigo 205, §2, do RITCE/MT, já que se trata de obra com aporte de recursos federais; razão pela qual o *Parquet* de Contas suscita, em sede de preliminar, a declaração de inconstitucionalidade incidental da parte final do §2º do artigo 205 do Regimento Interno deste Tribunal (RITCE/MT), a fim de afastar a sua aplicabilidade no caso concreto.

17. O sistema de controle difuso de constitucionalidade autoriza que Juízes e Tribunais (incluídos aí os Tribunais de Contas) analisem incidentalmente uma controvérsia constitucional, para afastar a aplicação de norma considerada inconstitucional no caso concreto.

18. No caso desta Corte de Contas, tal prerrogativa advém da Súmula nº 347 do Supremo Tribunal Federal (STF) c/c o artigo 239 do seu Regimento Interno, nos seguintes termos:



Súmula 347. O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, **pode apreciar a constitucionalidade das leis e atos do Poder Público.**

RITCE/MT Art. 239. Se por ocasião da apreciação ou julgamento de qualquer feito, o Conselheiro relator verificar a inconstitucionalidade de alguma lei ou ato normativo do Poder Público, depois de notificado o responsável e diante da permanência da inconstitucionalidade, os autos serão remetidos à apreciação plenária para pronunciamento de mérito, podendo ser declarados inaplicáveis a norma ou ato, total ou parcialmente.

19. Sobre a fiscalização de **contratos**, convênios, ajustes e congêneres, o artigo 205, §2º, do RITCE/MT dispõe da seguinte forma:

Art. 205. Serão fiscalizados pelo Tribunal de Contas os processos relativos aos contratos, convênios, ajustes e demais instrumentos congêneres, decorrentes de licitação em quaisquer das suas modalidades, ou de dispensa ou inexigibilidade de licitação, bem como os Termos Aditivos ou de Rescisão e as respectivas prestações de contas.

(...)

§ 2º. **Se os recursos disponibilizados em decorrência da formalização dos referidos instrumentos for de origem Federal, a prestação de contas deverá ser feita perante o Tribunal de Contas da União, independente da contrapartida oferecida pelo órgão estadual ou municipal** (Grifo nosso).

20. Ou seja, a parte final do dispositivo afasta a atuação desta Corte de Contas dos ajustes nos quais haja aportes de recursos Federais, remetendo tais feitos ao Tribunal de Contas da União (TCU), ainda que exista, como no caso em epígrafe, contrapartida financeira de ente sob sua jurisdição.

21. Contudo, essa diretriz afronta os artigos 71, II, e 75<sup>6</sup> da Constituição Federal, que estabelecem que compete a esta Corte de Contas:

**julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público** (grifo nosso)

<sup>6</sup> As normas estabelecidas nesta seção **aplicam-se**, no que couber, à organização, composição e **fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados** e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.



22. A obra a que se refere o Contato nº 029/2018 tem, conforme consta nos autos, recursos da União e do Município de Sinop, embora ainda esteja controverso nos autos a proporção de aporte de recursos de cada ente político, conforme visto acima.

23. Porém, ainda que posteriormente se confirme que a contrapartida de Sinop seja a menor (cerca de 8% do montante total), mesmo assim é montante relevante de recursos, que ultrapassa os R\$ 44.000,00 (quarenta e quatro mil reais), cuja aplicação deve ser fiscalizada por esta Corte de Contas não apenas porque o Tribunal de Contas da União (TCU) não pode fiscalizá-la por não ser recurso federal, mas sobretudo porque é mister constitucional deste Tribunal estabelecido no artigo 71,II, da Constituição Federal, em razão de recurso de ente político sob sua jurisdição.

24. O Supremo Tribunal Federal (STF) já reconheceu que as competências dos Tribunais de Contas está relacionada com a origem dos recursos envolvidos, conforme infra:

**Em decorrência da amplitude das competências fiscalizadoras da Corte de Contas, tem-se que não é a natureza do ente envolvido na relação que permite, ou não, a incidência da fiscalização da Corte de Contas, mas sim a origem dos recursos envolvidos, conforme dispõe o art. 71, II, da Constituição Federal.** (MS 24.379) (grifo nosso)

25. Inclusive, o próprio Tribunal de Contas da União (TCU) reconhece a competência concorrente (ou compartilhada) para a fiscalização, quando certa atividade tem recursos federais e de outro ente da federação, consoante se vê abaixo:

Inicialmente, quanto à preliminar de incompetência desta Corte de Contas para o exame da matéria, cabe registrar que a fiscalização dos recursos da União repassados a Estado, Distrito Federal ou Município foi atribuída ao Tribunal de Contas da União pela Constituição Federal, conforme disposto em seu art. 70, inciso VI. No caso em exame, 27% dos recursos necessários às obras são provenientes dos cofres federais, o que atrai a competência deste Tribunal para a fiscalização de seu regular emprego.

**É claro que, não sendo o financiamento exclusivo dos cofres federais, a competência para fiscalizar é compartilhada pelos órgãos de controle externo federal e municipal, devendo a atuação desses órgãos ocorrer de forma harmônica,** de modo a que seus esforços sejam somados em prol da eficiência do controle externo e do uso dos recursos públicos em benefício da sociedade. (Acórdão TCU 2.373/2013) (grifo nosso)



26. Na mesma diretriz é o Acórdão nº 1.505/2018-Primeira Câmara da Corte de Contas Federal:

Inicialmente, acompanho entendimento do Ministério Público junto ao TCU de que resta confirmada a competência desta Corte de Contas para atuar nos presentes autos, uma vez que foram empregados recursos oriundos do Fundo Nacional de Saúde. Reforço que o financiamento tripartite (União, Estados e Municípios) e a desobediência aos normativos que determinam o uso de contas específicas para movimentação dos recursos, em conjunto, dificultam a identificação da origem dos valores aplicados. Contudo, nessas situações, a competência fiscalizatória passa a ser complementar e concomitante entre as diversas esferas de governo. (Boletim de Jurisprudência nº 208) (grifo nosso)

27. Recentemente, este Tribunal de Contas enfrentou a questão de inconstitucionalidade ora apresentada, em que envolvia convênio com aporte de recursos federais e contrapartida de órgão sob a jurisdição desta Corte.

28. No Processo nº 12.326-9/2018, que trata de monitoramento na Secretaria Municipal de Assistência Social e Desenvolvimento Humano de Cuiabá, inicialmente o **Ministério Público de Contas**, por meio do Parecer ministerial nº 1.855/2018, de lavra do Procurador de Contas Dr. Gustavo Coelho Deschamps, opinou pela remessa dos autos ao Tribunal de Contas da União (TCU) por envolver recursos federais, na forma do artigo 205, §2º, do RITCE/MT, albergando entendimento da Unidade Instrutiva.

29. Porém, o Procurador-geral de Contas, Dr. Alisson Carvalho de Alencar, apresentou, na sessão ordinária da Primeira Câmara, o Parecer-Vista nº 3.115/2018 retificando o Parecer ministerial nº 1.855/2018, no qual suscitou incidente de inconstitucionalidade, para afastar a aplicabilidade da parte final do §2º do artigo 205 do RITCE/MT, a fim de viabilizar a fiscalização de contrapartida do órgão municipal.

30. O Processo nº 12.326-9/2018, então, foi retirado de pauta pela Relatora, Conselheira Jaqueline Jacobsen, para melhor apreciação da matéria e remetê-lo ao Plenário.



31. A Corte de Contas acolheu os fundamentos exarados no Parecer-Vista nº 3.115/2018 e, nos termos do Voto condutor do Acórdão nº 313/2019-TP, afastou incidentalmente a parte final do §2º do artigo 205 do RITCE/MT.

32. Inclusive, a decisão foi remetida à Comissão de atualização do RITCE/MT para providenciar a alteração regimental do §2º do artigo 205, demonstrando claramente a nova diretriz adotada por este Tribunal quanto à fiscalização de recursos afetos à contrapartida de entes e órgãos sob sua jurisdição, conforme se vê abaixo no Acórdão nº 313/2019-TP:

ACORDAM os Senhores Conselheiros do Tribunal de Contas, nos termos do artigo 29, XXI, da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), por unanimidade, acompanhando o voto da Relatora, que acolheu a sugestão do Ministério Público de Contas, emitida oralmente, no sentido de enviar cópias desta decisão à Secretaria-geral de Controle Externo, diante da decisão de que as contrapartidas estaduais e municipais devem ser apreciadas pelo Tribunal de Contas do Estado, a fim de que seja reavaliada a atuação das Secretarias de Controle Externo; bem como à Comissão de Atualização da Lei Orgânica e do Regimento Interno, para providenciar a alteração regimental (§ 2º do artigo 205), e de acordo com o Parecer nº 1.670/2019 do Ministério Público de Contas, em **CONHECER** o Monitoramento realizado para verificar o cumprimento do disposto no Acórdão nº 25/2017-PC (Processo nº 12.898-8/2017), pela Secretaria Municipal de Assistência Social e Desenvolvimento Humano de Cuiabá, sob a responsabilidade dos Srs. Wilton Coelho Pereira – secretário municipal, e Gláucia Maria de Oliveira Souza – gestora do Fundo Municipal de Assistência Social; e, ainda, no uso das atribuições constitucionais e regimentais previstas na Súmula 347 do STF, artigo 51 da Lei Orgânica do Estado de Mato Grosso e artigo 239 da Resolução nº 14/2007, em **DECLARAR a inaplicabilidade, ao caso concreto, da parte final “independente da contrapartida oferecida pelo órgão estadual ou municipal” do § 2º do artigo 205 da Resolução nº 14/2007, diante da afronta aos artigos 18 e 71, VI, da Constituição Federal de 1988 e ao artigo 47 da Constituição Estadual de Mato Grosso, confirmando a competência deste Tribunal para a análise da regularidade da aplicação da contrapartida de recursos municipais no Convênio nº 785.200/2013;** e, também, em **DETERMINAR** à gestão atual que **instaure** Tomada de Contas Especial no prazo de 30 dias, conforme artigo 5º, § 2º, da Resolução Normativa nº 24/2014, para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano, no que concerne à contrapartida de R\$ 16.245,89 referente ao Convênio nº 785.200/2013; e, por fim, em **DETERMINAR** o encaminhamento dos autos à Secretaria de Controle Externo competente para, considerando o reconhecimento da competência deste Tribunal, analisar a eventual responsabilidade dos gestores no que concerne ao período de 60 dias, previsto no Acórdão nº



25/2017-PC, quanto às providências que deveriam ser tomadas em relação ao Convênio nº 785.200/2013. **Encaminhe-se** cópia desta decisão: **1) à Secretaria-geral de Controle Externo**, diante da decisão de que as contrapartidas estaduais e municipais devem ser apreciadas pelo Tribunal de Contas do Estado, a fim de que seja reavaliada a atuação das Secretarias de Controle Externo; e, **2) à Comissão de Atualização da Lei Orgânica e do Regimento Interno, para providenciar a alteração regimental (§ 2º do artigo 205)**. (grifo nosso)

33. De mais a mais, o *Parquet* de Contas entende desnecessário notificar os responsáveis pelos achados objeto desta Representação para se manifestarem acerca do presente incidente de inconstitucionalidade.

34. Primeiro porque o ato ora impugnado é do próprio Tribunal de Contas, e não do Município de Sinop, e a redação do artigo 239 do RITCE/MT (acima transcrito) se dirige claramente ao ente ou órgão do qual emanou a norma, como se vê na expressão “depois de notificado o responsável e diante da permanência da inconstitucionalidade”.

35. Ora, nitidamente se observa que a notificação do responsável é para que ele defenda a constitucionalidade da norma, a revogue ou a altere, como se faz inferir da redação empregada: “diante da permanência”; motivo pelo qual é irrelevante a oitiva de agentes do qual a norma não emanou e sobre a qual não eles têm qualquer gerência.

36. Segundo, porque não há qualquer prejuízo à defesa dos responsáveis na presente Representação caso o Tribunal afaste a aplicabilidade de norma que ele mesmo instituiu. Inclusive o direito de defesa foi amplamente exercido nos autos; tampouco interfere na competência do Tribunal de Contas da União (TCU) para fiscalizar recursos federais, a qual pode ocorrer de ofício, razão pela qual não há que se falar em prejuízo aos agentes públicos ora fiscalizado por esta Corte.

37. Assim, este órgão ministerial de contas manifesta pelo encaminhamento dos autos ao Tribunal Pleno a fim de declarar incidentalmente a inconstitucionalidade da parte final (“independente da contrapartida oferecida pelo



órgão estadual ou municipal”) do § 2º do art. 205 do RITCE/MT, ante a afronta ao artigo 71, II, da Constituição Federal, com o objetivo de afastar a aplicabilidade do referido dispositivo regimental, para evitar, no caso concreto, que recursos de ente sujeito a jurisdição desta Corte de Contas, aplicados em ajustes que também tem recursos federais, fiquem sem fiscalização por parte deste Tribunal.

## 2.3 Mérito

**Responsável:** Sr Jeremias Pedroso de Almeida, Fiscal da Obra

**ACHADO 1:** Elaboração de medições incompatíveis com a real situação da obra

**HB 15.** Contrato Grave. Ineficiência no acompanhamento e fiscalização da execução contratual pelo representante da Administração especialmente designado (art. 67 da Lei 8.666/1993).

38. A Unidade Instrutiva, em **relatório técnico preliminar**, constatou que o engenheiro civil responsável pelo acompanhamento do Contrato 029/2018, o servidor Jeremias Pedroso de Almeida, atestou a 2ª medição com o valor de R\$ 158.539,03 (cento e cinquenta e oito mil, quinhentos e trinta e nove reais e três centavos).

39. Nessa medição assinada pelo fiscal, estão incluídos os serviços referentes aos itens 3.8, 3.9, 3.10 e 3.11, no valor total de R\$ 25.815,56 (vinte e cinco mil, oitocentos e quinze reais e cinquenta e seis centavos), conforme abaixo:

Serviço	3.8	Caixa coletora 1,20x1,20x1,50 m, com fundo e tampa de concreto e paredes em alvenaria	Unid.	5,00	1.463,77	7.318,85	-	1,00	1,00	-	1.463,77	1.463,77
Serviço	3.9	Poço de visita em alvenaria para tubos de 1,20 m	Unid.	4,00	5.111,61	20.446,44	-	1,00	1,00	-	5.111,61	5.111,61
Serviço	3.10	Poço de visita em alvenaria para tubos de 1,50 m	Unid.	3,00	6.268,51	18.805,53	-	3,00	3,00	-	18.805,53	18.805,53
Serviço	3.11	Tampão FOFO simples com base, classe D400 carga máx. 40 T, redondo tampa 600 mm, rede pluvial/esgoto	Unid.	7,00	430,95	3.016,65	-	1,00	1,00	-	430,95	430,95
<b>TOTAL MEDIDO SEM A EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS</b>											<b>R\$ 25.812,86</b>	

40. Porém, quando da visita *in loco*, a Unidade Instrutiva identificou que os serviços referentes aos itens 3.8, 3.9, 3.10 e 3.11 não foram executados pela empresa contratada. Ou seja, o fiscal atestou serviços que não foram executados.



41. A **defesa** do Fiscal arguiu que o Contrato nº 029/2018 ainda está em execução, motivos pelo qual não poderia ser analisado pela Corte de Contas, “visto que somente ao final (da execução contratual), ainda que haja irregularidade na liquidação das despesas, poder-se-ia falar em superfaturamento e ou sobrepreço na pactuação”.

42. Relembra que, por força do artigo 144 do RITCE/MT, o Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015) se aplica subsidiariamente ao controle externo, invocando os artigos 267, IV, e 295, III, do Diploma Processual. E, com base nesses dispositivos, a defesa assevera que carece interesse processual à Unidade Instrutiva para fiscalizar o Contrato nº 029/2018 antes de seu término.

43. Pois, se verificada eventualmente a ilegalidade de algum pagamento na execução contratual, a Administração Pública, com base no poder de autotutela, pode glosar os valores pagos indevidamente e, assim, ressarcir o erário.

44. Outrossim, a defesa invoca a Resolução de Consulta nº 50/2011 deste Tribunal de Contas para informar que

a Administração Municipal de Sinop e a Empresa contratada para execução dos serviços poderão realizar, se for o caso, a compensação do valor liquidado de maneira antecipada para o Contrato Administrativo nº. 029/2018 no decorrer de sua vigência com vistas a impedir a ocorrência de prejuízos ao erário

45. Vale dizer, a defesa afirma que, com espeque na Resolução de Consulta nº 50/2011, é possível realizar compensação de valores de maneira antecipada no Contrato nº 029/2018, a fim de evitar danos ao erário.

46. Com arrimo nessa premissa, a defesa do Fiscal solicita ao Tribunal de Contas que o apontamento seja convertido “em determinação para que as partes que integram o Contrato Administrativo nº 029/2018, compensando-se os valores eventualmente liquidados de maneira irregular”.



47. A Unidade Instrutiva, em **relatório técnico de defesa**, manteve a irregularidade.

48. Inicialmente, o Equipe Técnica rememora que a presente representação adveio de denúncia formulada por cidadão, indicando o pagamento de serviços não prestados no Contrato nº 029/2018, e que em inspeção *in loco* verificou-se que de fato os serviços referentes aos itens 3.8, 3.9, 3.10 e 3.11 não foram executados, mas constaram na planilha da 2ª medição da obra para pagamento.

49. A Unidade Instrutiva diz que não por prosperar o argumento de que “o contrato se encontra em andamento, e por isso é possível glosar eventuais valores pagos indevidamente”, esse argumento apenas reconhece “a ocorrência da irregularidade apontada pela equipe técnica”.

50. Além disso, a Unidade Instrutiva afasta a aplicação da Resolução de Consulta nº 50/2011 ao presente caso, porque o pagamento antecipado é excepcional e requer os seguintes requisitos, nos termos da Resolução citada: a) previsão no ato convocatório; b) comprovação na fase da licitação a real necessidade e economicidade da medida; e c) estabelecimento de garantias específicas e suficientes, que resguardem a Administração dos riscos inerentes à operação.

51. Ademais, a Equipe Técnica esclarecer que o próprio Contrato nº 029/2018, na Cláusula 12ª, estabelece que o pagamento será efetuado no valor correspondente ao somatório das etapas dos diversos itens efetivamente concluídos. No mais, a Unidade Instrutiva colaciona jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) acerca da excepcionalidade do pagamento antecipado.

52. O **Ministério Público de Contas** acompanha o entendimento da Unidade Instrutiva e opina pela manutenção da irregularidade.

53. O fiscal é parte essencial no bom andamento dos ajustes firmados pela



Administração Pública, ele não pode ter papel meramente figurativo ou formal, mas antes, tem que dar efetividade às cláusulas contratuais e observar a legislação pertinente, zelando pela execução contratual; motivo pelo qual esta Corte de Conta cristalizou o entendimento na Súmula nº 12 de que a

mera designação formal de fiscal de contrato **não é suficiente para atender às exigências dispostas no artigo 67 da Lei nº 8.666/93, sendo necessária a comprovação da fiscalização da execução contratual por meio de relatórios contendo informações sobre o cumprimento do objeto** e das condições contratuais, os incidentes observados e as respectivas medidas corretivas. (grifo nosso)

54. Além disso, o fiscal é essencial à liquidação de despesa, na medida em que, em regra, é ele quem atesta o recebimento do bem, serviço ou obra, conforme entendimento desta Corte de Contas no arestos abaixo:

**Despesa. Liquidação. Atestação de documentos fiscais por servidores.**

Para **efeito de liquidação das despesas públicas, os documentos comprobatórios da entrega dos materiais ou da prestação dos serviços devem ser devidamente atestados por servidores designados para este fim** e não pelo contador, **em observância ao que dispõe o art. 63, § 2º, da Lei nº 4.320/64.** (Contas Anuais de Gestão. Relator: Conselheiro Domingos Neto. Acórdão nº 3.489/2015-TP. Julgado em 14/10/2015. Publicado no DOC/TCE-MT em 10/11/2015. Processo nº 1.517-2/2014). (grifo nosso)

55. Com efeito, quando fiscal atesta medições de serviços ou atividades não executadas, além de violar o artigo 67 da Lei nº 8.666/93, afronta os artigos 62 e 63 da Lei nº 4.320/94.

56. No presente caso ficou constatado que o Sr. Jeremias Pedroso de Almeida, engenheiro civil e fiscal da obra, atestou a execução dos serviços referentes aos itens 3.8, 3.9, 3.10 e 3.11, no valor total de R\$ 25.815,56 (vinte e cinco mil, oitocentos e quinze reais e cinquenta e seis centavos), sem que eles tivessem sido executados, em nítida afronta aos seus deveres funcionais como fiscal de contrato e à legislação acima citada.

57. De mais a mais, não cabe a arguição articulada pela defesa de



compensação por pagamento antecipado, primeiro porque não houve pagamento antecipado, pois não ocorreu prévio pagamento à execução futura de uma obrigação; mas sim pagamento por serviços que não foram executados.

58. Segundo, o pagamento antecipado é medida excepcional, e para a sua ocorrência devem ser preenchidos cumulativamente os requisitos estabelecidos na Resolução de Consulta nº 50/2011 desta Corte, o que não ocorreu no caso em epígrafe.

59. Ante o exposto, o **Ministério Público de Contas** manifesta pela **manutenção da irregularidade GB 15** e pela aplicação de **multa**, nos termos da Resolução Normativa nº 17/2010-TCE-MT, ao Sr. Jeremias Pedroso de Almeida, engenheiro civil e fiscal do Contrato nº 029/2018, pelo ateste de serviços não executados.

**Responsável:** Sra. Rosana Tereza Martinelli, Prefeita Municipal

**ACHADO 2:** Liquidação e pagamento de serviços que não tiveram sua execução devidamente comprovada.

**JB 03. Despesa.** 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).

60. Em **relatório preliminar**, a Unidade Instrutiva consignou, em síntese, que a gestora de Sinop autorizou o pagamento de valores correspondentes a serviços que não foram efetivamente executados.

61. Pois, embora atestados pelo fiscal da obra, a 2ª medição incluiu os serviços referentes aos itens 3.8, 3.9, 3.10 e 3.11, no valor total de R\$ 25.815,56 (vinte e cinco mil, oitocentos e quinze reais e cinquenta e seis centavos), mas que não foram executados.

62. Em sua **defesa**, a gestora assevera, no essencial, que o pagamento foi autorizado porque houve o ateste da medição pelo fiscal da obra, “que possuía a qualificação especializada de Engenheiro Civil e, acima de tudo, por meio de planilha



de medição, ou seja, documento revestido de fé pública”.

63. Arguiu que não tem formação específica na área da engenharia, motivo pelo qual “não possuía nem possui qualificação profissional que lhe permitisse/permita perceber que a medição atestada pelo profissional habilitado supostamente não estava correta, no momento da ordenação da despesa”.

64. Com efeito, não havia nenhum motivo justo aparentemente para que se deixasse de autorizar o pagamento, já que “estava em conformidade com o que dispõe o Art. 62, § 2º, inciso III, da Lei nº. 4.320/1964, destarte, apta à liquidação”.

65. Diz que pensamento contrário seria anuir com responsabilidade objetiva dos gestores pelo “simples fato de ocuparem um cargo específico, ainda que não lhes tivessem dado causa”, já que houve o ateste do fiscal responsável, e que a designação do fiscal é decorrência de norma estabelecida no artigo 67 da Lei 8.666/93, e não ato de delegação.

66. Além disso, suscita dispositivos de lei e precedentes jurisprudências para firmar o entendimento de que o fiscal da obra realiza serviço técnico e assume a responsabilidade pelo exercício de seu mister.

67. Reitera que todos os pagamentos foram realizados com base nas “informações trazidas nas planilhas orçamentárias, cuja competência para elaboração é exclusiva de Engenheiro e/ou Arquiteto Urbanista”, e, com base nessa premissa, pede o reconhecimento ilegitimidade passiva da Sra. Rosana Tereza Martinelli, Prefeita de Sinop.

68. A Unidade Instrutiva, em **relatório técnico e defesa**, manteve a irregularidade.

69. Preliminarmente, a Unidade Instrutiva reforça que a irregularidade ora



em comento advém da autorização de pagamento “sustentado por documento técnico (medição) inidôneo, qual seja, que atestou serviços cuja execução não se confirmou durante os trabalhos de vistoria”.

70. Outrossim, destaca que a Administração Municipal adotou medidas para a regularização da execução do Contrato nº 029/2018, porém elas não afastam a responsabilidade da gestora, visto que “mal elegeu e mal fiscalizou a atuação negligente do engenheiro fiscal designado, respondendo, portanto, por culpa *in vigilando* e culpa *in eligendo*”.

71. O **Ministério Público de Contas diverge** da Unidade Instrutiva e opina pelo afastamento da irregularidade.

72. O *Parquet* de Contas entende que não houve culpa *in eligendo* nem culpa *in vigilando* por parte da gestora. Não está caracterizada culpa *in eligendo* porque foi nomeado para ser fiscal da obra pública um engenheiro civil, ou seja, foi nomeado servidor com as qualificações técnicas para o exercício da função.

73. Também não se pode falar em culpa *in vigilando* porque não é razoável exigir que a gestora de um Município do Porte de Sinop se decline a conferir pessoalmente e *in loco* todas as atividades inerentes aos contratos administrativos de obra pública, a fim de que proceda completa e minuciosa revisão dos atos praticados pelos fiscais, ainda mais quando se trata de questões de ordem técnica, como a medição de obras.

74. Assim, ressalvadas situações de falhas grosseiras, ou a presença de elementos incontestes de inadequação da execução contratual, ou de situação recorrente, ou de irregularidade que tenha chegado ao seu conhecimento, não se afigura crível exigir que a gestora refaça a medição de obra levada a cabo por servidor detentor de capacidade técnica para tal.



75. Além disso, conforme tratado na irregularidade anterior, a responsabilidade pelo pagamento de serviços atestados, mas não executados, recai sobre o agente que fez o ateste, e não sobre a autoridade que autorizou o pagamento, salvo em situação de conluio. Nesse sentido, é a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU):

A responsabilidade pelo débito por pagamento de serviços não executados, mas atestados, deve recair sobre os agentes que têm o dever de fiscalizar o contrato e atestar a execução das despesas, e não sobre a autoridade que ordenou o pagamento. (Boletim de Jurisprudência nº 262) (grifo nosso).

76. Com efeito, o **Ministério Público de Contas** opina pelo afastamento da irregularidade **JB 03**.

77. De mais a mais, por envolver grande aporte de recursos federal, nos termos o extrato do contrato de repasse publicado no Diário Oficial da União, acima colacionado, o *Parquet* de Contas manifesta, ainda, pelo envio dos autos ao Tribunal de Contas da União (TCU) para adotar as medidas que entender pertinentes.

### 3. CONCLUSÃO

78. Por todo o exposto, o **Ministério Público de Contas**, instituição permanente e essencial às funções de fiscalização e controle externo do Estado de Mato Grosso (art. 51 da Constituição Estadual), no uso de suas atribuições institucionais, **opina:**

a) pelo **conhecimento** da presente representação interna, uma vez que foram atendidos todos os pressupostos de admissibilidade elencados no art. 219 do Regimento Interno do TCE/MT;

b) pela sua **procedência parcial**, em razão da constatação da irregularidade **GB15**;



c) pelo afastamento da irregularidade **JB 03** elencada no Relatório Técnico Preliminar;

d) pela **remessa dos autos ao Tribunal Pleno** a fim de declarar incidentalmente a inconstitucionalidade da parte final ("independente da contrapartida oferecida pelo órgão estadual ou municipal") do § 2º do art. 205 do Regimento Interno do TCE/MT, ante a afronta ao artigo 71, II, da Constituição Federal, com o objetivo de afastar a aplicabilidade do referido dispositivo regimental, para evitar, no caso concreto, que recursos de ente sujeito a jurisdição desta Corte de Contas, aplicados em ajustes que também têm recurso federais, fiquem sem fiscalização por parte deste Tribunal;

e) pela **aplicação de multa** ao Sr Jeremias Pedroso de Almeida, Fiscal da Obra, nos termos do art. 75, III da Lei Orgânica do TCE/MT e art. 289, II do Regimento Interno do TCE/MT, em razão da seguinte irregularidade:

**ACHADO 1:** Elaboração de medições incompatíveis com a real situação da obra

**HB 15.** Contrato Grave. Ineficiência no acompanhamento e fiscalização da execução contratual pelo representante da Administração especialmente designado (art. 67 da Lei 8.666/1993).

f) pelo envio dos autos ao Tribunal de Contas da União (TCU) para adotar as medidas que entender pertinentes.

É o parecer.

**Ministério Público de Contas**, Cuiabá, 18 de dezembro de 2019.

(assinatura digital)<sup>7</sup>

**WILLIAM DE ALMEIDA BRITO JÚNIOR**  
Procurador-geral de Contas Adjunto

<sup>7</sup> Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa Nº 9/2012 do TCE/MT.