



FUNDAMENTAÇÃO

11. Após análise do relatório elaborado pela Secretaria de Controle Externo de Obras e Serviços de Engenharia deste Tribunal, e do parecer do Ministério Público de Contas, cumpre-me fazer juízo de valor no que se refere ao mérito do recurso ordinário em questão.

12. Nas suas razões recursais, o recorrente objetiva a reforma do Acórdão nº 402/2016 – TP, que julgou parcialmente procedente o pedido de rescisão proposto em razão do Acórdão nº 5.962/2013 – TP (Processo nº 13.081-8/2012).

13. Para o recorrente, a decisão objurgada deve ser reformada no sentido de retirar-lhe a sua responsabilidade pela restituição do valor (R\$ 3.700,00), atribuindo-a somente ao engenheiro civil, fiscal do contrato senhor Wilson Terumassa Kubota.

14. Desse modo, passo à análise do único item recorrido, de acordo com a análise do recurso realizada pela Secex e pelo Ministério Público de Contas.

1 - DA RESPONSABILIZAÇÃO DO REQUERENTE NA IRREGULARIDADE QUE RESULTOU EM DETERMINAÇÃO DE RESSARCIMENTO DE VALOR AO ERÁRIO

MANIFESTAÇÃO DO RECORRENTE

15. Para o recorrente, a responsabilidade deve recair sobre o senhor Wilson Terumassa Kubota – engenheiro civil, que era responsável pela fiscalização da obra, tendo em vista que as planilhas de medição foram elaboradas pelo referido engenheiro civil e que foram predominantes para a realização dos pagamentos à empresa Nova Guia



Ltda.

16. Aduziu ainda o recorrente que, ao se manter a sua responsabilidade pela restituição de valores ao erário, houve afronta a Súmula nº 1, do Tribunal de Contas de Mato Grosso. Para o recorrente, a responsabilidade deve recair sobre o agente que lhe deu causa, pois foi ele quem realizou as medições da obra. E, pelo princípio da intranscendência, há impedimento de que sanções e restrições superem a dimensão estritamente pessoal do infrator e atinjam pessoas que não tenham sido as causadoras do ato ilícito.

17. Afirmou ainda que os pagamentos foram realizados com base nas medições feitas pelo engenheiro fiscal da obra, cuja competência demanda conhecimento técnico para a elaboração das respectivas planilhas, e por essa razão o TCE/MT não poderia manter a sua condenação de forma solidária com o engenheiro civil fiscal da obra, pois os pagamentos estão em conformidade com a especificação do engenheiro.

18. O recorrente destacou que observou as leis e decretos que regulam e responsabilizam a profissão de engenheiro, e que ele seguiu todas as orientações legais no sentido de realizar pagamentos somente com a presença de informação/concordância de profissional habilitado. Assim, não pode ser responsabilizado pela ocorrência de eventual erro, pelo simples fato de ser o ordenador de despesas, sob pena de afronta direta aos preceitos legais vigentes, não podendo ser presumida sua culpa.

ANÁLISE DA EQUIPE TÉCNICA

19. Para a equipe técnica da Secretaria de Controle Externo desta Relatoria, a responsabilidade do recorrente foi devidamente analisada quando do julgamento inicial do processo e foi mantida quando este manejou recurso daquela decisão.

20. A Secex mencionou parte do voto condutor do acórdão do Conselheiro Relator,



conforme transcrição a seguir:

Ficou constatado nos autos, diferente do que afirmou o Prefeito Municipal de Sinop-MT, nas alíneas “c” e “d” deste item ficou comprovado que houve dano financeiro ao erário municipal no valor de R\$ 3.700,00 (três mil e setecentos reais).

Comungo do entendimento de que o contrato foi encerrado em 25.08.2013. Observa-se que não houve a regularização do cumprimento da execução dos serviços, como inspeção do dia 08.10.2013, o valor do contrato dessas medidas não poderiam ter sido autorizado pagamento, por ferir os artigos 63 e 64 da Lei 4.320/64. Assim, cabe condenação gestor à restituição aos cofres públicos, com recursos próprios no valor de R\$ 3.700,00 por despesa ilegítima da qual resultou dano ao erário.

21. Ainda para a Secex, o acórdão imputou-lhe responsabilidade solidária com o engenheiro fiscal da obra em restituir os valores ao erário, fato este que se revela incontroverso, pois sua conduta também foi responsável pela manutenção dos prejuízos causados aos cofres do município de Sinop.

22. Entretanto, a Secex mencionou a Súmula nº 1/2013 deste Tribunal, que trata da restituição de valores decorrentes dos pagamentos indevidos de juros e multas com recursos do erário, mas que não possui nenhuma relação com o caso em apreço.

23. Assim, a responsabilidade do ressarcimento pelo gestor do dano ao erário se assentou no fato de que o gestor deixou o prazo do Contrato nº 034/2012 (decorrente da Tomada de Preço nº 07/2012), firmado entre a Prefeitura de Sinop e a empresa Nova Guia Ltda., vencer sem a continuidade da construção da obra que foi abandonada.

24. Dessa forma, para a Secex, ficou demonstrada nos autos a culpa do gestor em não dar continuidade à execução da obra, e que a sua atitude causou prejuízo ao erário municipal, e não merece prosperar a alegação de sua irresponsabilidade no presente feito.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

25. O Ministério Público de Contas entendeu de forma similar à Secex, pois embora a delegação de competência possibilite que autoridades da Administração Pública transfiram aos seus subordinados atribuições que lhes são próprias, visando, com isso, assegurar maior rapidez, objetividade e eficiência nas decisões, não pode prosperar a tentativa do gestor em atribuir a responsabilidade exclusiva ao servidor, uma vez que é ele o responsável pelos recursos que administra e é o titular da respectiva prestação de contas.

26. Consoante o MPC, não pode o gestor alegar “falta de conhecimento técnico” para abster-se de suas responsabilidades, já que não se desonera do dever de bem escolher seus agentes delegados e de vigiar suas ações. Segundo o MPC, esse é o entendimento desta Corte, o qual pode ser observado no seguinte julgado:

Responsabilidade. Gestor público. Delegação de competência. Dever de prestar contas. Culpa *in eligendo* e/ou *in vigilando*. A delegação de competência administrativa para envio de documentos e informações ao Tribunal de Contas não implica na exclusão de responsabilidade do gestor delegante, tendo em vista que esse envio é uma obrigação inerente ao dever de prestar contas do gestor perante o Tribunal. Ademais, **o gestor, ao desconcentrar suas atividades por intermédio da delegação de funções administrativas, não se desonera do dever de bem escolher seus agentes delegados e de vigiar suas ações, sob pena de responder, respectivamente, por culpa *in eligendo* e/ou culpa *in vigilando*.** (grifos nossos) (Processo nº 7.868- 9/2013, Acórdão nº 3.008/2015-TP, Rel. Conselheira Substituta Jaqueline Jacobsen)

27. Para o órgão ministerial, o fato de o engenheiro civil, senhor Wilson Terumassa Kubota, ser o fiscal da obra, isso não transfere a ele a responsabilidade plena pelos atos praticados pela administração municipal, pois o gestor é responsável pela escolha de seus subordinados e pela fiscalização dos atos por estes praticados.



28. Ainda para o Ministério Público de Contas, no voto que deu origem ao acórdão ora recorrido, o Conselheiro Substituto Relator Moisés Maciel afirmou que:

O reconhecimento da responsabilidade do fiscal do contrato neste âmbito rescisório, não afasta a responsabilidade do gestor, que mal elegeu e mal fiscalizou a atuação impérita do engenheiro que contratou, razão pela qual sobre ele também recai a responsabilidade pela restituição dos valores.

29. Assim, para o Ministério Público de Contas, o recorrente não apresentou nenhum argumento capaz de alterar a acertada decisão contida no Acórdão nº 402/2016-TP, e manifestou-se pelo não provimento do recurso ordinário, devendo-se manter o dever solidário de ressarcimento ao erário da quantia de R\$ 3.700,00.

POSIÇÃO DO RELATOR

30. Inicialmente, no que se refere à responsabilização do gestor é importante mencionar que dentre as determinações legais contidas no Acórdão nº 5.962/2013-TP, o Tribunal Pleno determinou ao senhor Juarez Alves da Costa a restituição do montante de 3.700,00 (três mil e setecentos reais), aos cofres públicos do Município de Sinop.

31. A mencionada restituição se originou do apontamento constante em Representação de Natureza Interna (Processo nº 22.151-1/2012 - apenso ao Processo 13.081-8/2012, referente às as contas anuais de gestão do exercício de 2012), cujo objeto do Contrato nº 034/2012 (decorrente da Tomada de Preço nº 07/2012) firmado entre Prefeitura Municipal de Sinop e a empresa Nova Guia Construções Ltda., era a “construção da cidade digital”.

32. Conforme consta no relatório preliminar da referida RNI, no dia 5/12/2012 (Documento Digital nº 73600/2012), servidores da Secex de Obras e Serviços de



Engenharia, acompanhados do fiscal da obra, senhor Wilson Terumassa Kubota, constataram em vistoria “*in loco*” que **a obra além de estar paralisada encontrava-se também em estado de abandono, com os portões abertos, desprovida de segurança, inclusive, servindo o local para moradia de andarilhos.**

33. Portanto, ainda no que se refere à responsabilização do recorrente, que resultou em determinação de ressarcimento de valores ao erário, é importante transcrever o enquadramento dado pela Secex de Obras e Serviços de Engenharia, no relatório preliminar, conforme descrito no teor das irregularidades, como consta desde o início na RNI - Processo nº 22.151-1/2012, que foi julgada junto com as contas anuais de gestão da Prefeitura Municipal de Sinop, do exercício de 2012 (Processo nº 13.081-8/2012):

IRREGULARIDADES (ACHADO)	CLASSIFICAÇÃO DA IRREGULARIDADE (GRAVE)
3) Pagamento pela construção do barracão provisório em desacordo com o especificado no orçamento da proposta vencedora (<i>alínea “c” do item 3.3.4.1. do relatório da análise da defesa</i>); e, (2.800,00)	HB01 - <i>Não-rejeição, no todo ou em parte, da obra, serviço ou fornecimento executado em desacordo com o contrato (art. 76 da Lei 8.666/1993).</i> HB06 - <i>Ocorrência de irregularidades na execução dos contratos (Lei 8.666/1993 e demais legislações vigentes).</i>
4) Pagamento do tapume em medida acima do executado pela empresa vencedora (<i>alínea “d” do item 3.3.4.1. do relatório da análise da defesa</i>). (900,00)	JB02 - <i>Pagamento de despesas referente a bens e serviços em valores superiores ao praticado no mercado e/ou superiores ao contratado – superfaturamento (art. 37, caput, da Constituição Federal e art. 66 da Lei 8.666/1993).</i> JB 03 - <i>Pagamentos de parcelas contratuais ou outras despesas sem a regular liquidação (art. 63, § 2º, da Lei 4.320/1964 e arts. 55, § 3º e 73 da Lei</i>



8.666/1993).

34. No voto do e. Conselheiro relator, que foi seguido unanimemente pelo Tribunal Pleno, e redundou no Acórdão nº 5.962/2013-TP, com relação ao montante de R\$ 3.700,00, a responsabilidade do gestor, à época, senhor Juarez Alves da Costa, foi atribuída de maneira exclusiva, e não solidária.

35. Contudo, com a interposição do pedido de rescisão em questão, exclusivamente por parte do recorrente, contra o Acórdão nº 5.962/2013-TP, o Tribunal Pleno, mediante o Acórdão nº 402/2016-TP, julgou parcialmente procedente o pedido de rescisão, mas não para albergar os pedidos do requerente, mas sim para inovar a decisão que se pretendia rescindir, em desfavor do senhor Wilson Terumassa Kubota, sem que este tivesse recorrido ou manejado pedido de rescisão.

36. Salieta-se então que houve o julgamento pela procedência parcial do pedido de rescisão para que a determinação de restituição ao erário, com recursos próprios, no valor de R\$ 3.700,00, que até até aquele momento havia sido imputada exclusivamente ao autor do referido pedido de rescisão, senhor Juarez Alves da Costa, momento em que houve a **inclusão** do senhor Wilson Terumassa Kubota – engenheiro civil, inscrito no CPF nº 204.732.499-87, na condição de **devedor solidário**.

37. Em que pese o senhor Wilson Terumassa Kubota não ter feito inicialmente parte da relação processual, o Conselheiro relator originário do pedido de rescisão determinou a realização de **citação** do referido engenheiro civil, que era responsável pela fiscalização da obra, por meio do Ofício nº 049/2016/GCIMM, Documento Digital nº 8594/2016.

38. Assim, diante dessa cautela do então relator para se evitar qualquer arguição de violação ao princípio da ampla defesa e do contraditório, foi devidamente citado o senhor Wilson Terumassa Kubota, que se manifestou nestes autos (Documento Digital nº



26397/2016).

39. Em sua manifestação limitou-se a alegar que a irregularidade apontada já havia sido corrigida e os serviços apontados como medição irregular foram concluídos.

40. Desse modo, o relator originário entendeu em seu voto por incluí-lo como responsável solidário pela irregularidade, no que foi acompanhado unanimemente pelos membros do Egrégio Tribunal Pleno do TCE-MT.

41. Diante disso, como não houve recurso de sua parte contra tal decisão, não há discussão sobre essa situação processual do senhor Wilson Terumassa Kubota, na condição de responsável por essa irregularidade, pois ao se manifestar no recurso já mencionado, entendo que essa fase foi superada.

42. Superada essa questão, volto a enfrentar o mérito do recurso ordinário apresentado pelo gestor responsabilizado originariamente, senhor Juarez Alves da Costa.

43. No que se refere à individualização de responsabilidade pleiteada pelo recorrente, denota-se nos autos que realmente houve o pagamento indevido da obra inacabada pelo gestor do município na época, pois ele era o responsável pela ordenança das despesas.

44. Porém, denota-se que ele efetuou tal despesa mediante a apresentação de documento formalmente adequado, devidamente subscrito pelo servidor responsável designado para tanto, no caso o fiscal de obras, que possuía a qualificação especializada de engenheiro civil e acima de tudo: **um documento revestido de fé publica.**

45. Em consulta à página do Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso na *web*, verifica-se que o sr. Juarez Alves da Costa não tem formação específica na área de



engenharia, como se verifica pelos dados abaixo¹:

Dados pessoais

Nome completo JUAREZ ALVES DA COSTA
Nascimento 20/01/1960
Município de nascimento LONDRINA / PR
Nacionalidade BRASILEIRA NATA
Sexo MASCULINO
Estado civil CASADO(A)
Grau de instrução ENSINO MÉDIO COMPLETO
Ocupação principal PREFEITO
(sem destaque no original)

46. Portanto, o gestor não possuía a qualificação profissional para que se pudesse considerá-lo com a formação apta a perceber que a medição atestada pelo profissional habilitado não estava correta, no momento da ordenação da despesa, se é que isso é possível, o que acredito numa resposta negativa.

47. Dessa forma, não seria razoável exigir que o gestor tivesse meios de saber que haveria irregularidade nessa medição, que, saliente-se, lhe foi apresentada devidamente atestada por servidor formalmente designado para tanto, e que possuía a devida formação específica na área. Assim, não havia motivo aparente para que o recorrente deixasse de ordenar a despesa, pois esta estava em conformidade com o que dispõe o art. 62, § 2º, inciso III, da Lei nº 4.320/1964, quanto à liquidação da despesa².

1 Informação relativa à eleição de 2012, justamente na qual se sagrou eleito para o mandato em análise, conforme o endereço eletrônico: <https://eleicoes.uol.com.br/2012/candidatos/2012/prefeito/mt/20011960-juarez-costa.htm>. Acesso em 27/1/2017.

2 **Lei nº 4.320/1964:**

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito. (...)

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base: (...)

III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.



48. Do contrário, seria concordar a possibilidade de responsabilização objetiva em todos os atos dos gestores no âmbito do TCE, pela qual os agentes públicos seriam responsabilizados por irregularidades simplesmente por ocuparem um cargo específico, ainda que não lhes tivessem dado causa. Isso é inadmissível.

49. Por outro lado, da mesma maneira que a responsabilidade do gestor hierarquicamente superior não pode ser automaticamente invocada como solidária quando o subordinado (competente para tanto) atesta o recebimento de serviço ou obra de maneira equivocada. O mesmo ocorre quando o fiscal do contrato deixa de agir a contento em suas funções.

50. Isso porque a designação de fiscal de contrato não decorre da vontade do gestor, mas por imposição legal, nos termos do artigo 67, da Lei 8.666/93, o qual assim dispõe:

Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição. (sem destaque no original)

51. Portanto, em casos como esses não há delegação de poder nem do exercício de funções específicas do gestor. A responsabilidade solidária decorre quando há delegação de funções próprias do gestor a outrem. Quando a função decorre de lei própria, a responsabilidade é do agente que deu causa. **Não se estende a responsabilidade automaticamente aos superiores pelo simples fato de ter havido a designação de funções.**

52. Ao ordenador de despesa cabe a responsabilidade na sua realização, ao assinar o empenho afirmando tão somente que há disponibilidade legal, ou seja, que a despesa está prevista em todas as peças que alicerçam a execução das políticas



públicas. Porém essa autorização não dispensa o cumprimento das normas legais pelos atores responsáveis na execução dos procedimentos necessários para a contratação da despesa. Todos os outros procedimentos não são da competência do gestor – ordenador de despesas. Para cada procedimento há outros responsáveis.

53. Nesse mesmo aspecto, observo que este Tribunal de Contas tem reiterado o entendimento de que a responsabilização deve recair em quem realmente deu causa ao fato, com a devida comprovação nos autos.

54. Como se vê, em suas razões recursais o recorrente alegou ausência de responsabilidade, uma vez que os achados são de natureza técnica, especificamente relacionados com a engenharia.

55. Por outro lado, não se desincubiu de sua competência como gestor maior da Prefeitura, sobre quem recai a responsabilidade de emissão de empenhos, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos. Ponderou que tais funções não são desempenhadas exclusivamente pelo gestor, que na administração conta com a ajuda de Secretários.

56. Nesse sentido, verifico que realmente seria desarrazoado exigir do gestor máximo que deixasse de efetuar um pagamento, em medição devidamente atestada pelo fiscal de obras. O recorrente efetivamente não possuía condições de conferir planilha por planilha, bem como medição por medição, tarefas essas que eram devidamente desempenhadas por servidor especialmente designado para esse fim, nos termos da lei de licitações.

57. Realço novamente que ele sequer possui curso superior e não teria condições de responder por questões de engenharia.

58. Ademais, salienta-se que a complexa estrutura da Prefeitura de um município



do porte de Sinop não permite o afastamento da hierarquização das atividades operacionais, sob pena de convolar a responsabilidade do prefeito em verdadeiramente como de caráter objetivo. Ou seja, vai se admitir que o Prefeito deva responder por todas as falhas da gestão, simplesmente por ocupar o cargo máximo da administração, o que é inadmissível.

59. Quanto a obras e serviços de engenharia, há muito tempo tenho adotado a posição de que, nos casos de irregularidades, tanto de projeto quanto de medições e preços, devem ser trazidos para o processo os profissionais que têm a competência para a estruturação do projeto, bem como pela definição de preços. Um médico por exemplo não pode dizer se o preço cobrado pelo contador para elaborar sua declaração de imposto de renda ou sua contabilidade, está além do valor de mercado. E vice-versa também, o contador não pode dizer que o preço cobrado pelo médico é acima do razoável. Cada um tem sua especialidade. Assim também é com relação ao engenheiro civil. Ele tem condições de discutir os preços dentro do limite do razoável, assim como é o único competente para fazer as medições dos serviços executados.

60. Nesse mesmo sentido já decidi, a título de exemplo, nos autos do Processo nº 5.743-6/2014, em representação de natureza interna proposta contra a Secretaria de Infraestrutura e Transportes do Estado, nos mesmos moldes, cuja decisão foi acompanhada pelo Pleno desta Corte.

61. Portanto, a responsabilidade do senhor Juarez Alves da Costa, no que diz respeito à restituição do valor de R\$ 3.700,00, deve ser afastada, pois os argumentos trazidos pelo recorrente, em conjunto com as provas constantes dos autos, são suficientes para modificar os atos decisórios, uma vez que demonstram que ele não teve nenhum dolo ou culpa na prática da irregularidade, tendo em vista que formalmente os documentos que lhe foram apresentados possuíam aparente legalidade para a realização da despesa, além do que, já afirmei acima, revestidos de fé pública, pois quem os convalidou o fez albergado numa imposição de ordem legal.



62. Então, na análise do mérito do recurso ordinário em questão, não acompanho a posição externada pela Secex desta Relatoria e pelo Ministério Público de Contas, uma vez que os argumentos apresentados pelo recorrente mostraram-se suficientes para levar à reforma da decisão (Acórdão nº 402/2016-TP), no sentido pretendido pelo recorrente.

63. Neste contexto, atribuo a responsabilidade exclusiva acerca da irregularidade ao senhor Wilson Terumassa Kubota - engenheiro civil, inscrito no CPF nº 204.732.499-87, pelo ressarcimento do valor de R\$ 3.700,00, tendo em vista que na época, ele foi formalmente designado como o fiscal da obra, ou seja, profissional habilitado que atestou a referida medição.

64. Diante dos fatos e com base no que consta na análise deste recurso ordinário, profiro o meu voto.

VOTO

65. Posto isso, em razão dos motivos expostos acima, **não acolho** o Parecer Ministerial nº 4.502/2016, do Excelentíssimo Procurador de Contas, Dr. Alisson Carvalho de Alencar, e **VOTO** no sentido de conhecer o recurso ordinário e no mérito dar-lhe provimento integral no sentido de reformar o Acórdão nº 402/2016-TP, para julgar procedente o pedido de rescisão interposto por ele, no sentido de alterar parcialmente o Acórdão nº 5.962/2013-TP, que julgou as contas anuais de gestão da Prefeitura de Sinop no exercício de 2012 (Processo nº 13.081-8/2012), para excluir a responsabilidade do senhor Juarez Alves da Costa, ex-Prefeito do município de Sinop, e atribuir a responsabilidade exclusiva ao senhor Wilson Terumassa Kubota - engenheiro civil, inscrito no CPF nº 204.732.499-8, no que diz respeito à restituição do valor de R\$



Tribunal de Contas
Mato Grosso
TRIBUNAL DO CIDADÃO

GABINETE DE CONSELHEIRO

Conselheiro Waldir Júlio Teis

Telefones: (65) 3613-7503 / 7505 - Fax: 3613-7504

e-mail: gab.wteis@tce.mt.gov.br

3.700,00, em decorrência da irregularidade classificada como JB 03, constante no Processo nº 22.151-1/2012, representação de natureza interna, que foi julgado em conjunto com aquelas contas anuais de gestão.

66. É como voto.

Tribunal de Contas, 3 de fevereiro de 2017.

(assinatura digital)
WALDIR JÚLIO TEIS
Conselheiro Relator