



PROCESSO N.º	42.386-6/2021
DATA DO PROTOCOLO	12/3/2021
PRINCIPAL	PREFEITURA MUNICIPAL DE GENERAL CARNEIRO
GESTOR	MARCELO DE AQUINO - PREFEITO
ASSUNTO	TOMADA DE CONTAS ESPECIAL
RESPONSÁVEIS	THALES MARCELO FONSECA VIGATO – SUBSECRETÁRIO DE OBRAS E TRANSPORTES; TALES GOMES AIRES – FISCAL DO CONTRATO; DALILA OLIVEIRA CUNHA – RESPONSÁVEL PELAS NOTAS FISCAIS; JOÃO PORFÍRIO JÚNIOR – ME – EMPRESA; A.P. DE ARAÚJO LOCADORA E TRANSPORTE – ME – EMPRESA.
ADVOGADOS	MURILO DE MOURA GONÇALVES – OAB/MT N.º 21.863 EMMANUEL ALMEIDA FIGUEIREDO ANDRADE JÚNIOR – OAB/MT N.º 6.820 EVERALDO MAGALHÃES ANDRADE JÚNIOR – OAB/MT N.º 14.702
RELATOR	WALDIR JÚLIO TEIS

II. RAZÕES DO VOTO

23. A Constituição da República não trata da Tomada de Contas como um tipo de processo autônomo, mas definiu a competência dos Tribunais de Contas para a realização de procedimento específico quando há necessidade de apurar prejuízos causados ao erário, conforme estabelecido no seu artigo 71, inciso II.

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I – (...);

II - 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.

24. No âmbito deste Tribunal de Contas, a Tomada de Contas está embasada no art. 48 da Lei Complementar n.º 752/2022 – Código de Contas do TCE/MT.

Art. 48 Tomada de contas especial é um processo devidamente formalizado pelo Tribunal de Contas ou a ele submetido, com rito próprio, podendo ser instaurado:

I - pelo Tribunal de Contas, nos casos de omissão na prestação de contas de todos aqueles que, obrigados a prestá-las, não o façam no prazo e na forma legal ou não reúnam em sua composição os elementos imprescindíveis à sua análise, conforme estabelecido em atos normativos do Tribunal de Contas;





II - pela autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, no âmbito do órgão ou da entidade jurisdicionada, para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos recursos públicos, da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, ou, ainda, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte danos ao erário;

III - pelo relator, na hipótese de identificação de indícios de dano ao erário, no curso de um processo de fiscalização sob sua relatoria, determinando sua conversão em tomada de contas especial, a fim de apurar responsabilidades, aplicar sanções cabíveis e promover o ressarcimento das despesas irregularmente efetuadas, inclusive com adoção de tutela provisória de urgência.

25. Como também, na Resolução Normativa n.º 14/2007, antigo Regimento Interno deste Tribunal de Contas, a matéria estava prevista nos artigos 155, § 2º, e 156, § 1º. No atual Regimento Interno aprovado pela Resolução Normativa n.º 16/2021, trata-se da Tomada de Contas no artigo 151:

Art. 151. Na hipótese de identificação de indícios de dano ao Erário, no curso de um processo de fiscalização, poderá o Relator determinar sua conversão em Tomada de Contas Especial, a fim de apurar responsabilidades, aplicar sanções cabíveis e promover o ressarcimento das despesas irregularmente efetuadas, inclusive com adoção de medidas cautelares.

§ 1º Não caberá recurso da decisão que determina a conversão em Tomada de Contas, ressalvada a oposição de Embargos de Declaração.

§ 2º A Tomada de Contas Especial por Conversão será distribuída ao Relator que determinou a conversão e, no caso de decisão plenária, será distribuída ao Relator do processo originário. (grifei)

26. Em complemento, a matéria também é regida pela Resolução Normativa nº 24/2014, alterada pela Resolução Normativa n.º 27/2017.

27. Por conseguinte, uma vez superada a admissibilidade desta Tomada de Contas Especial (TCE), impõe-se o deslinde do processo, com o conhecimento dos fatos e do direito material em causa, no quadro de devido processo legal.

1. ANÁLISE DO MÉRITO

1.1. IRREGULARIDADE JB03. Despesa_Grave_03 e BA01. Gestão Patrimonial_Gravíssima_01.

Responsáveis:

Marcelo de Aquino – Prefeito Municipal; Thales Marcelo Fonseca Vigato – Subsecretário de Obras e transportes; Tales Gomes Aires – Fiscal de





Contrato; Dalila Oliveira Cunha – responsável pelas notas fiscais; Empresa João Porfírio Júnior – Me e Empresa A. P. de Araújo Locadora e Transporte – ME

BA 01. Gestão Patrimonial_Gravíssima_01. Desvio de bens e/ou recursos públicos (art. 37, caput, da Constituição Federal).

JB 03. Despesa_Grave_03. 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).

Achado: 01. Pagamento de despesas não realizadas, sem a regular liquidação, referente a Ata de Registros de Preços nº 15/2019, oriunda do Pregão nº 15/2019, no montante de R\$ 674.862,50 (seiscentos, setenta e quatro mil, oitocentos e sessenta e dois reais e cinquenta centavos).

28. Em seu relatório técnico preliminar, a Secex apontou as mencionadas irregularidades tendo em vista o suposto desvio de bens e/ou recursos públicos e pagamentos de parcelas contratuais ou outras despesas sem a regular liquidação.

29. Em resumo, acerca da regular liquidação dos serviços, a Secex observou que o fiscal dos contratos não atestou as notas fiscais dos serviços prestados, nem mesmo elaborou relatórios de execução dos serviços, como também durante a fiscalização das empresas e na prefeitura no município, notou que nem as oficinas contratadas e nem no pátio da Prefeitura, possui torno mecânico e máquina de regulagem de bico e bombas injetores, maioria dos supostos serviços.

30. Quanto a verificação da prestação dos serviços de mecânica, a equipe técnica ressaltou que nas notas fiscais não consta a placa do veículo ou identificação da máquina e nem o tipo do serviço executado ou o tempo gasto, somente a quantidade de horas, valor unitário e total.

31. Nesse sentido, declarou que não foi possível apurar o valor exato dos gastos por veículo ou máquina em razão de que na mesma nota fiscal consta serviços em mais de um veículo ou máquina, e, considerando, que a Prefeitura não está emitindo as ordens de serviços em conformidade com o previsto no termo de referência, os custos foram atribuídos proporcionalmente.

32. Constatou que os fatos derivaram da Ata de Registro de Preço n.º 015/2019 referente ao Pregão 015/2019, o qual foi firmado entre o município e as empresas João





Porfírio Junior – ME e A. P de Araújo Locadora e Transporte – ME, e, conforme vistoria *in loco*, constatou-se que as empresas contratadas para a prestação de serviços mecânicos não possuía estrutura física e equipamentos para a execução dos serviços contratados, o que ocasionou despesas sem a regular liquidação no valor de R\$ 674.862,50 (seiscentos e setenta e quatro mil, oitocentos e sessenta e dois reais e cinquenta centavos) sem que houvesse a comprovação dos serviços contratados.

1.1.1. Manifestações da defesa

1.1.1.1. Defesas do Srs. Marcelo de Aquino – Prefeito; Thales Marcelo Fonseca Vigato – Subsecretário de Obras e transportes; Tales Gomes Aires – Fiscal de Contrato; Dalila Oliveira Cunha – responsável pelas notas fiscais.

33. Cumpre ressaltar, que embora tenham apresentado suas manifestações individualmente¹, o teor de suas defesas são os mesmos.

34. O Responsável alegou que os contratos firmados com as empresas em questão são fundamentais para a conservação, manutenção e plena utilização dos veículos dos órgãos públicos municipais, tendo em vista que apesar da taxa populacional ser baixa, a malha viária é de aproximadamente 1.000 km, a qual boa parte não é pavimentada.

35. Mencionou que os veículos mencionados no relatório técnico, apesar da “idade avançada”, são muito utilizados pela administração municipal e por tal motivo necessitam de reparos mecânicos com frequência.

36. Quanto ao apontamento de que nem as oficinas contratadas nem no pátio da Prefeitura, possui torno mecânico e máquina de regulagem de bico e bomba injetores, que representa a maioria dos supostos serviços prestados, afirma que o Edital do Pregão nº 15/2019 não impediu que as empresas contratadas pela administração subcontratassem outras prestadoras para realizar os serviços que elas não pudessem prestar por conta própria. Pelo contrário, o Termo de Referência prevê expressamente a possibilidade de subcontratação dos serviços, quando autorizado pelo contratante, em sua Cláusula 9.14.

37. Ademais, alegou que tem empreendido esforços juntamente aos demais gestores e servidores municipais para aprimorar esses procedimentos para que não haja falhas nos procedimentos de realização de despesas. Por isso, solicitou que fossem

¹ Docs. Digitais n.º 149288/2022; 132508/2022; 149284/2022 e 149286/2022.





considerados todos os esclarecimentos prestados, para que seja afastada a sua responsabilidade, ou caso não fosse esse o entendimento, que fosse fixada a penalização em patamares mínimos, dada a desproporcionalidade do suposto dano ao erário.

1.1.1.2. Defesa das Empresas João Porfírio Junior – ME e A. P. Araújo Locadora e Transportes ME.

38. As empresas, apesar de validamente citadas, não apresentaram defesa nos autos, razão pela qual foram decretadas as revelias, conforme disposto art. 6º, parágrafo único da Lei Complementar n.º 269/2007, c/c o art. 105 do RITCE/MT.

1.1.2. Manifestação da Secex

39. Em seu relatório técnico conclusivo, a Secex mencionou que as defesas apresentadas focaram em justificar a contratação, e que o relatório técnico diz respeito apenas a inexecução dos serviços contratados mediante a Ata de Registros de Preços nº 15/2019, oriunda do Pregão nº 15/2019.

40. Ademais a Secex informou que, embora os defendentes tenham alegado que vários serviços prestados foram subcontratados por haver previsão editalícia, vale ressaltar que não houve comprovação documental que confirmasse essa alegação, além de que ao afirmar que estão comprometidos em aprimorar os procedimentos de despesas de acordo com as determinações legais, afirma que de fato houve irregularidade no processo de despesas com as empresas João Porfírio Junior – ME e A. P. Araújo Locadora e Transportes ME.

41. Por isso, considerou que não foram apresentados argumentos ou documentos que tivessem objetivo de afastar a irregularidade.

1.1.3. Manifestação do MPC

42. O MPC ratificou o Parecer n.º 6.945/2020, pelo qual concluiu por acatar o argumento de desproporcionalidade na imputação de dano ao erário no montante de R\$ 674.862,50 (seiscentos e setenta e quatro mil, oitocentos e sessenta e dois reais e cinquenta centavos), uma vez que as irregularidades elencadas pela Secex nascem de uma sequência de falhas administrativas no acompanhamento da execução dos contratos, fato que, por si só, não faz surgir o dever de ressarcimento ao erário de forma integral, uma vez que tais equívocos apenas geram presunção relativa da ocorrência de dano ao erário.





43. Nesse sentido o Procurador de Contas entendeu que, somente com os elementos constantes nos autos, não há como apurar de forma inequívoca o valor do dano causado, pois em razão das falhas administrativas, ausência de fiscalização do serviço prestado, bem como não foi possível identificar quais serviços não foram prestados e quais peças não foram trocadas.

44. Portanto, opinou pelo afastamento da irregularidade BA01, bem como da condenação de ressarcimento ao erário previsto na irregularidade JB03, por fim, opinou apenas pela aplicação de multa aos responsáveis e expedição de determinações à atual gestão do município.

1.1.4. Análise do Relator

45. A referida Tomada de Contas foi instaurada com a finalidade de apurar possível dano ao erário decorrente de despesas ilegítimas realizadas mediante Ata de Registros de Preços n.º 15/2019, oriunda do Pregão Presencial n.º 15/2019 celebrado entre o município de General Carneiro/MT e as empresas A. P. de Araújo Locadora e Transporte – ME e João Portifírio Júnior – ME, cujo objeto foi a contratação de empresa para prestação de serviços mecânicos, soldas, torno e recuperação de bombas injetoras para manutenção dos veículos e máquinas da frota do municipal.

46. É importante ressaltar que durante a instrução processual a Secex constatou “*In loco*” que o município não estava emitindo ordens de serviços, como também não estavam elaborando orçamento prévio para a execução dos serviços, nem mesmo discriminando os serviços a serem realizados, o veículo a ser recuperado, os quantitativos, o número do orçamento que a contratada deveria emitir para aprovação conforme dispunha o termo de referência do pregão, e para entender melhor, como os serviços estavam sendo pagos, foi realizada entrevista com os responsáveis pela fiscalização dos contratos e os gestores.

47. Como também, acerca da possibilidade das empresas terem capacidade de realizar os serviços contratados, a Secex apenas efetuou visitação nas sedes das empresas, concluindo, assim, que tanto as oficinas das empresas, quanto a da prefeitura não possuem estrutura física necessária para a execução dos serviços contratados.

48. Nesse sentido, ao apurar a conduta e o nexo de causalidade para sinalizar o montante que deveria ser ressarcido ao erário público, indicou os valores totais constantes





na Ata de Registro de Preços nº 15/2019, oriunda do Pregão nº 15/2019, sob o motivo de que **podem não ter sido realizados**, sem que houvesse qualquer comprovação documental ou testemunhal.

49. Logo, conforme observado pelo *Parquet* de Contas, compulsando os autos é possível verificar que os elementos que consubstanciam esse processo são imprecisos quanto a ocorrência de dano ao erário, ainda que se considere que houve falhas no processo de atesto das despesas conforme citado pela Secex nos Relatórios Técnicos Preliminares, essas impropriedades não levam à conclusão direta de não prestação dos serviços e, conseqüentemente, de ressarcimento.

50. Percebo que, como examinado atentamente pela Secex, apesar das falhas identificadas no Relatório Técnico Preliminar elaborado pela equipe técnica inicial, elas geraram apenas presunção da ocorrência de danos ao erário, não sendo prova suficiente da sua ocorrência, já que não foi realizada perícia ou outra medida para demonstrar que os serviços realmente não foram prestados.

51. Nesse sentido, ao que se refere a análise das contas deste processo, o artigo 63 da Lei n.º 4.320/1964 define que a liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor. Vejamos:

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.

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;

II - a importância exata a pagar;

III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

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

I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo;

II - a nota de empenho;

III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.(sem destaque no original)

52. Logo, embora o MPC tenha considerado que as irregularidades praticadas pelos responsáveis representaram falhas de natureza grave, é bom deixar claro que essas irregularidades não podem ser vistas como suficientes para caracterizar a não prestação dos serviços, uma vez que a Lei Federal n.º 4.320/1964 delimita no artigo 62, que o pagamento





da despesa só será efetuado quando ordenado, após sua regular liquidação.

53. Nesse sentido, considerando toda a instrução processual até o momento, não há como dizer que as contas aqui analisadas tiveram sua regular liquidação, porém é necessário analisar o contexto da administração do município, ferramentas de tecnologia disponíveis, controles adotados e a própria infraestrutura da cidade.

54. O fato de as empresas e a prefeitura não disporem de equipamentos necessários para a prestação dos serviços, não é possível afirmar que não foram prestados, pois, conforme disposto na cláusula 9.14, do termo de referência, as contratadas pelo município estavam autorizadas à subcontratação.

55. A observação feita pela Secex de que *embora os defendentes tenham alegado que vários serviços prestados foram subcontratados por haver previsão editalícia, vale ressaltar que não houve comprovação documental que confirmasse essa alegação*, em se tratando de empresa que tenha subcontratado os serviços, e estando ela autorizada para fazer a subcontratação, não há necessidade de apresentar documentos próprios das suas relações comerciais e jurídicas, ficando aqui preservado o sigilo fiscal, tanto das contratadas pelo município, quanto das subcontratadas.

56. Outro fato que chama a atenção é que, ainda que para a realização dessas despesas não foram cumpridas todas as formalidades legais para a devida liquidação, considerando os controles por máquina, veículo, serviços executados e outros requisitos, não consta na instrução processual outros valores de manutenção que tenham sido pagos naquele período.

57. Portanto, se o município dispõe de frota de máquinas e veículos próprios é normal que faça a devida manutenção. Assim sendo, apesar da falta de controles e formalidades necessárias para o fiel cumprimento da execução de despesas, não é possível determinar qualquer ressarcimento, em virtude de que, conforme dito acima, não há informações se houve excessos de gastos com a manutenção. O que é possível neste caso, é aplicar uma penalidade educativa aos colaboradores da gestão, em face de que são eles que executam as operações burocráticas da gestão municipal.

58. Dessa forma, em relação ao Sr. Thales Marcelo Fonseca Vigato – Subsecretário de Obras e transportes e Tales Gomes Aires – Fiscal de Contrato, é prudente emitir **recomendação**, no sentido de implementar juntamente com o controlador(a)





interno(a), procedimentos que “deem” a legalidade necessária para a execução das despesas, implementando relatórios de acompanhamento da execução dos serviços, ordens de serviços, documentos necessários que deem suporte às atividades do fiscal de contratos e outros que entenderem necessários, pois são os que devem ter o devido cuidado no exercício de suas funções, devendo sempre presar pela eficiência e transparência do gasto e pelo exato acompanhamento dos procedimentos para a concretização das despesas.

59. Por sua vez, quanto à senhora Dalila Oliveira Cunha – responsável pelas notas fiscais, afasto a sua responsabilidade, pois se trata de uma função intermediária que apenas foi de atestar as notas fiscais para que fosse efetuado o pagamento.

60. Quanto ao Sr. Marcelo de Aquino – Prefeito, também afasto sua responsabilidade, pois as formalidades legais para a execução das atividades meio, tais como: ordens de serviços, acompanhamento e execução dos serviços, atesto de notas fiscais, controles formais e outros necessários para a consolidação das despesas não são da sua atividade.

61. Por sua vez, discordo do posicionamento do Ministério Público de Contas, no em manter a irregularidade **JB03**, apenas ao que concerne a aplicação de multa, pois, uma vez afastada a irregularidade **BA 01**, não há motivo para impor a aplicação de multa, pois em primeiro lugar a irregularidade sanada por ele têm relação direta com o desvio de bens e/ou recursos públicos (art. 37, caput da Constituição Federal), em face de que o próprio MPC afirma que *“não há como apurar de forma inequívoca o valor do dano causado (...)”, bem como não foi possível identificar quais serviços não foram prestados e quais peças não foram trocadas.*

62. Dessa forma, pelo mesmo argumento acima exposto não há como aplicar a multa pela manutenção, ainda que parcial da irregularidade **JB03**, pois trata-se de *Pagamentos de parcelas contratuais ou outras despesas sem a regular liquidação*, e conforme afirmado pelo próprio *Parquet*, isso também não ficou cristalino neste processo, motivo esse que entendo pelo saneamento de ambas as irregularidades.

63. Sendo assim, essa Corte de Contas possui entendimento de que havendo lesão aos cofres públicos de maneira presumida, não se pode afirmar e determinar a restituição ao erário com base na presunção de dano. Vejamos:

Responsabilidade. Dano ao erário presumido. **O dano ao erário (lesão aos cofres**





públicos) não pode ser presumido, sendo imprescindível a comprovação de que houve superfaturamento ou desvio de recursos em prol de agente público ou de terceiro para que haja oportuna restituição de valores. TOMADA DE CONTAS. Relator: VALTER ALBANO. Acórdão 509/2023 - PLENÁRIO VIRTUAL. Julgado em 29/05/2023. Publicado no DOC/TCE-MT em . Processo 130958/2018. Divulgado no Boletim de Jurisprudência, Ano: 2023, nº 84, mai/jun/2023.

Responsabilidade. Presunção de dano ao erário. Falhas formais. Dolo específico e comprovação de prejuízo. A existência de falhas formais em documentos de prestação de contas não autoriza a presunção da existência de dano (dano in re ipsa) nem a afirmação de que a Administração sofreu prejuízos efetivos, uma vez que, para a determinação de possível ressarcimento, há que se evidenciar o dolo específico de agentes públicos em causar dano ao erário e comprovar o efetivo prejuízo sofrido pelo ente público. PEDIDO DE RESCISAO. Relator: VALTER ALBANO. Acórdão 593/2021 - PLENÁRIO. Julgado em 05/10/2021. Publicado no DOC/TCE-MT em. Processo 188220/2017. Divulgado no Boletim de Jurisprudência, Ano: 2021, nº 75, set/out/2021.

64. Por esse entendimento, concordo com o MPC apenas ao que se refere pelo saneamento da irregularidade BA01, uma vez que entendo pela não aplicação de multa tendo em vista o saneamento, também, da irregularidade JB03, pois, ainda que ficaram demonstrada inúmeras falhas procedimentais no processo de fiscalização e gerenciamento da prefeitura, o que merece atenção especial da atual gestão, não há de se negar que os documentos acostados a esses autos não trazem com clareza, quais foram as parcelas contratuais ou as despesas que foram pagas sem a regular liquidação, bem como não há comprovação do desvio de bens ou recursos públicos.

65. Nesse sentido, entendo que cabe ao gestor juntamente com o controle interno do município elaborar ou atualizar os procedimentos de controle referentes aos sistemas de contratação, de aquisições e de pagamentos, com elaboração de manual de procedimentos e rotinas, bem como estruturar a Prefeitura e Secretarias mediante instrumentos legais que disciplinem as funções/competências de cada colaborador com as devidas responsabilidades, seja ele, secretário, controlador interno, contador, servidores que atuem em setores estratégicos, responsáveis pelo APLIC, pelo departamento de recursos humanos, pelo controle de frotas e outras funções que tenham relação direta com a execução de serviços.

66. Com fundamento nas informações contidas no relatório da Secex e no Parecer Ministerial, profiro meu voto.





III. DISPOSITIVO DO VOTO

67. Ante o exposto, com fulcro no artigo 1º, incisos II e IV, da Lei Complementar nº 269/2007, c/c artigo 1º, II e IV, e art. 151 da Resolução Normativa n.º 16/2021 – Regimento Interno desta Corte de Contas e art. 48, inciso I da Lei Complementar 752/2022 – Código de Processo de Controle Externo, **acolho parcialmente** o disposto no Parecer n.º 5.051/2023 ratificada pelo Parecer n.º 5.372/2023, ambos da lavra do Procurador de Getúlio Velasco Moreira Filho, e voto:

a) pelo **conhecimento** da Tomada de Contas Especial (TCE) em face da Prefeitura Municipal de General Carneiro, tendo em vista o preenchimento dos requisitos regimentais e no **mérito julgo-a regular**, devido ao saneamento de ambas as irregularidades classificadas como BA01 e JB03 pelos motivos elencados neste voto; e

b) pela expedição de **determinação** à atual gestão da Prefeitura, a fim de atualize e regularize, conforme exposto neste voto, os procedimentos de controle referentes aos sistemas de contratação, de aquisições e de pagamentos feitos no município, como também mediante instrumentos legais que disciplinem as funções/competências de cada colaborador com as devidas responsabilidades.

68. É como voto.

Cuiabá/MT, 21 de novembro de 2023.

(assinado digitalmente)²

WALDIR JÚLIO TEIS

Conselheiro Relator

² Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal n.º 11.419/2006 e Resolução Normativa n.º 9/2012 do TCE/MT.

