

PROCESSO	:	43710/2012
PRINCIPAL	:	SECRETARIA MUNICIPAL DE INFRAESTRUTURA DE CUIABÁ
ASSUNTO	:	CONTAS ANUAIS DE GESTÃO MUNICIPAL REFERENTES AO EXERCÍCIO DE 2011
DESCRIÇÃO	:	RECURSO ORDINÁRIO
RECORRENTES	:	1. MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO 2. LUIZ MÁRIO DE BARROS – Controlador Interno do Município de Cuiabá

PREZADO SENHOR SECRETÁRIO,

1. Introdução

Trata-se de análise técnica referente a 02 (dois) recursos ordinários interpostos contra a decisão proferida por este Tribunal de Contas mediante o Acórdão n.º 725/2012-TP (fls. 389-393), que julgou regulares com determinações as contas anuais de gestão do exercício de 2011 da Secretaria Municipal de Infraestrutura de Cuiabá, e aplicou multas aos gestores.

O primeiro recurso restou encaminhado ao TCE-MT através do protocolo n.º 219207/2012 e fora manejado pelo Ministério Público de Contas que, resumidamente, pretende a reforma integral do Acórdão n.º 725/2012-TP (fls. 389-393) por meio do julgamento das contas anuais como irregulares [ao invés de regulares, com determinações], além da sustação do Contrato n.º 01/2012, popularmente conhecido por Programa 'Poeira Zero', ao argumento de que equivocadamente o resultado do julgamento na medida em que a falha contratual derivada do processo licitatório fora reconhecida e mantida pelo Relator juntamente com outras onze irregularidades e, nada obstante, o Tribunal Pleno optara por julgar as contas anuais

como regulares, fazer recomendações ao gestor e determinar a instauração de Tomada de Contas Especial para quantificar com exatidão o dano causado ao erário.

Instado a contrarrazoar o apelo, o ex-gestor Lécio Victor Monteiro da Silva Costa suscitou preliminares de cerceamento de defesa e de não conhecimento do recurso ordinário (fls. 451-464), alicerçado nas teses de que não obtivera acesso ao relatório preliminar de auditoria, o que teria prejudicado sobremodo o oferecimento das contrarrazões, bem assim, que as razões recursais do Ministério Público de Contas representam mera reprodução dos termos do Parecer n.º 4.391/2012, o que violaria o inciso V, do art. 273 do RITCE/MT. No mais, aduziu que as impropriedades constatadas não maculam de todo o procedimento licitatório e que o Tribunal Pleno foi razoável ao julgar regulares as contas anuais, determinando a instauração da Tomada de Contas no intento de direcionar a apuração da responsabilidade por eventual dano ao cofre municipal, mesmo porque as irregularidades apontadas pela equipe técnica não se referiam apenas ao contrato administrativo do Programa 'Poeira Zero'.

Quanto ao segundo recurso existente neste autos (fls. 426-435), fora interposto pelo Controlador Interno do Município de Cuiabá no exercício de 2011, Sr. Luiz Mário de Barros, por meio do protocolo n.º 35840/2013. Nele, alega o servidor público municipal, em síntese, não lhe ter sido especificamente atribuída a irregularidade constante no item 2.1 do relatório preliminar de auditoria e que resultara na imposição de multa no valor de 11 UPF, razão pela qual o seu apenamento sob este título viria de constituir ofensa ao princípio da ampla defesa, ao que acrescenta que porquanto na condição de controlador interno era impedido de exercer a função de ordenador de despesa, de relevo o cancelamento da penalidade oriunda de desobediência à comportamento exigível do ordenador de despesa.

Assevera, outrossim, que não tomou providências para corrigir ou prevenir as irregularidades apontadas no relatório de auditoria porque delas não

tomou ciência, e sua responsabilização passa antes e necessariamente pela comprovação de que fora omissivo, comportamento que a toda evidência não estaria demonstrado nos autos. Por fim, sustenta que como controlador interno não era responsável por contas de ato de gestão e ainda que fosse diferente, porquanto as falhas formais na execução do procedimento licitatório que deu origem ao Contrato n.º 01/2012 – Programa 'Poeira Zero' não teriam resultado em dano em potencial ao erário, inafastável a conclusão de que indevidas as multas que lhe foram aplicadas por força tão-somente dessas irregularidades formais, derivadas da inobservância de alguns requisitos de regularidade do contrato.

2. Contextualização

Vê-se do Acórdão n.º 725/2012-TP (fls. 389-393), que, por unanimidade, e acompanhando o voto do Relator, que acolheu a sugestão proferida oralmente em Sessão Plenária, pelo Conselheiro Substituto Ronaldo Ribeiro, e de acordo, em parte, com o Parecer n.º 4.391/2012, os Senhores Conselheiros do Tribunal de Contas julgaram REGULARES, com determinações legais, as contas anuais de gestão da Secretaria Municipal de Infraestrutura de Cuiabá, relativas ao exercício de 2011, sob a responsabilidade dos Srs. Paulo de Campos Borges Junior, período de 01/01/2011 a 08/08/2011, e Lécio Victor Monteiro da Silva Costa, período de 08/08/2011 a 31/12/2011, sendo os Srs. Aldivan Farias de Assad e Jocimar Araújo Martins – coordenadores administrativo financeiro, Luiz Mário de Barros - controlador interno, e Bruno Costa Rampini - procurador municipal, determinando à atual gestão que:

a) solicite junto à Secretaria Municipal de Planejamento que regularize com urgência as contribuições previdenciárias retidas de responsabilidade da Secretaria Municipal de Infraestrutura de Cuiabá;

b) observe e respeite as regras contidas na Lei Complementar n.º 101/2000, Lei n.º 4.320/1964 e 8.666/1993; e,

c) obedeça a ordem cronológica de liquidação das obrigações contratadas, para pagamento.

Ademais, determinou a instauração de Tomada de Contas Especial a fim de apurar o efetivo dano ao erário porventura causado pela execução do Contrato n.º 01/2012, que cuida da primeira obra licitada para atender o programa denominado de 'Poeira Zero', destinado à pavimentação de cerca de 36 Km de ruas em 26 bairros da Capital do Estado, e orçada pela Prefeitura em R\$ 61.905.784,83, compreendendo terraplenagem e pavimentação asfáltica em Concreto Betuminoso Usinado a Quente (CBUQ), incluindo meio-fio e sarjeta (valor básico orçado pela Prefeitura em R\$ 40.978.296,08), bem como drenagens de águas pluviais (valor básico orçado pela Prefeitura em R\$ 20.927.488,75).

Por fim, o Tribunal Pleno ainda aplicou multas aos gestores, nos seguintes termos:

- ao Sr. Paulo de Campos Borges, 20 UPF pela irregularidade grave recorrente constante no item 2.1;
- ao Sr. Audivam Farias de Assad, 20 UPF pela irregularidade grave recorrente constante no item 2.1 [pagamento dos restos a pagar em desobediência à ordem cronológica das datas de suas exigibilidades];
- ao Sr. Lécio Victor Monteiro da Silva Costa, 99 UPF sendo: a) 11 UPF pela irregularidade grave constante no item 2.1; b) 11 UPF pela irregularidade grave constante no item 3.1.1.2.1; c) 11 UPF pela irregularidade grave constante no item 3.1.1.2.2; d) 11 UPF pela irregularidade grave constante no item 3.1.1.2.3; e) 11 UPF pela irregularidade grave constante no item 3.1.1.2.4; f) 11 UPF pela irregularidade grave constante no item 3.1.1.2.5; g) 11 UPF pela irregularidade grave constante no item 3.1.1.4.1; h) 11 UPF pela irregularidade grave constante no item 3.1.1.4.2; e, i) 11 UPF pela irregularidade grave constante no item 3.1.1.4.;
- ao Sr. Jocimar Araújo Martins, 11 UPF pela irregularidade grave constante no item

2.1 [pagamento dos restos a pagar em desobediência à ordem cronológica das datas de suas exigibilidades];

- ao Sr. Luiz Mário de Barros, 88 UPF sendo: a) 11 UPF pela irregularidade grave constante no item 2.1 [pagamento dos restos a pagar em desobediência à ordem cronológica das datas de suas exigibilidades]; b) 11 UPF pela irregularidade grave constante no item 3.1.1.2.1 [não identificação da autoria do projeto básico do Contrato n.º 01/2012]; c) 11 UPF pela irregularidade grave constante no item 3.1.1.2.5 [inobservância do prazo de execução da obra, previsto na proposta vencedora]; d) 11 UPF pela irregularidade grave constante no item 3.1.1.4.1 [ausência de identificação do gestor do contrato]; e) 11 UPF pela irregularidade grave constante no item 3.1.1.4.2 [divergência significativa entre as redações constantes na minuta e no contrato acerca da forma de pagamento do Contrato n.º 01/2012. Enquanto a minuta estabelecia medições mensais sem qualquer prefixação de valores, presumivelmente durante o prazo de execução da obra (6 meses, conforme o edital), de outro lado o contrato inovou, pois além de ter ampliado o prazo de pagamento para 24 (vinte e quatro) parcelas mensais, também prefixou os valores de cada parcela]; f) 11 UPF pela irregularidade grave constante no item 3.1.1.4.3 [o Contrato n.º 01/2012 não estabeleceu o seu prazo de execução, mas apenas o de vigência]; g) 11 UPF pela irregularidade grave constante no item 3.2 [inexistência de Controladoria Interna no âmbito a SEMINFE e omissão do Controlador Geral Interno do Município de Cuiabá em representar ao TCE-MT as irregularidades constatadas no Contrato n.º 01/2012]; e, h) 11 UPF pela irregularidade grave constante no item 3.3 [descumprimento do prazo de envio de informações e documentos obrigatórios ao sistema Geo-Obras do TCE-MT]; e

- ao Sr. Bruno Costa Rampini, 22 UPF sendo: a) 11 UPF pela irregularidade grave constante no item 3.1.1.2.3; e, b) 11 UPF pela irregularidade grave constante no item 3.1.1.2.4.

Imperioso esclarecer, a propósito, que o referido acórdão tratou das

contas anuais de gestão do exercício 2011 da SEMINFE [processo n.º 4371-0/2012], e também das contas anuais referentes às despesas com obras e serviços de engenharia da mencionada Secretaria Municipal no ano de 2011 [processo n.º 15601-9/2012, em apenso], razão por que as irregularidades por ora se referem a atos de gestão propriamente ditos e em outros momentos se referem a despesas com obras, mais especificamente ao Contrato n.º 01/2012, que cuida da primeira obra licitada para atender o programa denominado de 'Poeira Zero'; merecendo destaque o fato de que o recurso do Controlador Geral Interno do Município de Cuiabá em 2011, Sr. Luiz Mário de Barros, volta-se para as irregularidades do processo em apenso, ou seja, daquele referente às despesas com obras e serviços de engenharia, visto que o servidor público nem foi citado para manifestar-se a respeito das irregularidades indicadas no relatório de contas anuais de atos de gestão.

O mesmo, porém, não acontece com o recurso do Ministério Público de Contas, que visando à reforma integral do acórdão recorrido, com vistas ao reconhecimento da irregularidades das contas anuais da SEMINFE, versa sobre as irregularidades de ambos os processos [atos de gestão e despesas com obras e serviços de engenharia].

3. Análise dos recursos pela equipe técnica

Através de relatório técnico (fls. 466-476) desenvolvido pelo Sr. Osiel Mendes de Oliveira, Auditor Público Externo, sugeriu-se o provimento do recurso do Ministério Público de Contas porque as doze irregularidades apontadas pela equipe técnica no relatório de auditoria, dentre elas, uma gravíssima, nove graves, uma moderada e uma não classificada, foram todas mantidas pelo Relator do processo de contas, sendo assim, a só ausência de quantificação pormenorizada do dano causado ao erário não isentaria o gestor das irregularidades praticadas, ao que acrescenta da legislação vigente a indicar para a hipótese o julgamento das contas anuais como

irregulares.

De outro lado, com relação à peça recursal apresentada pelo Controlador Interno do Município de Cuiabá, Sr. Luiz Mário de Barros, através de relatório técnico (fls. 477-483) desenvolvido pelo sr. Leandro Infantino França, Auditor Público Externo, concluiu-se pelo parcial provimento do recurso, a fim de que seja modificada a decisão registrada no Acórdão n.º 725/2012-TP apenas no que diz respeito à exclusão da multa de 11 UPF imputada ao recorrente e à supressão dos apontamentos 3.1.1.2.1 (EB-04) e 3.2 (EA-01 e EB-04) do relatório de auditoria, uma vez que não comprovado o conhecimento dos fatos pelo controlador interno, devendo permanecer as multas no valor total de 55 UPF, referentes aos achados de auditoria n.º 3.1.1.2.5, 3.1.1.4.1, 3.1.1.4.2, 3.1.1.4.3 e 3.3.

4. Análise dos requisitos para admissibilidade das pretensões recursais

De início, tem-se que os requisitos extrínsecos e intrínsecos de admissibilidade dos recursos foram atendidos por ambos os Recorrentes, visto que: 1) os recursos são tempestivos; 2) foram interpostos por quem tinha capacidade civil e legitimidade para fazê-lo (o Ministério Público de Contas na condição de fiscal da Lei, e não como parte, e o Sr. Controlador Interno como terceiro interessado que demonstrou a existência de interdependência entre o seu interesse jurídico, e não o meramente econômico, e a relação jurídica posta ao crivo do Tribunal de Contas); 3) estão direcionados por quem de direito (regularidade da representação processual); 4) direcionam-se contra ato sujeito à recurso (recorribilidade do acórdão impugnado); 5) mediante a demonstração da existência de interesse recursal (imprescindibilidade do recurso para o sucesso das pretensões dos recorrentes e permanência do gravame imposto a eles pelo acórdão atacado); e, 6) utilizando-se do meio adequado, uma vez que para o questionamento acerca do acerto de acórdão do Tribunal de Contas do

Estado de Mato Grosso o Regimento Interno prevê apenas a figura do recurso ordinário ora em análise.

No tocante às objeções suscitadas pelo ex-gestor Lécio Victor Monteiro da Silva Costa, aqui apreciadas antes da matéria de fundo do apelo porquanto dizem respeito ao conhecimento do recurso interposto pelo *Parquet*, de se ver que nenhuma razão lhe assiste.

A uma porque nem de longe restou demonstrado o alardeado cerceamento de defesa, ao revés, o carimbo apostado no documento de fl. 443 do processo de contas anuais indica que o ex-gestor obteve vistas dos autos, inclusive mediante a extração de cópias; e conforme indica o Termo de Apensamento de fl. 632 dos autos n.º 15601-9/2012, nos quais fora inserido o relatório preliminar de auditoria, ao tempo desta diligência de obtenção de vistas dos autos com extração de fotocópias o processo de contas já se encontrava apensado ao outro em que juntado o relatório técnico.

E a duas porque a eventual repetição dos argumentos deduzidos pelo Ministério Público em seu parecer não impede, por si só, o conhecimento do recurso, visto que a causa de pedir recursal enquanto pressuposto de admissibilidade do apelo exige apenas a exposição das razões do inconformismo da parte, e as razões recursais do Ministério Público deixam claro o interesse pela reforma do acórdão objurgado, que é o quanto basta para se conhecer do recurso ordinário, valendo registrar, por oportuno, que a inovação em sede recursal é que ensejaria o não conhecimento do recurso.

5. Conclusão

5.1. do Recurso do Ministério Público de Contas

Quanto ao mérito do apelo do Ministério Público, nota-se que quando da análise global do conjunto de irregularidades perpetradas, o Relator do acórdão impugnado manteve as irregularidades de natureza gravíssima e grave, porém, reputando que tais impropriedades, *de per si*, não faziam jus ao julgamento irregular das contas de gestão, mormente porque não restava evidenciada nos autos prova cabal e inequívoca de que as falhas de gestão resultaram em dano efetivo ao erário, houve por bem julgar as contas anuais como regulares com recomendação, sem prejuízo da determinação de instauração pelo atual gestor de um processo de tomada de contas para auditar o contrato cuja sustação pretende o Ministério Público, no que foi acompanhado à unanimidade pelos integrantes do Pleno.

O art. 193 do Regimento Interno deste Tribunal prevê que as contas serão julgadas regulares com recomendações e ou determinações legais, quando evidenciarem impropriedades ou qualquer outra falha de natureza formal de que não resulte dano ao erário ou à execução do programa, ato ou gestão, ao passo que o art. 194 da norma regimental recomenda sejam as contas julgadas irregulares somente quando comprovadas quaisquer das ocorrências elencadas em seus incisos, dentre elas, o dano ao erário, mesmo que culposos, decorrente de ato de gestão ilegal ou ilegítimo.

Na hipótese, a escolha feita pela Comissão de Licitação da modalidade menor preço global (lote único) em detrimento da de menor preço por itens (lote fracionado), numa análise primeira, pode até ter configurado um ato antieconômico, mas não foi ilegal e nem ilegítimo, mesmo porque o critério de julgamento insere-se na discricionariedade da Administração Pública, situação que está a afastar a primeira parte da justificativa regimental para se julgar as contas irregulares, qual seja, ato de gestão ilegal ou ilegítimo.

Com relação ao dano ao erário, não restou demonstrado à saciedade, a

uma porque não caracterizou prejuízo propriamente dito, vez que apenas ocasionou uma economia menor em relação ao Orçamento do edital do que aquela que, em tese, seria possível verificar-se acaso escolhida outra modalidade de concorrência; e a duas porque, ao que tudo indica, a SEMINFE posteriormente adotou critério outro para os contratos das demais etapas do Programa 'Poeira Zero', ensejando a conclusão ainda que superficial, frise-se, - eis que a ocorrência de dano ao erário será melhor averiguada quando da Tomada de Contas Especial cuja realização determinou-se no acórdão vergastado -, de que o interesse público foi contemplado, a atrair a conclusão de que sepultada a segunda parte da justificativa constante do Regimento Interno, que diz com a demonstração inequívoca do dano ao erário.

Outrossim, tem-se que as irregularidades contras as quais se insurge o Ministério Público ao argumento de que apesar de reconhecidas não ensejaram o julgamento das contas anuais como irregulares, constituem falhas formais na elaboração ou execução da licitação referente ao 1º Contrato do Programa 'Poeira Zero', e como realçado anteriormente, o art. 193 do RITCE-MT recomenda que, em se tratando de *impropriedades ou qualquer outra falha de natureza formal de que não resulte dano ao erário ou à execução do programa* (sem sublinhado no original), as contas anuais devem ser julgadas regulares com recomendações.

Dessa forma, percebe-se que a decisão dos Conselheiros não representou *error in iudicando* propriamente dito, ou em outras palavras, não se constituiu numa aberração, num equívoco evidente, ao contrário, visto que arrimada na disposição contida no art. 193 do RITCE-MT e expostas, ainda que sucintamente, as razões de decidir, valendo salientar que uma motivação concisa não se confunde com a ausência dela, pelo que se afigura deveras prematuro imputar-se ao acórdão recorrido a pecha de inconsistente ou desarrazoado.

Some-se a isso a necessidade de se garantir a autoridade das decisões

do Tribunal Pleno, de onde se extrai que a só irresignação do Ministério Público pelas idênticas razões constantes do parecer, as quais já foram, inclusive, extenuantemente apreciadas quando da prolação do acórdão recorrido; não tem o condão de desconstituir a decisão colegiada, e por isso mesmo, é sob o crivo da Corte, costumeiramente zelosa dos princípios caros à Administração Pública, que tal decisão merece ser revisitada, frise-se, e não necessariamente revista, tal como pretende o *Parquet* de Contas.

5.2. do Recurso do Controlador Interno, Sr. Luiz Mário de Barros

Acerca das razões recursais apresentadas pelo Controlador Interno do Município de Cuiabá, Sr. Luiz Mário de Barros, situação outra desponta dos autos, pois, efetivamente, o acórdão recorrido o condenou ao pagamento da multa de 11 UPF *'pela irregularidade grave constante no item 2.1 deste voto [...], por violação à Lei 8.666/1993'* (fl. 377-TCE/MT), todavia, o item 2.1 do Voto diz com o pagamento dos restos a pagar em desobediência à ordem cronológica das datas de suas exigibilidades (fls. 347 a 349-TCE/MT), e com relação a esse apontamento em específico o Recorrente não foi citado para prestar esclarecimentos, aliás, o seu nome sequer fora mencionado no Relatório Preliminar de Auditoria referente as Contas Anuais de Gestão/2011 da SEMINFE ou em qualquer outro que o sucedera nos autos n.º 4371-0/2012, mas apenas no Relatório Preliminar de Auditoria das Contas Anuais de Gestão/2011 referentes às despesas com obras e serviços de engenharia, constante dos autos n.º 15601-9/2012 – em apenso, pelo que a sua condenação ao pagamento da multa em epígrafe flagrantemente está a ofender o exercício da ampla defesa e do contraditório.

De outro turno, em que pese a Orientação Normativa n.º 03/12 do Comitê Técnico desta Corte de Contas, que regulamenta a responsabilização dos controladores internos e exige a prova da conduta omissiva do fiscalizado para imputação da responsabilidade, afigura-se de todo difícil crer que o objeto lícito,

que ficou conhecido como Programa 'Poeira Zero', de expressivo valor econômico (cerca de R\$ 61 milhões), amplamente divulgado tanto pela mídia falada quanto pela escrita e inclusive em um grande número de placas oficiais espalhadas pela cidade, com abrangência em mais da metade dos bairros da Capital, e expoente da gestão do ex-Prefeito Chico Galindo, fosse simplesmente ser ignorado pela Controladoria Interna do Município.

No que toca à tese do Sr. Luiz Mário de Barros no sentido de que o Tribunal de Contas julga contas e não pessoas, vale dizer que o parecer técnico conclusivo da unidade de controle interno, devidamente assinado pelo seu responsável, integra o processo de contas anuais de gestão, assim, a suposta omissão do Recorrente no dever de fiscalizar, antes de caracterizar um julgamento quanto à sua responsabilidade funcional, é um julgamento de contas; não passando despercebido, outrossim, que ele mesmo adverte nas razões recursais que o controlador interno deve ser responsabilizado pela implantação e também pela manutenção do sistema de controle interno, e ao mesmo tempo admite ter feito a implantação deste sistema, silenciando-se, contudo, quanto à sua manutenção, escancaradamente não efetuada, tal como alardeado no acórdão recorrido.

Nessas circunstâncias, repise-se, há de ser garantida a autoridade das decisões do Tribunal Pleno, que lhe aplicou as multas constantes do item 5 do Acórdão n.º 725/2015-TP, merecendo expurgo apenas e tão somente aquela descrita na alínea 'a' do item 5 porque no relatório de auditoria em que apontada a irregularidade não consta a imputação do seu fato gerador ao Recorrente, tanto que, neste particular, ele sequer fora citado para se manifestar.

Sendo assim, opina-se:

a) pelo não provimento do recurso ordinário interposto pelo Ministério

Público de Contas do Estado de Mato Grosso, visto que não apresentou fatos novos que pudessem desconstituir a autoridade do acórdão recorrido, limitando-se a reiterar os termos do parecer emitido antes do julgamento das contas;

b) pelo provimento parcial do recurso ordinário interposto pelo Controlador Interno do Município de Cuiabá, Sr. Luiz Mário de Barros, mas apenas para excluir a multa de 11 UPF imputada ao Recorrente e que diz respeito ao pagamento dos restos a pagar em desobediência à ordem cronológica das datas de suas exigibilidades, apontamento com relação ao qual o Recorrente não foi citado para prestar esclarecimentos;

c) pela remessa dos autos ao Ministério Público de Contas, a fim de que emita parecer acerca das razões recursais apresentadas pelo segundo recorrente, Sr. Luiz Mário de Barros.

Diante do exposto, sugere-se que o processo seja encaminhado ao Conselheiro Relator para a sequência processual pertinente.

São as informações submetidas à apreciação superior.

Cuiabá-MT, 14 de junho de 2013.

ROBERTO CARLOS DE FIGUEIREDO

Subsecretário de Controle Externo

Ex.^{mo} senhor Conselheiro Relator,

Ratifico a sugestão técnica e encaminho o processo para as providências cabíveis.

CARLOS EDUARDO AMORIM FRANÇA

Secretário de Controle Externo