



PROCESSO N.º: 13.956-4/2016
ASSUNTO: RECURSO ORDINÁRIO
ÓRGÃO: SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA DE MATO GROSSO
RECORRENTES: MARCELO TEIXEIRA
MARIA CÉLIA DE OLIVEIRA PEREIRA
ANDRÉA OLIVEIRA SABÓIA RIBEIRO WARTHA
GABRIEL HERRERO ARAÚJO FERNANDES
JOICE RODRIGUES DE PAULA
KEILA SÂMIA MENDONÇA REIS
ROSELANE BARBOSA DE FRANÇA
DIOGO PEDRO GUIMARÃES DE SIQUEIRA
NAIME MÁRCIO MARTINS MORAES
ADVOGADO: NÃO CONSTA
RELATOR ORIGINÁRIO: CONSELHEIRO INTERINO JOÃO BATISTA CAMARGO JUNIOR
RELATOR RECURSAL: CONSELHEIRO INTERINO LUIZ HENRIQUE LIMA
1º RELATOR VISTAS: CONSELHEIRO INTERINO JOÃO BATISTA CAMARGO JUNIOR
2º RELATOR VISTAS: CONSELHEIRO INTERINO LUIZ CARLOS PEREIRA

RAZÕES DO VOTO VISTA

Após sustentação oral realizada pelo Sr. Naime Márcio Martins Moraes, ex-Secretário Adjunto de Administração Fazendária, na Sessão Ordinária do dia 19 de fevereiro de 2019, pedi e obtive vistas destes autos, diante do permissivo regimental contido no artigo 67 do RITCE-MT, para analisar mais detidamente a individualização de responsabilidade dos Recorrentes pela ocorrência da **prorrogação do Contrato n.º. 30/2011/SENF/SEFAZ**, que versa sobre a prestação de serviços continuados de vigilância armada, quando já vencido seu prazo de vigência (irregularidade **HB 16 – Achado n.º 3 – Prorrogação de contrato vencido**) e fora dos limites legais máximos de prorrogação contratual.

Essa irregularidade foi técnica e ministerialmente imputada em solidariedade ao então Secretário Adjunto de Administração Fazendária e às servidoras Maria Celia de Oliveira Pereira e Andreia Oliveira Sabóia Ribeiro Wartha.

O **voto original**, da lavra do Exmo. Conselheiro Interino João Batista Camargo, em contrariedade ao entendimento técnico externado no Relatório Técnico

de Defesa¹, concluiu que houve “(...) falha de planejamento com relação ao controle das medidas que deveriam ser tomadas de monitoramento com relação à duração do contrato, conforme os documentos juntados aos autos, em especial o quanto contido no Documento Digital nº 188938/2016 – Anexo nº 3, do Relatório Técnico”. Ainda segundo esse voto, o processo administrativo para a prorrogação da contratação dos serviços objeto desse contrato vencido só foi desencadeado 9 (nove) dias antes do vencimento desse contrato, quando do protocolo do Termo de Referência nº. 149/2016.

O voto recorrido (doc. digital n. 71563/2018) consignou entendimento de que a aplicação de multa pela configuração da irregularidade HB 16², decorrente do mencionado achado, deveria ser imposta “indistintamente a todos os gestores apontados pela Secex”, pelo fato de que, segundo entendeu “(...) as defesas não foram suficientes para afastar a responsabilidade individual apontada para cada um”. Nessa linha, a aplicou aos três agentes responsáveis a multa individual de 30 UPFs.

Em sede de apreciação do Recurso ordinário interposto pelas partes, o Conselheiro Luiz Henrique Lima, reformou parcialmente o voto recorrido, tão somente para reduzir a multa aplicada para o montante de 06 (seis) UPFs/MT, sob o argumento de que, em suma, não se trata de conduta reincidente e “o valor de 30 (trinta) UPFs/MT é desproporcional, uma vez que, (...) não ficou demonstrada a má-fé da recorrente (...)”, restando decidido na parte dispositiva, *in litteris*, a ordem de:

a) reduzir a multa imposta à Sr^a. **Andrea Oliveira Saboia Ribeiro Wartha** para o **valor equivalente a 06 (seis) UPFs/MT**, em razão da irregularidade **HB 16**. Prorrogação contratual em desconformidade com as hipóteses, condições ou limites estabelecidos no art. 57 da Lei nº 8.666/1993;

(...)

d) reduzir a multa imposta a Sr^a. **Maria Célia de Oliveira Pereira** para o valor equivalente a 06 (seis) UPFs/MT, em razão da irregularidade **HB 16**. Prorrogação contratual em desconformidade com as hipóteses, condições ou limites estabelecidos no art. 57 da Lei nº 8.666/1993 – Achado nº 03.

A seu turno, o voto-vista do próprio Relator original do acórdão recorrido consignou, *in litteris*, que:

Em dissonância com as razões do voto proferido pelo eminente Relator,

¹ Doc. Digital nº. 156997/2017.

² Prorrogação contratual em desconformidade com as hipóteses, condições ou limites estabelecidos no art. 57 da Lei nº 8.666/1993

mantenho o presente apontamento. Porém, reduzo o valor da multa aplicada aos responsáveis para 6 UPF/MT, patamar mínimo para a classificação dessa irregularidade, conforme dispõe o art. 3º, inciso II, alínea “a” da Resolução Normativa –TCE/MT n.º 17/2016, no caso, o senhor Naime Márcio Martins Moraes e as senhoras Maria Célia de Oliveira Pereira e Andrea Oliveira Saboia Ribeiro Wartha.

É o relatório.

Decido.

Em verdade, apesar do voto-vista registrar que se encontra em dissonância com as razões do voto do relator recursal, ele não dissentiu, em essência, do voto do Relator recursal, pois ambos mantiveram como configuradas as irregularidades imputadas a cada qual dos mencionados agentes responsáveis.

Nesse ponto, voto apenas para retificação do teor do voto vista, de modo a que a confecção da ementa do acórdão registre com fidedignidade a real posição julgadora de cada qual dos pares.

Em relação ao deslinde da responsabilização subjetiva pela ocorrência da celebração da intempestiva **prorrogação do Contrato n.º. 30/2011/SENF/SEFAZ**, que versa sobre a prestação de serviços continuados de vigilância armada, verifico inexistir nos dois votos antecedentes a apreciação da preliminar de ilegitimidade passiva suscitada nas razões recursais ofertada pela Sra. Andreia Oliveira Sabóia Ribeiro Wartha, e nas razões ofertadas em conjunto pelo Sr. Naime Márcio Martins Moraes e pela Sra. Maria Célia de Oliveira Pereira.

Como bem se extrai dessas mencionadas razões recursais e do Relatório Técnico Recursal, as partes alegaram que, regimentalmente, conforme incisos VII e X do Decreto estadual n.º. 1269/20187, é da Coordenadoria de Aquisições e Contratos da SEFAZ “a missão de administrar aquisições, contratos, obrigações e direitos contra terceiros, (...) recepcionar e convalidar Projetos Básicos ou Termos de Referência, orientando as unidades nos ajustes requeridos e, exercer o acompanhamento e controle dos prazos de assinaturas e vencimentos contratuais.

A preliminar merece acolhida, não apenas pela claríssima atribuição regimental de competência à Coordenadoria de Aquisições e Contratos da SEFAZ para

controlar e desencadear os processos de contratação ou de renovação contratual mediante aditamento, como porque em sede de responsabilização administrativa de agente público, em geral, deve-se atentar para o elemento donexo causal.

Sob esse prisma, é imprescindível responder ao seguinte questionamento: qual ação ou omissão deu causa imediata para a celebração de aditivo contratual fora do prazo de vigência do respectivo contrato? Foi o ato de assinatura do próprio termo aditivo? Foi o ato de confecção do termo de Referência para aditivo em prazo exíguo para tanto? Ou foi a omissão da autoridade superior imediata em fiscalizar a abertura tempestiva de novo processo de prorrogação contratual?

De acordo com os Relatores do voto recursal e do voto vista recursal, o elemento causal imediato, desencadeador da assinatura do aditivo contratual fora do prazo de vigência do contrato, é a falta de planejamento dos Secretários Adjuntos Executivo (Sra. Maria Célia) e Fazendário (Sr. Naime Moraes), evidenciada pela própria assinatura do aditivo.

Essa conclusão não merece prosperar porque a aposição da assinatura desses agentes no termo aditivo traduz resultado e não causa dele. Ao contrário, todas as peças processuais (relatórios Técnicos, pareceres ministeriais e votos) expressamente reconhecem que a causa imediata da prorrogação contratual fora do prazo de vigência contratual consistiu no fato de que "(...) o Termo de Referência n. 149/2016, elaborado para a prorrogação do referido contrato, foi assinado pelo Gestor, Sr. Gabriel Herrero Araújo Fernandes, na data de 24 de junho de 2016 e protocolado no Protocolo Geral da SEFAZ, sob o n. 308084/2016 em 27 de junho de 2016", faltando, portanto, menos de 15 dias para a expiração da vigência contratual.

Isso implica em acolher as razões técnicas recursais, quando pertinentemente, apontam que não havia conduta diversa a ser exigida das autoridades superiores quando do recebimento do processo administrativo de prorrogação contratual:

Após as constatações acima sugere-se ao Conselheiro Relator, para que seja excluída a multa de 30 UPFs, aplicada aos requerentes, decorrente da irregularidade achado 3, em razão dos seguintes motivos:

- a) o prazo de apenas 12 dias entre o início da tramitação do processo e o vencimento do contrato é insuficiente para concluir a tramitação, principalmente em razão de que é necessário a aprovação do CONDES

- que se reuni somente uma vez por semana;
- b) a justificativa jurídica para prorrogação do contrato nº 30/2011, obteve a concordância das Assessoras Jurídicas Andréa Oliveira Saboia Ribeiro Wartha e Delma Lima Saul, antes do vencimento do contrato;
 - c) o parecer jurídico nº 122/2016 elaborado 11/07/2016 pela Assessora Jurídica Andréa Oliveira Saboia Ribeiro Wartha, fez uma ressalva no terceiro parágrafo de que o procedimento enfocado foi devidamente analisado e homologado pela Unidade Jurídica na análise da justificativa jurídica elaborada antes do vencimento do contrato;
 - d) a prorrogação do prazo de vigência do contrato 30/2011 foi autorizada pelo CONDES somente em 13/07/2016, após o vencimento do contrato;
 - e) na época da tramitação do processo para a prorrogação do contrato os servidores do Estado estavam em greve;
 - f) não existia na época impedimento legal para a prorrogação pretendida;
 - g) os serviços contratados são essências, portanto não poderiam deixar de serem executados;
 - h) não foi constatado reincidência da irregularidade na análise das contas do exercício anterior;
 - i) para o presente caso aplica-se a teoria da inexigibilidade de conduta diversa, ou seja, os responsáveis não teriam outra opção de conduta naquela situação de fato.

À toda vista, pois, a ordem de prosseguimento do processo, expedida pelo Sr. Naime de Moraes e a derradeira oposição de sua assinatura e da assinatura da Secretaria Executiva, Sra. Maria Célia, no Termo Aditivo, não constituem causa imediata nem concausa³ da prorrogação contratual fora do prazo de vigência contratual, mas apenas de atos-fatos consequentes, proporcionais e razoáveis diante do cenário estabelecido pelo tardio início do processo de renovação contratual por parte do setor competente, via aditivo para prorrogação. Trata-se, pois, apenas de atos que, ao que se colhe, visaram o menor dano possível ao bom funcionamento e segurança do órgão público, evitando-se a paralisação da prestação de um serviço reconhecidamente essencial, o de segurança patrimonial da SEFAZ-MT.

Nos termos do artigo do artigo 403, do CC (que reproduziu a redação do artigo 1.060, do Código Civil de 1916), a teoria da interrupção do nexos causal, também conhecida como a teoria da causalidade direta e imediata:

³ Sergio Cavalieri Filho afirma que concausa é outra causa que, juntando-se à principal, concorre para o resultado. Ela não inicia nem interrompe o processo causal, apenas o reforça, tal como um rio menor que deságua em outro maior, aumentando-lhe o caudal. Em outras palavras, são circunstâncias que concorrem para o agravamento do dano, mas que não tem a virtude de excluir o nexos causal desencadeado pela conduta principal, nem de, por si só, produzir o dano. (CAVALIERE FILHO, Sérgio. Programa de Responsabilidade Civil. 10. Ed. São Paulo: Atlas, 2012.2012. p. 80).

Art. 403. Ainda que a inexecução resulte de dolo do devedor, as perdas e danos só incluem os prejuízos efetivos e os lucros cessantes por efeito dela direto e imediato, sem prejuízo do disposto na lei processual.

Por força dessa normativa aplicável ao caso, dada a subsidiariedade da disciplina privada da responsabilidade civil na responsabilidade administrativa dos agentes públicos, considera-se como causa jurídica apenas o evento que se vincula diretamente ao dano, sem a interferência de outra condição sucessiva, daí seu nome de teoria da interrupção do nexu causal.

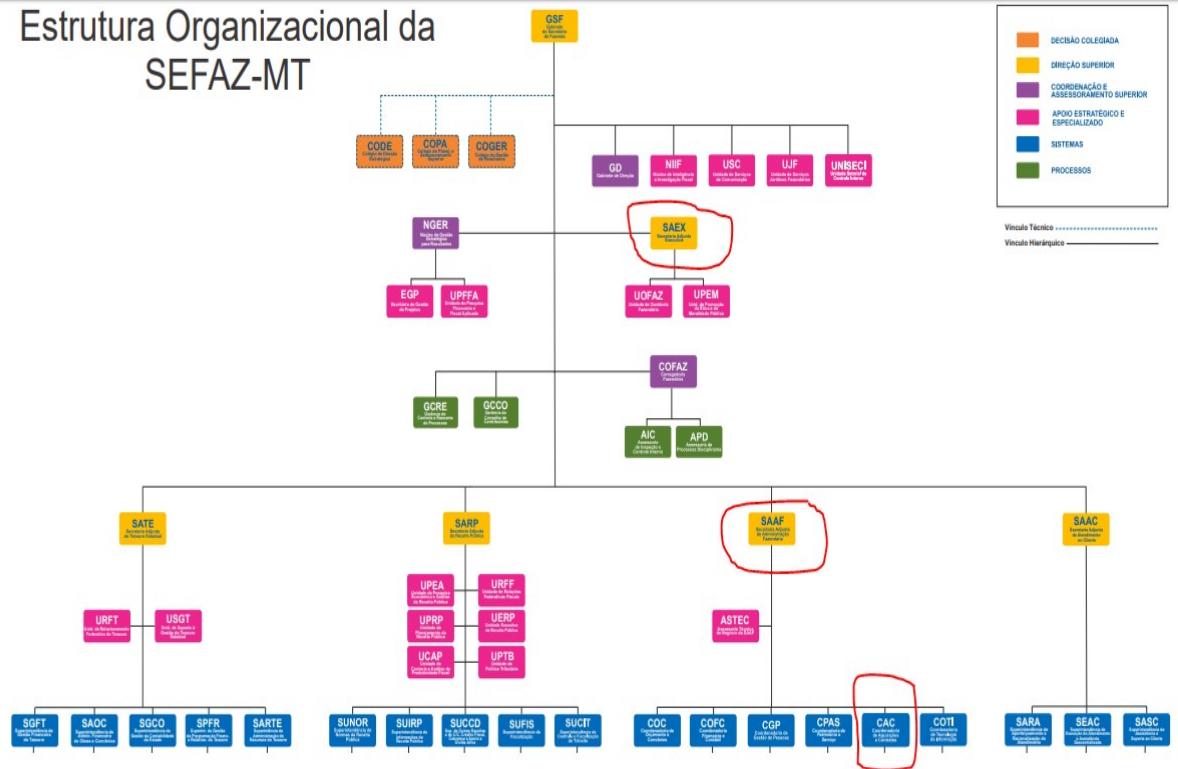
Ademais, não consta nos referidos votos quaisquer alusões a eventual responsabilidade *in eligendo* ou *in vigilando* por parte desses Gestores, e nem haveria de constar, pois a alegada falta de planejamento desses agentes também não restou demonstrada, por **três razões**.

A **primeira razão** decorre da total ausência de comprovação da existência de dever legal direto e imediato desses agentes de planejarem e desencadearem o processo da prorrogação contratual em questão, por ausência de atribuição regimental para tanto

A **segunda razão** assenta-se no fato de que, no caso da Sra. Maria Célia, na qualidade de Secretária Adjunta Executiva, não tinha sob sua supervisão imediata a atuação da Coordenaria de Aquisições e Contratos, unidade legalmente competente para o ato em questão. Nesse lanço, é oportuno registrar que a responsabilização dessa agente não atentou para a verdade material e legal de que a Coordenadoria de Aquisições e Contratos da SEFAZ não se encontra diretamente vinculada à SAEX - Secretária Adjunta Executiva, chefiada pela servidora Maria Célia.

Colhe-se do Regimento Interno da SEFAZ-MT e do organograma disponibilizado no site desse órgão, que a SAEX - Secretária Adjunta Executiva assiste diretamente ao Secretário de Fazenda, estando imediatamente responsável tão somente pela UOFAZ - Unidade de Ouvidoria Fazendária e pela UPEM – Unidade de promoção de Ética e Moralidade Pública, as quais não detém qualquer atribuição legal relacionada ao controle de prazo de vigência contratual e de planejamento e gestão de contratos administrativos celebrados pela SEFAZ-MT. Confira-se:

Estrutura Organizacional da SEFAZ-MT



A **terceira razão** assenta-se no fato de que, no caso do Sr. Naime de Moraes, na qualidade de Secretário Adjunto Fazendário, não há prova de que ele tenha sido instado a prosseguir tempestivamente com o processo de prorrogação contratual e tenha se furtado ou retardado qualquer ato para esse mister. Ao contrário, embora tivesse a Coordenaria de Aquisições e Contratos competente sob sua supervisão direta e imediata, atuou imediatamente diante da provocação que lhe foi apresentada mediante o Protocolo do Termo de Referência que instruiria a mencionada prorrogação contratual.

De igual modo, **acolho a preliminar de ilegitimidade passiva suscitada pela servidora Sra. Andreia Oliveira Sabóia Ribeiro Wartha**, Chefe da Unidade Jurídica Fazendária, para responder pela irregularidade, pois, em consulta ao Regimento Interno da SEFAZ-MT e do organograma colacionado, a UJF - Unidade Jurídica Fazendária não detém qualquer atribuição legal relacionada ao controle de prazo de vigência contratual e de planejamento e gestão de contratos administrativos celebrados pela SEFAZ-MT, estando tal competência, sob guarda da Coordenadoria de

Aquisições de Contrato que assiste a Secretaria Adjunta de Administração Fazendária - SAAF.

Ademais, quando da elaboração do parecer, em 10.07.2018, a assinatura da prorrogação da vigência contratual já havia sido formalizada três dias antes, em 07.07.2018, conforme se colhe da cópia do Termo Aditivo constante às fls. 11 do doc. digital nº. 188938/2016.

Não se olvide, ainda, que seu parecer foi ratificado pelo próprio Secretário de Fazenda à época, Sr. Seneri Paludo, conforme atesta doc. digital. 188938/2016.

A esses argumentos acresça-se o entendimento deste Tribunal de Contas no sentido “na emissão de parecer jurídico obrigatório em procedimentos licitatórios (art. 38, parágrafo único, da Lei 8.666/93), o parecerista pode ser responsabilizado pelo Tribunal de Contas nas hipóteses de dolo, erro inescusável ou omissão relevante⁴”. No caso, não há cogitação técnica ou ministerial de dolo ou erro inescusável por parte da parecerista, muito menos ainda de omissão relevante, uma vez que, como explicitado, não era do seu cargo a competência para o deslinde tempestivo do processo de prorrogação contratual.

Nestes termos e fundamentos, acolho as preliminares de ilegitimidade passiva suscitada pelas partes, para o fim de as excluir do polo passivo da acusação de prática da irregularidade **HB 16**. Prorrogação contratual em desconformidade com as hipóteses, condições ou limites estabelecidos no art. 57 da Lei nº 8.666/1993”.

VOTO-VISTA

Diante do exposto, acolho em parte o Parecer Ministerial nº 3.743/2018, subscrito pelo Procurador de Contas Dr. Gustavo Coelho Deschamps, para conhecer os Recursos Ordinários interpostos, tendo em vista que os requisitos de

⁴ 1) Acórdão nº 692/2015 – TP. Processo nº 13.081-8/2012. Sessão de julgamento: 10/03/2015. Publicação da decisão: 25/03/2015. Relator: Conselheiro Valter Albano. 2) Acórdão nº 108/2016 – TP. Processo nº 13.858-4/2013. Sessão de julgamento: 08/03/2016. Publicação da decisão: 18/03/2016. Relator: Conselheiro Substituto Moisés Maciel. 3) Acórdão nº 104/2016 – PC. Processo nº 3.848-2/2014. Sessão de julgamento: 29/11/2016. Publicação da decisão: 16/12/2016. Relator: Conselheiro Sérgio Ricardo. 4) Acórdão nº 471/2016 – TP. Processo nº 2.481-3/2015. Sessão de julgamento: 30/08/2016. Publicação da decisão: 15/09/2016. Relator: Conselheiro Substituto João Batista Camargo. 5) Acórdão nº 1.158/2014 – TP. Processo nº 7.747-0/2013. Sessão de julgamento: 10/06/2014. Publicação da decisão: 04/07/2014. Relator: Conselheiro Domingos Neto. 6) Acórdão nº 3.046/2015 – TP. Processo nº 1.943-7/2014. Sessão de julgamento: 04/08/2015. Publicação da decisão: 27/08/2015. Relator: Conselheiro Sérgio Ricardo.



admissibilidade foram preenchidos, e **no mérito**, em divergência parcial com os votos proferidos pelo eminente Relator recursal, Conselheiro Interino Luiz Henrique Lima, e pelo eminente Relator originário em seu voto vista, Conselheiro Interino João Batista Camargo, **VOTO** pela reforma do acórdão recorrido para, preliminarmente, reconhecer e declarar a ilegitimidade passiva do Sr. Naime Márcio Martins Moraes, da Sra. Maria Celia de Oliveira Pereira e da Sra. Andreia Oliveira Sabóia Ribeiro Warth, para responderem pela irregularidade “**HB 16**. Prorrogação contratual em desconformidade com as hipóteses, condições ou limites estabelecidos no art. 57 da Lei nº 8.666/1993”, tendo em vista a ausência de atribuição legal para planejar e desencadear processos administrativos de prorrogação contratual sob a competência da Coordenadoria de Aquisição e Contratos da SEFAZ-MT, bem como em razão da ausência de prova de que tenham de qualquer modo contribuído efetivamente para a assinatura da prorrogação contratual fora do prazo de vigência contratual, com fundamento nos **artigos 17; 337, XI e 485, VI, todos do CPC, c/c artigo 141 do RITCE-MT.**

VOTO, por fim, por manter inalterados os demais dispositivos do voto recursal do Conselheiro Relator recursal Luiz Henrique Lima.

Gabinete do Relator, Cuiabá-MT, em 27 de fevereiro de 2019.

LUIZ CARLOS PEREIRA⁵

Conselheiro Interino

(Portaria 009/2017, DOC TCE/MT de 24/01/2017)

⁵Documento assinado por assinatura digital baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006