



PROCESSO Nº	13.956-4/2016
INTERESSADA	SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA DE MATO GROSSO – SEFAZ
ASSUNTO	AUDITORIA DE CONFORMIDADE
GESTOR	SENERI KERNBEIS PALUDO
RELATOR	CONSELHEIRO INTERINO JOÃO BATISTA DE CAMARGO JÚNIOR

RAZÕES DO VOTO

Dentre as atribuições dos Tribunais de Contas, verifica-se a realização de auditoria nos processos relativos aos contratos, convênios, ajustes e demais instrumentos decorrentes de licitação em qualquer das suas modalidades, ou de dispensa ou inexigibilidade de licitação, bem como os termos aditivos ou de rescisão e as contas, conforme disposto no art. 205, da Resolução Normativa TCE/MT nº 14/2007-RI-TCE-MT, que assim dispõe:

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.

A referida resolução estabelece que na fiscalização deverão ser verificados, dentre outros aspectos, o cumprimento do objetivo acordado, a correta aplicação dos recursos, a observância das normas legais e regulamentares pertinentes às cláusulas pactuadas e os princípios que regem a Administração Pública.

O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, poderá realizar



fiscalizações nos órgãos e entidades sob sua jurisdição, com vistas a verificar a legalidade, a economicidade, a legitimidade, a eficiência, a eficácia e a efetividade de atos, contratos e fatos administrativos mediante os instrumentos de Auditorias, Levantamentos, Inspeções, Acompanhamentos e Monitoramentos.

No caso em exame, foi realizada auditoria de conformidade, que é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para o exame objetivo e sistemático das operações financeiras, administrativas e operacionais dos órgãos jurisdicionados, visando, dentre outras finalidades:

- a) Examinar a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos a sua jurisdição;
- b) Exercer o controle contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial dos fatos e atos administrativos das respectivas unidades, quanto aos aspectos de legalidade, legitimidade, moralidade, economicidade, razoabilidade e eficiência;
- c) Avaliar a organização, eficiência e eficácia do controle interno;
- d) Avaliar o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionados quanto aos aspectos de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade dos atos praticados;
- e) Subsidiar a apreciação e julgamento dos processos ou a emissão de Parecer Prévio sobre as contas públicas.

Assim, conforme consta dos autos, ocasião em que inicialmente foram apontadas as irregularidades e posteriormente contestadas pelas partes envolvidas, foram mantidas pela unidade técnica as irregularidades, sobre as quais passo à análise a seguir.



IRREGULARIDADE ACHADO nº 1
RESPONSÁVEIS
MARCELO TEIXEIRA Gerente de Gestão de Mão de Obra - período 1º/11/2013 a 31/8/2013
DSS CONSTRUÇÃO TELECOMUNICAÇÃO E INFORMÁTICA – Ltda. Contratada
MOURA E BOTELHO SILVEIRA Ltda.-ME Contratada
HB 05. Ocorrência de irregularidades na execução dos contratos (Lei nº 8.666/1993, art. 56, §1º, incisos I, II e III).
2.1 Achado nº 1 - Aceitação de garantia em desconformidade com a Lei nº 8.666/1993 nos contratos n.ºs 49/2011, 21/2013 e 01/2014.

No que se refere à aceitação de garantia, a Lei nº 8.666/1993, assim dispõe:

Art. 56. A critério da autoridade competente, em cada caso, e desde que prevista no instrumento convocatório, poderá ser exigida prestação de garantia nas contratações de obras, serviços e compras.

§ 1º Caberá ao contratado optar por uma das seguintes modalidades de garantia: (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 08/06/1994)

I - caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública, devendo estes ter sido emitidos sob a forma escritural, mediante registro em sistema centralizado de liquidação e de custódia **autorizado pelo Banco Central do Brasil e avaliados pelos seus valores econômicos**, conforme definido pelo Ministério da Fazenda; (Redação dada pela Lei nº 11.079, de 2004) (sem negrito no original)

II – seguro-garantia; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 08/06/1994)

III - fiança bancária. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 08/06/1994)

O Tribunal de Contas da União – TCU - firmou entendimento acerca da matéria, mediante a edição da **Súmula 275/2012**, que assim estabelece:



Para fins de qualificação econômico-financeira a Administração pode exigir das licitantes, de forma não cumulativa, capital social mínimo, patrimônio líquido mínimo ou garantias que assegurem o adimplemento do contrato a ser celebrado, no caso de compras para entrega futura e de execução de obras e serviços.

Neste caso, ficou constatado que não houve a devida observação da legislação, uma vez que as garantias apresentadas não eram cauções emitidas por entidade bancária regular.

Verifica-se pelo que consta do Relatório de Análise de Defesa, elaborado pela Secex após a manifestação dos interessados (Doc. Digital nº 156997/2017, às fls. 16/18), que não ocorreu o reforço de caução nos termos aditivos do Contrato nº 49/2011, firmado com a empresa DSS Construção Telecomunicação e Informática LTDA., na forma preconizada pela legislação, conforme demonstra o quadro abaixo (Doc. Digital nº 156997/2017, fls. 17):

Tabela 1: Cartas Fianças apresentadas como garantia ao Contrato nº 49/2011/SENF/SEFAZ:

Documento	Data de Publicação	N. Carta Fiança	Instituição Garantidora	CNPJ
11º Termo Aditivo	06/08/15	2603-01/2015	Infinite Bank S/A	09.394.787/0001-98
12º Termo Aditivo	11/11/15	01577/2015	Blue Life Intermediation Business	91.397.646/0001-00
13º Termo Aditivo	25/01/16	1952/2016	Blue Life Intermediation Business	91.397.646/0001-00
14º Termo Aditivo	02/02/16	01873/2016	Blue Life Intermediation Business	91.397.646/0001-00
15º Termo Aditivo	07/06/16	2769/2016	Blue Life Intermediation Business	91.397.646/0001-00
16º Termo Aditivo	25/07/16	2769/2016	Blue Life Intermediation Business	91.397.646/0001-00

Constata-se também pelas informações do Relatório de Análise de Defesa elaborado pela Secex (Doc. Digital nº 156997/2017, às fls. 18/21), que não ocorreu o reforço de caução dos termos aditivos dos Contratos nº 21/2013 e nº 01/2014, firmados



com a empresa Moura e Botelho Silveira LTDA. - ME, na forma preconizada pela legislação, conforme demonstra o quadro abaixo (Doc. Digital nº 156997/2017, fls. 19):

Tabela 2: Cartas Fianças apresentadas como garantia ao contrato n. 21/2013/SENF/SEFAZ:

Documento	Data de Publicação	N. Carta Fiança	Instituição Garantidora	CNPJ
Contrato n. 21/2013/SENF/S EFAZ	14/11/13	2319-MMB/2013	Maxximus Merchant Bank	13.703.820/0001-91
2º Termo Aditivo	29/12/14	2962 - MMB/2015	Maxximus Merchant Bank	13.703.820/0001-91
4º Termo Aditivo	06/01/16	3736 - MMB/2016	Maxximus Merchant Bank	13.703.820/0001-91

Conforme bem apontado pela Secex, em que pese ter havido a prestação da caução, essa não era conforme determina a legislação, em decorrência de que nenhuma das empresas garantidoras era instituição financeira autorizada pelo Banco Central do Brasil na ocasião (Documento Digital nº 156997/2017, fls. 21).

Portanto, diante da situação apontada, cumpre esclarecer a função do seguro garantia nas contratações públicas.

O seguro-garantia emitido em favor da Administração Pública está previsto no ordenamento jurídico brasileiro nas esferas legal e regulamentar.

Segundo nomenclatura concedida pela Superintendência de Seguros Privados – Susep, esta apólice de seguro pertence ao ramo “Seguro Garantia: Segurado – Poder Público” e é definida como¹:

o seguro que objetiva garantir o fiel cumprimento das obrigações assumidas pelo tomador perante o segurado em razão de participação em licitação, em contrato principal pertinente a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, concessões ou

¹ COUTINHO FILHO, Augusto; XAVIER, Vitor Boaventura; MIRANDA, Vitor Leão. O seguro-garantia e seus impactos na qualidade dos projetos de engenharia e no ambiente de contratação e execução de obras públicas no Brasil. *Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP*, Belo Horizonte, ano 16, n. 187. 2017. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=248008>>. Acesso em: 4 abr. 2018.



permissões no âmbito dos Poderes da União, Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.²

Dessa forma, o seguro deve ser prestado em respeito às normas legais aplicáveis e com idoneidade suficiente para, na prática, efetivamente suportar o eventual descumprimento obrigacional no âmbito das contratações públicas. Em suma, deve ter o adequado lastro e não ser mero cumprimento aparente de formalidade legal, sem a idônea capacidade de suportar a função que lhe cabe, caso seja necessária realmente a sua utilização.

Diante disso, verifico que a ocorrência da irregularidade é inequívoca, pois a situação detectada pela Secex foi confessada na defesa dos gestores responsáveis, e sequer foi contestada pelas empresas envolvidas.

Assim, em que pese as alegações da defesa no sentido de que já adotou as medidas necessárias para a regularização da situação, é preciso destacar que o seguro-garantia não é simplesmente um mecanismo estático pelo qual são criados direitos e deveres entre contratante e contratado, mas sim um mecanismo mais abrangente, que visa resguardar direitos em um eventual risco de descumprimento contratual por parte dos fornecedores e dos prestadores de serviços. E isso não ocorreu a contento no caso em análise.

Ou seja, a gestão em questão, ao não observar a adequada exigência da caução nos moldes preconizados pela legislação, pôs o órgão em risco potencial de prejuízo, pois caso houvesse a necessidade de utilização do seguro garantia nesses contratos, não havia a garantia adequada para lhes dar suporte.

² **Art. 4º da Circular Susep nº 477, de 2013:** “O dispositivo ainda menciona a possibilidade de contratação da apólice de seguro-garantia para garantir o fiel cumprimento das obrigações assumidas em função de: I - processos administrativos; II - processos judiciais, inclusive execuções fiscais; III - parcelamentos administrativos de créditos fiscais, inscritos ou não em dívida ativa; IV - regulamentos administrativos. **O regulamento expressamente determina que o escopo de proteção da apólice alcança os valores devidos ao segurado a título de eventuais multas e indenizações decorrentes do inadimplemento das obrigações assumidas pelo tomador**”. (sem destaque no original) *Apud op. cit.*



Em outras palavras, não se tem como assegurar que as garantias ofertadas, por estarem em desconformidade com a lei, e não terem sido prestadas mediante autorizações sujeitas às regras do Banco Central do Brasil - Bacen, seriam suficientes para suportar a inexecução de obrigações contratuais, o que levaria a prejuízo para o erário.

Sem dúvida, essa foi uma conduta temerária dos responsáveis. Ainda mais a se considerar os altos valores envolvidos. A título de exemplo, basta examinar a Carta Fiança nº 01873/2016, a empresa DSS, relativa ao 14º Termo Aditivo ao Contrato nº 49/2011, no valor de R\$ 390.209,76, acostada às fls. 6, do Documento Digital nº 188934, para se dimensionar o risco a que foi submetido o órgão.

Todavia, apesar dessas falhas, deve ser ressaltado que não houve efetivamente nenhum prejuízo ao erário. O dano, felizmente, foi somente potencial. Ademais, informou-se que a situação detectada já foi corrigida.

Por esses motivos, aplico multa ao gestor responsável. Porém, deixo de sancionar as empresas contratadas, pois a própria redação do apontamento deixa claro que a irregularidade derivou de conduta atribuível apenas ao gestor, uma vez que foi este quem aceitou a garantia contratual ofertada em desconformidade com a lei.

Portanto, deve ser excluída desse apontamento a responsabilidade das empresas DSS Construção Telecomunicação e Informática LTDA. e Moura e Botelho Silveira LTDA.

Todavia, quanto ao responsável remanescente, dada a gravidade da sua conduta, entendo que, como exposto, caso fosse necessária acionar a garantia ofertada, a aceitação desta em desconformidade com a lei poderia causar relevante prejuízo para o erário estadual.



Por isso, a multa a ser aplicada deve ser fixada em parâmetro além daquele estabelecido nos estreitos limites da classificação dessa irregularidade.

Com efeito, a Resolução Normativa nº 17/2016 estabelece no art. 3º, inciso II, alínea “a”, que na constatação da ocorrência de irregularidades classificadas como “graves”, como esta ora em análise, devem ter as multas fixadas entre 6 e 10 UPFs-MT³.

Entretanto, a própria Resolução Normativa nº 17/2016 prevê no art. 3º, § 3º, que, excepcionalmente, poderá ser imputada multa superior ao parâmetro máximo previsto neste artigo, desde que seja devidamente justificada na decisão, em razão da gravidade da conduta ou do resultado, como pode ser conferido na transcrição abaixo:

Art. 3º [...]

§ 3º. Excepcionalmente, poderá ser imputada multa superior ao parâmetro máximo previsto neste artigo, desde que devidamente justificada na decisão, em razão da gravidade da conduta ou do resultado.

Esse valor encontra-se abaixo do patamar máximo de 1.000 UPFs, previsto no art. 75, da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica do TCE-MT), que é a norma legal aplicável ao caso, abaixo transcrita:

Art. 75 O Tribunal aplicará multa de até 1000 (mil) vezes a Unidade Padrão Fiscal de Mato Grosso – UPF-MT, ou outra que venha sucedê-la, na gradação estabelecida no regimento interno, aos responsáveis por:

[...]

Parágrafo único. Nas infrações enumeradas neste artigo, a cada fato corresponderá uma sanção, podendo incidir o agente em mais de uma, no mesmo

3 Resolução Normativa nº 17/2016: Art. 3º. As multas aos responsáveis por irregularidades que caracterizem infração a norma legal ou regulamentar, descumprimento de decisão do Tribunal de Contas, reincidência no descumprimento de decisão, sonegação de documento ou informação ao TCE/MT, obstrução ao livre exercício das auditorias, levantamentos, inspeções, acompanhamentos e monitoramentos serão aplicadas com observância aos valores referenciais em UPF/MT estabelecidos a seguir: [...]

II– Irregularidades graves: a) constatação: 6 a 10 UPFs/MT; [...]



processo.

Portanto, há um descompasso entre o que a Lei Orgânica deste Tribunal dispõe acerca dos limites para multas, com o quanto consta na Resolução Normativa nº 17/2016.

A Lei Orgânica foi intensamente mitigada pela Resolução Normativa nº 17/2016, pois a observância dos limites ali impostos na aplicação de multas pelo TCE-MT leva em alguns casos à sua inocuidade prática.

Isso porque os valores nela estabelecidos para sanção nas irregularidades com uma gravidade mais acentuada, como neste caso, podem se mostrar irrisórios. Com isso, mostram-se inócuas em sua aplicabilidade, ante a pouca efetividade que terão no caráter pedagógico imposto aos maus gestores, como forma de compeli-los a não praticar tais condutas.

Por esse motivo, em decorrência de que não seria alcançado o intento do quanto prevê o art. 75, da Lei Orgânica do TCE-MT, caso fossem observados os limites expressos na Resolução Normativa nº 17/2016, para a conduta em análise, a sanção aplicável a este apontamento deve ter a aplicação da excepcionalidade trazida pelo art. 3º, § 3º, da referida norma.

Do contrário, a observância dos limites acima referidos redundaria em sanção inócua do ponto de vista material, pela desproporcionalidade dos limites para multa em comparação à gravidade das condutas.

Dessa forma, diante da necessidade de se repreender essa grave conduta, a multa a ser aplicada ao sr. Marcelo Teixeira, Gerente de Gestão de Mão de Obra, deve ser fixada no montante de 30 UPFs-MT, com base no artigo 75, inciso III, da Lei



Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica do TCE-MT)⁴, em conjunto com o artigo 3º, § 3º, da Resolução Normativa nº 17/2016 (que estabelece a gradação de valores para a imputação de multas aos responsáveis e dá outras providências)⁵ na forma de fundamentação prevista o art. 286, § 2º, do Regimento Interno deste Tribunal⁵ (dispositivo este com a redação dada pela Resolução Normativa nº 10/2017).

Além disso, a situação enseja ainda **determinação** ao atual gestor, para que observe o disposto no art. 56, § 1º, incisos I a III, da Lei nº 8.666/1993, na publicação dos futuros contratos.

IRREGULARIDADE ACHADO nº 2
RESPONSÁVEL
MARCELO TEIXEIRA Gerente de Gestão de Mão de Obra período 1º/11/2013 a 31/8/2013
HB 05. Ocorrência de irregularidades na execução dos contratos (Lei nº 8.666/1993, art. 56, § 2º).
2.2 Achado nº 2 – Não recolhimento do reforço de caução devido, na repactuação do contrato com aumento de valor, nos contratos nºs 21/2013 e 01/2014.

Este apontamento é semelhante ao Achado nº 1.

4 Lei Orgânica do TCE-MT (Lei Complementar nº 269/2007): Art. 75. O Tribunal aplicará multa de até 1000 (mil) vezes a Unidade Padrão Fiscal de Mato Grosso – UPF-MT, ou outra que venha sucedê-la, na gradação estabelecida no regimento interno, aos responsáveis por:

[...]

III. ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;

5 Regimento Interno do TCE-MT: Art. 286. [...] § 2º. Nos votos dos Relatores deverão estar destacadas, relativamente a cada responsável, as irregularidades evidenciadas, a multa aplicada em decorrência de cada uma delas, bem como as determinações, indicando o prazo para o seu cumprimento, e recomendações a elas associadas, sendo que as decisões do Tribunal de Contas deverão apresentar o resultado do julgamento, fazer referência ao voto do Relator ou Revisor, conforme o caso, elencar as sanções aplicadas, citar todas as recomendações e determinações, além de explicitar os demais acréscimos provenientes das discussões ocorridas em Plenário, observado o disposto nos artigos 80 e 87 deste regimento.



Além da situação de não ter havido a caução idônea ali apontada, neste achado, a Secex trouxe aos autos comprovação de que ainda houve diferenças na complementação de caução não recolhida, durante a execução dos contratos, nos sucessivos termos aditivos, com relação aos Contratos nº 21/2013 e nº 01/2014, como demonstra a tabela seguinte:

Contrato nº 21/2013		
Aditivo	Valor Recolhido R\$	Complementação de caução não recolhida R\$
1º Termo Aditivo	25.693,69	2.476,53
3º Termo Aditivo	28.650,54	4.268,49
Contrato nº 01/2014		
Aditivo	Valor Recolhido R\$	Complementação de caução não recolhida R\$
1º Termo Aditivo	131.100,00	2.291,56
3º Termo Aditivo	133.393,08	21.928,44

Portanto, verifica-se a gravidade da conduta, tendo em vista que o não recolhimento da caução em valor integral expôs o erário estadual a potencial prejuízo, conduta essa que não se verificou isoladamente, mas em dois contratos distintos e em dois aditivos contratuais de cada um desses contratos.

Com isso, na fixação da sanção deve também ser extrapolado o estreito limite imposto para as irregularidades classificadas como graves, nos termos da Resolução Normativa nº 17/2016.

Desse modo, conforme a mesma posição explanada na irregularidade acima, pelas idênticas razões aplico **multa ao sr. Marcelo Teixeira**, Gerente de Gestão de Mão de Obra, no montante de 20 UPFs-MT, com base no artigo 75, inciso III, da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica do TCE-MT), em conjunto com o artigo 3º, § 3º, da Resolução Normativa nº 17/2016, na forma de fundamentação prevista o art. 286,



§ 2º, do Regimento Interno deste Tribunal (dispositivo este com a redação dada pela Resolução Normativa nº 10/2017).

Além disso, **determino** à atual gestão que observe o disposto no art. 56, § 1º, incisos I a III, da Lei de Licitações.

IRREGULARIDADE ACHADO nº 3
RESPONSÁVEIS
NAIME MÁRCIO MARTINS MORAES Secretário Adjunto de Administração Fazendária Período: 01.01.2016 a 02.08.2016
MARIA CÉLIA DE OLIVEIRA PEREIRA Secretária Adjunta Executiva Período: 01.01.2015 a 31.08.2016.
ANDREIA OLIVEIRA SABÓIA RIBEIRO WARTHA Chefe da UJF/GSF/SEFAZ Período: 01.01.2016 a 31.08.2016.
HB 16. Prorrogação contratual em desconformidade com as hipóteses, condições ou limites estabelecidos no art. 57 da Lei nº 8.666/1993.
2.3 Achado nº 3 – Prorrogação de contrato vencido (Contrato nº 30/2011).

A Lei nº 8.666/1993 dispõe em seu art. 57, inciso II, que a prestação de serviços de forma contínua poderá ser prorrogada por iguais e sucessivos períodos, limitada a 60 (sessenta) meses, vejamos:

Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, **exceto quanto aos relativos:**

[...]

II - à **prestação de serviços a serem executados de forma contínua**, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses; (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

§ 2º Toda prorrogação de prazo deverá ser justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade



competente para celebrar o contrato.

Ora, se a própria lei estabelece que o contrato de prestação de serviços de forma continuada poderá ser prorrogado por até 60 (sessenta) meses, e esta prorrogação **deverá ser justificada e previamente autorizada pela autoridade competente**, no caso em exame não há o que se discutir, é fato incontroverso que tal falha foi cometida, já que o gestor não observou os requisitos necessários para promover a prorrogação contratual.

Além disso, ainda mais por se tratar de um contrato tão importante, de vigilância armada, não se justifica a prorrogação contínua de um **contrato por 5 (cinco) anos**, e mesmo assim, ao término desse longo prazo legalmente fixado, o gestor tenha deixado de adotar as medidas indispensáveis para substituir esse contrato, mediante o planejamento de uma nova licitação.

Nos termos da Lei de Regência, o processo de licitação deve ter início antes do término do contrato, cuja prorrogação não possa mais ser realizada. Ou seja, o procedimento licitatório deve ser formalizado dentro do prazo de vigência contratual, ainda mais quando o serviço seja de natureza contínua, como neste caso.

Veja-se quão ilustrativo é o precedente do Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 1.335/2009 - Pleno, cujo trecho do voto do eminente Ministro Relator Raimundo Carreiro segue abaixo transcrito, o qual expõe didaticamente que:

Tem-se então que, como regra, a prorrogação do contrato administrativo só é possível se for providenciada, mediante formalização do respectivo termo aditivo, antes do término do prazo de vigência do ajuste, sendo questionável a elaboração de termos aditivos com efeitos retroativos.

Agora, é importante deixar claro que tal panorama não implica na necessidade de a Administração formalizar termo aditivo de prorrogação de contrato exatamente no último dia de vigência desse ajuste.



Ao contrário, é perfeitamente possível, para não dizer recomendável, que a Administração, em tempo razoável, proceda à pesquisa de mercado visando avaliar a vantajosidade em torno da manutenção do contrato, consulte o particular sobre a sua intenção de prorrogar o ajuste e, após essas tratativas, formalize o termo aditivo de prorrogação, com efeitos futuros, a partir do primeiro dia após o fim do prazo de vigência originalmente estabelecido no ajuste.

A respeito da análise acima sugerida, veja-se trecho do Acórdão nº 728/2008 – 1ª Câmara, do Tribunal de Contas da União:

“[ACÓRDÃO]

Determinar à Superintendência Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento em Alagoas – MAPA que: j) abstenha-se de proceder à contratação sem licitação, fundamentada no art. 24, IV, da Lei nº 8.666/93, alegando situações emergenciais ou a prorrogação contratual, com fundamento no art. 57, § 4º, da Lei nº 8.666/93, causadas pela falta de planejamento ou de desídia, devendo as medidas necessárias à prorrogação contratual ou à nova contratação serem deflagradas pelo menos 180 (cento e oitenta) dias antes do vencimento do contrato;”

Procedendo assim, a Administração estaria observando as regras pertinentes presentes no ordenamento jurídico, além de evitar eventuais imprevistos inconvenientes, decorrentes da formalização do termo aditivo no último dia possível.

(Processo nº 012.700/2005-2, Relatório de Auditoria - RA, Data da sessão: 17/06/2009, Número da ata: 24/2009)

Ademais, resta pacífico o entendimento no sentido de que é vedada a prorrogação de contratos de serviços contínuos após o término de sua vigência, ainda que ocorra o vencimento em dia não útil, devendo o gestor realizar a prorrogação dentro do prazo contratual. Caso não seja possível sua prorrogação, deve-se instaurar o procedimento licitatório com a antecedência necessária e antes do término da sua vigência, sob pena de prejuízo ao fornecimento do bem ou prestação dos serviços.

No presente contexto, percebo nitidamente a 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.



Desta feita, poderia ser discutida até mesmo a nulidade dos atos praticados após o vencimento desse contrato, tendo em vista que a prorrogação ocorreu após o vencimento do prazo. Mas refuto essa possibilidade, em decorrência de que não foi apontado nenhum ato concreto nestes autos, demonstrativo de prejuízo efetivo ao interesse público, que leve à adoção dessa solução.

Ao contrário, a própria Secex admite que o risco de prejuízo ao erário somente foi potencial, no Relatório de Análise de Defesa (Documento Digital nº 156997/2017, fls. 44), nos seguintes termos:

2.3.7 Efeitos reais e potenciais

Nulidade contratual.

Exposição do erário ao risco de ter suspensa a execução do contrato por vícios, ocasionando transtornos ao órgão.

Nessa linha de entendimento, menciona-se a seguinte posição doutrinária de Antônio Flávio de Oliveira:

Não há, ainda, que se falar em nulidade do instrumento quando possível ser este aproveitado mesmo desconsiderando a disposição inválida e não ocasione prejuízo para o interesse público. Trata-se da aplicação do princípio da eficiência e do jargão francês: *Pas des nullité sans grief*.⁶

Por outro lado, em piora da situação, deixou-se de cumprir as exigências legais quanto à excepcionalidade da prorrogação extraordinária, além dos 60 meses, a qual deveria ser comprovada e autorizada, o que não se verificou no caso em exame.

Ademais, foi destacado que o Termo de Referência nº 149/2016, elaborado para a prorrogação do mencionado contrato, foi protocolado apenas 9 (nove) dias antes do vencimento do contrato.

⁶ OLIVEIRA, Antônio Flávio de. Data de vigência de instrumento contratual e efeito retroativo. *Fórum de Contratação e Gestão Pública - FCGP*, Belo Horizonte, ano 9, n. 103, jul. 2010. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=68354>>. Acesso em: 4 abr. 2018.



Assim, em consonância parcial com a Secex e o Ministério Público de Contas **determino** ao atual gestor para observar o disposto no art. 57, inciso II, da Lei nº 8.666/1993, pertinente à prorrogação de contratos de serviços contínuos após o término de sua vigência.

Além disso, impõe-se a aplicação de multa pela irregularidade. Esta sanção deve ser aplicada indistintamente a todos os gestores apontados pela Secex, em razão de que as defesas não foram suficientes para afastar a responsabilidade individual apontada para cada um.

A alegação de que o Conselho de Desenvolvimento do Estado – CONDES – é que teria provocado o atraso no procedimento, pois indicou que as impropriedades constatadas fossem sanadas e o processo fosse reapresentado em outra sessão não pode ser acolhido. Para tanto, baseio-me no quanto verificado pela Secex e exposto no Relatório Técnico de Defesa, às fls. (Documento Digital nº 156997/2017) e tomo como minhas, as razões ali consignadas, nos seguintes termos:

Os gestores ainda alegam que foram induzidos ao erro quando o CONDES indicou na ata de sua 25ª Reunião que as impropriedades fossem sanadas e o processo reapresentado na próxima reunião, no dia 13.07.2016. Ora, **não é de responsabilidade do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado – CONDES fazer a gestão dos prazos de vencimento de contratos das Unidades Orçamentárias do Estado de Mato Grosso. Esta gestão deve ser realizada pelos gestores das UOs e estes devem zelar para que os serviços ditos essenciais sejam renovados antes da expiração de sua validade.**

A Sra. Andréia Oliveira Saboia Ribeiro Wartha ainda alega que realizou a análise do processo antes de ir para o CONDES. Entretanto não há nos autos, antes do dia 06.07.2016, data fim da validade do contrato, parecer jurídico conclusivo desta análise, mas sim a aposição de carimbo e assinatura na Justificativa Jurídica elaborada pela Gerência de Gestão de Contratos. Esta prática, inclusive, foi apontada no Achado n. 6 deste Relatório Técnico.

A Assessora Jurídica, em sua defesa, enumera os itens que são objetos de análise da Assessoria Jurídica nas prorrogações de contrato, a saber:



“...a Assessoria Jurídica faz a análise jurídica da legalidade, com exame prévio e conclusivo do texto da minuta do Termo Aditivo ao Contrato e da sua respectiva Justificativa Jurídica, elaborados pela Gerência de Gestão de Contratos, e analisa ainda todos os documentos acostados ao processo, conferindo regularidade das certidões negativas, pedido de empenho, demonstrativo de vantajosidade, atesto do fiscal do contrato, planilhas de execução e de custos, acrescentando apontamentos/recomendações nos textos das minutas de aditivo e nas próprias justificativas jurídicas.”

Embora a defendente alegue que os itens acima descritos sejam objeto de análise por ela, nota-se que no parecer nº 122/2016/UFJ, este exarado 05 (cinco) dias após o vencimento do contrato, não há qualquer menção da expiração do prazo da avença.

Por fim, a empresa contratada, Sawage Empresa de Segurança e Vigilância LTDA, embora não figure no rol de responsáveis neste achado foi citada e encaminhou alegações. A empresa alega que questionou a Administração quanto a validade do ato de prorrogação do contrato vencido, mas foi informada de que o ato era lícito. (destaquei)

Desse modo, entendo que houve gravidade fora do comum na conduta, ante a falha de planejamento patente, ainda que não tenha havido prejuízo ao erário, pois os responsáveis estavam conscientes do término do contrato, conforme foi questionado pela própria empresa contratada, mas ainda assim afirmaram que o procedimento era legal. Ou seja, não foram induzidos a erro, como alegado, mas sim operaram consciente e volitivamente para a consecução do ato apontado.

Assim, da mesma forma que nos itens 1 e 2 acima, devem ser extrapolados os estreitos limites impostos para as irregularidades classificadas como graves na fixação dessa sanção, previstos nos termos da Resolução Normativa nº 17/2016, sob pena de a multa se mostrar inócua na prática e não condizente com o limite previsto no art. 75, da Lei Orgânica do TCE-MT (Lei Complementar nº 269/2007).

Assim, fixo **multa** aos senhores Naime Márcio Martins Moraes, Maria Célia de Oliveira Pereira e Andrea Oliveira Saboia Ribeiro Wartha, no montante de 30 UPFs (individualmente), com base no artigo 75, inciso III, da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica do TCE-MT), em conjunto com o artigo 3º, § 3º, da Resolução Normativa nº 17/2016, na forma da fundamentação prevista no art. 286, § 2º, do Regimento Interno



deste Tribunal (dispositivo este com a redação dada pela Resolução Normativa nº 10/2017).

IRREGULARIDADE ACHADO nº 4
RESPONSÁVEIS
GABRIEL HERRERO ARAÚJO FERNANDES Técnico Administrativo – Gestor de Serviços Gerais Período: 01.01.2016 a 31.08.2016
MARCELO TEIXEIRA Gerente de Gestão de Contratos de Mão de Obra Período: 01.11.2013 a 31.08.2016.
HB 16. Prorrogação contratual em desconformidade com as hipóteses, condições ou limites estabelecidos no art. 57 da Lei nº 8.666/1993.
2.4 Achado nº 4 - Prorrogação excepcional de contrato de prestação de serviço continuado por falta de planejamento nos contratos nºs 30/2011 e 49/2011.

Este achado (nº 4) é semelhante ao achado nº 3, cuja irregularidade foi classificada como **HB 16**, distinguindo-se tão somente daquela com relação à responsabilidade das partes envolvidas.

Diante da fundamentação exposta no Achado nº 3, e para não tornar o assunto repetitivo, visto que a irregularidade inequivocamente de fato ocorreu, mantenho a mesma posição ali externada, pelas idênticas razões.

Todavia, no tocante especificamente ao Sr. Marcelo Teixeira – Gerente de Gestão de Contratos de Mão de Obra, verifica-se pelos documentos acostados em sua defesa (Documento Digital nº 2595/2017, fls. 91/145) que o Termo de Referência nº 068/2015, foi recebido no protocolo da SEFAZ, na Coordenadoria de Orçamentos e Convênios - COC (Documento Digital nº 2595/2017, fls. 112), no dia 19/05/2015, ou seja, com antecedência de um ano e cinco meses do término do Contrato nº 49/2011, conforme histórico do Processo nº 241965/2015.



Logo, embora tenha havido a prorrogação contratual fora do prazo legal, a culpa pelo ato não pode lhe ser atribuída, visto que as diversas recomendações superiores acarretaram várias idas e vindas no trâmite do processo, que culminaram no atraso propriamente dito da finalização das providências.

Dessa forma, verifica-se que o Sr. Marcelo Teixeira não deu causa à conduta apontada como irregular, motivo pelo qual deve ser excluída a sua responsabilidade, sobretudo porque, neste caso, a responsabilidade deve ser considerada de índole subjetiva⁷.

Nesse sentido é pacífica a posição do TCU, conforme posição de **Jorge Ulisses Jacoby Fernandes**⁸, o qual menciona julgado nessa linha de entendimento, como abaixo consignado:

O Tribunal de Contas da União, como paradigma nacional de controle por excelência, já consagrou como critério de imputabilidade o arquétipo da responsabilidade subjetiva. Exige-se, portanto, para responsabilização do agente público naquela Corte a identificação da conduta ilícita omissiva ou comissiva, do dano ao erário, do nexos de causalidade entre este e aquela, bem como a presença do dolo ou culpa em sentido estrito, negligência, imperícia ou imprudência.⁹

O Ministério Público de Contas consignou em seu parecer (Documento Digital nº 191706/2017, fls. 23) expressamente o seguinte:

De fato, percebe-se nos autos que **o Sr. Marcelo Teixeira envidou esforços para que o processo licitatório fosse concluído antes do término da vigência do contrato nº 49/2011.** Tal raciocínio se ampara principalmente na sua obediência aos prazos constantes na Circular nº 001/2012/CAC/SENF/SEFAZ, que estabelece 150 dias para a entrega do

⁷ Precedentes: TCU. Processo nº TC 005.147/95-6. Acórdão AC-0066-17/98-P. Rel. Min. Marcos Vinícios Vilaça, DOU de 26.05.1998; TCU. Processo nº TC 009.627/2000-8. Acórdão nº 2006/2006-Plenário. Rel. Min. Benjamin Zymler. DOU de 06.11.2006; e TCU. Processo nº TC 012.727/2006-4. Acórdão nº 697/2007-Plenário. Rel. Min. Raimundo Carreiro. DOU de 27.04.2007.

⁸ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Responsabilidade no TCU: subjetiva: dolo ou culpa.** Fórum Administrativo – Direito Público – FA, Belo Horizonte, ano 8, n. 86, abr. 2008. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=53180>>. Acesso em: 26 out. 2017.

⁹ TCU. Processo nº 015.648/2005-4, Acórdão nº 341/2008 – Plenário, item 9.6.3.2. DOU, 7 mar. 2008.



Termo de Referência na Coordenadoria de Aquisições e Contratos para análise. (destaquei)

Assim, acolho o entendimento do Ministério Público de Contas, e **afasto a responsabilidade do Sr. Marcelo Teixeira** quanto a este ponto específico.

Já com relação ao **senhor Gabriel Herrero Araújo Fernandes**, igualmente acompanho o entendimento do MPC, no sentido de que sua defesa não foi suficiente para refutar a responsabilidade acerca do achado de auditoria que lhe foi imputado.

Novamente me baseio na linha argumentativa do Ministério Público de Contas, para adotá-la como minhas razões de decidir neste caso. O MPC se manifestou expressamente acerca da responsabilidade do sr. Gabriel Herrero Araújo, em continuidade à análise da responsabilidade do sr. Marcelo Teixeira sobre os fatos em análise, nos seguintes termos (Documento Digital nº 191706/2017, fls. 23):

De fato, percebe-se nos autos que o Sr. Marcelo Teixeira envidou esforços para que o processo licitatório fosse concluído antes do término da vigência do contrato nº 49/2011.

[...]

Tal prazo não foi respeitado pelo Sr. Gabriel Herrero Araújo Fernandes, pois elaborou o Termo de Referência nº 115/2016 em 02.06.16 e protocolado na SEFAZ em 03.06.16, apenas 34 (trinta e quatro) dias da data do término do contrato nº 30/2011 (Relatório técnico de defesa, fls. 54/55).

Desse modo, a sanção deve ser aplicada em montante significativo, na mesma linha de decidir dos itens anteriores, em razão da gravidade da conduta.

O responsável, mesmo consciente da data próxima do término do contrato, não demonstrou fato imprevisível que tornasse inviável a celebração de nova contratação por meio de licitação, até mesmo porque havia nítida falha de planejamento do órgão nesse aspecto, e providenciou a prorrogação excepcional, em contrariedade ao art. 57, § 4º, da Lei de Licitações (Lei nº 8.666/1993) - Documento Digital nº 156997/2017, fls. 54/55.



Pode-se extrair do Documento Digital nº 156997/2017, fls. 54, a seguinte passagem da Secex no Relatório Técnico de Defesa, que comprova essa afirmativa:

[...] o gestor tinha conhecimento do vencimento do contrato n. 30/2011/SENF/SEFAZ pois, conforme demonstram os documentos no Anexo_do_Relatório_Técnico_139564_2016_04, fls. 20 a 30, a Gerencia (*sic*) de Formalização de Contratos encaminhou e-mail para o Sr. Gabriel Herrero Araújo Fernandes nos dias 8 de janeiro, 11 de abril, 13 de abril, 14 de abril e 3 de junho de 2016 avisando do vencimento do aludido contrato.

Por esse motivo deve ser aplicada multa senhor Gabriel Herrero, no montante de 30 UPFs, nos moldes do artigo 75, inciso III, da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica do TCE-MT), em conjunto com o artigo 3º, § 3º, da Resolução Normativa nº 17/2016, na forma de fundamentação prevista o art. 286, § 2º, do Regimento Interno deste Tribunal (dispositivo este com a redação dada pela Resolução Normativa nº 10/2017).

Por fim, **recomendo** que haja uma adequada coordenação entre o fiscal de contratos, o controle interno e o setor de planejamento das Secretaria, para que a prorrogação dos contratos seja feita em conformidade com o que estabelece o art. 57 da Lei nº 8.666/1993.

IRREGULARIDADE ACHADO nº 5
RESPONSÁVEIS
MARCELO TEIXEIRA Gerente de Gestão de Contratos de Mão de Obra Período: 01.11.2013 a 31.08.2016.
DIOGO PEDRO GUIMARÃES DE SIQUEIRA Gestor do Contrato nº 01/2014/SENF/SEFAZ Período: 01.01.2014 a 31.03.2016
GABRIEL HERRERO ARAÚJO FERNANDES Técnico Administrativo – Gestor de Serviços Gerais Período: 01.01.2016 a 31.08.2016



JOICE RODRIGUES DE PAULA

Fiscal do Contrato nº 01/2014/SENF/SEFAZ

Período: 01.11.2016 a 31.08.2016

HB 16. Prorrogação contratual em desconformidade com as hipóteses, condições ou limites estabelecidos no art. 57 da Lei nº 8.666/1993.

2.5 Achado nº 5 - Prorrogação de contrato não vantajoso para a Administração Pública (contratos n.ºs 49/2011 e 01/2014).

Individualizando as condutas e pelas razões acima, considero que não é possível atribuir ao Sr. Marcelo Teixeira a responsabilidade em decorrência também quanto a este apontamento, pois o gestor protocolou, com antecedência de mais de um ano do término do Contrato nº 49/2011, os documentos para a realização de novo procedimento licitatório. Nesse particular, verificou-se que o aditamento ocorreu em face de diversas recomendações superiores, alheias à vontade do Sr. Marcelo Teixeira.

Diante do exposto, não acolho a sugestão do Ministério Público de Contas para aplicação de multa individual, e conforme já me manifestei nos achados anteriores, por coerência afastar a responsabilidade do Sr. Marcelo Teixeira.

Por outro lado, no tocante aos responsáveis Diogo Pedro Guimarães de Siqueira, Gabriel Herrero Araújo Fernandes e Joice Rodrigues de Paula, estes apresentaram defesas semelhantes em relação ao Contrato nº 01/2014/SENF/SEFAZ, razão pela qual estas foram analisadas em conjunto.

Quanto ao referido Contrato nº 01/2014, firmado com a empresa Moura e Botelho Silveira Ltda. - ME, cujo objeto era a contratação de serviços contínuos de limpeza e conservação, verifico que ele foi assinado no dia 02/01/2014.

Percebe-se nos autos que no dia 12/02/2014, ou seja, após 10 (dez) dias da assinatura do instrumento contratual, a Sefaz fez a primeira notificação à contratada,



por descumprimento de cláusulas contratuais (Documento Digital nº 188946/2016, fls. 01/06).

Extrai-se dos autos que a empresa deixou de fornecer transportes aos funcionários, não executou ordens de serviços relativas à limpeza de fossa, capinagem e dedetização, limpeza e desinfecção de caixas d'água, falta de funcionários, além de materiais que foram entregues em desacordo com as especificações do contrato, o que motivou nova notificação em 18/03/2014 (Documento Digital nº 188946/2016, fls. 06/12).

Como dito, no dia 18/03/2014 foi reiterada a primeira notificação, bem como foram elencados outros descumprimentos contratuais, tais como falta de material de limpeza, falta de transporte para alguns funcionários, inexecução de serviços sob demanda, atraso de salários e falta de substituição de funcionários.

Ainda assim a empresa teve de ser novamente notificada, desta feita em 16/12/2014, conforme se verifica às fls. 01/02, do Documento Digital nº 188943/2016 – Anexo do Relatório Técnico.

No dia 05/06/2014, a Senhora Maria Célia de Oliveira Pereira, Secretária Adjunta de Administração Fazendária, emitiu Decisão na qual determinou a rescisão unilateral do contrato, por inexecução parcial do objeto, a partir do dia 01/07/2014 (Documento Digital nº 188943/2016, fls. 70/75).

A rescisão foi assinada e publicada na mesma data (Documento Digital nº 188943/2016, fls. 75/79), conforme pode ser conferido pelo extrato contratual ali constante.

Ademais, no dia 27/06/2014, a Sra. Maria Célia decidiu retificar o ato de rescisão e postergar a rescisão contratual até 01/10/2014. Aduziu para tanto que nenhuma das empresas classificadas no Pregão nº 006/2013/SENF/SEFAZ aceitou assumir o objeto do Contrato nº 001/20014/SENF/SEFAZ.



Assim, na mesma data foi assinado e publicado o Termo de Rerratificação ao Termo de Contrato nº 01/2014/SENF/SEFAZ (Documento Digital nº 189564/2016, fls. 65/69).

Não obstante as diversas notificações da contratada, conforme se evidencia nos autos, a Sefaz não rescindiu o contrato, bem como não realizou nova licitação para o serviço, e a empresa continuou executando os serviços de limpeza e conservação e dando continuidade aos reiterados descumprimentos de cláusulas contratuais, como se confere pelas diversas glosas por má prestação dos serviços que se estenderam para o ano de 2016 – Documento Digital nº 189564/2016, fls. 50/56.

Ressalto, ainda, que embora a contratada vinha desde o início do contrato descumprindo reiteradamente o acordo firmado, ainda assim, no dia 03/12/2015, a Sra. Joice Rodrigues de Paula - Fiscal do Contrato - atestou que os serviços eram de qualidade e atendiam as necessidades da SEFAZ/MT, bem como continuava sendo vantajoso para a administração, visto que os valores continuavam os mesmos (Documento Digital nº 188943/2016, fls. 45). Vejamos:

Atesto que os serviços prestados pela empresa são de qualidade e tem atendido as necessidades da SEFAZ/MT e todas as cláusulas contratuais estabelecidas. (*sic*)

Informo ainda que o Contrato nº 001/2014/SENF/SEFAZ, continua sendo vantajoso para a Administração, uma vez que os valores contratuais continuam os mesmos.

Ora, a fiscal do contrato tinha conhecimento de que a contratada não vinha cumprindo a contento a avença contratual, uma vez que ela mesma havia notificado anteriormente a empresa acerca dos problemas apresentados na execução contratual, como bem apontado pela Secex no Documento Digital nº 156997/2017, às fls. 71, como pode ser comprovado por um dos Anexos do Relatório Técnico - Documento Digital nº 139564/2016, às fls. 45 e 49/59.



Por essa razão, a declaração feita por ela não reflete a realidade dos fatos que vinham ocorrendo na execução contratual, seja no aspecto formal, seja na efetiva prestação dos serviços. Isto é, havia efetivamente as recorrentes irregularidades na execução contratual consistentes na falta de papel higiênico, na falta de depósito de FGTS dos funcionários, na falta de pagamento de férias, no atraso de salários, na inexecução de ordens de serviço e na falta de materiais, dentre outros.

Assim, acolho a sugestão do Ministério Público de Contas e mantenho o apontamento, com aplicação de **multa individualizada** aos senhores Diogo Pedro Guimarães de Siqueira, Gabriel Herrero Araújo Fernandes e Joice Rodrigues de Paula, no montante de 10 UPFs-MT, ou seja, no valor máximo para a classificação desta irregularidade como grave, nos termos do art. 3º, inciso II, alínea “a”, da Resolução Normativa nº 17/2016.

Além disso, ainda expeço **determinação** à atual gestão da SEFAZ/MT para que realize a efetiva fiscalização dos contratos administrativos, de modo que não se prorroguem aqueles que não se mostrem vantajosos efetivamente para a administração pública e apliquem as penalidades cabíveis em caso de falhas na prestação dos serviços, e caso estas sejam reiteradas, que se rescindam tais contratos unilateralmente, após o devido contraditório, com as sanções daí decorrentes.

IRREGULARIDADE ACHADO nº 6
RESPONSÁVEIS
ANDREIA OLIVEIRA SABÓIA RIBEIRO WARTHA Chefe da UJF/GSF/SEFAZ Período: 01.01.2016 a 31.08.2016.
MARIA CÉLIA DE OLIVEIRA PEREIRA Secretária Adjunta Executiva Período: 01.01.2015 a 31.08.2016.
ADILSON GARCIA RÚBIO Secretário Adjunto da Receita Pública Período: 01.5.2015 a 31.5.2015
FERNANDO CARLOS FERNANDES DIAS



ex- Secretário Adjunto de Administração Fazendária
Período: 01.5.2015 a 30.12.2015

NAIME MÁRCIO MARTINS MORAES
ex- Secretário Adjunto de Administração Fazendária
Período: 01.1.2016 a 2.8.2016

CARLOS ANTONIO DA ROCHA
Secretário Adjunto do Tesouro Estadual
Período: 08.12.2015 a 22.12.2015

HB 05. Ocorrência de irregularidades na execução dos contratos (Lei nº 8.666/1993, art. 38, parágrafo único).

2.6 Achado nº 6 – Falta de parecer jurídico nos termos aditivos aos contratos n.ºs 30/2011, 49/2011, 21/2013 e 01/2014.

Os referidos responsáveis apresentaram os mesmos argumentos, ou seja, cópia da defesa da Sra. Andrea Oliveira Saboia Ribeiro Wartha – Assessora Jurídica, razão pela qual foram analisados conjuntamente pela Secex.

Anoto que a Lei nº 8.666/1993 tem várias condicionantes para o aditamento contratual, dentre elas, o art. 38, inciso VI, determina as providências a serem tomadas quando do aditamento contratual, inclusive a necessidade da expedição de parecer jurídico:

Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:

[...]

VI - pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade;

Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

No caso em análise, ficou constatado que não foram emitidos pareceres jurídicos no 7º Termo Aditivo ao Contrato nº 30/2011, no 14º Termo Aditivo ao Contrato nº 49/2011, no 4º Termo Aditivo ao Contrato nº 21/2013, bem como no 4º Termo Aditivo



ao Contrato nº 01/2014.

Assim, o parecer jurídico é parte integrante da fase interna do processo administrativo, e constitui condição de validade das minutas de aditamento, logo, a sua ausência torna o ato inválido. Essa é uma situação deveras grave.

Todo gestor público deve agir com zelo, diligência e estar atento aos mandamentos legais. No caso em exame, o gestor deveria, antes de assinar o aditamento contratual, exigir a emissão de parecer acerca da aditamento contratual, conforme os mandamentos legais.

Como se observa da defesa apresentada por Andrea Oliveira Saboia Ribeiro Wartha – Assessora Jurídica - no Documento Digital nº 219283/2016, às fls. 15/16, a metodologia de trabalho então adotada naquela unidade para o aditamento dos contratos era de somente apor uma assinatura de conformidade às minutas apresentadas, após o exame jurídico da legalidade do procedimento, o que era ratificado pelo Chefe de gabinete.

Ora, em que pese a alegação da defesa, o art. 38, da Lei de Licitações é claro em exigir parecer formal do setor jurídico e não mera aposição de “conformidade” com a pretensão de aditivo. Nesse sentido é a posição de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, que, ao compilar julgados do TCU, assim se pronuncia sobre o tema (*in* FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Nos Tribunais de Contas Importância do Parecer Jurídico. *Fórum Administrativo – Direito Público – FA*, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, mar. 2001. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=73>>. Acesso em: 9 abr. 2018):

PARECER JURÍDICO - ART. 38 da Lei nº 8.666/93

O parecer emitido pelo órgão jurídico deve ficar no processo.



(BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo nº TC 004.869/95-8, Decisão n.º 108/95. Relator: Ministro Paulo Affonso Martins de Oliveira. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 29 de maio 1995, p. 7616)

Desse modo, na essência, havia o exame jurídico preconizado pela Lei, na forma de concordância com a justificativa jurídica feita pela Gerência de Gestão de Contratos. Mas a adoção desse procedimento simplificado, como pode ser verificado às fls. 32, do Documento Digital nº 219283/2016, não contempla o quanto determinado pela Lei de Licitações com relação a essa formalidade essencial, e não pode ser admitido como ideal na rotina da administração pública.

Por outro lado, não obstante a ausência formal dos referidos pareceres, ficou demonstrado nos autos, igualmente por meio da defesa da Senhora Andrea Oliveira Saboia Ribeiro Wartha, que os pareceres jurídicos passaram a ser emitidos regularmente nos aditamentos contratuais, a partir do mês de julho de 2016, o que demonstra a voluntariedade na correção dos rumos quanto ao achado em questão, conforme se verifica do Documento Digital nº 219283/2016, fls. 54/62.

Assim, diante da ausência de dolo, bem como pelo motivo de que não ficou evidenciado prejuízo aos cofres públicos, além do que a conduta irregular não teve continuidade, haja vista que houve a adoção de providências para corrigir a situação, mantenho o apontamento, com **determinação** à atual gestão, para que exija do setor jurídico do órgão, a obrigatoriedade do parecer jurídico nos termos aditivos aos contratos, em cumprimento ao art. 38, da Lei de Licitações (Lei nº 8.666/1993).

IRREGULARIDADE ACHADO nº 7
RESPONSÁVEIS
KEYLLA SÂMIA MENDONÇA REIS Analista Administrativo - Contadora Período: 01.1.2014 a 31.8.2016.
ROSELANE BARBOSA FRANÇA



Analista Administrativo
Período: 01.1.2014 a 31.8.2016

MOURA E BOTELHO SILVEIRA Ltda.-ME

CNPJ 10.517.972/0001-01
Resp. Enilson Divino de Moura
Período: 04.11.2013 a 31.8.2016

HB 10. Ocorrência de irregularidades nas alterações e/ou atualizações do valor contratual (art. 57, art. 65 c/c arts. 40, XI, 55, III da Lei nº 8.666/1993).

2.7 Achado nº 7 – Controle ineficaz na conferência das planilhas de repactuações nos contratos n.ºs 21/2013 e 01/2014.

No tocante a este apontamento, embora as defendentes Senhora Keylla Sâmia Mendonça Reis e Senhora Roselane Barbosa de França tenham alegado que não houve a intenção de conduta incorreta ou que tenham feito a análise com descaso, tal assertiva não deve prosperar pelas seguintes razões:

Primeiro: porque há um quadro de servidores na SEFAZ/MT que desempenham suas funções nos trabalhos de fiscalização de contratos. Nesse caso, a escolha não depende da pessoa do Secretário. Caso assim fosse, não se justificaria a designação do fiscal, ou mesmo outras designações de funções específicas e operacionais na Secretaria.

Segundo: as defendentes são Analistas Administrativas – contadoras. Portanto, não devem prosperar suas alegações quanto ao grau de dificuldade para análise de tais planilhas, em face das diferentes alíquotas para algumas cidades, bem como variadas jornadas de trabalhos dentro de alguns postos de trabalho, haja vista que possuem a habilitação formal e o conhecimento específico para o desempenho dessas atividades.

O certo é que quem era responsável pela formação dos preços na Secretaria, os quais devem ser obtidos através de pesquisas no mercado, ou mesmo,



consultas em outros processos licitatórios de outros órgãos, não as fez. E não as fez porque alegou-se a existência de entendimentos de que a responsabilidade seria sempre do superior hierárquico.

Aliás, isto precisa mudar. Deve-se atribuir a responsabilidade a quem praticou o ato de forma danosa ou deixou de praticar o ato com o zelo necessário, com a devida delimitação de quem deu causa à conduta no caso concreto.

Por isso, certamente que situações como esta poderiam ser minimizadas, mediante atuação mais eficiente por parte dos controladores internos. Porém, o que se constata é que há pouca interferência desses profissionais nas ações de verificação de procedimentos internos, mesmo quando os procedimentos se referem à verificação de preços das contratações.

Cabe uma digressão aqui. A nomeação para exercer funções de carreira no serviço público ocorre em razão do preenchimento de cargos criados por lei, cuja pessoa que o exerce é egressa de prévia seleção em concurso público.

Entretanto, em se tratando de gestão, a regra é de que os cargos sejam em comissão, em princípio de livre escolha do gestor máximo da entidade. Essa escolha pode ser de servidor efetivo ou não, a depender das normas específicas, e os cargos sempre são referentes a funções relacionadas à finalidade da instituição, ou à gestão do órgão ou da instituição.

Neste caso, a equipe técnica constatou o pagamento a maior do **Contrato nº 21/2013/SENF/SEFAZ**, firmado com a empresa Moura e Botelho Silveira Ltda. – ME, que tratava da contratação de serviços continuados de copeira e cozinheira.

Ficou evidenciada alteração no percentual de lucro para os postos de cozinheira, 8 horas, no município de Cocalinho, de 13,8002% para 16%, e no município de Vila Rica, de 13,5010% para 16% (Documento Digital nº 156997/2017, fls. 101/102).



Assim, como bem aponta a Secex, houve divergência nos cálculos do item “G”, do Submódulo 4.5, “incidência do submódulo 4.1 sobre o custo de reposição”, e nos itens 4.4, “provisão para rescisão”, e 4.5, “custo de reposição do profissional ausente”, do Quadro Resumo Módulo 4 (Documento Digital nº 156997/2017, fls. 102).

Nos cálculos elaborados pela equipe técnica, ficou constatado que as alterações refletiram sobremaneira no cálculo dos tributos, onerando-os. Todas as discrepâncias encontradas foram demonstradas nas planilhas elaboradas nos testes de auditoria e anexadas no relatório (Documento Digital nº 189264/2016, fls. 72 a 76).

Diante das alterações acima descritas, por conta da assinatura do 1º Termo Aditivo, o Contrato nº 21/2013/SENF/SEFAZ foi pago com superfaturamento de R\$ 157,70 mensais, perfazendo o valor anual de R\$ 1.892,40 (um mil, oitocentos e noventa e dois reais e quarenta centavos).

Quanto ao 3º Termo Aditivo, foi apontado que na repactuação houve superfaturamento no valor de R\$ 162,72, cujo valor anual foi de R\$ 1.952,64, conforme demonstrado na tabela 7, às fls. 103, do Documento Digital nº 156997/2017.

Já em relação ao 5º Termo Aditivo, foi apurada a divergência nas planilhas de repactuação no valor de R\$ 175,94 mensais, cujo valor anual foi de R\$ 2.111,28, conforme detalhado na tabela 8, às fls. 104, do Documento Digital nº 156997/2017 .

Desse modo, sintetizando os valores pagos a maior por conta do Contrato nº 21/2013/SENF/SEFAZ, e individualizando os responsáveis, evidencia-se o seguinte:

Descrição	Data inicial	Data final	Responsáveis	Valor a ser restituído R\$
1º Termo Aditivo	01/01/14	31/12/14	Keylla Sâmia Mendonça Reis e Moura e Botelho Silveira Ltda.-	



			ME	1.892,40
3º Termo Aditivo	01/01/14	31/12/15	Roselane Barbosa de França e Moura e Botelho Silveira Ltda.- ME	1.952,64
5º Termo Aditivo	01/01/16	31/08/14	Roselane Barbosa de França e Moura e Botelho Silveira Ltda.- ME	1.301,76
TOTAL				R\$ 5.147,80

No tocante ao 5º Termo Aditivo, a divergência apurada pela Secex nas planilhas de repactuação do Contrato nº 21/2013/SENF/SEFAZ, foi no valor de R\$ 175,94 mensais, e o valor anual de R\$ 2.111,28.

Todavia, o valor considerado para fins de ressarcimento foi de R\$ 1.301,76, tendo em vista que a SEFAZ, até a data de 31/08/2016, ainda não havia pago a repactuação autorizada.

Com relação ao **Contrato nº 01/2014/SENF/SEFAZ**, que teve por objeto a prestação de serviços continuados de limpeza e conservação, ficou constatado nos autos que foram feitas duas repactuações em decorrência de homologações de Convenções Coletivas de Trabalho pelo Ministério do Trabalho e Emprego (1º e 3º Termos Aditivos), conforme demonstrado no quadro adiante:

Descrição	Data inicial	Data final	Responsáveis	Valor a ser restituído R\$
1º Termo Aditivo	01/01/14	31/12/14	Keylla Sâmia Mendonça Reis e Moura e Botelho Silveira Ltda.- ME	25.111,52
3º Termo Aditivo	01/01/15	31/12/15	Roselane Barbosa de França e Moura e Botelho Silveira Ltda. - ME	58.487,78
	1/1/2016	31/8/2016		38.991,85
TOTAL				R\$ 122.591,15



Assim, ficou demonstrada a diferença paga a maior no valor de **R\$ 5.147,80** (cinco mil, cento e quarenta e sete reais e oitenta centavos), no Contrato nº 21/2013/SENF/SEFAZ (Documento Digital nº 190144/2016), e no valor de **R\$ 122.591,15** (cento e vinte e dois mil, quinhentos e noventa e um reais e quinze centavos), no Contrato nº 01/2014/SENF/SEFAZ (Documento Digital nº 190143/2016), firmados com a empresa Moura e Botelho Silveira Ltda. - ME.

Desse modo, embora a contratada tenha alegado que a SEFAZ havia parcelado o valor em 4 (quatro) parcelas e imediatamente passou a glosar o pagamento das notas fiscais (Documento Digital nº 7175/2017 – fls. 2), não há nos autos nenhum documento que comprove que os valores foram retidos de fato.

Pelas razões expostas, aplico a devida **multa** às Senhoras Keylla Sâmia Mendonça Reis e Roselane Barbosa de França, a título pedagógico, uma vez que detinham presumível conhecimento técnico suficiente para evitar a irregularidade, posto serem Analistas Administrativas, com formação na área de contabilidade e ainda assim avalizaram cálculos incorretos.

Todavia, assim como em achados anteriores, dada a gravidade da conduta verificada neste apontamento, a sanção deve ser aplicada em montante superior aos limites da classificação da irregularidade como grave, dentro do patamar estabelecido pelo art. 75, da Lei Orgânica do TCE-MT. Do contrário, a multa se mostrará irrisória ante a conduta.

Dessa maneira, fixo a **multa** de **10 UPFs-MT**, individualmente, às Senhoras Keylla Sâmia Mendonça Reis - Analista Administrativo – Contadora e Roselane Barbosa de França - Analista Administrativo, com fulcro no art. 75, inciso III, da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica do TCE-MT), em conjunto com o art. 3º, inciso II, “a”, da Resolução Normativa nº 17/2016.

Acolho as sugestões da unidade técnica e do *Parquet* de Contas, no



sentido de **determinar** à atual gestão da SEFAZ-MT para que realize a **instauração de processo administrativo** objetivando apurar a responsabilidade e, conseqüentemente, a imputação de penalidades à contratada, empresa Moura e Botelho Silveira Ltda. – ME, conforme previsto nas Cláusulas 10ª e 11ª, dos referidos contratos nº 21/2013 e 01/2014.

IRREGULARIDADE ACHADO nº 8
RESPONSÁVEIS
GABRIEL HERRERO ARAÚJO FERNANDES Técnico Administrativo - Gestor da Gerência de Serviços Gerais Período: 01.1.2016 a 31.8.2016.
JOICE RODRIGUES DE PAULA Fiscal do contrato Período: 01.1.2016 a 31.8.2016
EB-05. Ineficiência dos procedimentos de controle dos sistemas administrativos (art. 37, caput, da Constituição Federal; art. 161, V, da Resolução Normativa do TCE-MT nº 14/2007).
2.8 Achado nº 8 – Ineficiência no acompanhamento da entrega dos materiais de limpeza necessários à prestação dos serviços relativos ao contrato nº 01/2014.

As defesas apresentadas pelo Sr. Gabriel e pela Sra. Joice são semelhantes, razão pela qual foram analisadas conjuntamente pela Secex.

Antes de adentrar no exame de cada nuance que envolve este achado, julgo pertinente delimitar as premissas do meu posicionamento quanto à figura do fiscal do contrato, o qual é essencial para a correta execução dos contratos na Administração Pública.

Essa exigência está prevista no art. 67, da Lei nº 8.666/1993, que assim dispõe sobre o papel do fiscal de contrato:

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.

§ 1º O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

§ 2º As decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes.

Pelas razões expostas, não há como afastar a responsabilidade da fiscal do contrato, considerando que, ao deixar de proceder as devidas conferências dos materiais entregues, contribuiu sobremaneira para a ocorrência deste apontamento.

Além dessa exigência legal, este Tribunal tem orientado aos fiscalizados para a necessidade de cumprimento da legislação em relação à figura e ao papel dos fiscais de contrato. Nesse sentido, editou a Súmula 05, que assim determina:

A execução de contratos administrativos deve ser acompanhada e fiscalizada por um representante do órgão contratante especialmente designado para tal fim.

Importante destacar, ainda, que este Tribunal, mediante a edição da Súmula 12, assim preceitua:

A mera designação formal de fiscal de contrato não é suficiente para atender às exigências dispostas no artigo 67 da Lei 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.

Certamente que uma das funções do fiscal de contrato **é justamente proceder a devida conferência no ato de recebimento dos produtos**, de acordo com



os critérios e as normas atinentes à matéria, uma vez que a regra estipula que a liquidação só **deve ocorrer após a comprovação da efetiva prestação do serviço ou da entrega do material.**

Sem qualquer sombra de dúvida, que a **conferência é de competência exclusiva do fiscal do contrato oficialmente designado**, cabendo-lhe, portanto, atestar o recebimento do produtos, o que não evidenciou-se no presente caso.

O fiscal deve ser diligente no acompanhamento da execução do contrato, não atestando de forma desatenta a prestação do serviço, a entrega do bem, a realização da obra, pois esses atos compõem a liquidação da despesa, reconhecem o implemento da condição por parte do contratado, fazendo nascer para ele um crédito perante a Administração, permitindo a autoridade competente realizar o devido pagamento.

No caso em exame, ficou comprovada nos autos a ineficiência no acompanhamento da entrega dos materiais de limpeza, necessários à prestação dos serviços relativos ao Contrato nº 01/2014, conforme bem apontado pela Secex, no Relatório de Análise de Defesa (Documento Digital nº 156997/2017, fls. 128):

A equipe técnica ao realizar auditoria “in loco” verificou que o gestor do contrato, Sr. Gabriel Herrero Araújo Fernandes, não designou representante da Administração para acompanhar a entrega do material, assinar a “Relação de Material” e encaminhá-la para a fiscal do contrato para fins de controle e atesto. [...]

A omissão do gestor do Contrato n. 1/2014 em coordenar o roteiro da fiscalização do contrato e a falta de indicação de responsável para acompanhar a entrega das mercadorias corroboraram para que houvesse descontrole na quantidade e qualidade do material entregue. A equipe técnica verificou que a recepção dos materiais na sede é realizada pelas duas líderes da própria empresa Moura e Botelho Silveira Ltda. e a “Relação de Material” não é arquivada de maneira adequada.

Nos postos fiscais a mercadoria é enviada com a nota fiscal, por transportadora, e recepcionada pelo fiscal tributário de plantão.

Nota-se que também não há controle da mercadoria enviada aos postos fiscais, pois não foram criadas rotinas pelo gestor para verificar a quantidade entregue e armazenar a nota fiscal, da forma prevista na cláusula 2.3.1.9 do contrato n. 1/2014.

A fiscal do contrato, Sra. Joice Rodrigues de Paula afirmou, em entrevista realizada pela equipe técnica, que não recebe os materiais porque são entregues antes dela chegar ao trabalho (8 horas da manhã).



Dessa maneira, incontestemente a responsabilidade da senhora Joice pelos eventos em exame, na qualidade de fiscal do contrato.

Ademais, a omissão da fiscal do contrato em comunicar ao gestor do contrato a ocorrência de irregularidades e a ausência de orientação prévia pelo superior hierárquico contribuíram para que houvesse o descontrole da quantidade de material entregue, em confronto com a quantidade paga pela SEFAZ.

Quanto ao senhor Gabriel Herrero Araújo Fernandes, na qualidade de gestor do contrato, deveria ter elaborado um manual de rotinas e procedimentos para evitar que falhas como esta viessem a ocorrer. Ou seja, nessa condição tinha superioridade hierárquica para agir, com plenas condições de impedir a ocorrência dessa irregularidade.

Em suma, a ausência de regular liquidação e adequado recebimento de mercadorias é situação deveras grave, pois dá margem a desvio de materiais ou o pagamento por serviços não prestados, em elevado potencial de dano ao erário. Daí porque deve ser coibida com rigor.

Assim, não há como afastar a responsabilidade, tanto do gestor quanto da fiscal do contrato, e a **multa** pedagógica em desfavor do senhor Gabriel Herrero Araújo Fernandes e da senhora Joice Rodrigues de Paula é medida necessária para que fatos como este não ocorram nos próximos contratos.

Essa multa deve ser fixada em 30 UPFs-MT para cada responsável, em patamar superior aos estreitos limites impostos pelo art. 3º, inciso II, alínea “a”, da Resolução Normativa nº 17/2016, com a mesma fundamentação dos achados anteriores nesse aspecto, em decorrência da gravidade da conduta.

Necessário, ainda, **determinar** ao atual gestor da SEFAZ para que



monitore a criação de rotinas, dentro da GSEG, para acompanhar a fiscalização de todos os contratos sob sua supervisão.

IRREGULARIDADE ACHADO nº 9
RESPONSÁVEL
GABRIEL HERRERO ARAÚJO FERNANDES Técnico Administrativo - Gestor da Gerência de Serviços Gerais Período: 01.1.2016 a 31.8.2016.
HB-15. Ineficiência no acompanhamento e fiscalização da execução contratual pelo representante da Administração especialmente designado (art. 67, da Lei nº 8.666/1993).
2.9 Achado nº 9 – Descumprimento de cláusulas contratuais ao não elaborar relatórios de apuração da qualidade dos serviços prestados nos contratos n.ºs 1/2014, 21/2015 e 28/2015.

Os referidos contratos versam respectivamente sobre os seguintes objetos:

- **Contrato nº 1/2014**, cujo objeto é a prestação de serviços continuados de limpeza, asseio e conservação, com fornecimento de mão-de-obra (Pregão nº 6/2013. Moura e Botelho Silveira Ltda.- ME).

[...] a cláusula 4.8 dispõe : “para acompanhamento e avaliação dos serviços prestados pela Contratada, será aplicado, trimestralmente, instrumento de medição: formulário de Avaliação de Desempenho dos Serviços dos postos de trabalho”.

- **Contrato nº 21/2015**, cujo objeto é a prestação de serviços continuados de movimentação de mercadorias (Pregão nº 4/2014. Liderança Limpeza e Conservação Ltda.).

[...] a cláusula 4.8: dispõe “para acompanhamento e avaliação dos serviços prestados pela Contratada, será aplicado, trimestralmente, instrumento de medição: formulário de Avaliação de Desempenho dos Serviços dos postos de trabalho”.



- **Contrato nº 28/2015**, cujo objeto é a prestação de serviços de logística em estacionamento de veículos (Pregão nº 3/2015. Luppa Administradora de Serviços e Representações Comerciais Ltda.).

[...] a cláusula 4.2: dispõe “a Avaliação da qualidade dos serviços contratados será realizada em conformidade com o estabelecido no ANEXO I e observando as obrigações insertas neste Contrato”.

Este achado é similar ao achado nº 8, o qual versa sobre a ineficiência no acompanhamento da entrega dos materiais de limpeza.

Já o achado nº 9, ora em debate, trata do descumprimento de cláusulas contratuais, em face da não elaboração de relatórios de apuração da qualidade dos serviços prestados nos contratos.

Como bem apontado pela Secex, “o gestor dos contratos n. 1/2014, 21/2015 e 28/2015, Sr. Gabriel Herrero Araújo Fernandes, descumpriu o artigo 81 da IN n. 1/2011/SEFAZ ao não designar um responsável para elaborar tais relatórios” (Documento Digital nº 156997/2017, fls. 140).

Assim, para manter a minha coerência, pelas mesmas razões acima declinadas, a imputação de **multa** pedagógica ao Sr. Gabriel Herrero Araújo Fernandes no montante de 30 UPFs-MT é medida necessária para sancionar a conduta em apreço, em patamar superior aos estreitos limites impostos pelo art. 3º, inciso II, alínea “a”, da Resolução Normativa nº 17/2016, em decorrência da gravidade da conduta, pois a ausência de relatórios acerca da qualidade dos serviços dá margem ao pagamento por serviços não prestados, em detrimento do erário.

Além disso, é necessária a expedição de **determinação** para que o atual gestor da SEFAZ monitore a criação de rotinas, dentro da GSEG, para acompanhar a



fiscalização de todos os contratos sob sua supervisão.

IRREGULARIDADE ACHADO nº 10
RESPONSÁVEIS
MOURA E BOTELHO SILVEIRA LTDA. – ME CNPJ 10.517.972/0001-01 Resp. Enilson Divino de Moura Período: 04.11.2013 a 31.8.2016
GABRIEL HERRERO ARAÚJO FERNANDES Técnico Administrativo - Gestor da Gerência de Serviços Gerais Período: 01.1.2016 a 31.8.2016.
JOICE RODRIGUES DE PAULA Fiscal do contrato Período: 01.1.2016 a 31.8.2016
HB-99. Irregularidade referente à Contrato, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa do TCE-MT nº 17/2010.
2.10 Achado nº 10 – Pagamento indevido por serviços amparados por documentação fraudulenta (contratos n.ºs 21/2013 e 01/2014).

Neste caso, a Secex constatou que não foram efetuados os recolhimentos das GRF-FGTS dos funcionários que prestaram serviços na SEFAZ, conforme extratos individualizados dos funcionários terceirizados, referentes às competências de janeiro a março de 2015, julho a dezembro de 2015, janeiro de 2016, e março e abril de 2016.

Os contratos firmados, assim estabeleciam:

- **Contrato nº 1/2014.** Cláusula terceira “Das obrigações da contratada”. 3.14.15. Arcar com todos os encargos sociais e trabalhistas, previstos na legislação vigente e de quaisquer outros em decorrência da sua condição de empregadora, no que diz respeito aos seus empregados.

- **Contrato nº 21/2013.** Cláusula terceira “Das obrigações da contratada”. 3.21.29. Arcar com todos os encargos sociais e trabalhistas, previstos na legislação vigente e de quaisquer outros em decorrência da sua condição



de empregadora, no que diz respeito aos seus empregados.

No caso em exame, a equipe técnica deste Tribunal constatou que não foi recolhido o FGTS dos meses de **janeiro a agosto de 2014; novembro e dezembro de 2014; março e abril de 2015; março e abril de 2016**, conforme o Documento Digital nº 189806/2016 – fls. 88 e 89.

Ademais, pelo valor pago mensalmente à contratada, já estava incluso o FGTS dos funcionários terceirizados. Assim, os documentos comprobatórios dos respectivos recolhimentos foram apresentados mensalmente para a contratante, os quais foram recebidos e aceitos pelo gestor e pela fiscal do contrato, conforme exposto pela equipe técnica (documento digital nº 156997/2017 – fls. 145).

Não obstante as documentações de quitações apresentadas, funcionários da empresa Moura e Botelho Silveira Ltda. apresentaram diversas reclamações de que não foram creditados os depósitos de FGTS em suas contas vinculadas.

Diante do exposto, conforme consta do Ofício nº 079/2014/CAC/SAAF-SEFAZ (documento digital nº 189806/2016 – fls. 83), foi solicitado que a contratada apresentasse os extratos analíticos das contas vinculadas do FGTS de todos os empregados que faziam parte dos Contratos n.ºs 01/2014 e 021/2013.

Nesta esteira, restou demonstrado nos autos que a contratada apresentou guias, com comprovantes de **recolhimentos falsos** nas prestações de contas dos referidos meses, conforme informação prestada pela instituição financeira arrecadadora (documento digital nº 189806/2016 – fls. 89).

Verifica-se pelas fls. 90, do Documento Digital nº 189806/2016, emitido pelo Sr. Eduardo Conte Righes – Coordenador de Filial – SE, Arrecadação e Repasse, que o documento apresentado pela contratada não tinha autenticidade, motivo pelo qual, após ciência da falsificação, comunicou o fato à Polícia Federal, mediante o Ofício nº



042/2016.

O Código Penal dispõe sobre a tipicidade da conduta em apreço:

Art. 297 - Falsificar, no todo ou em parte, documento público, ou alterar documento público verdadeiro:

Pena - reclusão, de dois a seis anos, e multa.

Assim, não se pode negar que a falha de fato ocorreu e deve ser ressaltado, com uma gravidade ímpar, pois documentos falsos foram apresentados pela contratada, em uma tentativa de mascarar a inexecução de obrigação contratual, em detrimento da Administração Pública, o que pode gerar sanção contra aquela.

Por outro lado, é importante destacar que o Sr. Frederico Alexandre Sejópolis - Coordenador de Aquisições e Contratos, e o Sr. Marcelo Teixeira – Gerente de Gestão de Contratos e Mão de Obra da SEFAZ, adotaram as medidas cabíveis quando tomaram ciência do ocorrido, o que demonstra que o órgão como um todo tomou providências quanto ao fato de veras grave.

Por outro lado, não visualizo nos autos nenhuma evidência de que houve dolo por parte do gestor do contrato e da fiscal do contrato quanto à conduta da empresa. Por outro lado, foram beneficiados em face das medidas adotadas perante as autoridades competentes, pelos demais componentes da administração referidos.

Quanto ao agir da empresa, verifica-se o que dispõe o art. 87, da Lei nº 8.666/1993:

Art. 87. Pela inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções:

[...]

II - multa, na forma prevista no instrumento convocatório ou no



contrato;

Dessa forma, deve ser aplicada penalidade à contratada, após regular processo administrativo com oportunidade de contraditório.

Quanto aos responsáveis, conforme já me manifestei, não visualizo neste caso que tenha havido dolo ou má-fé por parte do gestor e da fiscal de contrato, uma vez que foram adotadas as medidas cabíveis ao se tomar conhecimento do ocorrido, bem como não há nenhuma prova de anuência com o comportamento da contratada diante da apresentação de extratos falsos de FGTS. Nesse ponto discordo do Ministério Público de Contas.

Contudo, a conduta da empresa deve ser objeto de apuração no âmbito administrativo, e, se for o caso, aplicação das sanções cabíveis, além de envio de cópia dos autos ao Ministério Público estadual para apuração da conduta.

Entretanto, concordo quanto às **determinações** sugeridas, para que haja a criação de rotinas mais rígidas, bem como pela **instauração de processo administrativo** para apuração de responsabilidade e para imposição de penalidades à empresa Moura e Botelho Silveira Ltda. - ME, em face da apresentação de documento falso, conforme previsto nas Cláusulas 10ª e 11ª, dos Contratos nºs 21/2013 e 01/2014.

Além disso, deve haver o envio de cópia dos autos ao Ministério Público Estadual para apuração da conduta da empresa contratada Moura e Botelho Silveira Ltda. - ME.

IRREGULARIDADE ACHADO nº 11

RESPONSÁVEL

MARIA CÉLIA DE OLIVEIRA PEREIRA

Secretária Adjunta Executiva

Período: 01.1.2015 a 31.8.2016.



EB-03. Não-observância do princípio da segregação de funções nas atividades de autorização, aprovação, execução, controle e contabilização das operações (art. 37, caput, da Constituição Federal).

2.11 Achado nº 11 – Inobservância do princípio da segregação de funções no Contrato nº 49/2011.

O Contrato nº 49/2011 foi firmado com a empresa DSS Construção Telecomunicação e Informática Ltda., cujo objeto era a prestação de serviços continuados de digitação, suporte em processamento de dados e supervisão dos serviços, para transcrição de dados e processamento de informações.

No presente achado de auditoria, verificou-se que o Sr. Marcelo Teixeira era o gestor do contrato, e ao mesmo tempo tinha sido designado pela Sra. Maria Célia como fiscal desse mesmo contrato, por meio da Portaria nº 081/2014/SAAF-SEFAZ (Documento Digital nº 189806/2016 – fls. 97).

A Constituição Federal estabelece que a administração pública direta e indireta de que qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Nesse aspecto, é importante destacar qual é a função de um gestor de contrato e qual é o papel do fiscal de contrato. O gestor do contrato tem por finalidade checar os aspectos voltados à manutenção formal, controle de prazos, bem como o gerenciamento geral da relação contratual. Assim, a gestão geralmente fica a cargo de um determinado setor do órgão.

Por outro lado, a fiscalização é exercida por um servidor do quadro próprio da administração e deve ser formalmente designado para tal mister. Neste caso, cabe



ao fiscal do contrato cuidar e checar a efetiva execução contratual, qual seja, a fiscalização é pontual.

Este Tribunal já deliberou acerca da matéria, mediante a Resolução de Consulta nº 31/2010, que assim dispõe:

Resolução de Consulta nº 31/2010 (DOE, 07/05/2010). Pessoal. Acumulação remunerada de cargos, empregos e funções. Segregação de Funções. Acumulação das funções de ordenador de despesa e contador. Impossibilidade.

A segregação de funções é princípio básico do sistema de controle interno que consiste na separação das funções de autorização, execução, controle e contabilização das operações. Significa que nenhum agente público deve controlar todas as fases inerentes a uma operação, ou seja, cada fase deve ser executada por pessoas e setores independentes entre si, possibilitando a realização de um controle cruzado. Nesses termos, é vedado a acumulação das funções de ordenador de despesa e gestor com a de contador.

Ressalto, ainda, que tal entendimento foi consolidado posteriormente neste Tribunal de Contas por ocasião da edição da supracitada Súmula nº 005.

Assim, é recomendável que sempre que a estrutura organizacional e funcional dos órgãos/entidades da Administração Pública possibilitar, haja a segregação das tarefas de gestão e de fiscalização dos contratos administrativos, evitando que essas atividades sejam realizadas por um mesmo responsável.

Pelas razões expostas, embora não tenha sido apontado dano ao erário, não acolho a sugestão do Ministério Público de Contas no sentido de **aplicar multa** à Sra. Maria Célia de Oliveira Pereira.

Por outro lado, diante da inequívoca ocorrência da irregularidade, cabe



determinar ao atual gestor da SEFAZ para que designe um servidor responsável pela fiscalização dos contratos firmados pela entidade, nos termos estabelecidos no art. 67, da Lei nº 8.666/1993, com observância do princípio da segregação das funções, não nomeando a mesma pessoa quer já seja a gerente do contrato respectivo.

DISPOSITIVO

Diante do exposto, nos termos do art. 1º, inciso XV, da Lei Complementar nº 269/2007, c/c o art. 29, inciso XXI, da Resolução Normativa nº 14/2007 (com redação dada pela Resolução Normativa nº 5/2016), acolho parcialmente o Parecer nº 2.669/2017, do Ministério Público de Contas, da lavra do Procurador Gustavo Coelho Deschamps, e **voto** no sentido de:

I- Conhecer o relatório de Auditoria de Conformidade, realizada pela Secretaria de Controle Externo, com o objetivo de fiscalizar os contratos de prestação de serviços continuados no âmbito da SEFAZ-MT, relativos ao exercício de 2016;

II- Afastar a responsabilidade do senhor Marcelo Teixeira - Gerente de Gestão de Contratos de Mão de Obra da SEFAZ-MT, no tocante aos **Achados nºs 4 e 5**;

III- Declarar à revelia dos senhores Fernando Carlos Fernandes Dias e Carlos Antônio da Rocha, nos termos do art. 140, § 1º, do Regimento Interno do TCE-MT, c/c o art. 6º, parágrafo único, da Lei Complementar nº 269/2007;

IV- Aplicar multa individual de 50 UPFs-MT ao Sr. Marcelo Teixeira – Gerente de Gestão de Mão de Obra, com base no artigo 75, inciso III, da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica do TCE-MT), em conjunto com o artigo 3º, § 3º, da Resolução Normativa nº 17/2016, das quais **30 UPFs-MT** são decorrentes da irregularidade **HB 05 - Achado nº 1** (aceitação de garantia em desconformidade com a



Lei nº 8.666/1993 nos contratos n.ºs 49/2011, 21/2013 e 01/2014), e o montante de **20 UPFs/MT**, em razão da irregularidade **HB 05 – Achado nº 2** (Não recolhimento do reforço de caução devido, na repactuação do contrato com aumento de valor, nos contratos n.ºs 21/2013 e 01/2014);

V- Aplicar multa individual de 30 UPFs/MT ao Senhor **Naime Márcio Martins Moraes** - Secretário Adjunto de Administração Fazendária, à Senhora **Maria Célia de Oliveira Pereira**, Secretária Adjunta Executiva e à Senhora **Andrea Oliveira Saboia Ribeiro Wartha** - Chefe da UJF/GSF/SEFAZ, com base no art. 75, inciso III, da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica do TCE-MT), em conjunto com o art. 3º, § 3º, da Resolução Normativa nº 17/2016, decorrente da irregularidade **HB 16 - Achado nº 3** (Prorrogação de contrato vencido - Contrato nº 30/2011);

VI- Aplicar multa de 30 UPFs/MT ao Sr. **Gabriel Herrero Araújo Fernandes** - Técnico Administrativo – Gestor de Serviços Gerais, nos moldes do art. 75, inciso III, da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica do TCE-MT), em conjunto com o art. 3º, § 3º, da Resolução Normativa nº 17/2016, em decorrência da irregularidade **HB 16 - Achado nº 4** (Prorrogação excepcional de contrato de prestação de serviço continuado por falta de planejamento nos contratos n.ºs 30/2011 e 49/2011);

VII- Aplicar multa individualizada de 10 UPFs/MT aos senhores **Diogo Pedro Guimarães de Siqueira, Gabriel Herrero Araújo Fernandes e Joice Rodrigues de Paula**, nos termos do art. 3º, inciso II, alínea “a”, da Resolução Normativa nº 17/2016, em razão da irregularidade **HB 16 - Achado nº 5** (Prorrogação de contrato não vantajoso para a Administração Pública (contratos n.ºs 49/2011 e 01/2014));

VIII- Aplicar multa individual de 10 UPFs/MT às Senhoras **Keylla Sâmia Mendonça Reis** - Analista Administrativo – Contadora e **Roselane Barbosa de França** - Analista Administrativo, com base no art. 3º, inciso II, alínea “a”, da Resolução Normativa nº 17/2016, em razão da irregularidade **HB 10 - Achado nº 7** (Ocorrência de



irregularidades nas alterações e/ou atualizações do valor contratual (art. 57, art. 65 c/c arts. 40, XI, 55, III da Lei nº 8.666/1993));

IX- Aplicar multa individual de 30 UPFs/MT ao Senhor **Gabriel Herrero Araújo Fernandes** - Técnico Administrativo – Gestor de Serviços Gerais - e à Senhora **Joice Rodrigues de Paula** – Fiscal do Contrato, nos termos do art. 75, inciso III, da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica do TCE-MT), em conjunto com o art. 3º, § 3º, da Resolução Normativa nº 17/2016, decorrente da irregularidade **EB 05 – Achado nº 8** (Ineficiência no acompanhamento da entrega dos materiais de limpeza necessários à prestação dos serviços relativos ao contrato nº 01/2014);

X- Aplicar multa de 30 UPFs/MT ao Senhor **Gabriel Herrero Araújo Fernandes** - Técnico Administrativo – Gestor de Serviços Gerais, nos termos do art. 75, inciso III, da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica do TCE-MT), em conjunto com o art. 3º, § 3º, da Resolução Normativa nº 17/2016, decorrente da irregularidade **HB 15 - Achado nº 9** (Descumprimento de cláusulas contratuais ao não elaborar relatórios de apuração da qualidade dos serviços prestados nos contratos n.ºs 1/2014, 21/2015 e 28/2015).

XI- Determinar à atual gestão da SEFAZ-MT que:

a) observe o disposto no art. 56, § 1º, incisos I a III, da Lei nº 8.666/1993, com relação à aceitação de garantias, em razão dos **Achados 1** (aceitação de garantia em desconformidade com a Lei nº 8.666/1993 nos contratos n.ºs 49/2011, 21/2013 e 01/2014) **e 2** (Não recolhimento do reforço de caução devido, na repactuação do contrato com aumento de valor, nos contratos nºs 21/2013 e 01/2014);

b) observe o disposto no art. 57, inciso II, da Lei nº 8.666/1993, com relação à prorrogação de contratos de serviços contínuos após o término de sua vigência,



conforme o **Achado 3** (Prorrogação de contrato vencido (Contrato nº 30/2011));

c) realize a efetiva fiscalização dos contratos administrativos, de modo que não se prorroguem aqueles que não se mostrem vantajosos efetivamente para a administração pública e apliquem as penalidades cabíveis em caso de falhas na prestação dos serviços, e caso estas sejam reiteradas, que se rescindam tais contratos unilateralmente, após o devido contraditório, com as sanções daí decorrentes, conforme o **Achado 5** (Prorrogação de contrato não vantajoso para a Administração Pública (contratos n.ºs 49/2011 e 01/2014));

d) observe o disposto no art. 38, inciso VI, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993, no tocante ao setor jurídico do órgão, quanto à obrigatoriedade do parecer jurídico nos termos aditivos aos contratos pareceres técnicos ou jurídicos sobre licitação, dispensa ou inexigibilidade, conforme consta do **Achado nº 6** (Falta de parecer jurídico nos termos aditivos aos contratos n.ºs 30/2011, 49/2011, 21/2013 e 01/2014);

e) realize a **instauração de processo administrativo** com o objetivo de apurar a responsabilidade e, conseqüentemente, a imputação de penalidades à contratada, empresa Moura e Botelho Silveira Ltda. – ME, conforme previsto nas Cláusulas 10ª e 11ª, dos Contratos nº 21/2013 e nº 01/2014, em especial em razão da apresentação de documento falso, conforme os **Achados nºs 7** (Controle ineficaz na conferência das planilhas de repactuações nos contratos n.ºs 21/2013 e 01/2014.) e **10** (Pagamento indevido por serviços amparados por documentação fraudulenta (contratos n.ºs 21/2013 e 01/2014));

e) monitore a criação de rotinas, dentro da Gerência de Serviços Gerais - GSEG, para acompanhar a fiscalização de todos os contratos sob sua supervisão, nos termos do art. 67, §§ 1º e 2º, da Lei nº 8.666/1993 e das Súmulas nºs 005 e 12, deste Tribunal, conforme os **Achados nºs 8** (Ineficiência no acompanhamento da entrega dos materiais de limpeza necessários à prestação dos serviços relativos ao contrato nº 01/2014) e **9** (Descumprimento de cláusulas contratuais ao não elaborar relatórios de



apuração da qualidade dos serviços prestados nos contratos n.ºs 1/2014, 21/2015 e 28/2015);

f) designe um servidor responsável pela fiscalização dos contratos firmados pela entidade, nos termos estabelecidos no art. 67, da Lei nº 8.666/1993, com observância do princípio da segregação das funções, não nomeando a mesma pessoa quer já seja a gerente do contrato respectivo, conforme estabelecido pelo art. 37, *caput*, da Constituição Federal, na Súmula nº 05 – TCE-MT e na Resolução de Consulta nº 31/2010 - TCE/MT, conforme o **Achado nº 11** (Inobservância do princípio da segregação de funções no Contrato nº 49/2011);

X- Recomendar à atual gestão da SEFAZ-MT que haja uma adequada coordenação entre o fiscal de contratos, o controle interno e o setor de planejamento da Secretaria, para que a prorrogação dos contratos seja feita em conformidade com o que estabelece o art. 57, da Lei nº 8.666/1993, conforme o **Achado nº 4** (Prorrogação excepcional de contrato de prestação de serviço continuado por falta de planejamento nos contratos n.ºs 30/2011 e 49/2011) e

XI- Voto ainda no sentido de que haja o **envio de cópia dos autos ao Ministério Público Estadual** para apuração da conduta da empresa contratada Moura e Botelho Silveira Ltda. – ME, em razão da apresentação de documento falso, conforme o **Achado nº 10** (Pagamento indevido por serviços amparados por documentação fraudulenta (contratos n.ºs 21/2013 e 01/2014))

É como voto.

Cuiabá, 10 de abril de 2018.

(Assinatura Digital)

JOÃO BATISTA DE CAMARGO JÚNIOR

Conselheiro Interino

(Portaria nº 127/2017, DOC TCE/MT de 18/09/2017)