



<b>PROCESSO Nº</b>	<b>2208/2020</b>
<b>ASSUNTO</b>	<b>RECURSO DE AGRAVO EM REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA EXTERNA</b>
<b>PRINCIPAL</b>	<b>PREFEITURA MUNICIPAL DE SINOP/MT</b>
<b>RECORRENTE</b>	<b>ROSANA TEREZA MARTINELLI – Ex-Prefeita</b>
<b>ADVOGADO</b>	<b>RONY DE ABREU MUNHOZ – OAB/MT 11972/O</b>
<b>RELATOR</b>	<b>CONSELHEIRO SÉRGIO RICARDO DE ALMEIDA</b>

## II – VOTO

7. Preliminarmente, ratifico os termos da decisão que admitiu o presente Recurso de Agravo interposto pela Recorrente, eis que preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no artigo 351 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas (Resolução Normativa nº 16/2021).

8. Consoante relatado na origem, cuida-se de Representação de Natureza Externa ajuizada em face da Prefeitura Municipal de Sinop-MT, sob responsabilidade da ex-Prefeita, Sra. Rosana Tereza Martinelli, em razão de irregularidades ocorridas no Pregão Presencial nº 69/2019, realizado sob o Sistema de Registro de Preços - SRP nº 132/2019.

9. Assim, através do Julgamento Singular nº 658/SR/2022, a Representação de Natureza Externa foi julgada procedente, sendo aplicada multa no valor de 06 (seis) UPFs – MT, tanto à Sra. Rosana Tereza Martinelli quanto à Sra. Marilene Felicitá Savi, bem como ainda foi expedido determinações à atual gestão de Sinop-MT, consoante se infere da parte dispositiva do referido *decisum*, colha-se:

*“(…) conheço a Representação de Natureza Externa proposta pela empresa Eletro Mendonça Comércio de Materiais Elétricos LTDA ME., em face da Prefeitura Municipal de Sinop-MT, para, no MÉRITO julgá-la PROCEDENTE, para:*  
*a) APLICAR multa à Sra. Rosana Tereza Martinelli, ex-Prefeita de Sinop-MT, no montante de 06 UPFs/MT, nos termos do artigo 3º, inciso II, alínea “a”, da Resolução Normativa nº 17/2016, ante a manutenção da irregularidade GB3, achado 1.1;*  
*b) APLICAR multa à Sra. Marilene Felicitá Savi, Secretária Municipal de Administração de Sinop-MT, no montante de 06 UPFs/MT, nos termos do artigo 3º, inciso II, alínea “a”, da Resolução Normativa nº 17/2016, ante a manutenção da irregularidade GB3, achado 1.1;*





c) *REVOGAR a declaração de revelia da ex-Secretária Marilene Felicitá Savi, decretada pelo Julgamento Singular n.º 115/LCP/2021 divulgado no Diário Oficial de Contas – DOC do dia 16-02-2021;*

d) *DETERMINAR à atual gestão de Sinop-MT que anule, no prazo de 30 dias, a contar a contar da publicação desta decisão, o pregão presencial nº 069/2019, e todos os atos dele decorrentes, em razão das irregularidades constatadas, motivando o ato de anulação com informações claras e precisas sobre a conveniência e oportunidade de iniciar novo procedimento licitatório para adquirir ou não o mesmo objeto (materiais de construção),*

e) *DETERMINAR à atual gestão de Sinop-MT que, após o ato de anulação, atualize e encaminhe a informação do certame, via Sistema Aplic, a este Tribunal de Contas, no prazo de 30 (trinta) dias. (...)*”

10. Em suas razões recursais, a Recorrente defendeu que as irregularidades encontradas, que ensejaram a aplicação de multa, deveriam ser convertidas em determinações, ao fundamento de que a situação encontrada foi estancada assim que houve o conhecimento do feito, de modo que não houve prejuízo aos cofres públicos. Ademais, realçou que não houve dolo ou má-fé da agravante.

11. A Secex não acatou a justificativa apresentada pela Recorrente, discordando que suas atitudes foram temerárias e tinham potencial pernicioso suficiente a fazer o erário municipal provar de relevante prejuízo oriundo de atitudes antieconômicas se não fossem devidas e diligentemente estancadas em tempo oportuno, cujo entendimento foi compartilhado pelo *Parquet* de Contas.

12. Pois bem, analisando os autos, constato que **resta comprovado a ocorrência da irregularidade classificada como grave (GB13)**, atinente a ocorrência de irregularidades em procedimento licitatório, qual seja, a previsão de forma de contratação antieconômica pelo Edital do Pregão Presencial nº 069/2019, publicado em 18/12/2019, e com sessão pública ocorrida em 15/01/2020, e que restringia a competitividade, consoante especificado no detalhamento apresentado pela Unidade Técnica (Doc. Digital n.º 276509/2020, pág. 13/15).

13. Nesta esteira, é importante ressaltar que não subsiste controvérsia nos presentes autos quanto à ocorrência da irregularidade em comento, sendo que essa se encontra manifestamente apurada e convalidada, tanto é assim que **a Recorrente tão somente pleiteia a modificação da decisão agravada no que tange à aplicação de multa.**

AP





14. Quanto à responsabilização nos processos dos tribunais de contas, verifica-se que essa se origina de conduta comissiva ou omissiva, dolosa ou culposa, cujo resultado seja a violação dos deveres impostos pelo regime de direito público aplicável àqueles que administram recursos do Estado ou, ainda, aos que, causarem prejuízos aos cofres públicos.

15. Nesse sentido, é importante ressaltar que, para aplicação de multa, há de se analisar de forma mais aprofundada a culpabilidade administrativa.

16. Dessa maneira, nos moldes dos artigos 22 e 28 da Lei nº 13.655/18, é exigida a presença de conduta comissiva/omissiva dolosa ou a caracterização do erro grosseiro para ensejar penalidade aos agentes públicos. Nesse aspecto, a LINDB estipulou à Administração Pública a imposição de uma proporcionalidade no poder sancionador conjuntamente com o exame das circunstâncias do fato:

**Art. 22.** Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato

[...]

**Art. 28.** O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro

17. No caso em apreço, analisando detidamente a conduta da agravante, Sra. Rosana Martinelli, consistente na **homologação do Pregão Presencial nº 069/2019**, o qual continha cláusulas antieconômicas e que restringiam a competição, veri-





fico que, em que pese a ex-gestora tenha praticado o ato apontado como irregular, resta evidente a ausência de prejuízo aos cofres públicos.

18. Isso porque, convém dizer, **não houve a consolidação de dano ao erário diante da suspensão do referido pregão**, cautelarmente determinada pelo TCE-MT (Decisão nº 004/JBC/2020, de 17/01/2020), conjuntura envolvendo ter o pleito sido apreciado em tempo célere e oportuno por esta Corte, **bem como o regular cumprimento pela ora agravante**.

19. Importante ressaltar ainda que, a Recorrente também juntou aos autos documentação (Doc. Digital nº 151980/2022), informando o cumprimento da determinação contida no Julgamento Singular, ora agravado, comprovando que a **revogação do Pregão Presencial nº 69/2019, ocorreu no dia 23/04/2020**, razões as quais considero como **atenuantes** para aplicabilidade da pena de multa.

19. Ademais, constato a inexistência de circunstâncias agravantes ou de antecedentes negativos da responsável.

20. Portanto, embora não cumpridos pela municipalidade todos os requisitos necessários para o deslinde da referida licitação, o que ensejou a configuração de irregularidade, **não verifico a caracterização de má-fé praticada pela, à época, gestora**, eis que se trata de modalidade, ainda que rara, legítima.

21. Assim, **tendo em vista a suspensão do referido pregão, seguido de sua revogação**, é forçoso reconhecer, ante o princípio da razoabilidade, que **a pena de multa pode ser convertida em recomendação**, tendo em vista que a irregularidade cometida não chegou a produzir repercussões relevantes, no sentido de trazer prejuízos à Administração Pública, sendo que esta pode cumprir com muito mais efetividade a função pedagógica, mostrando-se mais eficiente para a prevenção de novas irregularidades e adoção de postura mais diligente por parte dos agentes públicos.





22. Esse entendimento visa o aperfeiçoamento da atuação da Administração Pública, contribuindo de forma mais decisiva na melhoria da gestão pública, servindo como um direcionador não só das medidas a serem adotadas para corrigir irregularidades constadas pelo controle externo, como também as providências preventivas no sentido de evitá-las.

23. Somando a isso e, em virtude da instrução legal de se dar preferência na atuação preventiva dos órgãos de controle, indicada no artigo 13, §1º, do Decreto 9.830/2019<sup>1</sup>, assim como no dever do julgador em observar a razoabilidade e proporcionalidade, nos termos do artigo 8º e 15<sup>2</sup>, ambos do CPC, **entendo pelo afastamento da pena de multa**, convertendo-a em recomendação.

24. Registro ainda que, embora o presente Recurso de Agravo tenha sido proposto apenas pela Sra. Rosana Tereza Martinelli, **aproveito seus fundamentos à Sra. Marilene Felicitá Savi**, a qual também teve contra si a determinação de multa pelo mesmo fato, conforme dispõe o art. 350, §1º, do RI-TCE/MT:

**Art. 350. (...)**

§1º Havendo mais de um responsável pelo mesmo fato, o recurso apresentado por um deles aproveitará a todos, mesmo àquele que houver sido julgado à revelia, no que concerne às circunstâncias objetivas, não aproveitando no tocante aos fundamentos de natureza exclusivamente pessoal.

25. Desse modo, considerando os princípios da razoabilidade e da motivação, entendo que, neste particular, deve prevalecer o **caráter orientativo** desta Corte de Contas, razão pela qual **converto em recomendação as aplicações de multas** fixadas pelo Julgamento Singular nº 658/SR/2022, ambas no valor de 06 UPFs/MT, em face das responsáveis, Sra. Rosana Tereza Martinelli, ex-Prefeita de Sinop-MT, e Sra.

<sup>1</sup> Decreto 9.830/2019 Art. 13 A análise da regularidade da decisão não poderá substituir a atribuição do agente público, dos órgãos ou das entidades da administração pública no exercício de suas atribuições e competências, inclusive quanto à definição de políticas públicas. § 1º A atuação de órgãos de controle privilegiará ações de prevenção antes de processos sancionadores

<sup>2</sup> CPC Art. 8º Ao aplicar o ordenamento jurídico, o juiz atenderá aos fins sociais e às exigências do bem comum, resguardando e promovendo a dignidade da pessoa humana e observando a proporcionalidade, a razoabilidade, a legalidade, a publicidade e a eficiência.

CPC Art. 15. Na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente.





Marilene Felicitá Savi, ex-Secretária Municipal de Administração de Sinop-MT, desse modo, determino a expedição de **recomendação** à atual gestão da **Prefeitura Municipal de Sinop-MT** para que cumpra todas as exigências legais previstas pela Lei de Licitações, principalmente em relação a não fixação de cláusulas e condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo da licitação, bem como **apresente justificativa técnica adequada quando se tratar da abertura da licitação em formato de contratação “quarteirizada”**, com o fito de possibilitar a análise sobre a legitimidade da sua excepcional aplicação.

Por fim, em atenção à Informação prestada pela Recorrente (Doc. Digital n.º 151980/2022), **reconheço o cumprimento das determinações** previstas no respectivo julgamento singular, nos itens “**d**” e “**e**” do Dispositivo, as quais foram devidamente cumpridas pela gestão de Sinop-MT, conforme se infere do ato de revogação do Pregão Presencial n.º 69/2019, bem como pelo protocolo de informações encaminhadas via Sistema Aplic<sup>3</sup>.

## II - DISPOSITIVO

26. Diante do exposto, acolho parcialmente o Parecer Ministerial n.º 3.351/2022, subscrito pelo Procurador de Contas, Dr. Alisson Carvalho de Alencar, e, diante do preenchimento dos pressupostos de admissibilidade previstos nos artigos 349, II, 351 e 366 do RITCE/MT, **CONHEÇO** do presente **Recurso de Agravo, e, no MÉRITO, dou-lhe provimento**, para nos termos do art. 22, §1º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, **excluir a multa regimental** imposta no Julgamento Singular n.º 658/SR/2022, no valor equivalente de 06 (seis) UPFs/MT, aplicadas individualmente à Sra. Rosana Tereza Martinelli e à Sra. Marilene Felicitá Savi, **convertendo-as em recomendação**.

27. Assim, **RECOMENDO** à atual gestão da Prefeitura Municipal de Sinop-MT que cumpra todas as exigências legais previstas pela Lei de Licitações, principalmente em relação a **não fixação de cláusulas e condições** que comprometam,

<sup>3</sup> Protocolo Número: 316.413-6/2022.

AP





restringam ou **frustrem o caráter competitivo da licitação**, bem como **apresente justificativa técnica adequada** quando se tratar de abertura da licitação em formato de contratação “quarteirizada”, com o fito de possibilitar a análise sobre a legitimidade da sua excepcional aplicação.

28. É como voto.

Cuiabá-MT, 10 de outubro de 2022.

(assinado digitalmente)<sup>4</sup>

Conselheiro **SÉRGIO RICARDO DE ALMEIDA**  
Relator

<sup>4</sup>Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa nº 9/2012 do TCE/MT.

