



<b>PROCESSO N.º</b>	<b>25.437-1/2018</b>
<b>DATA DO PROTOCOLO</b>	<b>27/07/2018</b>
<b>PRINCIPAL</b>	<b>PREFEITURA MUNICIPAL DE CÁCERES</b>
<b>GESTOR</b>	<b>FRANCIS MARIS CRUZ</b>
<b>ASSUNTO</b>	<b>TOMADA DE CONTAS ORDINÁRIA</b>
<b>RESPONSÁVEIS</b>	<b>ANTONIO CARLOS DE JESUS MENDES (EX-SECRETÁRIO DE SAÚDE - PERÍODO 08/03/2018 - 31/12/2018) ROGER ALESSANDRO RODRIGUES PEREIRA (EX-SECRETÁRIO DE SAÚDE - PERÍODO 04/05/2015/05/06/2017 - 16/11/2017/07/03/2018) EVANILDA COSTA DO NASCIMENTO (EX-SECRETÁRIA DE SAÚDE - PERÍODO 06/06/2017/15/11/2017) JC-EXCELENCIA CONSULTORIA E PLANEJAMENTO LTDA – ME</b>
<b>ADVOGADO (A)</b>	<b>NÃO CONSTA</b>
<b>RELATOR</b>	<b>WALDIR JÚLIO TEIS</b>

## II. RAZÕES DO VOTO

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

16. Inicialmente, convém mencionar que os autos tratam de Representação de Natureza Interna<sup>1</sup> convertida em Tomada de Contas Ordinária (TCO), através da Decisão<sup>2</sup> proferida pelo Auditor Substituto de Conselheiro João Batista de Camargo Júnior, em face da Prefeitura de Cáceres, sob a responsabilidade dos ex-Secretários Municipais de Saúde, Sr. Antônio Carlos de Jesus Mendes, Sr. Roger Alessandro Rodrigues Pereira, Sra. Evanilda Costa do Nascimento e da empresa JC-Excelência Consultoria e Planejamento Ltda ME, em razão dos danos causados aos cofres públicos municipais em decorrência da concessão de aditivos ao Contrato nº 95/2014, conforme Termos de Aditivos nºs 1/2015 e 6/2017.

17. Nessa senda, haja vista o cumprimento dos requisitos para a sua admissibilidade, admito a presente Tomada de Contas Ordinária e passo à análise das correspondentes manifestações das defesas, análises técnicas e, por último, do

<sup>1</sup> Documento Digital n.º 141621/2018.

<sup>2</sup> Documento Digital nº 205546/2020.





posicionamento do Ministério Público de Contas.

## 1. Análise Preliminar da Secex de Previdência (RNI).

18. No relatório Técnico Preliminar desta Tomada de Contas<sup>3</sup>, a Secex constatou que o Termo Aditivo nº. 01/2015 majorou o Contrato nº. 95/2014, que tinha como objeto um serviço continuado, em 25% do seu valor, equivalente, na época, a R\$ 61.650,00 (sessenta e um mil, seiscentos e cinquenta reais).

19. A justificativa para a majoração foi a inclusão do objeto “*Elaboração do Relatório Anual de Gestão, do Plano Municipal de Saúde e do Plano de Trabalho que não foram elaborados até 2014*”, objeto este que não tem característica de serviço continuado, nos termos do artigo 57, II, da Lei 8.666/93.

20. Arguiu que as demais alterações do contrato 95/2014, não mencionaram a alteração do objeto incluída pelo termo aditivo nº 01/2015. Sendo assim, considerou razoável que os serviços incluídos mediante aquele termo aditivo foram concluídos e devidamente pagos pelo valor de R\$ 61.650,00 (sessenta e um mil, seiscentos e cinquenta reais).

21. Por isso, entendeu que a não redução do valor do contrato após o Termo Aditivo nº. 01/2015 fez com que todos os valores recebidos pela empresa JC Excelência em função do referido aditamento, e que excederam os valores inicialmente aditivados, devem ser considerados como a materialização de superfaturamento dos serviços prestados.

22. Quanto ao Termo Aditivo nº 6/2017, fundamentado no artigo 65, § 1º da Lei 8.666/93, a empresa contratada elaborou pedido de aditivo alegando que, devido ao aumento no número de unidades de saúde, se fez necessária a contratação de mais 2 (dois) colaboradores, bem como o aumento das despesas com logística, material gráfico de treinamento e tributos e que para fazer face a essas despesas, a empresa solicitou aditivo de R\$ 54.000,00 (cinquenta e quatro mil reais), equivalente a 21,89% (vinte e um inteiros e oitenta e nove centésimos por cento) do valor original do contrato, a saber R\$ 246.600,00 (duzentos e quarenta e seis mil e seiscentos reais), divididos em 6 (seis) parcelas de R\$ 9.000,00 (nove mil reais).

---

<sup>3</sup> Documento digital n.º 201797/2021.





23. Entretanto alegou que é necessário que a administração evidencie e detalhe as modificações do objeto de ordem qualitativa ou quantitativa<sup>4</sup>, constatando que não foi objeto da licitação a contratação de empresa para disponibilizar material gráfico para treinamento de pessoal na área da saúde, sendo assim, essa modificação do objeto não é de ordem qualitativa, pois não visa melhorar a qualidade do serviço de assessoria e consultoria prestado pela contratada, nem quantitativa.

24. Relatou que outra justificativa para a concessão do termo aditivo foi o incremento de gastos com combustíveis, porém o edital não fixou prestação de serviço de assessoria e consultoria a um número limitado de unidades de saúde, nem previu expressamente que a contratada deveria deslocar até à unidade para prestar os serviços.

25. Por fim, narrou que outra razão apresentada para concessão do termo aditivo foi a contratação de um auditor e de um especialista em sistemas de saúde e que ao revisar o objeto da licitação (item 2 do edital) e as obrigações da contratada (item 12.2 do edital), entendeu que não se evidencia norma fixando a quantidade de auditores e de especialista em sistemas de saúde que a contratada deveria disponibilizar.

26. Entretanto asseverou que o item 6 (seis) do edital determina que a contratada deveria dispor de no mínimo: 1 (um) profissional na área contábil, 1 (um) profissional na área de auditoria; 1 (um) profissional na área do direito; 1 (um) profissional na área de gestão pública e um técnico em sistema de saúde. Caso a contratada apresentasse uma proposta técnica informando que dispunha de 2 (dois) profissionais de cada área, a licitante receberia o dobro de pontos de uma empresa que tivesse somente 1 (um) profissional de cada área, ou seja, a empresa que apresentasse uma quantidade maior de profissionais por área não teria sua remuneração majorada.

27. Assim, a Secex quantificou o dano e identificou os responsáveis, propondo a citação dos responsáveis, para que apresentassem os esclarecimentos necessários frente às irregularidades abaixo discriminadas.

### **1.1. Irregularidade JB.01 - Grave**

**RESPONSÁVEIS:Antônio Carlos de Jesus Mendes –ex-Secretário de Saúde –**

4 Acórdão TCU nº 817/2006 – Plenário. Acórdão TCU 1730/2006 – Plenário





período: 08/03/2018 a 31/12/2018;  
JC-Excelência Consultoria e Planejamento LTDA-ME.

**JB01. Despesa\_Grave\_01.** Realização de despesas consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, ilegais e/ou ilegítimas (art. 15 da Lei Complementar 101/2000; art. 4º da Lei 4.320/1964).

**1.1. Pagamento/recebimento por serviços prestados com superfaturamento, no valor total de R\$ 39.041,92.**

**RESPONSÁVEIS:**

Evanilda Costa do Nascimento Felix –ex-Secretária de Saúde – período: 06/06/2017 a 15/11/2017;  
JC-Excelência Consultoria e Planejamento LTDA-ME.

**1.2. Pagamento/recebimento por serviços prestados com superfaturamento, no valor total de R\$ 94.094,94.**

**RESPONSÁVEIS:**

Roger Alessandro Rodrigues Pereira –ex-Secretário de Saúde – período: 04/05/2015 a 05/06/2017 e 16/11/2017 a 07/03/2018;  
JC-Excelência Consultoria e Planejamento LTDA-ME.

**1.3. Pagamento/recebimento por serviços prestados com superfaturamento, no valor total de R\$ 169.790,28.**

28. Antes de passar à apresentação das manifestações das defesas, da análise da Secex e do Parecer Ministerial, destaco que embora validamente citados os responsáveis Sr. Roger Alessandro Rodrigues Pereira (**irregularidade JB01, item 1.3**) e a Sra. Evanilda Costa do Nascimento Felix (**irregularidade JB01, item 1.2**), não apresentaram suas defesas nesta fase do processo.

29. Porém, muito embora os responsáveis acima sejam considerados revéis, como eles se manifestaram no momento em que o processo ainda se tratava de uma RNI, pelo princípio da verdade real, também serão levadas em consideração, a defesa feita à época, que foi apresentada em conjunto por ambos, conforme Documento Digital nº 220692/2018.

**1.2. Manifestação da defesa.**

**1.2.1. Defesa da Sra. Evanilda e do Sr. Roger Alessandro Rodrigues Pereira**

30. A defesa alegou a necessidade contínua do aditivo ao contrato n.º 095/2014, baseando suas razões no acúmulo de demandas por parte da Secretaria Municipal de Saúde e menciona o memorando nº 650/2015 enviado à empresa JC Excelência Assessoria e





Consultoria.

31. Entendeu que embora o aditamento em comento encontre óbice na Lei de Licitações e Contratos pelo fato de contemplar acréscimo em patamar superior ao limite legal de 25% do valor atualizado do contrato, entende ser facultado à Administração, nas alterações contratuais, ultrapassar os limites fixados no parágrafo 1º do art. 65 da Lei nº 8.666/93.

32. Enfatizou que a necessidade do termo aditivo nº 06 se deu em função da economicidade, eficiência da execução contratual, benefícios sociais e econômicos à população, transparência e sacrifício da população pela interrupção dos serviços ou ausência desses e que houve dificuldades e deficiências da gestão para não interromper os serviços de saúde.

33. Argumentou que não houve alteração do objeto da licitação e que são visíveis os pareceres de todas as etapas do aditivo que foi questionado pela equipe técnica do TCE/MT. Sobre a quantidade de profissionais solicitados no Edital de tomada de Preços 05/2014, arguiu que embora não esteja descrito no Edital e nem no Contrato nº 095/2014, entende que não há como cobrar dos profissionais sem a existência de acréscimos financeiros.

34. Alegou que as contratações referidas foram para auxiliar nas diversas dificuldades encontradas no município e que em relação à supressão do primeiro aditivo concedido à empresa e que em nenhum momento foi solicitada a descontinuidade dos serviços, facultados aos clícos (sic) da Administração Pública.

35. 11. Mencionou ainda que ao invés de existir dano ao erário, houve dano à empresa JC Excelência, que teve seus cálculos a menor no IPC/FIPE e suas alterações a menor do que foi citado e que não houve qualquer supressão na prestação dos serviços contratados junto à empresa, concluindo pela improcedência do processo em epígrafe.

### **1.2.2. Defesa do Sr. Antonio Carlos de Jesus Mendes**

36. O defendente alegou que, quando assumiu a pasta da Secretaria Municipal de Saúde, o contrato nº 95/2014 já estava em seu 8º termo aditivo, que possuía seu fiscal de contrato e que este não havia feito nenhum apontamento acerca do contrato, porém ao tomar





conhecimento da não realização dos relatórios de gestão, tomou as providências legais, levando ao conhecimento do Prefeito Sr. Francis Maris, que não havia qualquer planejamento por parte da Empresa JC Excelência para o cumprimento das obrigações quanto aos Instrumentos de Gestão.

37. Alegou que, com a distribuição do pedido para supressão dos valores do contrato, objeto do Parecer n.º 370/2018 da Procuradoria Geral do Município - PGM e acatado integralmente pelo responsável, e que isso se provou no 9º Termo aditivo de valor, prazo e supressão de Valor do Contrato Administrativo n.º 95/2014.

38. Asseverou que durante a sua gestão na Secretaria Municipal de Saúde, não houve nenhum descumprimento de ordem administrativa ou judicial e/ou atos que pudessem caracterizar improbidade praticada pelo manifestante e, muito menos, alguma participação que, de fato, viesse a motivar os procuradores do Ministério Público Federal a incluí-lo na Ação Civil Pública, a fim de apurar possíveis improbidades e prejuízos ao município.

39. Citou que, aliado a todo esse histórico, na própria narrativa da inicial, não há fatos e comprovações de ato de improbidade, apenas a indicação de que o manifestante, mesmo com o Parecer da PGM, continuou pagando a JC Excelência os valores do contrato excessivos, e que comprovou que tudo ocorreu ao contrário da descrição.

40. Por fim, o responsável defendeu-se que, como ordenador de despesas da Saúde, na época, acatou e mandou cumprir o parecer da PGM e supriu mais de cento e cinquenta e um mil reais (R\$ 151.366,89) do contrato firmado entre a JC Excelência e o Município de Cáceres, através da Secretaria Municipal de Saúde, requerendo rejeição da presente citação, em face da inexistência dos atos de improbidade imputados, determinando-se, via de consequência, sua extinção.

### **1.2.3. Defesa da empresa JC Excelência Assessoria e Consultoria em Saúde - LTDA**

41. A empresa colacionou em sua defesa trecho do 9º termo aditivo (009/2018), o qual fora suprimido o percentual de 36,51% (trinta e seis inteiros e cinquenta e um centésimos por cento) do valor global do contrato nº 95/2014, suprimindo a quantia de R\$ 151.366,89 (cento e cinquenta e um mil, trezentos e sessenta e seis reais e oitenta e nove centavos), arguindo que isto foi feito para fins de regularização de valores supostamente





pagos de maneira indevida decorrente dos aditivos 01/2015 e 06/2017, conforme segue:

**RESOLVEM:**

**CLÁUSULA PRIMEIRA** - Aditar o PRAZO E SUPRIMIR O VALOR DO CONTRATO ADMINISTRATIVO Nº 95/2014-PGM, celebrado entre o Município de Cáceres através da SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE e a empresa JC- EXCELÊNCIA CONSULTORIA E PLANEJAMENTO LTDA ME, para mais 12 (Doze) meses contados a partir de 25/09/2018 a 24/09/2019, e realizar a supressão de valor de R\$ 151.366,89 (Cento e cinquenta e um mil, trezentos e sessenta e seis reais e oitenta e nove centavos), que representa 36,51%. Sendo assim o valor global do referido contrato passa de 414.590,23 (Quatrocentos e catorze mil, quinhentos e noventa reais e vinte e três centavos) para R\$ 263.223,34 (Duzentos e sessenta e três mil, duzentos e vinte e três reais e trinta e quatro centavos) conforme parecer jurídico e parecer técnico apensos ao processo.

42. Arguiu também que a Procuradoria Geral do Município emitiu parecer alegando que os percentuais de reajustes contratuais pagos a este responsável, em decorrência dos aditivos de prazo, sempre foram inferiores àqueles previstos contratualmente, totalizando assim a quantia de R\$ 54.089,17 (cinquenta e quatro mil, oitenta e nove reais e dezessete centavos).

43. Asseverou ainda que, em caso de condenação, é medida que se impõe o abatimento do valor do suposto prejuízo aos cofres públicos, das quantias de R\$ 151.366,89 (cento e cinquenta e um mil, trezentos e sessenta e seis reais e oitenta e nove centavos) por conta da supressão contratual e R\$ 54.089,17 (cinquenta e quatro mil, oitenta e nove reais e dezessete centavos) por conta dos reajustes pagos abaixo da previsão contratual, totalizando R\$ 97.471,08 (noventa e sete mil, quatrocentos e setenta e um reais e oito centavos).

44. Alegou que nos aditivos 01/2015 e 06/2017 houve acréscimos de quantidade e qualidade dos serviços prestados, os quais foram mantidos durante toda a vigência do contrato, a despeito da supressão do valor já citado.

45. Anexou documentações que comprovaram o aumento da quantidade e qualidade dos serviços prestados, corroborando então com a manutenção dos aditivos citados; alegando então que os valores pagos que excederam o total de R\$ 61.650,00 (sessenta e um mil, seiscentos e cinquenta reais), não devem ser considerados indevidos e que a situação em tela se enquadra no artigo 65, inciso I, alínea "b", do parágrafo 1º da Lei nº 8.666/93, pois não houve alteração do contrato, mas sim, um aumento de quantidade e qualidade dos serviços prestados.

46. Arguiu ainda que os aditivos se baseiam também na criação de outras 40





(quarenta) novas unidades de saúde, após assinatura inicial do contrato, então o responsável buscou maneiras de manter a execução dos serviços através dos aditivos.

47. Asseverou que restou evidenciada a boa-fé da empresa, que em momento algum agiu com dolo ou intenção de causar danos ao erário, pois apenas atendeu solicitações dos agentes públicos, após a concessão de aditivos que foram avalizados por equipe técnica competente.

48. Alegou que todos os aditivos obedeceram aos termos da Lei 8.666/93, bem como as necessidades do Município, plenamente justificadas por meio da documentação que anexou e mediante a comprovação dos serviços realizados, arguindo também que todos os pagamentos foram devidos, pois o artigo 60 da Lei 4.320/64 autoriza o empenho global de despesas contratuais.

49. Por fim requereu que seja julgado improcedente esta TCO em razão da legalidade dos aditivos 01/2015 e 06/2017, bem como os pagamentos efetuados em favor da empresa, e que em caso de condenação em glosa, que sejam devidamente debatidos (sic) os valores suprimidos conforme explanado na defesa.

### **1.3. Relatório Técnico Conclusivo da Secex**

#### **1.3.1. Relatório Técnico de Defesa do Sr. Antônio Carlos de Jesus Mendes**

50. A 2º Secex, analisou a defesa do responsável Sr. Antonio Carlos de Jesus Mendes, onde arguiu que a supressão do valor contratual em 36,51% (trinta e seis inteiros e cinquenta e seis centésimos por cento) através do 9º Termo Aditivo reforçam o argumento técnico de que os valores pagos à empresa decorrentes de aditivos foram superfaturados, sendo necessário a diminuição do valor contratado, que só foi feito em 24/09/2018, inferindo que os valores pagos realmente estavam acima do valor real, pois a adequação não isenta quanto aos valores irregulares vigentes, pagos até a data da supressão, mantendo o apontamento técnico da irregularidade JB.01 ao Sr. Antônio Carlos de Jesus Mendes – ex-Secretário de Saúde – período: 08/03/2018 a 31/12/2018.

#### **1.3.2. Relatório Técnico de Defesa da empresa JC Excelência Assessoria e Consultoria em Saúde - LTDA**

51. Em relação à defesa apresentada pela empresa JC Excelência Assessoria e





Consultoria em Saúde – LTDA, a 2º Secex relatou que a alegada regularização de valor feita através do 9º Termo aditivo, é válida para os pagamentos feitos a partir da data do aditivo; os valores pagos anteriormente, continuam sendo em valores acima do legal.

52. Aduziu ainda que o valor suprimido não se trata de desconto no valor do contrato, mas sim, de realização de ajuste para o valor justo e correto. A partir da supressão, a empresa passou a receber o valor legalmente contratado e reajustado, sem que se proferisse o abatimento dos valores pagos a maior até àquela data. Portanto, não há que se falar em abater o valor suprimido do valor apontado como pago irregularmente.

53. Em relação aos reajustes pagos abaixo do índice, alegou que se o contratante negar aplicar o índice correto, o contratado não é obrigado a aceitar, mas se aceitar e assinar o aditivo, tem que prestar o serviço, sem possibilidade de questionamento posterior. Portanto, o valor de reajuste não recebido conforme alegado pela defesa, não é passível de ser aplicado como compensação de valores recebidos a maior, mantendo o apontamento técnico da irregularidade JB.01 a JC-Excelência Consultoria e Planejamento LTDA-ME.

54. Assim, concluiu o Relatório Técnico Conclusivo propondo que fosse julgada irregular a presente Tomada de Contas, recomendando a decretação de revelia dos responsáveis Evanilda Costa do Nascimento Felix e Roger Alessandro Rodrigues Pereira, que não apresentaram defesa, com a devida aplicação de multa proporcional e glosa a todos os responsáveis.

#### **1.4. Manifestação do MPC (Ministério Público de Contas)**

55. O MPC manifestou-se no Parecer nº 3.246/2023 no sentido que o § 1º, do art. 65 da Lei nº 8.666/93 estabelece como limite, para eventuais alterações, o percentual de 25% (vinte cinco inteiros por cento) do valor inicial atualizado do contrato, enquanto o § 2º traz a possibilidade de extrapolar esse limite nos casos de supressões contratuais e que esta Corte de Contas consolidou o seu entendimento sobre o assunto através da Resolução de Consulta nº 45/2011, onde em seu item 3 determina que toda a alteração contratual deverá ser precedida de justificativas, as quais, por sua vez, devem ser objetivas e passíveis de comprovação.

56. Alegou também que a alteração do objeto feita pelo Termo Aditivo nº 01/2015 já constava nos serviços quando contratados da licitação, uma vez que o mesmo aborda a





elaboração de plano de trabalho e de saúde municipal, assim como o controle e a organização dos sistemas de saúde, o que inclui a sua atualização, sem discriminar a quais exercícios se referiam e que é de fácil percepção que o aditivo decorre da total falta de planejamento da gestão, uma vez que a “desatualização do sistema”, assim como a “ausência de documentos e informações”, não poderiam ser desconhecidas do gestor, já que tais fatos necessariamente deveriam constar dos estudos prévios à realização do certame e, por consequência, no seu objeto.

57. Dessa forma, finalizou seus comentários acerca do Termo Aditivo nº 01/2015 asseverando que, embora não se corrobore com a afirmação técnica de que houve alteração do objeto, concordou com a 2º Secex no sentido de que não se trata de serviços de prestação continuada, de modo que os demais pagamentos relacionados às alterações introduzidas pelo Termo Aditivo nº 01/2015, isto é, que superem o valor nele especificado, são ilegítimos e ensejadores de dano ao erário.

58. Em relação ao Termo Aditivo nº 06/2017, verificou que este aditou o valor do contrato em 21,89% (vinte e um inteiros e oitenta e nove centésimos por cento), discriminados no Ofício nº 021/2017/J.C, enviado pela empresa à Secretaria de Saúde, da seguinte forma:

A considerar a crescente expansão da rede de saúde, por meio das recentes inaugurações das Unidades Básicas de Saúde – UBS Jardim Paraíso, UBS Santa Isabel, UBS Jardim Padre Paulo e está previsto ainda neste primeiro semestre inauguração de UBS Santos Dumont e UBS Cavalhada e com isso a composição de equipe para as oito unidades de saúde pertencente a referida secretaria, e o consequente aumento de demanda e gastos corporativos e recursos com pessoal, operacionais e demais encargos, necessário se faz o acréscimo de quantitativo no contrato administrativo 095/2014, respeitados os limites estabelecidos no artigo 65, §1º, “b” da lei de licitações, conforme demonstrativo abaixo:

- 1 – Profissional de nível superior – auditor especialista - R\$ 4.000,00/mês
- 1 – Profissional nível médio - especialista em sistemas de saúde – R\$ 2.000,00/mês
- Despesas com logística (combustíveis para deslocamento entre as unidades, material gráfico de treinamentos, impostos/tributos) – R\$ 3.000,00/mês

Assim, requer que esta secretaria proceda o aditamento contratual, na ordem de R\$ 9.000,00 /mês, pelo período de 06 meses, correspondente a R\$ 54.000,00 pelo valor global do período, resultando sobre o percentual de 21,89% sobre o valor total do contrato inicialmente pactuado, inclusive, sem os devidos reajustes.





59. No primeiro momento o MPC já apontou ilegalidade neste aditivo, visto que o Contrato nº 95/2014 já não mais poderia ser objeto de acréscimos, tendo em vista o reajuste realizado por meio do Termo Aditivo nº 01/2015, no percentual de 25% (vinte e cinco por cento), limite máximo permitido pela Lei de Licitações e que não restou configurado os permissivos estabelecidos na Resolução de Consulta nº 45/2011 para a extração desta porcentagem.

60. Verificou que houve uma alteração do objeto do contrato, uma vez que foram incluídos serviços e solicitados profissionais que não estavam previstos no teor do Contrato nº 95/2014, tais como: a) pregoeiro; b) veículo abastecido; c) visitas técnicas; d) capacitação dos servidores; e) acompanhamento do Secretário de Saúde em viagens à Brasília; f) fornecimento de material gráfico; g) despesas com combustíveis para deslocamento dos técnicos; g) profissional residente no Município e fixo na SMS.

61. Afirmou então que Termo Aditivo nº 06/2017 não atende aos requisitos autorizadores da extração do limite de 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial do contrato, já concedido por meio do Termo Aditivo nº 01/2015, uma vez que não decorreu de fatos supervenientes imprevisíveis e configurou a transformação do objeto contratado, bem como porque as justificativas trazidas não foram capazes de demonstrar objetivamente a vantajosidade em aditar o instrumento.

62. No que tange às alegações que a efetivação do 9º Termo aditivo, supriu o valor contratual, entendeu que tal justificativa não isenta os responsáveis quanto aos valores irregulares vigentes e pagos até a data da supressão 24/09/2018.

63. Acrescentou ainda, que as argumentações que, em caso de condenação, o valor de R\$ 151.366,89 (cento e cinquenta e um mil, trezentos e sessenta e seis reais e oitenta e nove centavos) referente à supressão oriunda do 9º Termo aditivo, deve ser abatida do valor a ser devolvido aos cofres municipais, além da compensação da quantia de R\$ 54.089,17 (cinquenta e quatro mil, oitenta e nove reais e dezessete centavos) referente ao valor de reajuste concedido a menor, não devem prosperar.

64. Em virtude dessas considerações, verificou que todos os ordenadores de despesas que procederam aos citados pagamentos/recebimentos superfaturados devem ser responsabilizados, colacionando o seguinte quadro:





RESPONSÁVEL	CONDUTA
Roger Alessandro Rodrigues Pereira – ex-Secretário de Saúde – período: 04/05/2015 a 05/06/2017 e 16/11/2017 a 07/03/2018	Aditar a vigência do contrato nº 95/2014 para o período de 25/09/15 a 24/09/16 com valor superior ao pactuado no contrato original e sem o correspondente acréscimo na quantidade ou qualidade do serviço prestado, conforme determina o § 1º, do art. 65, da Lei 8.666/93; Solicitar o aditamento de valor do
Evanilda Costa do Nascimento Felix – ex-Secretária de Saúde – período: 06/06/2017 a 15/11/2017	contrato nº 95/2014 em R\$ 54.000,00 (aditivo nº 06/2017) sem que fosse especificado adequadamente o correspondente acréscimo na quantidade ou qualidade do serviço prestado, conforme determina o § 1º, do art. 65, da Lei 8.666/93
Antônio Carlos de Jesus Mendes – ex-Secretário de Saúde – período: 08/03/2018 a 31/12/2018	Aditar a vigência do contrato nº 95/2014 para o período de 25/09/16 a 24/09/17 e 25/09/17 a 24/09/18 16 com valor superior ao pactuado no contrato original e sem o correspondente acréscimo na quantidade ou qualidade do serviço prestado, conforme determina o § 1º, do art. 65, da Lei 8.666/93; Aditar o valor do contrato nº 95/2014 em 25% (aditivo nº 06/2017) sem aprovação da assessoria jurídica da minuta do termo aditivo, conforme determina o parágrafo único do artigo 38 da Lei 8.666/93, e sem que fosse especificado o correspondente acréscimo na quantidade ou qualidade do serviço prestado, conforme determina o § 1º, do art. 65, da Lei 8.666/93,
JC-Excelência Consultoria Planejamento LTDA-ME	Assinar e atestar notas fiscais com valores superiores aos devidos pelos serviços prestados no período – rol taxativo listado Apêndice A deste Relatório Técnico, reconhecendo a execução dos serviço com superfaturamento e autorizar a realização dos pagamentos, quando deveria ter se abstido de atestar tais notas fiscais
	Celebrar os termos aditivos nº 01/2015 e 06/2017 – notadamente eivados de irregularidades – e faturar notas fiscais contra a Prefeitura Municipal de Cáceres em valores maiores que os devidos pelos serviços prestados, quando deveria ter se abstido de celebrar os aditamentos e emitir as notas fiscais nos valores que eram devidos.

65. Manifestou-se então pela irregularidade da presente Tomada de Contas Ordinária; pela decretação da revelia dos responsáveis Sra. Evanilda Costa do Nascimento Felix e Roger Alessandro Rodrigues Pereira; pela aplicação de multa proporcional sobre o valor atualizado do dano ao Erário Municipal e pela condenação dos responsáveis, em solidariedade com a empresa JC Excelência Consultoria e Planejamento LTDA-ME, ao recolhimento aos cofres da Prefeitura Municipal de Cáceres/MT, da quantia recebida indevidamente, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a





partir data do fato gerador, até a data do recolhimento, conforme o quadro abaixo:

Responsáveis	Valor do dano	Data do Fato Gerador
Antônio Carlos de Jesus Mendes JC Excelência Consultoria e Planejamento LTDA-ME	39.041,92	13/06/2018
Evanilda Costa do Nascimento Felix JC Excelência Consultoria e Planejamento LTDA-ME	94.094,94	13/06/2018
Roger Alessandro Rodrigues Pereira JC Excelência Consultoria e Planejamento LTDA-ME	169.790,28	13/06/2018
<b>TOTAL</b>	<b>302.927,14</b>	

## 1.5. Conclusão do Relator

66. Cumpre informar que esta Tomada de Contas Ordinária (TCO) decorreu da concessão de Termos Aditivos elaborados de forma irregular, acarretando um possível dano ao patrimônio público, nos seguintes termos:

RESPONSÁVEIS: Antônio Carlos de Jesus Mendes – ex-Secretário de Saúde – período: 08/03/2018 a 31/12/2018; JC-Excelência Consultoria e Planejamento LTDA-ME.

1.1. Pagamento/recebimento por serviços prestados com superfaturamento, no valor total de R\$ 39.041,92.

RESPONSÁVEIS: Evanilda Costa do Nascimento Felix –ex-Secretária de Saúde – período: 06/06/2017 a 15/11/2017; JC-Excelência Consultoria e Planejamento LTDA-ME.

1.2. Pagamento/recebimento por serviços prestados com superfaturamento, no valor total de R\$ 94.094,94.

RESPONSÁVEIS: Roger Alessandro Rodrigues Pereira –ex-Secretário de Saúde – período: 04/05/2015 a 05/06/2017 e 16/11/2017 a 07/03/2018; JC-Excelência Consultoria e Planejamento LTDA-ME.

1.3. Pagamento/recebimento por serviços prestados com superfaturamento, no valor total de R\$ 169.790,28.

67. Muito embora o MPC e a 2º Secex tenham considerado que a irregularidade





praticada pelos responsáveis representou falha de natureza grave, é bom deixar claro que a configuração de mera irregularidade não pode ser vista como suficiente para caracterizar dano ao erário.

68. Neste caso, como a Secex questiona o ato, a ela incumbe o dever de demonstrar a ocorrência de dano ao erário, pois em que pese o vício contratual na elaboração dos aditivos, o serviço foi comprovadamente prestado e os itens que faziam parte das justificativa para a concessão dos aditivos foram incorporados aos serviços.

69. Com o intuito de demonstrar a prestação dos serviços, os responsáveis colacionaram diversos documentos comprobatórios dos quais cito: Auditorias nº 14757/2014, 16392/2016, 2283/2017 e 17671/2017<sup>5</sup>, elaboradas pelo Departamento Nacional de Auditoria do SUS, onde colaciono o seguinte trecho:

Ressaltamos o fato constatado de que a SMS elaborou os Instrumentos de Gestão (PMS 2015-2017, PAS 2015 e 2016, RAG, exercícios 2013, 2014, 2015 e 2016) e Prestações de Contas, entretanto, estes não guardam conformidades com as legislações vigentes.

70. O trecho acima demonstra a prestação de serviço por parte da empresa contratada, pois em que pese à época não estarem em total conformidade com a legislação, constata-se que foram elaborados, inclusive no que tange ao ano de 2014, objeto do Termo Aditivo nº 01/2015.

71. Há também entre os anexos um documento<sup>6</sup> com cerca de 60 páginas que faz um comparativo entre os anos de 2014 e 2018, demonstrando que o assessoramento e planejamento prestado pela empresa responsável foi realizado, pois houve um claro melhoramento na prestação de serviço de saúde por parte do município de Cáceres.

72. Cita-se aqui, outros documentos que demonstram a devida prestação de serviços por parte da empresa, conforme:

A) Oficio 156/2017<sup>7</sup> onde a empresa revisou o Projeto de Lei Municipal acerca da produtividade dos médicos;

5 Documento Digital nº 220692/2018.

6 Documento Digital nº 220692/2018, 220694/2018, 220696/2018 e 220697/2018.

7 Documento Digital nº 220697/2018.





- B) Relatório do Fiscal de Contrato<sup>8</sup> atestando a efetiva prestação dos serviços;
- C) Todas as notas fiscais entre 11/2014 e 12/2018<sup>9</sup> com o devido atesto da prestação de serviços;
- D) Declaração<sup>10</sup> do Secretário Municipal de Saúde de Cáceres no exercício do ano de 2019, que não é parte integrante desta Tomada de Contas, asseverando que todos os serviços constantes no objeto do contrato com a empresa responsável foram devidamente prestados.

73. A glosa é um instrumento de controle da Administração Pública que busca garantir que, o ente público seja resarcido quando demonstrado o dano ao erário, entretanto, se os serviços foram efetivamente prestados, não se pode exigir a glosa do valor, pois isso causaria um enriquecimento sem causa.

74. A Constituição Federal, em seu artigo 5º, inciso XXIV, veda o enriquecimento sem causa. No caso em questão, sem a demonstração do devido dano ao erário, o ente público estaria se beneficiando sem uma justa causa, pois já recebeu a prestação de serviço.

75. Há entendimento doutrinário sobre a questão da glosa de valores de prestações de serviço. O professor Marçal Justen Filho, afirma que "a glosa somente é possível quando o serviço não foi efetivamente prestado"<sup>11</sup>.

76. Essas falhas evidenciam apenas uma presunção subjetiva da ocorrência de danos ao erário, não se configurando como prova de sua ocorrência somente com os elementos constantes nos autos, em face de aditivos de serviços que inicialmente não haviam sido contratados.

77. Logo, não é possível condenar os responsáveis ao ressarcimento com base apenas em dano presumido, uma vez que, para tanto, é necessária a devida comprovação.

78. De acordo com o Tribunal Regional Federal - TRF - da 5ª região, a ausência de provas que comprovem o prejuízo ao erário, impede a determinação de ressarcimento ao erário:

#### AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. REPASSES FEITOS PELO FNDE.

8 Documento Digital nº 220697/2018.

9 Documento Digital nº 163427/2019.

10 Documento Digital nº 163427/2019.

11 Marçal Justen Filho. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 17. ed. São Paulo: Dialética, 2020. p. 493.





**AUSÊNCIA DE PRESTAÇÃO DE CONTAS PELO GESTOR MUNICIPAL. CONDUTA QUE SE ENQUADRA À HIPÓTESE PREVISTA NO ART. 11, VI, DA LEI Nº 8.429 /92, SUJEITA ÀS SANÇÕES DO ART. 12, III, DO MESMO TEXTO LEGAL (LIA). SANÇÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. AUSÊNCIA DE PROVA DO DANO. IMPOSSIBILIDADE. INTELIGÊNCIA DO ARTIGO 21, I, DA LEI 8.429/92.** APELAÇÃO IMPROVIDA. 1. A imposição da sanção de ressarcimento integral dos valores públicos, prevista no art. 12, III, da Lei nº 8.429 /92 se acha condicionada à comprovação do efetivo dano causado ao erário. Intelecção do mencionado dispositivo legal e do artigo 21, I, da lei 8.429 /92. Precedentes. 2. Tal condição, todavia, não se perfez nos presentes autos, inviabilizando a aplicação da sanção pretendida. Precedentes. 3. Manutenção da sentença que, aplicando as demais sanções previstas no art. 12, II, da LIA, deixou de condenar o réu/apelado ao ressarcimento integral do dano, à míngua da devida comprovação. 4. Apelação improvida. (TRF-5 AC 200783000191092, Relator Desembargador Federal Gustavo de Paiva Gadelha, Quarta Turma, julgamento em 12/12/2013) (Grifo nosso).

79. Entendo também pelo não acolhimento da manifestação ministerial de imposição da multa proporcional ao dano, pois deve-se considerar que o art. 22 da LINDB e seus respectivos parágrafos dispõem que serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor, a natureza, a gravidade e o dano do ato, vejamos:

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.

80. No caso em tela, em que pese os atos não atenderem totalmente as normas legais e o entendimento deste Tribunal de Contas, entende-se que não há comprovação de qualquer dano ao erário, muito menos má-fé do gestor.

81. Em tempo, e considerando que os fatos analisados neste voto decorrem de falhas de planejamento, de falta de recurso ou de ambos, que atentem para o cumprimento das exigências legais que regem o caso, aprimorando suas ferramentas de controle com o objetivo de evitar a ocorrência da irregularidade descrita neste voto, primando sempre pelo recebimento do crédito dentro do prazo legal.





82. Por outro lado e em suma, o que ocorreu no presente caso, foi a ação de aditivar no contrato primitivo, serviços que inicialmente não haviam sido contratados. Houve na verdade, uma falha administrativa que se vislumbra desde o processo licitatório. Porém, na realidade, houve a prestação dos serviços. Neste caso, não houve superfaturamento conforme descrito nas irregularidades citadas no relatório preliminar.

83. Outro fato que chama a atenção é o de responsabilizar o Sr. Antonio Carlos de Jesus Mendes, entendo que o referido, não tem qualquer relação com os aditivos citados, pois, quando constatou que havia incongruências, tomou as providências necessárias para reparar o que supostamente não estava correto, pois os aditivos foram assinados antes do seu ingresso no cargo.

84. Para finalizar, o descritivo das irregularidades não retrata o fato ocorrido, pois o que aconteceu efetivamente, foi, um aditivo de serviços que inicialmente não fizeram parte do processo licitatório, porém, os serviços foram prestados. Em face disso, não se faz aditivo de serviços que não tenham sido inicialmente objeto do contrato. Na verdade, quando se trata de outro serviço, o procedimento deve ser por inexigibilidade, dispensa de licitação ou outro procedimento licitatório.

85. Sendo assim, com base nas informações contidas no relatório da Secex e no Parecer Ministerial, profiro meu voto.

### III. DISPOSITIVO DO VOTO

86. Ante o exposto, com base nos artigos 1º, III; 16 e 17 da Lei Orgânica do TCE/MT, c/c os artigos 10, XI; 296, VII; da Resolução Normativa n.º 16/2021 TCE/MT, não acolho o Parecer Ministerial n.º 2.050/2023, da lavra do Procurador de Contas Gustavo Coelho Deschamps, **voto** para:

- I) **conhecer** da presente Tomada de Contas Ordinária;
- II) **declarar a revelia** dos seguintes responsáveis: Sra. Evanilda e Sr. Roger Alessandro Rodrigues Pereira;
- III) **no mérito, julgar regular** a presente Tomada de Contas Ordinária, em face da Prefeitura de Cáceres, sob a responsabilidade dos ex-Secretários Municipais de Saúde, Sr. Antônio Carlos de Jesus Mendes,





Sr. Roger Alessandro Rodrigues Pereira, Sra. Evanilda Costa do Nascimento e da empresa JC-Excelência Consultoria e Planejamento Ltda ME; pois não restou demonstrado dano causado aos cofres públicos municipais em decorrência da concessão de aditivos ao Contrato nº 95/2014, por meio dos Termos de Aditivo nº 1/2015 e 6/2017.

**III) recomendar** à atual gestão que se abstenha de fazer aditivo de serviços e produtos que não tenham sido inicialmente objeto do contrato aditado.

87. É como voto.

Cuiabá, 27 de julho de 2023.

(assinado digitalmente)<sup>12</sup>  
**WALDIR JÚLIO TEIS**  
Conselheiro Relator

12 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.

