



PROCESSO Nº : 25.437-1/2018 (AUTOS DIGITAIS)
ASSUNTO : REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA
UNIDADE : PREFEITURA MUNICIPAL DE CÁCERES
GESTOR : FRANCIS MARIS CRUZ
RELATOR : CONSELHEIRO INTERINO JOÃO BATISTA DE CAMARGO JUNIOR

PARECER Nº 5.523/2018

REPRESENTAÇÃO INTERNA. EXERCÍCIOS DE 2015 E 2017. PREFEITURA MUNICIPAL DE CÁCERES. IRREGULARIDADE NO ADITAMENTO DO CONTRATO Nº 95/2014. ART. 65, §§ 1º e 2º, DA LEI Nº 8.666/1993. MANIFESTAÇÃO PELO CONHECIMENTO E, NO MÉRITO, PELA PROCEDÊNCIA COM IMPUTAÇÃO DE DÉBITOS, APLICAÇÃO DE MULTAS E DETERMINAÇÃO.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se os autos de **Representação de Natureza Interna**¹ proposta pela Secretaria de Controle Externo, em desfavor da **Prefeitura Municipal de Cáceres**, em razão de suposta irregularidade na concessão de aditivo ao Contrato nº 95/2014, a qual foi assim classificada:

Roger Alessandro Rodrigues Pereira – Secretário Municipal de Saúde
Evanilda Costa do Nascimento – Secretária de Saúde em Substituição

1) HB 10. CONTRATOS_GRAVE. Ocorrência de irregularidades nas alterações e/ou atualizações do valor contratual (art. 57, art. 65 c/c arts. 40, XI, 55, III da Lei 8.666/1993).

1.1) Concessão de aditivo de 25% do valor ao contrato nº 95/2014 sem o correspondente acréscimo na quantidade ou qualidade do serviço prestado, contrariando o § 1º, do art. 65 e os princípios do artigo 3º da Lei 8.666/93, levando ao pagamento ilegítimo de R\$ 365.376,46. - Tópico - 2. ANÁLISE TÉCNICA

2. O Conselheiro Relator, em sede de **Juízo de Admissibilidade**², considerando presentes os requisitos previstos nos arts. 219 e 224, II, “a” do RITCE/MT, admitiu a presente Representação.

1. Relatório Técnico – Documento digital nº 141621/2018.
2. Decisão Singular – Documento digital nº 151114/2018.



3. Em observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa, os responsáveis foram devidamente citados, ocasião em apresentaram **defesa conjunta** instruída de documentos³.

4. Ato contínuo, os autos foram submetidos à análise da Secex de Saúde e Meio Ambiente, a qual emitiu **Relatório Conclusivo**⁴ pela manutenção da irregularidade com aplicação de multa e resarcimento ao erário.

5. Vieram os autos para manifestação ministerial.

6. É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Admissibilidade

7. Inicialmente, verifica-se que estão presentes os requisitos de admissibilidade da presente Representação de Natureza Interna, tendo sido formalizada em **linguagem clara e compreensível**, sobre **matéria** de competência desta Corte de Contas (contratos públicos), apontando-se **fatos** (aditamento ilegal) tidos como irregulares e suas **evidências, responsáveis** (Secretários Municipais) e **período** (exercícios de 2015 e 2017) em que teriam ocorrido, conforme preveem os arts. 219, 224, II, “a” e 225, todos do RITCE/MT.

8. Ademais, o Tribunal de Contas dispõe de meios eficazes para fiscalizar irregularidades/illegalidades que ocorram no âmbito da Administração Pública, tanto com informações prestadas pelos órgãos oficiais de imprensa, pelos sistemas informatizados do Tribunal, quanto pelas auditorias e inspeções, efetuando, dessarte, o controle de atos viciados e obstando futuros e maiores danos ao erário.

9. Diante disso, o **Ministério Públco de Contas** corrobora com o **conhecimento** da presente representação.

3. Documento Externo – Documentos digitais nº 220692, 220694, 220696 e 220697/2018.

4. Relatório Técnico de Defesa – Documento digital nº 239053/2018.



2.2. Mérito

10. A Secretaria de Controle Externo de Receita e Governo propôs a presente Representação de Natureza Interna em face da Prefeitura Municipal de Cáceres, em razão de suposta irregularidade na concessão de aditivo ao **Contrato nº 95/2014⁵**, firmado com a empresa **JC – Excelência Consultoria e Planejamento Ltda-ME**, para prestação de serviços de assessoria e consultoria na área da saúde, no valor inicial de **R\$ 246.600,00** (anual), a partir de **07/10/2014**.

11. De acordo com as informações técnicas, a contratada justificou a solicitação de **aditivo de 25% do valor do contrato** para atualização de informações e documentos da saúde, tais como o Relatório Anual de Gestão, o Plano Municipal de Saúde e Plano de Trabalho, não realizados nos exercícios anteriores e que seriam necessários para prestar o serviço de forma adequada e eficiente. Assim, foi celebrado o **Termo Aditivo nº 01/2015⁶**, no importe de **R\$ 61.650,00**, conforme Memorando nº 023/SMS/2015⁷, modificado-se o objeto da licitação, veja-se:

Objeto conforme cláusula 1º do edital da Tomada de Preço nº 05/2014.
Contratação de empresa especializada na prestação de serviços de assessoria e consultoria na área da saúde. Assumindo a sistematização dos serviços em saúdes em seus aplicativos financeiros, com ênfase na atenção básica de saúde, instrumento de gestão, planejamento, auditoria, dentro dos princípios norteadores das políticas de saúde – SUS – execução das atividades técnicas como SIOPS – plano municipal de saúde – plano anual de trabalho – faturamento – SISMOB – SIOPS, organização de atenção básica dentro dos princípios do SUS, entre outros.

Objeto incluído pelo conforme cláusula 1º do Termo Aditivo nº 01/2015 do contrato nº 95/2014.

Elaboração do Relatório Anual de Gestão, do Plano Municipal de Saúde e do Plano de Trabalho que não foram elaborados até 2014. Atualização e alimentar as informações do Sistema de Saúde anteriores a 07 de outubro de 2014.

12. Assim, a Equipe Técnica evidenciou que, diferente do objeto

5. Relatório Técnico – Documento digital nº 141621/2018, fls. 15/18.

6. Relatório Técnico – Documento digital nº 141621/2018, fls. 53/55.

7. Relatório Técnico – Documento digital nº 141621/2018, fls. 13/14.



contratado mediante a Tomada de Preços nº 05/2014⁸, “o objeto incluído pelo termo aditivo 01 não guarda característica de prestação de serviços a serem executados de forma contínua, nos termos do artigo 57, II, da Lei 8.666/93.” Diante disso, fez as seguintes considerações:

Presume-se que a manutenção do aditivo está limitada à conclusão dos serviços por ele incluídos, ou seja, concluído o serviço, a administração deveria aditivar o contrato nº 95/2014 pela redução da parcela incluída pelo aditivo 01/2015.

Também se presume que a manutenção do objeto e valor incluído pelo aditivo nº 01/2015 dependeria de instauração de novo termo aditivo específico para este objeto, fundamentando as razões da não conclusão do serviço e/ou a necessidade de se incluir novos itens ao serviço. Do contrário, a parcela de 25% incluída pelo aditivo deixaria de ser referente aos novos serviços prestados e passaria a ser reajuste de preço não previsto no termo do contrato e na Lei de Licitações.

Da análise das demais alterações do contrato 95/2014, constatou-se que os termos aditivos seguintes não mencionaram a alteração do objeto incluída pelo termo aditivo nº 01/2015. Sendo assim, é razoável considerar que os serviços incluídos mediante aquele termo aditivo foram concluídos e devidamente pagos pelo valor de R\$ 61.650,00 também especificados no termo aditivo nº 01/2015.

Assim, os eventuais pagamentos relacionados as alterações introduzidas por este termo aditivo que superem o valor especificado são ilegítimos por não terem amparo contratual e legal. (grifou-se)

13. Ainda, apontou que o **Termo Aditivo nº 06/2017⁹** foi fundamentado, pela empresa, no art. 65, § 1º da Lei 8.666/9193, alegando aumento no número de unidades de saúde, o que ensejava na contratação de mais 2 colaboradores, bem como no aumento das despesas com logística, material gráfico de treinamento e tributos, aumentando o valor contratual em **R\$ 54.000,00**, equivalente a 21,89% do valor original¹⁰. Posto isso, os auditores entenderam que:

Da análise das razões para a concessão do termo aditivo, constata-se 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. A empresa poderia, na execução de seus serviços, ter informado a prefeitura a necessidade se contratar o serviço de treinamento de

8. Relatório Técnico – Documento digital nº 141621/2018, fls. 27/48.

9. Relatório Técnico – Documento digital nº 141621/2018, fls. 79/81 e 59.

10. Relatório Técnico – Documento digital nº 141621/2018, fl. 63.



pessoal para as novas unidades de saúde, mas não ter solicitado a inclusão desse novo serviço ao contrato 95/2015 mediante aditivo.

Outra razão apresentada para concessão do termo aditivo, foi o incremento dos gastos com combustíveis. Sobre esse aspecto, o item 12.2 "b" do edital da licitação determinou que a contratada deveria executar todos os serviços contratados de acordo com a proposta de preços. Considerando que 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 a unidade para prestar os serviços, não restou evidenciada a demonstração de que houve alteração de ordem qualitativa ou quantitativa do objeto.

Por fim, outra razão apresentada para concessão do termo aditivo foi a contratação de um auditor e de um especialista em sistemas de saúde. Novamente, a revisão do objeto da licitação (item 2 do edital), das obrigações da contratada (item 12.2 do edital) não evidencia norma fixando a quantidade de auditores e de especialista em sistemas de saúde que a contratada deveria disponibilizar.

Entretanto o item 6 do edital determina que a contratada deveria dispor de no mínimo: 1 profissional na área contábil, 1 profissional na área de auditoria; 1 profissional na área do direito; 1 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 profissionais de cada área, a licitante receberia o dobro de pontos de uma empresa que tivesse somente 1 profissional de cada área, ou seja, a empresa que apresentasse uma quantidade maior de profissionais por área não teria sua remuneração majorada.

14. Nesse contexto, identificou-se que o aditamento de valor, concedido em função da melhoria de aspectos do serviço prestados pela contratada que foram objeto de avaliação técnica na licitação, além de não estar relacionado ao objeto da licitação, contraria os princípios igualdade e julgamento objetivo, posto que o resultado da licitação poderia ser outro, caso fosse colocado no edital que a remuneração do serviço seria em função da quantidade de profissionais.

15. Logo, demonstrada a irregularidade no Termo Aditivo nº 01/2015 e no Termo Aditivo nº 06/2017, apontaram que os pagamentos realizados em função desses geraram uma despesa ilegítima no montante de R\$ 365.226,46, conforme cálculos elaborados no **Apêndice D¹¹** do Relatório Técnico.

16. Em oportunidade de **defesa**, os responsáveis alegam que, embora o aditamento encontre óbice na Lei de Licitações e Contratos, pelo fato de contemplar acréscimo em patamar superior ao limite legal de 25% do valor do contrato,

11. Relatório Técnico – Documento digital nº 141621/2018, fls. 83/86.



entende ser facultado à Administração ultrapassar os limites fixados no § 1º do art. 65 da Lei nº 8.666/1993.

17. Enfatiza que a necessidade do Termo Aditivo nº 06 se deu em função da “economicidade, eficiência da execução contratual, benefícios sociais e econômicos a população, transparência e sacrifício da população pela interrupção dos serviços ou ausência desses.” Sustenta, ainda, que não houve alteração do objeto da licitação e que é visível os pareceres de todas as etapas do aditivo.

18. Sobre a quantidade de profissionais solicitados, embora não esteja descrito no Edital e nem no Contrato, entende que não há como cobrar dos profissionais sem a existência de acréscimos financeiros. Já em relação a supressão do primeiro aditivo, aduz que “em nenhum momento foi solicitado a descontinuidade dos serviços, facultados aos crivos da Administração Pública.” (sic)

19. Menciona 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, devendo ser esta resarcida pelo processo do TCE/MT.” Ao final, diz que os motivos que ensejaram os aditivos contratuais foram justificados à época e passaram pelo crivo favorável da Administração Pública.

20. A Secex de Saúde e Meio Ambiente, por sua vez, reitera que o objeto original foi mudado ou transfigurado pelo aditivo, bem como esclarece que as alterações contratuais, que extrapolam os limites preestabelecidos nos §§ 1º e 2º do art. 65 da Lei no 8.666/1993, devem observar, entre vários outros requisitos, a imprevisibilidade dos fatos que a ensejaram e a não transfiguração do objeto originalmente contratado, sendo cumulativo todos os requisitos exigidos.

21. Explica, ainda, que a Administração Pública deve motivar o ato que autorizar o aditamento ao contrato, demonstrando que a rescisão contratual, seguida de nova licitação e contratação, importa sacrifício insuportável ao interesse coletivo e que se trata de situação urgente e de emergência intransponível. Além disso, deve existir a previsão para os eventuais acréscimos no edital e no contrato.



22. Conclui, portanto, que as razões apresentadas para a concessão dos termos aditivos não se coadunam com o objeto originalmente licitado no edital da Tomada de Preços nº 05/2014 e pactuado no Contrato nº 95/2014, e o objeto incluído pelo Termo Aditivo nº 01/2015 não guarda característica de prestação de serviços a serem executados de forma contínua, em desconformidade com o art. 57, II, da Lei 8.666/1993.

23. Passa-se à análise ministerial.

24. Com efeito, o **art. 65 da Lei nº 8.666/1993** (Lei de Licitações e Contratos Públicos) disciplina acerca das alterações contratuais. Veja-se:

Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

I - unilateralmente pela Administração:

- a)** quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos;
- b)** quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei;

II - por acordo das partes:

- a)** quando conveniente a substituição da garantia de execução;
- b)** quando necessária a modificação do regime de execução da obra ou serviço, bem como do modo de fornecimento, em face de verificação técnica da inaplicabilidade dos termos contratuais originários;
- c)** quando necessária a modificação da forma de pagamento, por imposição de circunstâncias supervenientes, mantido o valor inicial atualizado, vedada a antecipação do pagamento, com relação ao cronograma financeiro fixado, sem a correspondente contraprestação de fornecimento de bens ou execução de obra ou serviço;
- d)** para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do princípio, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual.

§ 1º O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras,



serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos.

§ 2º Nenhum acréscimo ou supressão poderá exceder os limites estabelecidos no parágrafo anterior, salvo:

I - (VETADO)

II - as supressões resultantes de acordo celebrado entre os contratantes. (grifou-se)

§ 3º Se no contrato não houverem sido contemplados preços unitários para obras ou serviços, esses serão fixados mediante acordo entre as partes, respeitados os limites estabelecidos no § 1º deste artigo.

§ 4º No caso de supressão de obras, bens ou serviços, se o contratado já houver adquirido os materiais e posto no local dos trabalhos, estes deverão ser pagos pela Administração pelos custos de aquisição regularmente comprovados e monetariamente corrigidos, podendo caber indenização por outros danos eventualmente decorrentes da supressão, desde que regularmente comprovados.

§ 5º Quaisquer tributos ou encargos legais criados, alterados ou extintos, bem como a superveniência de disposições legais, quando ocorridas após a data da apresentação da proposta, de comprovada repercussão nos preços contratados, implicarão a revisão destes para mais ou para menos, conforme o caso.

§ 6º Em havendo alteração unilateral do contrato que aumente os encargos do contratado, a Administração deverá restabelecer, por aditamento, o equilíbrio econômico-financeiro inicial.

§ 7º (VETADO)

§ 8º A variação do valor contratual para fazer face ao reajuste de preços previsto no próprio contrato, as atualizações, compensações ou penalizações financeiras decorrentes das condições de pagamento nele previstas, bem como o empenho de dotações orçamentárias suplementares até o limite do seu valor corrigido, não caracterizam alteração do mesmo, podendo ser registrados por simples apostila, dispensando a celebração de aditamento.

25. Como se vê, o § 1º do mencionado dispositivo legal estabelece como limite, para eventuais alterações, o percentual de 25% do valor inicial atualizado do contrato, enquanto o § 2º traz a possibilidade de extrapolamento desse limite nos casos supressões contratuais.

26. O Tribunal de Contas de Mato Grosso consolidou o seu entendimento sobre o assunto, prevendo, excepcionalmente, a possibilidade de alterações



qualitativas acima do limite legal, nos termos expressos na **Resolução de Consulta nº 45/2011, in verbis:**

RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 45/2011

Ementa: PREFEITURA MUNICIPAL DE CUIABÁ. CONSULTA. CONTRATO. ALTERAÇÕES CONTRATUAIS QUANTITATIVAS E QUALITATIVAS. POSSIBILIDADE, EXCEÇÕES E MOTIVAÇÃO: 1) É possível a realização de alterações contratuais unilaterais quantitativas - que modificam a dimensão do objeto, bem como de alterações unilaterais qualitativas - que não modificam a dimensão do objeto, desde que não importem em transfiguração da natureza do objeto, estando sujeitas aos limites preestabelecidos nos §§ 1º e 2º do artigo 65 da Lei nº 8.666/1993; 2) Nas hipóteses de alterações contratuais qualitativas e excepcionalíssimas de contratos de obras e serviços, desde que consensuais, é facultado à Administração ultrapassar os limites preestabelecidos nos §§ 1º e 2º do artigo 65 da Lei nº 8.666/1993, observados os princípios da finalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade, além dos direitos patrimoniais do contratante privado, e desde que satisfeitos cumulativamente os pressupostos prescritos na Decisão TCU nº 215/1999 - Plenário; e, 3) As alterações contratuais quantitativas e qualitativas pressupõem a necessária motivação das razões que levaram ao aditivo do contrato, de forma a demonstrar explicitamente as justificativas da alteração contratual à vista do interesse público primário, da eficiência e da economicidade, bem como de que não é viável licitar de forma autônoma a alteração que se pretende introduzir no ajuste.

27. Destaca-se, também, o item 3 da Resolução acima, o qual determina que toda a alteração contratual deverá ser precedida de justificativas, as quais, por sua vez, devem ser objetivas e passíveis de comprovação.

28. Nesse sentido e em absoluta consonância com a jurisprudência do Tribunal de Contas da União¹², ora trazida pela defesa, tem-se o julgado publicado no **Boletim de Jurisprudência do TCE/MT** estabelecendo, ainda, requisitos objetivos a serem observados nos casos de modificações contratuais que extrapolarem o limite de 25%. Veja-se:

4.5) Contrato. Alterações contratuais quantitativas e qualitativas. Limites. Pressupostos para alterações qualitativas superiores aos limites. Justificativas para alterações contratuais.

1. Tanto as alterações contratuais quantitativas, quanto as qualitativas, submetem-se aos limites estabelecidos nos §§ 1º e 2º do art. 65 da Lei nº 8.666/93. 2. Excepcionalmente, admite-se a

12. Tribunal de Contas da União – Decisão nº 215/1999 – Plenário.



possibilidade de que alterações contratuais consensuais qualitativas ultrapassem os limites previstos nos §§ 1º e 2º do art. 65 da Lei nº 8.666/93, desde que atendam aos seguintes pressupostos: a) não acarretarem para a administração encargos contratuais superiores aos oriundos de uma eventual rescisão contratual por razões de interesse público, acrescidos aos custos da elaboração de um novo certame licitatório; b) não possibilitarem a inexecução contratual, em decorrência do nível de capacidade técnica e econômico-financeira do contratado; c) decorrerem de fatos supervenientes que impliquem em dificuldades não previstas ou imprevisíveis por ocasião da contratação inicial; d) não ocasionarem a transformação do objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos; e) serem necessárias à completa execução do objeto original do contrato, à otimização do cronograma de execução e à antecipação dos benefícios sociais e econômicos decorrentes; f) decorrerem da motivação de que as consequências de outra alternativa (rescisão contratual seguida de nova licitação e contratação) trariam prejuízo insuportável ao interesse público a ser atendido pela obra ou serviço. 3. Tanto as alterações contratuais quantitativas quanto as qualitativas pressupõem necessária motivação das razões que conduziram ao respectivo aditivo contratual, com demonstração explícita das justificativas que se paute por informações objetivas, passíveis de serem comprovadas, não podendo se limitar a argumentos meramente subjetivos sem qualquer parâmetro objetivo de controle.

(Contas Anuais de Gestão. Relator: Conselheiro Substituto João Batista Camargo. Acórdão nº 2.815/2014-TP. Julgado em 02/12/2014. Publicado no DOC/TCE-MT em 15/12/2014. Processo nº 7.144-7/2013).

29. Frise-se: tais pressupostos devem ser satisfeitos cumulativamente.

30. No caso dos autos, como evidenciado anteriormente, o objeto da Tomada de Preços nº 05/2014 e, por consequência, do Contrato nº 95/2014 decorrente da licitação, foi o seguinte:

Contratação de empresa especializada na prestação de serviços de assessoria e consultoria na área da saúde. Assumindo a sistematização dos serviços em saúde em seus aplicativos financeiros, com ênfase na atenção básica de saúde, instrumento de gestão, planejamento, auditoria, dentro dos princípios norteadores das políticas de saúde – SUS – execução das atividades técnicas como SIOPS – plano municipal de saúde – plano anual de trabalho – faturamento – SISMOB – SIOPS, organização de atenção básica dentro dos princípios do SUS, entre outros. (grifou-se)

31. O Termo Aditivo nº 01/2015 acrescentou ao preço contratado o correspondente a 25% do seu valor inicial, motivado pela inclusão dos serviços de elaboração dos planos de saúde e de trabalho e de atualização dos sistemas, todos



referentes a 2014 e exercícios anteriores, conforme demonstram as justificativas da empresa na imagem abaixo:

JUSTIFICATIVA: A vigência do contrato inicia-se na data de 07 de outubro de 2014, pelos serviços ora contratos, não retrocedem a documentações que encontram em atraso há vários anos, cita-se Relatório Anual de Gestão desde 2012, nenhum histórico documental, Plano Municipal de Saúde e Plano de Trabalho Anual, Sistemas de Saúde com alimentação indevida, necessitando de urgência de atualização, dentro da sistematização da saúde para seu real funcionamento necessita de estrutura mínima, equipamentos, veículos, aplicação dos recursos dos Blocos de Financiamento nesses fins, algo que fomos surpreendidos pela inexistência de acompanhamentos nessas tramitações e de extrema importância ao desenvolvimento das políticas de saúde- SUS, e como se vê, essa concepção perpassa os diferentes níveis de complexidade específicos da atenção à saúde - ou seja, não entende a promoção da saúde sem estruturação. Portanto, envolveu-se em um campo de conhecimentos e práticas transversais a todas as ações e níveis de saúde, especialmente vinculando-os ao conjunto das políticas sociais, para possibilitar concretizar a diretriz constitucional que preconiza a atenção integral à saúde. Portanto a assessoria, como ação viabilizadora da concepção de promoção da saúde, consiste em contribuir efetivamente na organização da população para que se converta em sujeito político capaz de inscrever suas demandas na agenda pública. Portanto a assessoria, tem que ter como ação, a forma viabilizadora da concepção de promoção da saúde, consiste em contribuir efetivamente na organização da população para que se converta em sujeito político capaz de inscrever suas demandas na agenda pública. Mediante ao exposto explicitado e a necessidade de retroagir em diversos documentos que se encontram em atraso, nós não conseguimos finalizar documentos e instrumentos de gestão se não buscar fechamento de anos anteriores, e institui-los, sistemas de saúde com alta demanda de alimentação de dados e, para buscar corretamente o repasse, consultoria em Testes Seletivos, onde são atribuições necessárias e não inclusas em nosso contrato, gerando novas contratações e prestações de serviço;

32. Antes de adentrar especificamente na questão do aditivo, há que se mencionar que o entendimento é de que o seu objeto já constou nos serviços contratados quando 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 discriminhar a quais exercícios se referiam.



33. Além disso, 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.

34. Ainda que se considere que tais tarefas não tenham constado no objeto inicial, bem como o fato de que tal aditivo não extrapolou o limite legal permitido para as alterações (25%), tem-se por concordar com a Secex de que se trata de um único serviço com valor determinado (R\$ 61.650,00), que após liquidado e pago, deixaria de fazer parte dos pagamentos mensais do contrato.

35. Ou seja, após atualizar os sistemas até 07/10/2014 (início da execução contratual) e elaborar os planos de trabalho anual e de saúde municipal, referentes aos período de 2012 a 2014, não mais haveria motivos para manutenção das despesas decorrentes do aditivo, já que tais serviços, quando relativos aos exercícios posteriores a assinatura do instrumento, estão inclusos no objeto da licitação e do Contrato nº 95/2014, e, logicamente, do valor inicialmente acordado entre as partes contratantes.

36. Dessa forma, embora não se corrobore com a afirmação técnica de que houve alteração do objeto, concorda-se 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.

37. Aliás, os próprios defendantes confirmaram que não houve supressão da parcela correspondente, sob o argumento de que todos os acréscimos foram solicitados e autorizados pela gestão municipal, em razão da necessidade de continuidade do serviço público e pelo excelente trabalho realizado pela contratada.

38. No mais, ainda que se trate de reajuste de preço, verifica-se que tal instituto não foi previsto no termo do contrato, tampouco há justificativa para tal,



sendo inconcebível a atualização do valor contratado em menos de um ano de execução dos serviços, sem motivação contundente.

39. Em relação ao **Termo Aditivo nº 06/2017**, verifica-se que este aditou o valor do contrato em 21,89% (R\$ 54.000,00), 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:

- I – Profissional de nível superior – auditor especialista - R\$ 4.000,00/mês
- I – 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.

40. Desde já, tem-se por apontar a ilegalidade dessa alteração, uma vez 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%, limite máximo permitido pela Lei de Licitações.

41. Ademais, ao analisar os permissivos para extrapolamento do referido limite, estabelecidos pela Resolução de Consulta nº 25/2011 e pelo Acórdão nº 2.815/2014-TP, percebe-se que este não é o caso dos autos.



42. Primeiro, porque, muito embora se reconheça que a prorrogação do contrato e seus reajustes possam contribuir na qualidade e na execução dos serviços prestados, não há comprovação de tal situação.

43. Veja-se trecho da solicitação feita pelo gestor à empresa, em 10/04/2017, a qual embasou o sexto aditivo:

Considerando a contabilidade pública ser diferenciada , morosa e detalhista, principalmente nos blocos de financiamentos da saúde;

Solicitamos a empresa JC-Excelência Assessoria e Consultoria que :

1.(01) Profissional com Experiência em Licitações , com certificação de Pregoeiro, para compor a equipe em toda vigência contratual e devidas renovações ;

2.(01) Veículo abastecido pela empresa para visitas técnicas periódicas nas unidades, com objetivo de verificar, ajustar, orientar, capacitar os recursos humanos para o atendimento a população em acordo com as diretrizes do SUS, e a produção das Equipes; em toda vigência contratual e devidas renovações;

3.(01) Profissional de Nível Médio ou Superior capacitado em sistemas em saúde, para compor a equipe por tempo indeterminado, residente no município e fixo na SMS no mínimo 3 x na semana, assessorando, monitorando todos os sistemas de saúde, capacitando os servidores públicos a desenvolver suas atividades em sistematização em saúde; em toda vigência contratual ,bem como nas renovações;

4.Acompanhar o Secretario de Saúde ou sua Equipe Técnica a Brasília-DF, quando necessário ,e ou atender demandas de captação de recursos ou sua manutenção quando solicitado;

44. Transcreve-se, mais uma vez, os pressupostos que permitem ultrapassar o limite de 25% do valor original do contrato, a serem observados cumulativamente quando das alterações contratuais:



- a) não acarretarem para a administração encargos contratuais superiores aos oriundos de uma eventual rescisão contratual por razões de interesse público, acrescidos aos custos da elaboração de um novo certame licitatório;
- b) não possibilitarem a inexecução contratual, em decorrência do nível de capacidade técnica e econômico-financeira do contratado;
- c) decorrerem de fatos supervenientes que impliquem em dificuldades não previstas ou imprevisíveis por ocasião da contratação inicial;
- d) não ocasionarem a transformação do objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos;
- e) serem necessárias à completa execução do objeto original do contrato, à otimização do cronograma de execução e à antecipação dos benefícios sociais e econômicos decorrentes;
- f) decorrerem da motivação de que as consequências de outra alternativa (rescisão contratual seguida de nova licitação e contratação) trariam prejuízo insuportável ao interesse público a ser atendido pela obra ou serviço.

45. Desde já, verifica-se que não há nos autos quaisquer documentos que demonstrem a existência de estudos que afirmem que o aditivo seria mais vantajoso que a realização de um novo certame e/ou que este traria prejuízo insuportável ao interesse público.

46. Ademais, as situações apresentadas nas justificativas não configuram fatos supervenientes e imprevisíveis, visto que o aumento das unidades de saúde é decorrência das providências de melhorias nas políticas públicas de saúde, as quais devem ser de conhecimento do gestor e adentram às atividades realizadas pela contrata.

47. Ainda que o aumento do número de unidades de saúde fosse tratado como fato superveniente para acréscimo no valor contratual, tal situação não é capaz de justificar os moldes em que o aditivo fora celebrado.

48. Verifica-se, aqui, **clara transformação do objeto**, 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.

49. Dessa forma, tem-se que as despesas descritas no Termo Aditivo não se justificam, ou porque o seu objeto é estranho no contrato e/ou porque já foram abrangidas no valor contratado.

50. Tais constatações se confirmam quando analisado o teor da “CLÁUSULA DÉCIMA TERCEIRA – DESPESAS” do Contrato, ao dispor que “serão de responsabilidade da CONTRATADA as despesas e custos com transportes, tributos de qualquer natureza, seguros e **todas as despesas diretas ou indiretas**, relacionadas com a execução dos serviços objeto desta licitação.”

51. E, ainda, aquilo que constou no **Termo de Referência** da Tomada de Preços nº 05/2014, retirado do sistema Aplic:

2. JUSTIFICATIVA:

Tal contratação tem como objetivo a execução dos serviços demandantes pela Secretaria Municipal de Saúde, visando O PLANEJAMENTO, para mudar condições insatisfatórias no presente ou evitar que condições inadequadas permaneçam erroneamente aplicadas, em desacordo com as Políticas de Saúde do SUS. Melhorar indicadores em saúde, manter metas, assim, fomentando cada vez mais os recursos da Saúde e sua correta aplicação. Com sua equipe técnica parcialmente ou integralmente instalada dentro da Secretaria Municipal de Saúde - em sua composição: Gestor Público, Contador, Auditor, Técnico em Sistema de Saúde com competência legalizada e comprovada em currículo.

Os serviços serão efetuados das seguintes maneiras:

- a. A Prestação de Serviços será realizada na Secretaria Municipal de Saúde em uma sala disponibilizada pelo contratante e em sede da empresa através de remoto, monitorada por uma equipe técnica especializada sobre a responsabilidade da contratada;
- b. Ficando a contratada responsável de informar através de relatórios mensais todas as fases da execução dos serviços;
- c. Ficando a contratante responsável para subsidiar todas as informações e documentos necessários para execução do serviço;



52. Nesse sentido, também constou no **Edital** do certame:

5.4.6. Compreende-se como atividade pertinente e compatível com as características e quantidades do objeto da licitação aquela englobe as atividades de assessoria contábil, Auditoria, Gestão Pública, Jurídica e Conhecimentos Técnicos a Municípios.

(...)

I.2.-Organização:Estrutura Operacional. A licitante deverá declarar, sob as penas da lei, possuir estrutura operacional composta por, no mínimo: 1 (um) profissionais de nível superior na área contábil; 1 (um) profissionais de nível superior na área de auditor; 1 (um) profissionais de nível superior na área do direito e 1 (um) profissionais de nível superior na área de Gestão Pública e um técnico ambos em Sistema de Saúde capacitados para desempenhar as atividades objeto da presente contratação. A comprovação será feita mediante a apresentação de cópia dos certificados de conclusão do curso superior ou técnico.

53. Como se vê, em nenhum momento foi prevista a realização de procedimentos licitatórios pela empresa, conforme foi trazido pelos defendantes, que fizessem jus ao pedido de disponibilização de pregoeiro, tampouco fora estabelecido a necessidade de um profissional para assessorar o gestor em suas viagens à capital federal.

54. Também, não há qualquer previsão de prestação de serviços de capacitação de servidores e fornecimento de material gráfico.

55. Ainda, as despesas com deslocamento já estavam abrangidas no valor contratual, sendo que o aumento das unidades de saúde não justifica o acréscimo no valor contratado, uma vez que, conforme constou no Termo de Referência, a execução dos serviços se daria na sede da Secretaria Municipal de Saúde e na sede da empresa, de modo que o aumento concedido, além de extrapolar os limites da Lei nº 8.666/19993, configurou pagamento em duplicidade ensejador de dano ao erário

56. Além disso, como evidenciado pelos técnicos, a despesa constante no aditivo, especificamente para pagamento de novos profissionais, é ilegítima. Primeiro, porque não há valor atribuído a cada profissional vinculado à empresa e, segundo, porque fora exigido apenas um número mínimo de profissionais, sem limitação da quantidade de unidades de saúde abrangidas, já que a execução contratual não demandaria visitas técnicas.



57. Destaca-se, ainda, que não há nos autos documentação capaz de comprovar a execução dos serviços pela contratada e/ou o aumento da demanda de trabalho, já que os relatórios do fiscal são genéricos e acabam por descrever apenas o objeto inicialmente contratado, sem mencionar os serviços posteriormente incluídos pelos aditivos.

58. Sendo assim, tem-se que Termo Aditivo nº 06/2017 não atende aos requisitos autorizadores do extrapolamento do limite de 25% 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.

59. Logo, em consonância com a unidade instrutiva, entende-se que **cabe o ressarcimento ao erário dos valores pagos em decorrência do Termo Aditivo nº 06/2017**, haja vista que se referem a despesas que já estavam abrangidas no contrato e porque não foi comprovada a prestação dos serviços e do fornecimento de materiais incluídos pelo aditivo.

60. Diante de todo o exposto, este **Parquet de Contas** manifesta-se pela **procedência** da presente Representação Interna, com **imputação de débito e aplicação de multa** proporcional ao dano.

61. Ainda, faz-se necessária a **expedição de determinação legal** (art. 22, § 2º, da LOTCE/MT) à atual gestão para que, caso o Contrato nº 95/2014 ainda esteja vigente, abstenha-se de realizar novos aditivos, tendo em vista o extrapolamento do limite de 25% do valor inicial, bem como promova as devidas supressões com o fim de cessar o pagamento das despesas ilegítimas decorrentes dos Termos Aditivos nº 01/2015 e nº 06/2017, em conformidade com os mandamentos do art. 65, §§ 1º e 2º, da Lei de Licitações e Contratos Públicos.

62. Por fim, no que tange às responsabilidades, entende-se por mantê-



las atribuídas ao **Sr. Roger Alessandro Rodrigues Pereira**, Secretário Municipal de Saúde, e à **Sra. Evanilda Costa do Nascimento**, Secretária de Saúde em Substituição.

63. Ao Secretário por ter celebrado indevidamente o Termo Aditivo nº 01/2016 e mantido os pagamentos após a finalização do serviço nele descrito, bem porque foi responsável pelas providências para requerer o Termo Aditivo nº 06/2017, juntamente com a citada Secretaria Substituta, que, por sua vez, acabou por assinar o último aditivo irregular e manter as despesas ilegítimas decorrentes do Termo Aditivo nº 01/2015.

64. Assim, corrobora-se com o cálculo realizado pela Unidade Técnica, considerando o período de responsabilidade de cada gestor. Veja-se:

NOME	CARGO	PERÍODO
ROGER ALESSANDRO RODRIGUES PEREIRA	SECRETÁRIO (TITULAR DO ÓRGÃO)	04/05/2015 a 07/06/2017
EVANILDA COSTA DO NASCIMENTO	RESPONSÁVEL	25/09/2016 a 10/10/2017

**Quadro 03. Valor a ser Ressarcido pelo Senhor Roger Alessandro R. Pereira e
Senhora Evanilda Costa do Nascimento**

A	Valor total pago após Termo Aditivo 04 (Empenhos 8425/2016, 7901/2016, 280/2017, 3599/2017, 10546/2018, 1117/2018)	635.477,60
B	Valor devido após termo aditivo 04, ou seja, a partir da competência de out/2016 até mai/2018	440.002,42
C	Valor a ser ressarcido (A – B)	195.475,18

Quadro 04. Valor a ser Ressarcido pelo Senhor Roger Alessandro R. Pereira

A	Valor total pago até o Termo Aditivo 03 ²	724.601,28
B	Valor devido até o termo aditivo 03, ou seja, a partir da competência de out/2014 até set/2016	493.200,00
C	Valor devido em função do termo aditivo nº 01/2015	61.500,00
D	Valor a ser ressarcido (A – (B +C))	169.901,28



3. CONCLUSÃO

65. Por todo o exposto, o **Ministério Público de Contas**, no uso de suas atribuições institucionais, corrobora com o conhecimento dos autos, tendo em vista estarem presentes os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 219 e 224 do RITCE/MT e, no mérito, **manifesta-se**:

a) pela **procedência** da Representação de Natureza Interna, em razão da manutenção da irregularidade no Termo Aditivo nº 01/2015 e no Termo Aditivo nº 06/2017 ao Contrato nº 95/2014, firmado pela Secretaria Municipal de Saúde Cáceres (**HB 05**), em contrariedade ao art. 65 da Lei nº 8.666/1993 e à Resolução de Consulta nº 25/2011 e Acórdão nº 2.815/2014-TP, ambos deste Tribunal de Contas.

b) pela **condenação** do Sr. Roger Alessandro Rodrigues Pereira, Secretário Municipal de Saúde, ao ressarcimento aos cofres públicos municipais, no importe de R\$ 169.901,28, nos termos do art. 285, II, do RITCE/MT, em decorrência da manutenção dos pagamento de despesas ilegítimas decorrentes do Termo Aditivo nº 01/2015;

c) pela **condenação solidária** do Sr. Roger Alessandro Rodrigues Pereira, Secretário Municipal de Saúde, e à Sra. Evanilda Costa do Nascimento, Secretária de Saúde em Substituição, ao ressarcimento aos cofres públicos municipais, no importe de R\$ 195.475,18, nos termos do art. 285, II, do RITCE/MT, em decorrência dos pagamento de despesas ilegítimas decorrentes dos Termos Aditivos nº 01/2015 e 06/2017;

d) pela **aplicação de multa proporcional ao dano** aos responsáveis, nos termos do art. 287 do Regimento Interno do TCE/MT;

e) pela **expedição de determinação legal** à atual gestão (art. 22, § 2º, da LOTCE/MT) para que, caso o Contrato nº 95/2014 ainda esteja vigente, abstenha-se de realizar novos aditivos, tendo em vista o extrapolamento do limite de 25% do valor inicial, bem como promova as devidas supressões com o fim de cessar o



pagamento das despesas ilegítimas decorrentes dos Termos Aditivos nº 01/2015 e nº 06/2017, em conformidade com os mandamentos do art. 65, §§ 1º e 2º, da Lei de Licitações e Contratos Públicos.

É o parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 12 de dezembro de 2018.

(assinatura digital¹³)
ALISSON CARVALHO DE ALENCAR
Procurador-geral Substituto

13. Documento assinado por assinatura digital baseada em certificado digital emitido por autoridade certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e da Resolução Normativa TCE/MT nº 09/2012.