



PROCESSO Nº : 629283/2024
PRINCIPAL : SERVIÇO DE SANEAMENTO AMBIENTAL ÁGUAS DO PANTANAL
ASSUNTO : REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA
RELATOR : CONSELHEIRO WALDIR JÚLIO TEIS
EQUIPE TÉCNICA : LUIZ OTÁVIO ESTEVES DE CAMARGOS – Auditor Público Externo

Sumário

1. Introdução	4
2. Análise Técnica	6
2.1. Achado de auditoria n.º 1: Termos aditivos realizados sem a devida justificativa por escrito da necessidade e sem a comprovação da vantajosidade econômica.	6
2.1.1. Classificação da irregularidade	6
2.1.2. Situação encontrada	6
2.1.3. Critérios	8
2.1.4. Evidências	9
2.1.5. Responsáveis	9
2.1.6. Manifestações Prévias e Análises	10
2.2. Achado de auditoria n.º 2: Extrapolação dos limites de valores estabelecidos no contrato	16
2.2.1. Classificação da irregularidade	16
2.2.2. Situação encontrada	16
2.2.3. Critérios	18
2.2.4. Evidências	18
2.2.5. Responsáveis	18





2.3. Achado de auditoria n.º 3: Ausência de segregação de função entre o fiscal do contrato, o responsável pela liquidação das despesas e o tesoureiro.	24
2.3.1. Classificação da irregularidade	25
2.3.2. Situação encontrada	25
2.3.3. Critérios	30
2.3.4. Evidências	31
2.3.5. Responsáveis	31
2.4. Achado de auditoria n.º 4: Ineficiência no acompanhamento e fiscalização da execução contratual pelo representante da Administração especialmente designado.	36
2.4.1. Classificação da irregularidade	37
2.4.2. Situação encontrada	37
2.4.3. Critérios	40
2.4.4. Evidências	41
2.4.5. Responsáveis	41
2.5. Achado de auditoria n.º 5: Pagamentos de diárias sem respaldo contratual ..	47
2.5.1. Classificação da irregularidade	47
2.5.2. Situação encontrada	47
2.5.3. Critérios	52
2.5.4. Evidências	53
2.5.5. Responsáveis	53
2.6. Manifestação da Sra. Maria Aparecida Nepomuceno dos Santos Silva	61
2.6.2. Manifestação Prévia	61
2.6.3. Análise Técnica da Manifestação	66
2.7. Outros aspectos relevantes: Princípio do Fruto da Árvore Envenenada	67
2.7.1. Manifestação do sr. Paulo Donizete da Costa	68





2.7.2. Análise Técnica da Manifestação	69
3. Conclusão	69





1. INTRODUÇÃO

1. Trata-se de RELATÓRIO TÉCNICO DE ANÁLISE DA MANIFESTAÇÃO PRÉVIA, elaborado nos termos da Orientação Normativa n.º 01/2021 e da Resolução Normativa n.º 17/2020 e no âmbito desta Representação de Natureza Interna, proposta pela 2ª Secretaria de Controle Externo, em desfavor da Autarquia Municipal do Serviço de Saneamento Ambiental Águas do Pantanal (município de Cáceres), após análise do Inquérito Civil registrado sob o SIMP n.º 001799-012/2021, encaminhado a este Tribunal pelo Ministério Público.
2. Esta Representação foi instaurada a partir do Ofício n.º 132/2022/4aPJC/CAC, subscrito pelo Senhor Augusto Lopes Santos, Promotor de Justiça, no qual enviou a este Tribunal cópia do Inquérito Civil registrado sob o SIMP n.º 001799-012/2021, para conhecimento e adoção das providências cabíveis.
3. O Inquérito Civil indicou supostas irregularidades na execução do Contrato Administrativo n.º 09/2017, firmado entre a Autarquia Municipal do Serviço de Saneamento Ambiental Águas do Pantanal (município de Cáceres) e a Cooperativa de Trabalho dos Prestadores de Serviços – COOPERSERV'S.
4. No despacho do Ministério Público (documento digital n.º 12339/2023 - fl. 648), foi sugerida a remessa do Inquérito ao Tribunal de Contas de Mato Grosso para apuração de eventuais infrações administrativas que tenham ocorrido na execução do Contrato administrativo n.º 09/2017 por parte dos gestores e servidores da Autarquia Municipal Águas do Pantanal.
5. Após o recebimento da documentação pela Presidência deste Tribunal, os autos foram encaminhados à Secretaria Geral de Controle Externo (Segecex) para análise.
6. A Secretaria Geral, adotando analogicamente as regras dos processos de representação e denúncia, entendeu que o documento deveria ser encaminhado





ao Relator da unidade gestora do ano em que o processo foi autuado. Assim, encaminhou os autos ao Gabinete do Conselheiro Waldir Júlio Teis, sendo posteriormente tramitado a esta 2ª Secretaria de Controle Externo.

7. Em análise preliminar, esta Secex opinou pela instauração de Representação de Natureza Interna, sugestão que foi acolhida pelo Conselheiro Relator. Posteriormente, procedeu à elaboração do Relatório Técnico para Manifestação Prévia, na forma disposta no art. 1º da Resolução Normativa n.º 17/2020.

8. Ao término da elaboração do supracitado relatório, a Equipe Técnica identificou cinco achados de auditoria e sugeriu a citação dos seguintes gestores, para que apresentassem os esclarecimentos que entendessem cabíveis:

- Paulo Donizete da Costa (CPF 018.***.***-33), Ordenador de Despesas e Diretor Executivo da Autarquia no período de 14/01/2016 a 08/06/2020, responsável pela homologação da contratação, subscritor do Contrato 09/2017 e dos 3 primeiros termos aditivos;
- Junior Cezar Dias Trindade (CPF 943.***.***-00), Ordenador de Despesas e Diretor Executivo da Autarquia no período de 09/06/2020 a 14/01/2021, subscritor do 5º Termo Aditivo de 18/09/2020;
- Maria Aparecida Nepomuceno dos Santos Silva (CPF 241.***.***-20), Ordenadora de Despesas e Diretora Executiva da Autarquia no período de 15/01/2021 a 31/12/2021; e
- Odiner Gonçalves de Sá (CPF 079.***.***-91), Assessor Financeiro da Autarquia, desde 17/02/2017, responsável pela liquidação, pagamento e fiscalização do Contrato.

9. Todos os gestores supracitados foram devidamente citados e apresentaram suas manifestações prévias, conforme discriminado a seguir:





GESTOR	OF. CITAÇÃO	MANIFESTAÇÃO (Doc. Eletrônico nº)
Paulo Donizete da Costa	312/2024/GC/WT	475976/2024
Junior Cezar Dias Trindade	313/2024/GC/WT	474415/2024
Maria dos Santos Silva	314/2024/GC/WT	476744/2024
Odiner Gonçalves de Sá	315/2024/GC/WT	474415/2024

2. ANÁLISE TÉCNICA

10. Nos itens seguintes apresenta-se a íntegra dos achados de auditoria relatados no Relatório Técnico para Manifestação Técnica, assim como as manifestações apresentadas pelos gestores e a respectiva análise.

2.1. Achado de auditoria n.º 1: Termos aditivos realizados sem a devida justificativa por escrito da necessidade e sem a comprovação da vantajosidade econômica.

2.1.1. Classificação da irregularidade

HB 10. Contrato Grave 10. Ocorrência de irregularidades nas alterações e/ou atualizações do valor contratual (arts. 57, § 2º, e 65 da Lei 8.666/1993).

2.1.2. Situação encontrada

11. O contrato oriundo da adesão à ARP possui cinco Termos Aditivos que tratam da sua prorrogação, reajuste e/ou acréscimo de valor do contrato.

12. Dos cinco aditivos, os dois primeiros são anteriores à 2019, motivo pelo qual não serão analisados em razão da prescrição quinquenal. Os demais termos aditivos, quais sejam, 003/2019, 004/2019 e 005/2020 foram firmados, respectivamente, em 01/07/2019, 20/09/2019 e 18/09/2020, conforme fls. 312-318 do doc. digital 12302/2023.





13. Ao se analisar os documentos relacionados à prorrogação, constatou-se a inexistência de estudos e documentos que comprovem a vantajosidade econômica para a prorrogação do contrato, nos termos dos arts. 57, § 2º e 65 da Lei 8.666/1993.

14. Vale lembrar que a realização de estudos técnicos que demonstrem a necessidade e a vantajosidade da prorrogação é fundamental para garantir a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a economicidade e o controle no âmbito da Administração Pública, e deveria englobar todos os fatores relevantes, como o custo-benefício da prorrogação, a qualidade do serviço até então prestado e as necessidades da administração pública.

15. Sobre o tema, este TCE/MT editou a Resolução de Consulta 24/2016, a qual estabelece a obrigatoriedade da comprovação por escrito da vantajosidade da prorrogação:

Contrato. Prorrogação de vigência e de prazo de execução. Regras gerais.

1) É possível a prorrogação de prazos de vigência de contratos cujo objeto seja a prestação de serviços de natureza continuada, conforme hipótese prevista no inciso II, do caput, do art. 57, da Lei 8.666/93, desde que observados os seguintes requisitos: a) o aditivo de prorrogação deve ser formalizado dentro do prazo de vigência do contrato que se pretende renovar, ainda que o seu termo final ocorra em dia não útil; b) a vantajosidade da prorrogação deve ser justificada por escrito mediante estudos envolvendo critérios técnicos e financeiros, e a prorrogação deve ser autorizada pela autoridade competente; c) o valor global da avença resultante das prorrogações contratuais não precisa obedecer ao teto da modalidade licitatória inicialmente adotada para a contratação; e, d) caso os aditamentos tenham sido feitos sem a observância dessas regras, o gestor deverá providenciar a realização de procedimento licitatório a fim de evitar a permanência da irregularidade e incorrer em crime previsto na Lei 8.666/93.

2) É possível a prorrogação de prazos de execução contratual para os casos previstos nos incisos do § 1º, do artigo 57, da Lei 8.666/93,





independentemente do teto da modalidade licitatória inicialmente adotada para a contratação e de haver previsão de prorrogação no ato convocatório da licitação ou no contrato.

3) Os aditivos contratuais de acréscimos quantitativos ou qualitativos do objeto avençado, previstos no § 1º, do art. 65, da Lei 8.666/93, não estão adstritos à observância do teto da modalidade licitatória inicialmente adotada, salvo quando essas majorações forem previsíveis e perceptíveis ainda no momento do certame, situação esta que configura afronta à isonomia do respectivo processo licitatório.

(CONSULTAS. Relator: DOMINGOS NETO. Resolução De Consulta 24/2016 - TRIBUNAL PLENO. Julgado em 27/09/2016. Publicado no DOC/TCE-MT em 07/10/2016. Processo 9598/2016).

16. A Resolução de Consulta de nº 24/2016 dispõe que, “caso os aditamentos tenham sido feitos sem a observância dessas regras (constar estudos envolvendo critérios técnicos e financeiros que comprovassem a vantajosidade da prorrogação), o gestor deverá providenciar a realização de procedimento licitatório a fim de evitar a permanência da irregularidade e incorrer em crime previsto na Lei 8.666/93”. Todavia, embora os aditamentos não tenham justificativas da vantajosidade, também não foi realizado procedimento licitatório no caso concreto, perdurando o contrato até a sua data limite, em setembro de 2021.

2.1.3. Critérios

17. Com a finalidade de suportar o achado n.º 1, utilizou-se como critério de fiscalização:

- Artigo 57, § 2º da Lei 8.666/1993: “Toda prorrogação de prazo deverá ser justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente para celebrar o contrato”;
- Artigo 65 da Lei 8.666/1993: “Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas”;





- Artigo 37 da Constituição Federal: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”;
- Resolução de Consulta TCE/MT n° 24/2016.

2.1.4. Evidências

18. As evidências do achado n.º 1 são os termos aditivos 003/2019, 004/2019 e 005/2020 (fls. 312-318 do doc. digital 12302/2023) e a inexistência nos documentos que compõem os autos de quaisquer estudos para embasar tais aditivos.

2.1.5. Responsáveis

- Paulo Donizete da Costa (CPF 018.***.***-33), Ordenador de Despesas e Diretor Executivo da Autarquia no período de 14/01/2016 a 08/06/2020, responsável pela homologação da contratação, subscritor do Contrato 09/2017 e dos 3 primeiros termos aditivos;
- Junior Cezar Dias Trindade (CPF 943.***.***-00), Ordenador de Despesas e Diretor Executivo da Autarquia no período de 09/06/2020 a 14/01/2021, subscritor do 5º Termo Aditivo de 18/09/2020;
- Maria Aparecida Nepomuceno dos Santos Silva (CPF 241.***.***-20), Ordenadora de Despesas e Diretora Executiva da Autarquia no período de 15/01/2021 a 31/12/2021; e
- Odiner Gonçalves de Sá (CPF 079.***.***-91), Assessor Financeiro da Autarquia, desde 17/02/2017, responsável pela liquidação, pagamento e fiscalização do Contrato.





2.1.6. Manifestações Prévias e Análises

2.1.6.1. Sr. Paulo Donizete da Costa

2.1.6.1.1. Manifestação Prévia

19. Segue a íntegra da manifestação prévia do gestor:

A celebração dos termos aditivos n.º 003/2019 e n.º 004/2019, firmados respectivamente em 01/07/2019 e 20/09/2019, foi realizada dentro dos limites permitidos pela legislação.

A análise do TCE-MT deve se ater aos fatos ocorridos após o ano de 2019, e reconhecer que o termo aditivo n.º 003/2019, firmado em 01/07/2019, previu um pequeno aumento na ordem de 5% no valor do contrato, decorrente do aumento dos serviços prestados pela autarquia com a utilização da mão-de-obra de empregados da Cooperativa.

Este aumento foi justificado pela ampliação dos serviços da autarquia, que estava em seus primeiros anos de atuação, instalando hidrômetros e levando água tratada para locais que nunca tinham recebido esses serviços antes.

De mais a mais, o termo aditivo n.º 004/2019, firmado em 20/09/2019, previa apenas a prorrogação do prazo de vigência, necessária para a continuidade dos serviços essenciais prestados pela Cooperativa, valendo trazer à reflexão o fato de estar em jogo o saneamento básico para um município com cerca de cem mil habitantes e que, até então, nunca tinha recebido os serviços tão essenciais à vida.

Não por outro motivo diversas pesquisas, como a abaixo mencionada, divulgada em 25/01/2022, demonstram que:

Cada R\$ 1 investido no saneamento proporciona R\$ 29,19 em benefícios sociais aos brasileiros – mais saúde, mais qualidade de vida e melhores condições socioeconômicas. Esses





são alguns dos benefícios tangíveis apresentados em um levantamento feito por Rafaella Lange, gerente comercial da BRK, empresa privada de saneamento básico, e Juliana Almeida Dutra, diretora de projetos da Deep, empresa especializada em projetos socioambientais e estruturação de processos de envolvimento estratégico de stakeholders.

O trabalho resultou no livro “Quanto vale cada real investido em saneamento no Brasil?”, uma obra que destaca o saneamento como uma importante ferramenta de inclusão social, responsável por proporcionar ganhos sociais e econômicos à sociedade.

Impende reconhecer-se que, à luz da Lei 8.666/93, formou-se no âmbito do Tribunal de Contas da União o entendimento de seguinte teor:

“O estabelecimento do critério de reajuste de preços, tanto no edital quanto no contrato, não constitui discricionariedade conferida ao gestor, mas sim verdadeira imposição, ante o disposto nos artigos 40, inciso XI, e 55, inciso III, da Lei 8.666/1993, ainda que a vigência contratual prevista não supere doze meses. Entretanto, eventual ausência de cláusula de reajuste de preços não constitui impedimento ao reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, sob pena de ofensa à garantia inserta no artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, bem como de enriquecimento ilícito do erário e consequente violação ao princípio da boa-fé objetiva” (Acórdão 7184/2018-Segunda Câmara | relator: Augusto Nardes).





Deste modo, os termos aditivos foram firmados, especialmente este que ainda é objeto de análise por conta da prescrição relativas aos anteriores, por extrema necessidade e em sintonia com o princípio da eficiência, pois a gestão deve buscar resultados de modo mais simplificado e direto do que privilegiar à forma, a letra fria da lei e a burocracia de todo um novo procedimento licitatório, quando lhe era possível, viável e vantajoso a prorrogação da vigência ou mesmo o aumento de valores contratados em decorrência do aumento da demanda.

Assim, a prorrogação foi realizada de acordo com a legislação vigente, que permite a renovação de contratos administrativos mediante justificativa de vantajosidade e necessidade, o que foi devidamente observado, sem qualquer excesso ou descuido para com o dinheiro público, o que pode ser comprovado, inclusive pelo depoimento de servidores e demais pessoas que tem conhecimento dos fatos.

2.1.6.1.2. Análise Técnica da Manifestação

20. Não assiste razão ao gestor.

21. Inicialmente, vale ressaltar que o Termo Aditivo nº 3/2019 apenas majorou o valor global do contrato em 5%, com base em índice geral da Convenção Coletiva de Trabalho MTE: MT 172/2019. Logo, entendemos que este fato é suficiente para justificar os valores majorados, sem a necessidade da realização dos estudos técnicos e financeiros para a comprovação da vantajosidade da alteração contratual, visto que ela pode ser equiparada ao reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, oriunda de aumento de custos com origem em evento externo à execução contratual.

22. No entanto, não se pode afirmar o mesmo das alterações promovidas pelos termos aditivos nº 4/2019 e 5/2020 pois, além das alterações do valor global do contrato, nos moldes da realizada no termo aditivo nº 3/2019, os referidos aditivos também promoveram duas prorrogações de prazo do contato, cada uma delas de um ano.





23. Conforme bem exposto na jurisprudência trazida no Relatório Técnico para Manifestação Prévia, a prorrogação de vigência e de prazo dos contratos de prestação de serviços continuados deve ser precedida de demonstração de vantajosidade **para justificar a tomada de decisão do gestor** no sentido da manutenção do contrato vigente em detrimento, exemplificativamente, da realização de nova licitação, ou até mesmo da execução direta dos serviços, se fosse o caso.

24. Isso posto, a informação referente ao retorno por cada real investido no saneamento básico, embora relevante no sentido de demonstrar a importância da área de atuação do fiscalizado, de nada contribui para corroborar a argumentação do gestor. Ao contrário: ressalta a importância da adoção da opção mais vantajosa, para otimizar o investimento e aumentar o retorno em benefícios sociais.

25. Por fim, a jurisprudência do TCU invocada na manifestação do gestor não guarda relação com o cerne da situação irregular apontada no achado de auditoria, visto que trata do estabelecimento de critérios de reajuste de preços dos contratos e, conforme já abordado anteriormente, esta Equipe Técnica entende que os índices de majoração aplicados ao custo anual do contrato foram devidamente justificados.

2.1.6.2. Sr. Junior Cezar Dias Trindade e Sr. Odiner Gonçalves de Sá

2.1.6.2.1. Manifestação Prévia

26. Segue a íntegra da manifestação do gestor;

Inicialmente se esclarece que o procedimento padrão adotado pela Águas do Pantanal, seguido pelos citados, respeitava rigorosamente o devido processo legal, a forma prescrita em Lei, eis que os processos administrativos que originaram os termos aditivos ao Contrato Administrativo 09/2017, foram submetidos ao trâmite regular perante o órgão, aplicado a todos os casos, sendo formalizados por escrito, pelos





setores competentes, quais sejam, as Coordenadorias Operacionais responsáveis diretos pela mão de obra contratada, os quais aportavam na solicitação de demanda a justificativa técnica da contratação e a finalidade a qual se destinava, a qual sempre observou o objeto do contrato.

Cabe destacar que as Coordenadorias Operacionais eram os setores responsáveis pelo levantamento de demanda, haja vista que eram os destinatários da mão obra contratada.

Ato contínuo, pelo trâmite regular, os processos administrativos eram submetidos a análise orçamentária e financeira, parecer jurídico, e deliberação acerca da conveniência e oportunidade pelo gestor.

Assim, não há que se falar acerca de suposta inexistência de documentos ou estudos para embasar tais aditivos, quando é certo que foram submetidos ao regular processamento estabelecido como procedimento padrão do órgão.

Aqui se abre um parêntese para destacar que se está a analisar contrato de fornecimento de mão de obra firmado por autarquia municipal com atuação em todos os pilares do saneamento ambiental, e que desde a sua implementação (2015) teve crescimento exponencial em vista do aumento da ampliação da necessidade de atendimento dos serviços públicos essenciais a população.

Isto porque, no ano de 2016 a autarquia contava com pouco mais de 60 (sessenta) colaboradores no setor operacional, sendo certo que hoje demanda mais 300 (trezentos) colaboradores, apenas no operacional.

Referido crescimento se deve a assunção do serviço de fornecimento de água, anteriormente concedido a empresa privada, bem como às diversas obras de ampliação do sistema de distribuição, além de reforma da captação, estações de tratamento, limpeza de reservatórios, dentre outros, necessário ao atendimento da população.

Ainda se pode destacar a assunção da execução direta do serviço de coleta de resíduos domiciliares, que ocorreu no curso da execução do contrato administrativo nº 09/2017, o que ampliou significativamente a demanda de fornecimento de mão de obra.

Ademais, no período do contrato analisado ainda estava em preparação a realização do 1º Concurso Público da Águas do Pantanal, reforçando





a dependência do órgão da mão de obra terceirizada.

No que tange ao Citado Sr. Odiner Gonçalves de Sá, nomeado Assessor Administrativo e Financeiro em 17/fevereiro/2017, fora exonerado em 27/janeiro/2021, conforme Decreto Municipal nº 161 de 27/janeiro/2021, sendo no mês de janeiro/2021 não efetuou nenhuma operação contábil/financeira, apenas (*sic*) acompanhando transição de gestão a pedido, não podendo lhe ser imputado fatos posteriores à sua efetiva exoneração.

2.1.6.2.2. Análise Técnica da Manifestação

27. Não assiste razão aos gestores.

28. Após descreverem, de forma sintética, o rito administrativo envolvido no processo de aditivação dos contratos, limitaram-se a alegar que “não há que se falar acerca de suposta inexistência de documentos ou estudos para embasar tais aditivos, quando é certo que foram submetidos ao regular processamento estabelecido como procedimento padrão do órgão”.

29. No entanto, não consta nos autos, e nem foi apresentado pelos gestores, os documentos que fundamentaram as prorrogações promovidas, em especial, pelos termos aditivos nº 4/2019 e 5/2020.

30. Vale ressaltar, também, que a análise de vantajosidade que deve ser realizada pelo gestor, prevista na jurisprudência do TCE-MT, refere-se à “deliberação acerca da conveniência e oportunidade pelo gestor”, visto funcionar como motivação para a decisão do gestor em aditar o contrato vigente em detrimento de alternativas para a prestação do serviço e, por isso, não se confunde com a “análise orçamentária e financeira”, realizada em momentos anteriores.

31. Ademais, o cenário descrito pelos gestores, com a crescente incorporação de atribuições pela autarquia ao longo dos anos, não justifica as prorrogações contratuais realizadas sem prévias análises de vantajosidade.





2.2. Achado de auditoria n.º 2: Extrapolação dos limites de valores estabelecidos no contrato

2.2.1. Classificação da irregularidade

HB 16. Contrato Grave 16. Ocorrência de irregularidades na execução dos contratos (art. 66 da Lei 8.666/1993).

2.2.2. Situação encontrada

32. O Contrato 09/2017 estipulou um valor limite mensal de R\$ 251.461,34 pelos serviços, que seria pago por colaborador efetivamente disponibilizado no mês. Com o Termo Aditivo 01/2018, realizado em 06/09/2018, o limite foi majorado para R\$ 313.534,02. Com o 2º Termo Aditivo, em 21/09/2018, o contrato foi reajustado para R\$ 321.372,17. Após o 3º Termo Aditivo, firmado em 01/07/2019, o valor foi aumentado para R\$ 337.440,78. Por fim, o 5º Termo Aditivo, de 18/09/2020, majorou o limite para R\$ 351.613,29.

33. Apesar dos valores contratualmente estipulados, constatou-se o pagamento de despesas em valores superiores as parcelas mensais autorizadas, conforme o quadro abaixo:

Competência	(A) Valores das prestações de contas e NFs	(B) Valor máximo fixado no contrato	Extrapolação do limite (A-B se positivo)
set/17	53.006,28	251.461,34	0,00
out/17	158.353,49	251.461,34	0,00
nov/17	166.142,31	251.461,34	0,00
jan/18	220.041,65	251.461,34	0,00
fev/18	192.932,42	251.461,34	0,00
mar/18	176.601,96	251.461,34	0,00
abr/18	184.356,61	251.461,34	0,00
mai/18	211.337,47	251.461,34	0,00
jun/18	217.674,98	251.461,34	0,00
jul/18	227.531,20	251.461,34	0,00
ago/18	225.039,47	251.461,34	0,00





Competência	(A) Valores das prestações de contas e NFs	(B) Valor máximo fixado no contrato	Extrapolação do limite (A-B se positivo)
set/18	292.196,17	251.461,34	40.734,83
out/18	304.162,72	321.372,17	0,00
nov/18	309.655,27	321.372,17	0,00
dez/18	326.356,92	321.372,17	4.984,75
jan/19	298.403,45	321.372,17	0,00
fev/19	301.204,90	321.372,17	0,00
mar/19	316.635,99	321.372,17	0,00
mai/19	312.915,19	321.372,17	0,00
jun/19	318.623,11	321.372,17	0,00
jul/19	336.245,97	337.440,78	0,00
ago/19	358.485,61	337.440,78	21.044,83
set/19	357.125,89	337.440,78	19.685,11
out/19	377.381,85	337.440,78	39.941,07
nov/19	394.866,75	337.440,78	57.425,97
dez/19	368.873,41	337.440,78	31.432,63
jan/20	365.339,79	337.440,78	27.899,01
fev/20	356.839,27	337.440,78	19.398,49
mar/20	347.980,37	337.440,78	10.539,59
mai/20	333.365,29	337.440,78	0,00
jun/20	328.731,50	337.440,78	0,00
jul/20	313.561,20	337.440,78	0,00
ago/20	346.357,80	337.440,78	8.917,02
set/20	361.197,30	337.440,78	23.756,52
out/20	410.188,90	351.613,29	58.575,61
nov/20	440.045,24	351.613,29	88.431,95
dez/20	416.814,41	351.613,29	65.201,12
jan/21	381.628,02	351.613,29	30.014,73
fev/21	339.033,31	351.613,29	0,00
mar/21	378.017,75	351.613,29	26.404,46
abr/21	379.155,09	351.613,29	27.541,80
mai/21	393.474,31	351.613,29	41.861,02
jun/21	391.805,33	351.613,29	40.192,04
jul/21	398.138,60	351.613,29	46.525,31
ago/21	356.995,23	351.613,29	5.381,94
set/21	277.834,02	351.613,29	0,00
TOTAIS	14.322.653,77	14.532.043,84	735.889,80

34. Diante do exposto, apesar do montante total pago, no decorrer de toda execução contratual, no valor de R\$ 14.322.653,77, ser inferior ao montante total contratualmente previsto, na quantia de R\$ 14.532.043,84, na análise por mês é





possível constatar 22 ocorrências mensais (set/18, dez/18, ago/19, set/19, out/19, nov/19, dez/19, jan/20, fev/20, mar/20, ago/20, set/20, out/20, nov/20, dez/20, jan/21, mar/21, abr/21, mai/21, jun/21, jul/21, ago/21) em que houve o extrapolamento do limite fixado no contrato, no montante de R\$ 735.889,80, configurando irregularidade na execução do contrato.

2.2.3. Critérios

35. Com a finalidade de suportar o achado n.º 2, utilizou-se como critério de fiscalização o art. 66 da Lei 8.666/1993, o qual prevê que o “contrato deverá ser executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas avençadas e as normas desta Lei, respondendo cada uma pelas consequências de sua inexecução total ou parcial”.

2.2.4. Evidências

36. Como evidências do achado n.º 2, apresentam-se:

- Limites mensais fixados no Contrato 09/2017 (fl. 289-301 do Documento digital 12302/2023), 1º Termo Aditivo (fl. 306 do Documento digital 12302/2023), 2º Termo Aditivo (fl. 309 do Documento digital 12302/2023), 3º Termo Aditivo (312 do doc. digital 12302/2023), 4º Termo Aditivo (315 do doc. digital 12302/2023) e 5º Termo Aditivo (318 do doc. Digital 12302/2023).
- Valores contidos nos processos de despesa (Notas Fiscais e Relatórios de prestação de contas) – documentos digitais 12302/2023, 12306/2023, 12328/2023, 12339/2023 e 414604/2024.

2.2.5. Responsáveis

- Paulo Donizete da Costa (CPF 018.***.***-33), Ordenador de Despesas e





Diretor Executivo da Autarquia no período de 14/01/2016 a 08/06/2020, responsável pela homologação da contratação, subscritor do Contrato 09/2017 e dos 3 primeiros termos aditivos;

- Junior Cezar Dias Trindade (CPF 943.***.***-00), Ordenador de Despesas e Diretor Executivo da Autarquia no período de 09/06/2020 a 14/01/2021, subscritor do 5º Termo Aditivo de 18/09/2020;
- Maria Aparecida Nepomuceno dos Santos Silva (CPF 241.***.***-20), Ordenadora de Despesas e Diretora Executiva da Autarquia no período de 15/01/2021 a 31/12/2021; e
- Odiner Gonçalves de Sá (CPF 079.***.***-91), Assessor Financeiro da Autarquia, desde 17/02/2017, responsável pela liquidação, pagamento e fiscalização do Contrato.

2.2.5.1. Sr. Paulo Donizete da Costa

2.2.5.1.1. Manifestação Prévia

37. Segue a íntegra da manifestação do gestor:

Os pagamentos realizados, embora em alguns meses tenham ultrapassado o valor mensal estipulado, não excederam o limite anual previsto no contrato, conforme demonstrado pela média anual dos valores pagos.

Observou-se o equilíbrio econômico-financeiro ANUAL do contrato, à luz do ensinamento de Marçal Justen Filho:

“O equilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo significa a relação (de fato) existente entre o conjunto dos encargos impostos ao particular e a remuneração correspondente” (JUSTEN FILHO, Marçal.





Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 18 ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2019. p. 1286).

Deve ser considerado o período anual para se averiguar se houve pagamento além dos limites contratuais, tanto que, no que se refere à periodicidade do reajuste nos contratos em que a Administração Pública é parte, incide a regra prevista pela lei federal nº 10.192/01 que, em seu artigo 3º, estabelece o seguinte:

Artigo 3º Os contratos em que seja parte órgão ou entidade da Administração Pública direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, serão reajustados ou corrigidos monetariamente de acordo com as disposições desta Lei, e, no que com ela não conflitarem, da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993.

§1º A periodicidade anual nos contratos de que trata o caput deste artigo será contada a partir da data limite para apresentação da proposta ou do orçamento a que essa se referir.

Portanto, conquanto a previsão de pagamento fosse mensal, a análise no presente caso, ou seja, no que tange ao limite de valor do contrato, deve se ater à sua vigência, que é anual para todos os efeitos, e não mensal.

Deste modo, torna-se forçoso reconhecer não ter havido a irregularidade que nasceu de um relatório elaborado por servidor municipal e enviado ao Ministério Público no âmbito do Simp nº 001799-012/2021 para, depois, chegar ao Tribunal de Contas.

Esse entendimento, inclusive, é corroborado pelo próprio relatório do TCE-MT, que reconhece a ausência de extrapolação do limite anual durante a gestão de Paulo Donizete da Costa (pg. 14 do relatório).





2.2.5.1.2. Análise Técnica da Manifestação

38. Não assiste razão ao gestor.

39. Embora, no Relatório Técnico para Manifestação Prévia, a Equipe Técnica tenha avaliado, mês a mês e isoladamente, a adequação do valor executado do contrato frente ao valor mensal previsto, entendemos que esta avaliação deve ser realizada de forma acumulada e anualmente. Sob essa ótica, apresentamos a tabela seguinte:

Competência	Valores executados (acumulados)	Valor mensal acumulado	Extrapolação do limite acumulado (A-B se positivo)
set/17	53.006,28	251.461,34	0,00
out/17	211.359,77	502.922,68	0,00
nov/17	377.502,08	754.384,02	0,00
jan/18	597.543,73	1.005.845,36	0,00
fev/18	790.476,15	1.257.306,70	0,00
mar/18	967.078,11	1.508.768,04	0,00
abr/18	1.151.434,72	1.760.229,38	0,00
mai/18	1.362.772,19	2.011.690,72	0,00
jun/18	1.580.447,17	2.263.152,06	0,00
jul/18	1.807.978,37	2.514.613,40	0,00
ago/18	2.033.017,84	2.766.074,74	0,00
set/18	2.325.214,01	3.017.536,08	0,00
out/18	304.162,72	321.372,17	0,00
nov/18	613.817,99	642.744,34	0,00
dez/18	940.174,91	964.116,51	0,00
jan/19	1.238.578,36	1.285.488,68	0,00
fev/19	1.539.783,26	1.606.860,85	0,00
mar/19	1.856.419,25	1.928.233,02	0,00
mai/19	2.169.334,44	2.249.605,19	0,00
jun/19	2.487.957,55	2.570.977,36	0,00
jul/19	2.824.203,52	2.908.418,14	0,00
ago/19	3.182.689,13	3.245.858,92	0,00
set/19	3.539.815,02	3.583.299,70	0,00
out/19	377.381,85	337.440,78	39.941,07
nov/19	772.248,60	674.881,56	97.367,04
dez/19	1.141.122,01	1.012.322,34	128.799,67
jan/20	1.506.461,80	1.349.763,12	156.698,68
fev/20	1.863.301,07	1.687.203,90	176.097,17





Competência	Valores executados (acumulados)	Valor mensal acumulado	Extrapolação do limite acumulado (A-B se positivo)
mar/20	2.211.281,44	2.024.644,68	186.636,76
mai/20	2.544.646,73	2.362.085,46	182.561,27
jun/20	2.873.378,23	2.699.526,24	173.851,99
jul/20	3.186.939,43	3.036.967,02	149.972,41
ago/20	3.533.297,23	3.374.407,80	158.889,43
set/20	3.894.494,53	3.711.848,58	182.645,95
out/20	410.188,90	351.613,29	58.575,61
nov/20	850.234,14	703.226,58	147.007,56
dez/20	1.267.048,55	1.054.839,87	212.208,68
jan/21	1.648.676,57	1.406.453,16	242.223,41
fev/21	1.987.709,88	1.758.066,45	229.643,43
mar/21	2.365.727,63	2.109.679,74	256.047,89
abr/21	2.744.882,72	2.461.293,03	283.589,69
mai/21	3.138.357,03	2.812.906,32	325.450,71
jun/21	3.530.162,36	3.164.519,61	365.642,75
jul/21	3.928.300,96	3.516.132,90	412.168,06
ago/21	4.285.296,19	3.867.746,19	417.550,00
set/21	4.563.130,21	4.219.359,48	343.770,73

40. A tabela anterior mostra que, a partir de outubro de 2019, os valores anuais executados do contrato foram superiores aos previstos: ao final de setembro de 2020, o valor a maior executado foi estimado em R\$ 182.645,95, e ao final de setembro/2021, R\$ 343.770,73.

2.2.5.2. Sr. Junior Cezar Dias Trindade e Sr. Odiner Gonçalves de Sá

2.2.5.2.1. Manifestação Prévia

41. Segue a íntegra da manifestação do gestor:

Melhor sorte não acomete o achado de auditoria nº 2: Extrapolação dos limites de valores estabelecidos no contrato, em vista de sua flagrante fragilidade. Isto porque, tanto os valores anuais contratados, quanto o valor total pago no decorrer de toda a execução contratual jamais foram





desrespeitados, como fora observado pela SECEX no item 4.2.2.

Nos contratos administrativos de fornecimento de mão de obra, o valor mensal estabelecido possui um caráter meramente estimativo em relação ao valor anual contratado. Essa característica decorre da natureza dinâmica da prestação de serviços, que pode sofrer variações ao longo do período contratual.

Valor mensal como referência:

O valor mensal serve como uma referência para a Administração Pública e para a contratada, permitindo um acompanhamento mais preciso da execução contratual e facilitando o pagamento dos serviços prestados. No entanto, é importante destacar que esse valor não representa um montante fixo e imutável, podendo ser ajustado ao longo da execução do contrato.

Fatores que influenciam a variação do valor mensal:

Diversos fatores podem influenciar a variação do valor mensal em relação ao valor anual contratado, tais como:

Alterações na quantidade de mão de obra: A Administração pode solicitar o aumento ou a redução do número de profissionais alocados no contrato, o que impacta diretamente no valor mensal a ser pago.

Reajustes salariais e encargos trabalhistas: Os reajustes salariais dos trabalhadores e as alterações nos encargos trabalhistas também podem influenciar o valor mensal, uma vez que esses custos são repassados para a Administração.

Aditamentos contratuais: Eventuais aditamentos contratuais, como a inclusão de novos serviços ou a alteração do escopo do contrato, podem gerar variações no valor mensal.

Equilíbrio econômico-financeiro do contrato: É importante que o contrato preveja mecanismos para garantir o equilíbrio econômico-financeiro, permitindo a recomposição do valor mensal em caso de alterações imprevisíveis que impactem os custos da contratada.

O valor anual contratado representa o limite máximo de gastos da Administração com o fornecimento de mão de obra. Esse valor é fundamental para garantir o planejamento orçamentário e evitar o comprometimento excessivo dos recursos públicos.

O caráter meramente estimativo do valor mensal nos contratos





administrativos de fornecimento de mão de obra é essencial para garantir a flexibilidade e a adequação do contrato às necessidades da Administração Pública e às variações do mercado de trabalho. O valor anual contratado serve como um parâmetro para o planejamento orçamentário, enquanto o valor mensal permite um acompanhamento mais preciso da execução contratual e o pagamento dos serviços prestados.

2.2.5.2.2. Análise Técnica da Manifestação

42. Não assiste razão aos gestores.

43. Em que pese o gestor ter se insurgido contra a argumentação apresentada no Relatório Técnico para Manifestação Prévia, no sentido da necessidade de apuração da adequação dos valores executados do contrato frente aos previstos em uma periodicidade mensal, fato é que, conforme demonstrado no item 2.2.5.1.2, mesmo verificando-se essa adequabilidade frente aos valores anuais do contrato, observou-se que, nos dois últimos anos de vigência do contrato, a execução anual superou os valores fixados.

44. Entre outubro/2019 e setembro/2020, os valores executados superaram os previstos em R\$ 182.645,95. Já entre outubro/2020 e setembro/2021, o excesso de execução alcançou R\$ 343.770,73.

45. Vale ressaltar que, no novo levantamento realizado, os efeitos decorrentes dos cinco termos aditivos celebrados ao longo da vigência do contrato foram todos considerados, o que invalida o argumento dos gestores referentes às hipóteses de alteração no valor mensal dos contratos, visto que todas elas devem estar positivadas nas aditativas e seus impactos refletidos no valor anual do contrato.

2.3. Achado de auditoria n.º 3: Ausência de segregação de função entre o fiscal





do contrato, o responsável pela liquidação das despesas e o tesoureiro.

2.3.1. Classificação da irregularidade

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

2.3.2. Situação encontrada

46. Ao se analisar os documentos do processo de despesa, é possível verificar que o responsável pelo pagamento é o Sr. Odiner Gonçalves de Sá, tesoureiro municipal, que subscreve as ordens de pagamento.

47. Todavia o Sr. Odiner de Sá é também o fiscal designado do contrato e elabora os Relatórios de Acompanhamento dos Contratos (fls. 422-428 do doc. digital 12302/2023).

48. Além disso, o citado servidor também é responsável pela liquidação das despesas, assinando tanto as notas fiscais (atestando o recebimento dos serviços) quanto as notas de liquidação.

49. Dessa forma, há uma patente violação ao Princípio da Segregação de Funções, pois quem fiscaliza o contrato não pode proceder com a liquidação e com o pagamento das despesas do mesmo contrato.

50. Vale lembrar que a falta de segregação de funções aumenta o risco de erros e fraudes na Administração Pública e prejudica o sistema de checks and balances, que é essencial para prevenir e detectar ilegalidades e atos de corrupção. Além disso, é causa de ineficiência na gestão dos recursos públicos, na medida em que a concentração de funções pode levar à sobrecarga de trabalho, dificultando a realização de um acompanhamento eficiente dos contratos e da execução das despesas.








Tribunal de Contas
Mato Grosso

2ª SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO

Telefone (s): 65 3613-7589 / 7588 / 7529 / 7657 / 3324-4332

e-mail: segundasecex@tce.mt.gov.br

51. Para ilustrar a situação, apresenta-se a seguir a nota fiscal, a nota de liquidação e a ordem de pagamento referentes ao mês de junho de 2019, bem como o relatório de acompanhamento referente ao 2º quadrimestre de 2019. Em todas os casos consta expressamente a assinatura do Sr. Odiner Gonçalves de Sá.

		Prefeitura Municipal de Sorriso – MT Av. Porto Alegre, nº 2525, Sorriso – MT CNPJ – 03.239.076/0001-62		Número do documento Nota fiscal de serviço eletrônica - NFS-e 13753
COOPSERVS Razão social: COOPERATIVA DE TRABALHO DOS PRESTADORES DE SERVIÇOS - COOPSERV'S CPF/CNPJ: 02.355.192/0001-94 Inscrição Municipal: 2222 Avenida: ADOLINO BEDIN, 664 - JARDIM DAS AMERICAS - SORRISO - MT - CEP: 78890-000 Telefone: E-mail: Natureza da operação: Prestação de serviço				
Identificação da nota fiscal de serviço eletrônica				
Exigibilidade do ISSQN Exigível	Data de emissão da NFS-e: 27/06/2019	Código de autoridade: f056 661d b818 3e0f c575 94bd 5799 8fe9		
Número do RPS	Data de emissão do RPS	Série do RPS		
Número da NFS-e substituída	Data emissão da NFS-e substituída	Número do processo / lei		
Município de incidência do ISSQN	CACERES - MT			
Consulte a autenticidade deste documento acessando o site http://pref.sorriso-mt.agilcloud.com.br/portal/sorriso/#/autenticidade				
Dados do tomador dos serviços				
CPF/CNPJ: 22.794.608/0001-78	Inscrição estadual	Nome / razão social: SERVIÇO DE SANEAMENTO AMBIENTAL ÁGUAS DO PANTANAL		
Endereço: Rua VOLUNTARIOS DA PATRIA	Número: 548	Complemento:	Bairro: CENTRO	
Cidade / UF: CACERES - MT	CEP: 78200-000	Telefone: (65)3223-6500	E-mail: od.nera@hotmail.com	
Serviços prestados				
Atividade econômica municipal: 1.8129000 - Atividades de limpeza não especificadas anteriormente				Alíquota: 5,00 %
Descrição do serviço: PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS GERAIS - SERVIÇOS DE MÃO DE OBRA DE APOIO AS ATIVIDADES OPERACIONAIS SUBSIDIARIAS CONFORME CONTRATO ADMINISTRATIVO Nº 09/2017 E ADESÃO A ATA DE REGISTRO DE PREÇOS Nº 09/2017 - PROTOCOLO 181/2017 REFERENTE AO MÊS DE JUNHO DE 2019.				
Item da LC 116: 7.10	Código CNAE: 81.2.9-0.00	Quantidade: 1,00000	Valor unitário do serviço: R\$318.623,11	Valor bruto do serviço: R\$318.623,11
			Valor de desconto: R\$0,00	Valor líquido do serviço: R\$318.623,11
Retenções de impostos				
PIS: 0,00	COFINS: 0,00	INSS: 0,00	IRRF: 4.779,35	CSLL: 0,00
			Outras retenções: 0,00	ISSQN: 15.931,16
Resumo geral				
Valor total dos serviços: 318.623,11	Valor dos descontos: 0,00	Valor das retenções: 20.710,51	Valor líquido: 297.912,60	Valor da dedução construção civil: 0,00
Valor base de cálculo ISSQN: 318.623,11	% alíquota do ISSQN: 5,00	Valor total do ISSQN: 15.931,16	% abatimento: 0,00	Valor ISSQN a recolher: 15.931,16
				ISSQN retido? Sim
Observações				
Informações complementares				
				

Fonte: Fl. 373 do Documento digital 12306/2023





SERVICO DE SANEAMENTO AMBIENTAL AGUAS DO PANTANAL 22.794.608/0001-78			NOTA DE LIQUIDAÇÃO				
			358 / 1				
NOTA DE LIQUIDAÇÃO Nº	1	FICHA	12	DATA:	27/06/2019	PEDIDO Nº:	00237/19
LICITAÇÃO	PREGÃO ELETRÔNICO		000037/17	DOCUMENTO	VENCIMENTO: 27/06/2019		
NOME	COOPERATIVA DE TRABALHO DOS PRESTADORES DE SERVIÇO		02 355.192/0001-84	CÓDIGO:	654		
ENDEREÇO:	AV ADOLINO BEDIN		SORRISO				
FUNTE DE RECURSO		DESCRIÇÃO DO MATERIAL E/OU SERVIÇO			VALOR TOTAL		
0	Recursos não destinados à contrapartida		Pedido gerado a partir do resultado da Licitação de Registro de Preços: 000037/17 - Entidade: 4 - Ano Mod.: 2017 - Modalidade: PREGÃO ELETRÔNICO - Nº Mod.: 29 - Mod. Formatada: 29			Liquido	
1	Recursos do Exercício Corrente					297.912,60	
00	Recursos Ordinários					Desconto	
110	Geral					20.710,51	
000	Geral						
OR					SOMA		318.623,11
CÓDIGO		CLASSIFICAÇÃO DA DESPESA EMPENHADA					
18	SERVIÇO DE SANEAMENTO AMBIENTAL AGUAS DO PANTANAL						
01	SERVIÇO DE SANEAMENTO AMBIENTAL AGUAS DO PANTANAL						
3.3.90.34.02	OUTRAS DESP PESSOAL DEC. CONTRATOS TERCEIRIZ.						
17.512.1007.2211.0000	MAN E ENC C AS ATIVIDADES						
VALOR DO EMPENHO		LIQUIDADO ATÉ A DATA		VALOR DESTA LIQUIDAÇÃO		SALDO A LIQUIDAR	
318.623,11		318.623,11		318.623,11		0,00	
VALOR A SER PAGO R\$		318.623,11		trezentos e dezoito mil, seiscentos e vinte e três reais e onze centavos *****			
DESCONTOS		15.931,16		9013 - 9999.00.0.0.00.14 - IRRF - SERVIÇO		4.779,35	
9000 - 9999.00.0.0.00.00 - ISSQN				NOTA FISCAL: 000000013753		PROTADESÃ(SERIE: 1	
						TOTAL DE DESCONTOS	
						20.710,51	
A DESPESA REFERENTE A ESTA LIQUIDAÇÃO FOI DEVIDAMENTE PROCESSADA ENCONTRANDO-SE EM ORDEM PARA PAGAMENTO							
LIQUIDAÇÃO AUTORIZADA EM: 27/06/2019							
RESPONSÁVEL PELA LIQUIDAÇÃO							
 Otávio Gonçalves de Sá Assessor Adm. Financeiro							

Fonte: Fl. 371 do Documento digital 12306/2023





SERVICO DE SANEAMENTO AMBIENTAL AGUAS DO PANTANAL

22.794.608/0001-76

Exercício: 2019

Page 1

ORDEM DE PAGAMENTO

ORDEM DE PAGAMENTO 00526 EMPENHO Nº: 00358
 DATA: 03/07/2019 VENCTO:27/06/2019 PAGIO: 03/07/2019
 Credor.: COOPERATIVA DE TRABALHO DOS PRES' CNPJ: 02.355.192/0001-84 Cod: 654
 Endereço: AV ADOLINO BEDIN
 Cidade.: SORRISO CEP: 78890-000

Discriminação..:

Pedido gerado a partir do resultado da Licitação de Registro de Preços: 0000
 37/17 - Entidade: 4 - Ano Mod.: 2017 - Modalidade: PREGÃO ELETRÔNICO - Nº Mo
 d.: 29 - Mod. Formatada: 29

Valor **318.623,11**

(trezentos e dezoito mil, seiscentos e vinte e três reais e onze centavos) * * * * *
 * * * * *
 * *


Despesa Bruta: **RR\$ 318.623,11**

EMP/SUB N.	LOCAL	FUNCIONAL	NATUREZA	VALOR	ANULAÇÃO	DESCONTO	LÍQUIDO
358 / 1	OR 041801	17.512.1007.2211.0000	3.3.90.34.00	RR\$ 318.623,11	RR\$ 0,00	RR\$ 20.710,51	RR\$ 297.912,60

Despesa Líquida: **RR\$ 297.912,60**

ORDEM DE PAGAMENTO

PAGUE-SE ___/___/___


 PAULO DONIZETE DA COSTA
 DIRETOR EXECUTIVO

Pagamento efetuado com o(s) seguinte(s) Recurso(s):

Banco	Conta	Cheque	Valor R\$
104	4731	157100	RR\$ 297.912,60
TOTAL. . .			RR\$ 297.912,60

Despesa paga em 03/07/2019 Com os recursos acima discriminados


 ODINEI GONÇALVES DE SÁ
 Assessor Administrativo e Financeiro

RECIBO: Recebi(emos) o valor constante deste(s) Empenho(s)

Fonte: Fl. 368 do Documento digital 12306/2023





RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO DE CONTRATO

CONTRATO:
09/2017

CONTRATADA:
**COOPERATIVA DE TRABALHO DOS
PRESTADORES DE SERVIÇO**

OBJETO CONTRATADO: FUTURA E EVENTUAL CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS GERAIS, COM VISTAS AO FORNECIMENTO DE MÃO DE OBRA DE APOIO ÀS ATIVIDADES OPERACIONAIS SUBSIDIÁRIAS PARA ATENDER ÀS DIVERSAS UNIDADES OPERATIVAS DA AUTARQUIA ÁGUAS DO PANTANAL-CÁCERES-MT.

1 – OCORRÊNCIAS:
SEM OCORRÊNCIAS.

2 – AVALIAÇÃO DOS SERVIÇOS:
ATESTO QUE OS SERVIÇOS E/OU MATERIAIS DO OBJETO DO CONTRATO ACIMA IDENTIFICADO (CONTRATO Nº 09/2017) FIRMADO ENTRE ESTA AUTARQUIA E A **COOPERATIVA DE TRABALHO DOS PRESTADORES DE SERVIÇO**, FORAM EXECUTADOS DE ACORDO COM AS CLAUSULAS CONTRATUAIS PACTUADAS.

3- O FISCAL SE COLOCA À DISPOSIÇÃO PARA ESCLARECER EVENTUAIS DÍVIDAS.

DATA: 30/08/2019


ODINEI GONÇALVES DE SÁ

Fonte: Fl. 425 do Documento digital 12302/2023

52. Vale destacar que, embora as imagens copiadas sejam referentes ao mês de junho de 2019, todos os demais meses de execução contratual, com exceção de alguns meses de 2021, tiveram a mesma estrutura, violando de igual forma o princípio da segregação de funções.

53. Em situação análoga, este TCE/MT já decidiu sobre a irregularidade da situação relatada:

Contrato. Ordenador de despesas e fiscal de contrato. Segregação de





funções. **A atuação do ordenador de despesas como fiscal de contratos configura lesão ao princípio da segregação de funções.** Em obediência a tal princípio, enquanto ao ordenador compete autorizar a realização de licitações e contratos e a celebração de termo aditivo ou prorrogação de prazo, ao fiscal de contrato compete exercer a função de acompanhar e fiscalizar a execução contratual. (CONTAS ANUAIS DE GESTAO MUNICIPAL. Relator: JAQUELINE JACOBSEN MARQUES. Acórdão 76/2014 - 2ª CAMARA. Julgado em 19/08/2014. Publicado no DOC/TCEMT em 03/09/2014. Processo 80071/2013). (Divulgado no Boletim de Jurisprudência, Ano: 2014, nº 7, ago/2014).

2.3.3. Critérios

54. Com a finalidade de suportar o achado n.º 3, utilizou-se como critério de fiscalização:

- Artigo 37 da Constituição Federal: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”;
- Artigo 5º da Lei 14.133/2021: “Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável”;
- Jurisprudência deste TCE/MT: Contas Anuais de Gestão Municipal. Relator: Jaqueline Jacobsen Marques. Acórdão 76/2014 - 2ª Câmara. Julgado em 19/08/2014. Publicado no DOC/TCE/MT em 03/09/2014. Processo 80071/2013. Divulgado no boletim de jurisprudência, ano: 2014, nº 7, ago/2014.





2.3.4. Evidências

55. As evidências para embasar o achado n.º 3 são os Relatórios de Acompanhamento dos Contratos (fls. 422-428 do doc. digital 12302/2023), as notas fiscais e de liquidação, e as ordens de pagamento que estão juntadas aos autos (documentos digitais 12302/2023, 12306/2023, 12328/2023, 12339/2023 e 414604/2024).

2.3.5. Responsáveis

- Paulo Donizete da Costa (CPF 018.***.***-33), Ordenador de Despesas e Diretor Executivo da Autarquia no período de 14/01/2016 a 08/06/2020, responsável pela homologação da contratação, subscritor do Contrato 09/2017 e dos 3 primeiros termos aditivos;
- Junior Cezar Dias Trindade (CPF 943.***.***-00), Ordenador de Despesas e Diretor Executivo da Autarquia no período de 09/06/2020 a 14/01/2021, subscritor do 5º Termo Aditivo de 18/09/2020;
- Maria Aparecida Nepomuceno dos Santos Silva (CPF 241.***.***-20), Ordenadora de Despesas e Diretora Executiva da Autarquia no período de 15/01/2021 a 31/12/2021; e
- Odiner Gonçalves de Sá (CPF 079.***.***-91), Assessor Financeiro da Autarquia, desde 17/02/2017, responsável pela liquidação, pagamento e fiscalização do Contrato.

2.3.5.1. Sr. Paulo Donizete da Costa

2.3.5.1.1. Manifestação Prévia

56. Segue a íntegra da manifestação do gestor:





A concentração de funções no senhor Odiner G. Sá decorreu da falta de pessoal técnico qualificado e concursado na autarquia, que era recém criada. Assim, com base em todo o histórico de trabalhos técnicos desempenhado pelo profissional, tanto na iniciativa privada, quanto junto ao Poder Público, sua nomeação foi necessária e festejada.

O senhor Odiner, profissional de renome, desempenhou suas funções sem qualquer irregularidade comprovada, tendo seu labor reconhecido pela gestão municipal, desde os companheiros de trabalho, até os auditores de controle interno e o prefeito de então.

A eventual punição pela falta de segregação de funções é desproporcional, considerando que embora houvesse um acúmulo de funções de responsabilidade de uma única pessoa, é fato constatado pelo próprio relatório da 2ª Secex do TCE/MT a total ausência de falhas ou fraudes nas suas atividades.

Com isso, e em comparação aos casos similares ultimamente melhoria da gestão, mas jamais em punição para quem trabalhou de boa-fé e logrou resultados felizes para o interesse público e para os índices de eficácia na gestão pública.

2.3.5.1.2. Análise Técnica da Manifestação

57. Não assiste razão ao gestor.

58. Inicialmente, vale ressaltar que, apesar de a jurisprudência do TCE-MT ser inconteste no sentido de considerar irregular o acúmulo das funções de ordenador de despesas e fiscal de contrato em uma mesma pessoa, por afronta ao princípio da segregação de funções, fato é que o sr. Odiner Gonçalves de Sá não atuou como ordenador de despesas em si.

59. Isso poque, conforme é possível verificar na ordem de pagamento nº 526, e todas as outras que compartilham seu modelo, o agente público que autoriza o pagamento é o sr. Paulo Donizete da Costa, Diretor Executivo da autarquia.





60. Nesse sentido o que de fato correu foi o acúmulo, pelo sr. Odiner Gonçalves de Sá, das funções de **fiscal e gestor do contrato**, tendo em vista que, nas fases anteriores ao ordenamento do pagamento, recebeu o serviço e liquidou a despesa. E, quanto à sua atuação enquanto tesoureiro, na realização do pagamento em si, é razoável afirmar que, em função de o pagamento já se encontrar ordenado pelo sr. Paulo Donizete da Costa, Diretor Executivo da autarquia, qualquer outro agente público atuando na função de tesoureiro agiria de maneira semelhante. Ou, em interpretação reversa, caso o ordenador de despesas de direito, sr. Paulo Donizete da Costa, não tivesse positivado a ordem de pagamento, o sr. Odiner Gonçalves de Sá, na condição de tesoureiro, não poderia fazê-lo.

61. Isso posto, na esteira da manifestação do gestor, mesmo em um cenário de restrição de pessoal qualificado para assumir as funções de fiscal e gestor do contrato, a decisão do Diretor Executivo em atribuir estas importantes missões a um mesmo agente público indica que a gestão da autarquia assumiu maior exposição ao risco de ocorrência de erros e/ou fraudes no decorrer da execução do contrato, por permitir que uma mesma pessoa recebesse o serviço e atestasse sua correta prestação, reconhecendo imediatamente o direito ao crédito pelo contratado, sem existência de ao menos uma outra instância fiscalizatória para ratificar a decisão tomada inicialmente.

62. Este fato pode ser verificado mediante a análise conjunta da nota fiscal nº13753, supra, na qual consta assinatura do sr. Odiner Gonçalves de Sá recebendo o serviço em 27/06/2019, e da nota de liquidação nº358/1, na qual, **na mesma data, o mesmo agente público liquida a despesa.**

63. Ressalte-se, também, que esse maior risco da ocorrência de erros e/ou fraudes não guarda relação apenas com o histórico profissional do agente público designado para acumular as funções. Isso significa que, mesmo o gestor tendo tecido comentários positivos à reputação do sr. Odiner Gonçalves de Sá, e na ausência de quaisquer evidências em sentido contrário, é fato que outros fatores também poderiam levar a uma execução irregular do contrato, como, por exemplo, a sobrecarga de trabalho em si.





64. Fato é que, ao contrário do alegado pelo gestor em sua manifestação, houve sim irregularidades identificadas pela Equipe Técnica referentes à execução do contrato, em especial as relatadas nos itens 2.2, supra (extrapolação dos limites de valores anuais do contrato) e no item 2.5, que será abordado mais adiante (pagamento de despesas não autorizadas no contrato).

65. Ademais, a inobservância da segregação de funções assume maior relevância no caso da materialização do risco de erro e/ou fraude na execução contratual, pois pode representar uma causa para o ocorrido. E, dentre as irregularidades previamente identificadas pela Equipe Técnica, há de se considerar também aquela abordada no item 2.4, referente à ineficiência no acompanhamento e fiscalização contratual.

2.3.5.2. Sr. Junior Cezar Dias Trindade e Sr. Odiner Gonçalves de Sá

2.3.5.2.1. Manifestação Prévia

66. Segue a íntegra da manifestação do gestor:

No que tange ao referido achado de auditoria, como já se disse, em 2017 a autarquia municipal recém implementada, não tinha funcionários efetivos em condições de assumir a fiscalização de contratos, contava com pouquíssimos servidores redistribuídos ou cedidos da Prefeitura Municipal de Cáceres, todavia nenhum com curso superior, por exemplo.

Neste particular, salienta-se que na ocasião da contratação contava limitado número de servidores comissionados, e os poucos elementos estavam na recém-criada comissão permanente de licitação, visto que antes da implementação da CPL precisava submeter os processos à Comissão da Prefeitura Municipal de Cáceres, ocasionando demora e indisposições entre servidores.

O único servidor com grau de escolaridade, experiência e conhecimento necessário a fiscalização do Contrato Administrativo nº 09/2017, dada





sua complexidade, era o Sr. Odiner Gonçalves de Sá, o qual, frise-se sempre pautou sua atuação em estrita observância do dever legal, acompanhando pari passu a execução contratual, o que por sinal passou pelo clivo da auditoria e investigação pelo Ministério Público, em sede de Inquérito Civil que concluiu pela inexistência de qualquer deficiência de conduta do servidor.

Em que pese segregação de funções se caracterize princípio fundamental da gestão pública, visando evitar fraudes, erros e garantir a eficiência e transparência na administração, importante destacar que o Sr. Odiner não atuava como ordenador de despesas, afastando a hipótese trazida como análoga pela Secex. Inaplicável na hipótese ainda, a citada Lei Federal nº 14.133/2021.

No entanto, a rigidez excessiva na aplicação desse princípio pode gerar entraves burocráticos e prejudicar a dinâmica da Administração, visto que se faz necessário compreender a estrutura e recursos disponíveis no órgão na ocasião dos fatos, mormente:

Eficiência e economia: Em determinados casos, a cumulação de funções pode ser justificada pela necessidade de otimizar recursos e reduzir custos, especialmente em órgãos com estrutura reduzida, como no presente caso, ou em situações emergenciais.

Ausência de prejuízo: Se a cumulação de funções não comprometer a segurança, a transparência e a eficiência da Administração, como no presente caso, não haveria motivos para considerá-la ilícita.

Flexibilidade: A Administração Pública deve ter flexibilidade para se adaptar às diferentes realidades e necessidades, desde que respeitados os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Assim, ausente qualquer demonstração de prejuízo à administração pela cumulação apontada, e evidente os parcos recursos disponíveis na ocasião da contratação, em vista da complexidade do contrato, e nenhum outro servidor apto ao exercício da fiscalização, deve ser afastado o achado de irregularidade apontado.

2.3.5.2.2. Análise Técnica da Manifestação





67. Não assiste razão aos gestores.

68. Embora tenham, acertadamente, argumentado que o sr. Odiner Gonçalves de Sá não atuou enquanto ordenador de despesas, fato é que, conforme demonstrado no item anterior, ele acumulou as funções de gestor e fiscal do contrato, conforme é possível verificar na ordem de pagamento nº 526 e todas as outras que compartilham seu modelo, por ter sido colocado em condição de **atestar notas fiscais e dar liquidação à despesa**.

69. Quanto aos comentários referentes à atuação profissional do sr. Odenir de Sá, embora, embora sua designação para as funções acumuladas tenha decorrido de sua elevada reputação profissional – e na ausência de evidências indicativas do contrário, este fato por si só não é suficiente para descaracterizar a irregularidade, tendo em vista que ela pode ser considerada uma das causas para as falhas identificadas referentes à execução do contrato, em especial as relatadas nos itens 2.2, supra (extrapolação dos limites de valores anuais do contrato) e no item 2.5, que será abordado mais adiante (pagamento de despesas não autorizadas no contrato), e que guardam relação direta com a situação abordada no próximo tópico, referente à ineficiência no acompanhamento e fiscalização da execução contratual.

70. Por fim, no que se refere aos demais comentários do gestor quanto à necessidade de acúmulo de funções por servidores em cenários ou por razões específicas, tais como a disponibilidade de estrutura reduzida ou ainda para promover flexibilidade e eficiência, fato é que, no caso do acúmulo de funções complementares, como as ora analisadas, a inobservância da segregação de funções representa maior exposição da gestão ao risco de erros e/ou fraudes na execução do contrato, riscos esses que, no caso concreto, vieram a se concretizar, frente aos erros cometidos e identificados pela Equipe Técnica na forma dos achados de auditoria nº 2, 4 e 5.

2.4. Achado de auditoria n.º 4: Ineficiência no acompanhamento e fiscalização da execução contratual pelo representante da Administração especialmente





designado.

2.4.1. Classificação da irregularidade

HB 15 – Contrato Grave 15. Ineficiência no acompanhamento e fiscalização da execução contratual pelo representante da Administração especialmente designado (art. 67 da Lei 8.666/1993).

2.4.2. Situação encontrada

71. O fiscal do contrato, Sr. Odiner de Sá, emitiu quadrimestralmente os Relatórios de Acompanhamento de Contrato, conforme fls. 422-428 do doc. Digital 12302/2023.

72. Todavia, ao se analisar o teor dos documentos, constata-se que os relatórios eram superficiais, apresentando texto padrão indicando “sem ocorrência” e atestando que os serviços “foram executados de acordo com as cláusulas contratuais pactuadas”.

73. Nesse sentido, é o que se extrai do exemplo abaixo (3º quadrimestre de 2019), que é idêntico aos demais relatórios emitidos:





RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO DE CONTRATO

CONTRATO:
09/2017

CONTRATADA:
**COOPERATIVA DE TRABALHO DOS
PRESTADORES DE SERVIÇO**

OBJETO CONTRATADO: FUTURA E EVENTUAL CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS GERAIS, COM VISTAS AO FORNECIMENTO DE MÃO DE OBRA DE APOIO ÀS ATIVIDADES OPERACIONAIS SUBSIDIÁRIAS PARA ATENDER ÀS DIVERSAS UNIDADES OPERATIVAS DA AUTARQUIA ÁGUAS DO PANTANAL-CÁCERES-MT.

1 – OCORRÊNCIAS:
SEM OCORRÊNCIAS.

2 – AVALIAÇÃO DOS SERVIÇOS:
ATESTO QUE OS SERVIÇOS E/OU MATERIAIS DO OBJETO DO CONTRATO ACIMA IDENTIFICADO (CONTRATO Nº 09/2017) FIRMADO ENTRE ESTA AUTARQUIA E A **COOPERATIVA DE TRABALHO DOS PRESTADORES DE SERVIÇO**, FORAM EXECUTADOS DE ACORDO COM AS CLAUSULAS CONTRATUAIS PACTUADAS.

3- O FISCAL SE COLOCA À DISPOSIÇÃO PARA ESCLARECER EVENTUAIS DÍVIDAS.

DATA: 30/12/2019


ODINEI GONÇALVES DE SÁ

Fonte: Fl. 426 do Documento digital 12302/2023

74. Dessa forma, apesar da complexidade do contrato, o fiscal não detalhou quais análises realizou nem indicou quaisquer ocorrências relacionadas com a execução do contrato, mesmo havendo, por exemplo, cobranças indevidas nos meses de junho/2018 (fl. 699 do Documento digital 12302/2023), maio/2020 (fl. 334 do Documento digital 12328/2023) e novembro/2020 (fl. 86 do Documento digital 12339/2023), que resultaram no estorno em meses seguintes.

75. Também não houve qualquer menção à existência de controle de frequência dos cooperados que prestavam serviços para a Águas do Pantanal. Assim, não houve mitigação ao risco de pagamentos a cooperados inexistentes ou que não





cumpriam integralmente seus horários.

76. Além disso, outro ponto de controle fundamental que deveria ser realizado pelo fiscal do contrato é a verificação mensal dos quantitativos executados do contrato administrativo. Tal situação foi objeto do achado nº. 2.

77. Dessa forma, conclui-se que não foi cumprido o § 1º do art. 67 da Lei 8.666/93 (lei vigente à época da execução contratual), o qual estabelece que “o representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das falhas ou defeitos observados”.

78. O referido dispositivo legal dispõe que a atuação do fiscal de contratos deve se pautar pelo formalismo, isto é, todos os eventos ocorridos e relacionados à execução do contrato devem ser devidamente anotados, registrados, formalizados, documentados e encaminhados à regularização, se necessário.

79. Essas anotações, materializadas em relatórios, são de enorme importância para o processo de fiscalização de contratos, tendo em vista que é por meio delas que são constituídas as provas necessárias para a apuração das responsabilidades das partes contratantes, assim como para eventual necessidade de aplicação de penalidades por descumprimento de cláusulas contratuais.

80. Sobre o tema, este TCE/MT tem farta jurisprudência, inclusive sumulada:

SÚMULA 12: A mera designação formal de fiscal de contrato não é suficiente para atender às exigências dispostas no artigo 67 da Lei 8.666/93, sendo necessária a comprovação da fiscalização da execução contratual por meio de relatórios contendo informações sobre o cumprimento do objeto e das condições contratuais, os incidentes observados e as respectivas medidas corretivas.

(PROPOSTA DE SÚMULA. Relator: DOMINGOS NETO. Acórdão 239/2017 - TRIBUNAL PLENO. Julgado em 30/05/2017. Publicado no DOC/TCE-MT em 05/06/2017. Processo 219304/2016).





Contrato. Acompanhamento e fiscalização de execução contratual. Apresentação de declarações ou atestados. Produção de relatórios pelo fiscal do ajuste. Para efeito de comprovação de acompanhamento e fiscalização de execução contratual, nos termos das disposições do art. 67 da Lei nº 8.666/93, a apresentação de declarações ou atestados que demonstrem a execução do objeto contratual não exime o fiscal do contrato do dever legal de produzir relatórios próprios que registrem todas as ocorrências relacionadas ao cumprimento, ou não, do ajuste. (CONTAS ANUAIS DE GESTAO MUNICIPAL. Relator: LUIZ CARLOS PEREIRA. Acórdão 29/2017 - 1ª CAMARA. Julgado em 12/12/2017. Publicado no DOC/TCEMT em 23/01/2018. Processo 164143/2017). (Divulgado no Boletim de Jurisprudência, Ano: 2017, nº 43, dez/2017).

Contrato. Fiscal de contrato. Designação de um fiscal para todos os contratos. Designação proporcional de fiscais. Comprovação da atuação dos fiscais por meio de relatórios detalhados. (...) 3) A efetiva atuação dos fiscais de contratos deve ser comprovada por meio de relatórios de acompanhamento da execução contratual que contemplem informações detalhadas sobre a execução do objeto de cada instrumento.

(CONTAS ANUAIS DE GESTAO MUNICIPAL. Relator: VALTER ALBANO. Acórdão 1716/2015 - TRIBUNAL PLENO. Julgado em 05/05/2015. Publicado no DOC/TCEMT em 22/05/2015. Processo 15970/2014). (Divulgado no Boletim de Jurisprudência, Ano: 2015, nº 15, mai/2015).

2.4.3. Critérios

81. Com a finalidade de suportar o achado n.º 4, utilizou-se como critério de fiscalização o § 1º do art. 67 da Lei 8.666/93, o qual estabelece que “o representante da Administração anotarà em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das falhas





ou defeitos observados”.

82. Também como critério utilizou-se a jurisprudência deste TCE/MT, especialmente a Súmula 12 (Relator: DOMINGOS NETO. Acórdão 239/2017 – TRIBUNAL PLENO. Julgado em 30/05/2017. Publicado no DOC/TCE-MT em 05/06/2017. Processo 219304/2016), o Acórdão 29/2017 da 1ª Câmara (Relator: LUIZ CARLOS PEREIRA. Acórdão 29/2017 - 1ª CAMARA. Julgado em 12/12/2017. Publicado no DOC/TCE-MT em 23/01/2018. Processo 164143/2017) e o Acórdão 1716/2015 do Tribunal Pleno (Relator: VALTER ALBANO. Acórdão 1716/2015 - TRIBUNAL PLENO. Julgado em 05/05/2015. Publicado no DOC/TCE-MT em 22/05/2015. Processo 15970/2014).

2.4.4. Evidências

83. Os Relatórios de Acompanhamento dos Contratos (fls. 422-428 do doc. Digital 12302/2023), emitidos a cada quadrimestre pelo fiscal do contrato, Sr. Odiner de Sá, são as evidências que embasam o achado n.º 4.

2.4.5. Responsáveis

- Paulo Donizete da Costa (CPF 018.***.***-33), Ordenador de Despesas e Diretor Executivo da Autarquia no período de 14/01/2016 a 08/06/2020, responsável pela homologação da contratação, subscritor do Contrato 09/2017 e dos 3 primeiros termos aditivos;
- Junior Cezar Dias Trindade (CPF 943.***.***-00), Ordenador de Despesas e Diretor Executivo da Autarquia no período de 09/06/2020 a 14/01/2021, subscritor do 5º Termo Aditivo de 18/09/2020;
- Maria Aparecida Nepomuceno dos Santos Silva (CPF 241.***.***-20), Ordenadora de Despesas e Diretora Executiva da Autarquia no período de 15/01/2021 a 31/12/2021; e
- Odiner Gonçalves de Sá (CPF 079.***.***-91), Assessor Financeiro da





Autarquia, desde 17/02/2017, responsável pela liquidação, pagamento e fiscalização do Contrato.

2.4.5.1. Sr. Paulo Donizete da Costa

2.4.5.1.1. Manifestação Prévia

84. Segue a íntegra da manifestação do gestor:

Paulo Donizete da Costa não pode ser responsabilizado pela qualidade dos relatórios elaborados pelo fiscal do contrato, senhor Oliner Gonçalves Sá, excelente profissional, conforme já afirmado alhures.

Cada profissional é responsável pela forma como melhor exerça a sua função, tendo autonomia para escrever relatórios parecidos, ou se utilizar de textos já usados em outros trabalhos, não havendo que se falar em erro, ou tendência de ter copiado, ou em qualquer ilação no tocante à forma dos relatórios.

O importante, in casu, não é a forma, mas o conteúdo. A fiscalização realizada, embora contenha textos padrões, não havendo comprometimento negativo algum quanto à adequação e à eficiência do serviço prestado.

Ademais, a ausência de controle de frequência alegada pelo auditor é infundada.

Os servidores diretamente ligados à autarquia tinham seus horários e jornada de trabalho devidamente registrados e controlados pela gestão. Todavia, não os empregados da cooperativa, que tinham outro regime, sobre o qual a autarquia Águas do Pantanal não exercia gerenciamento direto, conquanto sua gestão quisesse, mas não tenha conseguido realizar.

Ocorre que se tratavam de empregados da Cooperativa de Trabalho dos Prestadores de Serviços – Cooperserv's, cuja jornada de trabalho era controlada pela Cooperativa, em cumprimento de Convenção Coletiva





de Trabalho válida para aquele período em todo o Estado de Mato Grosso e que versa sobre o tema.

Assim, os relatórios eram emitidos regularmente pela cooperativa a fim de que pudesse, inclusive, serem gerados os pagamentos a ela, relativamente aos respectivos empregados dela que prestavam serviços públicos para autarquia.

Esse fato jurídico essencial foi “olvidado” pelo servidor municipal que prestou informações ao TCE/MT, passando-se a impressão de que os empregados da cooperativa trabalham sem controle de jornada e, disso, se concluiu precipitadamente pela ausência de acompanhamento e fiscalização do contrato, fato que, ora esclarecido, não existiu!

Aliás, chega a causar indignação a menção à suposta ineficiência da execução do contrato, o que presumiria a ineficácia da gestão da autarquia Águas do Pantanal naquele período, quando, de fato, nada obstante tratar-se dos primeiros anos de existência do órgão público e disso resultarem vários desafios administrativos, alcançou-se a excelência da gestão pública, fazendo com que, inclusive, Paulo Donizete da Costa fosse alçado ao posto de candidato a prefeito, justamente por seu perfil técnico e de resultados positivos.

Os dados constantes do portal de transparência comprovam que a eficiência alcançada na gestão de Paulo Donizete da Costa gerava a economia de R\$ 100.000,00 com a coleta do lixo implantada e uma receita de cerca elevada, o que facultava o aumento dos investimentos, fato que é público e notório no município e também divulgada pela imprensa, como se verifica nas notícias acessáveis pelos links abaixo:

- <https://assem-ae.org.br/regional-centro-oeste-e-norte/regional-centrooeste-e-norte-noticia/item/5202-caceres-avanca-na-captacao-de-recursos-para-saneamento>
- <https://www.expressaonoticias.com.br/administracao-francis-investepesado-em-saneamento-basico/>
- https://diariodecaceres.com.br/noticia/19668/Paulo-Donizete-garantetroca-de-toda-rede-de-agua-ate-2020#google_vignette





Impende trazer alguns dados que deveriam ter sido considerados:

[Figuras com índices comparativos das gestões da Águas do Pantanal entre 2013 e 2019]

Em verdade, a antiga rede de distribuição de água tratada, em Cáceres, tinha sido construída há cerca de 50 anos com tubos de amianto e, finalmente, foi toda trocada.

Na gestão de Paulo Donizete frente à autarquia Águas do Pantanal, especialmente no ano de 2019, houve grande aumento nos serviços, principalmente com a substituição de 14 mil metros de tubulação subterrânea, de amianto por PVC, em todo município. A obra, a maior de toda a administração municipal, fazia parte de um projeto executivo de R\$ 55 milhões, contemplando todo o sistema de distribuição de água na cidade.

Além da substituição da tubulação, o projeto consistia na troca do sistema de captação instalada no rio Paraguai; reforma da Estação de Tratamento de Água – ETA metálica; e a reforma da ETA de alvenaria. Foram construídos, também, reservatórios elevados de concreto com capacidade de 500 a 1 milhão de litros de água em 4 pontos estratégicos da área urbana da cidade, para facilitar a distribuição por gravidade num processo automatizado.

O projeto contemplou, ainda, a divisão de todo o sistema de distribuição em 6 (seis) setores, de modo que quando um setor tiver que ser interrompido o fornecimento de água por qualquer razão, os demais continuam abastecidos normalmente.

Dessa forma, houve clara eficiência tanto no que diz respeito ao contrato em alusão, quanto, por consequência lógica, em toda a gestão.

2.4.5.1.2. Análise Técnica da Manifestação

85. Assiste razão ao gestor.

86. Apesar da manifestação prévia do gestor trazer diversos comentários





positivos referentes aos resultados alcançados na sua gestão da autarquia Águas do Pantanal, estes resultados não descaracterizam as situações irregulares identificadas pela Equipe Técnica.

87. Por outro lado, e acertadamente, o gestor defende que a responsabilidade pelas atividades realizadas no âmbito do acompanhamento e fiscalização do contrato recai sobre o agente público designado para tal.

88. Ressalte-se, no entanto, que, em função da designação de servidor que desrespeitou o princípio da segregação de funções, é possível responsabilizar o gestor, solidariamente à fiscalização do contrato, pelas irregularidades identificadas na execução do ajuste decorrentes desta ineficiência na fiscalização.

2.4.5.2. Sr. Junior Cezar Dias Trindade e Sr. Odiner Gonçalves de Sá

2.4.5.2.1. Manifestação Prévia

89. Segue a íntegra da manifestação do gestor:

Considera referido achado que a mera elaboração de relatório quadrimestral que aponta execução “sem ocorrência” ou atestando que os serviços “foram executados de acordo com as cláusulas contratuais pactuadas”, é suficiente a fazer incidir em irregularidade, apontando como justificativa a complexidade do contrato. Sem, todavia, indicar qualquer deficiência da prestação efetivamente constatada por outro meio, mesmo após auditoria e investigação por parte do Ministério Público.

Aqui se destaca que a investigação do Ministério Público inicialmente buscava acerca da eventual pagamento a cooperador inexistentes ou que não cumpriam integralmente seus horários, o que restou veementemente rechaçado após regular auditoria e investigação, que constatou o grau de acompanhamento dos responsáveis designados pela Águas do Pantanal.





O contrato era para fornecimento de mão de obra o que era prontamente atendido pela contratada, daí os relatórios serem simples. O fato dos relatórios serem simples, todavia, não comprovam a ausência da verificação dos controles de frequência dos cooperados, ou a verificação mensal dos quantitativos executados, o que era efetivamente realizado pelo fiscal, e não apenas por este, mas pelos Coordenadores Técnicos Operacionais, e outros colaboradores designados para acompanhamento no trabalho em campo, tais como gerentes, chefes de equipe e outros.

Quanto ao estorno de parte de pagamentos efetuados cumpre esclarecer que cada coordenador de equipe era o responsável de informar para a cooperativa, para inclusão na folha de pagamento mensal, o quantidade de horas trabalhadas inclusive horas extras.

Nas vezes em que houve erro nessa informação o fiscal do contrato solicitou o estorno. Nada foi relatado nos laudos de fiscalização pois o assunto não se referia a relação autarquia/cooperativa e sim de falha na parte administrativa da autarquia, mas prontamente resolvida.

Nota-se ainda contradição no que tange a imputada ausência de registro próprio das ocorrências, quando é incontroverso que efetivamente procedeu a elaboração dos relatórios de fiscalização e acompanhamento contratual.

2.4.5.2.2. Análise Técnica da Manifestação

90. Não assiste razão aos gestores.

91. De fato, a elaboração de documento sintético atestando a correta execução do contrato no período fiscalizado não é, por si só, irregular. No entanto, o referido documento deve ter suporte em relatórios de fiscalização aptos a corroborar o posicionamento adotado pelo fiscal, conforme abordado nas jurisprudências do TCE-MT trazidas no Relatório Técnico Para Manifestação Prévia.

92. Fato é que, a partir do momento em que os gestores identificaram o cerne da irregularidade, limitaram-se a informar que “é incontroverso que (o fiscal)





efetivamente procedeu a elaboração dos relatórios de fiscalização e acompanhamento contratual”. No entanto, **não apresentaram juntamente à sua manifestação evidências da elaboração de tais documentos**. Reitera-se, nesse caso, que as versões sintéticas apresentadas, sozinhas, com mera declaração de que os serviços foram regularmente prestados, não são suficientes para corroborar a argumentação apresentada.

93. Ademais, embora os gestores tenham afirmado que a Equipe Técnica apontou a ineficiência da fiscalização do contrato sem indicar “qualquer deficiência da prestação (de serviço) efetivamente constatada”, o conteúdo dos achados de auditoria nº 2 e nº 5 contradizem essa afirmação, ao revelarem que, no curso da execução do contrato, houve excesso anual de execução nos períodos entre outubro/2019 a setembro/2021, e o pagamento de despesas não autorizadas no contrato (diárias).

2.5. Achado de auditoria n.º 5: Pagamentos de diárias sem respaldo contratual

2.5.1. Classificação da irregularidade

JB 01 - Despesa Grave 01. Realização de despesas consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, ilegais e/ou ilegítimas (art. 66 da Lei 8.666/1993 e art. 4º da Lei 4.320/1964).

2.5.2. Situação encontrada

94. Ao se analisar os relatórios de prestação de contas dos serviços realizados, constatou-se diversos pagamentos a título de “diárias”, conforme se observa nos exemplos abaixo referentes aos meses de ago/20 e out/20:





NIVANIL FRANCISCO HERTZ	OF. SERV. GERAIS II	R\$	3.877,17
PALOMA ALVES VELOZO	OF. SERV. GERAIS II	R\$	3.458,11
PEDRO SEBASTIÃO SOCORE CORREA	OF. SERV. GERAIS II	R\$	3.975,20
ROLDÃO MAGNO VIERA VERA	OF. SERV. GERAIS II	R\$	3.335,78
	SOBTOTAL:	R\$	55.940,08
ANTONIO ORTIZ FILHO	OF. SERV. G. I	DIÁRIAS AUTORIZADAS GARI	R\$ 765,91
GUSTAVO DE SOUZA SILVA	"	DIÁRIAS AUTORIZADAS GARI	R\$ 765,91
WESLEY AIRES PINHEIRO	"	DIÁRIAS AUTORIZADAS GARI	R\$ 153,18
PAULO RAMOS DOS SANTOS	"	DIÁRIAS AUTORIZADAS GARI	R\$ 4.726,73
CELIO RAMIRO DOS SANTOS	OF. S.B. II	DIÁRIAS AUTORIZADAS Mot	R\$ 2.450,90
ERNESTO JOSE CORREA NETO	II	DIÁRIAS AUTORIZADAS Mot	R\$ 525,19
	SOBTOTAL:	R\$	9.387,81
TOTAL		R\$	346.357,80

Sorriso-MT, 31 de Agosto de 2020.

Fonte: Trecho do Relatório de prestação de contas de ago/20 (fl. 440 do Documento digital 12328/2023)

DIÁRIAS AUTORIZADAS	GARI	OF. Serv. I	R\$	153,18
DIÁRIAS AUTORIZADAS	GARI	"	R\$	153,18
DIÁRIAS AUTORIZADAS	GARI	"	R\$	153,18
DIÁRIAS AUTORIZADAS	GARI	"	R\$	153,18
DIÁRIAS AUTORIZADAS	GARI	"	R\$	153,18
DIÁRIAS AUTORIZADAS	GARI	"	R\$	153,18
DIÁRIAS AUTORIZADAS	GARI	"	R\$	153,18
DIÁRIAS AUTORIZADAS	GARI	"	R\$	153,18
DIÁRIAS AUTORIZADAS	GARI	"	R\$	153,18
DIÁRIAS AUTORIZADAS	GARI	"	R\$	153,18
DIÁRIAS AUTORIZADAS	GARI	"	R\$	153,18
DIÁRIAS AUTORIZADAS	GARI	"	R\$	153,18
DIÁRIAS AUTORIZADAS	GARI	"	R\$	153,18
DIÁRIAS AUTORIZADAS	GARI	"	R\$	153,18
DIÁRIAS AUTORIZADAS	GARI	"	R\$	153,18
DIÁRIAS AUTORIZADAS	MOTORISTA	OF. Serv. II	R\$	175,06
DIÁRIAS AUTORIZADAS	MOTORISTA	"	R\$	175,06
DIÁRIAS AUTORIZADAS	MOTORISTA	"	R\$	175,06
DIÁRIAS AUTORIZADAS	MOTORISTA	"	R\$	175,06
DIÁRIAS AUTORIZADAS	MOTORISTA	"	R\$	700,26
DIÁRIAS AUTORIZADAS	MOTORISTA	"	R\$	175,06
DIÁRIAS AUTORIZADAS	MOTORISTA	"	R\$	1.925,70
DIÁRIAS AUTORIZADAS	MOTORISTA	"	R\$	2.100,77
DIÁRIAS AUTORIZADAS	MOTORISTA	"	R\$	3.063,62
DIÁRIAS AUTORIZADAS	MOTORISTA	"	R\$	1.750,64
DIÁRIAS AUTORIZADAS	MOTORISTA	"	R\$	1.137,92
DIÁRIAS AUTORIZADAS	MOTORISTA	"	R\$	525,19
DIÁRIAS AUTORIZADAS	MOTORISTA	"	R\$	1.312,98

Fonte: 1º Trecho do Relatório de prestação de contas de out/20 (fl. 47 do Documento





digital 12339/2023)

DIÁRIAS AUTORIZADAS	MOTORISTA <i>o.F. Serv. G. II</i>	R\$	1.312,98
DIÁRIAS AUTORIZADAS	MOTORISTA <i>II</i>	R\$	1.312,98
DIÁRIAS AUTORIZADAS	MOTORISTA <i>II</i>	R\$	525,19
DIÁRIAS AUTORIZADAS	MOTORISTA <i>II</i>	R\$	700,26
DIÁRIAS AUTORIZADAS	MOTORISTA <i>II</i>	R\$	175,06
DIÁRIAS AUTORIZADAS	MOTORISTA <i>II</i>	R\$	437,66
DIÁRIAS AUTORIZADAS	MOTORISTA <i>II</i>	R\$	175,06
DIÁRIAS AUTORIZADAS	MOTORISTA <i>II</i>	R\$	175,06
DIÁRIAS AUTORIZADAS	MOTORISTA	R\$	1.966,14
DIÁRIAS AUTORIZADAS	TEC. ADMINISTRATIVA <i>Aux. Mn. N. C. S. II</i>	R\$	1.831,20
	SOBTOTAL:	R\$	24.301,72
TOTAL		R\$	410.188,90

Sorriso-MT, 31 de Outubro de 2020

Fonte: 2º Trecho do Relatório de prestação de contas de out/20 (fl. 47 do Documento digital 12339/2023)

95. Todavia não há qualquer embasamento contratual para tais pagamentos, pois as atividades pagas com diárias sequer estão contempladas no contrato. Vale lembrar que o Contrato 09/2017 (fl. 290 do Documento digital 12302/2023) tem como objeto apenas as seguintes atividades:

- conservação de áreas públicas;
- oficial de serviços gerais I;
- oficial de serviços gerais II;
- auxiliar de manutenção e conservação de máquinas I;
- auxiliar de manutenção e conservação de máquinas II;
- auxiliar operacional administrativo.

96. Além disso, destaca-se que a prestação dos serviços prevista no contrato tem periodicidade mensal, abrangendo 220 horas por mês, não havendo qualquer referência a serviços executados por dia.

97. Dessa forma, os pagamentos de diárias para as atividades de motorista,





gari, guarda, entre outros, não possui respaldo contratual, configurando despesa ilegítima.

98. Para reforçar ainda mais o caráter ilegal das despesas, destaca-se que não há critérios contratuais ou legais fixados para se estabelecer quanto deveria ser pago por estas atividades, motivo pelo qual os valores despendidos a título de diárias foram definidos arbitrariamente.

99. Também é importante ressaltar a falta de controle pela Administração no tocante à execução do contrato, o que resultou nos achados descritos anteriormente (2, 3 e 4) que trataram, respectivamente, da “Extrapolação dos limites de valores estabelecidos no contrato”, da “Inexistência de segregação de função entre o fiscal do contrato, o responsável pela liquidação das despesas e o tesoureiro” e da “Ineficiência no acompanhamento e fiscalização da execução contratual pelo representante da Administração especialmente designado”.

100. Apresenta-se, a seguir, um quadro demonstrando os valores despendidos a título de pagamento de "diárias", bem como o percentual destas em relação ao executado no mês:

Competência	Valor das diárias	Valores das prestações de contas e NFs (incluídas as diárias)	% diárias / valores totais
set/17	0,00	53.006,28	0,00%
out/17	18.650,80	158.353,49	11,80%
nov/17	1.116,03	166.142,31	0,70%
jan/18	44.728,87	220.041,65	20,30%
fev/18	18.414,12	192.932,42	9,50%
mar/18	1.072,27	176.601,96	0,60%
abr/18	2.910,44	184.356,61	1,60%
mai/18	0,00	211.337,47	0,00%
jun/18	0,00	217.674,98	0,00%
jul/18	0,00	227.531,20	0,00%
ago/18	0,00	225.039,47	0,00%
set/18	0,00	292.196,17	0,00%
out/18	0,00	304.162,72	0,00%
nov/18	0,00	309.655,27	0,00%
dez/18	0,00	326.356,92	0,00%





Competência	Valor das diárias	Valores das prestações de contas e NFs (incluídas as diárias)	% diárias / valores totais
jan/19	0,00	298.403,45	0,00%
fev/19	0,00	301.204,90	0,00%
mar/19	0,00	316.635,99	0,00%
mai/19	0,00	312.915,19	0,00%
jun/19	0,00	318.623,11	0,00%
jul/19	0,00	336.245,97	0,00%
ago/19	4.092,12	358.485,61	1,10%
set/19	7.243,28	357.125,89	2,00%
out/19	7.414,04	377.381,85	2,00%
nov/19	8.660,22	394.866,75	2,20%
dez/19	12.399,48	368.873,41	3,40%
jan/20	17.156,92	365.339,79	4,70%
fev/20	7.706,35	356.839,27	2,20%
mar/20	5.713,94	347.980,37	1,60%
mai/20	1.969,88	333.365,29	0,60%
jun/20	7.985,59	328.731,50	2,40%
jul/20	3.129,27	313.561,20	1,00%
ago/20	9.387,81	346.357,80	2,70%
set/20	14.188,26	361.197,30	3,90%
out/20	24.301,72	410.188,90	5,90%
nov/20	44.185,20	440.045,24	10,00%
dez/20	22.388,58	416.814,41	5,40%
jan/21	7.724,70	381.628,02	2,00%
fev/21	9.190,86	339.033,31	2,70%
mar/21	24.355,79	378.017,75	6,40%
abr/21	4.004,59	379.155,09	1,10%
mai/21	5.448,87	393.474,31	1,40%
jun/21	3.851,41	391.805,33	1,00%
jul/21	9.103,33	398.138,60	2,30%
ago/21	4.814,26	356.995,23	1,30%
set/21	9.866,70	277.834,02	3,60%
TOTAIS	363.175,70	14.322.653,77	2,54%

Fonte: documentos digitais 12302/2023, 12306/2023, 12328/2023, 12339/2023 e 414604/2024.

101. Diante do exposto, durante os exercícios de 2017 a 2021, a Autarquia Águas do Pantanal pagou o montante de R\$ 363.175,70 a título de diárias sem respaldo contratual.

102. Todavia as diárias pagas em out/17, nov/17, jan/18, fev/18, mar/18 e





abr/18, no montante de R\$ 86.892,53, já foram alcançadas pelo prazo prescricional de 5 anos, razão pela qual as despesas ilegítimas do órgão público ainda passíveis de restituição totalizam R\$ 276.283,17 (R\$ 363.175,70 - R\$ 86.892,53).

103. Apresenta-se, abaixo, quadro contendo os valores das diárias não prescritas, dados sobre os pagamentos e a responsabilidade por cada pagamento:

Competência	Valor das diárias	Valores das prestações de contas e NFs (incluídas as diárias)	Nº. da ordem de pagamento	Data do pagamento	Responsáveis	Débito por responsável
ago/19	4.092,12	358.485,61	761	12/09/2019	1. Paulo Donizete da Costa; 2. Odiner Gonçalves de Sá	70.386,35
set/19	7.243,28	357.125,89	856	16/10/2019		
out/19	7.414,04	377.381,85	946	14/11/2019		
nov/19	8.660,22	394.866,75	1047	19/12/2019		
dez/19	12.399,48	368.873,41	212	13/03/2020		
jan/20	17.156,92	365.339,79	215	16/03/2020		
fev/20	7.706,35	356.839,27	219	17/03/2020		
mar/20	5.713,94	347.980,37	317	15/04/2020		
mai/20	1.969,88	333.365,29	499	24/06/2020	1. Junior Cezar Dias Trindade; 2. Odiner Gonçalves de Sá	105.147,73
jun/20	7.985,59	328.731,50	552	16/07/2020		
jul/20	3.129,27	313.561,20	662	21/08/2020		
ago/20	9.387,81	346.357,80	806	09/10/2020		
set/20	14.188,26	361.197,30	878	29/10/2020		
out/20	24.301,72	410.188,90	995	30/11/2020		
nov/20	44.185,20	440.045,24	1134 e 1135	30/12/2020		
dez/20	22.388,58	416.814,41	10	20/01/2021	1. Maria Aparecida Nepomuceno dos Santos Silva; 2. Odiner Gonçalves de Sá	100.749,09
jan/21	7.724,70	381.628,02	152	10/03/2021		
fev/21	9.190,86	339.033,31	236	19/04/2021		
mar/21	24.355,79	378.017,75	323	10/05/2021		
abr/21	4.004,59	379.155,09	412	09/06/2021		
mai/21	5.448,87	393.474,31	509	19/07/2021		
jun/21	3.851,41	391.805,33	606	20/08/2021		
jul/21	9.103,33	398.138,60	663	17/09/2021		
ago/21	4.814,26	356.995,23	712	08/10/2021	786	276.283,17
set/21	9.866,70	277.834,02		05/11/2021		
TOTAIS	276.283,17	9.173.236,24				

Fonte: Documentos digitais 12302/2023, 12306/2023, 12328/2023, 12339/2023 e 414604/2024.

Nota: Os dados sobre os responsáveis foram extraídos do Cadastro de Responsáveis do Sistema Control-P.

2.5.3. Critérios

104. Com a finalidade de suportar o achado n.º 5, utilizou-se como critério de





fiscalização o art. 66 da Lei 8.666/1993, o qual prevê que o “contrato deverá ser executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas avençadas e as normas desta Lei, respondendo cada uma pelas consequências de sua inexecução total ou parcial”.

2.5.4. Evidências

105. As evidências do achado n.º 5 estão indicadas abaixo:

- Contrato 09/2017 (fl. 289-301 do Documento digital 12302/2023), 1º Termo Aditivo (fl. 306 do Documento digital 12302/2023), 2º Termo Aditivo (fl. 309 do Documento digital 12302/2023), 3º Termo Aditivo (312 do doc. digital 12302/2023), 4º Termo Aditivo (315 do doc. digital 12302/2023) e 5º Termo Aditivo (318 do doc. digital 12302/2023);
- Processos de despesa (Relatórios de prestação de contas e notas fiscais) – documentos digitais 12302/2023, 12306/2023, 12328/2023, 12339/2023 e 414604/2024.

2.5.5. Responsáveis

- Paulo Donizete da Costa (CPF 018.***.***-33), Ordenador de Despesas e Diretor Executivo da Autarquia no período de 14/01/2016 a 08/06/2020, responsável pela homologação da contratação, subscritor do Contrato 09/2017 e dos 3 primeiros termos aditivos;
- Junior Cezar Dias Trindade (CPF 943.***.***-00), Ordenador de Despesas e Diretor Executivo da Autarquia no período de 09/06/2020 a 14/01/2021, subscritor do 5º Termo Aditivo de 18/09/2020;
- Maria Aparecida Nepomuceno dos Santos Silva (CPF 241.***.***-20), Ordenadora de Despesas e Diretora Executiva da Autarquia no período de 15/01/2021 a 31/12/2021; e
- Odiner Gonçalves de Sá (CPF 079.***.***-91), Assessor Financeiro da





Autarquia, desde 17/02/2017, responsável pela liquidação, pagamento e fiscalização do Contrato.

2.5.5.1. Sr. Paulo Donizete da Costa

2.5.5.1.1. Manifestação Prévia

106. Segue a íntegra da manifestação do gestor:

O pagamento de diárias, apesar de não previsto explicitamente no contrato, foi realizado com base em solicitações e comprovações de necessidade apresentadas pela Cooperativa contratada, dentro da razoabilidade e visando a eficiência dos serviços públicos.

As contas foram aprovadas pelo TCE-MT no período de gestão de Paulo Donizete da Costa, demonstrando a regularidade dos pagamentos.

Assim sendo, levar adiante o processo e, especialmente, o presente “achado” por falha no sistema burocrático, sem qualquer evidência de lesão ao erário durante o período de agosto de 2019 a maio de 2020, tendo havido essa possibilidade de ampliação dos serviços públicos e de realização de pagamentos graças aos esforços de controlar a gestão e não permitir desperdícios, é medida que em nada alcança a justiça, ao contrário, privilegia mais a forma do que o bom resultado.

Resumindo, nesse curso período apontado acima não houve excesso punível algum, tampouco dano decorrente de pagamento indevido por Paulo Donizete da Costa que possa ensejar o dever de “devolver” recursos públicos que foram corretamente aplicados.

2.5.5.1.2. Análise Técnica da Manifestação

107. Não assiste razão ao gestor.

108. Em sua manifestação, o gestor reconhece que o pagamento de diárias





não estava previsto no contrato, embora tenha informado que foram realizados “com base em solicitações e comprovações de necessidade apresentadas pela Cooperativa contratada, dentro da razoabilidade e visando a eficiência dos serviços públicos”. No entanto, **não trouxe aos autos evidências aptas a corroborar sua afirmação.**

109. Quanto à afirmação da aprovação das contas no período no qual o gestor esteve à frente da autarquia Águas do Pantanal, ressalta-se que a aprovação das contas de gestão, realizada com base em exame amostral dos atos praticados no período determinado, não isenta o gestor do dever de prestar contas e nem de possível responsabilização posterior, em sede de Tomada de Contas, por atos praticados naquele período que não foram anteriormente examinados.

110. Por fim, os benefícios alcançados com a execução do contrato não podem ser utilizados para justificar a lesão ao Erário municipal em decorrência dos pagamentos de despesas não autorizadas e ilegítimas.

2.5.5.2. Sr. Junior Cezar Dias Trindade e Sr. Odiner Gonçalves de Sá

2.5.5.2.1. Manifestação Prévia

111. Segue a íntegra da manifestação do gestor:

Não merece prosperar a alegada falta de previsão de pagamento de diárias, por evidente equívoco de interpretação da Secex. Isto porque, as diárias discriminadas não se referem a verbas de natureza indenizatória, mas sim o valor do dia trabalhado, o qual é aferido pela divisão do valor mensal, pelo número de dias do mês.

Ora, diante da falta de qualquer cooperado, em se tratando de serviço público essencial, havia a necessidade de pronta substituição, e em que pese a previsão contratual de periodicidade mensal, abrangendo 220 horas por mês, é certo que aos cooperados que apenas trabalhavam alguns dias do mês, não seria lícito o pagamento do valor mensal, sendo devido tão somente o pagamento dos dias trabalhados.





Assim, ainda que evidente a necessidade de pagamento pelos dias trabalhados por cooperados que por motivos diversos não completavam o mês de labor, é certo que não houve alteração no custo para a Águas do Pantanal, visto não ter havido pagamento em duplicidade, mas tão somente o pagamento pelos dias efetivamente trabalhados.

Admitir-se a tese sustentada pela Secex seria o mesmo que admitir que só se pode pagar o salário cheio, ou seja, a remuneração mensal aos cooperados, mesmo quando não laborassem o mês todo, o que por óbvio representa evidente equívoco interpretativo passível de gerar prejuízo ao erário.

Dessa forma, não se vislumbra o pagamento de qualquer importância que não estivesse prevista em contrato, devendo ser afastado o achado de auditoria nº 5, posto que o não pagamento dos dias trabalhados representaria enriquecimento ilícito da administração.

2.5.5.2.2. Análise Técnica da Manifestação

112. Não assiste razão ao gestor.

113. No que se refere à alegação de que as diárias “não se referem a verbas de natureza indenizatória, mas sim o valor do dia trabalhado, o qual é aferido pela divisão do valor mensal, pelo número de dias do mês”, elaboramos a tabela seguinte que, partindo dos valores previstos no termo inicial de contrato, apresenta o valor do dia de trabalho por profissional, ao longo da vigência contratual, considerando ainda os efeitos dos termos aditivos sobre o valor dos serviços prestados.





Mês	Dias	Item 01 (Base)	Item 01 (Unitário)	Item 02 (Base)	Item 02 (Unitário)	Item 03 (Base)	Item 03 (Unitário)	Item 04 (Base)	Item 04 (Unitário)	Item 05 (Base)	Item 05 (Unitário)	Item 06 (Base)	Item 06 (Unitário)
set/17	30	3.680,00	122,67	2.516,55	83,89	3.291,66	109,72	5.450,00	181,67	6.725,00	224,17	2.604,14	86,80
out/17	31	3.680,00	118,71	2.516,55	81,18	3.291,66	106,18	5.450,00	175,81	6.725,00	216,94	2.604,14	84,00
nov/17	30	3.680,00	122,67	2.516,55	83,89	3.291,66	109,72	5.450,00	181,67	6.725,00	224,17	2.604,14	86,80
dez/17	31	3.680,00	118,71	2.516,55	81,18	3.291,66	106,18	5.450,00	175,81	6.725,00	216,94	2.604,14	84,00
jan/18	31	3.680,00	118,71	2.516,55	81,18	3.291,66	106,18	5.450,00	175,81	6.725,00	216,94	2.604,14	84,00
fev/18	28	3.680,00	131,43	2.516,55	89,88	3.291,66	117,56	5.450,00	194,64	6.725,00	240,18	2.604,14	93,01
mar/18	31	3.680,00	118,71	2.516,55	81,18	3.291,66	106,18	5.450,00	175,81	6.725,00	216,94	2.604,14	84,00
abr/18	30	3.680,00	122,67	2.516,55	83,89	3.291,66	109,72	5.450,00	181,67	6.725,00	224,17	2.604,14	86,80
mai/18	31	3.680,00	118,71	2.516,55	81,18	3.291,66	106,18	5.450,00	175,81	6.725,00	216,94	2.604,14	84,00
jun/18	31	3.680,00	118,71	2.516,55	81,18	3.291,66	106,18	5.450,00	175,81	6.725,00	216,94	2.604,14	84,00
jul/18	31	3.680,00	118,71	2.516,55	81,18	3.291,66	106,18	5.450,00	175,81	6.725,00	216,94	2.604,14	84,00
ago/18	31	3.680,00	118,71	2.516,55	81,18	3.291,66	106,18	5.450,00	175,81	6.725,00	216,94	2.604,14	84,00
set/18	30	3.680,00	122,67	2.516,55	83,89	3.291,66	109,72	5.450,00	181,67	6.725,00	224,17	2.604,14	86,80
out/18	31	3.772,00	121,68	2.579,46	83,21	3.373,95	108,84	5.586,25	180,20	6.893,13	222,36	2.669,24	86,10
nov/18	30	3.772,00	125,73	2.579,46	85,98	3.373,95	112,47	5.586,25	186,21	6.893,13	229,77	2.669,24	88,97
dez/18	31	3.772,00	121,68	2.579,46	83,21	3.373,95	108,84	5.586,25	180,20	6.893,13	222,36	2.669,24	86,10
jan/19	31	3.772,00	121,68	2.579,46	83,21	3.373,95	108,84	5.586,25	180,20	6.893,13	222,36	2.669,24	86,10
fev/19	28	3.772,00	134,71	2.579,46	92,12	3.373,95	120,50	5.586,25	199,51	6.893,13	246,18	2.669,24	95,33
mar/19	31	3.772,00	121,68	2.579,46	83,21	3.373,95	108,84	5.586,25	180,20	6.893,13	222,36	2.669,24	86,10





Mês	Dias	Item 01 (Base)	Item 01 (Unitário)	Item 02 (Base)	Item 02 (Unitário)	Item 03 (Base)	Item 03 (Unitário)	Item 04 (Base)	Item 04 (Unitário)	Item 05 (Base)	Item 05 (Unitário)	Item 06 (Base)	Item 06 (Unitário)
abr/19	30	3.772,00	125,73	2.579,46	85,98	3.373,95	112,47	5.586,25	186,21	6.893,13	229,77	2.669,24	88,97
mai/19	31	3.772,00	121,68	2.579,46	83,21	3.373,95	108,84	5.586,25	180,20	6.893,13	222,36	2.669,24	86,10
jun/19	31	3.772,00	121,68	2.579,46	83,21	3.373,95	108,84	5.586,25	180,20	6.893,13	222,36	2.669,24	86,10
jul/19	31	3.960,60	127,76	2.708,44	87,37	3.542,65	114,28	5.865,56	189,21	7.237,78	233,48	2.802,71	90,41
ago/19	31	3.960,60	127,76	2.708,44	87,37	3.542,65	114,28	5.865,56	189,21	7.237,78	233,48	2.802,71	90,41
set/19	30	3.960,60	132,02	2.708,44	90,28	3.542,65	118,09	5.865,56	195,52	7.237,78	241,26	2.802,71	93,42
out/19	31	3.960,60	127,76	2.708,44	87,37	3.542,65	114,28	5.865,56	189,21	7.237,78	233,48	2.802,71	90,41
nov/19	30	3.960,60	132,02	2.708,44	90,28	3.542,65	118,09	5.865,56	195,52	7.237,78	241,26	2.802,71	93,42
dez/19	31	3.960,60	127,76	2.708,44	87,37	3.542,65	114,28	5.865,56	189,21	7.237,78	233,48	2.802,71	90,41
jan/20	31	3.960,60	127,76	2.708,44	87,37	3.542,65	114,28	5.865,56	189,21	7.237,78	233,48	2.802,71	90,41
fev/20	29	3.960,60	136,57	2.708,44	93,39	3.542,65	122,16	5.865,56	202,26	7.237,78	249,58	2.802,71	96,65
mar/20	31	3.960,60	127,76	2.708,44	87,37	3.542,65	114,28	5.865,56	189,21	7.237,78	233,48	2.802,71	90,41
abr/20	30	3.960,60	132,02	2.708,44	90,28	3.542,65	118,09	5.865,56	195,52	7.237,78	241,26	2.802,71	93,42
mai/20	31	3.960,60	127,76	2.708,44	87,37	3.542,65	114,28	5.865,56	189,21	7.237,78	233,48	2.802,71	90,41
jun/20	31	3.960,60	127,76	2.708,44	87,37	3.542,65	114,28	5.865,56	189,21	7.237,78	233,48	2.802,71	90,41
jul/20	31	3.960,60	127,76	2.708,44	87,37	3.542,65	114,28	5.865,56	189,21	7.237,78	233,48	2.802,71	90,41
ago/20	31	3.960,60	127,76	2.708,44	87,37	3.542,65	114,28	5.865,56	189,21	7.237,78	233,48	2.802,71	90,41
set/20	30	3.960,60	132,02	2.708,44	90,28	3.542,65	118,09	5.865,56	195,52	7.237,78	241,26	2.802,71	93,42
out/20	31	4.126,95	133,13	2.822,19	91,04	3.691,44	119,08	6.111,92	197,16	7.541,77	243,28	2.920,42	94,21
nov/20	30	4.126,95	137,56	2.822,19	94,07	3.691,44	123,05	6.111,92	203,73	7.541,77	251,39	2.920,42	97,35
dez/20	31	4.126,95	133,13	2.822,19	91,04	3.691,44	119,08	6.111,92	197,16	7.541,77	243,28	2.920,42	94,21





Mês	Dias	Item 01 (Base)	Item 01 (Unitário)	Item 02 (Base)	Item 02 (Unitário)	Item 03 (Base)	Item 03 (Unitário)	Item 04 (Base)	Item 04 (Unitário)	Item 05 (Base)	Item 05 (Unitário)	Item 06 (Base)	Item 06 (Unitário)
jan/21	31	4.126,95	133,13	2.822,19	91,04	3.691,44	119,08	6.111,92	197,16	7.541,77	243,28	2.920,42	94,21
fev/21	28	4.126,95	147,39	2.822,19	100,79	3.691,44	131,84	6.111,92	218,28	7.541,77	269,35	2.920,42	104,30
mar/21	31	4.126,95	133,13	2.822,19	91,04	3.691,44	119,08	6.111,92	197,16	7.541,77	243,28	2.920,42	94,21
abr/21	30	4.126,95	137,56	2.822,19	94,07	3.691,44	123,05	6.111,92	203,73	7.541,77	251,39	2.920,42	97,35
mai/21	31	4.126,95	133,13	2.822,19	91,04	3.691,44	119,08	6.111,92	197,16	7.541,77	243,28	2.920,42	94,21
jun/21	31	4.126,95	133,13	2.822,19	91,04	3.691,44	119,08	6.111,92	197,16	7.541,77	243,28	2.920,42	94,21
jul/21	31	4.126,95	133,13	2.822,19	91,04	3.691,44	119,08	6.111,92	197,16	7.541,77	243,28	2.920,42	94,21
ago/21	31	4.126,95	133,13	2.822,19	91,04	3.691,44	119,08	6.111,92	197,16	7.541,77	243,28	2.920,42	94,21
set/21	30	4.126,95	137,56	2.822,19	94,07	3.691,44	123,05	6.111,92	203,73	7.541,77	251,39	2.920,42	97,35

Notas:

Item 01: Atividade “Conservação de Áreas Públicas”

Item 02: Atividade “Oficial de Serviços Gerais I”

Item 03: Atividade “Oficial de Serviços Gerais II”

Item 04: Atividade “Auxiliar Manutenção e Conservação Máquinas I”

Item 05: Atividade “Auxiliar Manutenção e Conservação Máquinas II”

Item 06: Atividade “Auxiliar Operacional Administrativo”

Os valores base são os iniciais constantes do termo de contrato assinado, e majorados cumulativamente com base nos seguintes percentuais:

2,50%, a partir da competência 10/2018, por força do Termo Aditivo nº 02/2018, de 21/09/2018.

5,00% a partir da competência 07/2019, por força do Termo Aditivo nº 03/2019, de 01/07/2019; e

4,20%, a partir da competência 10/2020, por força do Termo Aditivo nº 05/2020, de 18/09/2020.

* Para fins de elaboração deste demonstrativo, foram desconsiderados os novos valores proporcionais em setembro/2018 e setembro/2020.





114. A partir dos valores demonstrados no quadro anterior e, tomando-se exemplificativamente os valores praticados na competência agosto/2020, verifica-se que, para o sr. Antônio Ortiz Filho foram pagos R\$ 765,91 a título de diárias (ressalte-se as anotações manuais “Gari” e “Of. Serv. G. I”, o que leva à inferência de que as funções realizadas pelo trabalhador se associavam ao item 02 do contrato).

115. Isso posto, ao dividir-se o valor auferido pelo trabalhador no mês a título de “diárias autorizadas” (R\$ 765,91), pela remuneração diária de um ocupante da função no mês agosto/2020, (R\$ 87,37), encontramos o fator 8,77, o que, seguindo a argumentação dos gestores, equivaleria a dizer que o referido trabalhador substituiu outros ocupantes da função por 8,77 dias. Logo, se de fato o pagamento das “diárias autorizadas” fosse associado à substituição de outro trabalhador faltante, deveria haver a proporcionalidade entre os valores pagos por pessoa e o valor diário atribuído à função exercida, o que não ocorreu.

116. De forma análoga, quando analisados os valores pagos em outubro/2020, verifica-se pagamentos diversos de “diárias autorizadas” a “motoristas”, função sem correspondência direta a item previsto no contrato, mas correlacionado com anotação manual ao item 03 (Oficial Serviços Gerais II). Exemplos de valores pagos foram: R\$ 175,06, R\$ 700,26, R\$ 1.925,70, e R\$ 3.063,62. Estes valores, quando divididos pelo valor diário do serviço prestado em outubro/2022 (R\$ 119,08), resultam, respectivamente, nos fatores 1,47, 5,88, 16,17 e 25,72, todos sem proporcionalidade direta com o valor diário atribuído à atividade realizada e, considerando-se como válida a manifestação dos gestores, aproximando-se de um mês inteiro de trabalho em regime de substituição.

117. Frente ao exposto, não há como dar guarida à manifestação dos gestores, tendo em vista que restou demonstrado a ausência de proporcionalidade entre os valores de diárias pagos e o valor diário a ser pago pelo exercício da função, calculado de acordo com a metodologia apresentada pelos gestores, mediante a divisão da remuneração mensal pela quantidade de dias do mês.





2.6. Manifestação da Sra. Maria Aparecida Nepomuceno dos Santos Silva

118. Tendo em vista que a manifestação prévia da gestora não confrontou, individualmente, os achados de auditoria apresentados no Relatório Técnico para Manifestação Prévia, optou-se por tratar dos esclarecimentos apresentados, e sua posterior análise, em item apartado.

2.6.2. Manifestação Prévia

119. Segue a íntegra da manifestação da gestora:

Com a finalidade de instruir o procedimento de INQUERITO CIVIL, a Promotoria de Justiça requisitou informações das partes que compuserem o processo. Dentre as requisições, cabe citar algumas informações prestadas comprovando a falta de nexos causal da senhora Maria Aparecida Nepomuceno Dos Santos Silva, com as alegações levantadas.

Inicialmente, perante Ofício 183/2021-SSAAP, exarado pela Diretora Executiva da Autarquia Águas do Pantanal, em resposta ao Ofício nº 50/2021/4ªPJC/MP, Maria Aparecida Nepomuceno Dos Santos Silva, foram esclarecidos os seguintes pontos:

[Dois recortes do ofício 183/2021-SSAAP em resposta ao Ofício nº 50/2021/4ªPJC/MP]

Anexo a esses breves esclarecimentos, foram encaminhados uma série de documentos comprobatórios esclarecedores, sendo que, toda a tramitação da Notícia de Fato no MPE, e instrução do Inquérito que fora capitaneado pela 4ª Promotoria de Cáceres, foram durante a gestão desta manifestante, ex Diretora da Autarquia, e que a Sra. Maria Aparecida não mediu esforços para colaborar, bem como sua equipe à





época, com documentos e informações prestadas, que foram fundamentais para a conclusão do procedimento que foi arquivado em 2022.

Importante mencionar, que a data da contratação (Adesão de Ata), entre Autarquia Águas do Pantanal e Cooperativa, ocorreu em 2017, bem como os aditivos contratuais foram celebrados fora da gestão da Sra. Maria Aparecida (suposta responsável), e que assim que assumiu o cargo, buscou fazer um levantamento minucioso de todos os contratos que estavam vigentes e demais setores da entidade, assumindo tamanha responsabilidade, que é o serviço de Saneamento de um município como Cáceres, com 100 mil habitantes, e grande extensão territorial.

Cabe registrar, que em janeiro de 2021, assumiu uma nova gestão, tendo então a Prefeita Eleita (Eliene Liberato), indicado a Sra. Maria Aparecida para assumir a Diretoria Executiva da Águas do Pantanal, como delineado pelo TCE no Relatório Técnico, desde 2017 quando do contrato base, até o último termo aditivo, que findou a relação com a Cooperativa Coopservs, foram mais de 5 anos, com outra gestão, quando o Prefeito Municipal era o Sr. Francis Maris, e os diretores anteriores, mencionados, foram por ele indicados, sendo que, naquele ano de 2021, no primeiro ano de gestão, um ano de transição, de levantar informações e adotar medidas, foram realizadas as devidas mudanças, em caráter de urgência, por determinação da Sra Diretora Maria Aparecida, em especial para rescisão do contrato com a Coopservs.

Cumpre-nos constar ainda, que Maria Aparecida Nepomuceno dos Santos Silva iniciou suas atividades como Diretora Executiva, efetivamente, com poder de gestora e ordenadora, já no mês de Fevereiro de 2021, visto que após a posse de Eliene Liberato Dias, como Prefeita do Município de Cáceres, ter indicado seu nome como Diretora Executiva da autarquia, era necessária uma sabatina para aprovação junto ao Legislativo Municipal, conforme previsão legal, que demorou para ser marcada, havendo um intervalo, só então depois,





houve a posse do cargo, em pleno exercício, visto ficando membros da antiga gestão ainda como responsáveis pelos pagamentos.

Adiante, cita-se que resposta ao Ofício 135/2021/4ªPJC/CAC – Procedimento Preparatório nº 001799-012/2021 solicitando Informações referentes ao período 2017/2020 da Autarquia Águas do Pantanal – SSAAP – Cáceres (MT), a então ex Diretora Executiva da Autarquia Serviço de Saneamento Ambiental Águas do Pantanal, respondeu via OFÍCIO 415/2021 – SSAAP atendendo ao pedido, fornecendo a planilha contendo os nomes e seus respectivos cargos e períodos, entre os anos de 2016 e 2020, conforme solicitado. (anexos) Nota-se inclusive que Maria Aparecida Nepomuceno Dos Santos Silva, não compunha nenhum cargo sequer da mencionada autarquia neste período (planilha anexa).

Todas a menções contidas no Relatório do TCE, nos achados de auditoria, não estão dentro da gestão de Maria Aparecida, ou não foram geradas por ela, sendo mais enfático, nos períodos apontados como mais críticos, nenhum ocorreu dentro da gestão da Manifestante, que literalmente pegou o “bonde andando”, e que foi orientada, desde o início, para que finalizar o contrato com a Cooperativa, que já havia se prolongado muito, e fazer um novo processo licitatório, e foi desta maneira que agiu, de imediato buscou meios para a realização de uma licitação para contratação de Empresa Terceirizada, como por exemplo, solicitou a cedência de dois servidores do município, sendo uma pregoeira, com experiência, para ajudar na elaboração de todas as etapas processuais, sendo no mês 08/2021, tramitado processo para nova contratação, conforme despacho de justificativa (anexo), em procedimento interno (Plataforma 1Doc), onde foi realizada uma nova Adesão, e posteriormente realizado um Pregão Eletrônico, o qual fora suspenso, através de uma decisão em sede de Liminar, em RNE, junto a esta Corte, em que recentemente houve julgamento de mérito, podendo então a Autarquia realizar novo Processo Licitatório (Decisão Proc. Anexo).

Menciona-se ainda que o inquerido civil, discorre que as irregularidades





citadas no relatório de auditoria (itens 2 e 3 da fase interna e itens 1 a 9 da fase externa), embora se tratem de situações de erros administrativos, demonstra que a investigação não foi apta a demonstrar a ocorrência de danos ao erário durante a execução do contrato ou enriquecimento ilícito por parte de qualquer agente público, sendo somente verificada somente uma gestão desorganizada do contrato administrativo n.º 09/2017, o que, por si só, não é suficiente para se imputar a prática de qualquer ato de improbidade administrativa. Citando ainda jurisprudência que embasa sua concussão:

APELAÇÃO CÍVEL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – AUSÊNCIA DE PROJETO BÁSICO E PLANILHA DE CUSTOS DAS OBRAS PARA EMBASAR O CERTAME LICITATÓRIO – AUSÊNCIA DE PROVAS DE DANO AO ERÁRIO, DO ELEMENTO SUBJETIVO E DE VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – ATOS NÃO CARACTERIZADOS COMO ÍMPROBOS – ÔNUS DA PROVA DE QUE O PARQUET NÃO SE DESINCUMBIU – SENTENÇA MANTIDA – RECURSO DESPROVIDO. A jurisprudência, especialmente a do Superior Tribunal de Justiça, consolidou entendimento sobre a indispensabilidade da efetiva demonstração de enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário ou violação dos princípios que regem a atuação da Administração Pública, bem como da presença de dolo, nos casos dos artigos 9º e 11 da Lei de Improbidade Administrativa, ou, ao menos, culpa grave, quando tratar-se de modalidade tipificada no





artigo 10 da Lei nº. 8.429/92. Mostrando-se ausente ou inconclusiva a prova, não é possível presumir a existência de ato ímprobo, devendo ser julgado improcedente o pedido. (TJTM - N.U 0000666-37.2010.8.11.0044, CÂMARAS ISOLADAS CÍVEIS DE DIREITO PÚBLICO, GILBERTO LOPES BUSSIKI, Primeira Câmara de Direito Público e Coletivo, Julgado em 30/08/2021, Publicado no DJE 13/09/2021).

Adiante, embasou suas afirmações no que tange o afastamento da prática de ato de improbidade administrativa a qualquer agente envolvido nos fatos ora apurados suscitando a dificuldade de se identificar o elemento subjetivo da conduta, qual seja, o dolo, mormente em face das alterações trazidas pela Lei n. 14.230/2021, que conferiu tratamento mais rigoroso para o reconhecimento da improbidade administrativa, ao estabelecer a necessidade de se aferir a especial intenção desonesta do agente de violar o bem jurídico tutelado.

Neste contexto temporal, o qual foi devidamente esmiuçado pelo Parquet, e que nada foi encontrado de irregular, cabe deixar destacado, que, um contrato que perdurou por mais de 5 anos, e que ao chegar em sua gestão, por mais que houvessem vícios, ou mesmo irregularidades, não propositais de outros gestores e servidores, já chega calejado, tanto que os aditivos, são exceções com justificativas claras, preenchendo requisitos legais e princípios que direcionam a administração pública, especialmente, da vantajosidade e economicidade, e que a lei anterior, estabelecia o prazo máximo de 60 meses, limite de prorrogações; pois bem, a Sra. Maria, assim que tomou posse, adotou medidas eficazes, transparentes, buscou informações pertinentes, orientações, foi ao MPE, ao TCE, e realizou grande um trabalho durante os meses que esteve à frente da Autarquia, sendo um exemplo, cortando onde era possível, sanando os problemas identificados, melhorando, otimizando, a parte de gestão administrativa, e a parte operacional, fiscalizando os





contratos, com sua equipe e os responsáveis diretos, exigindo relatórios, cobrança veemente quanto aos horários, pontos, escalas, plantões, horas extras, um controle que foi prosseguindo na gestão anterior.

No novo processo licitatório, e contratações futuras, dentro de sua gestão, buscava alterar os pontos críticos que identificaram no passado, evitando cometer erros, com muita perícia, formatos de contratações, para que as empresas futuras, preenchessem os requisitos, e prestassem um bom trabalho ao poder público, com acompanhamento rigoroso, fiscalização, havendo deslize ou descumprimento de cláusulas, eram notificados, se necessário instaurado procedimento para apuração, e demais medidas pertinentes.

2.6.3. Análise Técnica da Manifestação

120. Assiste parcial razão à gestora.

121. É inconteste que a gestora só pode ser responsabilizada pelos atos ocorridos em sua gestão.

122. No entanto, após o exame das cinco irregularidades apontadas no Relatório para Manifestação Prévia, verifica-se que ao menos duas delas, descritas nos achados de auditoria nº 2 e 5, foram continuadas e produziram seus efeitos no decorrer do exercício de 2021, ano em que a gestora assumiu seu posto à frente da autarquia Águas do Pantanal, de forma que seus efeitos apenas cessaram em setembro daquele ano, juntamente com o término da vigência máxima de 60 meses prevista para o contrato.

123. Ademais, importante ressaltar que, em todas as notas de pagamento emitidas no exercício de 2020/2021 consta o nome da sra. Maria Aparecida Nepomuceno como ordenadora de despesas e, a partir de fevereiro/2021, o nome do sr. Lauro Luiz de Alcântara Silva, na condição de agente responsável pela liquidação das despesas





e execução dos pagamentos, após devidamente ordenados.

124. Desta forma o que se observa é que, apesar da mudança de gestão da autarquia, as práticas realizadas até aquele momento tiveram continuidade, gerando. Ao longo do exercício de 2021, tanto os sucessivos excessos de execução do contrato e o dano ao Erário municipal decorrente do pagamento de despesas irregulares/ilegítimas, não autorizadas no contrato.

125. Nesse sentido, por mais que tenha sido alegado que, “assim que assumiu o cargo, (a gestora) buscou fazer um levantamento minucioso de todos os contratos que estavam vigentes e demais setores da entidade”, fato é que todas as irregularidades de execução detectadas pela Equipe Técnica, iniciadas na gestão passada, tiveram continuidade.

126. Por outro lado, há de se considerar que todo o cenário descrito pela gestora em sua manifestação, referentes à transição de gestões da autarquia, aos desafios na gestão de um contrato com vigência a quase cinco anos, e as ações adotadas no sentido da substituição tempestiva do prestador de serviço ao término da vigência do contrato, podem ser consideradas pelo Relator como atenuantes da culpabilidade da gestora no ocorrido, ao menos no que se refere a aplicação de eventuais sanções disciplinares (multas). No entanto, isso não exime a gestora de qualquer sanção ressarcitória (imputação de débito) que venha a ser aplicada.

2.7. Outros aspectos relevantes: Princípio do Fruto da Árvore Envenenada

127. A manifestação do sr. Paulo Donizete da Costa trouxe arguição quanto à existência de vícios procedimentais no Relatório Técnico Preliminar, que impediriam sua utilização para fundamentar a aplicação de sanções ao gestor.





2.7.1. Manifestação do sr. Paulo Donizete da Costa

128. Segue a íntegra da manifestação:

O princípio do fruto da árvore envenenada estabelece que provas obtidas de maneira ilícita contaminam as provas subsequentes.

No presente caso, o relatório técnico preliminar eivado de vícios procedimentais não pode ser utilizado para fundamentar penalidades contra Paulo Donizete da Costa.

A falta de notificação adequada e a ausência de contraditório e ampla defesa são vícios insanáveis que maculam todo o procedimento, devendo ser declarados nulos de pleno direito.

Conforme resta evidente e já comentado, após uma denúncia anônima obviamente politqueira foi elaborado um relatório por servidor municipal, atendendo a uma requisição do Promotor de Justiça, ainda no calor daquele período pós eleições municipais.

Em tal trabalho “técnico” elaborado para prejudicar a moral e os direitos de Paulo Donizete da Costa, não se permitiu que este fosse ouvido, o que seria essencial para evitar o prosseguimento de qualquer processo, porquanto as dúvidas porventura existentes seriam esclarecidas. Isso, claro, se o objetivo fosse obter esclarecimentos e não fazer perseguição por meios dos órgãos de fiscalização e controle.

Dessa maneira, o processo deve ser considerado nulo de pleno direito, pois, além ser cabalmente esclarecido na presente manifestação, teve início com um relatório tendencioso e sem os naturais e esperados cuidados que devem nortear os trabalhos de fiscalização e controle da gestão, mediante um relatório municipal eivado de parcialidade, portanto, de ilegalidade.





2.7.2. Análise Técnica da Manifestação

129. Não assiste razão ao gestor.

130. A manifestação do gestor refere-se a evento ocorrido ainda dentro da fase instrutória do procedimento investigativo conduzido pelo Ministério Público Estadual, no qual o Promotor de Justiça responsável solicitou a servidor da autarquia elaboração de relatório técnico para subsidiar sua decisão.

131. Ocorre que, de posse desse relatório e dos outros elementos probatórios disponíveis até então, o agente ministerial decidiu pelo arquivamento dos autos, por entender pela ausência da prática de atos que configurassem crime de improbidade administrativa.

132. Ora, na ausência de acusação formal do gestor pelo possível comedimento de crime, entende-se que não há que se falar em necessidade de citação e exercício de defesa, visto que, até aquele momento processual, não lhe foi imputada nenhuma conduta da qual pudesse resultar aplicação de penalidades.

133. Posteriormente, o procedimento do Ministério Público foi encaminhado ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, para verificar a possível ocorrência de ilícitos administrativos ocorridos na execução do contrato.

134. Nesse sentido, é nesta fase processual, conduzida pelo TCE-MT, que, no caso da identificação da ocorrência de possíveis ilícitos administrativos para as quais o gestor tenha dado causa, este deverá ser chamado ao processo mediante citação, para apresentar defesa frente a conduta formalmente a ele imputada que tenha contribuído para a ocorrência da irregularidade identificada.

3. CONCLUSÃO

135. Findas as análises das manifestações prévias apresentadas pelos





gestores, conclui-se pela manutenção de todas as irregularidades consignadas.

136. No entanto, no que refere ao achado de auditoria nº 3, ficou evidenciado que o sr. Odnier Gonçalves de Sá não atuou efetivamente enquanto ordenador de despesa, o que descaracterizou o paradigma levantado pela Equipe Técnica. Assim, na elaboração do relatório técnico preliminar esta Equipe Técnica optará por suprimi-lo, tendo em vista:

- a) a inexistência, à época, de restrição legal ao acúmulo das funções de fiscal e gestor do contrato por um mesmo servidor (embora esta situação ainda possa ser considerada como afronta ao princípio de segregação de funções);
- b) a razoabilidade da conduta do gestor em nomear agente público para o exercício das duas funções em um cenário de início das operações da autarquia e restrições de pessoal técnico qualificado; e
- c) a baixa criticidade do achado, tendo em vista que ele representa mais uma causa/fator contribuinte para os demais.

É o relatório.

Segunda Secretaria de Controle Externo, 20 de agosto de 2024.

Luiz Otávio Esteves de Camargos
(Auditor Público Externo)

