



**PROCESSO Nº** : 629286/2023  
**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 .....	6
2. Histórico Processual.....	6
3. Da Análise Técnica.....	8
3.1. Achado de auditoria n.º 1: Termos aditivos realizados sem a devida justificativa por escrito da necessidade e sem a comprovação da vantajosidade econômica. ....	10
3.1.1. Classificação da irregularidade .....	10
3.1.2. Situação encontrada .....	10
3.1.3. Critérios.....	13
3.1.4. Evidências.....	13
3.1.5. Responsáveis.....	13
3.1.5.1. Responsável 1: Marcos de Barros Pacheco .....	13
3.1.5.1.1. Conduta.....	14
3.1.5.1.2. Nexo de Causalidade .....	14
3.1.5.1.3. Culpabilidade .....	14
3.1.5.1.4. Defesa do Gestor .....	14
3.1.5.1.5. Análise da defesa do gestor .....	17
3.1.5.2. Responsável 2: Paulo Donizete da Costa .....	19





3.1.5.2.1. Conduta.....	19
3.1.5.2.2. Nexo de Causalidade .....	20
3.1.5.2.3. Culpabilidade .....	20
3.1.5.2.4. Defesa do Gestor .....	20
3.1.5.2.5. Análise da defesa do gestor .....	28
3.2. Achado de auditoria n.º 2: Extrapolação dos limites anuais de valores estabelecidos no contrato .....	30
3.2.1. Classificação da irregularidade .....	31
3.2.2. Situação encontrada .....	31
3.2.3. Critérios.....	33
3.2.4. Evidências.....	33
3.2.5. Responsáveis.....	34
3.2.5.1. Responsável 1: Paulo Donizete da Costa .....	34
3.2.5.1.1. Conduta.....	34
3.2.5.1.2. Nexo de Causalidade .....	34
3.2.5.1.3. Culpabilidade .....	34
3.2.5.1.4. Defesa do gestor .....	35
3.2.5.1.5. Análise da defesa do gestor .....	36
3.2.5.2. Responsável 2: Junior Cezar Dias Trindade.....	37
3.2.5.2.1. Conduta.....	37
3.2.5.2.2. Nexo de Causalidade .....	38
3.2.5.2.3. Culpabilidade .....	38
3.2.5.2.4. Defesa do gestor .....	38
3.2.5.2.5. Análise da defesa do gestor .....	40
3.2.5.3. Responsável 3: Maria Nepomuceno dos Santos Silva .....	41
3.2.5.3.1. Conduta.....	41





3.2.5.3.2. Nexo de Causalidade .....	41
3.2.5.3.3. Culpabilidade .....	41
3.2.5.3.4. Defesa da gestora .....	42
3.2.5.4. Responsável 4: Odiner Gonçalves de Sá .....	42
3.2.5.4.1. Conduta.....	42
3.2.5.4.2. Nexo de Causalidade .....	43
3.2.5.4.3. Culpabilidade .....	43
3.2.5.4.4. Defesa do gestor e análise.....	43
3.2.5.5. Responsável 5: Lauro Luiz de Alcântara Silva.....	44
3.2.5.5.1. Conduta.....	44
3.2.5.5.2. Nexo de Causalidade .....	44
3.2.5.5.3. Culpabilidade .....	44
3.2.5.5.4. Defesa do gestor .....	45
3.3. Achado de auditoria n.º 3: Ineficiência no acompanhamento e fiscalização da execução contratual pelo representante da Administração especialmente designado. ....	45
3.3.1. Classificação da irregularidade .....	45
3.3.2. Situação encontrada .....	45
3.3.3. Critérios .....	49
3.3.4. Evidências .....	49
3.3.5. Responsáveis.....	49
3.3.5.1. Responsável 1: Odiner Gonçalves de Sá .....	49
3.3.5.1.1. Conduta.....	50
3.3.5.1.2. Nexo de Causalidade .....	50
3.3.5.1.3. Culpabilidade .....	50
3.3.5.1.4. Defesa do gestor .....	50





3.3.5.1.5. Análise da defesa do gestor .....	52
3.4. Achado de auditoria n.º 4: Pagamentos de diárias sem respaldo contratual ..	53
3.4.1. Classificação da irregularidade .....	53
3.4.2. Situação encontrada .....	53
3.4.3. Critérios .....	60
3.4.4. Evidências .....	60
3.4.5. Responsáveis.....	61
3.4.5.1. Responsável 1: Paulo Donizete da Costa .....	61
3.4.5.1.1. Conduta.....	61
3.4.5.1.2. Nexo de Causalidade .....	61
3.4.5.1.3. Culpabilidade .....	61
3.4.5.1.4. Defesa do gestor .....	62
3.4.5.1.5. Análise da defesa do gestor .....	63
3.4.5.2. Responsável 2: Junior Cezar Dias Trindade.....	63
3.4.5.2.1. Conduta.....	63
3.4.5.2.2. Nexo de Causalidade .....	64
3.4.5.2.3. Culpabilidade .....	64
3.4.5.2.4. Defesa do gestor .....	64
3.4.5.2.5. Análise da defesa do gestor .....	65
3.4.5.3. Responsável 3: Maria Aparecida Nepomuceno dos Santos Silva .....	66
3.4.5.3.1. Conduta.....	67
3.4.5.3.2. Nexo de Causalidade .....	67
3.4.5.3.3. Culpabilidade .....	67
3.4.5.3.4. Defesa da gestora.....	67
3.4.5.4. Responsável 4: Odiner Gonçalves de Sá .....	68
3.4.5.4.1. Conduta.....	68





3.4.5.4.2. Nexo de Causalidade .....	69
3.4.5.4.3. Culpabilidade .....	69
3.4.5.4.4. Defesa do gestor e análise.....	69
3.4.5.5. Responsável 5: Lauro Luiz de Alcântara Silva.....	70
3.4.5.5.1. Conduta.....	70
3.4.5.5.2. Nexo de Causalidade .....	70
3.4.5.5.3. Culpabilidade .....	70
3.4.5.5.4. Defesa do gestor .....	71
3.5. Outros aspectos relevantes .....	71
3.5.1. Defesa do sr. Lauro Luiz de Alcântara.....	71
3.5.1.1. Manifestação de defesa do gestor.....	71
3.5.1.2. Análise da defesa do gestor .....	82
3.5.2. Defesa da sra. Maria Aparecida Nepomuceno dos Santos Silva .....	85
3.5.2.1. Manifestação de defesa da gestora.....	86
3.5.2.2. Análise da defesa da gestora .....	100
3.5.3. Defesa de Paulo Donizete da Costa: Fruto da Árvore Envenenada .....	104
4. Propostas de Encaminhamento .....	107





## 1. INTRODUÇÃO

1. Trata-se de RELATÓRIO TÉCNICO CONCLUSIVO, elaborado no âmbito desta **Tomada de Contas Especial resultante da conversão**<sup>1</sup> de 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 nº 001799-012/2021, encaminhado a este Tribunal pelo Ministério Público.

2. Ressalte-se que este relatório traz a íntegra das irregularidades apontadas no **Relatório Técnico Preliminar**<sup>2</sup>, assim como das defesas apresentadas pelos responsabilizados, seguidas pela análise técnica dos esclarecimentos dos gestores.

## 2. HISTÓRICO PROCESSUAL

3. A Representação de Natureza Interna foi instaurada a partir do Ofício nº 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 nº 001799-012/2021, para conhecimento e adoção das providências cabíveis.

4. O Inquérito Civil indicou supostas irregularidades na execução do Contrato Administrativo nº 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.

<sup>1</sup> Conforme art. 151 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso.

<sup>2</sup> Documento eletrônico nº 511053/2024.





5. No despacho do Ministério Público (documento digital nº 12339/2023 - fl. 648), foi sugerida a remessa do Inquérito ao Tribunal de Contas de Mato Grosso para apuração de eventuais infrações administrativas ocorridas na execução do Contrato administrativo nº 09/2017 por parte dos gestores e servidores da Autarquia Municipal Águas do Pantanal.

6. Após o recebimento da documentação pela Presidência deste Tribunal, e tramitação pela Secretaria Geral de Controle Externo (Segecex), os autos foram encaminhados a esta 2ª Secretaria de Controle Externo, que elaborou Relatório Técnico para Manifestação Prévia e, após análise das manifestações dos gestores, Relatório Técnico Preliminar que consignou quatro achados de auditoria, com responsabilização atribuída aos seguintes gestores:

- Junior Cezar Dias Trindade (CPF 943.136.601-00), Ordenador de Despesas e Diretor Executivo da Autarquia no período de 09/06/2020 a 14/01/2021;
- Lauro Luiz de Alcântara Silva (CPF 895.906.001-15), Assessor Financeiro do Serviço de Saneamento Ambiental Águas do Pantanal, a partir de fevereiro/2021.
- Marcos de Barros Pacheco (CPF 039.437.197-70), Diretor Executivo em Substituição do Serviço de Saneamento Ambiental Águas do Pantanal;
- Maria Aparecida Nepomuceno dos Santos Silva (CPF 241.398.311-20), Ordenadora de Despesas e Diretora Executiva da Autarquia no período de 15/01/2021 a 31/12/2021;
- Odiner Gonçalves de Sá (CPF 079.963.731-91), Assessor Financeiro da Autarquia, entre fevereiro/2017 e janeiro/2021; e
- Paulo Donizete da Costa (CPF 018.975.928-33), Ordenador de Despesas e Diretor Executivo do Serviço de Saneamento Ambiental Águas do Pantanal no período de 14/01/2016 a 08/06/2020.

7. Todos os gestores supracitados foram devidamente citados e





apresentaram suas manifestações prévias, conforme discriminado a seguir:

GESTOR	OF. CITAÇÃO	DEFESA (Doc. Eletrônico nº)
Junior Cezar Dias Trindade	566/2024/GC/WT	526150/2024
Lauro Luiz de Alcântara Silva	569/2024/GC/WT	539086/2024
Marcos de Barros Pacheco	568/2024/GC/WT	530880/2024
Maria dos Santos Silva	551/2024/GC/WT	529170/2024
Odiner Gonçalves de Sá	567/2024/GC/WT	526150/2024
Paulo Donizete da Costa	565/2024/GC/WT	529059/2024

8. Após o recebimento de todas as defesas, os autos retornaram a esta 2ª Secretaria de Controle Externo para a análise técnica dos esclarecimentos apresentados. Findas as análises, elaborou-se o presente Relatório Técnico Conclusivo.

### 3. DA ANÁLISE TÉCNICA

9. O Contrato 09/2017 (fl. 289-301 do documento digital 12302/2023) originou-se de adesão à ARP nº 43/2017 da Prefeitura de Ipiranga do Norte/MT e teve como objeto a "contratação de empresa especializada em Prestação de Serviços Gerais, para prestação de serviços de mão de obra de apoio as atividades operacionais subsidiárias".

10. Na cláusula terceira do referido Contrato (fl. 290 do Documento digital 12302/2023), é especificado que a prestação de serviços tem periodicidade mensal (220 horas por mês) e as atividades abrangidas são: 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.

11. Segue abaixo a tabela prevista na cláusula 3.1. do Contrato, que trata dos quantitativos e valores das contratações por mês:





**Figura 1: Quantitativos e valores mensais do contrato**

ITEM	ATIVIDADE	QUANT.	V. UNIT.	VALOR TOTAL
01	CONSERVAÇÃO DE ÁREAS PÚBLICAS (220 HORAS MENSAIS)	12	R\$ 3.680,00	R\$ 44.160,00
02	OFICIAL DE SERVIÇOS GERAIS I (220 HORAS MENSAIS)	18	R\$ 2.516,55	R\$ 45.297,90
03	OFICIAL DE SERVIÇOS GERAIS II (220 HORAS MENSAIS)	17	R\$ 3.291,66	R\$ 55.958,22
04	AUXILIAR MANUTENÇÃO E CONSERVAÇÃO MÁQUINAS I (220 HORAS MENSAIS)	06	R\$ 5.450,00	R\$ 32.700,00
05	AUXILIAR MANUTENÇÃO E CONSERVAÇÃO MÁQUINAS II (220 HORAS MENSAIS)	02	R\$ 6.725,00	R\$ 13.450,00
06	AUXILIAR OPERACIONAL ADMINISTRATIVO (220 HORAS MENSAIS)	23	R\$ 2.604,14	R\$ 59.895,22

Fonte: Fl. 290 do Documento digital 12302/2023.

12. Dessa forma, o valor mensal ajustado foi de até R\$ 251.461,34, correspondente a 78 colaboradores.

13. Em setembro de 2018, foi realizado o primeiro Termo Aditivo ao contrato (fl. 306 do Documento digital 12302/2023) aditando o valor em aproximadamente 25%, equivalente a um total mensal de R\$ 313.534,02; posteriormente, o segundo Termo Aditivo (fl. 309 do Documento digital 12302/2023), prorrogando sua vigência por mais 12 meses e reajustando o valor do contrato em 2,5% (R\$ 321.372,17).





14. O terceiro Termo Aditivo (fl. 312 do Documento digital 12302/2023) ocorreu no dia 01/07/2019 e reajustou o valor do contrato em 5%, totalizando o valor mensal de R\$ 337.440,78.

15. O quarto Termo Aditivo (fl. 315 do Documento digital 12302/2023) prorrogou por mais 12 meses a vigência do contrato e, por fim, o quinto Termo Aditivo (fl. 318 do Documento digital 12302/2023), além de prorrogar a vigência do contrato até 21/09/2021, reajustou o valor total em mais 4,2% o que resultou em um valor mensal de R\$ 351.613,29.

16. Os Termos Aditivos e os processos de despesa encaminhados pelo Ministério Público (documentos digitais 12302/2023, 12306/2023, 12328/2023 e 12339/2023), bem como os documentos solicitados durante esta instrução (documento digital 414604/2024), foram analisados, resultando nos achados de auditoria relatados nos próximos tópicos.

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

3.1.1. Classificação da irregularidade

HB 16. Contrato Grave 16. Prorrogação contratual em desconformidade com as hipóteses, condições ou limites estabelecidos no art. 57, da Lei nº 8.666/93.

3.1.2. Situação encontrada

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

18. 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.

19. Ao se analisar os documentos relacionados à prorrogação formalizada pelo 4º e 5º termos aditivos 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.

20. 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.

21. 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).

22. 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.





### 3.1.3. Critérios

23. 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 nº 24/2016.

### 3.1.4. Evidências

24. As evidências do achado n.º 1 são os termos aditivos 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.

### 3.1.5. Responsáveis

#### 3.1.5.1. Responsável 1: Marcos de Barros Pacheco

Marcos de Barros Pacheco (CPF 039.437.197-70)

Diretor Executivo em Substituição do Serviço de Saneamento Ambiental Águas do Pantanal





#### 3.1.5.1.1. Conduta

Assinar, em 20/09/2019, o 4º termo aditivo de prazo ao contrato nº 09/2019-SSAAP (Doc. Eletrônico nº 12302/2023, fls. 315-317), sem a comprovação da realização de estudos de vantajosidade da prorrogação contratual.

#### 3.1.5.1.2. Nexo de Causalidade

A assinatura do 4º termo aditivo de prazo, eivado de vício em sua motivação, resultou em prorrogação de contrato de serviços contínuos sem observar as condições previstas no art. 57, § 2º da Lei 8.666/1993.

#### 3.1.5.1.3. Culpabilidade

Considera-se razoável atribuir culpabilidade à conduta imputada ao responsabilizado, tendo em vista que deveria esperar-se do referido agente público a demonstração da fundamentação de sua decisão, em cumprimento à Lei de Licitações.

#### 3.1.5.1.4. Defesa do Gestor

III – DA AUSÊNCIA DE RESPONSABILIDADE. ATUAÇÃO ENQUANTO DIRETOR EXECUTIVO POR 14 DIAS. NÃO PARTICIPAÇÃO NOS ATOS DE PRORROGAÇÃO DO CONTRATO.

Segundo se observa do relatório técnico preliminar imputou-se ao senhor Marcos de Barros Pacheco, a responsabilidade pela assinatura do 4º aditivo do contrato nº 09/2009, sem a fundamentação em sua decisão, fazendo com que houvesse prorrogação indevida do contrato.

O nexos de causalidade estaria demonstrado com a assinatura





do termo aditivo, e a culpabilidade decorreria da ausência de fundamentação para prorrogação contratual, o que, em tese, não teria sido realizado.

De início, impende ressaltar que apesar de constar nos autos que o senhor Marcos de Barros Pacheco realizou a assinatura do 4º termo aditivo do contrato, certo é que se analisar a publicação do extrato no Diário Oficial do Município, publicado em 04/10/2019, verifica-se que consta que este foi assinado pelo Diretor Executivo Paulo Donizete da Costa. Veja-se:

*[figura com cópia do extrato do 4º Termo Aditivo de prazo ao contrato administrativo nº 09/2017-SSAAP, na forma como constou publicado no Diário Oficial do Município]*

Assim, apesar de constar como o responsável por ter assinado o mencionado termo aditivo, quem de fato fez o acompanhamento, e análise desse era o Diretor Executivo Paulo Donizete, uma vez que a substituição do senhor Marcos de Barros Pacheco foi apenas por 14 dias, e durante este período ele não teve inferência de fato nas decisões da autarquia.

Com efeito, a designação do senhor Marcos para atuação como Diretor Executivo substituto foi instituída pela Portaria nº 46/2019, e o seu período de atuação foi de 16/09/2019 a 30/09/2019, totalizando apenas 14 dias na gestão da Autarquia.

Desta forma, o período em que o senhor Marcos esteve à frente da gestão da Autarquia era apenas protocolar e para dar seguimento as atividades costumeiramente realizadas, e este era o caso da prorrogação do contrato nº 09/2017.

Conforme se verificou deste relatório preliminar, o mencionado contrato já havia sido prorrogado por 3 vezes, e em todas essas, o verdadeiro gestor da Autarquia tinha autorizado a sua realização, após observância de todos os trâmites legais.

Assim, ao realizar a substituição, por apenas 14 dias, o senhor





Marcos apenas deu seguimento às atividades da Autarquia, e seguindo um costume já estabelecido do Gestor responsável pela condução das atividades do órgão, assinou o aditivo nº 04/2019.

Sua atuação no ato de prorrogação do contrato foi ínfima e consistiu unicamente na assinatura deste, tanto é que ao ser publicado no Diário Oficial constou como responsável pelo aditivo o senhor Paulo Donizete da Costa.

Além disso, o aditivo foi assinado no 4º dia em que o senhor Marcos estava atuando como Diretor substituto, não sendo crível se imputar a ele a prática de uma irregularidade em tão pouco tempo, vez que as avaliações quanto à justificativa da prorrogação, e a comprovação da vantajosidade econômica a este tempo estavam com caminhar avançado, cabendo ao Requerido apenas a continuidade do que já havia sido deliberado.

Como já foi explicado, o senhor Marcos seguiu as orientações administrativas da época, e deu seguimento na prorrogação do contrato, sendo certo que em apenas 4 dias não teve poder de ingerência e decisão de prosseguir ou não com o aditivo.

Outrossim, na análise deste relatório técnico deve-se observar as novas disposições da **Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro** (LINDB), trazidas com a Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018, que dispõem “sobre segurança jurídica e eficiência na criação e **na aplicação do direito público**”, especialmente no que diz respeito à responsabilização do agente público:

*[transcrição literal dos artigos 20 a 22, 24, 26 e 28 da LINDB]*

As disposições acima, inseridas na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, por meio da Lei 13.655/2018, foram regulamentadas pelo Decreto 9.830 de 10 de junho de 2019.

Estas ponderações são necessárias para demonstrar que o julgamento desta defesa deverá se atentar para os princípios da proporcionalidade e razoabilidade, além de se ponderar o fato de que o





senhor Marcos **apenas atuou em observância aos parâmetros seguidos pelo Diretor Executivo da época, não havendo que se falar em responsabilização por algo que já havia sido deliberado antes de sua designação no cargo.**

Repise-se que a assinatura do aditivo foi realizada no 4º dia de sua atuação como Diretor Executivo substituto, e toda (*sic*) os trâmites anteriores foram firmados e decididos pelo sr. Paulo Donizete, cabendo ao sr. Marcos apenas dar continuidade aos trabalhos já iniciados.

Desta forma, não há culpabilidade em seu ato, uma vez que não se comprovou a atuação com imperícia, negligência, imprudência, e muito menos de má-fé do senhor Marcos de Barros Pacheco.

#### **IV – DOS PEDIDOS:**

Ante o exposto, conclui-se que o senhor Marcos de Barros Pacheco não pode ser responsabilizado por qualquer eventual irregularidade existente na assinatura do aditivo de nº 04 do contrato de nº 09/2017 firmado pela Autarquia Águas do Pantanal.

Caso esta corte entenda pela necessidade de nova instrução, tendo em vista que é a primeira vez que o Defendente foi chamado ao processo, requer a expedição de nova citação, de modo a viabilizar o contraditório e ampla defesa de Marcos de Barros Pacheco.

Requer-se, ainda, a produção de prova pericial, testemunhal e documental.<sup>3</sup>

#### 3.1.5.1.5. Análise da defesa do gestor

25. Em apertada síntese, a defesa do gestor alega que, por ter atuado em substituição ao Diretor Executivo da Autarquia por um período de 14 dias, e ter

<sup>3</sup> Documento eletrônico nº 530880-2024, fls. 04-11.





assinado o 4º termo aditivo ao contrato nº 09/2017 no quarto dia de sua substituição, não pode ser responsabilizado pelo mérito da decisão em si, tendo em vista que sua atuação enquanto substituto foi “protocolar e para dar seguimento as atividades costumeiramente realizadas”, assim como “apenas atuou em observância aos parâmetros seguidos pelo Diretor Executivo da época, não havendo que se falar em responsabilização por algo que já havia sido deliberado antes de sua designação no cargo”.

26. Com base nesta argumentação, apelou para a razoabilidade do Relator quando do exame de sua conduta, com base nas novas disposições da LINDB, trazidas com a Lei nº 13.655/2018.

27. O extrato do 4º Termo Aditivo ao Contrato nº 09/2017, publicado no Diário Oficial do Município, trazido pelo gestor como prova da alegação de que quem realmente assinou o documento foi o Diretor Executivo titular do cargo, sr. Paulo Donizete da Costa, não prospera. Isso porque nos autos, conforme já referenciado pela Equipe Técnica, consta o documento original assinado pelo responsabilizado, sr. Marcos de Barros Pacheco e, tendo em vista que tanto a versão física do documento quanto a eletrônica, publicada na imprensa oficial, foram assinados na mesma data, esta última representa ato administrativo com vício de competência, tendo em vista que, em 20/09/2017, o sr. Paulo Donizete encontrava-se afastado de suas funções em virtude de férias e com substituto formalmente designado.

28. Também é importante ressaltar que a alegação do responsabilizado, segundo a qual “as avaliações quanto à justificativa da prorrogação, e a comprovação da vantajosidade econômica a este tempo (da assinatura do 4º termo aditivo) estavam com caminhar avançado”, serve como indício de que ele tinha conhecimento das possíveis análises de vantajosidade da prorrogação (caso estas tenham realmente sido realizadas – tendo em vista que não foram trazidas aos autos) e, principalmente, que estes estudos não se encontravam concluídos, o que deveria ser requisito objetivo para motivar a decisão pela prorrogação do contrato.





29. Ademais, a alegação de que o responsabilizado “apenas atuou em observância aos parâmetros seguidos pelo Diretor Executivo da época, não havendo que se falar em responsabilização por algo que já havia sido deliberado antes de sua designação no cargo” não prospera, tanto por não ter como ser comprovada com base em elementos constantes nos autos, quanto pela simples inferência de que, se a deliberação já havia de fato sido tomada pelo sr. Paulo Donizete da Costa, ao invés do 4º termo aditivo ao contrato ter sido assinado às vésperas do início de sua vigência, poderia ter sido assinado antes do afastamento de férias do Diretor Executivo titular do cargo, e com entrada em vigor adiada para o dia 20/09/2019.

30. Assim, na falta de elementos probatórios aptos a comprovar a motivação (vantajosidade) nas prorrogações contratuais executadas, invocar as alterações legislativas promovidas pela LINDB na avaliação da conduta do responsabilizado significa aceitar como razoável a reiterada prorrogação injustificada do contrato administrativo nº 09/2017.

31. Frente ao exposto, tendo em vista que os argumentos de defesa do gestor não lograram êxito em descaracterizar a ocorrência do relatado no achado de auditoria nº 1, o elemento objetivo da responsabilização a ele atribuída (conduta de assinar o 4º termo aditivo ao contrato nº 09/2017), nem o elemento subjetivo desta mesma responsabilização (culpabilidade) **posicionamo-nos pela manutenção da irregularidade e aplicação de multa ao responsabilizado.**

#### 3.1.5.2. Responsável 2: Paulo Donizete da Costa

Paulo Donizete da Costa (CPF 018.975.928-33), Diretor Executivo da Autarquia no período de 14/01/2016 a 08/06/2020

##### 3.1.5.2.1. Conduta





Assinar, em 18/09/2020, o 5º termo aditivo de prazo e reajuste de valor ao contrato nº 09/2019-SSAAP (Doc. Eletrônico nº 12302/2023, fls. 318-321), sem a comprovação da realização de estudos de vantajosidade da prorrogação contratual.

#### 3.1.5.2.2. Nexo de Causalidade

A assinatura do 5º termo aditivo de prazo e reajuste de valor, eivado de vício em sua motivação, resultou em prorrogação de contrato de serviços contínuos sem observar as condições previstas no art. 57, § 2º da Lei 8.666/1993.

#### 3.1.5.2.3. Culpabilidade

Considera-se razoável atribuir culpabilidade à conduta imputada ao responsabilizado, tendo em vista que deveria esperar-se do referido agente público a demonstração da fundamentação de sua decisão, em cumprimento à Lei de Licitações.

#### 3.1.5.2.4. Defesa do Gestor

### II. DA CELEBRAÇÃO DOS TERMOS ADITIVOS

Já consta dos autos o esclarecimento de que os termos aditivos nº 003/2019 e nº 004/2019 foram firmados com base no aumento da demanda pelos serviços da autarquia e estavam em conformidade com o art. 65, § 1º, da Lei 8.666/93.

Ocorre que a autarquia estava em seus primeiros vezes de atividade e, graças ao êxito dos trabalhos realizados, notou-se a necessidade de ampliação dos serviços até então prestados, porquanto não somente a demanda local havia aumentado, como também percebeu-se que era impossível dar conta da limpeza urbana sem a referida mão de obra, o que permite concluir, também, que até aquele momento o serviço não





era prestado da forma como poderia ser, em benefício da população cacerense.

A realidade do Município de Cáceres naquele momento era de uma herança desgraçada no trato com o saneamento básico, cuja exploração do serviço estava concedida para uma empresa que não cumpriu com suas obrigações contratuais, de maneira que não havia hidrômetros e dezenas de milhares de lares não recebiam água potável. Do mesmo modo, o aditivo nº 003/2019 previu um aumento de apenas 5% no valor do contrato, justificado pela ampliação dos serviços, enquanto o aditivo n.º 004/2019 prorrogou a vigência do contrato para garantir a continuidade de serviços essenciais de saneamento.

As contas foram prestadas e aprovadas!

Depois surgiu uma “denúncia” politqueira baseada num laudo totalmente parcial, conforme dito, e desconsidera o êxito dos serviços prestados e que tiveram os aludidos aditivos contratuais justificados, sim. Como falar em falta de vantajosidade, ou em apego ao formalismo da aventada ausência de justificativa por escrito para poder punir quem laborou em absoluta observância do princípio constitucional da eficiência?

O que é mais importante?

Excelência, investimento em água é economia em saúde pública.

É importante destacar que a prorrogação de contratos administrativos, quando justificada pela vantajosidade e necessidade do serviço, é plenamente válida, conforme o entendimento do Tribunal de Contas da União:

“A prorrogação de contratos de serviços contínuos, quando devidamente justificada, atende ao princípio da eficiência administrativa e garante a prestação ininterrupta de serviços essenciais” (Acórdão 7184/2018, Relator: Augusto Nardes, TCU).

Mister reiterar que 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.

Em outras palavras, tratava-se da necessidade de trabalhos administrativos urgentes tendo por objetivo a dignidade da vida e da pessoa humana! Não é possível que tanto tempo depois apegos à frieza e aos formalismos possam ter robustez para julgar uma gestão marcada pela eficiência. Não por outro motivo Paulo Donizete foi alçado a candidato a prefeito de Cáceres em 2020.

Diversas pesquisas, como a abaixo mencionada<sup>1</sup>, 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, em vigor naquele tempo longínquo, 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 em relação ao período de gestão de Paulo Donizete 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 seja possível, viável e vantajosa a prorrogação da vigência ou mesmo o aumento de valores contratados em decorrência do aumento da demanda.

Aliás, sobretudo em casos como este, nascidos de “denúncias” e nos quais o exame dos fatos ocorre muitos anos depois de terem ocorrido por extrema necessidade, é justo, lícito e necessário que se oportunize a produção de prova testemunhal e de depoimento pessoal, a fim de que os Nobres Julgadores possam sentir as motivações reais e auscultar, com muito mais recursos, suas consciências no momento de prolatar juízo de valor sobre o que se analisa, tendo-se em vista tratar-se de uma atividade julgadora atribuída ao Tribunal de Contas.

Sobre tal possibilidade, este causídico esboçou artigo publicado em revistas nacionais especializadas em direito público e ainda facilmente encontrada em <https://jus.com.br/artigos/11111/do-cabimento-de-prova-testemunhal-em-denuncia-processada-pelo-tce> .

No referido trabalho, apontamentos doutrinários relevantes foram trazidos à baixa, tal como o magistério de Nelson de Medeiros Teixeira, que em parecer no qual arguia a imutabilidade dos pareceres prévios e das decisões das Cortes de Contas, pelo Legislativo e pelo Judiciário, doutrinou da seguinte forma, in litteris:

“A par de suas funções de auditoria financeira e orçamentária, tem a finalidade específica de julgar a regularidade das contas de todos os administradores, tanto da administração direta como da administração





indireta e fundacional, além dos demais responsáveis pelo gerenciamento do erário (artigo 71, II da CF)”.  
“(…) o Tribunal de Contas tem, neste caso, total capacidade judicante. Aliás, é a própria Constituição que, ao tratar da decisão exarada pelos órgãos controladores da administração, emprega um termo técnico jurídico que não deixa nenhuma dúvida quanto à intenção do constituinte: JULGAR”.

“É um julgamento político-administrativo, mas que tem efeito vinculante”.

“Quando funciona na tomada de contas dos demais administradores e ordenadores de despesas públicas, que não as do Executivo, o tribunal pratica ato que não pode ser revisto pelo Poder Judiciário, a não ser quanto ao seu aspecto formal” (Contas do Legislativo: soberania do parecer do Tribunal de Contas. Jus Navigandi, Teresina, ano 7, n. 60, nov. 2002. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/pecas/texto.asp?id=524>>).

Merece transcrição, por ser pertinente, a letra da Constituição da República, que se aplica simetricamente a todos os entes da Federação, verbis:

“Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;”

Reforçando entendimento acima exarado, José Cretella Junior estabelece, in verbis:

“Inteiramente livre para examinar a legalidade do ato administrativo, está proibido o Poder Judiciário de entrar na indagação do mérito, que fica totalmente fora do seu policiamento” (Dos Atos Administrativos

“Inteiramente livre para examinar a legalidade do ato administrativo, está proibido o Poder Judiciário de entrar na indagação do mérito, que fica totalmente fora do seu policiamento” (Dos Atos Administrativos





Essenciais, 1ª Ed., Forense, 1995, p. 448).

Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, por sua vez, também se adota essa corrente:

“A função dos Tribunais de Contas é até hoje pouco compreendida. Está na Constituição Federal que auxilia o Congresso Nacional; não é órgão auxiliar, porque julga as contas dos agentes dos três Poderes. Julga, sim, e com todas as letras. Por esse motivo, não é assegurada a ampla revisibilidade judicial das decisões dos Tribunais de Contas pelo Judiciário, havendo o Constituinte estabelecido que "a lei não excluirá da apreciação do Poder judiciário lesão ou ameaça de Direito", embora na própria Constituição Federal encontrem-se as exceções definidas. Somente em relação às contas anuais do País, - impropriamente denominadas de contas do Presidente da República – é que se limita a emitir parecer prévio, cabendo julgamento ao Poder Legislativo” (Revista Interesse Público, 8-2000, p. 185).

A jurisprudência dos Tribunais Superiores ampara a teoria da capacidade de livre julgamento pelos Tribunais de Contas, verbis:

“O TCU só formalmente não é órgão do Poder Judiciário. Suas decisões transitam em julgado e têm, portanto, natureza prejudicial para o Juízo não especializado” (TRF – 3ª T. - Ap. Cível 89.01.23993-0/MG - Rel. Adhemar Maciel - DJU 14.9.92-p. 28.119).

Finalmente, o guardião da Constituição, o Supremo Tribunal Federal decidiu que: "O Tribunal de Contas não é preposto do Legislativo. A função que exerce recebe- a diretamente da Constituição, que lhe define as atribuições" (Anais do Congresso dos Tribunais de Contas – 1995).

Enfim, toda essa digressão jurídica tem por finalidade a fixação do entendimento de que os Tribunais de Contas julgam, praticando, assim, atividade judicante ou contenciosa, e corretiva, podendo o Conselheiro, portanto, condenar, pois que se torna um verdadeiro julgador.

Ocorre que a Lei Maior, em seu artigo 5º, cláusula imodificável, traz a seguinte situação:

“LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos





acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”.

Comentando esse dispositivo constitucional, o notável Ives Granda da Silva Martins salienta, in verbis:

“Impressiona-me o adjetivo utilizado pelo constituinte para definir o tipo de defesa que é assegurado ao cidadão, nos âmbitos jurídico e ADMINISTRATIVO. O texto utiliza o adjetivo AMPLA, isto é, lata, isto é, sem coerções, limitações convenientes ou reduções coniventes dos poderes constituídos”.

“Para nós, constitucionalistas, sempre que uma Constituição originária perfila uma cláusula pétrea, a legislação infraconstitucional recepcionada não pode ser utilizada para reduzi-la, embora tenha forças para alargá-la” (Ampla defesa administrativa - Revista Juristas - João Pessoa, a. III, n. 92, 19/09/2006. Disponível em: [http://www.juristas.com.br/mod\\_revistas.asp?ic=2573](http://www.juristas.com.br/mod_revistas.asp?ic=2573).) Ao tratar dos conceitos de contraditório e defesa, Cármen Lúcia Antunes Rocha leciona com profunda didática, eliminando qualquer dúvida sobre o assunto:

“Do brocardo romano “audiatur et altera pars”, o contraditório significa que a relação processual forma-se, legitimamente, com a convocação do acusado ao processo, a fim de que se estabeleça o elo entre o quanto alegado contra ele e o que ele venha sobre isso ponderar. Somente na dialética processual é que se afirma o Direito, de tal modo que uma assertiva e a sua contradita combinam os elementos donde o julgador extrai, sem vínculo prévio com qualquer das partes, a sua decisão jurídica”.

“O contraditório garante não apenas a oitiva da parte, mas que tudo quanto apresente ele no processo, suas considerações, argumentos, provas sobre a questão sejam devidamente levadas em conta pelo julgador, de tal modo que a contradita tenha efetividade e não apenas se cinja à formalidade de sua presença”.

“O princípio da ampla defesa acopla várias garantias. O interessado tem o direito de conhecer o quanto se afirma contra os seus interesses e de





ser ouvido, diretamente e/ou com patrocínio profissional sobre as afirmações, de tal maneira que as suas razões sejam coerentes com o quanto previsto no Direito. Na primeira parte se tem, então, o direito de ser informado de quanto se passa sobre a sua situação jurídica, o direito de ser comunicado, eficiente e tempestivamente, sobre tudo o que concerne à sua condição no Direito. Para que a defesa possa ser preparada com rigor e eficiência, há de receber o interessado todos os elementos e dados sobre o quanto se ponha contra ele, pelo que haverá de ser intimado e notificado de tudo quanto sobre a sua situação seja objeto de qualquer processo. Assim, não apenas no início, mas no seguimento de todos os atos e fases processuais, o interessado deve ser intimado de tudo que concerne a seus interesses cogitados ou tangenciados no processo. Tem o direito de argumentar e arrazoar (ou contra-arrazoar), oportuna e tempestivamente (a dizer, antes e depois da apresentação de dados sobre a sua situação jurídica cuidada na espécie), sobre o quanto contra ele se alega e de ter levado em consideração as suas razões. (...) Para a comprovação de seus argumentos e razões, tem ele o direito de produzir provas, na forma juridicamente aceita” (Princípios Constitucionais do Processo Administrativo no Direito Brasileiro. Revista de Direito Administrativo: Rio de Janeiro, n. 209, jul./set. 1997, p. 207/209).

Além disso, é imperioso notar que no Brasil a inocência é presumida, conquanto, não raro, o inverso venha ocorrendo. A presunção da inocência é um dos princípios essenciais do ordenamento jurídico, assegurando um justo julgamento de todos, à luz dos ensinamentos de Rui Barbosa, patrono dos Tribunais de Contas, in litteris:

“Não sigais os que argumentam com o grave das acusações, para se armarem de suspeita e execração contra os acusados. Como se, pelo contrário, quanto mais odiosa a acusação não houvesse o juiz de se precaver mais contra os acusadores, e menos perder de vista a presunção de inocência, comum a todos os réus, enquanto não liquidada a prova e reconhecido o delito” (Apud Fonseca, 2001).

Com isso, diante da função julgadora do Tribunal de Contas,





principalmente em se tratando de uma denúncia, e ante aos princípios da ampla defesa, do contraditório, da presunção da inocência e do devido processo legal (seja judicial ou administrativo), torna-se mister que o julgador envide todos os esforços na busca da verdade real, deixando de dificultar as oportunidades de comprovação do que se alega, sob pena de o julgamento ser considerado nulo de pleno direito. No caso em testilha, há inúmeras evidências de que a prorrogação (5º termo aditivo) ainda em análise, porque foi realizada no período de gestão do Representado, operou-se 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. Porém, é fundamental facultar que o Representado seja ouvido oficialmente, principalmente para que o órgão julgador possa melhor compreender a realidade do serviço de saneamento básico em Cáceres naquele período e o que havia nos anos anteriores, como medida de justiça e de respeito ao ordenamento constitucional e jurídico pátrio, aplicando-se os princípios e as normas de processo civil em vigor<sup>4</sup>.

#### 3.1.5.2.5. Análise da defesa do gestor

32. Não assiste razão ao gestor.

33. A defesa alegou que os termos aditivos foram firmados com base no aumento da demanda pelos serviços da autarquia que, por se encontrar em seus primeiros anos de atividade, não detinha mão de obra suficiente para suportar este aumento de carga de trabalho. Fez considerações quanto à realidade do município de Cáceres na época da contratação, e exaltou os resultados obtidos com as atividades

<sup>4</sup> Documento eletrônico nº 529059/2024, fls. 3-11.





realizadas, que respeitaram o princípio constitucional da eficiência.

34. No entanto, esta argumentação não prospera. Isso porque a irregularidade relatada foi referente às sucessivas prorrogações contratuais sem a comprovação de que esta era de fato a melhor alternativa para atender a necessidade da autarquia.

35. Os argumentos apresentados pelo gestor justificam a necessidade da realização de uma contratação de mão de obra. No entanto, em função da ausência de elementos comprobatórios da vantajosidade desta contratação frente a outras alternativas, o alegado respeito à eficiência pode ser apenas presumido.

36. Ademais, todas as considerações do gestor quanto aos resultados obtidos ao longo de sua gestão na autarquia referem-se à efetividade das medidas adotadas, que, embora possam ser utilizadas pelo Relator quando do julgamento, não guardam nenhuma relação com o cerne do achado de auditoria em análise: a comprovação da vantajosidade (eficiência) na aplicação dos recursos públicos sob responsabilidade da autarquia por meio das sucessivas prorrogações contratuais.

37. A defesa também apresenta longa explanação no sentido de solicitar a produção de prova testemunhal, tendo em vista que o exame dos fatos ocorre muitos anos depois de terem ocorrido, e “a fim de que os Nobres Julgadores possam sentir as motivações reais e auscultar, com muito mais recursos, suas consciências no momento de prolar juízo de valor sobre o que se analisa”.

38. A possibilidade de produção de prova testemunhal é prevista no Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso:

Art. 107 Admite-se, de ofício ou mediante requerimento ao Relator, a produção de todos os meios de provas lícitos, previstos ou não em lei, aptos à comprovação da veracidade das alegações de fato, inclusive as provas documental, pericial e **testemunhal**, o depoimento da parte, a inspeção pelo Tribunal, a consulta de informações adicionais





disponíveis em fontes públicas dotadas de credibilidade e a prova emprestada, nos termos dos artigos 42 a 45 da Lei Complementar nº 752, de 19 de dezembro de 2022 - Código do Processo de Controle Externo.

§ 1º O requerimento que solicitar produção de provas ao Relator deverá demonstrar, além de outros requisitos definidos em ato normativo do Tribunal, cumulativamente:

I – o critério de necessidade: demonstrando que a prova é necessária à justa solução da questão a ser decidida e/ou apta à comprovação da veracidade das alegações de fato;

II – o critério de adequação: o fundamento de pertinência com as alegações de fato e de direito que se pretendem comprovar **e de impossibilidade de produção na forma documental.**

§ 2º O relator, em decisão fundamentada, negará a juntada de provas obtidas por meios ilícitos, bem como as consideradas impertinentes, desnecessárias ou protelatórias.

(grifou-se)

39. Logo, a decisão pela autorizativa ou negativa de produção de provas testemunhais é competência exclusiva do Relator.

40. Frente ao exposto, e com base exclusivamente nos elementos probatórios constantes nos autos, tendo em vista que os argumentos de defesa do gestor não lograram êxito em descaracterizar a ocorrência do relatado no achado de auditoria nº 1, o elemento objetivo da responsabilização a ele atribuída (conduta de assinar o 5º termo aditivo ao contrato nº 09/2017), nem o elemento subjetivo desta mesma responsabilização (culpabilidade) **posicionamo-nos pela manutenção da irregularidade e aplicação de multa ao responsabilizado.**

### 3.2. Achado de auditoria n.º 2: Extrapolação dos limites anuais de valores





## estabelecidos no contrato

### 3.2.1. Classificação da irregularidade

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

### 3.2.2. Situação encontrada

41. 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.

42. Apesar dos valores contratualmente estipulados, constatou-se, mesmo em bases anuais, o pagamento de despesas em valores superiores às parcelas autorizadas, conforme o quadro abaixo:

**Tabela 1: Execução mensal do contrato**

Competência	Valores das prestações de contas e NFs	(A) Valores executados anuais (acumulados)	Valor máximo fixado no contrato	(B) Valor máximo fixado acumulado (anual)	Extrapolação do limite acumulado (A-B se positivo)
set/17	53.006,28	53.006,28	251.461,34	251.461,34	0,00
out/17	158.353,49	211.359,77	251.461,34	502.922,68	0,00
nov/17	166.142,31	377.502,08	251.461,34	754.384,02	0,00
jan/18	220.041,65	597.543,73	251.461,34	1.005.845,36	0,00
fev/18	192.932,42	790.476,15	251.461,34	1.257.306,70	0,00
mar/18	176.601,96	967.078,11	251.461,34	1.508.768,04	0,00
abr/18	184.356,61	1.151.434,72	251.461,34	1.760.229,38	0,00
mai/18	211.337,47	1.362.772,19	251.461,34	2.011.690,72	0,00





Competência	Valores das prestações de contas e NFs	(A) Valores executados anuais (acumulados)	Valor máximo fixado no contrato	(B) Valor máximo fixado acumulado (anual)	Extrapolação do limite acumulado (A-B se positivo)
jun/18	217.674,98	1.580.447,17	251.461,34	2.263.152,06	0,00
jul/18	227.531,20	1.807.978,37	251.461,34	2.514.613,40	0,00
ago/18	225.039,47	2.033.017,84	251.461,34	2.766.074,74	0,00
set/18	292.196,17	2.325.214,01	251.461,34	3.017.536,08	0,00
out/18	304.162,72	304.162,72	321.372,17	321.372,17	0,00
nov/18	309.655,27	613.817,99	321.372,17	642.744,34	0,00
dez/18	326.356,92	940.174,91	321.372,17	964.116,51	0,00
jan/19	298.403,45	1.238.578,36	321.372,17	1.285.488,68	0,00
fev/19	301.204,90	1.539.783,26	321.372,17	1.606.860,85	0,00
mar/19	316.635,99	1.856.419,25	321.372,17	1.928.233,02	0,00
mai/19	312.915,19	2.169.334,44	321.372,17	2.249.605,19	0,00
jun/19	318.623,11	2.487.957,55	321.372,17	2.570.977,36	0,00
jul/19	336.245,97	2.824.203,52	337.440,78	2.908.418,14	0,00
ago/19	358.485,61	3.182.689,13	337.440,78	3.245.858,92	0,00
set/19	357.125,89	3.539.815,02	337.440,78	3.583.299,70	0,00
out/19	377.381,85	377.381,85	337.440,78	337.440,78	39.941,07
nov/19	394.866,75	772.248,60	337.440,78	674.881,56	97.367,04
dez/19	368.873,41	1.141.122,01	337.440,78	1.012.322,34	128.799,67
jan/20	365.339,79	1.506.461,80	337.440,78	1.349.763,12	156.698,68
fev/20	356.839,27	1.863.301,07	337.440,78	1.687.203,90	176.097,17
mar/20	347.980,37	2.211.281,44	337.440,78	2.024.644,68	186.636,76
mai/20	333.365,29	2.544.646,73	337.440,78	2.362.085,46	182.561,27
jun/20	328.731,50	2.873.378,23	337.440,78	2.699.526,24	173.851,99
jul/20	313.561,20	3.186.939,43	337.440,78	3.036.967,02	149.972,41
ago/20	346.357,80	3.533.297,23	337.440,78	3.374.407,80	158.889,43
set/20	361.197,30	3.894.494,53	337.440,78	3.711.848,58	182.645,95
out/20	410.188,90	410.188,90	351.613,29	351.613,29	58.575,61
nov/20	440.045,24	850.234,14	351.613,29	703.226,58	147.007,56
dez/20	416.814,41	1.267.048,55	351.613,29	1.054.839,87	212.208,68
jan/21	381.628,02	1.648.676,57	351.613,29	1.406.453,16	242.223,41
fev/21	339.033,31	1.987.709,88	351.613,29	1.758.066,45	229.643,43
mar/21	378.017,75	2.365.727,63	351.613,29	2.109.679,74	256.047,89
abr/21	379.155,09	2.744.882,72	351.613,29	2.461.293,03	283.589,69
mai/21	393.474,31	3.138.357,03	351.613,29	2.812.906,32	325.450,71
jun/21	391.805,33	3.530.162,36	351.613,29	3.164.519,61	365.642,75
jul/21	398.138,60	3.928.300,96	351.613,29	3.516.132,90	412.168,06
ago/21	356.995,23	4.285.296,19	351.613,29	3.867.746,19	417.550,00
set/21	277.834,02	4.563.130,21	351.613,29	4.219.359,48	343.770,73
<b>TOTAIS</b>	<b>14.322.653,77</b>		<b>14.532.043,84</b>		

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





43. A tabela anterior mostra que no 4º e 5º ano de execução do contrato os valores anuais executados foram maiores que os limites fixados: ao final do 4º ano, em setembro/2020, o valor a maior executado foi de R\$ 182.645,95; e ao final do 5º ano, em setembro/2021, o excesso de execução chegou a R\$ 343.770,73.

### 3.2.3. Critérios

44. 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”.

### 3.2.4. Evidências

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

- Limites mensais e anuais 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.





### 3.2.5. Responsáveis

#### 3.2.5.1. Responsável 1: Paulo Donizete da Costa

Paulo Donizete da Costa (CPF 018.975.928-33), Diretor Executivo da Autarquia no período de 14/01/2016 a 08/06/2020

##### 3.2.5.1.1. Conduta

Ordenar, nas Ordens de Pagamento abaixo relacionadas, o pagamento de valores superiores ao valor mensal previsto para o contrato.

Competências	Ordens de Pagamento	Doc. Eletrônico Nº
<b>out/19</b>	946/2019	12328/2023;fl. 100
<b>nov/19</b>	1047/2019	12328/2023;fl. 139
<b>dez/19</b>	212/2020	12328/2023;fl. 177
<b>jan/20</b>	215/2020	12328/2023;fl. 215
<b>fev/20</b>	219/2020	12328/2023;fl. 256
<b>mar/20</b>	317/2020	12328/2023;fl. 293

##### 3.2.5.1.2. Nexos de Causalidade

A emissão de ordens para pagamento de despesas com excesso de execução mensal frente ao total do contrato, nos meses acima relacionados, resultou em extrapolação do valor anual do contrato, e descumprimento do previsto no art. 66 da Lei 8.666/1993.

##### 3.2.5.1.3. Culpabilidade

Considera-se razoável dotar de culpabilidade a conduta atribuída ao responsabilizado, tendo em vista que seria esperado dele conhecimento dos termos do contrato,





incluindo seus valores mensais e anuais.

#### 3.2.5.1.4. Defesa do gestor

A análise realizada pelo TCE-MT focou em meses isolados, sem considerar o período anual do contrato, conforme orienta a Lei nº 10.192/01.

Importa salientar que a gestão de Paulo Donizete sempre observou o equilíbrio econômico-financeiro do contrato ao longo do ano, fato corroborado pelos relatórios anuais, de maneira que, embora em alguns meses os pagamentos possam ter ultrapassado o valor mensal estipulado, não excederam o limite anual previsto no contrato (anualidade), conforme demonstrado pela média anual dos valores pagos.

Isso já foi esclarecido, no entanto, pela sistemática processual da Corte, o processo retorna para os mesmos profissionais que elaboraram suas teses (uma espécie de petição inicial), e costumeiramente não acatam os esclarecimentos ofertados pelos “denunciados”. O fato é que é inegável ter sido observado 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). Regra básica de direito administrativo moderno: deve ser considerado o período anual para se averiguar se houve pagamento além dos limites contratuais.

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, deve ser reconhecido 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)<sup>5</sup>.

#### 3.2.5.1.5. Análise da defesa do gestor

46. Não assiste razão ao gestor.

47. Da mesma forma que em sua manifestação prévia, o gestor alega que os valores de execução do contrato devem ser avaliados com base em seu limite anual, e não mensal. E reitera que os limites anuais previstos no contrato não foram excedidos.

48. No entanto, conforme demonstrado no Relatório Técnico Preliminar, mesmo avaliando-se os valores de execução do contato em períodos anuais,

<sup>5</sup> Documento eletrônico nº 529059/2024, fls. 12-13.





verificou-se que ao final dos quarto e quinto anos de vigência houve excessos de execução de R\$ 182.645,95 e R\$ 343.770,73, respectivamente, o que invalida toda a argumentação apresentada pelo gestor.

49. Ademais, e conforme bem salientado pela própria defesa, todas as situações que representem justificativas aptas a alterar os valores do contrato devem ser objeto de aditvação, o que de fato ocorreu. No entanto, mesmo assim, os limites anuais de execução foram extrapolados.

50. Frente ao exposto, tendo em vista que os argumentos de defesa do gestor não lograram êxito em descaracterizar a ocorrência do relatado no achado de auditoria nº 2, o elemento objetivo da responsabilização a ele atribuída (conduta de ordenar o pagamento das despesas relacionadas no Relatório Técnico Preliminar), nem o elemento subjetivo desta mesma responsabilização (culpabilidade) **posicionamo-nos pela manutenção da irregularidade e aplicação de multa ao responsabilizado.**

### 3.2.5.2. Responsável 2: Junior Cezar Dias Trindade

Junior Cezar Dias Trindade (CPF 943.136.601-00), Diretor Executivo da Autarquia no período de 09/06/2020 a 14/01/2021

#### 3.2.5.2.1. Conduta

Ordenar, nas Ordens de Pagamento abaixo relacionadas, o pagamento de valores superiores ao valor mensal previsto para o contrato.

Competências	Ordens de Pagamento	Doc. Eletrônico Nº
ago/20	806/2020	12328/2023;fl. 431
set/20	878/2020	12339/2023;fl. 18
out/20	995/2020	12339/2023;fl. 36





nov/20	1134/2020 e 1135/2020	12339/2023;fl. 76 e 87
--------	-----------------------	------------------------

#### 3.2.5.2.2. Nexo de Causalidade

A emissão de ordens para pagamento de despesas com excesso de execução mensal frente ao total do contrato, nos meses acima relacionados, resultou em extrapolação do valor anual do contrato, e descumprimento do previsto no art. 66 da Lei 8.666/1993.

#### 3.2.5.2.3. Culpabilidade

Considera-se razoável dotar de culpabilidade a conduta atribuída ao responsabilizado, tendo em vista que seria esperado dele conhecimento dos termos do contrato, incluindo seus valores mensais e anuais.

#### 3.2.5.2.4. Defesa 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.





### 3.2.5.2.5. Análise da defesa do gestor

51. Não assiste razão ao gestor.

52. A defesa argumentou que os valores mensais dos contratos de mão de obra são meramente estimativos, por entender que servem apenas para “um acompanhamento mais preciso da execução contratual e facilitando o pagamento dos serviços prestados”, mas ressalta que “este valor não representa um montante fixo e imutável, podendo ser ajustado ao longo da execução do contrato”.

53. Prossegue trazendo os eventos (fatores) que influenciam a variação do valor mensal, e finaliza defendendo que o “valor anual contratado serve como um parâmetro para o planejamento orçamentário”.

54. O argumento supra não prospera, pois, conforme já abordado em itens anteriores, embora deva-se reconhecer a volatilidade dos valores estimados do contrato, sujeito a alterações decorrentes de fatores externos à sua execução, fato é que essas majorações devem ser positivadas mediante aditivamente, o que de fato ocorreu, dentro da execução do contrato nº 09/2017.

55. Além disso, mesmo que se tolere as variações mensais nos valores executados, fato é que restou comprovado no Relatório Técnico Preliminar que, mesmo quando avaliados os valores anuais executados, e já considerados os efeitos dos termos aditivos anteriores, ao final dos quarto e quinto anos houve excesso de execução.

56. Frente ao exposto, tendo em vista que os argumentos de defesa do gestor não lograram êxito em descaracterizar a ocorrência do relatado no achado de auditoria nº 2, o elemento objetivo da responsabilização a ele atribuída (conduta de ordenar os pagamentos relacionados no Relatório Técnico Preliminar), nem o elemento subjetivo desta mesma responsabilização (culpabilidade) **posicionamos pela manutenção da irregularidade e aplicação de multa ao**





**responsabilizado.**

### 3.2.5.3. Responsável 3: Maria Nepomuceno dos Santos Silva

Maria Aparecida Nepomuceno dos Santos Silva (CPF 241.398.311-20), Diretora Executiva da Autarquia no período de 15/01/2021 a 31/12/2021;

#### 3.2.5.3.1. Conduta

Ordenar, nas Ordens de Pagamento abaixo relacionadas, o pagamento de valores superiores ao valor mensal previsto para o contrato.

Competências	Ordens de Pagamento	Doc. Eletrônico Nº
dez/20	010/2021	414604/2024;fl. 12
jan/21	152/2021	414604/2024;fl. 24
mar/21	323/2021	414604/2024;fl. 43
abr/21	412/2021	414604/2024;fl. 56
mai/21	509/2021	414604/2024;fl. 68
jun/21	606/2021	414604/2024;fl. 77
jul/21	663/2021	414604/2024;fl. 87
ago/21	712/2021	414604/2024;fl. 98

#### 3.2.5.3.2. Nexo de Causalidade

A emissão de ordens para pagamento de despesas com excesso de execução mensal frente ao total do contrato, nos meses acima relacionados, resultou em extrapolação do valor anual do contrato, e descumprimento do previsto no art. 66 da Lei 8.666/1993.

#### 3.2.5.3.3. Culpabilidade





Considera-se razoável dotar de culpabilidade a conduta atribuída à responsabilizada, tendo em vista que seria esperado dela conhecimento dos termos do contrato, incluindo seus valores mensais e anuais.

#### 3.2.5.3.4. Defesa da gestora

57. Tendo em vista que a manifestação de defesa da gestora não trouxe, de forma estruturada, seus esclarecimentos frente a cada uma das irregularidades pelas quais foi considerada responsável, a íntegra de sua manifestação, assim como a respectiva análise, serão apresentadas em item apartado (3.5.2).

#### 3.2.5.4. Responsável 4: Odiner Gonçalves de Sá

Odiner Gonçalves de Sá (CPF 079.963.731-91), Assessor Financeiro da Autarquia, entre fevereiro/2017 e janeiro/2021

##### 3.2.5.4.1. Conduta

Atestar, nas notas fiscais abaixo relacionadas, e liquidar, nas notas de liquidação abaixo relacionadas, a realização de despesas em valores superiores ao mensal previsto para o contrato.

Competências	Nota Fiscal	Doc. Eletr. Nº	Nota de Liquidação	Doc. Eletr. Nº
<b>out/19</b>	14864/2019	12328/2023;fl. 106	596/1/2019	12328/2023;fl. 103
<b>nov/19</b>	15171/2019	12328/2023;fl. 143	677/1/2019	12328/2023;fl. 142
<b>dez/19</b>	15434/2020	12328/2023;fl. 181	51/1/2020	12328/2023;fl. 180
<b>jan/20</b>	15522/2020	12328/2023;fl. 219	108/1/2020	12328/2023;fl. 218
<b>fev/20</b>	15691/2020	12328/2023;fl. 260	172/1/2020	12328/2023;fl. 259
<b>mar/20</b>	16000/2020	12328/2023;fl. 297	206/1/2020	12328/2023;fl. 296
<b>ago/20</b>	17549/2020	12328/2023;fl. 437	513/1/2020	12328/2023;fl. 434





<b>set/20</b>	17758/2020	12339/2023;fl. 22	544/1/2020	12339/2023;fl. 21
<b>out/20</b>	17937/2020	12339/2023;fl. 41	592/1/2020	12339/2023;fl. 39
<b>nov/20</b>	18444/2020	12339/2023;fl. 82	676/1/2020 e 675/1/2020	12339/2023;fl. 79 e 88
<b>dez/20</b>	18458/2021	414604/2024;fl. 17	22/1/2021	414604/2024;fl. 16

#### 3.2.5.4.2. Nexo de Causalidade

Os atestes das notas fiscais e liquidações com excesso de execução mensal frente ao total do contrato, nos meses acima relacionados, resultaram em extrapolação do valor anual do contrato, e descumprimento do previsto no art. 66 da Lei 8.666/1993.

#### 3.2.5.4.3. Culpabilidade

Considera-se razoável dotar de culpabilidade a conduta atribuída ao responsabilizado, tendo em vista que seria esperado dele conhecimento dos termos do contrato, incluindo seus valores mensais e anuais.

#### 3.2.5.4.4. Defesa do gestor e análise

58. O gestor apresentou sua defesa de forma conjunta à do sr. Junior Cezar Dias Trindade, já analisada nos itens 3.2.5.2.4 e 3.2.5.2.5.

59. Assim, reitera-se o disposto nos supracitados itens e, tendo em vista que os argumentos de defesa apresentados não lograram êxito em descaracterizar a ocorrência do relatado no achado de auditoria nº 2, o elemento objetivo da responsabilização a ele atribuída (conduta de atestar e liquidar as notas fiscais relacionadas no Relatório Técnico Preliminar), nem o elemento subjetivo desta mesma responsabilização (culpabilidade), **posicionamo-nos pela manutenção da irregularidade e aplicação de multa ao responsabilizado.**





### 3.2.5.5. Responsável 5: Lauro Luiz de Alcântara Silva

Lauro Luiz de Alcântara Silva (CPF 895.906.001-15), Assessor Financeiro da Autarquia, a partir de fevereiro/2021

#### 3.2.5.5.1. Conduta

Liquidar, nas notas de liquidação abaixo relacionadas, a realização de despesas em valores superiores ao mensal previsto para o contrato.

Competências	Nota de Liquidação	NL (Doc. Eletr. Nº)
jan/21	99/1/2021	414604/2024;fl. 26
mar/21	187/1/2021	414604/2024;fl. 46
abr/21	201/1/2021	414604/2024;fl. 59
mai/21	265/1/2021	414604/2024;fl. 75
jun/21	307/1/2021	414604/2024;fl. 80
jul/21	346/1/2021	414604/2024;fl. 90
ago/21	352/1/2021	414604/2024;fl. 101

#### 3.2.5.5.2. Nexo de Causalidade

As liquidações com excesso de execução mensal frente ao total do contrato, nos meses acima relacionados, resultaram em extrapolação do valor anual do contrato, e descumprimento do previsto no art. 66 da Lei 8.666/1993.

#### 3.2.5.5.3. Culpabilidade

Considera-se razoável dotar de culpabilidade a conduta atribuída ao responsabilizado, tendo em vista que seria esperado dele conhecimento dos termos do contrato, incluindo seus valores mensais e anuais.





#### 3.2.5.5.4. Defesa do gestor

60. Tendo em vista que a manifestação de defesa do gestor não trouxe, de forma estruturada, seus esclarecimentos de defesa frente a cada uma das irregularidades pelas quais foi considerado responsável, a íntegra de sua manifestação, assim como a respectiva análise, serão apresentadas em item apartado (3.5.1).

### **3.3. Achado de auditoria n.º 3: Ineficiência no acompanhamento e fiscalização da execução contratual pelo representante da Administração especialmente designado.**

#### 3.3.1. 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).

#### 3.3.2. Situação encontrada

61. 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.

62. 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”.

63. Nesse sentido, é o que se extrai do exemplo abaixo (3º quadrimestre de





2019), que é idêntico aos demais relatórios emitidos:

**Figura 2: Relatório de acompanhamento - 3º quadrimestre de 2019**

RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO DE CONTRATO	
CONTRATO: <b>09/2017</b>	CONTRATADA: <b>COOPERATIVA DE TRABALHO DOS PRESTADORES DE SERVIÇO</b>
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 – OCORRENCIAS: 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 <b>COOPERATIVA DE TRABALHO DOS PRESTADORES DE SERVIÇO</b> , FORAM EXECUTADOS DE ACORDO COM AS CLAUSULAS CONTRATUAIS PACTUADAS.	
3- O FISCAL SE COLOCA À DISPOSIÇÃO PARA ESCLARECER EVENTUAIS DÍVIDAS.	
DATA: 30/12/2019	 ODINER GONÇALVES DE SÁ

Fonte: Fl. 426 do Documento digital 12302/2023

64. 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.

65. 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.

66. 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.

67. 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 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”.

68. 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.

69. 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.

70. 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).





### 3.3.3. Critérios

71. Com a finalidade de suportar o achado n.º 3, utilizou-se como critério de fiscalização o § 1º do art. 67 da Lei 8.666/93, 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”.

72. 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).

### 3.3.4. Evidências

73. 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 3.

### 3.3.5. Responsáveis

#### 3.3.5.1. Responsável 1: Odiner Gonçalves de Sá

Odiner Gonçalves de Sá (CPF 079.963.731-91), Assessor Financeiro da Autarquia, desde 17/02/2017, na condição de agente designado para a fiscalização do Contrato,





conforme constou em sua cláusula 12.1.

#### 3.3.5.1.1. Conduta

Elaborar relatórios de acompanhamentos do contrato com periodicidade quadrimestral e declarações sintéticas acerca da correta prestação do serviço, sem o suporte de relatórios próprios com registros de todas as ocorrências relacionadas ao cumprimento, ou não, do ajuste.

#### 3.3.5.1.2. Nexo de Causalidade

O acompanhamento quadrimestral da execução do contrato, aliado à declaração sintética de cumprimento da obrigação da contratada em prestar o serviço resultaram em ineficiência na fiscalização do contrato.

#### 3.3.5.1.3. Culpabilidade

Considera-se razoável dotar de culpabilidade a conduta atribuída ao responsabilizado, tendo em vista que dele se esperava um acompanhamento mais técnico da execução do contrato. Ademais, entende-se possível considerar como agravantes o fato de, em decorrência desta ineficiência na fiscalização, terem ocorrido, ao menos, duas irregularidades na execução do contrato, uma referente ao excesso de execução mensal, e a outra referente a pagamentos de despesas ilegítimas, sendo que ambas poderiam ser, a princípio, prontamente identificadas pelo mero conhecimento dos termos do contrato, seus valores mensais e anuais, e pelo confronto destes com os valores apresentados pela empresa contratada como executados.

#### 3.3.5.1.4. Defesa do gestor





III.IV - ACHADO DE AUDITORIA Nº 4: INEFICIÊNCIA NO ACOMPANHAMENTO E FISCALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO CONTRATUAL PELO REPRESENTANTE DA ADMINISTRAÇÃO ESPECIALMENTE DESIGNADO;

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.

#### 3.3.5.1.5. Análise da defesa do gestor

74. Não assiste razão ao gestor.

75. Verifica-se que os argumentos de defesa do gestor são idênticos aos apresentados quando de sua manifestação prévia. Por isso, reitera-se a análise realizada no Relatório de Análise da Manifestação Prévia, anexo do Relatório Técnico Preliminar, cujo teor foi o que segue:

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).

76. Frente ao exposto, tendo em vista que os argumentos de defesa do gestor não lograram êxito em descaracterizar a ocorrência do relatado no achado de auditoria nº 3, o elemento objetivo da responsabilização a ele atribuída (conduta de elaborar os relatórios quadrimestrais, sintéticos e sem respaldo em relatórios próprios com os registros de todas as ocorrências verificadas na fiscalização do contrato), nem o elemento subjetivo desta mesma responsabilização (culpabilidade) **posicionamos pela manutenção da irregularidade e aplicação de multa ao responsabilizado.**

#### **3.4. Achado de auditoria n.º 4: Pagamentos de diárias sem respaldo contratual**

##### 3.4.1. 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).

##### 3.4.2. Situação encontrada

77. 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:

**Figura 3: Relatório de prestação de contas de agosto de 2020**

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
	<b>SOBTOTAL:</b>	<b>R\$</b>	<b>55.940,08</b>
ANTONIO ORTIZ FILHO	OF. SERV. G. I	DIÁRIAS AUTORIZADAS	R\$ 765,91
GUSTAVO DE SOUZA SILVA	"	DIÁRIAS AUTORIZADAS	R\$ 765,91
WESLEY AIRES PINHEIRO	"	DIÁRIAS AUTORIZADAS	R\$ 153,18
PAULO RAMOS DOS SANTOS	"	DIÁRIAS AUTORIZADAS	R\$ 4.726,73
CELIO RAMIRO DOS SANTOS	OF. S.B. II	DIÁRIAS AUTORIZADAS	R\$ 2.450,90
ERNESTO JOSE CORREA NETO	II	DIÁRIAS AUTORIZADAS	R\$ 525,19
	<b>SOBTOTAL:</b>	<b>R\$</b>	<b>9.387,81</b>
<b>TOTAL</b>		<b>R\$</b>	<b>346.357,80</b>

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)





Figura 4: Relatório de prestação de contas de outubro de 2020 – 1ª parte

DIÁRIAS AUTORIZADAS	GARI	0F. Serv. I	R\$	153,18
DIÁRIAS AUTORIZADAS	GARI	01	R\$	153,18
DIÁRIAS AUTORIZADAS	GARI	01	R\$	153,18
DIÁRIAS AUTORIZADAS	GARI	01	R\$	153,18
DIÁRIAS AUTORIZADAS	GARI	01	R\$	153,18
DIÁRIAS AUTORIZADAS	GARI	01	R\$	153,18
DIÁRIAS AUTORIZADAS	GARI	01	R\$	153,18
DIÁRIAS AUTORIZADAS	GARI	01	R\$	153,18
DIÁRIAS AUTORIZADAS	GARI	01	R\$	153,18
DIÁRIAS AUTORIZADAS	GARI	01	R\$	153,18
DIÁRIAS AUTORIZADAS	GARI	01	R\$	153,18
DIÁRIAS AUTORIZADAS	GARI	01	R\$	153,18
DIÁRIAS AUTORIZADAS	GARI	01	R\$	153,18
DIÁRIAS AUTORIZADAS	GARI	01	R\$	153,18
DIÁRIAS AUTORIZADAS	GARI	01	R\$	153,18
DIÁRIAS AUTORIZADAS	GARI	01	R\$	153,18
DIÁRIAS AUTORIZADAS	MOTORISTA	0F. Serv. II	R\$	175,06
DIÁRIAS AUTORIZADAS	MOTORISTA	01	R\$	175,06
DIÁRIAS AUTORIZADAS	MOTORISTA	01	R\$	175,06
DIÁRIAS AUTORIZADAS	MOTORISTA	01	R\$	175,06
DIÁRIAS AUTORIZADAS	MOTORISTA	01	R\$	175,06
DIÁRIAS AUTORIZADAS	MOTORISTA	01	R\$	700,26
DIÁRIAS AUTORIZADAS	MOTORISTA	01	R\$	175,06
DIÁRIAS AUTORIZADAS	MOTORISTA	01	R\$	1.925,70
DIÁRIAS AUTORIZADAS	MOTORISTA	01	R\$	2.100,77
DIÁRIAS AUTORIZADAS	MOTORISTA	01	R\$	3.063,62
DIÁRIAS AUTORIZADAS	MOTORISTA	01	R\$	1.750,64
DIÁRIAS AUTORIZADAS	MOTORISTA	01	R\$	1.137,92
DIÁRIAS AUTORIZADAS	MOTORISTA	01	R\$	525,19
DIÁRIAS AUTORIZADAS	MOTORISTA	01	R\$	1.312,98

Fonte: 1º Trecho do Relatório de prestação de contas de out/20 (fl. 47 do Documento digital 12339/2023)

Figura 5: Relatório de prestação de contas de outubro de 2020 – 2ª parte

DIÁRIAS AUTORIZADAS	MOTORISTA	0F. Serv. E. II	R\$	1.312,98
DIÁRIAS AUTORIZADAS	MOTORISTA	01	R\$	1.312,98
DIÁRIAS AUTORIZADAS	MOTORISTA	01	R\$	525,19
DIÁRIAS AUTORIZADAS	MOTORISTA	01	R\$	700,26
DIÁRIAS AUTORIZADAS	MOTORISTA	01	R\$	175,06
DIÁRIAS AUTORIZADAS	MOTORISTA	01	R\$	437,66
DIÁRIAS AUTORIZADAS	MOTORISTA	01	R\$	175,06
DIÁRIAS AUTORIZADAS	MOTORISTA	01	R\$	175,06
DIÁRIAS AUTORIZADAS	MOTORISTA	01	R\$	1.966,14
DIÁRIAS AUTORIZADAS	TEC. ADMINISTRATIVA	Aux. Mm N. C. S. II	R\$	1.831,20
	SOBTOTAL:		R\$	24.301,72
<b>TOTAL</b>			<b>R\$</b>	<b>410.188,90</b>

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)





78. 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.

79. 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.

80. Dessa forma, os pagamentos de diárias para as atividades de motorista, gari, guarda, entre outros, não possui respaldo contratual, configurando despesa ilegítima.

81. 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.

82. Importante trazer o fato de que, em suas manifestações prévias sobre o presente achado, os gestores alegaram que os valores de diárias representaram, na verdade, a remuneração paga a trabalhadores contratados para substituir eventuais profissionais que faltassem ao serviço – nesse sentido, o valor das diárias seria equivalente à divisão da remuneração mensal da atividade desenvolvida pela quantidade de dias no respectivo mês.





83. No entanto, em sentido contrário à alegação dos gestores, na análise das manifestações prévias a Equipe Técnica demonstrou que não houve relação de proporcionalidade entre os valores pagos a títulos de diárias e a remuneração diária dos profissionais, o que invalidou a alegação apresentada. A íntegra da análise consta no Relatório Técnico de Análise das Manifestações Prévias (Doc. Eletrônico nº 511051/2024).

84. Também é importante ressaltar a falta de controle pela Administração no tocante à execução do contrato, o que resultou nos achados descritos anteriormente (2 e 3) que trataram, respectivamente, da “Extrapolação dos limites de valores estabelecidos no contrato”, e da “Ineficiência no acompanhamento e fiscalização da execução contratual pelo representante da Administração especialmente designado”.

85. 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:

**Tabela 2: Gastos com diárias**

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%
<b>TOTAIS</b>	<b>363.175,70</b>	<b>14.322.653,77</b>	<b>2,54%</b>

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

86. 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.





87. 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).

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

**Tabela 3: Responsabilidade pelo pagamento das despesas**

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	1. Maria Aparecida Nepomuceno dos Santos Silva; 2. Odiner Gonçalves de Sá	22.388,58
dez/20	22.388,58	416.814,41	10	20/01/2021		
jan/21	7.724,70	381.628,02	152	10/03/2021	1. Maria Aparecida Nepomuceno dos Santos Silva; 2. Lauro Luiz de Alcântara Silva	78.360,51
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		
set/21	9.866,70	277.834,02	786	05/11/2021		
<b>TOTAIS</b>	<b>276.283,17</b>	<b>9.173.236,24</b>				<b>276.283,17</b>





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
-------------	-------------------	---------------------------------------------------------------	---------------------------	-------------------	--------------	------------------------

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.

### 3.4.3. Critérios

89. Com a finalidade de suportar o achado n.º 4, 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”.

### 3.4.4. Evidências

90. As evidências do achado n.º 4 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.





### 3.4.5. Responsáveis

#### 3.4.5.1. Responsável 1: Paulo Donizete da Costa

Paulo Donizete da Costa (CPF 018.975.928-33), Diretor Executivo da Autarquia no período de 14/01/2016 a 08/06/2020

##### 3.4.5.1.1. Conduta

Ordenar, nas Ordens de Pagamento abaixo relacionadas, o pagamento de valores de diárias no âmbito do contrato.

Competências	Ordens de Pagamento	Doc. Eletrônico Nº
<b>ago/19</b>	761/2019	12328/2023;fl. 20
<b>set/19</b>	856/2019	12328/2023;fl. 61
<b>out/19</b>	946/2019	12328/2023;fl. 100
<b>nov/19</b>	1047/2019	12328/2023;fl. 139
<b>dez/19</b>	212/2020	12328/2023;fl. 177
<b>jan/20</b>	215/2020	12328/2023;fl. 215
<b>fev/20</b>	219/2020	12328/2023;fl. 256
<b>mar/20</b>	317/2020	12328/2023;fl. 293

##### 3.4.5.1.2. Nexos de Causalidade

A emissão de ordens para pagamento de despesas que incluíam gastos com diárias, nos meses acima relacionados, resultou no pagamento de despesas não autorizadas pelo contrato.

##### 3.4.5.1.3. Culpabilidade





Considera-se razoável dotar de culpabilidade a conduta atribuída ao responsabilizado, tendo em vista que seria esperado dele conhecimento dos termos do contrato, incluindo a descrição de seus objetos, nos quais não estavam previstos o pagamento de diárias.

#### 3.4.5.1.4. Defesa do gestor

### VI. DOS PAGAMENTOS DE DIÁRIAS

Já foi demonstrado e comprovado que 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. Tratar de modo diverso assunto já transitado em julgado não é permitido em qualquer sistema jurídico justo!

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<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Documento eletrônico nº 529059/2024, fls. 19-20.





#### 3.4.5.1.5. Análise da defesa do gestor

91. Não assiste razão ao gestor.

92. A defesa reconhece que o pagamento de diárias não estava previsto no contrato nº 09/2017, mas alega que houve “solicitações e comprovações de necessidade apresentadas pela Cooperativa contratada, dentro da razoabilidade e visando a eficiência dos serviços públicos”. No entanto, não apresenta elementos probatórios referentes a estas solicitações.

93. Ademais, a aprovação das contas de um determinado gestor referentes a um determinado exercício não exige o Tribunal de Contas de fiscalizar atos de gestão praticados no mesmo período e que não tenham sido objeto de apuração conclusiva anterior.

94. Frente ao exposto, tendo em vista que os argumentos de defesa apresentados não lograram êxito em descaracterizar a ocorrência do relatado no achado de auditoria nº 4, o elemento objetivo da responsabilização a ele atribuída (conduta de ordenar os pagamentos relacionadas no Relatório Técnico Preliminar), nem o elemento subjetivo desta mesma responsabilização (culpabilidade), **posicionamo-nos pela manutenção da irregularidade, aplicação de multas e imputação de débito ao responsabilizado.**

#### 3.4.5.2. Responsável 2: Junior Cezar Dias Trindade

Junior Cezar Dias Trindade (CPF 943.136.601-00), Diretor Executivo da Autarquia no período de 09/06/2020 a 14/01/2021

##### 3.4.5.2.1. Conduta

Ordenar, nas Ordens de Pagamento abaixo relacionadas, o pagamento de valores de





diárias no âmbito do contrato.

Competências	Ordens de Pagamento	Doc. Eletrônico Nº
mai/20	499/2020	12328/2023;fl. 327
jun/20	552/2020	12328/2023;fl. 358
jul/20	662/2020	12328/2023;fl. 394
ago/20	806/2020	12328/2023;fl. 431
set/20	878/2020	12339/2023;fl. 18
out/20	995/2020	12339/2023;fl. 36
nov/20	1134/2020 e 1135/2020	12339/2023;fl. 76 e 87

#### 3.4.5.2.2. Nexo de Causalidade

A emissão de ordens para pagamento de despesas que incluíam gastos com diárias, nos meses acima relacionados, resultou no pagamento de despesas não autorizadas pelo contrato.

#### 3.4.5.2.3. Culpabilidade

Considera-se razoável dotar de culpabilidade a conduta atribuída ao responsabilizado, tendo em vista que seria esperado dele conhecimento dos termos do contrato, incluindo a descrição de seus objetos, nos quais não estavam previstos o pagamento de diárias.

#### 3.4.5.2.4. Defesa do gestor

III.V - Achado de auditoria nº 5: Pagamento de diárias sem respaldo contratual;

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.

#### 3.4.5.2.5. Análise da defesa do gestor

95. Não assiste razão ao gestor.

96. A defesa alega que as diárias pagas não se referiram a verbas de natureza indenizatória, mas sim ao “valor do dia trabalhado, o qual é aferido pela divisão do valor mensal, pelo número de dias do mês”, devido nos casos de





substituição de trabalhadores faltantes.

97. Quando de sua manifestação prévia o gestor apresentou esclarecimentos semelhantes, na tentativa de esclarecer que as diárias de referiam ao pagamento de profissionais que atuaram em substituição a empregados faltantes.

98. No entanto, esta linha argumentativa foi refutada no Relatório Técnico Preliminar, tendo em vista que, após a divisão da remuneração mensal dos trabalhadores, por função, pela quantidade de dias de alguns meses nos quais foram pagos diárias, não foi possível verificar proporcionalidade entre os valores pagos a título de diárias e o que seria equivalente ao total mensal<sup>7</sup>.

99. Assim, na ausência de novos esclarecimentos aptos a clarificar a natureza dos pagamentos realizados a título de diárias, fato é que a argumentação supra não prospera.

100. Frente ao exposto, tendo em vista que os argumentos de defesa do gestor não lograram êxito em descaracterizar a ocorrência do relatado nos achados de auditoria nº 4, o elemento objetivo da responsabilização a ela atribuída (conduta de ordenar os pagamentos relacionadas no corpo do Relatório Preliminar), nem o elemento subjetivo desta mesma responsabilização (culpabilidade), **posicionamos pela manutenção das irregularidades, aplicação de multas e imputação de débito ao responsabilizado.**

#### 3.4.5.3. Responsável 3: Maria Aparecida Nepomuceno dos Santos Silva

Maria Aparecida Nepomuceno dos Santos Silva (CPF 241.398.311-20), Diretora Executiva da Autarquia no período de 15/01/2021 a 31/12/2021;

<sup>7</sup> Ver §§ 56 e 57 do Relatório Técnico Preliminar (documento externo nº 511053/2024, fl. 30).





#### 3.4.5.3.1. Conduta

Ordenar, nas Ordens de Pagamento abaixo relacionadas, o pagamento de valores de diárias no âmbito do contrato.

Competências	Ordens de Pagamento	Doc. Eletrônico Nº
dez/20	010/2021	414604/2024;fl. 12
jan/21	152/2021	414604/2024;fl. 24
fev/21	236/2021	414604/2024;fl. 32
mar/21	323/2021	414604/2024;fl. 43
abr/21	412/2021	414604/2024;fl. 56
mai/21	509/2021	414604/2024;fl. 68
jun/21	606/2021	414604/2024;fl. 77
jul/21	663/2021	414604/2024;fl. 87
ago/21	712/2021	414604/2024;fl. 98
set/21	786/2021	414604/2024;fl. 109

#### 3.4.5.3.2. Nexos de Causalidade

A emissão de ordens para pagamento de despesas que incluam gastos com diárias, nos meses acima relacionados, resultou no pagamento de despesas não autorizadas pelo contrato.

#### 3.4.5.3.3. Culpabilidade

Considera-se razoável dotar de culpabilidade a conduta atribuída à responsabilizada, tendo em vista que seria esperado dela conhecimento dos termos do contrato, incluindo a descrição de seus objetos, nos quais não estavam previstos o pagamento de diárias.

#### 3.4.5.3.4. Defesa da gestora





101. Tendo em vista que a manifestação de defesa da gestora não trouxe, de forma estruturada, seus esclarecimentos frente a cada uma das irregularidades pelas quais foi considerada responsável, a íntegra de sua manifestação, assim como a respectiva análise, serão apresentadas em item apartado (3.5.2).

#### 3.4.5.4. Responsável 4: Odiner Gonçalves de Sá

Odiner Gonçalves de Sá (CPF 079.963.731-91), Assessor Financeiro da Autarquia, entre fevereiro/2017 e janeiro/2021

##### 3.4.5.4.1. Conduta

Atestar, nas notas fiscais abaixo relacionadas, e liquidar, nas notas de liquidação abaixo relacionadas, a realização de despesas nas quais estavam incluídas o pagamento de diárias.

Competências	Nota Fiscal	NF (Doc. Eletr. Nº)	Nota de Liquidação	NL (Doc. Eletr. Nº)
<b>ago/19</b>	14426/2019	12328/2023;fl. 26	488/1/2019	12328/2023;fl. 23
<b>set/19</b>	14638/2019	12328/2023;fl. 70	564/1/2019	12328/2023;fl. 64
<b>out/19</b>	14864/2019	12328/2023;fl. 106	596/1/2019	12328/2023;fl. 103
<b>nov/19</b>	15171/2019	12328/2023;fl. 143	677/1/2019	12328/2023;fl. 142
<b>dez/19</b>	15434/2020	12328/2023;fl. 181	51/1/2020	12328/2023;fl. 180
<b>jan/20</b>	15522/2020	12328/2023;fl. 219	108/1/2020	12328/2023;fl. 218
<b>fev/20</b>	15691/2020	12328/2023;fl. 260	172/1/2020	12328/2023;fl. 259
<b>mar/20</b>	16000/2020	12328/2023;fl. 297	206/1/2020	12328/2023;fl. 296
<b>mai/20</b>	16524/2020	12328/2023;fl. 331	291/1/2020	12328/2023;fl. 329
<b>jun/20</b>	16864/2020	12328/2023;fl. 364	348/1/2020	12328/2023;fl. 361
<b>jul/20</b>	17158/2020	12328/2023;fl. 398	415/1/2020	12328/2023;fl. 397
<b>ago/20</b>	17549/2020	12328/2023;fl. 437	513/1/2020	12328/2023;fl. 434
<b>set/20</b>	17758/2020	12339/2023;fl. 22	544/1/2020	12339/2023;fl. 21
<b>out/20</b>	17937/2020	12339/2023;fl. 41	592/1/2020	12339/2023;fl. 39
<b>nov/20</b>	18444/2020	12339/2023;fl. 82	676/1/2020 e 675/1/2020	12339/2023;fl. 79 e 88





Competências	Nota Fiscal	NF (Doc. Eletr. Nº)	Nota de Liquidação	NL (Doc. Eletr. Nº)
dez/20	18458/2021	414604/2024;fl. 17	22/1/2021	414604/2024;fl. 16

#### 3.4.5.4.2. Nexo de Causalidade

Os atestes das notas fiscais e liquidações de despesas com diárias, nos meses acima relacionados, resultaram no pagamento de despesas não autorizadas pelo contrato.

#### 3.4.5.4.3. Culpabilidade

Considera-se razoável dotar de culpabilidade a conduta atribuída ao responsabilizado, tendo em vista que seria esperado dele conhecimento dos termos do contrato, incluindo a descrição de seus objetos, nos quais não estavam previstos o pagamento de diárias.

#### 3.4.5.4.4. Defesa do gestor e análise

102. O gestor apresentou sua defesa de forma conjunta à do sr. Junior Cezar Dias Trindade, já analisada nos itens 3.4.5.2.4 e 3.4.5.2.5.

103. Assim, reitera-se o disposto nos supracitados itens e, tendo em vista que os argumentos de defesa apresentados não lograram êxito em descaracterizar a ocorrência do relatado no achado de auditoria nº 4, o elemento objetivo da responsabilização a ele atribuída (conduta de atestar e liquidar as notas fiscais relacionadas no Relatório Técnico Preliminar), nem o elemento subjetivo desta mesma responsabilização (culpabilidade), **posicionamo-nos pela manutenção da irregularidade, aplicação de multas e imputação de débito ao responsabilizado.**





#### 3.4.5.5. Responsável 5: Lauro Luiz de Alcântara Silva

Lauro Luiz de Alcântara Silva (CPF 895.906.001-15), Assessor Financeiro da Autarquia, a partir de fevereiro/2021

##### 3.4.5.5.1. Conduta

Liquidar, nas notas de liquidação abaixo relacionadas, a realização de despesas nas quais estavam incluídas o pagamento de diárias.

Competências	Nota de Liquidação	NL (Doc. Eletr. Nº)
jan/21	99/1/2021	414604/2024;fl. 26
fev/21	163/1/2021	414604/2024;fl. 35
mar/21	187/1/2021	414604/2024;fl. 46
abr/21	201/1/2021	414604/2024;fl. 59
mai/21	265/1/2021	414604/2024;fl. 75
jun/21	307/1/2021	414604/2024;fl. 80
jul/21	346/1/2021	414604/2024;fl. 90
ago/21	352/1/2021	414604/2024;fl. 101
set/21	352/2/2021	414604/2024;fl. 112

##### 3.4.5.5.2. Nexos de Causalidade

As liquidações de despesas com diárias, nos meses acima relacionados, resultaram no pagamento de despesas não autorizadas pelo contrato.

##### 3.4.5.5.3. Culpabilidade

Considera-se razoável dotar de culpabilidade a conduta atribuída ao responsabilizado, tendo em vista que seria esperado dele conhecimento dos termos do contrato, incluindo a descrição de seus objetos, nos quais não estavam previstos o pagamento





de diárias.

#### 3.4.5.5.4. Defesa do gestor

104. Tendo em vista que a manifestação de defesa do gestor não trouxe, de forma estruturada, seus esclarecimentos de defesa frente a cada uma das irregularidades pelas quais foi considerado responsável, a íntegra de sua manifestação, assim como a respectiva análise, serão apresentadas em item apartado (3.5.1).

### 3.5. Outros aspectos relevantes

#### 3.5.1. Defesa do sr. Lauro Luiz de Alcântara

105. Como relatado anteriormente, a manifestação de defesa do sr. Lauro Luiz de Alcântara não foi apresentada de forma estruturada e relacionada a cada achado de auditoria no qual figurou como responsabilizado. Por isso, seus esclarecimentos serão apresentados e analisados, na íntegra, nos tópicos seguintes.

##### 3.5.1.1. Manifestação de defesa do gestor

## 2. DAS IRREGULARIDADES APRESENTADAS PELA EQUIPE TECNICA

Conforme mencionado anteriormente a Representação ora instaurada se deu por irregulares na execução do Contrato Administrativo nº 09/2017 e a Equipe Técnica identificou achados de auditoria e conseqüentemente sugeriu a citação dos seguintes gestores, para que apresentassem os esclarecimentos que entendessem cabíveis sobre as irregularidades descritas abaixo:





- Achado de auditoria n.º 1: Termos aditivos realizados sem a devida justificativa por escrito da necessidade e sem a comprovação da vantajosidade econômica;
- Achado de auditoria n.º 2: Extrapolação dos limites de valores estabelecidos no contrato;
- 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;
- Achado de auditoria n.º 4: Ineficiência no acompanhamento e fiscalização da execução contratual pelo representante da Administração especialmente designado,
- Achado de auditoria n.º 5: Pagamentos de diárias sem respaldo contratual.

Dentre os achados acima, a Equipe Técnica em ao menos duas delas, sendo o achado nº2 e o nº5 aponta o senhor Lauro, enquanto na função de Assessor Financeiro da Águas do Pantanal, responsável em liquidar, nas notas de liquidação abaixo relacionadas, a realização de despesas em valores superiores ao mensal previsto para o contrato, vejamos:

**Competências Nota de Liquidação NL (Doc. Eletr. Nº)**

<b>jan/21</b>	<b>99/1/2021</b>	<b>414604/2024;fl. 26</b>
<b>mar/21</b>	<b>187/1/2021</b>	<b>414604/2024;fl. 46</b>
<b>abr/21</b>	<b>201/1/2021</b>	<b>414604/2024;fl. 59</b>
<b>mai/21</b>	<b>265/1/2021</b>	<b>414604/2024;fl. 75</b>
<b>jun/21</b>	<b>307/1/2021</b>	<b>414604/2024;fl. 80</b>

<b>jul/21</b>	<b>346/1/2021</b>	<b>414604/2024;fl. 90</b>
<b>ago/21</b>	<b>352/1/2021</b>	<b>414604/2024;fl. 101</b>

Relata a Equipe Técnica que as liquidações com excesso de execução





mensal frente ao total do contrato, nos meses acima relacionados, resultaram em extrapolação do valor anual do contrato, e descumprimento do previsto no art. 66 da Lei 8.666/1993 e assim considera razoável adotar de culpabilidade ao senhor Lauro, considerando se esperava dele conhecimento dos termos do contrato, incluindo seus valores mensais e anuais.

Diante disso, nos compete elucidar que o valor estimativo dos contratos administrativos, pois diversos fatores podem influenciar a variação do valor mensal, conseqüente alteração no valor anual contratado. Isto é, o valor mensal serve como uma referência para a Administração Pública, para fins de contratação, não podendo, portanto, ser o valor petrificado ou imutável no decorrer dos anos.

Cabe ressaltar ainda, que considerando as necessidades da Administração Pública e VARIAÇÃO do mercado de trabalho, é essencial garantir a flexibilidade e a conseqüente adequação do contrato, sob pena de violação de princípios relacionados a dignidade da pessoa humana e convenções internacionais.

Em relação ao achado nº 5, a Equipe Técnica acrimina o senhor Lauro em liquidar notas de despesas que já estavam incluídas o pagamento de diárias, e que o pagamento dessas despesas não autorizadas pelo contrato.

Pois bem, no que diz respeito a esse achado, o pagamento de diárias sem respaldo contratual, apesar de não previsto explicitamente no contrato, foi realizado com base em solicitações e comprovações de necessidades apresentadas pela Cooperativa contratada, dentro da razoabilidade e visando a eficiência dos serviços públicos, ou seja, em se tratando de serviço público essencial, bem como considerando a necessidade apontada pela cooperativa, é justo e certo que se preze pelo pagamento, pois tais medidas referem-se a verbas de natureza trabalhista.

Noutro giro, existe justificção para a concessão de diárias solicitadas, portanto, não há que se falar em enriquecimento ou prejuízo ao erário por parte do Senhor Laura (*sic*), pois apenas cumpria ordens.





A jurisprudência trilha o caminho do bom senso, vejamos:

EMENTA APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEI Nº 14.230/21. APLICAÇÃO DE LEI MAIS BENÉFICA. POSSIBILIDADE. APLICAÇÃO DO TEMA Nº 1199 DO STF. IMPOSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DE DETERMINAÇÃO DO MINISTRO RELATOR PARA SUSPENSÃO DOS PROCESSOS EM ANDAMENTO. REEXAME NECESSÁRIO. IMPOSSIBILIDADE. ARTIGO 17-C, § 3º. DA LEI Nº 8.829/92. IRREGULARIDADE EM PAGAMENTO DE DIÁRIAS. AUSÊNCIA DE CONDUTA DOLOSA DOS AGENTES. NECESSIDADE DE DOLO ESPECÍFICO. NÃO RESTOU DEMONSTRADO QUE O ORDENADOR DE DESPESAS AGIU NO INTUITO DE CAUSAR PREJUÍZO AO ERÁRIO. SENTENÇA REFORMADA. RECURSO PROVIDO. 1. Conforme leitura do disposto no artigo 1º, § 4º da Lei nº 14230/21 e vasta jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, se depreende que se aplicam os princípios constitucionais mesmo em processos em andamento. 2. Impossibilidade de reexame necessário em virtude do seu não cabimento, conforme alteração da Lei de Improbidade Administrativa. 3. "A suspensão de processamento prevista no § 5º do artigo 1.035 do CPC não consiste em consequência automática e necessária do reconhecimento da repercussão geral realizada com fulcro no caput do mesmo dispositivo, sendo da discricionariedade do relator





do recurso extraordinário paradigma determiná-la ou modulá-la". RE 966.177/STF. 4. As alterações trazidas pela Lei nº 14230/2021, especificamente nos artigos 9, 10 e 11, se destaca necessidade da presença do dolo específico para caracterização do ato ímprobo. 5. Não se pode definir que existiu conluio entre as partes para o recebimento de diárias, visto que no próprio acórdão do Tribunal de Contas, existe a justificação das despesas pelos recebedores, o que não enseja prova robusta capaz de caracterizar o ato ímprobo. 6. No voto e acórdão do Tribunal de Contas, que embasou a inicial do Parquet, todos os valores apontados como improbidade constante no item 9.14, o dolo específico a ensejar a condenação por improbidade, por pagamento de diárias com o intuito de enriquecimento ou prejuízo ao erário não restou caracterizado. 7. Recurso conhecido e provido. (TJTO , Apelação Cível, 0001796-03.2017.8.27.2718, Rel. JOSÉ RIBAMAR MENDES JÚNIOR , 5ª TURMA DA 1ª CÂMARA CÍVEL , julgado em 06/04/2022, DJe 21/06/2022 14:59:06) (TJ-TO - AC: 00017960320178272718, Relator: JOSÉ RIBAMAR MENDES JÚNIOR, Data de Julgamento: 06/04/2022, TURMAS DAS CAMARAS CIVEIS)

Neste particular, restando evidente que houve a necessidade da requisição de diárias, torna justo e moral que se pague pelo serviço prestado, o que por si afasta qualquer tese de falta de planejamento ou contexto ilegal.

### 3. MANIFESTAÇÃO DE DEFESA





Dos elementos produzidos nos autos, verifica-se que os atos ilegais apontados pela equipe técnica antecedem ao exercício do senhor Lauro enquanto Assessor Financeiro da Autarquia Águas do Pantanal e, portanto, não pode responsabilizado, em respeito analogicamente ao Princípio da Individualização da Pena, prescrita no artigo 5º, inciso XLVI, da Constituição Federal.

Os documentos e informações trazidas nestes autos, são capazes fundamentar as ações de cada agente, e neste aspecto importa mencionar, que a data da contratação (Adesão de Ata), entre Autarquia Águas do Pantanal e Cooperativa, ocorreu em 2017, ou seja, se evidenciadas as supostas irregularidades, essas devem ser diretamente ligadas àqueles que celebraram o contrato administrativo.

Assim, considerando que todas as menções contidas no Relatório, nos achados de auditoria, não estão dentro da gestão que o senhor Lauro pertencia, ou não foram gerados diretamente pela ação do então Assessor Financeiro, não há razões para que sua pessoa sofra penalidades. Admitir severa imputação, gera insegurança jurídica e até abuso de autoridade.

Menciona-se ainda que o inquérito 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. Cita-se ainda jurisprudência que:

APELAÇÃO CÍVEL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR  
ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA –  
AUSENCIA DE PROJETO BASICO E PLANILHA





DE CUSTOS DAS OBRAS PARA EMBASAR O CERTAME LICITATÓRIO – AUSÊNCIA DE PROVAS DE DANO AO ERÁRIO, DO ELEMENO 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).

Diante de todo exposto, cabe consignar a equipe gestora do ano de 2021 nada fez além REGULARIZAR a situação trazida, pois por mais que houvessem vícios, ou mesmo irregularidades, a equipe que “já pegou o trem andando”, não mediu esforços para direcionar a Autarquia Águas do Pantanal nos princípios da vantajosidade e economicidade,





conforme prevê a legislação administrativa.

### 3.1 - DA AUSÊNCIA DE NEXO DE CAUSALIDADE

No âmbito da Administração Pública, o nexo de causalidade é o vínculo lógico entre uma conduta e o dano causado, ou seja, é a interpretação que se faz sobre o fato que contribuiu para o dano, e não apenas o fato em si.

Dispõe o art. 37, §6º da Constituição Federal, acerca da responsabilidade objetiva do Estado, de forma que o dever de indenizar resta caracterizado caso sejam demonstrados o dano, o nexo causal e a conduta ilícita. Neste caso, (artigo 37, § 6º da Constituição Federal), o nexo de causalidade é um dos requisitos para que as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos sejam responsabilizadas por danos causados a terceiros.

Nesta entoada, cumpre ressaltar que o nexo causal entre a atuação do responsável e as irregularidades apuradas pelo MPE, inclusive, este Tribunal, corresponde a fatos e agentes anteriores. Logo, tem-se evidente que tais atos não decorreram de forma direta e imediata da conduta do senhor Lauro Luiz, razão pela qual não pode ser responsabilizado pela definição de práticas ilegais.

Como exposto, as irregularidades são evidenciadas pelo do Contrato Administrativo celebrado em 2017, ou seja, conjunto probatório acostado por Juízo, corresponde as práticas realizadas antes do exercício do senhor Lauro Luiz, enquanto assessor financeiro. O contrato "irregular", teve continuidade devido sua natureza e isso consequentemente gerou onerosidade ao Erário municipal.

Há de se considerar, também, que a decisão pela instauração de RNI foi feita prematuramente, sem a devida elaboração de matriz de responsabilidade, ao ponto de não quantificar e individualizada a conduta que gerou o suposto dano, pois o próprio relatório técnico aponta que cinco irregularidades, foram continuadas tendo em vista que





o contrato estava vigente, conseqüentemente produziu efeitos no decorrer do ano de 2021.

Desta feita, nos termos do art. 24 da LINDB, roga-se pela “a revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.”

Sendo assim, faz-se necessário o indeferimento da Representação De Natureza Interna referente as possíveis irregularidades decorrentes do contrato com a COOPESERV, uma vez que é inverídica a conduta do senhor LAURO LUIZ DE ALCÂNTARA SILVA e nexos causais dos fatos expostos no relatório.

Convém destacar ainda, que nos termos do Edital de Cientificação de Arquivamento e Edital de Arquivamento, apresentado pelo Ministério Público do Estado de Mato Grosso, não apontou nenhuma vantagem econômica indevida ou aquisição de bens cujo valor seja desproporcional a sua evolução patrimonial.

Portanto, evidencia-se, que não houve crime, pois o Ministério Público não apontou vantagem econômica indevida ou aquisição de bens cujo valor seja desproporcional a sua evolução patrimonial. Logo, não se falar em desvio de dinheiro público ou prejuízo ao erário público, uma vez que NÃO houve má-fé ou dolo por parte do Senhor Lauro.

Não obstante, entendimentos jurisprudenciais análogos ao caso, faz-se necessários mencionar. Vejamos:

PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR.  
MAGISTRADO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO  
RIO DE JANEIRO. NÃO COMPROVAÇÃO DE  
CONDUTAS DEFINIDAS NA PORTARIA.  
FRAGILIDADE DO CONJUNTO PROBATÓRIO.  
AUSÊNCIA DE MÁ-FÉ, DOLO ou CULPA GRAVE





NA ATUAÇÃO DO REQUERIDO. NÃO APURADO PREJUÍZO. PAD JULGADO IMPROCEDENTE. 1. Da análise do conjunto dos elementos produzidos nos autos, verifica-se que as infrações disciplinares imputadas ao requerido não restaram absolutamente demonstradas por meio de prova robusta, segura e suficiente, produzidas sob o crivo do contraditório, a embasar um decreto condenatório, pois ausente má-fé, dolo ou culpa grave nas condutas identificadas. 2. Ausência de elementos nos autos que aponte dolo, má-fé ou culpa grave na atuação do Magistrado requerido no processo licitatório. Prejuízo não demonstrado 3. Processo Administrativo Disciplinar julgado improcedente. (CNJ - PAD: 00044943920172000000, Relator: ARNALDO HOSSEPIAN, Data de Julgamento: 24/09/2019)

Ainda:

EMENTA - REPRESENTAÇÃO INQUÉRITO CIVIL INSPEÇÃO IN LOCO INEXISTÊNCIA DE IRREGULARIDADE QUANTO AOS FATOS APURADOS ARQUIVAMENTO. Não comprovada a existência de irregularidade quanto aos fatos apurados, mesmo após a realização de inspeção in loco, é determinado o arquivamento do processo da representação. ACÓRDÃO: Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 3ª Sessão Virtual Reservada do Tribunal Pleno, realizada de 15 a 18 de agosto de 2022, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por





unanimidade, e nos termos do voto do Relator, pelo arquivamento do processo, por consequência do resultado da inspeção realizada por Auditores de Controle Externo deste Tribunal na Prefeitura Municipal, em conformidade com o disposto no art. 129, I, b, parte final, do Regimento Interno (aprovado pela Resolução TCE/MS n. 98, de 5 de dezembro de 2018); e pela comunicação do resultado do julgamento conforme os termos dispostos no voto. Manter sigilo (peça 23). Campo Grande, 18 de agosto de 2022. Conselheiro Flávio Kayatt Relator (TCE-MS - RP: 7302019 MS 1945364, Relator: FLÁVIO KAYATT, Data de Publicação: Diário Oficial do TCE-MS n. 3273, de 10/11/2022).

Consoante a esse entendimento, faz-se necessário o indeferimento da Representação De Natureza Interna referente a possíveis irregularidades que apontadas pela Equipe Técnica em face do senhor LAURO LUIZ DE ALCÂNTARA SILVA, enquanto exercia o cargo de Assessor Financeiro da Autarquia da Águas do Pantanal, a partir de fevereiro/2021.

#### 4. DOS PEDIDOS

Expostas as manifestações prévias de defesa do Sr. LAURO LUIZ DE ALCÂNTARA SILVA, requer-se que seja a presente RNI, arquivada e excluindo-o do rol de responsáveis.

Subsidiariamente, a exclusão de quaisquer penalidades impostas ao Lauro, em razão da ausência de irregularidades enquanto ocupava na gestão;

Protesta ainda, a produção de outras provas em direito admitidas, necessários à ampla defesa e ao contraditório, bem como, aquelas que





este Egrégio Tribunal entender necessário.

Por derradeiro, requer-se que todas as intimações relativas aos presentes autos sejam dirigidas ao advogado indicado para recebê-las, qual seja: ALEXANDRE PACHECO QUIDÁ, OAB/MT 15.376, RICARDO QUIDÁ OAB/MT 2.625, MARIANA BRUNNER DA SILVA OAB/MT 34.154 e SANDRYELE DE OLIVEIRA RAMOS OAB/MT 30.660 bem como encaminhadas ao endereço profissional situado na Rua João Pessoa, nº 59, piso superior, Sala 5, Centro, Cáceres/MT, e-mail: [alexandrequida@hotmail.com](mailto:alexandrequida@hotmail.com), sob pena de nulidade.<sup>8</sup>

### 3.5.1.2. Análise da defesa do gestor

106. Não assiste razão ao gestor.

107. Quanto ao achado de auditoria nº 02, que tratou de excesso de execução do contrato, a defesa trouxe, em síntese, considerações referentes ao valor estimativo dos contratos administrativos, sujeitos a diversos fatores que podem influenciar a variação de seu valor mensal.

108. No entanto esta argumentação não prospera, pois ficou claramente comprovado no Relatório Técnico Preliminar que, quando avaliados os valores anuais executados em comparação com aqueles fixados a cada termo aditivo, houve excesso de execução nos quarto e quinto anos de vigência do contrato nº 09/2017.

109. Em situações ordinárias, deveria haver o aditamento de valor do contrato, para contemplar as parcelas excedentes executadas. No entanto, nesse caso específico, não houve esta possibilidade, tendo em vista que, naqueles momentos, o limite máximo de 25% de acréscimo no valor do contrato já havia sido efetuado, de uma única vez, já em seu primeiro aditamento.

110. Quanto ao achado de auditoria nº 04, referente ao pagamento de diárias

<sup>8</sup> Documento eletrônico nº 539086/2024, fls. 6-10.





sem respaldo nos objetos previstos em contrato, a defesa reconheceu ausência de previsão contratual para tais pagamentos, mas se limitou a informar que os pagamentos foram realizados “com base em solicitações e comprovações de necessidades apresentadas pela Cooperativa contratada”, sem apresentar elementos comprobatórios dessas solicitações, ou mesmo descrever quais eram.

111. Desta forma, a alegação do gestor de que “não há que se falar em enriquecimento ou prejuízo ao erário” não prospera, pois, na ausência de elementos probatórios que justifiquem os pagamentos realizados, estes representaram despesas ilegítimas sem previsão contratual e causadoras de danos ao Erário Municipal, visto que, em princípio, não deveriam ter ocorrido.

112. Ademais, de pouca ajuda a jurisprudência do Tribunal de Justiça de Tocantins trazida pela defesa, tendo em vista que tratou de ação de improbidade administrativa, ilícito que não está sendo objeto de avaliação neste Tribunal de Contas e que já foi alvo de posicionamento do Ministério Público de Mato Grosso – no sentido da não ocorrência.

113. No entanto, vale ressaltar que a obrigação de reparar dano causado ao Erário independe de dolo ou culpa, e, portanto, não depende da configuração do crime de improbidade administrativa.

114. A defesa prosseguiu sua argumentação defendendo que o gestor não poderia ser responsabilizado, pois, “evidenciadas as supostas irregularidades, essas devem ser diretamente ligadas àqueles que celebraram o contrato administrativo”. Assim, segundo esta lógica, tendo em vista que

todas as menções contidas no Relatório, nos achados de auditoria, não estão dentro da gestão que o senhor Lauro pertencia, ou não foram gerados diretamente pela ação do então Assessor Financeiro, não há razões para que sua pessoa sofra penalidades.





115. O argumento supra também não prospera. Isso porque todas as irregularidades identificadas dizem respeito à execução do contrato, e não à sua celebração. Nenhum dos achados de auditoria traz qualquer linha argumentativa, nem traz elementos de prova, que possa levar à interpretação de que o termo original de contrato, assinado em 2017, continha qualquer tipo de irregularidade.

116. Por outro lado, e fixados os parâmetros segundo os quais o contrato deveria ter sido executado, o que se observou foram séries de eventos que distanciaram o efetivamente realizado do originalmente previsto. E esses eventos foram causados pelos gestores da época em que os atos foram praticados.

117. A alegação de ausência de nexo de causalidade trazida pela defesa também não procede. O gestor tenta vincular o contrato “irregular” à sua celebração, ainda no exercício de 2017, período no qual o senhor Lauro Luiz ainda não participava da gestão da autarquia.

118. No entanto, e como já relatamos, o contrato, quando de sua celebração, não foi em momento algum considerado irregular, de forma que todos os vícios identificados foram de fato decorrentes de sua execução.

119. Desta forma, quanto à irregularidade descrita no achado de auditoria nº 2, a liquidação das despesas relacionadas no Relatório Técnico Preliminar, entre janeiro e agosto de 2021 contribuíram para o excesso de execução de R\$ 343.770,73 observado entre os meses de outubro de 2020 e setembro de 2021, quando comparados os valores anuais previstos (R\$ 4.219.359,48) e realizados (R\$ 4.563.130,21) para o contrato<sup>9</sup>.

120. Já quanto à irregularidade narrada no achado de auditoria nº 4, a liquidação das despesas relacionadas no Relatório Técnico Preliminar, entre janeiro e setembro de 2021, contribuíram, solidariamente com a sra. Maria Aparecida Nepomuceno dos Santos Silva, com pagamentos de diárias injustificadas e sem

<sup>9</sup> Conforme consta em tabela apresentada no Relatório Técnico Preliminar (documento eletrônico nº 511053/2024, fl. 15).





previsão contratual que, no período, somaram R\$ 78.360,71.

121. Isso posto, e com base nos dois parágrafos anteriores, totalmente desvinculada da realidade a alegação da defesa de que “a decisão pela instauração de RNI foi feita prematuramente, sem a devida elaboração de matriz de responsabilidade, ao ponto de não quantificar e individualizada a conduta que gerou o suposto dano”, pois, a conduta individualizada do gestor (liquidar notas fiscais) foi devidamente demonstrada, assim como, no que se refere ao achado de auditoria nº 4, a quantificação dos danos decorrentes desta sua conduta.

122. Ademais, os outros argumentos de defesa apresentados pelo gestor tratam de (ou são baseados em) situações nas quais se aventa o possível cometimento do crime de improbidade administrativa, o que, conforme já reiterado, não é objeto de apuração no âmbito desta Tomada de Contas (resultante da conversão de RNI), e já foi objeto de posicionamento conclusivo pelo Ministério Público Estadual.

123. Frente ao exposto, tendo em vista que os argumentos de defesa do gestor não lograram êxito em descaracterizar a ocorrência do relatado nos achados de auditoria nº 2 e 4, os elementos objetivos das responsabilizações a ele atribuídas (conduta de liquidar as notas fiscais relacionadas no corpo do Relatório Preliminar), nem o elemento subjetivo desta mesma responsabilização (culpabilidade), **posicionamo-nos pela manutenção das irregularidades, aplicação de multas e imputação e débito ao responsabilizado.**

### 3.5.2. Defesa da sra. Maria Aparecida Nepomuceno dos Santos Silva

124. Como relatado anteriormente, a manifestação de defesa da sra. Maria Aparecida Nepomuceno dos Santos Silva não foi apresentada de forma estruturada e relacionada a cada achado de auditoria no qual figurou como responsabilizada. Por isso, seus esclarecimentos serão apresentados e analisados, na íntegra, nos tópicos seguintes.





### 3.5.2.1. Manifestação de defesa da gestora

## II - DA SÍNTESE DA CITAÇÃO E CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Trata-se de 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 nº 001799-012/2021, encaminhado a este Tribunal de Contas pelo Ministério Público.

A Representação foi instaurada a partir do Ofício nº 132/2022/4aPJC/CAC, subscrito pelo Senhor Augusto Lopes Santos, Promotor de Justiça, no qual enviou o Tribunal de Contas do Estado, cópia do Inquérito Civil registrado sob o SIMP nº 001799-012/2021.

O Inquérito Civil indicou supostas irregularidades na execução do Contrato Administrativo nº 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, aduzindo a existência de irregularidades na fase interna do procedimento de adesão à ata de registro de preços, bem como na fase de execução do contrato.

A senhora Maria Aparecida Nepomuceno dos Santos Silva, foi citada como participante, tendo em vista o exercício no cargo de Ordenadora de Despesas e Diretora Executiva da Autarquia, no período de 15/01/2021 a 31/12/2021.

Em análise do Relatório Técnico da Manifestação Prévia apresentada pela Defendente, restou parcialmente assistida, na forma de que a senhora Maria Aparecida só pode ser responsabilizada pelos atos ocorridos em sua gestão.

Deste feita, a equipe técnica reconhece que as irregularidades apontadas, 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, bem como seus efeitos cessaram em setembro daquele ano, juntamente com o término da vigência máxima de 60 meses prevista para o contrato.

Isto é, tais irregularidades estão diretamente em ações da gestão passada e refletiu no exercício da Defendente. Ante isso, percebe-se que a senhor Maria encontra-se amparada pelo Princípio da Boa-fé do Investigador, visto que não havia intenção por parte da investigada, em cometer uma ilegalidade, e sim dar continuidade aos trabalhos que a priori estavam em execução.

É a síntese do necessário.

### III - ALEGAÇÕES ACERCA DO RELATORIO TÉCNICO

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.

Após demonstração das Manifestações de Defesa Prévia, a equipe técnica, apresentou cinco irregularidades:

- Achado de auditoria n.º 1: Termos aditivos realizados sem a devida justificativa por escrito da necessidade e sem a comprovação da vantajosidade econômica;
- Achado de auditoria n.º 2: Extrapolação dos limites de valores estabelecidos no contrato;
- 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;
- Achado de auditoria n.º 4: Ineficiência no acompanhamento e fiscalização da execução contratual pelo representante da Administração especialmente designado,
- Achado de auditoria n.º 5: Pagamentos de diárias sem respaldo contratual.





Dentre essas, verificou-se que ao menos duas delas, os achados de auditoria nº 2, e achado de nº 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. Destacou-se que os efeitos dessas, cessaram em setembro de 2021, considerando o término da vigência máxima de 60 meses prevista para o contrato.

Nesta senda, a equipe técnica entende 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.

Consoante a isso, nos compete elucidar que o valor estimativo dos contratos administrativos, pois diversos fatores podem influenciar a variação do valor mensal, conseqüente alteração no valor anual contratado. Isto é, o valor mensal serve como uma referência para a Administração Pública, para fins de contratação, não podendo, portanto, ser o valor ser petrificado ou imutável no decorrer dos anos.

Cabe ressaltar ainda, que considerando as necessidades da Administração Pública e VARIAÇÃO do mercado de trabalho, é essencial garantir a flexibilidade e a conseqüente adequação do contrato, sob pena de violação de princípios relacionados a dignidade da pessoa humana e convenções internacionais.

Em relação ao achado nº 5, no que diz respeito ao pagamento de pagamento de diárias sem respaldo contratual, salienta-se que apesar de não previsto explicitamente no contrato, foi realizado com base em solicitações e comprovações de necessidades apresentadas pela Cooperativa contratada, dentro da razoabilidade e visando a eficiência dos serviços públicos.

Isto é, diante da falta de qualquer cooperado, em se tratando de serviço público essencial, bem como considerando a necessidade de pronta substituição, é justa e certo que se preze pelo pagamento, pois tais medidas referem-se a verbas de natureza trabalhista.





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

Em outras palavras, existe justificação para a concessão de diárias solicitadas, portanto, não havia intuito de enriquecimento, sequer prejuízo ao erário por parte da Defendente. A jurisprudência trilha o caminho do bom senso, vejamos:

EMENTA APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEI Nº 14.230/21. APLICAÇÃO DE LEI MAIS BENÉFICA. POSSIBILIDADE. APLICAÇÃO DO TEMA Nº 1199 DO STF. IMPOSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DE DETERMINAÇÃO DO MINISTRO RELATOR PARA SUSPENSÃO DOS PROCESSOS EM ANDAMENTO. REEXAME NECESSÁRIO. IMPOSSIBILIDADE. ARTIGO 17-C, § 3º. DA LEI Nº 8.829/92. IRREGULARIDADE EM PAGAMENTO DE DIÁRIAS. AUSÊNCIA DE CONDUTA DOLOSA DOS AGENTES. NECESSIDADE DE DOLO ESPECÍFICO. NÃO RESTOU DEMONSTRADO QUE O ORDENADOR DE DESPESAS AGIU NO INTUITO DE CAUSAR PREJUÍZO AO ERÁRIO. SENTENÇA REFORMADA. RECURSO PROVIDO. 1. Conforme leitura do disposto no artigo 1º, § 4º da Lei nº 14230/21 e vasta jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, se depreende que se aplicam os princípios constitucionais mesmo em processos em andamento. 2. Impossibilidade de reexame





necessário em virtude do seu não cabimento, conforme alteração da Lei de Improbidade Administrativa. 3. "A suspensão de processamento prevista no § 5º do artigo 1.035 do CPC não consiste em consequência automática e necessária do reconhecimento da repercussão geral realizada com fulcro no caput do mesmo dispositivo, sendo da discricionariedade do relator do recurso extraordinário paradigma determiná-la ou modulá-la". RE 966.177/STF. 4. As alterações trazidas pela Lei nº 14230/2021, especificamente nos artigos 9, 10 e 11, se destaca necessidade da presença do dolo específico para caracterização do ato ímprobo. 5. Não se pode definir que existiu conluio entre as partes para o recebimento de diárias, visto que no próprio acórdão do Tribunal de Contas, existe a justificativa das despesas pelos recebedores, o que não enseja prova robusta capaz de caracterizar o ato ímprobo. 6. No voto e acórdão do Tribunal de Contas, que embasou a inicial do Parquet, todos os valores apontados como improbidade constante no item 9.14, o dolo específico a ensejar a condenação por improbidade, por pagamento de diárias com o intuito de enriquecimento ou prejuízo ao erário não restou caracterizado. 7. Recurso conhecido e provido. (TJTO , Apelação Cível, 0001796-03.2017.8.27.2718, Rel. JOSÉ RIBAMAR MENDES JÚNIOR , 5ª TURMA DA 1ª CÂMARA CÍVEL , julgado em 06/04/2022, DJe 21/06/2022 14:59:06) (TJ-TO - AC: 00017960320178272718, Relator: JOSÉ RIBAMAR MENDES JÚNIOR, Data de Julgamento: 06/04/2022, TURMAS DAS





## CAMARAS CIVEIS)

Neste particular, restando evidente que houve a necessidade de muitas substituições de cooperados, com o pagamento pelos dias trabalhados, o que por si, afasta qualquer tese de falta de planejamento ou contexto ilegal.

### IV - DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA

Conforme mencionado em sede de Manifestação Preliminar, destaca-se novamente que os atos ilegais apontados pela equipe técnica antecedem a gestão da senhora Maria Aparecida e sendo assim, a Defendente não pode responsabilizada, em respeito analogicamente ao Princípio da Individualização da Pena, prescrita no artigo 5º, inciso XLVI, da Constituição Federal.

Os documentos e informações trazidas nestes autos, são capazes fundamentar as ações de cada agente, e neste aspecto importa mencionar, que a data da contratação (Adesão de Ata), entre Autarquia Águas do Pantanal e Cooperativa, ocorreu em 2017, ou seja, se evidenciadas as supostas irregularidades, essas devem ser diretamente ligadas àqueles que celebraram o contrato administrativo.

Cabe registrar, que somente em janeiro de 2021, a Sra. Maria Aparecida assumiu uma nova gestão, por indicação da então a Prefeita Eliene Liberato, que sabendo da integridade de sua pessoa, confiou a Defendente o cargo de Diretoria Executiva da Águas do Pantanal. Destaca-se ainda, que conforme delineado pelo TCE no Relatório Técnico, de 2017 quando do contrato base, até o último termo aditivo, que findou a relação com a Cooperativa Coopservs, foram aproximadamente 5 anos, surtindo efeitos, sendo rescindido somente no ano de 2021, na gestão e por determinação da Sra Diretora Maria Aparecida, sendo perfeitamente demonstrada a boa-fé da Defendente. Desta feita, há de se reconhecer a legalidade das ações da Defendente, que honrosamente realizou o seu trabalho em conformidade com a





legislação vigente, incluindo leis orçamentárias e normas de licitação. Cumpre-nos consignar 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, findando o mandato em dezembro de 2021. Assim, há de reconhecer que o processo licitatório ou contratação no âmbito público, não decorre de procedimento simples, sendo necessário cumprir todos os ritos e tramites setoriais, demandando consideravelmente tempo.

Nesta entoada, tendo em vista que Defendente ingressou no cargo com ações em “regular” execução, ao deparar com possíveis irregularidades, imediatamente tomou providencias, bem como em consulta constante com Ministério Público para garantir, transparência e legalidade nas suas ações.

Assim, considerando que todas as menções contidas no Relatório, nos achados de auditoria, não estão dentro da gestão de Maria Aparecida, ou não foram geradas diretamente pela Defendente, bem como, foi orientada, para finalizar o contrato com a Cooperativa, visto o contrato havia se prolongado por alguns anos, não há razões para que sua pessoa sofra penalidades. Admitir severa imputação, gera insegurança jurídica e até abuso de autoridade.

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 – AUSENCIA DE PROJETO BASICO E PLANILHA DE CUSTOS DAS OBRAS PARA EMBASAR O CERTAME LICITATÓRIO – AUSÊNCIA DE PROVAS DE DANO AO ERÁRIO, DO ELEMENO 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).

Neste contexto, 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.

#### IV. I - DA AUSÊNCIA DE NEXO DE CAUSALIDADE

No âmbito da Administração Pública, o nexo de causalidade é o vínculo lógico entre uma conduta e o dano causado, ou seja, é a interpretação que se faz sobre o fato que contribuiu para o dano, e não apenas o fato em si.

Dispõe o art. 37, §6º da Constituição Federal, acerca da responsabilidade objetiva do Estado, de forma que o dever de indenizar resta caracterizado caso sejam demonstrados o dano, o nexo causal e a conduta ilícita. Neste caso, (artigo 37, § 6º da Constituição Federal), o nexo de causalidade é um dos requisitos para que as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos sejam responsabilizadas por danos causados a terceiros.

Nesta entoada, cumpre ressaltar que o nexo causal entre a atuação do responsável e as irregularidades apuradas pelo MPE, inclusive, este





Tribunal, corresponde a fatos e agentes anteriores. Logo, tem-se evidente que tais atos não decorreram de forma direta e imediata da conduta da senhora Maria Aparecida, razão pela qual não pode ser responsabilizada pela definição de práticas ilegais.

Como exposto, a citação da Defendente foi feita sem o amparo de documentos comprobatórios, apenas baseado que as práticas realizadas antes da gestão da senhora Maria Aparecida, teve continuidade no exercício de 2021, gerando sucessivos excessos de execução do contrato e o dano ao Erário municipal decorrente do pagamento de despesas irregulares/ilegítimas, não autorizadas no contrato.

Há de se considerar, também, que a decisão pela instauração de RNI foi feita prematuramente, sem a devida elaboração de matriz de responsabilidade, sem a quantificação precisa, completa e individualizada de um eventual dano ao erário, pois o próprio relatório técnico aponta que cinco irregularidades, foram continuadas tendo em vista que o contrato estava vigente, conseqüentemente produziu efeitos no decorrer do ano de 2021.

Desta feita, nos termos do art. 24 da LINDB, roga-se pela “a revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.”

Portanto, faz-se necessário o indeferimento da Representação De Natureza Interna referente a possíveis irregularidades de contratação e execução da despesa, contra a pessoa da Ex Diretora Executiva da Autarquia Águas do Pantanal, MARIA APARECIDA NEPOMUCENO DOS SANTOS SILVA, uma vez que esta é inverídica sua relação e nexo causal, com os fatos expostos no relatório, nos termos do Edital de Cientificação de Arquivamento e Edital de Arquivamento, pelo Ministério Público do Estado de Mato Grosso, em especial ao fato de que foi a





última diretora na gestão do contrato em questão, que já estava em vigência há 5 anos, e tomou todas as medidas, em meses, para realização de nova contratação para os serviços, devendo, ser excluída de imediato, da presente RNE, onde figura como corresponsável, não merecendo perdurar tais fatos imputados, por ser matéria da mais lúdima e cristalina Justiça.

Ademais, basta uma simples análise dos fatos para averiguar que não houve o cometimento de crime de improbidade administrativa como o próprio Ministério Público ensejou, bem como, os frutos da investigação não apontou nenhuma vantagem econômica indevida ou aquisição de bens cujo valor seja desproporcional a sua evolução patrimonial.

Evidencia-se, que não houve crime. Não houve desvio de dinheiro público. Não houve prejuízo ao erário público. Não houve má-fé ou dolo. O fato, ora analisado, foi de total conhecimento público.

Não obstante, entendimentos jurisprudenciais análogos ao caso, faz-se necessários mencionar. Vejamos:

PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR.  
MAGISTRADO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO  
RIO DE JANEIRO. NÃO COMPROVAÇÃO DE  
CONDUTAS DEFINIDAS NA PORTARIA.  
FRAGILIDADE DO CONJUNTO PROBATÓRIO.  
AUSÊNCIA DE MÁ-FÉ, DOLO ou CULPA GRAVE  
NA ATUAÇÃO DO REQUERIDO. NÃO  
APURADO PREJUÍZO. PAD JULGADO  
IMPROCEDENTE. 1. Da análise do conjunto dos  
elementos produzidos nos autos, verifica-se que  
as infrações disciplinares imputadas ao requerido  
não restaram absolutamente demonstradas por  
meio de prova robusta, segura e suficiente,  
produzidas sob o crivo do contraditório, a  
embasar um decreto condenatório, pois ausente  
má-fé, dolo ou culpa grave nas condutas





identificadas. 2. Ausência de elementos nos autos que aponte dolo, má-fé ou culpa grave na atuação do Magistrado requerido no processo licitatório. Prejuízo não demonstrado 3. Processo Administrativo Disciplinar julgado improcedente. (CNJ - PAD: 00044943920172000000, Relator: ARNALDO HOSSEPIAN, Data de Julgamento: 24/09/2019)

Ainda:

EMENTA - REPRESENTAÇÃO INQUÉRITO CIVIL INSPEÇÃO IN LOCO INEXISTÊNCIA DE IRREGULARIDADE QUANTO AOS FATOS APURADOS ARQUIVAMENTO. Não comprovada a existência de irregularidade quanto aos fatos apurados, mesmo após a realização de inspeção in loco, é determinado o arquivamento do processo da representação. ACÓRDÃO: Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 3ª Sessão Virtual Reservada do Tribunal Pleno, realizada de 15 a 18 de agosto de 2022, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade, e nos termos do voto do Relator, pelo arquivamento do processo, por consequência do resultado da inspeção realizada por Auditores de Controle Externo deste Tribunal na Prefeitura Municipal, em conformidade com o disposto no art. 129, I, b, parte final, do Regimento Interno (aprovado pela Resolução TCE/MS n. 98, de 5 de dezembro de 2018); e pela comunicação do resultado do julgamento conforme os termos dispostos no voto. Manter sigilo (peça 23). Campo





Grande, 18 de agosto de 2022. Conselheiro Flávio Kayatt Relator (TCE-MS - RP: 7302019 MS 1945364, Relator: FLÁVIO KAYATT, Data de Publicação: Diário Oficial do TCE-MS n. 3273, de 10/11/2022).

Por derradeiro, faz-se necessário o indeferimento da Representação De Natureza Interna referente a possíveis irregularidades de contratação e execução da despesa, contra a pessoa da Ex-Diretora Executiva da Autarquia Águas do Pantanal, MARIA APARECIDA NEPOMUCENO DOS SANTOS SILVA.

#### IV.II – OUTROS ASPECTOS RELEVANTES

Imperioso destacar que a Defendente, desempenhou a função de Diretora Executiva da Águas do Pantanal entre fevereiro a dezembro de 2021, ou seja, pouco menos de 1(um) ano, e sempre pautou sua atuação em plena atenção aos princípios constitucionais.

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.

Torna pertinente ressaltar que a Prestação de Contas do ano de 2021, foi devidamente aprovada por este tribunal. Portanto, entende-se que o procedimento ora apresentado ao Douto Tribunal se encontra em perfeita transparência e a legalidade na gestão dos recursos públicos. Logo, compreende que os gastos foram realizados conforme a legislação e se atendem ao interesse público.

Nesta senda, evidencia-se que a senhora Maria Aparecida sempre agiu





com transparência e boa-fé, e não pode ser responsabilizada por ações exclusivas da gestão anterior.

A conduta da Defendente é tão íntegra, que o próprio Ministério Público, em sede de inquérito civil, tendo em vista que as provas documentalmente anexadas, corroboram a veracidade das alegações, pugnou e determinou pelo arquivamento do feito – doc. anexo-, fomentando ainda mais os motivos pelos quais a senhora Maria Aparecida deve ser excluída do rol de agentes responsáveis.

#### V - DOS PEDIDOS

Expostas as alegações de defesa da Sra. MARIA APARECIDA NEPOMUCENO DOS SANTOS SILVA, requer-se que seja a presente RNI, arquivada em relação a Defendente, excluindo-a do rol de responsáveis.

Subsidiariamente, a exclusão de quaisquer penalidades impostas a Maria Aparecida, em razão da ausência de irregularidades em sua gestão;

Na remota hipótese de não se acatar o pedido acima, seja reconsiderado o Relatório Técnico, em relação a senhora Maria Aparecida, tendo em vista a ausência do nexo de causalidade;

Protesta ainda, a produção de outras provas em direito admitidas, necessários à ampla defesa e ao contraditório, bem como, aquelas que este Egrégio Tribunal entender necessário.

Por derradeiro, requer-se que todas as intimações relativas aos presentes autos sejam dirigidas ao advogado indicado para recebê-las, qual seja: ALEXANDRE PACHECO QUIDÁ, OAB/MT 15.376, RICARDO QUIDÁ OAB/MT 2.625, MARIANA BRUNNER DA SILVA OAB/MT 34.154 e SANDRYELE DE OLIVEIRA RAMOS OAB/MT 30.660 bem como encaminhadas ao endereço profissional situado na Rua João Pessoa, nº 59, piso superior, Sala 5, Centro, Cáceres/MT, e-mail:





[alexandrequida@hotmail.com](mailto:alexandrequida@hotmail.com), sob pena de nulidade.<sup>10</sup>

### 3.5.2.2. Análise da defesa da gestora

125. Não assiste razão à gestora.

126. A defesa inicia alegando que o reconhecimento de parcial razão dos argumentos de manifestação prévia da responsabilizada, no momento da elaboração do Relatório Técnico Preliminar, no sentido de que a gestora só poderia ser responsabilizada pelos atos ocorridos em sua gestão, significa reconhecer que “as irregularidades apontadas foram continuadas e produziram seus efeitos no decorrer do exercício de 2021”, e que, por isso, a gestora encontra-se amparada pelo Princípio da boa-fé do Investigador. Esta afirmação não prospera.

127. Isso porque as irregularidades identificadas não foram continuadas, mas sim reiteradas. Elas não tiveram origem em um dispositivo que positivou normativo ou procedimento que resultou em infração a norma legal por períodos consecutivos.

128. Ao contrário, os achados de auditoria relatam série de eventos individualizados que, mês a mês, desrespeitaram os parâmetros definidos para a execução do contrato administrativo nº 09/2017, quais sejam: a execução mensal sucessiva de valores superiores aos previstos no contrato, o que resultou em excessos de execução anual, assim como o pagamento reiterado de diárias, sem justificativa positivadas nos autos e em nenhum momento previstas no termo de contrato inicial ou seus aditivos.

129. Desta forma, considera-se equivocada a afirmação de que a gestora estava apenas dando continuidade aos trabalhos que já estavam em execução, tendo em vista que em nenhum momento da duração do contrato foi previsto o pagamento de diárias, e os valores mensais e anuais previstos para o contrato já eram

<sup>10</sup> Documento Eletrônico nº 529170/2024, fls. 02-11.





conhecidos, estavam sendo desrespeitados e poderiam parar de sê-lo, no caso de atuação diligente da nova gestão.

130. Quanto ao achado de auditoria nº 2, a defesa alega que os valores mensais estimativos dos contratos administrativos podem sofrer influências de diversos fatores. Este argumento também não prospera, pois o contrato administrativo nº 09/2017 não poder ser considerado como de valor estimativo, tendo em vista que cada item do contrato teve discriminado um quantitativo de unidades de fornecimento de custo unitário fixado, que, quando somados, definiram o valor anual do contrato.

131. Nesse sentido, não procede a afirmação de que “o valor mensal serve como uma referência para a Administração Pública, para fins de contratação, não podendo, portanto, ser o valor ser petrificado ou imutável no decorrer dos anos”. É óbvio que, ao longo da execução do contrato, os preços fixados não poderão permanecer os mesmos, tendo em vista efeitos macroeconômicos que podem influenciar a estrutura de custos do mercado, tais como a inflação, ou ainda, no caso específico, efeitos de convenções coletivas de trabalho. Mas, considerando-se as bases anuais de avaliação, tais valores podem ser corrigidos, zelando-se pelo equilíbrio econômico-financeiro do contrato, ou ainda, caso seja interesse da administração, ter seus quantitativos majorados – em ambos os casos, mediante aditativação e, neste último, respeitado o limite legal de 25%.

132. No entanto, mesmo com a atualização dos valores anuais do contrato administrativo nº 09/2017 mediante o uso desses dispositivos legalmente previstos, os valores anuais executados nos quarto e quinto anos de sua vigência ultrapassaram os originalmente fixados.

133. Quanto ao achado de auditoria nº 4, referente ao pagamento de diárias injustificadas e sem previsão contratual, a defesa limitou-se a alegar que os pagamentos foram realizados “com base em solicitações e comprovações de necessidades apresentadas pela Cooperativa contratada, dentro da razoabilidade e visando a eficiência dos serviços públicos”, mas sem apresentar nenhum tipo de





elemento comprobatório apto a corroborar tal afirmação.

134. A defesa também afirma que o pagamento de diárias se referiu à substituição de cooperados faltantes ao trabalho. No entanto, esta linha argumentativa também fora apresentada quando oportunizada a manifestação prévia dos gestores, e, no Relatório Técnico Preliminar, refutada, tendo em vista que não foi possível verificar relação direta entre os valores de diárias pagos aos cooperados e o valor unitário de seu dia de trabalho<sup>11</sup>.

135. O argumento de que as irregularidades identificadas “devem ser diretamente ligadas àqueles que celebraram o contrato administrativo” também não prospera. Isso porque, reiterando análises anteriores, em nenhum ponto dos relatórios de auditoria aventou-se que o contrato administrativo celebrado em 2017 foi irregular. Todas as situações identificadas foram decorrentes da execução do referido contrato, visto que não obedeceram aos padrões nele fixados.

136. A alegação de ausência denexo de causalidade da gestora também não prospera. O que se observa é a tentativa de caracterizar as irregularidades ocorridas em sua gestão como consequência de fatos e agentes de gestões anteriores.

137. No entanto, conforme já relatado, em nenhum momento a celebração do contrato administrativo nº 09/2017 ou os seus termos foram considerados viciados, e as irregularidades identificadas nos achados de auditoria nº 2 e 4 foram decorrência de inobservâncias reiteradas aos parâmetros de execução fixados para o período.

138. Logo, não há como dar guarida à afirmação da defesa de que “tais atos (as irregularidades) não decorreram de forma direta e imediata da conduta da senhora Maria Aparecida”, visto que, em sentido contrário, demonstrou-se, no Relatório Técnico Preliminar, que a conduta da responsabilizada de ordenar os pagamentos considerados irregulares resultou diretamente na ocorrência das irregularidades – seja contribuindo para o excesso de execução contratual observado no último ano de

<sup>11</sup> Ver §§ 56 e 57 do Relatório Técnico Preliminar (documento externo nº 511053/2024, fl. 30).





vigência do contrato, em setembro de 2021, ou ainda resultando no pagamento indevido de diárias injustificadas e não previstas no termo de contrato.

139. A defesa também aborda, sob o item “outros aspectos relevantes”, as ações realizadas pela gestora ao longo do ano no qual permaneceu no cargo, inclusive alegando que a Prestação de Contas do ano de 2021 foi devidamente aprovada por este Tribunal de Contas, e que o arquivamento do inquérito civil de improbidade administrativa pelo Ministério Público Estadual demonstra a integridade da conduta da gestora.

140. Sobre esta argumentação supra, vale ressaltar que a aprovação da prestação de contas de um determinado exercício não impede fiscalizações posteriores de atos de gestão praticados neste mesmo ano, desde que tais atos já não tenham sido analisados em processo fiscalizatório anterior.

141. Por fim, os demais argumentos apresentados pela defesa, assim como as jurisprudências que os suportam, representam defesa frente ao possível enquadramento de sua conduta enquanto Improbidade Administrativa, o que, ressalte-se, foge do escopo desta Tomada de Contas Especial resultante da conversão de RNI, assim como já foi objeto de posicionamento conclusivo do Ministério Público Estadual (no sentido do arquivamento).

142. Frente ao exposto, tendo em vista que os argumentos de defesa da gestora não lograram êxito em descaracterizar a ocorrência do relatado nos achados de auditoria nº 2 e 4, o elemento objetivo das responsabilização a ela atribuída (conduta de ordenar os pagamentos relacionadas no corpo do Relatório Preliminar), nem o elemento subjetivo desta mesma responsabilização (culpabilidade), **posicionamo-nos pela manutenção das irregularidades, aplicação de multas e imputação de débito à responsabilizada.**





### 3.5.3. Defesa de Paulo Donizete da Costa: Fruto da Árvore Envenenada

143. Em sua defesa, o sr. Paulo Donizete da Costa arguiu a nulidade do presente processo, com base nos seguintes argumentos:

#### VII. DO PRINCÍPIO DO FRUTO DA ÁRVORE ENVENENADA

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.

#### VIII. DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS

A Constituição da República assegura a todos os cidadãos o direito ao





contraditório e à ampla defesa, especialmente em processos administrativos. A ausência de notificação adequada e a impossibilidade de apresentação de defesa técnica no momento oportuno configuram grave violação ao devido processo legal.

Conforme leciona Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

“No processo administrativo, são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes. O contraditório exige que se dê ciência ao interessado dos atos praticados pela Administração que lhe possam afetar interesses, possibilitando-lhe a apresentação de alegações e provas em sentido contrário. A ampla defesa, por sua vez, assegura ao administrado a utilização de todos os meios e recursos permitidos pelo direito para provar a verdade dos fatos alegados e influir na decisão final do processo” (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2020).

No caso em tela, Paulo Donizete da Costa foi privado do contraditório e da ampla defesa, uma vez que não foi ouvido durante a elaboração do relatório requisitado pelo Promotor de Justiça, documento este que fundamenta as alegações de supostas irregularidades a ele apontadas.

Hely Lopes Meirelles também destaca:

“O devido processo legal, constitucionalmente assegurado, aplica-se aos processos judiciais e administrativos. No processo administrativo, esse princípio impõe à Administração Pública o dever de observar as normas legais que regulam o procedimento, garantindo ao administrado o direito de ser ouvido e de influir na decisão a ser proferida” (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 48. ed. São Paulo: Malheiros, 2023).

Assim, a violação ao devido processo legal compromete a validade de todo o procedimento, devendo ser reconhecida a nulidade do relatório e das penalidades dele decorrentes.

144. Esta argumentação não é nova. Quando de sua manifestação prévia, o gestor arguiu as mesmas questões, que foram prontamente combatidas pela Equipe





Técnica, utilizando-se da seguinte fundamentação:

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 cometimento 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<sup>12</sup>.

145. Frente ao exposto, não assiste razão ao gestor.

<sup>12</sup> Documento eletrônico nº 511051/2024, fls. 68-69.





#### 4. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

146. Ante o exposto, e considerando-se a manutenção de todas as irregularidades apresentadas no Relatório Técnico Preliminar, sugere-se ao Relator:

a) julgar irregulares as contas dos srs. Junior Cezar Dias Trindade (CPF 943.136.601-00), Lauro Luiz de Alcântara Silva (CPF 895.906.00-15), Odiner Gonçalves de Sá (CPF 079.963.731-91), Paulo Donizete da Costa (CPF 018.975.928,33), e da sra. Maria Aparecida Nepomuceno dos Santos Silva (CPF 241.398.311-20), com base no art. 164, II do Anexo Único da Resolução Normativa nº 16/2021 - Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso;

b) a aplicação da multa prevista no art. 327, II do Anexo Único da Resolução Normativa nº 16/2021 - Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso:

b.1) **ao sr. Junior Cezar Dias Trindade, CPF 943.136.601-00**, com base nos elementos de responsabilização referentes às irregularidades relatadas nos achados de auditoria nº 2 (item 3.2), e nº 4 (item 3.4);

b.2) **ao sr. Lauro Luiz de Alcântara Silva, CPF 895.906.001-15**, com base nos elementos de responsabilização referentes às irregularidades relatadas nos achados de auditoria nº 2 (item 3.2), e nº 4 (item 3.4);

b.3) **ao sr. Marcos de Barros Pacheco, CPF 039.437.197-70**, com base nos elementos de responsabilização referentes à irregularidade relatada no achado de auditoria nº 1 (item 3.1);

b.4) **à sra. Maria Aparecida Nepomuceno dos Santos Silva, CPF 241.398.311-20**, com base nos elementos de responsabilização referentes à irregularidade relatada no achado de auditoria nº 2 (item 3.2), e nº 4 (item 3.4);

b.5) **ao sr. Odiner Gonçalves de Sá, CPF 079.963.731-91**, com base nos elementos de responsabilização referentes à irregularidade relatada





no achado de auditoria nº 2 (item 3.2), nº 3 (item 3.3) e nº 4 (item 3.4); e b.6) ao sr. **Paulo Donizete da Costa, CPF 018.975.928-33**, com base nos elementos de responsabilização referentes à irregularidade relatada no achado de auditoria nº 1 (item 3.1), nº 2 (item 3.2), e nº 4 (item 3.4).

c) a imputação de débito no montante histórico de R\$ 276.283,17, dividido solidariamente entre os responsáveis abaixo relacionados, e considerando ainda as datas de pagamento informadas como equivalentes às dos fatos geradores, para fins de atualização monetária;

Responsáveis Solidários	Valor	Data do pagamento	Total do período
1. Paulo Donizete da Costa 2. Odiner Gonçalves de Sá	4.092,12	12/09/2019	70.386,35
	7.243,28	16/10/2019	
	7.414,04	14/11/2019	
	8.660,22	19/12/2019	
	12.399,48	13/03/2020	
	17.156,92	16/03/2020	
	7.706,35	17/03/2020	
	5.713,94	15/04/2020	
1. Junior Cezar Dias Trindade 2. Odiner Gonçalves de Sá	1.969,88	24/06/2020	105.147,73
	7.985,59	16/07/2020	
	3.129,27	21/08/2020	
	9.387,81	09/10/2020	
	14.188,26	29/10/2020	
	24.301,72	30/11/2020	
44.185,20	30/12/2020		
1. Maria Aparecida Nepomuceno dos Santos Silva 2. Odiner Gonçalves de Sá	22.388,58	20/01/2021	22.388,58
1. Maria Aparecida Nepomuceno dos Santos Silva 2. Lauro Luiz de Alcântara Silva	7.724,70	10/03/2021	78.360,51
	9.190,86	19/04/2021	
	24.355,79	10/05/2021	
	4.004,59	09/06/2021	
	5.448,87	19/07/2021	
	3.851,41	20/08/2021	
	9.103,33	17/09/2021	
	4.814,26	08/10/2021	
	9.866,70	05/11/2021	
<b>TOTAIS</b>	<b>276.283,17</b>		<b>276.283,17</b>

d) a aplicação da multa prevista no art. 328 do Anexo Único da Resolução Normativa





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](mailto:segundasecex@tce.mt.gov.br)

nº 16/2021 - Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso aos responsáveis referenciados no item “c”, supra.

É o relatório.

Segunda Secretaria de Controle Externo, 18 de novembro de 2024.

---

Luiz Otávio Esteves de Camargos  
*(Auditor Público Externo)*

