



PROCESSO	: 62.928-6/2023
ASSUNTO	: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL
UNIDADE	: SERVIÇO DE SANEAMENTO AMBIENTAL DE ÁGUAS DO PANTANAL
RESPONSÁVEIS	: PAULO DONIZETE DA COSTA – DIRETOR PERÍODO DE 14/01/2016 A 08/06/2020. JÚNIOR CÉZAR DIAS TRINDADE – DIRETOR PERÍODO DE 09/06/2020 A 14/01/2021. ODENIR GONÇALVES DE SÁ – ASSESSOR FINANCEIRO DA AUTARQUIA – FEV/2017 A JAN/2021. MARIA APARECIDA NEPOMUCENO DOS SANTOS SILVA – DIRETORA PERÍODO DE 15/01/2021 A 31/12/2021. LAURO LUIZ DE ALCÂNTARA SILVA – ASSESSOR FINANCEIRO A PARTIR DE FEVEREIRO DE 2021. MARCOS DE BARROS PACHECO – DIRETOR EXECUTIVO EM SUBSTITUIÇÃO.
RELATOR	: CONSELHEIRO WALDIR JÚLIO TEIS

PARECER Nº 5.257/2024

EMENTA: TOMADA DE CONTAS. EXERCÍCIO 2017. SERVIÇO DE SANEAMENTO AMBIENTAL DE ÁGUAS DO PANTANAL. IRREGULARIDADES NA EXECUÇÃO DO CONTRATO Nº 09/2017. CONFIGURAÇÃO. DANO AO ERÁRIO AFASTADO. PARECER MINISTERIAL PELO JULGAMENTO REGULAR DAS CONTAS COM RESSALVAS. MULTA. INTIMAÇÃO PARA APRESENTAÇÃO DE ALEGAÇÕES FINAIS.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de **Tomada de Contas** resultante de conversão de Representação de Natureza Interna instaurada pela 2ª Secretaria de Controle Externo em face da Autarquia Municipal do Serviço de Saneamento Ambiental Águas do Pantanal por supostas irregularidades na execução do Contrato Administrativo nº 09/2017, pactuado com a Cooperativa de Trabalho dos Prestadores de Serviços – COOPERSERR'S.

2. A referida RNI originou-se a partir de documentação encaminhada a este Tribunal de Contas pelo Ministério Público do Estado referente ao Inquérito





Civil, registrado sob o SIMP nº 001799-012/2021, que apurou supostas irregularidades na execução do aludido contrato, cujo objeto foi o fornecimento de mão de obra terceirizada.

3. No Relatório para Manifestação Prévia (Doc. nº 468499/2024), a equipe de auditoria identificou a ocorrência de irregularidades, sugerindo a cientificação dos responsáveis, que apresentaram manifestação prévia, conforme Docs. nº 474415/2024, 476744/2024, 475976/2024.

4. Em sede de Relatório Preliminar, a Secex alterou parcialmente as irregularidades previamente apontadas, transcritas abaixo:

Responsáveis:

Marcos de Barros Pacheco
Paulo Donizete da Costa

1. 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.

1.1 - Termos aditivos realizados sem a devida justificativa por escrito da necessidade e sem a comprovação da vantajosidade econômica.

Responsáveis:

Junior Cezar Dias Trindade
Lauro Luiz de Alcântara Silva
Maria Aparecida Nepomuceno dos Santos Silva
Odiner Gonçalves de Sá
Paulo Donizete da Costa

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

2.1. Extrapolação dos limites anuais de valores estabelecidos no contrato.

Responsável:

Odiner Gonçalves de Sá

3. 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).

3.1. Ineficiência no acompanhamento e fiscalização da execução contratual pelo representante da Administração especialmente designado.

Responsáveis:

Junior Cezar Dias Trindade
Lauro Luiz de Alcântara Silva
Maria Aparecida Nepomuceno dos Santos Silva
Odiner Gonçalves de Sá
Paulo Donizete da Costa





4. 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).

4.1. Pagamentos de diárias sem respaldo contratual. (destacou-se)

5. Diante disso, sugeriu a conversão do processo em Tomada de Contas, em função da identificação de indícios de dano ao erário, bem como a citação dos responsáveis pelas irregularidades para se manifestarem acerca dos achados apontados.

6. Na Decisão nº 395/WJT/2024 (Doc. nº 515654/2024) o Conselheiro Relator proferiu juízo de admissibilidade positivo e converteu a Representação de Natureza Interna em Tomada de Contas Especial.

7. Devidamente citados, os Srs. Júnior Cezar Dias Trindade e Odiner Gonçalves de Sá apresentaram defesa conjunta, conforme Doc. nº 526150/2024, os Srs. Paulo Donizete da Costa, Marcos de Barros Pacheco e Lauro Luiz de Alcântara Silva o fizeram de maneira individual, conforme Docs. nº 529059/2024, 530880/2024, 539086/2024, respectivamente. A Sra. Maria Aparecida Nepomuceno dos Santos Silva, por sua vez, apresentou defesa por meio do Doc. nº 529170/2024.

8. Em manifestação conclusiva (Doc. nº 545043/2024), a Secex entendeu pela manutenção das irregularidades constantes do relatório preliminar e pelo julgamento irregular da presente Tomada de Contas, sugerindo os seguintes encaminhamentos:

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; (...)
- d) a aplicação da multa prevista no art. 328 do Anexo Único da Resolução Normativa nº 16/2021 - Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso aos responsáveis referenciados no item “c”, supra. (destaques no original)

9. Vieram os autos para manifestação ministerial.

10. É a síntese do relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Do Mérito

11. Consoante relatado, a presente **Tomada de Contas Especial** resultou da conversão de Representação de Natureza Interna proposta pela 2ª Secretaria de Controle Externo em face da Autarquia Municipal do Serviço de Saneamento Ambiental Águas do Pantanal por supostas irregularidades na execução do Contrato Administrativo nº 09/2017, pactuado com a Cooperativa de Trabalho dos Prestadores de Serviços – COOPERSERR’S.





12. A referida RNI originou-se a partir de documentação encaminhada a este Tribunal de Contas pelo Ministério Público do Estado referente ao Inquérito Civil, registrado sob o SIMP nº 001799-012/2021, que apurou supostas irregularidades na execução do aludido contrato, cujo objeto foi o fornecimento de mão de obra terceirizada.

13. De acordo com a equipe de instrução, o Contrato Administrativo nº 09/2017 derivou da 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".

14. Conforme consignado no relatório, a cláusula terceira do referido contrato especificou que a prestação dos serviços teria periodicidade mensal (220 horas por mês) e que as atividades abrangidas seriam 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, como demonstrado na Figura 1 do relatório (Doc. nº 511053/2024, fls. 07), que trata dos quantitativos e valores das contratações por mês.

15. Consoante registrado, o valor mensal ajustado foi de até R\$ 251.461,34, correspondente a 78 colaboradores. Analisados os termos aditivos, a Secex constatou que:

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).

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.

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. Finda a análise preliminar, foram apontados 04 achados de auditoria, os quais serão examinados a seguir:

2.1.1. Achado 1: Termos aditivos realizados sem a devida justificativa por escrito da necessidade e sem a comprovação da vantajosidade econômica.

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.

Responsáveis:

Marcos de Barros Pacheco
Paulo Donizete da Costa

17. De início, a Secex mencionou que foram celebrados 5 termos aditivos ao contrato, que trataram da sua prorrogação, reajuste e/ou acréscimo de valor. Esclareceu que os dois primeiros, por serem anteriores a 2019, não foram analisados em razão da prescrição quinquenal.

18. Analisados os Termos Aditivos nº 003/2019, 004/2019 e 005/2020 firmados, respectivamente, em 01/07/2019, 20/09/2019 e 18/09/2020 (Doc. nº 12302/2023, fls. 312/321), constatou a inexistência de estudos e documentos que comprovassem a vantajosidade econômica para a prorrogação do contrato, nos termos dos arts. 57, § 2º e 65 da Lei 8.666/1993, nos aditamentos formalizadas pelo 4º e 5º termos aditivos.

19. Em sua **defesa** (Doc. nº 530880/2024), o **Sr. Marcos de Barros Pacheco**, aduziu que foi designado para atuar como Diretor Executivo em substituição pela Portaria nº 46/2019, pelo período de 16/09/2019 a 30/09/2019, totalizando apenas 14 dias na gestão da autarquia.

20. Destacou que na publicação do extrato do 4º termo aditivo de prorrogação de prazo do Contrato Administrativo nº 09/2017, no Diário Oficial do Município, em 04/10/2019, reproduzido às fls. 05 da defesa, consta o nome do Diretor Executivo, Sr. Paulo Donizete da Costa, sendo este o responsável de fato pelo seu acompanhamento e análise.





21. Nessa linha, sustentou que o período em que esteve à frente da gestão da autarquia foi apenas protocolar e para dar seguimento as atividades costumeiras já realizadas, como no caso da prorrogação em questão.

22. Alegou que o referido contrato já havia sido prorrogado por 3 vezes, com autorização do gestor da autarquia, após a observância de todos os trâmites legais. Pontuou que sua atuação na prorrogação foi unicamente na assinatura, tanto que na publicação no Diário Oficial constou como responsável pelo aditivo o Sr. Paulo Donizete da Costa.

23. Salientou que o aditivo foi assinado no 4º dia de atuação como diretor substituto e que todos os trâmites anteriores foram firmados e decididos pelo diretor executivo da época, cabendo a ele apenas dar seguimento ao que já havia sido deliberado antes de sua designação para o cargo.

24. Diante disso, defendeu que a presente análise deve ser feita com base nas novas disposições da LINDB e nos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, reforçando não ser cabível sua responsabilização por eventual irregularidade na assinatura do 4º termo aditivo.

25. A **Secex** não acatou as justificativas, registrando que, conforme referenciado pela equipe técnica, consta o documento original assinado pelo responsabilizado e, tendo em vista que tanto a versão física do documento quanto a eletrônica, publicada na imprensa oficial, foram assinadas na mesma data, esta última representa ato administrativo com vício de competência, considerando que, em 20/09/2019, o Sr. Paulo Donizete encontrava-se afastado de suas funções em virtude de férias e com substituto formalmente designado.

26. Ressaltou que 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.

27. Sendo assim, concluiu pela **manutenção da irregularidade e aplicação de multa ao responsável.**





28. Conforme se observa nas evidências que embasaram o presente achado apontadas no relatório preliminar (Doc. nº 12302/2023, fls. 315/317), de fato, não consta na documentação relativa à formalização do 4º aditivo contratual, assinado em 20/09/2019, a comprovação da vantajosidade da prorrogação, em desconformidade com o disposto no art. 57, II e § 2º da Lei 8.666/1993.

29. Diante disso, impende destacar que, a despeito da autorização legal para prorrogação da vigência de contratos de serviços de natureza continuada, sua formalização depende da observância dos requisitos previstos na lei, o que não se verificou no presente caso.

30. Com relação à responsabilização do Sr. **Marcos de Barros Pachedo**, que ocupou o cargo de diretor executivo em substituição, pelo período de 16/09/2019 a 30/09/2019, ocasião em que foi formalizado o 4º termo aditivo de prazo estendendo a vigência do aludido contrato, **este órgão ministerial** entende que a condição de gestor não pode servir de substrato para responsabilização automática por eventuais irregularidades ocorridas na gestão, sobretudo quando envolve a participação de diversos setores do órgão.

31. Isso porque, o defendente exerceu o cargo, em substituição, por 14 dias, não se mostrando razoável sua responsabilização automática pela condição de gestor. Nesse sentido, cita-se recente decisão deste Tribunal em caso semelhante:

Responsabilidade. Ordenador de despesas. Individualização de conduta e demonstração de nexos causal. Acompanhamento contratual. Responsabilização de subordinados.

1. O ordenador de despesa pode ser penalizado pelos atos dos seus subordinados, por ser responsável por decidir sobre a conveniência e

oportunidade efetivas acerca de procedimentos administrativos e possuir o dever de escolher seus auxiliares diretos com esmero, sob pena de responder por culpa in vigilando e/ou culpa in elegendo, todavia, **no âmbito de todo processo de controle externo é necessário que se faça a individualização de suas condutas e demonstração do respectivo nexos causal com a ocorrência de possíveis irregularidades, com o intuito de evitar a responsabilização automática pelo simples fato de que o agente público exerceu uma função de direção.**

2. Não é razoável exigir do gestor público que saiba, de forma minuciosa, se todos os serviços realizados nos órgãos públicos





estão sendo efetuados integralmente e de forma satisfatória, cabendo **identificar a existência e a atuação de subordinados auxiliares na consecução dos objetos da administração pública**, como no acompanhamento e fiscalização de um contrato de concessão, com objeto específico, que exija formação acadêmica para maior compreensão.

3. Exigir do gestor público uma checagem minuciosa e técnica de todas informações e particularidades que envolvem a execução de serviços contratados, para efeito de pagamento, pode inviabilizar e obstruir as demais atividades da administração municipal e a implantação de políticas públicas necessárias para o alcance do bem comum dos munícipes. (Pedido de Rescisão. Relator: Conselheiro Antonio Joaquim. Acórdão nº 343/2022-TP. Julgado em 02/08/2022. Publicado no DOC/TCE-MT em 12/08/2022. Processo nº 10.857-0/2020).

32. Diante disso, pelas razões acima expostas, **este órgão ministerial entende que, embora constatada a ocorrência da irregularidade, não cabe a responsabilização do diretor executivo em substituição pela situação descrita**, dadas as condições em que o fato se concretizou, sendo incabível sua responsabilização automática pela condição de gestor.

33. O Sr. **Paulo Donizete da Costa**, em sua **defesa** (Doc. nº 529059/2024), afirmou 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.

34. Justificou que a autarquia estava em seus primeiros anos 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 se percebeu que era impossível dar conta da limpeza urbana sem a referida mão de obra, defendendo que até aquele momento o serviço não era prestado da forma como poderia ser, em benefício da população cacerense.

35. Esclareceu que o Aditivo nº 003/2019 previu um aumento de apenas 5% no valor do contrato, justificado pela ampliação dos serviços, enquanto o Aditivo nº 004/2019 prorrogou a vigência do contrato para garantir a continuidade de serviços essenciais de saneamento.





36. Frisou que os termos aditivos foram firmados por extrema necessidade e em sintonia com o princípio da eficiência, justificando que 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.

37. Defendeu a necessidade de que se oportunize a produção de prova testemunhal e de depoimento pessoal, citando artigo e entendimentos doutrinários acerca das decisões dos Tribunais de Contas.

38. Além disso, destacou as 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.

39. A **Secex** refutou as alegações defensivas, esclarecendo que a irregularidade relatada foi referente às sucessivas prorrogações contratuais sem a comprovação de que eram de fato a melhor alternativa para atender as necessidades da autarquia.

40. Registrou que os argumentos apresentados pelo gestor justificam a necessidade de 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.

41. Quanto à possibilidade de produção de prova testemunhal mencionou que a decisão pela autorizativa ou negativa é competência exclusiva do Relator, nos termos do art. 107 do RI/TCE-MT. Ao final, concluiu pela **manutenção da irregularidade e aplicação de multa ao responsável.**





42. Conforme se observa nas evidências que embasaram o presente achado apontadas no relatório preliminar (Doc. nº 12302/2023, fls. 318/321), de fato, não consta na documentação relativa à formalização do 5º aditivo contratual, assinado em 18/09/2020 a comprovação da vantajosidade da prorrogação.

43. Todavia, como se verifica no referido aditamento, **o responsável por sua assinatura foi o Sr. Junior Cezar Dias Trindade**, ocupante do cargo de diretor executivo no período de 09/06/2020 a 14/01/2021. Corrobora com tal fato, a **informação constante do relatório preliminar de que o Sr. Paulo Donizete da Costa esteve no cargo pelo período de 14/01/2016 a 08/06/2020**, data anterior a assinatura do termo.

44. Sendo assim, **restou comprovado que ao ora responsabilizado não cabe a imputação do presente achado, uma vez ausente o nexo de causalidade que vincula a conduta ao resultado.**

45. Diante disso, em desacordo com o entendimento da equipe de auditoria, o **Ministério Público de Contas manifesta-se pelo afastamento do achado 01** (irregularidade HB16).

2.1.2. Achado nº 02: Extrapolação dos limites anuais de valores estabelecidos no contrato.

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

Responsáveis:

Junior Cezar Dias Trindade
Lauro Luiz de Alcântara Silva
Maria Aparecida Nepomuceno dos Santos Silva
Odiner Gonçalves de Sá
Paulo Donizete da Costa

46. Segundo consta na **análise preliminar:**

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.

47. Conforme apurado, apesar dos valores contratualmente estipulados, mesmo em bases anuais, houve o pagamento de despesas em valores superiores às parcelas autorizadas, como demonstrado na Tabela 1: Execução mensal do contrato, fls. 14/15 do relatório (Doc. nº 511053/2024).

48. A Secex registrou que no 4º e 5º ano de execução do contrato os valores anuais executados foram maiores que os limites fixados, esclarecendo que 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.

49. O Sr. Paulo Donizete da Costa, em sua defesa (Doc. nº 529059/2024), alegou 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.

50. Aduziu que, apesar da previsão de pagamento mensal, a análise, 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.

51. A Secex não acolheu as justificativas apresentadas, consignando que, conforme demonstrado no relatório técnico preliminar, mesmo avaliando-se os valores de execução do contrato em períodos anuais, verificou-se que ao final do 4º e 5º ano de vigência houve excessos de execução de R\$ 182.645,95 e R\$ 343.770,73, respectivamente.

52. Ressaltou, conforme bem salientado pela própria defesa, que todas as situações que representem justificativas aptas a alterar os valores do contrato devem ser objeto de aditivação, o que de fato ocorreu. No entanto, mesmo assim, os limites anuais de execução foram extrapolados. Sendo assim, concluiu pela **manutenção do apontamento e aplicação de multa ao responsável.**





53. E **defesa conjunta** (Doc. nº 526150/2024), os **Srs. Júnior Cezar Dias Trindade e Odiner Gonçalves de Sá**, preliminarmente, pugnaram pelo reestabelecimento do prazo de defesa, diante da necessidade de acesso ao relatório técnico de análise de manifestação prévia (Doc. Eletrônico nº 511051/2024), o qual é citado no bojo do relatório técnico preliminar, sem, todavia, ter sido oportunizado conhecimento aos requeridos, haja vista que referido relatório tido como apêndice, não acompanhou os ofícios de intimação, não permitindo assim o exercício do contraditório e ampla defesa na forma preconizada pela Carta Constitucional.

54. Discordaram do presente apontamento, alegando que 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.

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

56. Nessa linha, acrescentaram que 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.

57. Em outro tópico da defesa, pontuaram que a equipe técnica deixou de inserir os meses de dezembro/2017, abril/2019 e abril/2020, o que acabou por promover equívoco ao longo de toda a construção, visto que apenas considerou 11 meses de saldo no segundo e terceiro período (anos), como demonstrado na tabela apresentada as fls. 14/15 da manifestação.

58. A **Secex** não acolheu as razões defensivas, pontuando que, embora deva-se reconhecer a volatilidade dos valores estimados do contrato, sujeito a alterações decorrentes de fatores externos à sua execução, essas





majorações devem ser positivadas mediante aditivamente, o que de fato ocorreu, dentro da execução do contrato nº 09/2017.

59. Reforçou 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 do 4º e 5º ano houve excesso de execução.

60. Sendo assim, **concluiu pela manutenção da irregularidade com aplicação de multa aos responsáveis.**

61. Em sua **defesa** (Doc. nº 539086/2024), o **Sr. Lauro Luiz de Alcântara Silva** abordou os dois achados que lhe foram atribuídos de forma conjunta (HB16 e JB01).

62. De início, enfatizou o valor estimativo dos contratos administrativos, tendo em conta que diversos fatores podem influenciar a variação do valor mensal e conseqüente alteração no valor anual contratado, acrescentando ser essencial garantir a flexibilidade e a conseqüente adequação do contrato,

63. Quanto ao pagamento de diárias sem respaldo contratual, conforme ocorrido, pontou que a existência de justificativa para concessão das diárias solicitadas afasta qualquer alegação de enriquecimento ou prejuízo ao erário por parte defendente.

64. Alegou que os atos ilegais apontados pela equipe técnica antecedem o exercício do defendente como assessor financeiro da Autarquia Águas do Pantanal, fevereiro de 2017, não podendo ser responsabilizado por tais atos, em respeito analogicamente ao Princípio da Individualização da Pena, prescrita no artigo 5º, inciso XLVI, da Constituição Federal.

65. Mencionou que a contratação (adesão de ata), entre Autarquia Águas do Pantanal e a Cooperativa, ocorreu em 2017, concluindo que se evidenciadas as supostas irregularidades, estas devem ser diretamente ligadas àqueles que celebraram o contrato administrativo.





66. Salientou 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 verificada somente gestão desorganizada do Contrato Administrativo nº 09/2017, o que, por si só, não é suficiente para se imputar a prática de qualquer ato de improbidade administrativa.

67. Ressaltou 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.

68. Em outro ponto da defesa, reforçou a ausência denexo de causalidade, pois os atos não decorreram de forma direta e imediata de sua conduta, razão pela qual não pode ser penalizado. Diante disso, requereu o arquivamento da representação de natureza interna, em caso de entendimento diverso, a exclusão de quaisquer penalidades impostas, em razão da ausência de irregularidades no exercício do cargo.

69. A **Secex** refutou as alegações defensivas, pontuando, quanto ao achado nº 2, que restou 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 no 4º e 5º ano de vigência do Contrato nº 09/2017.

70. Nessa linha, esclareceu que, em situações ordinárias, deveria haver o aditamento de valor do contrato, para contemplar as parcelas excedentes executadas. No entanto, neste 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.





71. Com relação ao achado nº 4, registrou que 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.

72. Frisou que as irregularidades identificadas dizem respeito à execução do contrato, e não a sua celebração. Sendo assim, 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, sendo estes causados pelos gestores da época em que os atos foram praticados.

73. Ademais, a Secex destacou que (fls. 84):

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.

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

74. Diante disso, refutou 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.

75. Ao final, a **Secex** concluiu pela **manutenção das irregularidades** (HB16, achado nº 02, e JB01, achado nº 04), **aplicação de multas e imputação de débito ao responsabilizado** (JB01, achado nº 04).





76. Em sua **defesa** (Doc. nº 529170/2024), a Sra. **Maria Aparecida Nepomuceno dos Santos Silva** abordou os dois achados que lhe foram atribuídos de forma conjunta (HB16 e JB01).

77. Alegou que os atos ilegais apontados pela equipe técnica antecedem a gestão da defendente, não podendo ser responsabilizada por tais atos, em respeito analogicamente ao Princípio da Individualização da Pena, prescrita no artigo 5º, inciso XLVI, da Constituição Federal.

78. Informou que assumiu o cargo de Diretora Executiva da Águas do Pantanal, em janeiro de 2021, por indicação da Prefeita Eliene Liberato. Ressaltou que de 2017, data do contrato base, até o último termo aditivo (setembro de 2021), ocasião em que ocorreu o término da vigência máxima de 60 meses prevista para o contrato, foram aproximadamente 5 anos surtindo efeitos, sendo rescindido somente no ano de 2021, na gestão e por determinação da então diretora, o que no seu entender, demonstra sua boa-fé.

79. Alegou que, ao assumir o cargo, adotou medidas eficazes, transparentes, buscou informações pertinentes, orientações, foi ao MPE e ao TCE, e realizou grande um trabalho durante os em meses que esteve na gestão da autarquia, cortando onde era possível, sanando os problemas identificados, melhorando, otimizando a parte de gestão administrativa, assim como a parte operacional, fiscalizando os contratos, com sua equipe e os responsáveis diretos, exigindo relatórios, entre outras ações.

80. Salientou 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 verificada somente gestão desorganizada do contrato administrativo nº 09/2017, o que, por si só, não é suficiente para se imputar a prática de qualquer ato de improbidade administrativa.

81. Em outro ponto da defesa, ressaltou a ausência de nexo de causalidade, pois os atos não decorreram de forma direta e imediata da conduta





da defendente, razão pela qual não pode ser penalizada. Reforçou que foi a última diretora na gestão do contrato em questão, o qual estava em vigência havia 5 anos, e tomou todas as medidas, em meses, para realização de nova contratação para os serviços.

82. Frisou 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.

83. Diante disso, requereu o arquivamento da representação de natureza interna, em caso de entendimento diverso, a exclusão de quaisquer penalidades impostas, em razão da ausência de irregularidades no exercício do cargo.

84. A **Secex** refutou as justificativas apresentadas, esclarecendo que, ao contrário do que afirma a defesa, as irregularidades identificadas não foram continuadas, mas sim reiteradas. Isso porque, 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 conhecidos, estavam sendo desrespeitados e poderiam parar de sê-lo, no caso de atuação diligente da nova gestão.

85. Nesse contexto, explicou que os achados de auditoria relatam uma 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 justificativas positivadas nos autos e em nenhum momento previstas no termo de contrato inicial ou seus aditivos.

86. Salientou que o contrato em questão não pode 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.





87. Além disso, pontuou que mesmo com a atualização dos valores anuais do Contrato Administrativo nº 09/2017 mediante o uso desses dispositivos legalmente previstos, os valores anuais executados no 4º e 5º ano de sua vigência ultrapassaram os originalmente fixados.

88. Com relação ao achado nº 4, refutou as justificativas apresentadas, 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.

89. Para mais, registrou que a alegação de ausência denexo de causalidade da gestora não merece prosperar, mostrando-se tentativa de caracterizar as irregularidades ocorridas na gestão como consequência de fatos e agentes de gestões anteriores. Acrescentou que as irregularidades identificadas nos achados de auditoria nº 2 e 4 foram decorrência de inobservâncias reiteradas aos parâmetros de execução fixados para o período.

90. Ao final, a **Secex** concluiu pela **manutenção das irregularidades** (HB16, achado nº 02, e JB01, achado nº 04), **aplicação de multas e imputação de débito ao responsabilizado** (JB01, achado nº 04).

91. De início, cumpre esclarecer que os defendentes apresentaram justificativas semelhantes para a irregularidade HB16 (achado nº 02), razão pela qual proceder-se-á a análise de forma conjunta.

92. Dito isso, impende destacar que o cerne da irregularidade não está na possibilidade ou não de alteração contratual, o que, como sabido, é autorizado por lei, arts. 57 e 65, Lei nº 8.666/93, mas sim a observância dos requisitos normativos previstos por ocasião dos aditamentos, assim como durante a execução contratual, o que não ocorreu.

93. Isso porque, como amplamente demonstrado pela Secex, durante toda a execução do Contrato nº 09/2027 não foram observados os parâmetros definidos no referido instrumento, tendo em conta a execução mensal sucessiva de valores superiores aos previstos no contrato, resultando em excessos de execução anual, assim como o pagamento reiterado de diárias sem justificativas





positivadas nos autos e não previstas no termo de contrato inicial ou seus aditivos.

94. Como se observa na Tabela 1, fls. 14/15 do relatório preliminar (Doc. nº 511053/2024), comparando-se o valor das parcelas mensais reajustadas, sendo R\$ 337.440,78 (4º termo) e R\$ 351.613,29 (5º termo), ainda se considerada a periodicidade anual, restou comprovado que os valores anuais executados excederam os fixados em cada aditivo.

95. No caso, os ocupantes dos cargos de diretor executivo da autarquia, Sr. Paulo Donizete da Costa, período de 14/01/2016 a 08/06/2020, Sr. Júnior Cezar Dias Trindade, período de 09/06/2020 a 14/01/2021, e Sra. Maria Aparecida Nepomuceno dos Santos Silva, período de 15/01/2021 a 31/12/2021, foram responsabilizados por autorizar o pagamento de despesas em valores superiores ao valor mensal previsto no contrato, ocasionado a extrapolação do valor anual contrato, conforme se verifica nas imagens abaixo reproduzidas, respectivamente:

Competências	Ordens de Pagamento	Doc. Eletrônico N°
out/19	946/2019	12328/2023;fl. 100
nov/19	1047/2019	12328/2023;fl. 139
dez/19	212/2020	12328/2023;fl. 177
jan/20	215/2020	12328/2023;fl. 215
fev/20	219/2020	12328/2023;fl. 256
mar/20	317/2020	12328/2023;fl. 293

Competências	Ordens de Pagamento	Doc. Eletrônico N°
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





Competências	Ordens de Pagamento	Doc. Eletrônico N°
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

Fonte: Imagem extraída do Doc. nº 511053/2024, fls. 16/18.

96. Já os ocupantes dos cargos de assessor financeiro da autarquia, Sr. Odiner Gonçalves de Sá, fevereiro de 2017 a janeiro de 2021, e Sr. Lauro Luiz de Alcântara Silva, a partir de fevereiro de 2021, por serem os agentes responsáveis pela liquidação das despesas, conforme se verifica nas imagens abaixo reproduzidas, respectivamente:

Competências	Nota Fiscal	Doc. Eletr. N°	Nota de Liquidação	Doc. Eletr. N°
out/19	14864/2019	12328/2023;fl. 106	596/1/2019	12328/2023;fl. 103
nov/19	15171/2019	12328/2023;fl. 143	677/1/2019	12328/2023;fl. 142
dez/19	15434/2020	12328/2023;fl. 181	51/1/2020	12328/2023;fl. 180
jan/20	15522/2020	12328/2023;fl. 219	108/1/2020	12328/2023;fl. 218
fev/20	15691/2020	12328/2023;fl. 260	172/1/2020	12328/2023;fl. 259
mar/20	16000/2020	12328/2023;fl. 297	206/1/2020	12328/2023;fl. 296
ago/20	17549/2020	12328/2023;fl. 437	513/1/2020	12328/2023;fl. 434
set/20	17758/2020	12339/2023;fl. 22	544/1/2020	12339/2023;fl. 21
out/20	17937/2020	12339/2023;fl. 41	592/1/2020	12339/2023;fl. 39
nov/20	18444/2020	12339/2023;fl. 82	676/1/2020 e 675/1/2020	12339/2023;fl. 79 e 88
dez/20	18458/2021	414604/2024;fl. 17	22/1/2021	414604/2024;fl. 16

Competências	Nota de Liquidação	NL (Doc. Eletr. N°)
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

Fonte: Imagem extraída do Doc. nº 511053/2024, fls. 19/21.

97. Diante disso, o **Ministério Público de Contas**, em consonância com a Secex, **manifesta-se pela manutenção do achado nº 02** (irregularidade HB16), pois, praticado, no mínimo, com erro grosseiro, sendo legítima a aplicação de multa legal e regimental aos responsáveis, nos termos no art. 75, III, da Lei Orgânica do TCE-MT c/c art. 327, II, do RI/TCE-MT (Resolução Normativa nº 16/2021).

2.1.3. Achado nº 03: Ineficiência no acompanhamento e fiscalização da execução contratual pelo representante da Administração especialmente designado.

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).

Responsável:

Odiner Gonçalves de Sá

98. Segundo consta na análise preliminar, o fiscal do contrato emitiu quadrimestralmente os relatórios de acompanhamento de contrato. Todavia, verificou-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”.

99. Conforme observado pela Secex, o fiscal não detalhou quais análises realizou nem indicou quaisquer ocorrências relacionadas com a execução do contrato, mesmo havendo, não mencionou à existência de controle de frequência dos cooperados que prestavam serviços para a Águas do Pantanal, para mitigar o risco de pagamentos a cooperados inexistentes ou que não cumpriam integralmente seus horários.

100. Em sua **defesa** (Doc. nº 526150/2024), o Sr. Odiner Gonçalves de Sá discordou do apontamento que teve como justificativa a complexidade do





contrato, sem indicar qualquer deficiência da prestação efetivamente constatada por outro meio, mesmo após auditoria e investigação por parte do Ministério Público.

101. Destacou que a investigação do Ministério Público inicialmente buscava apurar eventual pagamento a cooperados 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.

102. Argumentou que o fato de os relatórios serem simples, não comprova 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.

103. Quanto ao estorno de parte de pagamentos efetuados, esclareceu que cada coordenador de equipe era o responsável por informar a cooperativa, para inclusão na folha de pagamento mensal, a quantidade de horas trabalhadas inclusive horas extras. Acrescentou que tal fato não foi relatado nos laudos de fiscalização pois o assunto não se referia a relação autarquia/cooperativa, mas sim de falha na parte administrativa da autarquia, prontamente resolvida.

104. A **Secex** refutou as justificativas apresentadas, reiterando a análise realizada no relatório de análise da manifestação prévia, anexo ao relatório técnico preliminar (Doc. nº 511051/2024).

105. Citou que 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.

106. Frisou que as versões sintéticas apresentadas, sozinhas, com mera declaração de que os serviços foram regularmente prestados, não são





suficientes para corroborar a argumentação apresentada. Ao final, concluiu pela **manutenção do apontamento e aplicação de multa ao responsável.**

107. No caso, da análise dos relatórios de acompanhamento da execução contratual elaborados pelo fiscal responsável pela fiscalização do objeto do Contrato nº 07/2019, pode-se concluir que não houve efetiva atuação na função, sobretudo dada a ausência menção a ocorrências relacionadas com a sua execução.

108. Nessa linha, é farta a jurisprudência desta Corte de Contas quanto à forma de atuação do fiscal designado para o acompanhamento da execução contratual, cita-se:

Contrato. Designação de fiscal. Requisitos. Relatórios. 1. A designação de servidores para o exercício da função de fiscal de contrato deve ocorrer em momento prévio ou, no máximo, no início da vigência contratual, por meio de portaria específica ou instrumento equivalente, devidamente publicado, contendo dados como nome do servidor, números do contrato e do processo administrativo, nomes das partes, descrição sucinta do objeto e prazos, imputando responsabilidade e dando a devida ciência ao servidor para que acompanhe de forma efetiva o contrato indicado.
2. A designação do fiscal de forma generalizada, indicando-se um único servidor de cada secretaria para acompanhar todos os contratos, não garante o cumprimento efetivo do acompanhamento e fiscalização da execução contratual, podendo gerar inobservância do disposto na lei.
3. **Os relatórios elaborados pelos fiscais de contratos devem conter informações substanciais quantitativas e qualitativas sobre o recebimento do objeto contratual, não bastando a simples anotação do objeto, sendo necessário conter informações específicas, incluindo atividades do prestador de serviços ou relação/relatório analítico dos materiais recebidos pelo setor responsável pela guarda e distribuição.**
(Representação de Natureza Externa. Relator: Conselheiro Antonio Joaquim. Acórdão nº 546/2022 – Plenário Virtual. Julgado em 07/10/2022. Publicado no DOC/TCE- -MT em 19/10/2022. Processo nº 1.281-5/2016).

109. A despeito disso, cabe aqui destacar que o presente achado **assemelha-se ao achado nº 02 (irregularidade HB16)**, que também foi **atribuído ao Sr. Odiner Gonçalves de Sá**, dado que a ineficiência no acompanhamento e fiscalização da execução contratual contribuiu para a ocorrência de falhas durante a execução, na **condição de agente responsável pela liquidação das despesas**, ocasionando a extrapolação dos limites de valores anuais do contrato,





assim como ao **achado nº 04 (irregularidade JB01)** relativo ao pagamento de despesas não previstas no contrato, **razão pela qual este órgão ministerial entende que não cabe a sua responsabilização pelo presente apontamento, por caracterizar *bis in idem*.**

110. Diante disso, em desacordo com o entendimento da equipe de auditoria, o **Ministério Público de Contas manifesta-se pelo afastamento do achado nº 03 (irregularidade HB15).**

2.1.4. Achado nº 04: Pagamentos de diárias sem respaldo contratual.

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).

Responsáveis:

Junior Cezar Dias Trindade
Lauro Luiz de Alcântara Silva
Maria Aparecida Nepomuceno dos Santos Silva
Odiner Gonçalves de Sá
Paulo Donizete da Costa

111. Analisados os relatórios de prestação de contas dos serviços realizados, a equipe de auditoria constatou diversos pagamentos a título de "diárias", como demonstrado nas Figuras 3, 4 e 5, fls. 27/29 do relatório (Doc. nº 511053/2024). Todavia, não restou demonstrado qualquer embasamento contratual para tais pagamentos, sendo que as atividades pagas com diárias não estavam contempladas no contrato.

112. Conforme apurado na análise preliminar, a prestação dos serviços prevista no contrato tinha periodicidade mensal, abrangendo 220 horas por mês, não havendo qualquer referência a serviços executados por dia.

113. Reforçando o caráter ilegal das despesas, destacou a inexistência de 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.

114. Apresentou um quadro demonstrando os valores despendidos a título de pagamento de "diárias", bem como o percentual destas em relação ao





executado no mês, fls. 31/32 do relatório (Doc. nº 511053/2024), evidenciando, que, 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.

115. Ressaltou que 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), conforme demonstrado no quadro apresentado às fls. 32/33.

116. O Sr. Paulo Donizete da Costa, em sua defesa (Doc. nº 529059/2024), alegou que o pagamento de diárias, apesar de não previsto explicitamente no contrato, foi realizado com base em solicitações e comprovações de necessidade apresentadas pela cooperativa contratada, dentro da razoabilidade e visando a eficiência dos serviços públicos.

117. Salientou que as contas foram aprovadas pelo TCE-MT no período de gestão do defendente, demonstrando a regularidade dos pagamentos.

118. Amparado no princípio do fruto da árvore envenenada e nos princípios constitucionais, alegou que a falta de notificação adequada e a ausência de contraditório e ampla defesa são vícios insanáveis que macularam todo o procedimento, devendo ser declarados nulos de pleno direito. Isso porque, o defendente não foi ouvido durante a elaboração do relatório requisitado pelo Promotor de Justiça, documento este que fundamentou as alegações das supostas irregularidades a ele apontadas.

119. Após análise das justificativas apresentadas, a **Secex** mencionou que a defesa admitiu que o pagamento de diárias não estava previsto no Contrato nº 09/2017. No entanto, não apresentou elementos probatórios referentes as solicitações.

120. Além disso, frisou que a aprovação das contas de um determinado gestor referentes a um determinado exercício não exime o Tribunal de Contas de fiscalizar atos de gestão praticados no mesmo período e que não tenham sido objeto de apuração conclusiva anterior.





121. Acerca do argumento embasado no princípio do fruto da árvore envenenada, a Secex reforçou que tal alegação foi objeto de análise por ocasião do relatório técnico preliminar (anexo do relatório técnico preliminar, Doc. nº 511051/2024, fls. 68), nos termos abaixo reproduzidos:

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.

122. Sendo assim, concluiu pela **manutenção da irregularidade, com aplicação de multas e imputação de débito ao responsabilizado.**

123. Como bem abordado pela Secex, a alegada nulidade não merece prosperar, tendo em vista que o defendente confunde a fase instrutória do procedimento investigativo conduzido pelo Ministério Público Estadual, da qual se originou o relatório questionado, que foi arquivado em razão da ausência da prática de atos que configurassem crime de improbidade administrativa, com o processo iniciado neste Tribunal, o qual se encontra em fase instrutória, na qual está sendo assegurada o pelo exercício ao contraditório e ampla defesa, tanto em relação ao relatório técnico para manifestação preliminar quanto ao relatório técnico preliminar, motivo pelo qual tal alegação não merece prosperar.





124. Em **defesa conjunta** (Doc. nº 526150/2024), os **Srs. Júnior Cezar Dias Trindade e Odiner Gonçalves de Sá** discordaram do apontamento, alegando que 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.

125. Acrescentou que, 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, 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.

126. Nessa linha, salientou que, ainda que evidente a necessidade de pagamento pelos dias trabalhados por cooperados que por motivos diversos não completavam o mês de labor, 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.

127. Analisada a defesa, reforçando apontamento constante do relatório preliminar, a **Secex** mencionou 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.

128. Diante disso, na ausência de novos esclarecimentos aptos a clarificar a natureza dos pagamentos realizados a título de diárias, concluiu pela **manutenção da irregularidade, com aplicação de multas e imputação de débito aos responsabilizados.**

129. Quando à **Sra. Maria Aparecida Nepomuceno dos Santos Silva** e ao **Sr. Lauro Luiz de Alcântara Silva**, aos quais foi imputada responsabilidade pelo presente achado, os responsabilizados abordaram as irregularidades que lhes foram atribuídas (HB16 e JB01) de maneira conjunta, conforme tratado no item 2.1.2 deste parecer, razão pela qual a íntegra de suas manifestações, bem como a análise técnica constam do referido item, ocasião em que a **Secex** concluiu pela





manutenção da irregularidade, com aplicação de multas e imputação de débito aos responsabilizados (JB01, achado nº 04).

130. Isto posto, cabe aqui reproduzir o quadro apresentado no relatório técnico conclusivo (Doc. nº 545043/2024), no qual foi discriminado o dano e o valor a ser ressarcido, no montante de R\$ 276.283,17, dividido solidariamente entre os responsáveis relacionados, e considerando ainda as datas de pagamento informadas como equivalentes as 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	70.388,35
	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	
1. Junior Cezar Dias Trindade 2. Odiner Gonçalves de Sá	5.713,94	15/04/2020	105.147,73
	1.969,88	24/06/2020	
	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	
1. Maria Aparecida Nepomuceno dos Santos Silva 2. Odiner Gonçalves de Sá	44.185,20	30/12/2020	22.388,58
	22.388,58	20/01/2021	
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	
TOTAIS	276.283,17		276.283,17

Fonte: Imagem extraída do Doc. nº 545043/2024, fls. 108.

131. Consoante exposto, o objeto do contrato abrangeu as atividades de conservação de áreas públicas, oficial de serviços gerais I e II, auxiliar de manutenção e conservação de máquinas I e II, auxiliar operacional administrativo, com periodicidade mensal.





132. Como visto, apesar de não previstas explicitamente no contrato, foram realizadas despesas com diárias, conforme se verifica nos relatórios de prestação de contas e notas fiscais que embasaram o presente apontamento (Documentos Digitais 12302/2023, 12306/2023, 12328/2023, 12339/2023 e 414604/2024).

133. De fato, restou demonstrado que a execução contratual não observou o disposto na norma de regência (art. 66 da Lei nº 8.666/93), o que, por si só, enseja a responsabilização dos que contribuíam para sua ocorrência, cabendo aplicação de multa aos responsáveis, com fundamento no art. 327, inciso II, da Resolução nº 16/2021 (Regimento Interno do TCE/MT) e art. 75, III da LC nº 269/2007 (Lei Orgânica TCE/MT).

134. Isso porque, inegável que a conduta dos responsabilizados, revestiu-se de dolo ou erro grosseiro para fins de aplicação de multa, nos termos do art. 28 da LINDB.

135. Todavia, impende destacar que, **ainda que tenha havido o pagamento de despesas de forma irregular, não se tem evidências de que os serviços não foram efetivamente prestados, o que caracterizaria o dano e o consequente dever restituição ao erário.** Ressalta-se ainda que o ente público não pode se eximir do pagamento dos serviços prestados pelo contratado, salvo em casos de má-fé, visto que configuraria enriquecimento ilícito da Administração.

136. Dessa forma, considerando o **princípio da verdade real**, que norteia os processos de controle externo, na medida em que nesses processos o direito probatório deve sempre ser direcionado à busca da verdade material ou real, **a condenação à restituição de valores ao erário deve amparar-se em fato sobre o qual não paire dúvidas acerca da ocorrência do dano.**

137. No caso, repisa-se, apesar da realização de pagamentos a título de “diárias” sem amparo contratual, **este órgão ministerial entende que, embora constatada a ocorrência da irregularidade, tal fato não se mostra suficiente para amparar o dever de restituição de valores ao erário apontado pela equipe de auditoria.**





138. Sendo assim, o **Ministério Público de Contas**, em parcial consonância com a Secex, **manifesta-se pela manutenção do achado nº 04** (irregularidade JB01), pois, praticado, no mínimo, com erro grosseiro, sendo legítima a aplicação de multa legal e regimental aos responsáveis, nos termos no art. 75, III, da Lei Orgânica do TCE-MT c/c art. 327, II, do RI/TCE-MT (Resolução Normativa nº 16/2021).

139. Por fim, em estrita observância à norma regimental e aos princípios do contraditório e da ampla defesa, este órgão ministerial manifesta-se pela **notificação dos responsáveis** para, querendo, apresentar **alegações finais**, com base no art. 110 do RI/TCE-MT, sendo **cabível o julgamento regular com ressalvas da presente Tomada de Contas Especial**, com fulcro no art. 163 do RI/TCE-MT.

3. MANIFESTAÇÃO MINISTERIAL

3.1. ANÁLISE GLOBAL

140. Trata-se de **Tomada de Contas Especial fruto da** conversão de Representação de Natureza Interna instaurada pela 2ª Secretaria de Controle Externo em face da Autarquia Municipal do Serviço de Saneamento Ambiental Águas do Pantanal por supostas irregularidades na execução do Contrato Administrativo nº 09/2017, pactuado com a Cooperativa de Trabalho dos Prestadores de Serviços – COOPERSERR'S.

141. Após a conversão da RNI em TCE, em homenagem aos princípios constitucionais do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, os responsáveis foram **citados** e apresentaram **defesa**.

142. A **Secex** concluiu pelo julgamento irregular das contas referentes a execução do Contrato nº 09/2017, nos termos do inciso II do art. 164 do RI/TCE-MT, bem como pela determinação de restituição de valores ao erário municipal aos responsáveis, de modo solidário. Além disso, pela aplicação da multa prevista no art. 328, assim como da multa prevista no art. 327, II, do RI/TCE-MT, aos responsabilizados pelas irregularidades mantidas, nos moldes discriminados no relatório conclusivo.





143. O **Ministério Público de Contas**, entendeu pela **manutenção dos achados nº 02 (irregularidade HB16) e nº 04 (irregularidade JB01)**, atribuídos aos Srs. Paulo Donizete da Costa, Junior Cezar Dias Trindade, Lauro Luiz de Alcântara Silva, Odiner Gonçalves de Sá e a Sra. Maria Aparecida Nepomuceno dos Santos Silva, **cabendo aplicação de multa aos responsáveis**, nos termos no art. 75, III, da Lei Orgânica do TCE-MT c/c art. 327, II, do RI/TCE-MT (Resolução Normativa nº 16/2021), bem como pelo **afastamento do achado nº 01 (irregularidade HB16) e nº 03 (irregularidade HB15)**.

144. Assim, foi exarado entendimento pela **regularidade com ressalvas da presente Tomada de Contas Especial**, com fulcro no art. 163 do RI/TCE-MT (Resolução Normativa nº 16/2021), **ressalvando-se a necessidade da intimação dos responsáveis para alegações finais** (art. 110 do RI/TCE-MT).

4. CONCLUSÃO

145. Diante do exposto, o **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**, no exercício de suas atribuições institucionais, manifesta-se:

a) pela **regularidade com ressalvas da presente Tomada de Contas Especial**, com fulcro no art. 163 do RI/TCE-MT;

b) pela **manutenção dos achados nº 02 (irregularidade HB16) e nº 04 (irregularidade JB01)**, atribuídos aos Srs. Paulo Donizete da Costa, Junior Cezar Dias Trindade, Lauro Luiz de Alcântara Silva, Odiner Gonçalves de Sá e a Sra. Maria Aparecida Nepomuceno dos Santos Silva, bem como pelo **afastamento do achado nº 01 (irregularidade HB16) e nº 03 (irregularidade HB15)**;

c) pela **aplicação de multa aos responsáveis pelas irregularidades mantidas**, conforme discriminado neste parecer, nos termos no art. 75, III, da Lei Orgânica do TCE-MT c/c art. 327, II, do RI/TCE-MT (Resolução Normativa nº 16/2021);

d) pela **intimação dos responsáveis para, caso queiram, apresentarem alegações finais**, consoante impõe o art. 110 do RI/TCE-MT.





É o parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, em 28 de novembro de 2024.

(assinatura digital)¹
GUSTAVO COELHO DESCHAMPS
Procurador de Contas

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

