



<b>PROCESSO N.º</b>	<b>62.928-6/2023</b>
<b>DATA</b>	<b>9/11/2023</b>
<b>PRINCIPAL</b>	<b>SERVIÇO DE SANEAMENTO AMBIENTAL DE ÁGUAS DO PANTANAL</b>
<b>RESPONSÁVEIS</b>	<b>PAULO DONIZETE DA COSTA – DIRETOR PERÍODO DE 14/01/2016 A 08/06/2020</b> <b>JÚNIOR CÉZAR DIAS TRINDADE – DIRETOR PERÍODO DE 09/06/2020 A 14/01/2021</b> <b>ODINER GONÇALVES DE SÁ – ASSESSOR FINANCEIRO DA AUTARQUIA – FEV/2017 A JAN/2021</b> <b>MARIA APARECIDA NEPOMUCENO DOS SANTOS SILVA – DIRETORA PERÍODO DE 15/01/2021 A 31/12/2021</b> <b>LAURO LUIZ DE ALCÂNTARA SILVA – ASSESSOR FINANCEIRO A PARTIR DE FEVEREIRO DE 2021</b> <b>MARCOS DE BARROS PACHECO – DIRETOR EXECUTIVO EM SUBSTITUIÇÃO</b>
<b>ADVOGADOS</b>	<b>ALEXANDRE PACHECO QUIDÁ – OAB/MT Nº 15.376</b> <b>RICARDO QUIDÁ – OAB/MT Nº 2.625</b> <b>MAYKON VINICIUS DOURADOS – OAB/MT Nº 30.661</b> <b>SANDRYELE RAMOS – OAB/MT Nº 30.660</b> <b>MARIANA BRUNNER – OAB/MT Nº 34.154</b> <b>RICARDO AMBRÓSIO CURVO FILHO – OAB/MT Nº 22.120</b> <b>JULIANA SALES PAVINI – OAB/MT Nº 20.212</b> <b>BRUNO CORDOVA FRANÇA – OAB/MT 19.999/B</b>
<b>ASSUNTO</b>	<b>TOMADA DE CONTAS ESPECIAL</b>
<b>RELATOR</b>	<b>WALDIR JÚLIO TEIS</b>

## II. RAZÕES DO VOTO

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

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

I – (...);

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.





11 No âmbito deste Tribunal, a Tomada de Contas está embasada no art. 48 da Lei Complementar n.º 752/2022 – Código de Processo de Controle Externo do TCE/MT.

Art. 48 Tomada de contas especial é um processo devidamente formalizado pelo Tribunal de Contas ou a ele submetido, com rito próprio, podendo ser instaurado:

I - pelo Tribunal de Contas, nos casos de omissão na prestação de contas de todos aqueles que, obrigados a prestá-las, não o façam no prazo e na forma legal ou não reúnam em sua composição os elementos imprescindíveis à sua análise, conforme estabelecido em atos normativos do Tribunal de Contas;

II - pela autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, no âmbito do órgão ou da entidade jurisdicionada, para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos recursos públicos, da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, ou, ainda, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte danos ao erário;

III - pelo relator, na hipótese de identificação de indícios de dano ao erário, no curso de um processo de fiscalização sob sua relatoria, determinando sua conversão em tomada de contas especial, a fim de apurar responsabilidades, aplicar sanções cabíveis e promover o ressarcimento das despesas irregularmente efetuadas, inclusive com adoção de tutela provisória de urgência.

12 No atual Regimento Interno atualizado até a Emenda Regimental nº 7/2024, a Tomada de Contas é tratada no artigo 151 e parágrafos. Vejamos:

**Art. 151. Na hipótese de identificação de indícios de dano ao Erário, no curso de um processo de fiscalização, poderá o Relator determinar sua conversão em Tomada de Contas Especial, a fim de apurar responsabilidades, aplicar sanções cabíveis e promover o ressarcimento das despesas irregularmente efetuadas, inclusive com adoção de medidas cautelares.**

§ 1º Não caberá recurso da decisão que determina a conversão em Tomada de Contas, ressalvada a oposição de Embargos de Declaração.

§ 2º A Tomada de Contas Especial por Conversão será distribuída ao Relator que determinou a conversão e, no caso de decisão plenária, será distribuída ao Relator do processo originário. (grifei)

13 Em complemento, a matéria também é regida pela Resolução Normativa nº 24/2014, alterada pela Resolução Normativa n.º 27/2017.

14 Nessa perspectiva, uma vez que os requisitos para a sua admissibilidade foram satisfeitos, admito a presente Tomada de Contas e nos termos do art. 61 do Código de Processo de Controle Externo do Estado de Mato Grosso – CPCEX/MT, Lei Complementar nº 752/2022, passo à análise de mérito das irregularidades mantidas pela Secex, com as manifestações da defesa, as respectivas análises técnicas e, por último, o posicionamento do Ministério Público de Contas.





## 1. SÍNTESE DOS FATOS

15 A presente Tomada de Contas é decorrente do Contrato 09/2017 (fl. 289-301 do documento digital 12302/2023) que se originou da adesão, pelo Serviço de Saneamento Ambiental “Águas do Pantanal”, 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, de mão de obra de apoio às atividades operacionais subsidiárias".

16 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.

17 Dessa forma, o valor mensal ajustado foi de até R\$ 251.461,34 (duzentos e cinquenta e um mil, quatrocentos e sessenta e um reais e trinta e quatro centavos), correspondente a 78 (setenta e oito) colaboradores.

18 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% (vinte e cinco por cento), equivalente a um total mensal de R\$ 313.534,02 (trezentos e treze mil, quinhentos e trinta e quatro reais e dois centavos); 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% (dois inteiros e cinco centésimos percentuais) (R\$ 321.372,17).

19 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% (cinco por cento), totalizando o valor mensal em R\$ 337.440,78 (trezentos e trinta e sete mil, quatrocentos e quarenta reais e setenta e oito centavos).

20 O quarto Termo Aditivo (fl. 315 do Documento digital 12302/2023) prorrogou por mais 12 (doze) 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% (quatro inteiros e dois centésimos percentuais) o que resultou em um valor mensal de R\$ 351.613,29 (trezentos e cinquenta e um mil, seiscentos e treze reais e vinte e nove centavos).

## 2. MÉRITO





## 2.1. Irregularidade HB16. Contrato\_Grave\_16 (achado nº 1).

**RESPONSÁVEIS: MARCOS DE BARROS PACHECO – Diretor Executivo em Substituição; PAULO DONIZETE DA COSTA – Diretor Executivo Período 14/01/2016 a 08/06/2020**

**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.**

### 2.1.1. Relatório Preliminar Secex

21 De acordo com a equipe técnica, o Contrato Administrativo nº 09/2017 entre a Autarquia Municipal do Serviço de Saneamento Ambiental Águas do Pantanal e a Cooperativa de Trabalho dos Prestadores de Serviços – COOPERSERR'S, derivou da adesão à ARP nº 43/2017 e teve como objeto a "contratação de empresa especializada em Prestação de Serviços Gerais, para prestação de serviços de mão de obra de apoio às atividades operacionais subsidiárias".

22 Neste sentido, foram celebrados cinco termos aditivos ao contrato, porém, em razão do lapso temporal que gera a prescrição quinquenal, foram analisados neste processo somente os seguintes termos aditivos: Termo Aditivo nº 003/2019 (firmado em 1/7/2019); Termo Aditivo nº 004/2019 (firmado em 20/9/2019); Termo Aditivo nº 005/2020 (firmado em 18/9/2020)

23 Em análise a estes termos, a Secex constatou a inexistência de estudos e documentos que comprovem a vantajosidade econômica para a prorrogação do contrato somente nos Termos Aditivos nº 004/2019 e 005/2020, o que contraria os arts. 57, § 2º e 65 da Lei 8.666/1993.

24 Alegou que a Resolução de Consulta de nº 24/2016 dispõe que, "caso os aditamentos tenham sido feitos sem 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 como previsto na Lei 8.666/93."

### 2.1.2. Da Defesa do Responsável

#### 2.1.2.1. Defesa do Sr. Marcos de Barros Pacheco

25 Em resumo, o responsável alegou que, apesar de ter assinado o 4º Termo Aditivo





do Contrato nº 09/2009, quem de fato fez o acompanhamento e análise do referido termo foi o Sr. Paulo Donizete da Costa, uma vez que ele o substituiu no cargo de Diretor Executivo da Águas do Pantanal por 14 (quatorze) dias.

26 Afirmou ainda que este mesmo contrato havia sido prorrogado em três oportunidades até o momento, e nestas situações os gestores da autarquia à época haviam autorizado a realização, e que, conforme consta na publicação do referido termo em Diário Oficial, o responsável pelo aditivo é o Senhor Paulo Donizete da Costa.

27 Desta forma, arguiu que não pode ser responsabilizado por qualquer eventual irregularidade existente no Termo Aditivo nº 004/2019.

### **2.1.2.2. Defesa do Sr. Paulo Donizete da Costa**

28 O responsável alegou que os Termos Aditivos nº 003/2019 e 004/2019 foram firmados com base no aumento de demanda pelos serviços da autarquia e estavam em conformidade da lei. Quanto ao Termo Aditivo nº 003/2019, alegou que foi feita uma previsão de apenas 5% (cinco por cento) no valor, justificado pela ampliação dos serviços, enquanto o Termo Aditivo nº 004/2019 apenas prorrogou a vigência do contrato, e que a Águas do Pantanal teve suas contas aprovadas nesta Corte, o que demonstra que não há irregularidade na execução do contrato.

29 Alegou que a irregularidade aqui apontada se trata de um mero formalismo e que os aditivos estão 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. Diante disto, requereu o arquivamento do processo em epígrafe.

### **2.1.3. Do Relatório Técnico da Defesa**

#### **2.1.3.1. Da Análise da Defesa do Sr. Marcos de Barros Pacheco**

30 A Secex alegou que o argumento trazido pela defesa de que na verdade quem era o responsável pelo Termo Aditivo nº 004/2019 é o Sr. Paulo Donizete da Costa não deve prosperar, pois nos autos 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, pois na data de 20/09/2019, o Sr. Paulo estava afastado de suas funções e quem foi nomeado para o substituí-lo formalmente à





época foi o Sr. Marcos.

31 Em relação às demais argumentações trazidas na defesa, a Secex entende que mesmo alegando que apenas seguiu o que já vinha sendo feito nos aditivos anteriores e que o estudo já estava em estágio de elaboração também não devem prosperar, pois não são justificativas plausíveis pois não demonstram a vantajosidade nas prorrogações contratuais executadas.

32 Diante disso, a 2ª Secex se manifestou pela manutenção da irregularidade e aplicação de multa ao responsável.

#### **2.1.3.2. Da Análise da Defesa do Sr. Paulo Donizete da Costa**

33 A Secex entendeu que não deve prosperar o argumento de que 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.

34 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 Diante disso, a 2ª Secex se manifestou pela manutenção da irregularidade e aplicação de multa ao responsável.

#### **2.1.4. Do Parecer do Ministério Público de Contas**

36 O MPC então elaborou o Parecer de nº 5.257/2024, da lavra do Procurador de Contas Gustavo Coelho Deschamps, onde, em resumo, afirmou quanto ao Sr. Marcos de Barros Pacheco, que sua condição como Diretor Executivo em substituição por quatorze dias, não pode servir de substrato para responsabilização automática por eventuais irregularidades ocorridas na gestão, sobretudo quando envolve a participação de diversos setores do órgão.

37 Diante disso, entendeu que, embora constatada a irregularidade quanto ao Termo Aditivo nº 04/2019, 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.

38 Quanto ao Sr. Paulo Donizete da Costa, verificou que, na verdade, o responsável





pela assinatura do Termo Aditivo foi o Sr. Junior Cezar Dias Trindade, ocupante do cargo de diretor executivo no período de 09/06/2020 a 14/01/2021.

39 Afirmou ainda que este fato é corroborado pela própria Secex, pois consta no relatório técnico preliminar que o Sr. Paulo Donizete esteve no cargo de Diretor Executivo de 14/1/2016 a 8/6/2020, entretanto, o Termo Aditivo nº 005/2020 foi assinado dia 18/9/2020, data posterior à saída do responsável do cargo.

40 Diante disso, em desacordo com o entendimento da equipe de auditoria, o Ministério Público de Contas manifestou-se pelo afastamento da irregularidade HB16 (achado nº 1).

#### **2.1.5. Das Alegações Finais**

41 Apenas o Sr. Paulo Donizete da Costa apresentou alegações finais, onde reiterou os argumentos apresentados na defesa.

#### **2.1.6. Do Parecer do MPC quanto as Alegações Finais**

42 No Parecer nº 5.583/2024, o MPC ratificou o parecer anterior, visto que o responsável reiterou os argumentos apresentados na defesa.

#### **2.1.7. Conclusão do Relator**

43 Inicialmente, verifica-se que foram observados os requisitos de admissibilidade disciplinados pelo art. 5º da Lei Orgânica do Tribunal de Contas de Mato Grosso (LO-TCE/MT), c/c os arts. 151 e 205 RI-TCE/MT e inciso III do artigo 48 do CPCEX-MT, pois se trata de responsável sujeito à jurisdição deste Tribunal de Contas, cuja matéria é de competência desta Corte, razão pela qual deve ser conhecido.

44 A 2ª Secex em seu relatório técnico preliminar aponta que o Termo Aditivo nº 004/2019, de responsabilidade do Sr. Marcos de Barros Pacheco e o Termo Aditivo nº 005/2020, foram assinados pelos respectivos responsáveis sem a comprovação da vantajosidade da prorrogação, em desconformidade com o disposto no art. 57, II e § 2º da Lei 8.666/1993.

45 Ao analisarmos os referidos termos<sup>1</sup>, constata-se que de fato em ambos os termos aditivos não estão presentes estudos e documentos que comprovem a vantajosidade econômica para a prorrogação do contrato, estando clara a irregularidade apontada.

<sup>1</sup> Doc. Digital nº 12302/2023, pg. 315-321.





46 Entretanto, apesar de demonstrada a irregularidade, coaduno com o entendimento do MPC no sentido de afastar a presente irregularidade pelas razões abaixo expostas.

47 No que diz respeito à responsabilização do Sr. Marcos de Barros Pacheco, apesar de ele estar como Diretor Executivo substituto à época da assinatura do Termo Aditivo nº 004/2019, exerceu o cargo por quatorze dias, não se mostrando razoável sua responsabilização automática pela condição de gestor, sobretudo porque a elaboração de um termo aditivo envolve a participação de diversos setores do órgão.

48 Conforme publicação no Diário Oficial abaixo exposta, o termo supracitado foi assinado dia 20/9/2019. Vejamos:

**AGUAS DO PANTANAL  
EXTRATO DO 4º TERMO ADITIVO DE PRAZO AO CONTRATO DE  
ADMINISTRATIVO Nº. 09/2017-SSAAP**

O Serviço de Saneamento Ambiental Aguas do Pantanal, pessoa jurídica de direito público interno, inscrita no CNPJ 22.794.608/0001-78, comunica:

**CONTRATO Nº 09/2017-SSAAP**

**CONTRATANTE: SERVIÇO DE SANEAMENTO AMBIENTAL AGUAS DO PANTANAL**

**CONTRATADO: COOPERATIVA DE TRABALHO DOS PRESTADORES DE SERVIÇO DE SORRISO COOPSERV'S**

**OBJETO:** – Prorrogar **PRAZO DA VIGÊNCIA DO CONTRATO ADMINISTRATIVO Nº. 09/2017-SSAAP** celebrado entre o **SERVIÇO DE SANEAMENTO AMBIENTAL ÁGUAS DO PANTANAL**, e a **COOPERATIVA DE TRABALHO DOS PRESTADORES DE SERVIÇOS DE SORRISO COOPSERV'S**, para mais **12 (DOZE) meses**, a contar de **22/09/2019 a 21/09/2020**, ficando estabelecido o valor mensal original contratado de **R\$ R\$ 337.440,78 (Trezentos e trinta e sete mil, quatrocentos e quarenta reais e setenta e oito centavos)**.

ORGÃO/UNIDADE	FUNCI- NAL- PROGRAMÁTICA	NATURESA DA DESPESA	FONTE DE RE- CURSOS
18.001	17.122.1101.2211.000	33.90.34.00	100- Rec. Ordinários

Câceres - MT, 20 de setembro de 2019.

**PAULO DONIZETE DA COSTA**

Diretor Executivo

Doc. Digital nº 530880/2024, pg. 5.

49 Já a Portaria que nomeou o Sr. Marcos de Barros Pacheco, demonstra que ele tomou posse do cargo de Diretor Executivo substituto no dia 16/9/2019, conforme abaixo colacionado:





**PORTARIA Nº 46/2019**

O Diretor Executivo do Serviço de Saneamento Ambiental Águas do Pantanal, Município de Cáceres/MT, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo art. 3º inciso VIII e IX, da Lei Complementar nº 106, de 07/10/2015.

**Considerando** a natureza ininterrupta da prestação dos serviços essenciais de saneamento ambiental;

**Considerando** o gozo de férias do Diretor Executivo e a premência na continuidade de tomadas de decisões ao longo de sua ausência;

**RESOLVE:**

**Art. 1º** - Designar o Sr.º **Marcos de Barros Pacheco** – Coordenador de Compras – para substituir o Sr.º Paulo Donizete da Costa – Diretor Executivo, no período de **16/09/2019 a 30/09/2019**.

**Art. 2º** - A presente portaria entra em vigor a partir de 16/09/2019.

Doc. Digital nº 530880/2024, pg. 13.

50 Desta forma, observa-se que o Sr. Marcos estava a apenas 4 (quatro) dias no cargo quando assinou o Termo Aditivo nº 004/2019.

51 Neste sentido, esta Corte de Contas tem decidido pela individualização das condutas de cada agente a fim de evitar responsabilização, conforme decisão abaixo colacionada:

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

(...) 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. (...)

(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). (grifo nosso)

52 Portanto, entendo que não há como responsabilizar o Sr. Sr. Marcos de Barros Pacheco pelo vício constante na elaboração do Termo Aditivo nº 04/2019, em razão do curto





período que estava no cargo quando foi celebrado o termo.

53 Em relação ao Sr. Paulo Donizete da Costa, extrai-se dos autos que o Termo Aditivo nº 005/2020 foi assinado pelo Sr. Junior Cezar Dias Trindade que era o ocupante do cargo de Diretor Executivo à época. Isso porque o referido termo foi assinado em 18/9/2020, porém o Sr. Paulo Donizete ficou no cargo pelo período de 14/1/2016 a 8/6/2020, ou seja, deixou o cargo três meses antes do documento sequer existir. Vejamos “*printscreen*” da última página do termo onde consta a assinatura do Sr. Junior Cezar Dias Trindade:



**CLÁUSULA SEXTA** – As partes elegem o Foro da Comarca de Cáceres-MT, excluído qualquer outro, por mais privilegiado que seja, para a solução de qualquer dúvida, litígio ou incidentes oriundos da execução do presente Termo, ou que com ele se relacionar.

Por estarem acordados, firmam o presente em 03 (três) vias de igual teor e forma, para todos os efeitos jurídicos e de direito, na presença de duas testemunhas.

Cáceres - MT, 18 de setembro de 2020.

SERVIÇO DE SANEAMENTO AMBIENTAL ÁGUAS DO PANTANAL  
JUNIOR CEZAR DIAS TRINDADE  
CONTRATANTE

COOPERATIVA DE TRABALHO DOS PRESTADORES DE SERVIÇOS DE SORRISO  
COOPSERVS.  
EDMAR CORREA  
CONTRATADA

Doc. Digital nº 12302/2023, pg. 321.

54 Em razão do exposto, afasto a irregularidade HB16 (achado 1.1), uma vez que não foi demonstrado o nexos casual entre os senhores apontados como responsáveis e a irregularidade analisada.

55 Porém, deve-se deixar bem claro ao Sr. Paulo Donizete da Costa, que o termo demonstrando a vantajosidade na prorrogação de contratos não se trata de mero formalismo, mas de formalismo legal e necessário.

## 2.2. Da Irregularidade HB16. Contrato\_Grave\_16 (achado nº 2).

**RESPONSÁVEIS: PAULO DONIZETE DA COSTA – Diretor Executivo – período de 14/01/2016 a 08/06/2020; JÚNIOR CÉZAR DIAS TRINDADE – Diretor Executivo -**





período de 09/06/2020 a 14/01/2021; ODINER GONÇALVES DE SÁ – Assessor Financeiro da Autarquia - período de fev/2017 a jan/2021; MARIA APARECIDA NEPOMUCENO DOS SANTOS SILVA – Diretora Executiva- período de 15/01/2021 A 31/12/2021; LAURO LUIZ DE ALCÂNTARA SILVA – Assessor Financeiro a partir de fevereiro de 2021

**2. 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.**

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

### 2.2.1. Relatório Preliminar Secex

56 De acordo com a equipe técnica, o Contrato Administrativo nº 09/2017 estipulou um valor limite mensal de R\$ 251.461,34 (duzentos e cinquenta e um mil, quatrocentos e sessenta e um reais e trinta e quatro centavos) pelos serviços que seriam pagos para os colaboradores efetivamente disponibilizados no mês, havendo alterações neste limite através de termos aditivos seguindo uma linha cronológica da seguinte maneira:

Nº do Termo Aditivo	Data da Assinatura	Valor do Limite Mensal (R\$)
01/2018	6/9/2019	313.534,02
02/2018	21/9/2018	321.372,17
03/2019	1/7/2019	337.440,78
04/2019	20/9/2019	*sem alterações*
05/2020	18/9/2020	351.613,29

57 Com base nisso, a Secex elaborou uma tabela com os valores pagos demonstrando que no 4º e 5º ano de execução do contrato os valores anuais executados foram maiores que os limites fixados, sendo que o excesso de execução chegou a R\$ 343.770,73 (trezentos e quarenta e três mil, setecentos e setenta reais e setenta e três centavos).

### 2.2.2. Da Defesa dos Responsáveis

#### 2.2.2.1. Defesa dos Srs. Júnior César Dias Trindade e Odiner Gonçalves De Sá

58 Os responsáveis acima apresentaram defesa em conjunto, onde resumidamente alegaram 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 por conta da natureza dinâmica da prestação de serviço, frisando que nunca desrespeitaram o valor anual do contrato.

#### 2.2.2.2. Defesa do Sr. Paulo Donizete da Costa





59 O responsável alegou que, embora em alguns meses os pagamentos possam ter ultrapassado o valor mensal estipulado, não excederam o limite anual previsto no contrato. Arguiu que foi observado o equilíbrio econômico-financeiro de forma anual, pois no direito administrativo moderno deve ser considerado o período anual para se averiguar se houve pagamento além dos limites contratuais.

60 Afirmou que a própria Secex, no relatório técnico, reconhece que em sua gestão não houve a extrapolação do limite mensal e por estas razões requereu o afastamento da irregularidade.

### **2.2.2.3. Defesa da Sra. Maria Aparecida Nepomuceno dos Santos Silva**

61 A responsável alegou que as irregularidades antecedem sua gestão, arguindo que o contrato foi rescindido em 2021 por sua determinação enquanto gestora, demonstrando sua boa-fé.

62 Arguiu ainda que as irregularidades apontadas à gestora são erros administrativos, o que demonstra que a investigação não foi apta a demonstrar a ocorrência de dano ao erário, e que, por mais existam vícios no contrato, estes foram gerados pelos gestores responsáveis pela elaboração e gestão nos anos anteriores, visto que foi responsável somente no último ano.

63 Por estas razões, requereu o indeferimento do presente processo, uma vez que não há nexos causal entre a responsável e as irregularidades apontadas.

### **2.2.2.4. Da Defesa do Sr. Lauro Luiz de Alcântara Silva**

64 O responsável alegou que as irregularidades antecedem o seu exercício enquanto Assessor Financeiro e, portanto, não pode ser responsabilizado pelos apontamentos constantes neste processo.

65 Arguiu ainda que as irregularidades apontadas são erros administrativos, o que demonstra que a investigação não foi apta a demonstrar a ocorrência de dano ao erário, e que, por mais existam vícios no contrato, estes foram gerados pelos gestores responsáveis pela elaboração e gestão nos anos anteriores, visto que foi responsável somente no último ano.

66 Por estas razões, requereu o indeferimento do presente processo, uma vez que não há nexos causal entre o responsável e as irregularidades apontadas.





### **2.2.3. Do Relatório Técnico da Defesa**

#### **2.2.3.1. Da Análise da Defesa dos Srs. Júnior César Dias Trindade e Odiner Gonçalves De Sá**

67 A Secex alegou que o argumento trazido pela defesa não deve prosperar pois, mesmo que se tolere as variações mensais nos valores executados, entende que ainda assim 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 quarto e quinto ano houve excesso de execução.

68 Diante disso, a 2ª Secex se manifestou pela manutenção da irregularidade e aplicação de multa aos responsáveis.

#### **2.2.3.2. Da Análise da Defesa do Sr. Paulo Donizete da Costa**

69 A Secex entendeu que não deve prosperar o argumento de que os valores de execução do contrato devem ser avaliados com base em seu limite anual e não mensal, pois, mesmo avaliando os valores de execução do contrato em períodos anuais, verificou que ao final do quinto ano de vigência houve excessos de execução de R\$ 343.770,73 (trezentos e quarenta e três mil, setecentos e setenta reais e setenta e três centavos), o que invalida toda a argumentação apresentada pelo gestor.

70 Diante disso, a 2ª Secex se manifestou pela manutenção da irregularidade e aplicação de multa ao responsável.

#### **2.2.3.3. Da Análise da Defesa da Sra. Maria Aparecida Nepomuceno dos Santos Silva e do Sr. Lauro Luiz de Alcântara Silva**

71 Pelo fato de as defesas terem sido iguais em relação a este apontamento, a Secex analisou as argumentações da mesma maneira, manifestando-se pela manutenção da irregularidade e aplicação de multa aos responsáveis, pois a irregularidade identificada não foi decorrente da elaboração do contrato, e sim de sua execução, visto que não obedeceram aos valores limites nele estabelecidos.

### **2.2.4. Do Parecer do Ministério Público de Contas**

72 O MPC então elaborou o Parecer de nº 5.257/2024, da lavra do Procurador de Contas Gustavo Coelho Deschamps, onde, em primeiro lugar esclareceu que fez a análise das





defesas de forma conjunta, pois os responsáveis apresentaram justificativas semelhantes em relação a irregularidade aqui analisada.

73 Quanto ao mérito, afirmou que durante toda a execução do Contrato nº 09/2017 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.

74 Frisou que 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, entende que foram responsabilizados de maneira correta por autorizarem o pagamento de despesas em valores superiores ao valor mensal previsto no contrato, ocasionando a extrapolação do valor anual do contrato.

75 Em relação aos 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.

76 Diante disso, em consonância com o entendimento da equipe de auditoria, o Ministério Público de Contas manifestou-se pela manutenção da irregularidade HB16 (achado nº 2) com aplicação de multa aos responsáveis.

### **2.2.5. Das Alegações Finais**

77 Em razão das alegações finais reiterarem os mesmos argumentos já apresentados em sede de defesa pelos responsáveis, deixo de reproduzir as referidas peças.

### **2.2.6. Do Parecer do MPC quanto as Alegações Finais**

10. No Parecer nº 5.583/2024, o MPC ratificou o parecer anterior, visto que os responsáveis reiteraram os argumentos apresentados na defesa.

### **2.2.7. Conclusão do Relator**

78 Inicialmente, faz-se necessário colacionar a tabela elaborada pela Secex com os valores pagos demonstrando que houve pagamento acima do limite mensal e extrapolação do valor limite anual do contrato, conforme abaixo colacionado:





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
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.





setembro de 2019, houve extrapolações nos valores mensais, porém sem comprometer o valor total anual.

80 Entretanto, de outubro de 2019 até setembro de 2021 os valores mensais extrapolaram o teto estabelecido no contrato, porém, sem qualquer tipo reequilíbrio nas parcelas subsequentes, o que ocasionou na extrapolação do limite anual do valor do contrato, totalizando R\$ 343.770,73 (trezentos e quarenta e três mil, setecentos e setenta reais e setenta e três centavos).

81 Neste sentido, ao compararmos o período em que os responsáveis trabalharam na autarquia com os repasses mensais que extrapolaram o valor do contrato, conclui-se que todos, em algum momento, foram os responsáveis pelos repasses indevidos.

82 Isso porque a Lei nº 8.666/1993, que estabelece normas para licitações e contratos da Administração Pública, prevê em seu artigo 65, §1º, limites para acréscimos e supressões nos contratos administrativos, fixando-os em até 25% do valor inicial atualizado do contrato, ou até 50% no caso de reformas de edifício ou equipamento. Esses limites visam assegurar o controle orçamentário e a legalidade nas contratações públicas.

83 A jurisprudência tem reconhecido, em situações excepcionais, a possibilidade de ultrapassar esses limites, desde que observados determinados critérios que visam resguardar o interesse público e a legalidade dos atos administrativos, conforme decisão em consulta proferida pelo Tribunal de Contas da União – TCU, abaixo colacionada:

O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE: (...)

Com fundamento no art. 1º, inciso XVII, § 2º da Lei nº 8.443/92, e no art. 216, b) nas hipóteses de alterações contratuais consensuais, qualitativas e excepcionalíssimas de contratos de obras e serviços, é facultado à Administração ultrapassar os limites aludidos no item anterior, observados os princípios da finalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade, além dos direitos patrimoniais do contratante privado, desde que satisfeitos cumulativamente os seguintes pressupostos:

I - não acarretar para a Administração encargos contratuais superiores aos oriundos de uma eventual rescisão contratual por razões de interesse público, acrescidos aos custos da elaboração de um novo procedimento licitatório;

II - contratado em outro de natureza e propósito diversos;

III - ser necessárias à completa execução do objeto original do contrato, à otimização do cronograma de execução e à antecipação dos benefícios sociais e econômicos decorrentes;

IV - demonstrar-se - na motivação do ato que autorizar o aditamento contratual que extrapole os limites legais mencionados na alínea "a", supra - que as consequências da





outra alternativa (a rescisão contratual, seguida de nova licitação e contratação) importam sacrifício insuportável ao interesse público primário (interesse coletivo) a ser atendido pela obra ou serviço, ou seja gravíssimas a esse interesse; inclusive quanto à sua urgência e emergência (Acórdão 215/1999-TCU, Plenário, Relator: Ministro Adhemar Paladini Ghisi, Data: 17/11/1999).

84 Observa-se que os responsáveis não demonstraram nos autos a obediência aos pressupostos supracitados com o intuito de justificar a extrapolação do limite, restando clara a incidência de irregularidade.

85 Salia-se por fim, que tal irregularidade ocorreu grande parte por conta da falta de atuação de um gestor de contrato, pois apesar desta função poder ser executada pelo fiscal de contrato, tem atribuições direcionadas ao acompanhamento das relações jurídicas com a contratada, acompanhando atos como: prorrogações, alterações, reequilíbrio e pagamentos; diferente do fiscal de contrato que suas atribuições são direcionadas ao acompanhamento da execução do objeto contratual em si.

86 Por conta disto, apesar de não vislumbrar a dano ao erário, entende-se pela aplicação de multa aos gestores responsáveis pela extrapolação anual do valor limite do contrato, pois se trata de erro grave.

87 Em razão do exposto, mantenho a irregularidade HB16 (achado 2.1) e seus respectivos responsáveis com aplicação de multa nos termos constantes no dispositivo do voto.

### **2.3. Da Irregularidade HB15. Contrato\_Grave\_15.**

**RESPONSÁVEIS: ODINER GONÇALVES DE SÁ – Assessor Financeiro nomeado como fiscal do contrato nº 09/2017.**

**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.**

#### **2.3.1. Relatório Preliminar Secex**

88 De acordo com a equipe técnica, o responsável 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*”.





89 Observou ainda que o fiscal não detalhou quais análises realizou nem indicou quaisquer ocorrências relacionadas com a execução do contrato, mesmo havendo, não mencionou a 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.

### **2.3.2. Da Defesa do Sr. Odiner Gonçalves de Sá**

90 Em resumo, o responsável discordou do apontamento justificando que se trata de um contrato complexo, e que o relatório não indicou qualquer deficiência da prestação efetivamente constatada, mesmo após auditoria e investigação por parte do Ministério Público.

91 Alegou que, apesar da simplicidade dos documentos elaborados com o intuito de atestar a execução do contrato, isso por si só não demonstra a ausência da verificação dos controles de frequência dos cooperados, ou a verificação mensal dos quantitativos executados, o que afirmou ser efetivamente fiscalizado não somente por ele, mas também pelos Coordenadores Técnicos Operacionais, e outros colaboradores designados para acompanhamento no trabalho em campo, tais como gerentes, chefes de equipe e outros.

92 Em relação ao estorno de parte de pagamentos efetuados, esclareceu que cada coordenador de equipe era o responsável por informar à cooperativa, para inclusão na folha de pagamento mensal, a quantidade de horas trabalhadas, inclusive horas extras.

93 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 e que foi prontamente resolvido.

### **2.3.3. Do Relatório Técnico da Defesa**

94 A Secex afirmou que, mesmo se tratando de documento sintético atestando a correta execução do contrato, ainda assim o referido documento deve ter suporte em relatórios de fiscalização aptos a corroborar o posicionamento adotado pelo fiscal.

95 Apontou ainda que o responsável não apresentou em sede defesa, evidências da elaboração dos relatórios de fiscalização e acompanhamento contratual, e que as versões sintéticas apresentadas, sozinhas, com mera declaração de que os serviços foram regularmente prestados, não são suficientes para corroborar a argumentação apresentada.

96 Diante disso, a 2ª Secex se manifestou pela manutenção da irregularidade e





aplicação de multa ao responsável.

#### **2.3.4. Do Parecer do Ministério Público de Contas**

97 Em sede de parecer, o MPC ao analisar a documentação constante no processo, entendeu que não houve a efetiva atuação do responsável ao fiscalizar a execução do contrato, sobretudo dada a ausência menção a ocorrências relacionadas com a sua execução.

98 Entretanto, destacou que o presente achado se assemelha ao achado 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 a irregularidade JB01, relativa ao pagamento de despesas não previstas no contrato, razão pela qual, o órgão ministerial entende que não cabe a sua responsabilização pelo presente apontamento, por caracterizar *bis in idem*.

99 Assim, o MPC, em desacordo com o entendimento da equipe de auditoria, manifestou-se pelo afastamento da irregularidade HB15.

#### **2.3.5. Das Alegações Finais**

100 Em razão das alegações finais reiterarem os mesmos argumentos já apresentados em sede de defesa pelo responsável, deixo de reproduzir a referida peça.

#### **2.3.6. Do Parecer do MPC quanto as Alegações Finais**

101 No Parecer nº 5.583/2024, o MPC ratificou o parecer anterior, visto que o responsável reiterou os argumentos apresentados na defesa.

#### **2.3.7. Conclusão do Relator**

102 Em análise à documentação apresentada no processo, extrai-se que os relatórios de acompanhamento eram elaborados pelo responsável da seguinte forma:





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 - OCORRÊNCIAS: SEM OCORRÊNCIAS.	
2 - AVALIAÇÃO DOS SERVIÇOS: ATESTO QUE OS SERVIÇOS E/OU MATERIAIS DO OBJETO DO CONTRATO ACIMA IDENTIFICADO (CONTRATO Nº 09/2017) FIRMADO ENTRE ESTA AUTARQUIA E A <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

Doc. Digital nº 511053/2024, pg. 22.

103 O relatório acima colacionado é idêntico aos demais relatórios emitidos, sem qualquer detalhamento dos serviços prestados ou ocorrências, como cobranças indevidas estornadas. A falta da menção de tais acontecimentos leva a crer que o fiscal foi omisso em sua função, não a executando de maneira plena.

104 Apesar disso, ressalta-se o fato de que o Sr. Odiner Gonçalves de Sá também é responsável pela liquidação das despesas, assinando tanto as notas fiscais (atestando o recebimento dos serviços) e as notas de liquidação, conforme abaixo colacionado:









segregação de funções, fundamental para a integridade e transparência na administração pública.

109 O Tribunal de Contas da União (TCU) tem reiteradamente enfatizado a importância da segregação de funções para prevenir conflitos de interesse e fraudes. No Acórdão nº 2.296/2014 – Plenário, por exemplo, o TCU destacou que *"as boas práticas administrativas impõem que as atividades de fiscalização e de supervisão do contrato devem ser realizadas por agentes administrativos distintos, o que favorece o controle e a segurança do procedimento de liquidação de despesa"*.

110 Portanto, para assegurar a imparcialidade e a integridade na execução dos contratos administrativos, é imperativo que as funções de fiscalização e de liquidação de despesas sejam desempenhadas por agentes distintos, evitando-se a concentração de responsabilidades que possa comprometer a transparência e a eficiência na gestão pública.

111 Em razão do exposto, em que pese demonstrada a irregularidade, entendo que esta situação só foi gerada em decorrência da nomeação do Sr. Odiner Gonçalves de Sá como fiscal de contrato, mesmo este sendo Assessor Financeiro da autarquia.

112 Assim, mantenho a irregularidade HB15, com recomendação constante no dispositivo do voto.

#### **2.4. Da Irregularidade JB 01 - DESPESA GRAVE 01.**

**RESPONSÁVEIS: PAULO DONIZETE DA COSTA – Diretor Executivo – período de 14/01/2016 a 08/06/2020; JÚNIOR CÉZAR DIAS TRINDADE – Diretor Executivo - período de 09/06/2020 a 14/01/2021; ODINER GONÇALVES DE SÁ – Assessor Financeiro da Autarquia - período de fev/2017 a jan/2021; MARIA APARECIDA NEPOMUCENO DOS SANTOS SILVA – Diretora Executiva- período de 15/01/2021 A 31/12/2021; LAURO LUIZ DE ALCÂNTARA SILVA – Assessor Financeiro a partir de fevereiro de 2021**

**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.**

##### **2.4.1. Relatório Preliminar Secex**

113 Ao analisar os relatórios de prestação de contas dos serviços realizados, a Secex constatou diversos pagamentos a título de “diárias”, assim, elaborou quadro demonstrando os valores despendidos a título de pagamento das diárias bem como a sua porcentagem em





relação ao total pago da seguinte forma:

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%
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%





Período	Valor	Total	Porcentagem
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.

114 Assim, extrai-se que a autarquia pagou o montante de **R\$ 363.175,70** (trezentos e sessenta e três mil, cento e setenta e cinco reais e setenta centavos) a título de diárias. Porém, as diárias pagas em out/17, nov/17, jan/18, fev/18, mar/18 e abr/18, no montante de **R\$ 86.892,53** (oitenta e seis mil, oitocentos e noventa e dois reais e cinquenta e três centavos), já foram alcançadas pelo prazo prescricional de 5 anos, razão pela qual as despesas apontadas como ilegítimas do órgão público ainda passíveis de restituição totalizam **R\$ 276.283,17** (duzentos e setenta e seis mil, duzentos e oitenta e três reais e dezessete centavos).

115 Entretanto, a Secex afirmou que não há qualquer embasamento contratual para tais pagamentos, pois as atividades pagas com diárias sequer estão contempladas no contrato, reforçando que não há critérios contratuais ou legais fixados para se estabelecer quanto deveria ser pago por essas atividades, motivo pelo qual os valores despendidos a título de diárias foram definidos arbitrariamente.

116 Com base nos valores acima, a Secex quantificou o dano em relação a cada responsável da seguinte forma:

Competência	Valor das diárias	Valores das prestações de contas e NFs (incluídas as diárias)	Nº. da ordem de pagamento	Data do pagamento	Responsáveis	Débito por responsável
ago/19	4.092,12	358.485,61	761	12/09/2019	1. Paulo Donizete da Costa; 2. Odiner Gonçalves de Sá	70.386,35
set/19	7.243,28	357.125,89	856	16/10/2019		
out/19	7.414,04	377.381,85	946	14/11/2019		
nov/19	8.660,22	394.866,75	1047	19/12/2019		
dez/19	12.399,48	368.873,41	212	13/03/2020		
jan/20	17.156,92	365.339,79	215	16/03/2020		
fev/20	7.706,35	356.839,27	219	17/03/2020		
mar/20	5.713,94	347.980,37	317	15/04/2020		





mai/20	1.969,88	333.365,29	499	24/06/2020	1. Junior Cezar Dias Trindade; 2. Odiner Gonçalves de Sá	105.147,73
jun/20	7.985,59	328.731,50	552	16/07/2020		
jul/20	3.129,27	313.561,20	662	21/08/2020		
ago/20	9.387,81	346.357,80	806	09/10/2020		
set/20	14.188,26	361.197,30	878	29/10/2020		
out/20	24.301,72	410.188,90	995	30/11/2020		
nov/20	44.185,20	440.045,24	1134 e 1135	30/12/2020		
dez/20	22.388,58	416.814,41	10	20/01/2021	1. Maria Aparecida Nepomuceno dos Santos Silva; 2. Odiner Gonçalves de Sá	22.388,58
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>

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

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

## 2.4.2. Da Defesa dos Responsáveis

### 2.4.2.1. Da Defesa dos Srs. Júnior César Dias Trindade e Odiner Gonçalves De Sá

117 Os responsáveis acima apresentaram defesa em conjunto, onde resumidamente alegaram que as diárias não são verbas de natureza indenizatória, mas sim o valor do dia trabalhado, pois diante da falta de qualquer cooperado havia a necessidade de pronta substituição.

118 Afirmou 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.

119 Assim, requereu o afastamento da irregularidade apontada, posto que o não pagamento dos dias trabalhados representaria enriquecimento ilícito por parte da administração.

### 2.4.2.2. Defesa do Sr. Paulo Donizete da Costa

120 O responsável 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, ressaltando que foi demonstrada a regularidade dos pagamentos, visto que as contas do seu período como Gestor foram aprovadas pelo TCE-MT.

121 Afirmou que 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, é medida que em nada alcança a justiça, ao contrário, privilegia mais a forma do que o bom resultado.

#### **2.4.2.3. Defesa da Sra. Maria Aparecida Nepomuceno dos Santos Silva**

122 A responsável salientou, 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.

123 Assim, por entender que ficou evidente que não houve dano ao erário, requereu o saneamento da irregularidade apontada.

#### **2.4.2.4. Defesa do Sr. Lauro Luiz de Alcântara Silva**

124 Como o responsável apresentou justificativas análogas às da Sra. Maria Aparecida Nepomuceno dos Santos Silva, deixo de reproduzir sua defesa neste tópico.

### **2.4.3. Do Relatório Técnico da Defesa**

#### **2.4.3.1. Da Análise da Defesa dos Srs. Júnior César Dias Trindade e Odiner Gonçalves De Sá**

125 A Secex alegou que o argumento trazido pela defesa não deve prosperar pois, 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.

126 Diante disso, a 2ª Secex se manifestou pela manutenção da irregularidade e aplicação de multa e imputação de débito aos responsáveis.

#### **2.4.3.2. Da Análise da Defesa do Sr. Paulo Donizete da Costa**

127 Ao analisar a defesa, entendeu que não deve prosperar o argumento de que houve “solicitações e comprovações de necessidade apresentadas pela Cooperativa





contratada, dentro da razoabilidade e visando a eficiência dos serviços públicos”, pois o responsável não apresentou elementos probatórios referentes a estas solicitações.

128 Diante disso, a 2ª Secex se manifestou pela manutenção da irregularidade e aplicação de multa e imputação de débito ao responsável.

#### **2.4.3.3. Da Análise Da Defesa da Sra. Maria Aparecida Nepomuceno dos Santos Silva**

129 A equipe técnica observou que o argumento de que as irregularidades identificadas “devem ser diretamente ligadas àqueles que celebraram o contrato administrativo” não devem prosperar pois 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.

130 Observou que a defesa tentou caracterizar as irregularidades ocorridas em sua gestão como consequência de fatos e agentes de gestões anteriores, entretanto entende que os 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 entende fugir do escopo desta Tomada de Contas Especial resultante da conversão de RNI.

131 Diante disso, a 2ª Secex se manifestou pela manutenção da irregularidade e aplicação de multa e imputação de débito à responsável.

#### **2.4.3.4. Da Análise Da Defesa do Sr. Lauro Luiz de Alcântara Silva**

132 Resumidamente, a Secex afirmou que a alegação do responsável 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.

133 Reiterou que a irregularidade analisada diz respeito à execução do contrato, e não à sua celebração, desta forma a tese que o responsável não poderia ser responsabilizado pois “as supostas irregularidades ser diretamente ligadas àqueles que celebraram o contrato administrativo” também não deve prosperar.





134 Diante disso, a 2ª Secex se manifestou pela manutenção da irregularidade e aplicação de multa e imputação de débito ao responsável.

#### **2.4.4. Do Parecer do Ministério Público de Contas**

135 O MPC afirmou que foi demonstrado que, apesar de não previstas explicitamente no contrato, foram realizadas despesas com diárias, o que por si só enseja a responsabilização dos que contribuíam para sua ocorrência.

136 Entretanto, destacou 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 conseqüente dever de restituição ao erário. Ressaltou 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.

137 No caso em questão entendeu 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 Neste sentido, o MPC manifestou-se pela manutenção da irregularidade JB01, sendo legítima a aplicação de multa legal e regimental aos responsáveis, porém sem devolução de valores por entender que não foi comprovado o dano ao erário.

#### **2.4.5. Das Alegações Finais**

139 Em razão das alegações finais reiterarem os mesmos argumentos já apresentados em sede de defesa pelos responsáveis, deixo de reproduzir as referidas peças.

#### **2.4.6. Do Parecer do MPC quanto as Alegações Finais**

140 No Parecer nº 5.583/2024, o MPC ratificou o parecer anterior, visto que os responsáveis reiteraram os argumentos apresentados na defesa.

#### **2.4.7. Conclusão do Relator**

141 Em primeiro lugar, ressalta-se que não se deve confundir as diárias pagas por motivo de viagem para fora do município, com diárias que se referem a pagamentos de mão-de-obra contratada para substituir funcionários faltantes, sendo este último o que aconteceu no presente caso.





142 Em análise à documentação acostada nos autos, entende-se que a irregularidade apontada foi configurada, pois houve a demonstração de pagamento de diárias sem que esta possibilidade estivesse prevista em contrato, o que contraria o artigo 66 da Lei nº 8.666/93 que diz o seguinte:

Art. 66. 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.

143 Acontece que, embora tenha sido constatada uma irregularidade na execução do contrato, não há demonstração inequívoca de dano ao erário, o que impede a imposição de ressarcimento por parte do gestor público.

144 Nos termos do artigo 37, § 5º, da Constituição Federal, a responsabilidade pelo ressarcimento ao erário exige a existência de dano efetivo, o que não se configura no presente caso, visto que não há demonstração de que os serviços contratados não foram devidamente prestados.

145 O Tribunal de Contas da União - TCU possui jurisprudência consolidada no sentido de que a restituição de valores ao erário só é cabível quando demonstrado prejuízo concreto, não sendo suficiente a simples existência de uma irregularidade formal na execução contratual.

146 O entendimento jurisprudencial do TCU é claro ao afirmar que a devolução de valores pagos indevidamente só é exigível quando há prejuízo efetivo ao patrimônio público. Nesse sentido, pode-se citar o Acórdão 2.927/2010-TCU-Plenário, conforme trecho que assim dispõe:

"O ressarcimento ao erário decorre da comprovação de dano efetivo ao patrimônio público, não bastando a mera irregularidade formal na execução do contrato."

147 Além disso, a exigência de devolução dos valores pagos a mais, sem que tenha havido prejuízo ao erário, resultaria em um acréscimo patrimonial indevido à Administração Pública, contrariando o princípio da vedação ao enriquecimento ilícito. Tal imposição, além de não encontrar respaldo jurídico, configuraria uma sanção desproporcional aos responsáveis, que, embora tenham cometido uma irregularidade formal, não se demonstrou que tal falha gerou prejuízo financeiro à Administração.

148 Diante do exposto, é possível concluir que, embora o gestor possa ser responsabilizado pela irregularidade constatada na execução do contrato, a ausência de dano





efetivo ao erário impede a imposição de ressarcimento, sob pena de se configurar enriquecimento sem causa da Administração Pública. Da mesma forma entendo pela não aplicação de multa na presente irregularidade, pois se tratou de um erro formal.

149 Porém, é necessário deixar bem claro, que nas contratações de serviços a serem prestados por Cooperativas que executam serviços de mão de obra, é importante que seja incluída uma cláusula no contrato, em que, havendo falta de associados cooperados na prestação de serviços, a Contratada possa substituir a mão de obra dos faltantes. No caso aqui analisado, como dito acima, trata-se de uma irregularidade formal na elaboração do contrato.

150 Em face do exposto, profiro o meu voto.

## II. DISPOSITIVO DO VOTO

151 Diante dos fundamentos explicitados nos autos, nos termos dos artigos 1º, IV; da Lei Complementar nº 269/2007 - Lei Orgânica do TCE/MT e no art. 48, da Lei Complementar n.º 752/2022 - Código de Processo de Controle Externo do TCE/MT c/c os artigos 1º, IV; 10, XI; 150, 160, 164, III e 165, todos do Regimento Interno do TCE/MT atualizado até a Resolução Normativa nº07/2024, **acolho em parte** o Parecer Ministerial nº 5.257/2024, ratificado pelo Parecer Ministerial nº 5.583/2024, ambos da lavra do Procurador de Contas Gustavo Coelho Deschamps, **conheço** da presente Tomada de Contas Especial, resultante de conversão de Representação de Natureza Interna instaurada pela 2ª Secretaria de Controle Externo – 2ª Secex, 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, e no mérito **voto**:

- a. **pelo julgamento pela regularidade com ressalvas das contas apresentadas nesta Tomada de Contas Especial**, nos termos do artigo 163, da Resolução Normativa n.º 16/2021 - TCE/MT, com o afastamento das irregularidades HB16 (achado nº 1.1) e HB15, manutenção das irregularidades HB16 (achado nº 2.1) e JB01, sem imputação de devolução de valores, visto que não restou demonstrado dano ao erário;
- b. **pela recomendação** à atual gestão da Autarquia para que, no momento da nomeação do fiscal de contrato, observe o Acórdão nº 295/2016-TP, que diz que *“na designação de fiscal de contratos administrativos, a autoridade competente deve ter o cuidado de escolher servidores probos e que detenham capacidade técnica suficiente para verificar o efetivo cumprimento do objeto pactuado”*.





- c. **pela aplicação de multa de 6 (seis) UPFs** nos termos da alínea “a”, do inciso I, do artigo 3º da Resolução Normativa nº 17/2016-TP, de maneira individual aos Senhores Paulo Donizete da Costa, Júnior César Dias Trindade E Maria Aparecida Nepomuceno dos Santos Silva, em razão da irregularidade HB16 (achado nº 2.1).

152

É como voto.

Cuiabá/MT, 10 de março de 2025.

(assinatura digital)<sup>2</sup>

**WALDIR JÚLIO TEIS**

Conselheiro Relator

