



Proc. Nº 12286/2024

Fls. Nº _____

Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gab. Cons. Luis Fabian Pereira Barbosa

Tribunal Pleno

PROCESSO Nº: 12286/2024
ÓRGÃO: SECRETARIA DE ESTADO DE JUSTIÇA, DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA – SEJUSC
NATUREZA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL ADMINISTRAÇÃO DIRETA ESTADUAL
INTERESSADO(A): JANAINA DOS SANTOS JUSTO, GLEYCIANE MENDES MOREIRA (CONTADOR) E EDIVAN PEREIRA DE SOUZA (CONTADOR)
ORDENADOR DE DESPESAS: JUSSARA PEDROSA CELESTINO DA COSTA (ORDENADOR DE DESPESA)
ADVOGADO(A): NÃO POSSUI
OBJETO: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DA SECRETARIA DE ESTADO DE JUSTIÇA, DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA – SEJUSC, DE RESPONSABILIDADE DA SENHORA JUSSARA PEDROSA CELESTINO DA COSTA, SECRETÁRIA E ORDENADORA DE DESPESAS DA SEJUSC, REFERENTE AO EXERCÍCIO DE 2023.
ÓRGÃO TÉCNICO: DICAD E DICOP
PROCURADOR: EVANILDO SANTANA BRAGANÇA
CONSELHEIRO-RELATOR: LUIS FABIAN PEREIRA BARBOSA

RELATÓRIO

Tratam os autos da Prestação de Contas Anual da Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania – SEJUSC, no exercício 2023, da responsabilidade de Jussara Pedrosa Celestino da Costa - Secretária de 01/01 a 31/12/2023, e Janaína dos Santos Justo, Ordenadora de Despesas de 01/01 a 01/02/2023.

A DICOP manifestou-se conclusivamente acerca do objeto dos presentes autos, por meio do Relatório Conclusivo nº 310/2024 (fls. 1571/1574), opinando pela irregularidade das contas da Sra. Jussara Pedrosa Celestino da Costa, Secretária de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania, com alcance de R\$198.166,47 (cento e noventa e oito mil, cento e sessenta e seis reais e quarenta e sete centavos), em razão de pagamento de projetos de arquitetura e engenharia sem comprovação de critérios de cálculo para chegar ao valor devido, além de multa, com base no art. 54, II, da Lei nº 2423/96-LO/TCE/AM por quatro restrições que entendeu não sanadas.



Proc. Nº 12286/2024

Fls. Nº _____

Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gab. Cons. Luis Fabian Pereira Barbosa

Tribunal Pleno

A DICAD posicionou-se, mediante o Relatório Conclusivo nº 05/2024 (fls. 3067/3110), sugerindo a regularidade das contas com ressalvas para a Sra. Jussara Pedrosa Celestino da Costa, Secretária de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania e regularidade das contas para a Sra. Janaína dos Santos Justo, Ordenadora de Despesas de 01/01 a 01/02/2023, com determinações e recomendações à atual gestão para reorientações procedimentais.

O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer nº 1476/2025 (fls. 3111/3116), discordando parcialmente da DICOP e concordando parcialmente com a DICAD, opinou pelo apensamento dos presentes autos ao Processo nº 12285/2023 (PCA do Fundo Estadual do Idoso), reconhecimento da regularidade das contas com ressalvas para a Sra. Jussara Pedrosa Celestino da Costa, Secretária de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania e regularidade das contas para a Sra. Janaína dos Santos Justo, Ordenadora de Despesas de 01/01 a 01/02/2023, com multa do art. 54, VII, da Lei nº 2423/96-LO/TCE/AM pelas restrições formais não sanadas, além de recomendações.

É o relatório, no essencial.

FUNDAMENTAÇÃO

Preliminarmente, faz-se oportuno pontuar que os princípios do contraditório e da ampla defesa foram devidamente observados, conforme se depreende da documentação colacionada às fls. 1588/1918, 2005/3006 e 3062/3066, que desvelam a produção de defesa por ambas as notificadas, Sras. Jussara Pedrosa Celestino da Costa - Secretária de 01/01 a 31/12/2023, e Janaína dos Santos Justo, Ordenadora de Despesas de 01/01 a 01/02/2023.

Em sede preliminar é preciso avaliar a sugestão ministerial de apensamento do presente caderno processual ao feito e nº 12.285/2024, cujo objeto é a Prestação de Contas Anual do Fundo Estadual do Idoso, exercício 2023.

O *Parquet* sugere tal reunião processual por vislumbrar a continência, visto que a gestora do referido Fundo também é a Secretária da SEJUSC, tanto é que o processamento de ambas as contas se deu *pari passu*, e a relatoria, por essa mesma razão é unificada, conforme os blocos de distribuição do Ministério Público de Contas, razão pela qual entende não haver sentido no processamento apartado destas contas da SEJUSC e do Fundo Estadual do Idoso - FEI (Proc. 12285/2024).

Ocorre que, inobstante as ponderações ministeriais, não se pode olvidar que se tratam de duas unidades gestoras distintas, cujas processos de suas contas encontram-se



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gab. Cons. Luis Fabian Pereira Barbosa

Tribunal Pleno

instruídos sem necessidade de fazer-se prova emprestada de qualquer documentação entre eles - o que, inclusive, poderia ser executado sem a necessidade de apensamento.

Acrescente-se que nos autos de 12.285/2024 não há manifestação da DICOP, levando a crer que não houve obras custeadas com o orçamento do FEI, diferente do presente caso.

Aliado a isto, ainda que se tenha dado uniformidade na gestão de ambas as unidades gestoras - o que não pude constatar plenamente -, não foram os mesmos recursos geridos, tampouco há restrições são similares, haja vista que cotejando a Matriz de achados deste feito de fls. 1970/1972 com a matriz de achados de fls. 120 do Processo 12285/2024, se observa a completa disparidade.

Além disso, há prestações de contas anuais de outras unidades gestoras vinculadas à SEJUSC e de responsabilidade da mesma Secretária que tramitam nesta Casa, ou já foram julgadas, sob a Presidência de Conselheiros distintos, inclusive de Procuradores diferentes, conforme listagem:

- UG: Fundo Estadual Antidrogas – FEAD (Processo nº 12.283/2024 - Rel. Cons. Josué Cláudio - Proc. Evanildo Bragança - julgado em 04/02/2025);
- UG: Fundo Estadual de Atenção à Pessoa com Deficiência – FEADP (Processo nº 12.284/2024 - Rel. Cons. Érico Desterro - Proc. Fernanda Mendonça - julgado dia 20/02/2025);
- UG: Fundo Estadual do Idoso – FEI (Processo nº 12.285/2024 - Rel. Aud. Alípio Filho - Proc. Evanildo Bragança) e;
- UG: Fundo Estadual da Criança e do Adolescente – FECA (Processo nº 12.295/2024 - Rel. Cons. Érico Desterro - Proc. Evanildo Bragança).

Assim, se aplicado o entendimento do membro ministerial, além de não poder atendê-lo em sua totalidade ante ao julgamento de duas prestações de contas anuais de unidades gestoras vinculadas a Sejusc, presididas por dois relatores distintos, os presentes autos sofreriam impacto em sua celeridade para que todas aquelas contas fossem a ele apensadas, com tumulto ao rito ordinário processual sem necessidade, uma vez que, reitera-se, o julgamento apartado é plenamente possível sem causar prejuízos.

De mais a mais, a Relatoria do processo nº 12.285/2024 (PCA FEI, 2023), diversa dos presentes autos, deve subsistir uma vez que foi deliberada pelo Egrégio Tribunal Pleno na 37ª Sessão de 26/10/2023, conforme capturas de tela da Ata da Sessão e da Certidão derivada:



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gab. Cons. Luis Fabian Pereira Barbosa

Tribunal Pleno

3/10/2023. /===/ **LEITURA DE EXPEDIENTE:** Dando início a esta fase, o Excelentíssimo Senhor Conselheiro-Presidente Érico Xavier Desterro e Silva assim se manifestou: Houve a comunicação da SECEX de que, no âmbito do Município de Manaus, foi criada a Secretaria Municipal de Habitação e Assuntos Fundiários, e, no âmbito do Estado, houve a criação do **Fundo Estadual do Idoso** vinculado à Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania, e estes órgãos não possuem, ainda, relatores designados, portanto farei neste momento a distribuição desses órgãos entre os Senhores Conselheiros e Auditores, destacando, então, que o número que sair é o número de ordem, começando com o número 1 (um), evidentemente, Conselheiro Júlio, e seguindo a ordem de antiguidade, inclusive dos Auditores, por favor. Primeiro é a Secretaria Municipal de Habitação e Assuntos Fundiários. Sorteado o Conselheiro Ari Moutinho, que passa a ser o Relator; e o **Fundo Estadual do Idoso**, sorteado o **Auditor Alípio Filho**. Assim está, então, feita a distribuição destes dois órgãos. Na fase, ainda,

CERTIDÃO

CERTIFICO, para os devidos fins, que na 37ª Sessão do Egrégio Tribunal Pleno, ocorrida no dia 26 de outubro de 2023, a Presidência deu conhecimento ao Colegiado acerca da Informação nº 299/2023/SECEX, por meio da qual a Secretaria de Controle Externo informou acerca da criação da Secretaria Municipal de Habitação e Assuntos Fundiários - SEMHAF, por meio da Lei nº 3.065, de 01 de junho de 2023, órgão vinculado à Prefeitura de Manaus, e que está sem relator definido, e que em novo levantamento, constatou que o Fundo Estadual do Idoso, vinculado à Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania - SEJUSC, ainda está pendente de distribuição de relatoria para o biênio 2022-2023. Diante do exposto, a Presidência procedeu com a distribuição das mencionadas Relatorias, por meio de sorteio, sendo sorteado o Conselheiro Ari Jorge Moutinho da Costa Júnior, para a Secretaria Municipal de Habitação e Assuntos Fundiários (SEMHAF); e o Auditor **Alípio Reis Firmo Filho**, para o Fundo Estadual do Idoso. Para fins de conhecimento, a referida temática foi encaminhada por meio do Processo SEI nº 010347/2021.

Assim é que estes autos estão maduros para julgamento, sendo presididos pelo seu Relator natural, por força da por força do art. 2º, §3º, alínea “e” da Resolução nº 10/2009-TCE/AM, e da Distribuição de Relatorias, ocorrida na 42ª Sessão Administrativa do Egrégio Tribunal Pleno, de 14 de dezembro de 2021.

Por sua vez, o Processo 12.285/2024 encontra-se sob a Relatoria do Aud. Alípio Filho, por deliberação e sorteio do Egrégio Tribunal (Processos SEI 017304/2023 e 010347/2021).

Há maiores razões para a manutenção dos processos em destaque apartados e sob a tutela de seus respectivos relatores, bastando, para evitar *bis in idem* ou decisões contraditórias, que se envie cópia da decisão a ser exarada ao nobre auditor, como será determinado ao final deste voto.



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gab. Cons. Luis Fabian Pereira Barbosa

Tribunal Pleno

Feitas estas considerações, passo à análise meritória do objeto deste feito.

Inicialmente, deve-se pontuar que não foram apontadas quaisquer impropriedades remanescentes sobre o período de ordenação de despesas da Sra. Janaína dos Santos Justo, Ordenadora de Despesas de 01/01 a 01/02/2023, apenas um mês, conforme fez prova a interessada por meio das publicações das Portarias nºs 004-GS/SEJUSC (fls. 3064/3065) e 015/2023-GS/SEJUSC (fls. 3066).

Assim, no mesmo passo que a DICAD e o *Parquet*, vez que a DICOP não notificou ou mencionou a dita jurisdicionada, entendo pelo reconhecimento da regularidade das contas da indigitada ordenadora.

Por sua vez, em relação ao período de gestão da Sra. Jussara Pedrosa Celestino da Costa - Secretária de 01/01 a 31/12/2023, após a instrução sobreviveram impropriedades apontadas pela DICAD, pela DICOP e pelo *Parquet* que serão avaliadas pontualmente para melhor compreensão.

Saliente-se que o *Parquet* não inovou nos autos com outros achados que não aqueles apontados pelos órgãos instrutores, atendo-se, portanto, a avaliar a gravidade ou não das impropriedades já indicadas, razão pela qual sua manifestação será apontada em cada uma das restrições a serem pontuadas.

1. DAS IMPROPRIEDADES APONTADAS PELA DICAD

Dos 10 (dez) achados sob responsabilidade da Sra. Jussara Pedrosa Celestino da Costa, identificados no Relatório Conclusivo nº 05/2024 (fls. 3067/3110), foram sanados os de nºs 01, 05, 07, 08, 09 e 10. Sobreviveram, portanto, os de nºs 02, 03, 04 e 06.

- 1.1. Divergência entre o valor registrado na conta do Ativo Estoques – do Balanço Patrimonial e o valor total constante no Inventário dos Estoques de materiais existentes (Achado 02 DICAD);**
- 1.2. Divergência entre o valor registrado na conta do Imobilizado do Balanço Patrimonial e o valor total constante no Inventário dos Bens patrimoniais (Achado 03 DICAD).**



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gab. Cons. Luis Fabian Pereira Barbosa

Tribunal Pleno

Para os achados 02 e 03 a **gestora** afirmou que instituiria a Comissão de Avaliação do Inventário de 2023 e a Comissão de Avaliação para o Desfazimento de Bens, por meio das Portarias nº 0104/2024-GSEJUSC e nº 142/2023-GSEJUSC.

Acrescentou que no que toca ao valor registrado na conta ativo estoques (achado 02), após a realização de diligências, implementou-se o registro de ingressos e de baixas, de modo a haver compatibilização entre os saldos de estoque do sistema Ajuri e do Balanço Patrimonial, com posterior ajuste de exercícios anteriores.

Ainda, acerca do valor registrado na conta do Imobilizado (achado 03), asseverou que foram realizadas, inclusive, diligências em unidades do interior. Contudo, os Decretos nº 47.925/2023 e nº 49.069/2024, que determinaram o contingenciamento de despesas estaduais, impactaram os trabalhos, especialmente nos deslocamentos a municípios distantes. Ainda assim, a pasta está envidando esforços para concluir as apurações no menor prazo possível.

A **DICAD**, em ambos os casos, apontou que faltou a apresentação de documentos que comprovem de maneira analítica quais bens foram registrados e quais foram baixados de tal modo a haver a correção da divergência de saldos já realizados, assim como demais documentos comprobatórios dos registros de entrada, como Notas de Liquidação de aquisições.

A despeito disto, não interpretou que a impropriedade tinha capacidade de macular as contas, e por essa razão sugeriu determinação à origem para que os ajustes pendentes continuem sendo implementados pelas comissões constituídas, e recomendação à origem a fim de que haja a explicitação analítica dos futuros ajustes realizados em Notas Explicativas.

O **Parquet** acompanhou o entendimento técnico, sem, no entanto, restar claro se a sugestão de multa no final de sua manifestação também englobava a presente impropriedade, uma vez que se refere especificamente a procedimentos licitatórios e pagamentos, o que não guarda pertinência com a presente restrição. De toda sorte, também entendeu o **Parquet** que a restrição não tem capacidade de macular as contas.

Este **Relator**, após examinar os autos, observa que, deveras, a documentação apresentada não foi suficiente para afastar a totalidade dos quesitos propostos pela Comissão de Inspeção, no entanto, é de se considerar que as falhas apontadas não foram consideradas de gravidade tamanha para maculação das contas ou cominação de penalidade, nas análises do corpo técnico ou do **Parquet**.

Isto porque, tratam-se de proposições com vieses eminentemente pedagógicos, que visam a orientação do órgão de origem para que sejam aplicadas as melhorias devidas, e que são afetas a forma de contabilização da unidade gestora.

O panorama conclama a aplicação dos arts. 20 e 21 da LINDB, como segue:



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gab. Cons. Luis Fabian Pereira Barbosa

Tribunal Pleno

*Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos **sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.***

*Parágrafo único. **A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.***

*Art. 21. **A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas.***

*Parágrafo único. **A decisão a que se refere o caput deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.***

Como visto, cabe ao órgão controlador, em suas decisões, considerar as consequências práticas, demonstrar a necessidade e a adequação da medida imposta, levando em conta as alternativas aplicáveis ao caso e indicando as condições para regularização de ato considerado inadequado.

No caso concreto seria desproporcional a aplicação de penalidade antes de ofertar a orientação para correção, sendo necessário e adequado que esta Corte lance mão de seu caráter pedagógico para indicar os atos inapropriados que carecem de regularização, sobretudo porque a gestora se propôs a efetuar as correções e as atendeu parcialmente, sendo medida adequada a determinação para continuidade do procedimento de correção, bem como, em casos futuros, o envio de notas explicativas para clarividenciar os detalhes dos valores constantes das contas contábeis.

Nesse espeque, observo que não há elementos nos autos para adoção de outra medida que não a **determinação** e a **recomendação** à origem, como sugeridas pela unidade técnica e pelo *Parquet*.

1.3. Valor inscrito na Conta VPD Pagas Antecipadamente necessitando de comprovação (Achado 04 DICAD).



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gab. Cons. Luis Fabian Pereira Barbosa

Tribunal Pleno

A **gestora** esclareceu que estes valores referem-se a convênios e ajustes congêneres que foram firmados em gestões anteriores (período de 2019 a 2022) e que não tinham acompanhamento, o que foi solucionado com um controle realizado pelo Departamento de Transferências Voluntárias e Prestações de Contas - DTVPC, obtendo o resultado até então de 123 (cento e vinte e três) procedimentos finalizados, perfazendo o total de R\$ 24.777.078,66 (vinte e quatro milhões setecentos e setenta e sete mil, setenta e oito reais e sessenta e seis centavos), sendo que os demais termos e convênios serão baixados à medida que as prestações de contas forem realizadas.

A **DICAD** interpretou a restrição como falha que conclama a determinação para prosseguimento do procedimento já adotado pela Administração. A seu turno o **Parquet** entendeu que a restrição foi sanada somente parcialmente, sugerindo a aplicação de multa, com base no art. 54, VII da Lei nº 2324/96. De todo modo, ambos entenderam que a restrição não robustez para macular o julgamento das contas.

Este **Relator** verifica que as Variações Patrimoniais Diminutivas destacadas pela DICAD, referem-se a ajustes de exercícios que fogem aos limites objetivos dos presentes autos (exercício 2023).

Mais uma vez, a gestora demonstrou sua boa-fé buscando a solução da falha contábil, envidando esforços para promover o adequado acompanhamento dos ajustes responsáveis pelo lançamento dos questionados valores, que, inclusive, decorrem de ações de gestores anteriores.

A restrição aventada tinha como premissa a devida comprovação dos valores que estão registrados na conta contábil mencionada e que foram pagos antecipadamente, a DICAD convenceu-se de que os valores referem os convênios e ajustes congêneres conforme justificado pela notificada. Ou seja, a princípio, o problema apontado, e sobre o qual foi oportunizado contraditório e ampla defesa, era a falta de documentação que esclarecesse a origem daqueles valores, e não os pagamentos efetuados (que não foram objetos de notificação).

Assim, entendo, tal qual a DICAD, que a restrição foi sanada, porquanto esclarecida a composição do valor registrado como VPD, no entanto, uma vez que a própria gestora reconheceu que parte dos valores encontram-se com pendência das correspondentes prestações de contas de convênio e congêneres, pertinente é a **determinação** para continuidade das medidas adotadas nos termos propostos pelo corpo técnico.

1.4. Verificação de contratações por meio de Dispensa de Licitação Emergencial - Contrato 06/2023 - RDL 001/2023 (serviço de limpeza, asseio



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gab. Cons. Luis Fabian Pereira Barbosa

Tribunal Pleno

e conservação) e Contrato 021/2023 - RDL 008/2023 (locação de veículos) - (Achado 06 DICAD).

A **gestora** informou que:

- Em relação ao contrato para prestação de serviços de limpeza e conservação, quando a gestora assumiu a pasta deparou-se com a execução deste serviço sem cobertura contratual. Houve a tentativa de adesão a uma Ata de Registro de Preços do Rio Grande do Norte, que foi embaraçada em razão de divergências entre convenções coletivas de trabalho. Ainda, lançou-se edital de procedimento licitatório que, em virtude de diversas impugnações foi revogado, sendo deflagrado novo procedimento para outro certame. Nesse intervalo de tempo, a Procuradoria Geral do Estado emitiu parecer favorável à contratação pela via emergencial.
- Quanto ao contrato de locação de veículos, a gestora providenciou a deflagração de certame para a referida aquisição, com o Pregão 238/2023 sendo suspenso no decurso do procedimento licitatório, o que impeliu a gestora a adquirir a locação pela via da emergência, sob pena de serem prejudicadas as atividades da Sejusc.

A **DICAD** entendeu que o serviço de limpeza contou com sucessivas tentativas de sanar a ausência de contrato formalizado, por sua vez, a locação de veículos teve processo licitatório deflagrado com relativa antecedência por parte da gestora, porém entraves burocráticos impediram a finalização dos procedimentos tempestivamente, razão pela qual sugeriu a emissão de determinações e de recomendações à origem.

O **Parquet** interpretou que a DICAD satisfez-se, em relação a este item, com as documentações apresentadas.

Este **Relator**, outra vez lançando mão das balizas oriundas dos arts. arts. 20 e 21 da LINDB, observa que a impropriedade em ênfase requer consideração das consequências práticas, demonstração da necessidade e a adequação da medida imposta, levando em conta as alternativas aplicáveis ao caso e indicando as condições para regularização de ato considerado inadequado.

É que as duas dispensas de licitação questionadas decorreram de uma série de imbróglios que dificultaram as contratações pretendidas pela via licitatória, no entanto, a gestora logrou êxito em comprovar seu esforço e, no que dela dependeu, deflagrou certames que, por motivos alheios a sua vontade e à sua competência de atuação, não lograram êxito.

Assim, em completa concordância com a unidade técnica e o MPC, entendo que a restrição deve ser convertida em **determinações** e **recomendação** à origem, nos termos propostos pela DICAD.



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gab. Cons. Luis Fabian Pereira Barbosa

Tribunal Pleno

2. DAS IMPROPRIEDADES APONTADAS PELA DICOP

Das 06 (seis) restrições sob responsabilidade da Sra. Jussara Pedrosa Celestino da Costa, identificados no Relatório Conclusivo nº 310/2024 (fls. 1571/1574), foram sanados as de nºs 1.1.1 e 1.1.3. Remanesceram, portanto, as de nºs 1.1.2, 1.1.4, 1.1.5 e 1.1.6.

2.1. Não foi emitida tempestivamente anotação ART/RRT de fiscalização da obra ou serviço de engenharia, relacionada com o Contrato 002/2023-SEJUSC (restrição 1.1.2 da DICOP).

A **notificada** apresentou a Anotação de Responsabilidade Técnica – ART de Execução de Serviços nº AM20240453385, assinada pelo seu respectivo responsável técnico, juntada às fls. 1615/1617.

A **DICOP** acentuou que a ART apresentada é do engenheiro responsável pela execução e não pela fiscalização dos serviços que foram executados.

O **Parquet** entende por sanada esta restrição diante da apresentação da ART de fiscalização e execução da obra, além da portaria de designação dos fiscais de obra.

Este **Relator** observa que foi enviada a Anotação de Responsabilidade Técnica - ART do engenheiro civil responsável pela execução da obra, fls. 1615/1617, além da portaria de designação dos fiscais da obra, fls. 1617, o que, na mesma esteira do MPC, reflete em suficiente comprovação para considerar a restrição superada. Nada obstante, quanta a ausência de ART específica para a fiscalização da obra, entendo ser o caso de lançar mão do caráter pedagógico desta Corte e fazer consignar entre as **determinações** que à origem atente-se com rigor a emissão de ART tempestiva para as atividades envolvidas em suas obras e serviços de engenharia, em atenção a Lei nº 6496/1977.

2.2. Pagamentos de Projetos de Arquitetura e de Engenharia utilizando BDI superior ao referencial do TCU (Restrição 1.1.4 DICOP).



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gab. Cons. Luis Fabian Pereira Barbosa

Tribunal Pleno

Para este achado a interessada apresentou a planilha de composição de BDI, juntada às fls. 1751/1867.

A **DICOP** asseverou que o percentual de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) utilizado no caso está significativamente acima do referencial permitido, o que entende comprometer a economicidade o contrato, pois o BDI está em desconformidade com parâmetro do Tribunal de Contas da União, por essa razão sugere a aplicação de multa com base no art. 54, II, da Lei 2324/96. O **Parquet** entende caber penalização por falha procedimental, nos termos do art. 54, VII, da Lei nº 2324/96.

Este **Relator** inicialmente observa que o critério lançado pela DICOP para aferição da evidência encontrada foi o Acórdão nº 2622/2013-Plenário TCU¹, o qual possui em seu voto condutor algumas diretrizes para avaliação do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas aplicados em licitações e contratos.

Nesse espeque, traz-se à colação excertos do voto condutor do referido decisório que elucidam a questão brilhantemente, na Relatoria do Ministro Marcos Bemquerer Costa:

407. Nesse sentido, a análise isolada de apenas um dos componentes do preço (custo direto ou BDI) não é suficiente para imputação de sobrepreço. A análise de preços deve se dar sempre mediante a comparação de preço contratado/orçado com o preço de mercado (ou paradigma), visto que uma taxa de BDI elevada pode ser compensada por custos diretos inferiores aos do orçamento paradigma, desde que o preço total contratado esteja abaixo do preço de mercado.

408. Por isso as taxas referenciais não têm por objetivo limitar o BDI das propostas de preços das empresas licitantes, já que os valores do BDI podem oscilar de empresa para empresa, de acordo com as suas características particulares, tais como: remuneração desejável, situação econômico-financeira, localização e porte da empresa, estrutura administrativa, número de obras em execução, nível de competitividade do mercado etc.

409. Nesse sentido, durante a fase de licitação, a jurisprudência do TCU entende que a desclassificação de proposta de licitante que contenha taxa de BDI acima de limites considerados adequados por Tribunal só deve ocorrer quando o preço global ofertado também se revelar excessivo, dado que a majoração do BDI pode ser compensada por custos inferiores aos paradigmas (Acórdão 1.804/2012-TCU-Plenário).

410. Igualmente, a análise dos orçamentos de obras em execução também deve sempre ser realizada por meio da comparação dos preços contratados em relação aos preços adotados como paradigma de mercado. A jurisprudência do TCU é

1



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gab. Cons. Luis Fabian Pereira Barbosa

Tribunal Pleno

*pacífica nesse sentido, podendo-se citar os Acórdãos 424/2003, 1.658/2003, 285/2007, 1.551/2008, 1.053/2009, 1.913/2011, 1.923/2011 e 3.061/2011, todos do Plenário. O Sumário do Acórdão 1.551/2008-TCU-Plenário assim dispôs: Não se admite a impugnação da taxa de BDI consagrada em processo licitatório plenamente válido sem que esteja cabalmente demonstrado que os demais componentes dos preços finais estejam superestimados, resultando em preços unitários completamente dissociados do padrão de mercado. **Na avaliação financeira de contratos de obras públicas, o controle deve incidir sobre o preço unitário final e não sobre cada uma de suas parcelas individualmente.***

(...)

142. Explicando melhor, se a equipe de auditores verificar que o BDI está, injustificadamente, acima da faixa admissível, deve proceder a uma análise pormenorizada dos itens que o compõem e, nesse caso, a existência de uma tabela de referência é uma diretriz para que possam ser detectadas as incongruências que ocasionaram esse percentual final elevado.

143. Importante destacar, contudo, que não cumpre ao TCU estipular percentuais fixos para cada item que compõe a taxa de BDI, ignorando as peculiaridades da estrutura gerencial de cada empresa que contrata com a Administração Pública. O papel da Corte de Contas é impedir que sejam pagos valores abusivos ou injustificadamente elevados e por isso é importante obter valores de referência, mas pela própria logística das empresas é natural que ocorram certas flutuações de valores nas previsões das despesas indiretas e da margem de lucro a ser obtida.

144. Como essa análise dos itens que compõem o BDI deve ser feita em conjunto, a adoção de um percentual muito acima da faixa de referência para determinado componente não necessariamente constitui irregularidade, pois, em contrapartida, outras despesas indiretas, ou ainda, o lucro podem estar cotados em patamares inferiores ao esperado.

(...)

146. Cumpre destacar que a literatura especializada e a jurisprudência desta Corte de Contas apontam vários fatores que tendem a influenciar as taxas de BDI, tais como: o porte da empresa, sua natureza específica, sua localização geográfica, seu prazo de execução, a facilidade de encontrar fornecedores no local da obra, os riscos envolvidos nas contratações, a situação econômica e financeira da empresa e do país, dentre diversos outros fatores.

147. Portanto, não é razoável admitir apenas um valor médio de referência para o BDI de cada tipo de obra sem levar em conta uma margem ou faixa que possibilite contemplar todas essas variações que na realidade são observadas na formação do valor do BDI.

148. Dessarte, cada caso concreto deve ser analisado com suas peculiaridades, de tal forma que o estudo desenvolvido nestes autos não se presta a exaurir todos os possíveis questionamentos acerca dos componentes de uma taxa de BDI e dos valores admissíveis para essa taxa.

149. A adequabilidade da taxa de BDI tem sempre que ser analisada, pontualmente, em situação específica, pois há sempre a possibilidade de as tabelas referenciais não traduzirem a justa remuneração para alguns contratos de obras públicas.



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gab. Cons. Luis Fabian Pereira Barbosa

Tribunal Pleno

Para melhor compreensão, sintetizo as premissas lançadas no decisório que conduziu a aprovação dos percentuais de BDI sugeridos pelo TCU, observa-se que:

- A análise isolada de apenas um componente de preços, como o BDI, não é suficiente para imputação de sobrepreço, pois a análise deve sempre se dar por meio da comparação entre o preço contratado/orçado com o preço de mercado;
- As taxas sugeridas pelo TCU são referências, mas não tem o desiderato de limitar o BDI das propostas de empresas licitantes/contratadas, pois o indigitado percentual pode variar de empresa para empresa;
- Assim, o TCU sugere intervenção em licitação ou contratos somente quando o preço global ou final se revelar excessivo;
- Se a equipe de auditores verificar que o BDI está, injustificadamente, acima da faixa admissível, deve proceder a uma análise pormenorizada dos itens que o compõem;
- Além disso, na avaliação devem ser consideradas as peculiaridades da estrutura gerencial de cada empresa que contrata a Administração, cientes de que pela própria logística das empresas é natural que ocorram flutuações de valores nas previsões das despesas indiretas;
- Cada caso concreto deve ser avaliado conforme suas peculiaridades, pois há sempre a possibilidade das tabelas não traduzirem a justa remuneração para alguns contratos de obras públicas.

N

os presentes autos, não vislumbrei análise comparativa do valor do contrato questionado com a quantia usual de mercado; tampouco houve o debruçar-se em todos os fatores e peculiaridades que influenciaram na formação do BDI da empresa contratada; não apontou-se o sobrepreço ou o superfaturamento, com específica evidenciação da diferença entre o valor que seria adequado e o valor pago.

Com efeito, da forma em que exposta a restrição em cotejo com o entendimento do TCU sobre BDI, *a adequabilidade da taxa de BDI tem sempre que ser analisada, pontualmente, em situação específica, pois há sempre a possibilidade de as tabelas referenciais não traduzirem a justa remuneração para alguns contratos de obras públicas* mas isto não foi feito nos presentes autos, merecendo **determinação** à origem para que proceda a devida avaliação do BDI aplicado no referido Contrato e, caso identificada irregularidade, que sejam adotadas as providências administrativas internas pela SEJUSC.

2.3. Não apresentação de Termo de Referência - Gestão Integrada de Unidades de Atendimento, com os valores unitários orçados pela administração, bem como seus anexos (Restrição 1.1.5 DICOP)



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gab. Cons. Luis Fabian Pereira Barbosa

Tribunal Pleno

A **gestora** fez a juntada do Mapa comparativo de preços e cotações às fls. 1604/1612.

A **DICOP** asseverou que não foram apresentados documentos que evidenciam como a Administração orçou o custo do Projeto de Arquitetura de R\$143.682,19 e os Serviços de adequação do imóvel de R\$3.492.705,72, motivo pelo qual sugeriu aplicação de multa com base no art. 52, II da Lei nº 2324/96.

O **Parquet** ressaltou que não foram enviados os valores unitários, tampouco os anexos exigidos que deveriam ter acompanhado o termo de referências, dificultando a compreensão do orçamento do projeto de arquitetura e dos serviços de adequação de imóvel, assim sugeriu aplicação de multa, nos termos do art. 54, VII, da Lei Orgânica desta Casa.

Este **Relator** entende que a falha apontada não reverberou em qualquer indício de dano ao erário aventado, sendo considerada falha formal pelo MPC, pela qual, diante do universo das contas apresentadas e da boa-fé objetiva da gestora evidenciada com envio dos documentos de fls. 1604/1612, se pode lançar mão do disposto no art. 308, §4º do Regimento Interno desta Casa, e afastar a penalização sugerida.

Cabe registrar, por oportuno, que a falha em questão é suficiente para configurar uma ressalva às contas, mas não é capaz de as macular ou de ensejar penalização, podendo ser convertida em **determinação** à origem para que em futuras prestações de contas envie toda a composição de custos do valor orçado para a contratação de obras ou serviços de engenharia, o que deve ser compor o termo de referência.

2.4. Utilização de verba para pagamento de projetos de engenharia sem comprovação de critérios de cálculo para chegar ao valor desses projetos.

A **gestora** fez a juntada do Mapa comparativo de preços e cotações às fls. 1604/1612 e do termo de referência de fls. 1618/1750.

A **DICOP** entendeu que a falta de metodologia detalhada e a ausência dos documentos de comprovação impedem a validação do cálculo dos valores apresentados pela defesa, motivo pelo qual sugeriu aplicação de multa com base no art. 52, II da Lei nº 2324/96 e glosa no valor de R\$198.166,47 (cento e noventa e oito mil, cento e sessenta e seis reais e quarenta e sete centavos).

O **Parquet** diverge da aplicação de glosa porque não há que se falar em ausência de prestação do serviço, nem há como determinar o valor que seria adequado para



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gab. Cons. Luis Fabian Pereira Barbosa

Tribunal Pleno

que houvesse glosa da diferença, mas entende ser o caso de aplicação de multa por falha no procedimento, nos termos do art. 54, VII, da Lei Orgânica desta Casa.

Este **Relator** observa que , ainda que sobrevivam dúvidas quanto à eventual formação do preço pago, não pode esta Corte irrefletidamente considerar em alcance e determinar a glosa do *valor total* pago pelos serviços prestados.

Como bem mencionado pelo *Parquet*, não há evidências nos autos de que o serviço de engenharia contratado não tenha sido executado ao menos em parte, o que implica, para consideração de dano ao erário, necessária quantificação exata do valor que excedeu ao devido.

É que, no presente caso, não se pode lançar mão do instituto do dano *in re ipsa*, aquele que não precisa ser comprovado. Ao contrário, o dano ao erário precisa ser devidamente quantificado e individualizado, sob pena de impingir-se ônus ou perdas excessivas àqueles que foram considerados responsáveis, contrariando os termos do art. 21, parágrafo único, da LINDB:

Art. 21. **A decisão** que, nas esferas administrativa, **controladora** ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expreso suas consequências jurídicas e administrativas.

Parágrafo único. **A decisão** a que se refere o **caput** deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, **não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.** (grifo nosso)

A imprecisão quanto à caracterização de dano ao erário ou seu valor, deveras, advoga a favor dos jurisdicionados, pois dá azo à aplicação do princípio *in dubio pro reo*, como se depreende da intelecção emanada dos seguintes julgados do Tribunal de Contas da União:

Em respeito ao princípio jurídico do in dubio pro reo, afasta-se a responsabilidade do gestor nos casos em que, exaurida a instrução probatória, não for possível a caracterização plena do evento danoso devido à ausência de elementos de fato e de direito aptos a corroborar a condenação imposta pela instância a quo.



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gab. Cons. Luis Fabian Pereira Barbosa

Tribunal Pleno

Acórdão 3259/2014-Plenário²

Quando inexistem parâmetros para comparação de custos unitários de uma obra e não se consegue, por qualquer via, obter método razoável de cálculo que corrobore a suspeita de superfaturamento, aplica-se o brocardo jurídico "in dubio pro reo".

Acórdão 835/2014-Plenário³

D
e mais a mais, a falha apontada não reverberou em qualquer indício de dano ao erário aventado, sendo considerada falha formal pelo MPC, pela qual, diante do universo das contas apresentadas e da boa-fé objetiva da gestora evidenciada com envio dos documentos de fls. 1604/1612 e 1618/1750, se pode lançar mão do disposto no art. 308, §4º do Regimento Interno desta Casa, e afastar a penalização sugerida.

Nada obsta, no entanto, que sejam efetivadas determinações à origem para que em futuras prestações de contas envie toda a demonstração do cálculo e critérios utilizados para fixação do valor orçado/pago para a contratação de obras ou serviços de engenharia, o que deve compor o termo de referência.

3. DA CONCLUSÃO DO RELATOR

Diante do cenário minudentemente analisado, visto que dos autos não se constata condutas eivadas de dolo, má-fé, tampouco despesas sem comprovação, desvio de recursos públicos ou qualquer outra conduta inadequada capaz de causar prejuízo aos cofres municipais, às presentes contas aplica-se o escólio do Professor Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, quando nos ensina que:

(...)

² <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/jurisprudencia-selecionada/in%20dubio%20pro%20reu/%20score%20desc%25C%2520COLEGIADO%2520asc%252C%2520ANOACORDAO%2520desc%252C%2520NUMACORDAO%2520desc/1/sinonimos%253Dtrue>

³ <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/jurisprudencia-selecionada/in%20dubio%20pro%20reu/%20score%20desc%25C%2520COLEGIADO%2520asc%252C%2520ANOACORDAO%2520desc%252C%2520NUMACORDAO%2520desc/2/sinonimos%253Dtrue>



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gab. Cons. Luis Fabian Pereira Barbosa

Tribunal Pleno

“...enquadram-se como contas regulares com ressalvas aquelas em que não restou dano ao erário; não houve desfalque ou alcance; a matemática das contas fecha; a contabilidade apresenta-se regular. Essas contas não são regulares porque o agente não seguiu, rigorosamente, todo o formalismo da comprovação de despesa, tendo violado norma considerada, no caso, meramente formal...” (In TOMADA DE CONTAS ESPECIAL, 4ª EDIÇÃO, EDITORA FÓRUM, PG. 427).

Forte nisso, observa-se que no universo das Contas examinadas persistiram apenas falhas formais, as quais tiveram justificativas plausíveis apresentadas pelo gestor em relação a todas as impropriedades listadas pela Comissão de Inspeção, fato este que viabiliza o julgamento desta Prestação de Contas pela Regularidade com Ressalvas, nos termos do art. 22, II, da Lei n.º 2423/96 c/c art. 188, §1º, II, da Resolução n.º 04/2002-RI-TCE/AM, sem aplicação de multa, ponto no qual diverjo do Ministério Público de Contas, ainda que seja pelo lançar mão do art. 308, §4º da Resolução nº 04/2002-TCE/AM.

Por derradeiro, cabe, neste caso, o envio de determinações e recomendações tais como sugeridas pelo corpo técnico desta Casa, com as inclusões e reorientações propostas nesta fundamentação de voto.

VOTO

Com base nos autos, em parcial consonância com o Ministério Público de Contas e em consonância com o órgão técnico, VOTO no sentido de o Tribunal Pleno:

- 1- Julgar regular com ressalvas** a Prestação de Contas da Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania – SEJUSC, no exercício 2023, sob responsabilidade da Sra. Jussara Pedrosa Celestino da Costa - Secretária de 01/01 a 31/12/2023, nos termos do art. 22, inciso II c/c art. 188, §1º, II, da Resolução n.º 04/2002-RI-TCE/AM, **dando-lhe quitação** nos termos do art. 24 da Lei nº 2324/96-LOTCE/AM c/c art.189, II, da Resolução nº 04/2002-TCE/AM;
- 2- Julgar regular** a Prestação de Contas da Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania – SEJUSC, no exercício 2023, sob responsabilidade da **Sra. Janaina dos Santos Justo**, Ordenadora de Despesas de 01/01 a 01/02/2023, nos termos do art. 22, inciso I c/c art. 188, §1º, I, da Resolução n.º 04/2002-RI-TCE/AM, **dando-lhe quitação** nos termos do art. 23 da Lei nº 2324/96-LOTCE/AM c/c art. 189, I, da Resolução nº 04/2002-TCE/AM;
- 3- Determinar à Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania – SEJUSC** as seguintes medidas, cujos cumprimentos serão avaliados pela próxima Comissão de Inspeção:



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gab. Cons. Luis Fabian Pereira Barbosa

Tribunal Pleno

- 3.1. continuidade na implementação dos ajustes pendentes no saldo de estoques, pela Comissão de Avaliação e Desfazimento de Bens - CADB, conforme parágrafo único do art. 22 do Decreto nº 34.163/2013, o qual regulamenta a gestão de estoques no âmbito do Poder Executivo do Governo do Estado do Amazonas;
 - 3.2. continuidade na implementação dos ajustes pendentes no saldo da conta de bens móveis, pela Comissão de Avaliação e Desfazimento de Bens – CADB, conforme arts. 4º, 5º e 7º, II da Instrução Normativa nº 06/2018 – GS/SEAD, o qual dispõe sobre o estabelecimento de normas para a realização de inventário de bens móveis no âmbito do Poder Executivo do Estado do Amazonas;
 - 3.3. Inserção dos serviços de limpeza no Plano Anual de Contratação do órgão, diante da essencialidade do objeto, conforme preceitua o art. 12 IV da Lei nº 14.133/2021;
 - 3.4. Imediata regularização do contrato de locação de veículos, em estrita observância ao princípio da legalidade e às normas estabelecidas pela Lei nº 14.133/2021, especialmente no tocante à formalização e à execução contratual previstas no artigo 89 e seguintes, sob pena, em caso de reincidência, de penalização, com fulcro no art. 54, VII da Lei nº 2.423/96;
 - 3.5. Continuidade da adoção de acompanhamento e baixa dos termos e convênios, em conformidade com os princípios da legalidade, eficiência, nos termos do artigo 37, caput, da Constituição Federal, bem como com os deveres de fiscalização e prestação de contas previstos no art. 64 da Lei nº 13.019/2014;
 - 3.6. Atente-se com rigor à necessidade de emissão tempestiva e envio a esta Corte de Anotação de Responsabilidade Técnica - ART para as atividades envolvidas em suas obras e serviços de engenharia, em atenção à Lei nº 6496/1977;
 - 3.7. Deflagre as medidas administrativas necessárias à devida avaliação minudente do BDI aplicado no Contrato nº 002/2023-SEJUSC e, caso identificada irregularidade em sua composição, que sejam adotadas as providências administrativas internas pela SEJUSC para fazê-la cessar;
 - 3.8. Em futuras prestações de contas, envie toda a composição de custos do valor orçado e/ ou pago para a contratação de obras ou serviços de engenharia, o que deve, no primeiro caso, deve compor o termo de referência;
- 4- Recomendar à Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania – SEJUSC que:**
- 4.1. elabore um planejamento estratégico que assegure maior celeridade e eficiência aos processos administrativos internos de licitação, identificando e sanando os possíveis entraves existentes, em



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gab. Cons. Luis Fabian Pereira Barbosa

Tribunal Pleno

observância ao princípio da eficiência disposto no artigo 37, caput, da Constituição Federal, bem como ao disposto no 4º da Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos);;

- 4.2. haja a explicitação analítica dos ajustes realizados na conta estoques em Notas Explicativas, no âmbito das próximas Prestações de Contas da Unidade Gestora, conforme os Art. 96 da Lei nº 4.320/64;
 - 4.3. haja a explicitação analítica dos futuros ajustes realizados na conta de bens móveis em Notas Explicativas no âmbito das próximas Prestações de Contas conforme os Art. 94, 96 da Lei nº 4.320/64;
- 5- **Determinar à SECEX** que inclua no escopo de auditoria da próxima Comissão de Inspeção a avaliação dos cumprimentos das medidas determinadas nos itens anteriores, sobretudo aquelas afetas à determinações;
 - 6- **Dar ciência** do decisório prolatado nestes autos às Sras. **Jussara Pedrosa Celestino da Costa e Janáina dos Santos Justo**;
 - 7- **Arquivar** o processo, na forma regimental.

É o voto.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS, em Manaus, 27 de Março de 2025.

Luis Fabian Pereira Barbosa
Conselheiro-Relator