



Processo Administrativo de Responsabilização – PAR nº 218909/2015

Origem: Corregedoria Geral do Estado - Secretaria de Estado de Transparência e Controle – COGE-STC

Pessoa jurídica processada: TRAMITTY SERVIÇOS LTDA - CNPJ nº 04.059.092/0001-36

Advogado: MARCO ANTÔNIO COELHO LARA – OAB/MA nº 5.429-A e outros

Descrição: Apurar responsabilidade por fatos ocorridos no âmbito da SEMA quanto ao Contrato nº 015/2014

PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO PELA PRÁTICA DE ILÍCITOS PREVISTOS NA LEI ANTICORRUPÇÃO E NO CÓDIGO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS DO ESTADO DO MARANHÃO. Frustração de processo licitatório. Ausência de competitividade. Direcionamento. Inexecução contratual e má-fé. Infrações da Lei Federal nº 12.846/2013, e da Lei Estadual nº 9.579/2012. Apuração e julgamento conjuntamente. Competência concorrente da Secretaria de Estado de Transparência e Controle. Instauração Direta de Procedimento Administrativo de Responsabilização – PAR. Condenação da pessoa jurídica TRAMITTY SERVIÇOS LTDA (CNPJ nº 04.059.092/0001-36) em razão dos ilícitos na celebração e execução do Contrato nº 15/2014-SEMA, mantido com a Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Naturais - SEMA, para a realização do Cadastro Ambiental Rural – CAR e Plano de Recomposição de Áreas Degradadas e Alteradas – PRADA. Sanções administrativas de multa e condenação e de obrigação de publicação extraordinária da decisão condenatória às expensas da pessoa jurídica beneficiária, nos termos da Lei Federal nº 12.846/2013. Sanções administrativas de multa e declaração de inidoneidade para licitar e contratar com a Administração Pública, nos termos da Lei Estadual nº 9.579/2012, aplicável nos termos do art. 2º da Lei Estadual nº 10.295/2015. Necessidade de resarcimento ao erário.

JULGAMENTO

I - RELATÓRIO

Trata-se de Processo Administrativo de Responsabilização – PAR instaurado para a apuração de responsabilidades e aplicação de sanções decorrentes da Lei Anticorrupção – Lei Federal nº 12.846/2013, e do Código de Licitações e Contratos do Estado do Maranhão - Lei Estadual nº 9.579/2012.



ESTADO DO MARANHÃO
SECRETARIA DE ESTADO DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE

A Secretaria de Estado de Transparência e Controle - STC, através da Secretaria Adjunta de Controle Interno – SEACI-STC, composta por servidores técnicos, auditores pertencentes ao quadro efetivo de pessoal do Estado do Maranhão, executou serviço de auditoria no âmbito da Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Naturais – SEMA e do Fundo Estadual de Unidades de Conservação – FEUC, tendo constatado diversas impropriedades, dentre elas as verificadas na celebração e execução do **Contrato nº 15/2014-SEMA**, firmado com a empresa **TRAMITTY SERVIÇOS LTDA (CNPJ nº 04.059.092/0001-36)**, custeado com recursos federais do Fundo Amazônia, decorrentes do Contrato de Colaboração Financeira Não Reembolsável nº 13.2.0559.9, através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES. O Relatório Preliminar de Auditoria nº 001/2015-SUPUADV/STC (**fls. 06-36 – Apenso I**) apontou sérias irregularidades que causaram vultuosos prejuízos ao erário, que configuram, em tese, atos de improbidade administrativa e crimes contra a Administração Pública, mas também infrações às citas leis, Lei Federal nº 12.846/2013 e Lei Estadual nº 9.579/2012.

Embora a auditoria ainda estivesse em curso e outros fatos apontassem para a prática dos mesmos crimes e ilícitos em outras contratações públicas, determinou-se a instauração de processo contendo o Relatório Preliminar de Auditoria nº 001/2015-SUPUADV/STC e também os elementos necessários a evidenciar os ilícitos, encaminhando-se cópia dos autos ao Ministério Público Federal e à Procuradoria Geral do Estado, para ajuizarem as ações penais e/ou cíveis por atos de improbidade, determinando-se que, após a remessa das fotocópias, fossem os autos conclusos ao Secretário de Estado de Transparência e Controle para novo exame.

Após complementar a instrução do processo, e certificando que a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Naturais não instaurou processo visando aplicar as sanções da Lei Federal nº 12.846/2013, e que havia também, além da rescisão contratual, outras sanções previstas na Lei Estadual nº 9.579/2012, que não foram aplicadas, sequer analisadas, decidiu o Secretário de Estado de Transparência e Controle pela instauração direta do presente Processo Administrativo de Responsabilização (**fls. 15/24**):

Por todo o exposto, e pelo conjunto probatório em anexo, determino a instauração de Processo Administrativo de Responsabilização - PAR contra a empresa TRAMITTY SERVIÇOS LTDA, inscrita no CNPJ nº 04.059.092/0001-36, em decorrências de fatos ocorridos no âmbito da Secretaria de Estado de Meio Ambiente Recursos Naturais - SEMA, no Contrato nº 15/2014-SEMA, decorrente do Pregão Presencial nº 004/2014-SEMA, para apurar a responsabilidade e, ao final, se for o caso, aplicar as sanções por infrações tipificadas no art. 5º, IV, "a" e "f", da Lei Federal nº 12.846/2013 e no art. 96, §1º, I e III, da Lei Estadual nº 9.579/2012.



ESTADO DO MARANHÃO
SECRETARIA DE ESTADO DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE

Em razão da decisão, foi editada a Portaria nº 88/2015-GAB/STC/MA (**fls. 04/05**), publicada no Diário Oficial em 13/11/2015 (**fls. 13/14**).

Devidamente instaurado o processo e instalada a Comissão Processante, procedeu-se a notificação da pessoa jurídica processada, Tramitty Serviços Ltda (**fls. 25/27**), solicitando-se ainda à Secretaria de Estado da Fazenda do Maranhão (**fls. 28/29**) e à Receita Federal do Brasil (**fl. 30**) as informações necessárias à apuração do faturamento bruto, de forma que se pudesse aplicar eventual sanção cabível após o devido contraditório, inclusive sobre as informações fiscais.

Após ter acesso aos autos do processo principal e de seus apensos e receber cópia digital de todo o acervo (**fl. 31**), representado por advogado legalmente constituído (**fl. 32**), a pessoa jurídica processada apresentou defesa (**fls. 36/60**), acompanhada de rol de testemunhas (**fl. 61**) e documentos (**fls. 62/289**).

A Comissão Processante, então, deferiu a produção de prova testemunhal e expediu notificação ao advogado constituído (**fls. 290/291**) e à própria pessoa jurídica processada (**fls. 292/293**).

Na data designada, foi aberta audiência para a oitiva das testemunhas arroladas pela defesa (**fls. 296/297**), tendo sido colhido apenas o depoimento na condição de declarante de Alessandra Andreazzi Peres (**fls. 298/301**), sócia da pessoa jurídica processada, porque a defesa dispensou o depoimento das demais testemunhas, conforme restou consignado na assentada de audiência (**fls. 296/297**).

Em reunião da Comissão Processante (**fls. 302/303**), deliberou-se pela juntada de pesquisas feitas na internet e junto ao cadastro nacional de pessoa jurídica da pessoa jurídica processada e de outras pessoas jurídicas que possuem dentre seus sócios membros da equipe da primeira e que também venceram licitações no âmbito da Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Naturais – SEMA e outras mencionadas nos depoimentos ou na defesa.

Prosseguiu-se, em seguida, conforme certidão (**fl. 304**), com a juntada dos documentos mencionados (**fls. 305/326**), apensando-se ainda outros documentos referente a auditoria especial (**fls. 327**).

Foi, então, expedida notificação à pessoa jurídica processada para a apresentação de alegações finais (**fls. 328/329**).

A pessoa jurídica processada apresentou alegações finais (**fls. 330/343**), alegando as seguintes preliminares: **a)** “revogação do Código de Licitações e Contratos do Estado do Maranhão”; e **b)** “violação ao sigilo de dados bancários da investigada”. No mérito, alegou: **a)**



ESTADO DO MARANHÃO
SECRETARIA DE ESTADO DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE

“*inexistência de direcionamento do processo licitatório*”; **b)** não ter havido “*vantagem indevida pela modificação de cláusula contratual diversamente do previsto no ato convocatório*”; e **c)** improcedência da alegada “*inexecução do objeto contratado e da inexistência de má-fé no processo licitatório e no processo de solicitação de pagamento*”. Em razão disso, requereu o acolhimento das preliminares para o arquivamento do processo; ou, no mérito, pela improcedência das acusações, ou pela aplicação de sanção justa, apenas na cominação de multa.

Em relatório conclusivo (**fls. 344/397**), a Comissão Processante opinou fundamentadamente pela rejeição das preliminares arguidas. No mérito, a comissão manifestou-se pela procedência das acusações, indicando a aplicação das seguintes sanções, com as respectivas dosimetrias: **a)** multa no valor de R\$ 1.453.500,00 (um milhão, quatrocentos e cinquenta e três mil e quinhentos reais), com fundamento no art. 6º, I, da Lei Federal nº 12.846/2013; **b)** publicação extraordinária de extrato da decisão em veículo de comunicação, com fundamento no art. 6º, II, da Lei Federal nº 12.846/2013; **c)** impedimento de participar de licitação e assinar contrato com o Estado pelo prazo de 05 (cinco) anos, com fundamento na Lei nº 9.579/2012 do Estado do Maranhão; e **d)** declaração de inidoneidade para participar de licitação e assinar contratos com a Administração Pública pelo prazo de 02 (dois) anos ou até a reabilitação, também com fundamento na Lei nº 9.579/2012 do Estado do Maranhão.

Tendo os autos sido conclusos à autoridade instauradora, solicitou-se parecer da Procuradoria Geral do Estado (**fls. 398/399**), em atendimento ao disposto no art. 12, parágrafo único, do Decreto nº 31.251, de 28.10.2015.

Em parecer, a Procuradoria Geral do Estado opinou pela correção procedural do presente Processo Administrativo de Responsabilidade, bem assim pela adequação do relatório conclusivo da Comissão Processante, da seguinte forma:

Ante o exposto, considera-se responsável a empresa TRAMITTY SERVIÇOS LTDA. pelas ilegalidades perpetradas no bojo da licitação e execução do Contrato nº 15/2014 - SEMA, as quais, configurando atos de corrupção, que se amoldam aos tipos previstos no art. 5º, inciso IV, alíneas a e f, da Lei nº 12.846/2013, bem como o previsto no art. 96, §1º, incisos I e III da Lei 9.579/2012, ensejam a aplicação das sanções de multa, impedimento de contratar com o serviço público e declaração de inidoneidade, nos termos e graduações do art. 6º da Lei 12.846/2013 e arts. 16, 20 e 24, §1º, inciso I, do Decreto Estadual nº. 31.251/2015, de forma que irretocáveis as conclusões da comissão processante em seu relatório final no bojo do PAR 218909/2015 - COGE, devendo ser elas aplicadas naqueles termos.

Após a juntada do parecer da Procuradoria Geral do Estado, os autos retornaram conclusos à autoridade instauradora, o Secretário de Estado de Transparência e Controle, para julgamento.

É o relatório e passo a decidir.

II – ANÁLISE DAS QUESTÕES PRELIMINARES

De início, cumpre destacar que a competência para o julgamento do presente PAR deve ser analisada em conjugação do disposto na Lei Estadual nº 10.204/2015, que criou a Secretaria de Estado de Transparência e Controle, no Código de Licitações e Contratos do Estado do Maranhão – Lei Estadual nº 9.579/2012 e no Decreto Estadual nº 31.251/2015, que regulamentou a Lei Federal nº 12.846/2013 no âmbito do Poder Executivo do Estado do Maranhão. Segue abaixo os principais dispositivos a ensejar a competência da autoridade julgadora para proferir a presente decisão:

Lei nº 10.204 do Estado do Maranhão, de 23 de fevereiro de 2015

Art. 2º. A Secretaria de Transparência e Controle tem as seguintes atribuições:

XIII - recomendar aos demais órgãos da administração pública direta ou indireta a instauração de sindicância, processo administrativo disciplinar, procedimentos e processos administrativos outros, assim como instaurar de forma direta ou avocar aqueles já em curso, inclusive promovendo a aplicação da penalidade administrativa cabível, quando não for de competência do Governador do Estado;

Código de Licitações e Contratos do Estado do Maranhão – Lei Estadual nº 9.579/2012

Art. 97. São competentes para aplicar as sanções previstas neste Código:

I - advertência:

- a) a Comissão Setorial de Licitação ou a Câmara de Julgamento de Licitação ou os Pregoeiros;
- b) após assinado o contrato, o gestor do contrato ou, não tendo sido esse designado, a autoridade signatária do contrato.

II - multa, suspensão e impedimento: a autoridade imediata e hierarquicamente abaixo da autoridade máxima;

III - declaração de inidoneidade: a autoridade máxima do órgão.

Decreto nº 31.251 do Estado do Maranhão, de 28 de outubro de 2015

Art. 16. Os atos previstos como infrações administrativas na Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, ou em outras normas sobre licitações e contratos da administração pública que também sejam tipificados como atos lesivos na Lei Federal nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, poderão ser apurados e julgados conjuntamente, nos mesmos autos, aplicando-se o rito procedural previsto neste Decreto.

§1º Concluída a apuração de que trata o caput e havendo autoridades distintas competentes para julgamento, o processo será encaminhado primeiramente àquela de nível mais elevado, para que julgue no âmbito de sua competência.

(...)



ESTADO DO MARANHÃO
SECRETARIA DE ESTADO DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE

Art. 17. A Secretaria de Estado da Transparência e Controle possui, no âmbito do Poder Executivo do Estado do Maranhão, competência:

I - concorrente para a abertura de investigação preliminar e para instaurar e julgar PAR; e

II - exclusiva para avocar os processos instaurados para continuidade, para exame de sua regularidade ou para corrigir-lhes o andamento, inclusive promovendo a aplicação da penalidade administrativa cabível.

(...)

Art. 20. Caso os atos lesivos apurados envolvam infrações administrativas à Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, ou a outras normas de licitações e contratos da administração pública e tenha ocorrido a apuração conjunta prevista no art. 16, a pessoa jurídica também estará sujeita a sanções administrativas que tenham como efeito restrição ao direito de participar em licitações ou de celebrar contratos com a administração pública, a serem aplicadas no PAR.

Como se observa, a aplicação das sanções previstas no Código de Licitações e Contratos do Estado do Maranhão – Lei Estadual nº 9.579/2012 seria de competência de diversas autoridades, conforme a gravidade dos efeitos da sanção. Todavia, o art. 2º, XIII, da Lei Estadual nº 10.204/2015, permite que a Secretaria de Estado de Transparência e Controle instaure diretamente o procedimento administrativo, “*inclusive promovendo a aplicação da penalidade administrativa cabível, quando não for de competência do Governador do Estado*”. E o Decreto Estadual nº 31.251/2015, ao tratar do Procedimento Administrativo de Responsabilização – PAR, permite que no mesmo procedimento sejam aplicadas as sanções previstas nas normas de licitações e contratos e na Lei Federal nº 12.846/2013. Assim, quando o procedimento sancionatório for instaurado diretamente no âmbito da Secretaria de Estado de Transparência e Controle decorrente de atos práticos no âmbito de outros órgãos, caberá ao Secretário de Estado de Transparência e Controle aplicar as sanções, se cabíveis.

Afirmada a competência da autoridade julgadora, resta analisar as preliminares suscitadas pela defesa.

a) Revogação do Código de Licitações e Contratos do Estado do Maranhão e da impossibilidade de aplicação das sanções revogadas

A primeira questão preliminar arguida na defesa é a de que o Código de Licitações e Contratos do Estado do Maranhão – Lei Estadual nº 9.579/2012, foi revogado pela Medida Provisória nº 205, convertida na Lei Estadual nº 10.295/2015, e por esse motivo não se poderia impor as sanções previstas na lei revogada. Sustenta, mais, que somente se deveria aplicar as sanções previstas na Lei Federal nº 12.846/2013.



ESTADO DO MARANHÃO
SECRETARIA DE ESTADO DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE

O relatório conclusivo opinou pela rejeição da preliminar, bem assim também o parecer da Procuradoria Geral do Estado.

Efetivamente, de logo se deve afastar a alegação de que não se deve aplicar as sanções do Código de Licitações e Contratos do Estado do Maranhão – Lei Estadual nº 9.579/2012, mas apenas as da Lei Federal nº 12.846/2013. São diplomas legais totalmente distintos, tratando o primeiro de regular licitações e contratos no âmbito do Estado do Maranhão e o segundo de lei nacional que dispõe sobre a responsabilização de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública. A aplicação de uma norma não exclui a outra.

Sobre a revogação da lei estadual, esta efetivamente ocorreu. Entretanto, o legislador ressalvou que a lei revogada deveria ser aplicada para os contratos por ela regidos:

Lei nº 10.295 do Estado do Maranhão, de 19 de agosto de 2015

Art. 1º Fica revogada a Lei nº 9.579, de 12 de abril de 2012.

Art. 2º As licitações instauradas e os contratos assinados anteriormente à vigência da presente Lei, inclusive suas prorrogações, permanecem regidos pela Lei nº 9.579, de 12 de abril de 2012, até ultimarem seus efeitos, ressalvados os órgãos e gestores que já utilizarem as disposições da legislação federal para a realização de contratos e licitações.

Ora, tratava a Lei Estadual nº 10.295/2012 de regular os contratos administrativos celebrados entre o Estado do Maranhão e terceiros. Tendo sido o Contrato nº 15/2014-SEMA celebrado sob a égide e com fundamento na referida lei, razoável que a mesma regulasse toda a execução do contrato. E foi exatamente essa a solução impressa pela norma revogadora do Código Estadual de Licitações e Contratos, porque o art. 2º da Lei Estadual nº 10.295/2015 é expresso ao consignar que *“os contratos assinados anteriormente à vigência da presente Lei, inclusive suas prorrogações, permanecem regidos pela Lei nº 9.579, de 12 de abril de 2012”*.

Como consignou o parecer da Procuradoria Geral do Estado, invocando exatamente os fundamentos suscitados na defesa, *“o princípio do tempus regit actum determina que a lei aplicável seja aquela vigente ao tempo da ação, de forma que tendo todos os atos apurados sido praticados durante a vigência daquela Lei, mister sua aplicação”* (**fls. 401/418**).

Ademais, o próprio Contrato nº 15/2014-SEMA (**fls. 98/106 do Apenso I**) prevê em sua Cláusula Décima Sétima, como sanções em caso de inexecução, exatamente as mesmas sanções previstas no Código de Licitações e Contratos do Estado do Maranhão – Lei Estadual nº 9.579/2012.

Por esses fundamentos, rejeito a preliminar arguida.

b) Violção ao sigilo de dados bancários da investigada

Alega a defesa que, ao final do depoimento da Senhora Alessandra Andreazzi Péres, sócia da pessoa jurídica processada, foi-lhe apresentado exposição de dados referentes à movimentação financeira da referida pessoa jurídica e que isso foi resultado de quebra indevida de sigilo bancário da pessoa jurídica processada.

Também sobre essa preliminar, tanto relatório conclusivo, como o parecer da Procuradoria Geral do Estado opinaram pela rejeição.

No ponto, a defesa faz confusão entre dados fiscais obtidos legitimamente pela Comissão Processante com “*movimentação financeira*” e “*sigilo de dados bancários*” da pessoa jurídica processada. Os dados referidos pela comissão e que constam do processo foram fornecidos pelo Fisco, no caso as Receitas Federal, Estadual do Maranhão e Estadual do Distrito Federal. Para a melhor compreensão, transcreve-se abaixo o trecho mencionado pela defesa, extraído da parte final do depoimento da Senhora Alessandra Andreazzi Péres (**fls. 298/301**):

(...) Nesta oportunidade, foi dado vista à declarante e aos procuradores da empresa TRAMITTY SERVIÇOS LTDA ao APENSO do PAR nº 0218909/2015, referente ao Ofício nº 1108/2015, da Receita Federal, acompanhado de cópia, em três laudas, da Declaração Retificadora de Informações Sócio Econômicas e Fiscais, exercício 2014 (Ano-Calendário 2013), com identificação do contribuinte TRAMITTY SERVIÇOS LTDA, CNPJ nº 04.059.092/0001-36, assim como do Ofício nº 1142/2015, da Receita Federal, e o Ofício nº 3405/2015, da Secretaria de Fazenda do Distrito Federal, acompanhado do Memorando nº 11/2015 e do Relatório de Dados Financeiros, com identificação da empresa TRAMITTY SERVIÇOS LTDA, referente ao ano de 2014 (...)

A obtenção de dados fiscais da pessoa jurídica processada foi feita com fundamento no art. 198, §1º, II, do Código Tributário Nacional – Lei Federal nº 5.172/66, como se observa dos ofícios de solicitação de dados (**fls. 28/30**). Leia-se, a respeito, a disposição legal que fundamentou as solicitações:

Código Tributário Nacional – Lei Federal nº 5.172/66

Art. 198. Sem prejuízo do disposto na legislação criminal, é vedada a divulgação, por parte da Fazenda Pública ou de seus servidores, de informação obtida em razão do ofício sobre a situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros e sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades. (Redação dada pela Lcp nº 104, de 2001)

§1º Excetuam-se do disposto neste artigo, além dos casos previstos no art. 199, os seguintes: (Redação dada pela Lcp nº 104, de 2001)

I – requisição de autoridade judiciária no interesse da justiça; (Incluído pela Lcp nº 104, de 2001)



ESTADO DO MARANHÃO
SECRETARIA DE ESTADO DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE

II – solicitações de autoridade administrativa no interesse da Administração Pública, desde que seja comprovada a instauração regular de processo administrativo, no órgão ou na entidade respectiva, com o objetivo de investigar o sujeito passivo a que se refere a informação, por prática de infração administrativa. (Incluído pela Lcp nº 104, de 2001)

Como se observa, no caso do art. 198, §1º, II, do CTN, não há exigência para a prévia decisão judicial, de forma que o compartilhamento de dados fiscais não depende de qualquer decisão do Poder Judiciário quando há regular processo administrativo instaurado. E a requisição foi feita exatamente para instruir o presente Processo Administrativo de Responsabilização, limitando-se a solicitar informações fiscais da pessoa jurídica processada. Não houve, assim, quebra indevida de sigilo fiscal. E sequer houve acesso às informações bancárias, de forma que não há sentido se alegar quebra de sigilo bancário.

Por esses fundamentos, rejeito a preliminar arguida.

III – ANÁLISE FÁTICA SOBRE O MÉRITO

Sobre o mérito da acusação, antecipo que acolho parcialmente a proposta contida no relatório conclusivo apresentado pela Comissão Processante, pelos seus próprios fundamentos, que considero incorporados à presente decisão, apresentando abaixo fundamentação adicional aos pontos acolhidos e os fundamentos pelos quais não acolho integralmente o relatório da Comissão Processante.

Conforme consta da Portaria instauradora do presente PAR (**fls. 04/05**), são estes os fatos apurados:

I - direcionamento de procedimento licitatório, em razão da elaboração pela própria pessoa jurídica vencedora do certame dos principais atos do processo de licitação, incluindo termo de referência, edital, contrato, cotação e orçamento, e de outros elementos indiciários de violação ao princípio da competitividade;

II - obtenção de vantagem indevida pela modificação de cláusula contratual diversamente do previsto no ato convocatório da licitação e em autorização em lei, antecipando-se o pagamento pelos serviços contratados; e

III - inexequção do objeto contratado e atuação em má-fé no processo licitatório e no processo de solicitação de pagamento.

Passa-se ao exame de cada um dos pontos.

a) Direcionamento do procedimento licitatório

Sobre o primeiro ponto, acerca do direcionamento do procedimento licitatório, considerando-se frustrado o processo licitatório por ausência de competitividade, a Comissão Processante opinou pela procedência, na medida em que teria a pessoa jurídica processada,



ESTADO DO MARANHÃO
SECRETARIA DE ESTADO DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE

enquanto contratada pela Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Naturais – SEMA, participado do processo de revisão dos principais atos do procedimento licitatório para uma nova contratação que, depois, ela mesma venceria.

Em sua defesa, alega a pessoa jurídica processada que “*não participou de nenhuma fase do Procedimento Administrativo que culminou na celebração do Contrato SEMA 15/2014, com o Objeto "contratação de 'serviços de assessoramento técnico especializado necessário à REALIZAÇÃO DO CADASTRO AMBIENTAL RURAL - CAR e PLANO DE RECOMPOSIÇÃO DE ÁREAS DEGRADADAS E ALTERADAS - PRADA"*” e que “*durante a 11ª Entrega de Produto, houve Relatório da entrega de Termos de Referências revisados, mas nenhum destes se referia ao objeto do Contrato 15/2014 ora em análise*”. Alega mais ter havido alguma confusão, porque na verdade a pessoa jurídica processada participou da “*contratação de serviços de controle financeiro/contábil do Projeto Maranhão Sustentável, NÃO a Execução do Projeto em si, através da implementação do CAR e PRADA, objeto específico de outro Termo de Referência, este sem qualquer ingerência da Investigada, como os Relatórios de Entrega de Produtos atestam claramente*” (**fl. 334**).

Como bem observado no relatório conclusivo da Comissão Processante, porém, dúvidas não restam que a pessoa jurídica processada efetivamente realizou a revisão de atos do procedimento licitatório, em todas as suas etapas, destacando-se dentre esses os elementos que permitiram o direcionamento do certame a si próprio. Essa informação, aliás, é extraída de documento encaminhado pela própria pessoa jurídica processada à Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Naturais – SEMA, quando da execução de contrato que já mantinha com o órgão antes da contratação objeto do presente PAR.

Sobre o fato da própria pessoa jurídica processada ter afirmado a sua participação na revisão de atos da licitação que posteriormente venceria, a sócia majoritária da empresa, Senhora Alessandra Andreazzi Péres, reputou a um equívoco do técnico que elaborou o documento, como se lê no termo de declarações prestadas à Comissão Processante (**fls. 298/301**):

TERMO DE DECLARAÇÕES QUE PRESTA ALESSANDRA ANDREAZZI PÉRES

(...) PERGUNTOU: Por que consta no Relatório de Entrega 11 a entrega do produto TERMO DE REFERÊNCIA para contratação de empresa para execução de programa CAR – CADASTRO AMBIENTAL RURAL e PRADA - PROGRAMA DE RECUPERAÇÃO DE ÁREAS DEGRADADAS, RESPONDEU: que considera ter ocorrido equívoco pelo técnico que redigiu o relatório, pois não houve elaboração pela TRAMITTY SERVIÇOS LTDA de termo de referência e edital para esta finalidade; (...)



ESTADO DO MARANHÃO
SECRETARIA DE ESTADO DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE

Entretanto, como se vê das páginas 06 e 08 do “*Relatório Mensal de Atividades Consolidado das Linhas 2, 3, 4, e 5 – Entrega 11: 12/05/2014*” (**fls. 44/62 do Apenso I**), correspondente ao relatório de execução do Contrato nº 015/2013/ASSJUR/SEMA, que tinha como contratada a pessoa jurídica processada, não há qualquer elemento que indique ter havido equívoco na elaboração da inclusão da menção ao processo de contratação direcionado no relatório de entrega. Isso porque, em dois momentos distintos há menção ao mesmo, inclusive com a observação de que o serviço de assessoramento antes já contratado pela SEMA junto a pessoa jurídica processada não englobaria aquele procedimento licitatório, mas o assessoramento ocorreu por liberalidade, considerando que foram desenvolvidas “*ações não contabilizadas com os recursos do presente contrato*” (página 06), ou mais expressamente, “*sem oneração de recursos do projeto*” (página 08).

Verificando ainda o referido documento, “*Relatório Mensal de Atividades Consolidado das Linhas 2, 3, 4, e 5 – Entrega 11: 12/05/2014*” (**fls. 44/62 do Apenso I**), constata-se que houve dois processos de contratação que diziam respeito ao Cadastro Ambiental Rural – CAR e PRADA, sendo um para a própria “*realização do cadastro*” e outro para a “*administração do projeto de implantação do CAR e PRADA*”. Ou seja,

[...]

Revisão de minutas de termos de referência, edital, contrato, cotação e orçamento para aquisição de produtos e contratação de serviços com recursos do Fundo Amazônia, ajustando-os a novos parâmetros legais, novos valores determinados pelo BNDES e novas modalidades de aquisição:

Contratação de Empresa para Realização do Cadastro Ambiental Rural – CAR e PRADA.

[...]

Elaboração de novas minutas de termos de referência, edital, contrato, cotação e orçamento para aquisição de produtos e contratação de serviços com recursos do Fundo Amazônia:

[...]

Contratação de empresa para administração do projeto de implantação do CAR e PRADA;

Portanto, o primeiro processo de contratação para a “*Realização do Cadastro Ambiental Rural – CAR e PRADA*” foi exatamente o que restou vencedora a própria pessoa jurídica processada, que tinha sido responsável pela “*Revisão*” dos mais importantes atos do procedimento licitatório, garantindo para si o direcionamento do certame. E ainda a pessoa jurídica processada foi responsável pela “*Elaboração*” de atos de outro procedimento licitatório para o gerenciamento do projeto, que seria executado por ela mesma. Ou seja, ela direcionou para si a execução do serviço de realização do CAR, quando afirma ter revisado todos os

principais atos do procedimento licitatório, e ainda elaborou e participou de todo o processo de contratação da empresa que iria gerenciar e, portanto, também fiscalizar, a si própria.

Seria suficiente a evidenciar o direcionamento da licitação o fato de que foi a própria pessoa jurídica processada quem revisou todos os atos do procedimento licitatório que, posteriormente venceria. E os elementos concretos constantes do processo licitatório tornam insuperável essa conclusão, na medida em que foi inserida cláusula restritiva da competitividade, tanto que ao final a pessoa jurídica processada foi a única licitante a apresentar proposta.

A restrição à competitividade decorreu porque a pessoa jurídica processada, que revisou o Termo de Referência (ou talvez o tenha elaborado), fez inserir exigências técnicas despropositadas no sentido de garantir para si própria a contratação, pois seria ela a única empresa que teria em seu corpo funcional os seguintes profissionais: (1) “*engenheiro agrônomo com mestrado na área de gestão ambiental, com experiência comprovada de coordenação em no mínimo 02 projetos públicos na área de desenvolvimento territorial e social e experiência mínima com foco em desenvolvimento rural e/ou desenvolvimento participativo*”; (2) “*geógrafo com mestrado na área de sensoriamento remoto, com experiência comprovada de, no mínimo, 04 projetos no uso de geotecnologias na área ambiental e/ou social, e participação em pelo menos -1 projeto no uso de geotecnologia para regularização fundiária*”; (3) “*biólogo, com pós-graduação em Gestão Ambiental, e participação em pelo menos 04 projetos junto a unidades de conservação no bioma Amazônia*”; (4) “*advogado com pós-graduação na área Fundiária e participação em pelo menos 02 projetos de Regularização Fundiária envolvendo unidades de conservação no bioma Amazônia*”; (5) “*pedagogo, com cursos de formação em educação ambiental e agricultura, 02 projetos na área de agricultura familiar e participação em pelo menos 01 projeto de regularização fundiária para a agricultura familiar*” (**fls. 69/92 do Apenso II**).

É inegável que tal cláusula restringiu a competição, especialmente porque o aviso de licitação foi publicado apenas na imprensa oficial do Estado do Maranhão, não tendo sido publicado no Diário Oficial da União, embora fosse decorrente de aplicação de recursos federais repassados pelo BNDES. E a pessoa jurídica processada, tendo sido chamada a revisar o processo nas fases seguintes, não apontou o vício que restringia a competitividade. Ademais, entre a data da publicação do aviso de licitação (**DOE 29/05/2014 – fl. 188 do Apenso II**) e a da sessão para do pregão presencial (11/06/2014) distou apenas 13 (treze) dias, sendo apenas 09 (nove) dias úteis, tempo insuficiente para que outras empresas com atuação fora do estado, mas com a expertise necessária e que pudessem concorrer, tomassem conhecimento do certame e preparassem suas propostas ou mesmo preparassem impugnação aos termos do edital,

especialmente acerca da cláusula restritiva da concorrência. O resultado é que somente a pessoa jurídica processada apresentou proposta e foi a licitante única, não tendo sequer as demais pessoas jurídicas que se dignaram a catar preços para fins de orçamento, o Grupo Altran/TCBR (**fl. 105 do Apenso II**) e Educativas (**fl. 108 do Apenso II**), comparecido para a disputa, fazendo crer que pode ter havido mera simulação na cotação dos preços.

Ainda há outros elementos probatórios que confirmam o direcionamento do procedimento licitatório e a tentativa de mascarar o fato, como a evidência de que um prestador de serviços da própria pessoa jurídica processada, Adauto Ximenes Aragão, arrolado como líder de projeto no contrato já mantido anteriormente com a SEMA (Contrato nº 15/2013), simulou a participação de outra empresa na licitação, Jorge Henrique Santos Machado – ME, de titularidade de outro cidadão também prestador de serviço da pessoa jurídica processada, chegando a adquirir o edital, transparecendo que haveria concorrência efetiva, enquanto se tratava de mera simulação.

Nesse caso, o fato narrado se adequa perfeitamente como ato lesivo à Administração Pública, tipificado no art. 5º, IV, “a”, da Lei Federal nº 12.846/2013, a seguir transcrito:

Lei Anticorrupção - Lei Federal nº 12.846/2013

Art. 5º Constituem atos lesivos à administração pública, nacional ou estrangeira, para os fins desta Lei, todos aqueles praticados pelas pessoas jurídicas mencionadas no parágrafo único do art. 1º, que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, assim definidos:

IV - no tocante a licitações e contratos:

a) frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo de procedimento licitatório público;

Portanto, é procedente a acusação de participação da pessoa jurídica processada no direcionamento do procedimento licitatório de que resultou na celebração do Contrato nº 015/2014.

b) Vantagem indevida pela modificação de cláusula contratual em violação ao ato convocatório da licitação

O segundo fato imputado à pessoa jurídica processada na portaria de instauração do presente PAR é de ter se beneficiado de alteração de cláusula contratual antes de sua celebração e em desacordo com vinculação ao ato convocatório da licitação. Após receber a adjudicação da contratação, o contrato que efetivamente foi celebrado entre a pessoa jurídica processada e a SEMA teve a cláusula de forma de pagamento alterada, sem qualquer justificativa, e contrariamente ao disposto em lei e ao ato convocatório, beneficiando a contratada com a



ESTADO DO MARANHÃO
SECRETARIA DE ESTADO DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE

antecipação de parcela significativa do pagamento para a primeira parcela. Basta confrontar a redação da minuta do contrato com a redação do contrato efetivamente assinado:

Minuta do Contrato (fls. 166/181 – Apenso II – Volume I)

CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA - DA FORMA DE PAGAMENTO

O pagamento será efetuado mensalmente, em 30 parcelas de R\$ _____ (_____) através de ordem bancária em até 30 (trinta) dias consecutivos, mediante a entrega dos serviços, conforme estabelecido no Cronograma de Execução de Serviços, acompanhada de Nota Fiscal/Fatura, discriminada de acordo com a Nota de Empenho. [...]

Contrato nº 15/2014-SEMA (fls. 76/84)

CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA - DA FORMA DE PAGAMENTO - O pagamento será efetuado mensalmente, em 30 (trinta) parcelas através de ordem bancária diretamente na conta corrente da Contratada em até 30 (trinta) dias consecutivos, mediante a entrega dos serviços, discriminada de acordo com a Nota de Emprenho, e da seguinte forma: a) 01 (uma) parcela de R\$ 1.453.500,00 (um milhão quatrocentos e cinquenta e três mil e quinhentos reais), correspondente a 15% do valor do contrato, no momento da entrega do plano de trabalho; b) 12 (doze) parcelas de R\$ 411.825,00 (quatrocentos e onze mil oitocentos e vinte e cinco reais) correspondentes a 4,25% do valor do contrato, cada uma, em conformidade com os relatórios mensais de execução do projeto e demais produtos descritos no item 6 do Termo de Referência parte integrante do Contrato; c) 17 (dezessete) parcelas de R\$ 193.800,00 (cento e noventa e três mil e oitocentos reais) correspondentes a 2% do valor do contrato, cada uma, em conformidade com os relatórios mensais de execução do projeto e demais produtos descritos no item 6 do Termo de Referência parte integrante do Contrato.
[...]

Observa-se que, pela redação da minuta do contrato que vincularia a contratação após a licitação, os pagamentos deveriam ocorrer em 30 (trinta) parcelas iguais. Nesse caso, cada parcela deveria ter o valor de R\$ 323.000,00 (trezentos e vinte e três mil reais). Todavia, a versão do contrato que acabou sendo celebrado teve redação diversa da minuta, sendo modificada a redação da mesma cláusula, prevendo já no pagamento da primeira parcela o valor de R\$ 1.453.500,00 (um milhão, quatrocentos e cinquenta e três mil e quinhentos reais) e ainda elevou as doze parcelas seguintes, para R\$ 411.825,00 (quatrocentos e onze mil, oitocentos e vinte e cinco reais), dividindo o remanescente em dezessete parcelas de R\$ 193.800,00 (cento e noventa e três mil e oitocentos reais). Em síntese, após vencer a licitação, que foi direcionada a si própria, a pessoa jurídica processada ainda obteve benefício com alteração indevida da redação de cláusula contratual, permitindo o enriquecimento ilícito decorrente de antecipação de pagamentos, fato que após a celebração do contrato viciado veio a se confirmar nos processos de pagamento.

Em sua defesa (**fls. 36/60**), alegou a pessoa jurídica processada que constatou haver duas redações distintas do Termo de Referência no momento em de “*retirar o material para participar da concorrência*”, e que ao questionar a SEMA, foi informada que “*deveria*



ESTADO DO MARANHÃO
SECRETARIA DE ESTADO DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE

prevalecer o disposto no Termo de Referência em mídia digital”, como se lê da referida petição de defesa:

A Investigada, ao retirar o material para participar da concorrência, imediatamente questionou o órgão responsável pela licitação pela divergência entre os TR's, ao que fora lhe explicado que: “**Em razão das falhas (ausência de previsão de pagamento, por exemplo) constantes no TR assinado pela Sra. JAQUELINE VASCONCELOS em via física, deveria prevalecer o disposto no Termo de Referência em mídia digital**”. Tal fato pode ser facilmente comprovado através de depoimentos testemunhais desde já requeridos.

Ainda com a defesa, a pessoa jurídica processada fez juntar o via impressa de um Termo de Referência (**fls. 133/161**) em que o item “Forma de Pagamento” estaria condizente com o contrato que efetivamente foi assinado, e que seria divergente do Termo de Referência constante do processo licitatório, cuja cópia instrui o presente PAR no Apenso II (**fls. 69/95 do Apenso II**).

Em declarações prestadas perante a Comissão Processante, a Senhora Alessandra Andreazzi Péres, sócia da pessoa jurídica processada, reafirmou o suposto equívoco da SEMA e ainda afirmou que no momento da assinatura do contrato foi fornecido exemplar considerando o Termo de Referência original (**fls. 298/301**):

TERMO DE DECLARAÇÕES QUE PRESTA ALESSANDRA ANDREAZZI PÉRES

(...) QUE, acrescenta que no termo de referência salvo na mídia digital constava o item FORMA DE PAGAMENTO, o qual não consta no termo de referência juntado aos autos do PAR nº 0218909/2015; (...) que no momento em que recebeu a minuta do contrato para ser assinada, constatou a divergência entre o que constava dessa minuta em comparação ao prescrito no termo de referência recebido em mídia digital e contestou o ocorrido junto a Secretaria de Meio Ambiente; QUE, passado alguns dias a Secretaria de Meio Ambiente encaminhou a minuta já corrigida de acordo com o item FORMA DE PAGAMENTO que constava no TR recebido pelos licitantes em mídia digital; (...)

Em que pese ter alegado na defesa (**fls. 36/60**) que o fato seria “*facilmente comprovado através de depoimentos testemunhais*”, quando da audiência designada para a produção da prova testemunhal, “os procuradores da empresa TRAMIITTY SERVIÇOS LTDA se manifestam pela dispensa de oitiva das pessoas de ADAUTO XIIJENES ARAGAO e JORGE HENRIQUE SANTOS”. A única prova oral produzida foi da sócia da pessoa jurídica processada, ouvida na condição de mera declarante, e sem valor probatório.



ESTADO DO MARANHÃO
SECRETARIA DE ESTADO DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE

Nas suas alegações finais (**fls. 330/343**), a defesa retirou as alegações já produzidas, afirmando que houve dois termos de referência e que o contrato se baseou no TR fornecido aos licitantes em mídia digital.

Ocorre que a legislação sobre licitações dispõe que o edital, incluindo seus anexos, deve ser assinado e os autos do processo licitatório ficam disponíveis aos licitantes para a consulta. E somente terá eficácia o edital, e seus anexos, quando aprovados. Leia-se, a propósito, as disposições contidas no Código de Licitações e Contratos do Estado do Maranhão – Lei Estadual nº 9.579/2012, que regulou o processo de contratação, bem assim a Lei Federal nº 8.666/93, aplicada subsidiariamente:

Código de Licitações e Contratos do Estado do Maranhão – Lei Estadual nº 9.579/2012

Art. 49. A minuta do edital será elaborada no âmbito das Comissões Setoriais de Licitação, no prazo de 5 (cinco) dias úteis, e aprovada pela Assessoria Jurídica do órgão contratante." RN (Redação dada pela Lei nº 9.990/14)

(...)

§3º No caso de edital padrão, o órgão jurídico somente pode ser responsabilizado pelas cláusulas que tiver examinado.

§4º O parecer jurídico que desaprovar edital, no todo ou em parte, poderá ser rejeitado pela autoridade superior, em despacho motivado, oportunidade em que esta passa a responder pessoalmente pelas irregularidades que, em razão desse fato, sejam imputadas.

(...)

Art. 50. Na publicação do edital, devem ser observadas as seguintes regras:

(...)

II - a acessibilidade do processo licitatório a qualquer cidadão desde a publicação do resumo, mediante o recolhimento das respectivas custas;

Lei Federal nº 8.666/1993

Art. 40. (...)

§1º O original do edital deverá ser datado, rubricado em todas as folhas e assinado pela autoridade que o expedir, permanecendo no processo de licitação, e dele extraindo-se cópias integrais ou resumidas, para sua divulgação e fornecimento aos interessados.

Observa-se, portanto, que não procede a alegação da defesa de que “**Em razão das falhas (ausência de previsão de pagamento, por exemplo) constantes no TR assinado pela Sra. JAQUELINE VASCONCELOS em via física, deveria prevalecer o disposto no Termo de Referência em mídia digital**”. No caso da pessoa jurídica processada, em especial, não se pode sequer alegar o desconhecimento da regra legal. Primeiro, porque “*ninguém se escusa de*



ESTADO DO MARANHÃO
SECRETARIA DE ESTADO DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE

cumprir a lei, alegando que não a conhece”, conforme dispõe o art. 3º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB (antiga LICC). Depois, porque a pessoa jurídica processada se afirma especializada em apoio à gestão público, como consta de objeto social contido no seu contrato social (**fls. 63/66**): “*Apoio técnico multidisciplinar à projetos públicos*”; e “*Consultoria, elaboração, gestão e avaliação de projetos públicos*”.

Aliás, foi essa sua especialidade que a fez vencer a licitação e ser contratada para apoiar a SEMA através de outro contrato, o Contrato nº 015/2013-SEMA (**fls. 68/74**), para prestar “*serviços de assessoramento técnico especializado necessário a apoiar a gestão e a execução dos recursos do Fundo Estadual de Compensação Ambiental - FEUC*”. Portanto, não pode a pessoa jurídica processada alegar que desconhecia a lei e as rotinas da Administração Pública.

Assim considerado, efetivamente, o Termo de Referência eficaz e válido é apenas um, o que foi aprovado pela autoridade solicitante e pela assessoria jurídica do órgão, não havendo qualquer elemento produzido pela defesa que indique ter havido outro Termo de Referência com essa peculiar característica, senão o que está assinado e integrante dos autos do processo licitatório. Sequer foram produzidas as requeridas e deferidas provas testemunhais que poderiam indicar alguma dúvida nesse sentido, e não o foram porque a própria pessoa jurídica processada requereu expressamente a desistência da produção da prova testemunhal. O TR apresentado em pela pessoa jurídica processada sem qualquer assinatura possui indícios sérios de falsidade ideológica, sendo no mínimo um documento apócrifo.

No caso, deve ser ressaltado que a pessoa jurídica processada não apenas foi beneficiária do ato lesivo à Administração Pública, como também foi a responsável pelo ato, certamente em conluio com servidores e gestores públicos, porquanto se comprovou que todo o processo de contratação, as suas principais peças, foi revisado pela própria pessoa jurídica processada, que depois venceria o certame, como amplamente demonstrado no item anterior e evidenciado pelo relatório de entrega de produtos do Contrato nº 015/2013-SEMA apresentado pela mesma, em que afirma o fato (**fls. 44/62 do Apenso I**).

Considerado o contexto fático, tem-se a adequação da conduta ao ato lesivo à Administração Pública tipificado no art. 5º, IV, “f”, da Lei Federal nº 12.846/2013, a seguir transcrito:

Lei Anticorrupção - Lei Federal nº 12.846/2013

Art. 5º Constituem atos lesivos à administração pública, nacional ou estrangeira, para os fins desta Lei, todos aqueles praticados pelas pessoas jurídicas mencionadas no parágrafo único do art. 1º, que atentem contra o patrimônio público nacional ou



ESTADO DO MARANHÃO
SECRETARIA DE ESTADO DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE

estrangeiro, contra princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, assim definidos:

IV - no tocante a licitações e contratos:

f) obter vantagem ou benefício indevido, de modo fraudulento, de modificações ou prorrogações de contratos celebrados com a administração pública, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação pública ou nos respectivos instrumentos contratuais; ou

Dito isso, também é procedente a acusação de obtenção de vantagem indevida pela modificação de cláusula contratual em violação ao ato convocatório da licitação.

c) Inexecução do objeto contratado e atuação em má-fé no processo licitatório e no processo de solicitação de pagamento

O terceiro ponto que serviu à instauração do presente PAR é que não houve a efetiva execução do objeto contratado a justificar o pagamento de contraprestação em valor milionário, como efetivamente ocorreu, no primeiro pagamento. E também se acusa a pessoa jurídica processada de atuar com má-fé no processo licitatório e no processo de solicitação de pagamento.

Sobre a inexecução contratual, alegou a pessoa jurídica processada na peça de alegações finais (**fls. 330/343**):

A Prestação de Contas dos Serviços prestados pela Investigada fora entregue ao Estado do Maranhão através do Ofício nº 57 enviado mediante aviso de recebimento, como documentalmente comprovado através dos documentos juntados aos autos. Nela consta a especificação, com riqueza de detalhes, de todos os produtos entregues pela Investigada ao Estado do Maranhão.

Analizando os termos do contrato administrativo efetivamente celebrado (**fls. 76/84**), extrai-se da Cláusula Décima Primeira os termos sobre a forma de pagamento:

Contrato nº 15/2014-SEMA

CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA - DA FORMA DE PAGAMENTO - O pagamento será efetuado mensalmente, em 30 (trinta) parcelas através de ordem bancária diretamente na conta corrente da Contratada em até 30 (trinta) dias consecutivos, mediante a entrega dos serviços, discriminada de acordo com a Nota de Emprenho, e da seguinte forma: a) 01 (uma) parcela de R\$ 1.453.500,00 (um milhão quatrocentos e cinquenta e três mil e quinhentos reais), correspondente a 15% do valor do contrato, no momento da entrega do plano de trabalho; b) 12 (doze) parcelas de R\$ 411.825,00 (quatrocentos e onze mil oitocentos e vinte e cinco reais) correspondentes a 4,25% do valor do contrato, cada uma, em conformidade com os relatórios mensais de execução do projeto e demais produtos descritos no item 6 do Termo de Referência parte integrante do Contrato; c) 17 (dezessete) parcelas de R\$



ESTADO DO MARANHÃO
SECRETARIA DE ESTADO DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE

193.800,00 (cento e noventa e três mil e oitocentos reais) correspondentes a 2% do valor do contrato, cada uma, em conformidade com os relatórios mensais de execução do projeto e demais produtos descritos no item 6 do Termo de Referência parte integrante do Contrato.

[...]

Por sua vez, ainda analisando o contrato administrativo (**fls. 76/84**), especificamente na sua Cláusula Sétima, verifica-se que não há expressa previsão, com maior detalhamento, acerca do prazo de entrega dos produtos, dispondo apenas que “*o prazo previsão para execução dos serviços será de 30 (trinta) meses, contados do recebimento da respectiva Ordem de Serviço*”.

Assim, considerada a vinculação da Administração Pública ao ato convocatório da licitação, conforme dispõe o art. 3º, XIV, da Lei Estadual nº 9.579/2012, norma que regulou a contratação, e o art. 3º da Lei Federal nº 8.666/93¹, de aplicação subsidiária, deve-se analisar se consta do ato convocatório, o edital e seus anexos, os exatos termos e condições, inclusive de prazos, para a entrega dos produtos. E o Termo de Referência (**fls. 69/96 do Apenso II**), no item 6, sob o título “*Atividades Produtos e Prazos*”, assim prevê:

6. ATIVIDADES PRODUTOS E PRAZOS

As seguintes atividades e produtos deverão ser realizadas/entregues, observando as descrições e prazos indicados no quadro abaixo:

Atividades	Produtos	Prazo para entrega do produto/início da atividade ⁷
Planejamento das atividades		
<ul style="list-style-type: none">• Elaborar metodologia de trabalho detalhando as atividades, parceiros envolvidos, produtos, meios, prazos e demais informações necessárias ao planejamento e execução do projeto.• Realizar imersão para planejamento – equipe do projeto• Realizar reuniões com a equipe da SEMA/MA.	<ul style="list-style-type: none">• Plano de Trabalho.• Atas e relatórios de reuniões.	30 dias

¹ **Lei Estadual nº 9.579/2012 – Código de Licitações e Contratos do Estado do Maranhão** - Art. 3º Na aplicação deste Código a Administração Pública observará, dentre outros que lhes sejam correlatos, os seguintes princípios: (...) XIV - vinculação ao instrumento convocatório; (...).

Lei Federal nº 8.666/93 - Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.



ESTADO DO MARANHÃO
SECRETARIA DE ESTADO DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE

Dessa forma, verifica-se que a primeira etapa dos serviços a ser executada, no prazo de 30 (trinta) dias, seria: “*Elaborar metodologia de trabalho detalhando as atividades, parceiros envolvidos, produtos, meios, prazos e demais informações necessárias ao planejamento e execução do projeto*”; “*Realizar imersão para planejamento equipe do projeto*”; e “*Realizar reuniões com a equipe da SEMA/MA*”. E dessas atividades decorreria, necessariamente, a entrega do “*Plano de Trabalho*” e de “*Atas e relatórios de reuniões*”.

Ocorre que, analisando todo o processo de solicitação do primeiro pagamento, o Apenso III, verifica-se que sequer foi executada a primeira etapa que habilitaria a pessoa jurídica a cobrar pelos serviços prestados. Isso porque foi entregue apenas um documento denominado “*Produto 1: Plano de Trabalho*” (**fls. 30/96**), que não preenche os requisitos exigidos pela contratação.

Explica-se, juntamente com o Plano de Trabalho, não constam as “*Atas e relatórios de reuniões*”, que também deveriam ter sido entregues, inclusive a comprovar que o referido documento não foi produzido unilateralmente e à revelia da equipe da SEMA/MA. A única menção no referido “*Plano de Trabalho*” (**fls. 29/96**) a reuniões foi no item 6, denominado “*Detalhamento das atividades previstas*”, no qual consta que “*foram realizadas imersões*”, descrevendo estas em nota de rodapé como o seguinte:

Imersões são dinâmicas de grupo, facilitadas por um moderador, com o objetivo de uniformizar o conhecimento sobre determinado tema ou ação, resultando na apropriação de conteúdos e no planejamento estratégico.

Obs: a imersão foi realizada em dois momentos (16 e 17/07 e 05 e 07/08), totalizando mais de 30 horas de atividades.

Dessa forma, percebe-se que não há qualquer prova da realização das referidas reuniões, porquanto o Termo de Referência exigia expressamente que fossem as mesmas registradas em atas, e depois se produzisse relatórios de cada reunião – documento comprobatório inexistente e jamais apresentado à SEMA, menos ainda com a solicitação de pagamento.

Ademais, confrontando o conteúdo do tal “*Produto 1: Plano de Trabalho*” (**fls. 30/96**) com o conteúdo do Termo de Referência (**fls. 69/96 do Apenso II**), percebe-se que apesar da extensão do documento, em partes consideráveis e relevantes, trata-se de reprodução literal, ou de mera adaptação do conteúdo contido no Termo de Referência. Ou seja, no documento que denominou de “*Plano de Trabalho*”, produzido unilateralmente, uma vez que não houve reuniões registradas em atas e relatórios, como exigia o contrato, a pessoa jurídica processada se limitou a copias, ora com reprodução literal, ora com adaptações tópicas, o conteúdo do Termo



ESTADO DO MARANHÃO
SECRETARIA DE ESTADO DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE

de Referência, que conforme restou provado, foi revisado (ou mesmo produzido) pela própria pessoa jurídica processada para direcionar a licitação. É flagrante a inexecução contratual.

Assim, de tudo acima explanado, já se pode concluir que não houve a devida execução do objeto contratado, na forma e prazo estabelecido no instrumento convocatório, descumprindo a pessoa jurídica processada com suas obrigações contratualmente estabelecidas.

Na defesa (**fls. 36/60**), além de afirmar genericamente que executou os serviços, afirmou-se o seguinte:

Contudo, de modo a fortalecer a instrução probatório deste PAR, a Investigada junta as comprovações de prestação dos serviços e sua entrega da Segunda e Terceira Etapa (doc. 15) dos produtos (a entrega da Primeira etapa dos produtos - Plano de Trabalho já consta das fls. 26 à 96 do Apenso II), além dos atestes de recebimentos e elogios a prestação. (doc. 16).

Os documentos mencionados como sendo “*as comprovações de prestação dos serviços e sua entrega da Segunda e Terceira Etapa (doc. 15)*”, na verdade são dois ofícios da pessoa jurídica processada, endereçados à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Naturais do Maranhão.

O primeiro ofício (**fl. 283**) é datado de 04 de novembro de 2014, e não há qualquer registro de que tenha sido efetivamente protocolado na SEMA, que dispunha de serviço de protocolo com registro eletrônico e impressão de etiqueta, como de praxe, colada no documento, na via de contrafé de quem protocola documentos naquele órgão. Por sua vez, o segundo ofício é datado de 12 de novembro de 2014, e igualmente não há qualquer registro de que tenha sido efetivamente protocolado na SEMA, exceto por uma anotação feita de próprio punho de uma servidora do órgão, supostamente datada de 28 de novembro de 2014.

Além da razoável dúvida acerca do efetivo protocolo dos mencionados ofícios, especialmente porque não foram localizados os correspondentes processos decorrentes, menos ainda quaisquer dos produtos referidos ambos os ofícios, mas que aqui se presume tenham sido entregues, a pessoa jurídica processada não fez juntar a prova efetiva da execução dos objetos contratados. Como já mencionado, nem mesmo com relação ao primeiro produto, que foi objeto do pagamento milionário (**processo de pagamento no Apenso II**), houve comprovação da efetiva prestação do serviço nos termos, forma e prazos previstos no contrato e no ato convocatório, posto que não apresentadas quaisquer atas e relatórios das reuniões, como exigido, indicando que o plano de trabalho apresentado foi peça unilateralmente produzida, sem considerar qualquer participação dos membros da SEMA.

Considerando que o objeto contratado era o “*assessoramento técnico .especializado necessário à REALIZAÇÃO DO CADASTRO AMBIENTAL RURAL - CAR e PLANO DE*



ESTADO DO MARANHÃO
SECRETARIA DE ESTADO DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE

RECOMPOSIÇÃO DE ÁREAS DEGRADADAS E ALTERADAS – PRADA”, conforme dispõe o Contrato nº 015/2014-SEMA (**fls. 76/84**), tendo a pessoa jurídica processado não executado sequer o primeiro produto, que seria a elaboração de um “*Plano de Trabalho*” a partir de análises técnicas e de múltiplas reuniões, registradas em ata e detalhadas em relatórios, tem-se que a inexecução foi total, posto que a própria SEMA acabou rescindido o contrato administrativo por esse motivo (**fl. 134 do Apenso I**).

Além da inexecução do objeto contratual, consta da portaria instauradora a alegação de má-fé por parte da pessoa jurídica processada, tanto no processo licitatório (**Apenso II**), como também no processo de solicitação de pagamento (**Apenso III**).

A má-fé no trâmite do processo licitatório, tanto ao se beneficiar de cláusulas do ato convocatório que indicavam o direcionamento da licitação, como também da simulação de competição através da suposta participação de dois funcionários seus através de uma empresa diversa, de titularidade de um deles, ao retirar o edital do certame como se fosse disputar a licitação, para fazer crer uma competitividade inexistente, como por fim ao se beneficiar de alteração de cláusula contratual, antes mesmo de sua assinatura, e em desconformidade com o ato convocatório.

No processo de solicitação de pagamento, igualmente, também agiu a pessoa jurídica processada com má-fé, ao indicar no primeiro produto entregue, o “*Plano de Trabalho*”, que teria havido “*imersões*” com servidores da SEMA, fato que efetivamente não houve. Tratando-se de fato não evidenciado documentalmente, e sendo a prova da execução dos serviços contratados pela Administração Pública um ônus da contratada, caberia a pessoa jurídica processar produzir a referida prova, mas não o fez. E nem se pode alegar qualquer violação aos postulados constitucionais garantidores de um processo justo, qual sejam a ampla defesa e o contraditório, porquanto tanto a Comissão Processante concedeu à pessoa jurídica processada todos os prazos necessários no trâmite do processo, como também a possibilidade de produção de todas as provas que requereu, ainda quando a sua pertinência fosse discutível para o alcance da verdade no processo, e por fim, deu à pessoa jurídica processada prévio conhecimento das acusações que contra si se apresentavam, de modo que o presente PAR não inovou em nenhuma de suas fases com fatos estanhos ao ato instaurador, é dizer, à Portaria nº 88/2015-GAB/STC/MA (**fls. 04/05**), por sua vez amparada em decisão fundamentada que determinou a sua instauração (**fls. 15/24**).

Considerada a inexecução contratual e a atuação de má-fé, tanto pela alteração de cláusula contratual para garantir a antecipação de relevante parcela de pagamento, como também no processo de solicitação de pagamento por serviço não prestado em conformidade com o

contratado, que resultou no pagamento do indébito de R\$ 1.453.500,00 (um milhão, quatrocentos e cinquenta e três mil e quinhentos reais), conforme consta do processo de pagamento (**fl. 129 do Apenso III**), a pessoa jurídica processada acabou causando danos ao erário estadual no valor de R\$ 1.522.390,43 (um milhão, quinhentos e vinte e dois mil, trezentos e noventa reais e quarenta e três centavos), valor este que o Tesouro Estadual foi obrigado a devolver, em 1º de outubro de 2015, ao BNDES em razão da glosa imposta pelo pagamento do indébito (**fls. 127/130 do Apenso I**).

Portanto, a **vantagem obtida** pela pessoa jurídica processada, em decorrência dos ilícitos, pode ser considerada no valor de **R\$ 1.453.500,00 (um milhão, quatrocentos e cinquenta e três mil e quinhentos reais), na data de 22 de agosto de 2014**, conforme consta do processo de pagamento (**fl. 129 do Apenso III**). Por sua vez, os **danos causados ao erário estadual** em razão dos ilícitos, que é diverso da vantagem recebida, é de **R\$ 1.522.390,43 (um milhão, quinhentos e vinte e dois mil, trezentos e noventa reais e quarenta e três centavos), na data de 1º de outubro de 2015** (**fls. 127/130 do Apenso I**).

Em razão desses fatos, a pessoa jurídica processada praticou as condutas do art. 96, *caput*, e §1º, I e III, do Código de Licitações e Contratos do Estado do Maranhão – Lei Estadual nº 9.579/2012, “deixar de cumprir obrigações contratuais ou cumpri-las irregularmente” e “agir de má-fé”.

Dessa forma, igualmente é procedente a acusação de inexecução do objeto contratual e de atuação com má-fé pela pessoa jurídica processada no processo licitatório e no processo de pagamento.

IV – APLICAÇÃO DAS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS

Considerando que foi reconhecida a procedência dos fatos que serviram à instauração do presente Processo Administrativo de Responsabilização – PAR, sendo esses fatos imputados à pessoa jurídica processada, como beneficiária e partícipe, e sendo os mesmos fatos considerados ilícitos administrativos, deve-se aplicar as sanções previstas na Lei Anticorrupção – Lei Federal nº 12.846/2013, e do Código Estadual de Licitações - Lei nº 9.579 do Estado do Maranhão, de 12 de abril de 2012.

a) Sanções da Lei Anticorrupção – Lei nº 12.846/2013

No Relatório Final, por haver participado e se beneficiado do direcionamento de licitação, e por ter participado e se beneficiado de vantagem indevida decorrente de alteração contratual em contrariedade ao ato convocatório, fatos tipificados no art. 5º, VI, “a” e “f”, da Lei Federal nº 12.846/2013, a Comissão Processante opinou pela aplicação de multa no valor de R\$



ESTADO DO MARANHÃO
SECRETARIA DE ESTADO DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE

1.453.500,00 (um milhão, quatrocentos e cinquenta e três mil e quinhentos reais), e também a cominação de obrigação de, sob suas expensas, promover a publicação extraordinária da decisão condenatória, tudo com fundamento no art. 6º, I e II, da Lei Federal nº 12.846/2013 – Lei Anticorrupção.

Para a aplicação da sanção de multa pela prática de ato lesivo à Administração Pública, deve-se fazer primeiramente a leitura do 6º, I, da Lei Federal nº 12.846/2013: “*multa, no valor de 0,1% (um décimo por cento) a 20% (vinte por cento) do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do processo administrativo, excluídos os tributos, a qual nunca será inferior à vantagem auferida, quando for possível sua estimação*”.

Nesse ponto, acolho o Relatório Final na dosimetria da sanção. Por isso mesmo, para melhor compreensão, segue abaixo a transcrição da passagem do relatório:

Em relação ao cálculo da multa propriamente dita, deverá considerar a soma dos valores correspondentes aos percentuais estabelecidos nas causas de agravamento e atenuação, previstos nos arts. 21 e 22, do Decreto Estadual nº 31.251/2015.

Verifica-se com base nos autos do Processo nº 218909/2015 - Apenso, às fls. 38, o Relatório dos Dados Financeiros informados pelo Núcleo de Informações Fiscais da Gerência de Tributos Indiretos da Secretaria de Estado da Fazenda do Distrito Federal, o valor R\$ 9.749.513,41 (nove milhões setecentos e quarenta e nove mil quinhentos e treze reais e quarenta e um centavos), valor este utilizado como valor bruto estimado.

Assim dispõe o art. 21, do Decreto Estadual nº 31.251/2015, (...)

Portanto, aplicando-se a dosimetria tem-se o seguinte:

I – um por cento a dois e meio por cento havendo continuidade dos atos lesivos no tempo:

Conforme amplamente tratado no presente relatório, a Empresa TRAMITTY SERVIÇOS LTDA cometeu atos lesivos desde o início do procedimento licitatório, ao analisar o Termo de Referência, tendo amplo conhecimento às regras que seriam pactuadas, gerando de tal forma fraudes para que fosse conduzido a celebração de novo contrato pela própria empresa. Como observado acima, a participação ilícita da empresa no processo licitatório ocorreu em diversas fases, na “revisão de minutas de termos de referência, edital, contrato, cotação e orçamento”. Somente por esse motivo, conclui-se que não houve prática de um único ato em determinado momento, mas uma sequência de atos, todos a garantir o benefício ilícito e a lesão à Administração Pública.

Novamente, na oportunidade da assinatura do contrato a Empresa TRAMITTY SERVIÇOS LTDA foi beneficiária de alteração ilícita da minuta do contrato originariamente licitado, permitindo receber antecipadamente valores milionários, diversamente do que estava previsto no edital do certame. Trata-se, portanto, de nova conduta e de novo ilícito, a demonstrar a continuidade das práticas ilícitas no tempo.



ESTADO DO MARANHÃO
SECRETARIA DE ESTADO DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE

Portanto, dentro da variação prevista no inciso I, do art. 21, do Decreto Estadual nº 31.251/2015, considerando a relevância material ou jurídica visada pelo infrator, aplica-se o percentual máximo, ou seja, de 2,5% (dois e meio por cento) sobre o valor bruto estimado (R\$ 9.749.513,41), perfazendo um total R\$ 243.737,83 (duzentos e quarenta e três mil setecentos e trinta e sete reais e oitenta e três centavos).

II – um por cento a dois e meio por cento para tolerância ou ciência de pessoas do corpo diretivo ou gerencial da pessoa jurídica;

Decorrente do apurado no item anterior, e considerando os fatos e depoimento constante nos autos, verifica-se que o corpo gerencial da Empresa TRAMITTY SERVIÇOS LTDA detinha total conhecimento dos atos lesivos. O depoimento da Sra. Alessandra Andreatti Peres, sócia-administradora, é relevante a demonstrar a tolerância do corpo diretivo da empresa, uma vez que não apontou a tomada de nenhuma medida para sancionar os responsáveis pelos ilícitos. Ademais, a empresa foi representada pela própria sócia-administradora quando da assinatura do contrato objeto do direcionamento da licitação e da alteração indevida de cláusulas em descumprimento da vinculação ao ato convocatório. Embora o contrato tenha sido assinado outra pessoa em nome da empresa, a mesma invocou representação da sócia-administradora, que em depoimento prestado perante a comissão, e também na defesa e nas alegações finais apresentadas, não recusaram a fé ao ato de representação.

Desta forma, de acordo com a variação prevista no inciso II, do art. 21, do Decreto Estadual nº 31.251/2015, considerando a relevância material ou jurídica visada pelo infrator, aplica-se o percentual máximo, ou seja, de 2,5% (dois e meio por cento) sobre o valor bruto estimado (R\$ 9.749.513,41), perfazendo um total R\$ 243.737,83 (duzentos e quarenta e três mil setecentos e trinta e sete reais e oitenta e três centavos).

III – um por cento a quatro por cento no caso de interrupção no funcionamento de serviço público ou na execução da obra contratada;

Conforme já explicitado o repasse da SEMA a Empresa TRAMITTY SERVIÇOS LTDA do valor de R\$ 1.453.500,00 (um milhão, quatrocentos e cinquenta e três mil e quinhentos reais), representou o pagamento para remunerar apenas um “Plano de Trabalho”, representando uma desproporcionalidade entre o valor repassado e o serviço executado, o que constitui prejuízo ao erário.

Tal repasse, resultou em uma medida extrema do BNDES, que decorrente do prejuízo constado cobrou do Estado o resarcimento do valor de R\$ 1.522.390,43 (um milhão, quinhentos e vinte e dois mil, trezentos e noventa reais e quarenta e três centavos), referente a glosa do valor pago, sendo o Estado do Maranhão compelido a cobrir a despesa, diante da iminência de denúncia do Contrato de Colaboração Financeira Não Reembolsável nº 13.2.0559.9, com recursos do Fundo Amazônia. Disso resulta que foi necessária a interrupção da prestação do serviço público, que sequer chegou a ser efetivamente prestado pela empresa. Ou seja, além de ser beneficiária de licitação dirigida e de alteração de cláusula contratual, o serviço público deixou de ser prestado para a população, quer pela voluntária inexecução contratual, quer porque houve glosa dos recursos federais repassados ao Estado do Maranhão pelo BNDES.



ESTADO DO MARANHÃO
SECRETARIA DE ESTADO DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE

Assim, por todas provas produzidas, conclui-se que a Empresa TRAMITTY SERVIÇOS LTDA, através dos seus representantes legais, cometeu e foi beneficiária de atos lesivos à Administração Pública previstos no artigo 5º, inciso IV, alíneas “a” e “f”, da Lei nº 12.846/2013 e no artigo 96, §1º, incisos I e III, da Lei Estadual nº 9.579/2012, evidenciando flagrante fraude ao caráter competitivo de procedimento licitatório público, através de expedientes do tipo ajuste e combinação, que caracteriza má-fé do licitante.

Considerando a gravidade dos fatos causados pela Empresa TRAMITTY SERVIÇOS LTDA, realizando-se o cálculo da variação prevista no inciso III, do art. 21, do Decreto Estadual nº 31.251/2015, aplica-se o percentual de 4% (quatro por cento) sobre o valor bruto estimado (R\$ 9.749.513,41), perfazendo um total R\$ 389.980,54 (trezentos e oitenta e nove mil novecentos e oitenta reais e cinquenta e quatro centavos).

IV – um por cento para a situação econômica do infrator com base na apresentação de índice de Solvência Geral – SG e de Liquidez Geral – LG superiores a um lucro e de lucro líquido no último exercício anterior ao da ocorrência do ato lesivo;

Após análise, verifica-se que o inciso IV, do art. 21, do Decreto nº 31.251/2015, não é aplicável ao presente caso.

V – cinco por cento no caso de reincidência, assim definida a ocorrência de nova infração, idêntica ou não à anterior, tipificada com o ato lesivo pelo art. 5º da Lei Federal nº 12.842, de 1º de agosto de 2013, em menos de cinco anos, contados da publicação do julgamento da infração anterior; e,

Após análise, verifica-se que o inciso IV, do art. 21, do Decreto nº 31.251/2015, não é aplicável ao presente caso.

VI – no caso dos contratos e obrigações mantidos ou pretendidos com o órgão ou entidade lesado, serão considerados, na data da prática do ato lesivo, os seguintes percentuais:

a) um por cento em contratos acima de R\$ 1.500.000,00 (um milhão de quinhentos mil reais) até o limite de R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais);

Apesar da Empresa TRAMITTY SERVIÇOS LTDA ter possuído vários contratos com a Secretaria de Estado de Meio Ambiente, no presente cálculo foi tomado por base apenas o Contrato nº 15/2014, que motivou o presente PAR.

De acordo com a Cláusula Terceira do Contrato nº 15/2014, o valor do foi de R\$ 9.690.000,00 (nove milhões seiscentos e noventa mil reais), veja-se a redação;

CLÁUSULA TERCEIRA – DO VALOR DO CONTRATO – O valor estimado deste Contrato é de R\$ 9.690.000,00 (nove milhões seiscentos e noventa mil reais), de acordo com a Proposta de Preços apresentada pela CONTRATADA e o Cronograma de Execução de Serviços aprovados pela CONTRATANTE, inclusas todas as Despesas que resultem no custo da execução dos serviços, tais como impostos, taxas, transportes, seguros, encargos fiscais e todos os ônus diretos e quaisquer outras despesas.



ESTADO DO MARANHÃO
SECRETARIA DE ESTADO DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE

Em obediência ao previsto no inciso VI, do art. 21, do Decreto Estadual nº 31.251/2015, aplica-se o percentual de 1% (um por cento) sobre o valor bruto estimado (R\$ 9.749.513,41), perfazendo um total R\$ 97.495,14 (noventa e sete mil quatrocentos e noventa e cinco reais e catorze centavos).

Assim, considerando que não foi possível obter o efetivo faturamento bruto da pessoa jurídica processada para fins de aplicação da sanção, porque não apresentados pela mesma os seus livros contábeis, necessário se mostrou apontar o valor por estimativa, totalizando R\$ 9.749.513,41 (nove milhões setecentos e quarenta e nove mil quinhentos e treze reais e quarenta e um centavos), valor este utilizado como valor bruto estimado, sendo esse o valor indicado no Relatório de Dados Financeiros decorrente de informações fiscais da pessoa jurídica processada (**fl. 38 do Apenso IV**), de acordo com Secretaria de Estado da Fazenda do Distrito Federal, domicílio fiscal da mesma.

Sendo assim, para perfeita compreensão da dosimetria, utiliza-se a tabela abaixo, extraída do Relatório Final da Comissão Processante:

ART. 21, INCISO:	PERCENTUAL APLICADO	VALOR DA MULTA EM R\$
I	2,5%	243.737,83
II	2,5%	243.737,83
III	4%	389.980,54
IV	Não aplicável	0,00
V	Não aplicável	0,00
VI	1%	97.495,14
TOTAL	10%	974.951,34

Antes de torná-la definitiva, porém, é mister observar que o art. 6º, I, da Lei Federal nº 12.846/2013 dispõe que a multa a ser aplicada “*nunca será inferior à vantagem auferida, quando for possível sua estimação*”. Portanto, antes se deve apontar o valor da vantagem obtida.

E no item III, “c”, da presente decisão, consignou-se que a vantagem obtida pela pessoa jurídica processada, em decorrência dos atos lesivos e ilícitos, é quantificada no valor de R\$ 1.453.500,00 (um milhão, quatrocentos e cinquenta e três mil e quinhentos reais), na data de 22 de agosto de 2014, conforme consta do processo de pagamento (**fl. 129 do Apenso III**). Entretanto, necessário se faz proceder com a devida atualização monetária para a data em que proferida a presente decisão, mas sem incidência de juros moratórios. Utilizando-se ferramenta disponível no portal do Tribunal de Contas da União², o valor monetariamente atualizado da vantagem auferida é de R\$ 1.703.647,35 (um milhão, setecentos e três mil, seiscentos e quarenta

² Sistema Débito – sistema do Tribunal de Contas da União – TCU, disponível em:
<https://contas.tcu.gov.br/debito/Web/Debito/CalculoDeDebito.faces>.



ESTADO DO MARANHÃO
SECRETARIA DE ESTADO DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE

e sete reais e trinta e cinco centavos), valor que é maior que o montante da multa alcançada após os critérios de dosimetria.

Assim, **fixo em definitivo a multa no valor de R\$ 1.703.647,35 (um milhão, setecentos e três mil, seiscentos e quarenta e sete reais e trinta e cinco centavos)**, correspondente a vantagem auferida pela pessoa jurídica processada com a prática do ato lesivo, nos termos do art. 6º, I, da Lei Federal nº 12.846/2013.

Além da sanção pecuniária, dispõe o art. 6º, II, da Lei Federal nº 12.846/2013, que a prática de ato lesivo à Administração Pública pode resultar na condenação da pessoa jurídica beneficiária da obrigação de publicação extraordinária da decisão condenatória.

No ponto, acolho integralmente a proposta da Comissão Processante, para condenar a pessoa jurídica processada a publicar a decisão condenatória em veículo de comunicação de grande circulação nacional na área da prática da infração, publicações sobre Meio Ambiente, sobre Direito Ambiental ou sobre Gestão Pública, na forma indicada no Relatório Final (**fls. 344/397**), abaixo transcrito:

Conforme reza o §5º, do art. 6º, da Lei nº 12.846/2013, a publicação extraordinária da decisão condenatória ocorrerá na forma de extrato, as expensas da pessoa jurídica sancionada, em meios de comunicação de grande circulação na área da prática da infração e de atuação da pessoa jurídica ou, na sua falta, em publicação de circulação nacional, bem como por meio de afixação de edital, pelo prazo mínimo de 30 (trinta) dias, no próprio estabelecimento ou no local de exercício da atividade, de modo visível ao público, e no sítio eletrônico na rede mundial de computadores.

Dessa forma, após a decisão condenatória definitiva, recomenda-se a elaboração de extrato da decisão, que deverá ser publicado as expensas da pessoa jurídica sancionada. Buscando garantir o cumprimento do conteúdo da norma e evitar que a pessoa jurídica sancionada suporte gastos desnecessários com a publicação em veículo de comunicação que não atenda os requisitos legais, sugere-se a fixação de prazo após o para que a mesma apresente no processo a proposta da editoria que publicará o extrato, devendo trazer com a proposta dados como a área de atuação da revista ou jornal, além da sua tiragem e abrangência de circulação. Caso a editoria proposta não atenda os requisitos legais, a autoridade julgadora indicará editorias alternativas para a publicação extraordinária, em número mínimo de três. Somente após a intimação da pessoa jurídica sancionada, por publicação no Diário Oficial do Estado, da aceitação da proposta ou da indicação de três editorias alternativas, é que passará a correr o prazo de cumprimento dessa parte da decisão.

Essas são as sanções decorrentes da prática de atos lesivos a Administração Pública, tipificados no art. 5º, VI, “a” e “f”, da Lei Federal nº 12.846/2013, em razão do direcionamento do processo licitatório e de obtenção de vantagem indevida em modificação de cláusula

contratual em desacordo com a vinculação ao ato convocatório e à lei, especificamente a aplicação de multa no valor de R\$ 1.703.647,35 (um milhão, setecentos e três mil, seiscentos e quarenta e sete reais e trinta e cinco centavos) e a condenação à publicação extraordinária da decisão condenatória em meios de comunicação de grande circulação na área da prática da infração (Administração Pública e/ou Gestão Ambiental), na forma de extrato a ser elaborado pela autoridade julgadora após decisão definitiva, devendo antes a pessoa jurídica sancionada apresentar proposta da editoria que fará a publicação, indicando com a proposta dados como a área de atuação da revista ou jornal, além da sua tiragem e abrangência de circulação, além de publicar o extrato em edital afixado na sua sede e em destaque em seu sítio eletrônico na internet, pelo prazo mínimo de trinta dias (art. 28 do Decreto Estadual nº 31.251/2015).

b) Sanções da Código Estadual de Licitações - Lei nº 9.579 do Estado do Maranhão, de 12 de abril de 2012

Ainda no Relatório Final (**fls. 344/397**), por violação do Código Estadual de Licitações - Lei nº 9.579/2012, especificamente em decorrência da inexecução contratual e por agir de má-fé no processo de contratação e no processo de pagamento, opinou a Comissão Processante pela aplicação cumulativa das sanções de impedimento de participar de licitação e assinar contrato com o Estado pelo prazo de 5 (cinco) anos e declaração de inidoneidade para participar de licitação e assinar contratos com a Administração Pública, pelo prazo de 2 (dois) anos.

No item III, “c”, da presente decisão consignou-se ser procedente a acusação de inexecução do objeto contratual e de atuação com má-fé pela pessoa jurídica processada no processo licitatório e no processo de pagamento, sendo essas condutas previstas no art. 96, *caput*, e §1º, I e III, do Código de Licitações e Contratos do Estado do Maranhão – Lei Estadual nº 9.579/2012, devendo ter por consequência a rescisão do contrato (art. 92, §1º, I) e a aplicação das sanções de advertência, multa, suspensão temporária para participar de licitação e assinar contratos pelo prazo de 2 (dois) anos, declaração de inidoneidade e impedimento para participar de licitação e assinar contratos pelo prazo de 5 (cinco) anos (art. 96, I a V), tudo na forma prevista na referida lei:

Código de Licitações e Contratos do Estado do Maranhão – Lei Estadual nº 9.579/2012

Art. 96. Pela inexecução total ou parcial, ou ainda por atraso no cumprimento das obrigações pelo contratado, a Administração pode, garantida a prévia defesa, aplicar as seguintes sanções:

I - advertência escrita;



ESTADO DO MARANHÃO
SECRETARIA DE ESTADO DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE

- II - multa na forma prevista no edital ou no contrato;
- III - suspensão temporária para participar de licitação e assinar contratos com o Estado por prazo não superior a 2 (dois) anos;
- IV - declaração de inidoneidade para participar de licitação e assinar contratos com a Administração Pública, pelo prazo previsto no inciso anterior ou até que o contratado cumpra as condições de reabilitação;
- V - impedimento para participar de licitação e assinar contratos com o Estado pelo prazo de até 5 (cinco) anos e descredenciamento do Sistema de Gerenciamento de Licitações e Contratos - SGC por igual prazo, no caso particular de licitação na modalidade de pregão.
- § 1º O licitante pode ser punido com as sanções previstas neste artigo quando:
- I - deixar de cumprir obrigações contratuais ou cumpri-las irregularmente;
- (...)
- III - agir de má-fé;

Tendo em conta a inexecução contratual, a própria Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Naturais – SEMA, ainda que não tenha aplicado sanções à pessoa jurídica processada, decidiu **rescindir unilateralmente o Contrato nº 15/2014-SEMA (fls. 132/134 do Apenso I)**. Considerando que o presente Processo Administrativo de Responsabilização foi resultado de amplo contraditório, com as garantias inerentes à defesa, sendo a inexecução contratual um dos fatos motivadores da sua instauração, **ratifico o ato da SEMA de rescindir unilateralmente o Contrato nº 015/2014-SEMA**, posto que não haveria sentido decretar a rescisão unilateral de um contrato já rescindido.

Além da rescisão, impõe-se a aplicação de sanções decorrentes dos ilícitos praticados.

A Lei Federal nº 8.666/93, que rege as licitações e contratações públicas, prevê em seu rol quatro tipos de sanções para os contratados por atos ilícitos, para além da própria rescisão contratual. Por sua vez, o Código Estadual de Licitações - Lei nº 9.579/2012, que regeu especificamente a licitação e o Contrato nº 015/2014-SEMA, traz redação diversa, em alguns pontos com relevante diferenciação. Para melhor compreensão, convém apresentar quadro comparativo entre as normas federal e estadual:

LEI FEDERAL N° 8.666/1993 – ART. 87	LEI N° 9.579/2012 DO MARANHÃO, ART. 96
I – advertência;	I - advertência escrita;
II – multa, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato;	II - multa na forma prevista no edital ou no contrato;
III - suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos;	III - suspensão temporária para participar de licitação e assinar contratos com o Estado por prazo não superior a 2 (dois) anos;



ESTADO DO MARANHÃO
SECRETARIA DE ESTADO DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE

IV - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que o contratado resarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso anterior.	IV - declaração de inidoneidade para participar de licitação e assinar contratos com a Administração Pública, pelo prazo previsto no inciso anterior ou até que o contratado cumpra as condições de reabilitação;
Sem correspondente	V - impedimento para participar de licitação e assinar contratos com o Estado pelo prazo de até 5 (cinco) anos e descredenciamento do Sistema de Gerenciamento de Licitações e Contratos - SGC por igual prazo, no caso particular de licitação na modalidade de pregão.

Observa-se que, quanto às sanções de advertência e multa, embora com redação diversa acerca da segunda, não há qualquer diferenciação relevante de efeito prático entre as normas federal e estadual. Entretanto, quanto às sanções seguintes, a diferença redacional traz implicações consideráveis.

Ambas as normas, estadual e federal, permitem a aplicação cumulativa de sanções, entre uma delas e a sanção de multa. A Lei Federal nº 8.666/93 é expressa ao dispor no art. 87, §2º que as “*sanções previstas nos incisos I (advertência), III (suspenção) e IV (inidoneidade) deste artigo poderão ser aplicadas juntamente com a do inciso II (multa)*”. Disso se comprehende que as sanções de advertência, suspensão e inidoneidade devem ser aplicadas respeitando-se a proporcionalidade entre o fato e a gravidade da conduta, como se fosse em nível de gradação. Às condutas mais graves, aplicar-se-á umas dessas sanções, cumulada com a sanção de multa. Às condutas menos graves, aplicar-se-á a advertência, isoladamente, ou cumulada com a sanção de multa, e o mesmo ocorre quanto a aplicação da penalidade de suspensão para licitar e impedimento para contratar.

Na lei estadual, porém, percebe-se que a sanção de suspensão para licitar e impedimento para contratar foi dividida em duas distintas sanções, sendo uma delas a suspensão para licitar e contratar, e a outra o impedimento para licitar e contratar, inovando em relação a legislação federal. A norma estadual, porém, padecia de pouca técnica legislativa, porque se observa que a diferença entre a penalidade de suspensão da de impedimento seria apenas o prazo, mas ambas tratavam na verdade de sanção equivalente à prevista no art. 87, III, da Lei Federal nº 8.666/93, que prevê a suspensão para licitar e o impedimento para contratar.

É dizer, para a lei federal, a terminologia suspensão é atrelada apenas a vedação de participar de novas licitações e a terminologia impedimento é atrelada tão somente a proibição

de celebrar contratos. Enquanto para a lei estadual, a terminologia suspensão se aplicaria a ambos os casos, mas com prazo não superior a 2 (dois) anos, enquanto a terminologia impedimento teria o mesmo efeito prático, mas com prazo não superior a 5 (cinco) anos. Portanto, o que trouxe de novidade efetiva à lei estadual foi a possibilidade de uma sanção mais longa.

No campo doutrinário, e mesmo na jurisprudência dos tribunais de contas, há relevante debate acerca do alcance das sanções de suspensão para licitar e impedimento para contratar, de um lado, e de inidoneidade para licitar e contratar, de outro. Há quem defenda que as sanções de suspensão e impedimento se aplicam apenas no âmbito do órgão ou esfera de Poder que aplicou a sanção, enquanto a declaração de inidoneidade seria aplicável por toda a Administração Pública, de qualquer esfera de Poder.

Por essa interpretação do texto legal, se a contratada fosse sancionada com a pena do art. 87, III, da Lei Federal nº 8.666/93, de suspensão e impedimento por 2 (dois) anos, somente não poderia participar de novos certames ou celebrar contratos com o próprio órgão sancionador, podendo, porém, disputar contratos, e celebrá-los, com órgãos diversos do sancionador. Enquanto isso, a contratada que sofresse a penalidade de declaração de inidoneidade, prevista no art. 87, IV, da Lei Federal nº 8.666/93, não poderia participar de licitações ou celebrar contratos com qualquer órgão público, ainda que de esfera diversa ou mesmo de outro Ente Federado.

Todavia, em que pese vozes dissonantes, parece mais adequada a posição defendida, dentre outros, por Marçal Justen Filho, para quem “*não haveria sentido em circunscrever os efeitos da ‘suspensão de participar de licitação’ apenas a um órgão específico*”³.

Por certo, a declaração de inidoneidade é pena mais grave que a mera suspensão e impedimento temporários, mas não pelo fato de se circunscrever a sua aplicação ao órgão sancionador, pois essa tese não se sustenta, e sim porque enquanto a sanção de suspensão e impedimento possui prazo certo e previamente conhecido, sendo o máximo de 2 (dois) anos, a declaração de inidoneidade possui como prazo mínimo de 2 (dois) anos, mas só se exaure após a reabilitação do sancionado, que ocorrerá quando cessada a motivação que a ocasionou, além do resarcimento ao erário dos eventuais prejuízos causados.

Em que pese os argumentos acima lançados, Código Estadual de Licitações - Lei Estadual nº 9.579/2012, ao tratar das sanções de suspensão (art. 96, III) e impedimento (art. 96, V), limitou o seu campo de reflexo com o “*Estado*”. Ou seja, pode-se compreender que a sanção

³ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 11ª ed. São Paulo: Dialética, 2005, p. 623.



ESTADO DO MARANHÃO
SECRETARIA DE ESTADO DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE

de suspensão por até 2 (dois) anos ou de impedimento por até 5 (cinco) anos, de licitar e contratar, somente afastará a pessoa punida de participar de licitações e contratos administrativos celebrados com o Estado do Maranhão, não se estendendo, porém, a outros órgãos públicos, de outras esferas de Poder ou de outros Entes da Federação. Entretanto, mesmo essa redação permitiria interpretar a terminologia “*Estado*” como se sinônimo fosse de Administração Pública, e nesse caso estendendo os efeitos da sanção para todos os órgãos públicos, independente de quem seja o órgão sancionador.

De qualquer forma, quanto à sanção de declaração de inidoneidade, considerando que a norma estadual especificou o seu alcance para a “*Administração Pública*” e não apenas para o “*Estado*”, dúvidas não restam que esta valerá para toda a Administração Pública, ou seja, devendo impedir a pessoa jurídica sancionada de participar de licitações e celebrar contratos com qualquer órgão público nacional, ainda que não seja com o Estado do Maranhão.

Assim, quanto à legislação estadual, embora seja defensável a tese segundo a qual a sanção de suspensão para licitar e contratar por até 2 (dois) anos com o Estado do Maranhão seja sanção inferior inidoneidade, não se pode afirmar que a sanção de impedimento por até 5 (cinco) anos também o seja, para quem considera que no caso do impedimento somente seria aplicado para órgãos estaduais, não se aplicando para outras esferas de Poder ou outros Entes da Federação. Portanto, tem-se que as sanções de declaração de inidoneidade para licitar e contratar com a Administração Pública por no mínimo 2 (dois) anos e de impedimento para licitar e contratar com o Estado por até 5 (cinco) anos, diversamente do que ocorre no modelo federal, se tratam de sanções distintas, cada uma devendo ser aplicada autonomamente, e não em escala de graduação conforme a gravidade. Seria razoável impô-las cumulativamente, posto que cada uma teria um alcance diferenciado.

Postos esses argumentos, razoável seria acolher a proposta da Comissão Processante contida no Relatório Final (**fls. 344/397**) para a aplicação cumulativa das sanções de impedimento para licitar e contratar com o Estado do Maranhão pelo prazo de 5 (cinco) anos e de declaração de inidoneidade para licitar e contratar com a Administração Pública (sentido lato) pelo prazo de 2 (dois) anos ou até a reabilitação da sancionada.

Em que pese tais argumentos, não se considera razoável no caso concreto se aplicar a sanção de impedimento para licitar e contratar com o Estado do Maranhão pelo prazo de até 5 (cinco) anos, para além da sanção de declaração de inidoneidade.

É que, embora gravíssima a infração cometida, não havia qualquer registro de penalidade anteriormente imposta à pessoa jurídica. Assim, será essa a primeira sanção a lhe ser imposta. Ademais, tem-se que a própria interpretação da redação da lei estadual maranhense,



ESTADO DO MARANHÃO
SECRETARIA DE ESTADO DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE

atualmente revogada, criava de forma autêntica a inusitada situação de uma pessoa jurídica ser sancionada apenas no âmbito do Estado do Maranhão, enquanto poderia licitar e contratar com outros órgãos da Administração Pública. Por último, tem-se por razoável impor-lhe apenas a sanção de declaração de inidoneidade para licitar e contratar com a Administração Pública por no mínimo 2 (dois) anos, considerando que a reabilitação da pessoa jurídica sancionada somente ocorrerá após o resarcimento do integral prejuízo causado e outros critérios de reabilitação, que serão fixados na presente decisão.

Sobre o alcance da sanção de declaração de inidoneidade para licitar e contratar com a Administração Pública, é relevante citar precedente da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, a indicar que a sanção produz efeito em qualquer órgão público:

ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. MANDADO DE SEGURANÇA PREVENTIVO. DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE EXARADA PELO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. IMPOSSIBILIDADE DE CONTRATAÇÃO COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. APLICAÇÃO A TODOS OS ENTES FEDERADOS. 1. A questão jurídica posta a julgamento cinge-se à repercussão, nas diferentes esferas de governo, da emissão da declaração de inidoneidade para contratar com a Administração Pública, prevista na Lei de Licitações como sanção pelo descumprimento de contrato administrativo. 2. Insta observar que não se trata de sanção por ato de improbidade de agente público prevista no art. 12 da Lei 8.429/1992, tema em que o Superior Tribunal de Justiça possui jurisprudência limitando a proibição de contratar com a Administração na esfera municipal, de acordo com a extensão do dano provocado. Nesse sentido: EDcl no REsp 1021851/SP, 2^a Turma, Relatora Ministra Eliana Calmon, julgado em 23.6.2009, DJe 6.8.2009. 3. "Pela inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções: (...) IV - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública" (art. 87 da Lei 8.666/1993). 4. A definição do termo Administração Pública pode ser encontrada no próprio texto da citada Lei, que dispõe, em seu art. 6º, X, que ela corresponde à "Administração Direta e Indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, abrangendo inclusive as entidades com personalidade jurídica de direito privado sob controle do poder público e das fundações por ele instituídas ou mantidas". 5. Infere-se da leitura dos dispositivos que o legislador conferiu maior abrangência à declaração de inidoneidade ao utilizar a expressão Administração Pública, definida no art. 6º da Lei 8.666/1993. **Dessa maneira, consequência lógica da amplitude do termo utilizado é que o contratado é inidôneo perante qualquer órgão público do País.** Com efeito, uma empresa que forneça remédios adulterados a um município carecerá de idoneidade para fornecer medicamentos à União. 6. A norma geral da Lei 8.666/1993, ao se referir à inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, aponta para o caráter genérico da referida sanção, cujos efeitos irradiam por todas as esferas de governo. 7. **A sanção de declaração de inidoneidade é aplicada em razão de fatos graves demonstradores da falta de idoneidade da empresa para licitar ou contratar com o Poder Público em geral, em razão dos princípios da moralidade e da razoabilidade.** 8. **O Superior Tribunal de Justiça tem entendimento de que o termo utilizado pelo legislador - Administração Pública -, no dispositivo concernente à aplicação de sanções pelo ente contratante, deve se estender a todas as esferas da Administração, e não**



ESTADO DO MARANHÃO
SECRETARIA DE ESTADO DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE

ficar restrito àquela que efetuou a punição. 9. Recurso Especial provido. (STJ - REsp 520.553/RJ, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 03/11/2009, DJe 10/02/2011)

Em razão desses fundamentos, afasto a aplicação da sanção de declaração de impedimento para licitar e contratar com o Estado por até 5 (cinco) anos, para aplicar ao caso somente a sanção de inidoneidade para licitar e contratar com Administração direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, pelo prazo de 2 (dois) anos ou até que ele cumpra as condições de reabilitação (art. 8º do Decreto Estadual nº 28.905, de 5 de março de 2013).

Todavia, ainda que não indicado no Relatório Final (**fls. 344/397**), aplico ainda a sanção de multa em razão da inexecução contratual, que acabou prejudicando a contratação por inteiro. No caso presente, tem-se que a aplicação dessa sanção de multa por inexecução contratual não reclama qualquer vedação por aplicação da vedação ao *bis in idem*, por já haver sido aplicada a sanção de multa prevista na Lei Anticorrupção – Lei Federal nº 12.846/2013. Isso porque as sanções estão sendo cominadas por fatos e condutas distintas, uma vez que a inexecução contratual não foi contemplada por nenhum dos tipos que ensejaram a cominação da multa por ato lesivo à Administração Pública, mas apenas o direcionamento da licitação e a obtenção de vantagem em razão de alteração de cláusula contratual.

Para a fixação do seu valor, forçoso é compreender que o art. 96, II, da Lei Estadual nº 9.579/2012, que regeu a contratação, indicou que deva ser cominada a “*multa na forma prevista no edital ou no contrato*”. De igual modo, prevê o art. 87, II, da Lei Federal nº 8.666/93, que também remete ao instrumento contratual ou convocatório o estabelecimento de limites para a fixação da pena de multa.

No caso presente, o contrato firmado entre a SEMA e a pessoa jurídica processada, o Contrato nº 015/2014-SEMA (**fls. 76/84**) prevê a hipótese de sanção de “*Multa compensatória de 10% (dez por cento) sobre o valor da contratação, no caso de descumprimento de cláusula contratual, à exceção da que estabeleça prazo para entrega do objeto, cuja não observância sujeita o responsável às multas moratórias previstas no parágrafo segundo, conforme o caso*”. E o referido parágrafo segundo prevê o pagamento de multa moratória na proporção de 0,33% ao dia, incidente sobre o valor dos serviços, desde que até o trigésimo dia de atraso, e de 0,66% ao dia, a partir do trigésimo dia de atraso, limitada a 20% (vinte por cento).

Em que pese a possibilidade de fixação no caso de multa de até 20% (vinte por cento), tem-se razoável e proporcional a aplicação de sanção de multa de 10% sobre todo o valor do contrato, posta a inexecução total, devendo o valor contratado ser monetariamente atualizado para a data da presente decisão para fins de converter a sanção desde logo em dívida de valor.



ESTADO DO MARANHÃO
SECRETARIA DE ESTADO DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE

Afirma-se a inexecução total porque o primeiro produto contratado, um “*Plano de Trabalho*” a ser produzido conjuntamente entre a pessoa jurídica processada e a equipe da SEMA, jamais foi entregue adequadamente, especialmente no que toca a participação de servidores da SEMA, comprovada esta mediante atas e relatórios de reuniões, conforme exigido no Termo de Referência. Mais ainda, o conteúdo do referido documento apenas registra afirmações desprovidas de elementos consistentes no próprio Plano de Trabalho, e quanto à parte técnica se limita a reproduzir ou adequar informações já constantes do próprio Termo de Referência que lastreou o processo licitatório – não houve, portanto, efetiva prestação de qualquer serviço, senão de reprodução e adaptação de informações contidas no Termo de Referência. Ademais, isoladamente, o Plano de Trabalho para nada servirá, uma vez que a inexecução contratual e os demais ilícitos indicaram a rescisão contratual e de nenhuma valia terá ao órgão o referido documento.

De outro modo, verifica-se que a sanção pecuniária por inexecução contratual não será aplicada isoladamente, de forma autônoma, mas em conjunto com a sanção de declaração de inidoneidade por no mínimo 2 (dois) anos, pelo mesmo fato. E para a reabilitação, após a sanção de declaração de inidoneidade, ainda se exige o integral resarcimento ao erário dos prejuízos causados, como sanção implícita. E somadas às essas duas sanções, ainda serão aplicadas as sanções da Lei Federal nº 12.846/2013 – Lei Anticorrupção, embora por fatos diversos, ainda que conexos.

Considerados esses elementos, tenho por razoável e proporcional a aplicação da multa no valor correspondente a 10% (dez por cento) sobre valor contratado, considerada a inexecução total. O valor da multa deve ser calculado considerando o valor monetariamente atualizado do contrato, que seria de R\$ 11.404.161,00 (onze milhões, quatrocentos e quatro mil, cento e sessenta e um reais). Assim, calculada sobre esse valor, fixo a multa decorrente da inexecução contratual no valor de R\$ 1.140.416,10 (um milhão, cento e quarenta mil, quatrocentos e dezesseis reais e dez centavos).

Deixo de aplicar sanção autônoma à atuação de má-fé pela pessoa jurídica processada, tanto na licitação como na execução do contrato, porque esse elemento já integrou a essência de outras condenações, precisamente elementos de diversos tipos mais gravosos, como os previstos na Lei Anticorrupção, servindo ainda para agravar as demais penalidades.

Do exposto, em razão da inexecução contratual, **declaro a inidoneidade para licitar e contratar com Administração direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, pelo prazo mínimo de 2 (dois) anos** ou até que ele cumpra as condições de reabilitação, o que ocorrer por último, e **condeno a pessoa jurídica processada a pagar a**

multa de R\$ 1.140.416,10 (um milhão, cento e quarenta mil, quatrocentos e dezesseis reais e dez centavos).

Para solicitar a reabilitação, e o afastamento da declaração de inidoneidade, além do pagamento da multa acima imposta, a pessoa jurídica sancionada deverá comprovar o ressarcimento dos **danos causados ao erário estadual**, no valor de **R\$ 1.522.390,43 (um milhão, quinhentos e vinte e dois mil, trezentos e noventa reais e quarenta e três centavos)**, **com juros e correção monetária a partir do dia 1º de outubro de 2015**, data em que o Tesouro Estadual devolveu os recursos ao BNDES por conta da glosa imposta na execução do Contrato de Colaboração Financeira Não Reembolsável nº 13.2.0559.9, com recursos do Fundo Amazônia (**fls. 127/130 do Apenso I**).

V – ENCAMINHAMENTO PARA MEDIDAS JUDICIAIS

Além das sanções administrativas acima impostas em decorrência da Lei Anticorrupção - Lei Federal nº 12.846/2013, especificamente no item III, “a”, da presente decisão, que aplicou multa e condenou a pessoa jurídica processada a promover a publicação extraordinária da decisão condenatória, a lei prevê também outras sanções mais rígidas, mas que dependem de decisão judicial, como se lê:

Lei Anticorrupção – Lei Federal nº 12.846/2013

Art. 18. Na esfera administrativa, a responsabilidade da pessoa jurídica não afasta a possibilidade de sua responsabilização na esfera judicial.

Art. 19. Em razão da prática de atos previstos no art. 5º desta Lei, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, por meio das respectivas Advocacias Públicas ou órgãos de representação judicial, ou equivalentes, e o Ministério Público, poderão ajuizar ação com vistas à aplicação das seguintes sanções às pessoas jurídicas infratoras:

I - perdimento dos bens, direitos ou valores que representem vantagem ou proveito direta ou indiretamente obtidos da infração, ressalvado o direito do lesado ou de terceiro de boa-fé;

II - suspensão ou interdição parcial de suas atividades;

III - dissolução compulsória da pessoa jurídica;

IV - proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas e de instituições financeiras públicas ou controladas pelo poder público, pelo prazo mínimo de 1 (um) e máximo de 5 (cinco) anos.

§1º A dissolução compulsória da pessoa jurídica será determinada quando comprovado:

I - ter sido a personalidade jurídica utilizada de forma habitual para facilitar ou promover a prática de atos ilícitos; ou

II - ter sido constituída para ocultar ou dissimular interesses ilícitos ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados.



ESTADO DO MARANHÃO
SECRETARIA DE ESTADO DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE

§2º (VETADO).

§3º As sanções poderão ser aplicadas de forma isolada ou cumulativa.

§4º O Ministério Públíco ou a Advocacia Públíca ou órgão de representação judicial, ou equivalente, do ente público poderá requerer a indisponibilidade de bens, direitos ou valores necessários à garantia do pagamento da multa ou da reparação integral do dano causado, conforme previsto no art. 7º, ressalvado o direito do terceiro de boa-fé.
(...)

No caso do Estado do Maranhão, para dar cumprimento aos mencionados dispositivos, o Decreto Estadual nº 31.251, de 28 de outubro de 2015 trouxe a seguinte regulamentação:

Decreto estadual nº 31.251, de 28 de outubro de 2015

Art. 14. (...)

§1º Quando do julgamento, caso seja verificada a ocorrência de eventuais ilícitos a serem apurados em outras instâncias, o relatório da comissão será encaminhado, pela autoridade julgadora:

I - ao Ministério Públíco;

II - à Procuradoria-Geral do Estado e seus órgãos vinculados, no caso de órgãos da administração pública direta, autarquias e fundações públicas estaduais;

III - ao órgão de representação judicial ou equivalente no caso de órgãos ou entidades da administração pública não abrangidos

pelo inciso II; ou

IV - a outros órgãos responsáveis pela responsabilização pelos ilícitos.

(...)

Art. 30. As medidas judiciais, no País ou no exterior, a cobrança da multa administrativa aplicada no PAR, a promoção da publicação extraordinária, a persecução das sanções referidas nos incisos I a IV do caput do art. 19 da Lei Federal nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, a reparação integral dos danos e prejuízos, além de eventual atuação judicial para a finalidade de instrução ou garantia dos processos administrativo ou judicial ou preservação do acordo de leniência, serão solicitadas ao órgão de representação judicial ou equivalente dos órgãos ou entidades lesados.

Em decorrência do disposto no art. 30 do Decreto Estadual nº 31.251/2015, após a preclusão da fase impugnativa da decisão sancionadora, o processo deverá ser encaminhado à Procuradoria Geral do Estado, a quem competirá a cobrança das multas impostas e o ajuizamento de medida judicial visando aplicar as sanções previstas no art. 19 da Lei Federal nº 12.846/2013, para além das sanções cominadas no processo administrativo. Convém destacar que o resarcimento ao erário já está sendo objeto de medida judicial, no caso Ação Civil por Ato de Improbidade Administrativa - Processo nº 0078025-92.2015.4.01.3700, que tramita perante a 6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Estado do Maranhão, mas que recentemente declinou de sua competência para a Justiça Estadual.



ESTADO DO MARANHÃO
SECRETARIA DE ESTADO DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE

Todavia, em cumprimento ao disposto no art. 14, §1º, do Decreto Estadual nº 31.251/2015, **de imediato**, antes mesmo da preclusão da fase impugnativa, deve ser remetida cópia do Relatório Final da Comissão Processante (**fls. 344/397**) e da presente decisão para a Procuradoria Geral do Estado – PGE/MA, para a Superintendência Estadual de Prevenção e Combate à Corrupção da Polícia Civil do Estado do Maranhão – SECCOR/MA, para o Ministério Público do Estado do Maranhão – MP/MA e para o Tribunal de Contas do Estado do Maranhão – TCE/MA, para que promovam, desde logo, nos limites de suas competências, a apuração de eventuais outros ilícitos, penais e civis, decorrentes dos mesmos fatos apurados no presente Processo Administrativo de Responsabilização.

VI - DISPOSITIVO

Por todo o exposto, rejeito as preliminares arguidas e, pelo conjunto probatório constante no presente Processo Administrativo de Responsabilização, julgo procedente a acusação para **CONDENAR** a pessoa jurídica **TRAMITTY SERVIÇOS LTDA, inscrita no CNPJ nº 04.059.092/0001-36**, por atos ilícitos quando da celebração e da execução do **Contrato nº 15/2014-SEMA**, firmado com a Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Naturais – SEMA e que tinha como objeto a realização do Cadastro Ambiental Rural – CAR e Plano de Recomposição de Áreas Degradadas e Alteradas – PRADA, da seguinte forma:

a) em razão da prática de atos lesivos à Administração Pública, tipificados no art. 5º, VI, “a” e “f”, da Lei Anticorrupção – Lei Federal nº 12.846/2013, por ter sido responsável e beneficiária de direcionamento de licitação e de obtenção de vantagem indevida em modificação de cláusula contratual para antecipar pagamentos milionários, em desacordo com a vinculação ao ato convocatório e à lei, e de acordo com o art. 6º, I e II, da referida lei, fica a pessoa jurídica condenada às seguintes sanções:

a.1) pagar **multa no valor de R\$ 1.703.647,35 (um milhão, setecentos e três mil, seiscentos e quarenta e sete reais e trinta e cinco centavos)**;

a.2) promover a **publicação extraordinária da decisão condenatória em meios de comunicação de grande circulação na área da prática da infração (Administração Pública e/ou Gestão Ambiental)**, na forma de extrato a ser elaborado pela autoridade julgadora após decisão definitiva, devendo antes a pessoa jurídica sancionada apresentar proposta da editoria que fará a publicação, indicando com a proposta dados como a área de atuação da revista ou jornal, além da sua tiragem e abrangência de circulação, além de publicar o extrato em edital afixado na sua sede e em destaque em seu sítio eletrônico na internet, pelo prazo mínimo de trinta dias (art. 28 do Decreto Estadual nº 31.251/2015).



ESTADO DO MARANHÃO
SECRETARIA DE ESTADO DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE

b) em razão da inexecução total do objeto contratado, na forma e prazo estabelecidos no contrato e no instrumento convocatório da licitação, e de acordo com o art. 96, II e IV, Código Estadual de Licitações - Lei Estadual nº 9.579/2012, fica ratificada a rescisão contratual decretada pela Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Naturais – SEMA (**fls. 132/134 do Apenso I**), e a pessoa jurídica condenada às seguintes sanções:

b.1) pagar multa no valor de R\$ 1.140.416,10 (um milhão, cento e quarenta mil, quatrocentos e dezesseis reais e dez centavos);

b.2) declaração de inidoneidade para licitar e contratar com Administração direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, pelo prazo mínimo de 2 (dois) anos ou até que ele cumpra as condições de reabilitação, o que ocorrer por último, que só ocorrerá com a comprovação do pagamento da multa imposta no item “b.1” e com o resarcimento integral dos danos causados ao erário estadual, no valor de R\$ 1.522.390,43 (um milhão, quinhentos e vinte e dois mil, trezentos e noventa reais e quarenta e três centavos), este último valor com incidência de juros e correção monetária a partir do dia 1º de outubro de 2015.

Em cumprimento ao disposto no art. 14, §1º, do Decreto Estadual nº 31.251/2015, **determino o imediato encaminhamento** de cópia do Relatório Final da Comissão Processante (**fls. 344/397**) e da presente decisão, antes mesmo da preclusão da fase impugnativa da condenação, para a Procuradoria Geral do Estado – PGE/MA, para a Superintendência Estadual de Prevenção e Combate à Corrupção da Polícia Civil do Estado do Maranhão – SECCOR/MA, para o Ministério Público do Estado do Maranhão – MP/MA e para o Tribunal de Contas do Estado do Maranhão – TCE/MA, para que promovam, desde logo, nos limites de suas competências, a apuração de eventuais outros ilícitos, penais e civis.

Após a preclusão da fase impugnativa da decisão condenatória, os autos do presente Processo Administrativo de Responsabilização deverão retornar ao Gabinete do Secretário de Estado de Transparência e Controle para editar portaria indicando a sanção definitiva, acaso mantida, para permitir a inscrição do nome da **TRAMITTY SERVICOS LTDA - CNPJ nº 04.059.092/0001-36**, no Cadastro Nacional de Empresas Punidas – CNEP e/ou no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas – CEIS, conforme o caso, na forma do art. 22 e 23 da Lei Federal nº 12.846/2013.

Preclusa a fase impugnativa da decisão condenatória, editada a portaria sancionadora acima referida, e se não cumpridas voluntariamente as sanções cominadas, determino o



ESTADO DO MARANHÃO
SECRETARIA DE ESTADO DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE

encaminhamento dos autos para a Procuradoria Geral do Estado, a quem competirá a cobrança das multas impostas e cumprimento das obrigações e o ajuizamento de medida judicial visando aplicar as sanções previstas no art. 19 da Lei Federal nº 12.846/2013, para além das sanções cominadas no processo administrativo.

O extrato da presente decisão deverá ser publicado no Diário Oficial do Estado, caderno do Poder Executivo, e a íntegra da decisão no sítio eletrônico da Secretaria de Estado de Transparência e Controle (www.stc.ma.gov.br), conforme dispõe o art. 14 do Decreto Estadual nº 31.251/2015.

SECRETARIA DE ESTADO DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE, EM SÃO LUÍS, 06 DE JUNHO DE 2016.

RODRIGO PIRES FERREIRA LAGO
Secretário de Estado de Transparência e Controle