

Processo nº: TC-012298.989.25-2.
Recorrente: Jorge Ivan Cassaro.
Interessados: Prefeitura Municipal de Jaú e outros.
Objeto: Recurso Ordinário interposto em face da r. Sentença proferida pelo E. Conselheiro Dimas Ramalho, nos autos do TCs-019458.989.22-5 (Execução Contratual), 017058.989.23-7 (2º Termo Aditivo nº 9618-2023) e 017172.989.23-8 (Termo de Rescisão).
Exercício: 2022.

Excelentíssimo Senhor Conselheiro,

Trata-se de Recurso Ordinário interposto por Jorge Ivan Cassaro, em face da r. decisão proferida nos autos acima mencionados, que julgou **irregulares** o 2º Termo Aditivo e a Execução Contratual, bem como **conheceu** o Termo de Rescisão em exame, sem prejuízo das recomendações constantes no corpo da presente decisão, determinado o acionamento do disposto nos incisos XV e XXVII do artigo 2º da Lei Complementar nº 709/93.

À vista da ofensa aos princípios constitucionais da eficiência e economicidade, considerando a gravidade das irregularidades constatadas no caso concreto, aplicou-se **multa** individual no valor de 300 (trezentas) Ufesp's aos responsáveis à época dos fatos pela contratante os Senhores Jorge Ivan Cassaro (Prefeito) e Luís Eduardo Freitas Arato e Amilcar Marcel de Souza (Secretários) e pela contratada o Senhor Vinícios Ferencile (Proprietário), nos termos do artigo 104, inciso II, da Lei Complementar nº. 709/93, por violação dos artigos 37, *caput*, e 70 da Constituição Federal.

Sentença publicada no DOE de 13.03.2025 (Evento 126.1 do TC-019458.989.22-5).

Recurso Ordinário interposto em 01.07.2025¹ (Evento 1).

¹ Foram interpostos Embargos de Declaração em 19.03.2025, os quais foram rejeitados, nos termos da decisão publicada no Diário Oficial do Estado em 27.06.2025 (TC-005807.989.25-6).

Nesse contexto, vêm os autos ao Ministério Público de Contas para atuar como fiscal da ordem jurídica.

É o breve relatório.

Preliminarmente, interposta a medida cabível à espécie (da decisão final do Julgador Singular ou das Câmaras cabe recurso ordinário, art. 56 da LCE nº 709/1993), dentro do prazo legal (15 dias úteis da publicação do julgado no Diário Oficial, art. 57 da LCE nº 709/1993 c/c art. 219 do CPC), por parte legítima e com interesse recursal, deve ser **conhecido** o recurso ordinário.

No mérito, a **irregularidade** do 2º Termo Aditivo e da Execução Contratual fundamentou-se nos seguintes desacertos: **a.** prorrogação contratual em cenário que já evidenciava a incapacidade técnica e operacional da contratada em atender aos serviços pactuados; **b.** má gestão da área de transbordo de lixo; **c.** autuação do ente municipal pela CETESB em quatro oportunidades, em decorrência das infrações ambientais verificadas durante a execução do contrato; **d.** excessiva demora da Administração na deflagração de novo certame licitatório; **e.** ausência de comprovação da execução da garantia contratual e de imposição efetiva de penalidades à empresa contratada; **f.** inércia da Administração diante das falhas contratuais, postergando a adoção de providências necessárias para a regularização dos serviços e mitigação dos prejuízos à coletividade; e **g.** aplicação do Princípio da Acessoriedade ao 2º Termo Aditivo.

Nessa perspectiva, verifica-se que as razões recursais apresentadas por Jorge Ivan Cassaro fundamentam-se nos seguintes argumentos: **a.** inexistência de responsabilidade direta pela celebração do 2º Termo Aditivo, pela rescisão contratual e pela execução do ajuste, uma vez que tais atos foram praticados por Secretários Municipais no exercício de competências delegadas, nos termos de decretos municipais que regulamentam a matéria; **b.** inaplicabilidade da sanção a si imposta, diante da ausência de participação efetiva nos atos impugnados, da inexistência de culpa *in vigilando*, bem como da ausência de dolo ou erro grosseiro, à luz do artigo 28 da LINDB e do artigo 12 do Decreto Federal nº 9.830/2019; **c.** justificativa da prorrogação contratual com fundamento na essencialidade do serviço de transbordo e transporte de resíduos sólidos domiciliares, cuja descontinuidade representaria grave risco à saúde pública e ao meio ambiente, sendo a prorrogação medida de caráter excepcional e necessária para evitar a interrupção dos serviços; **d.** alegação de que a Administração



Municipal agiu de forma diligente no acompanhamento da execução contratual, adotando providências administrativas para correção das falhas, inclusive com a notificação da contratada e posterior rescisão do ajuste; e e pleito subsidiário de cancelamento ou, ao menos, de redução da multa aplicada, por entender que não se configuraram os pressupostos legais para a sanção, especialmente em razão da ausência de má-fé, de prejuízo ao erário e da atuação da Administração pautada pela boa-fé e interesse público.

Contudo, ao compulsar os autos, constata-se que os fundamentos recursais **não se revelam aptos a alterar o panorama processual**.

Com efeito, o Pregão Presencial nº 004/2021, o Contrato nº 9164/2021 e, posteriormente, também o 1º Termo Aditivo – este último em sede de Recurso Ordinário - foram definitivamente julgados **regulares**, com trânsito em julgado ocorrido, respectivamente, em 22.09.2023 (Evento 104.1 do TC-018617.989.22-3) e 10.04.2025 (Evento 62.1 do TC-011892.989.24-5)².

Assim, deve ser afastada, no caso, a aplicação do princípio da acessoriedade em relação ao 2º Termo Aditivo, porquanto o 1º aditamento não subsiste como irregular. Persistem, contudo, vícios próprios e autônomos no 2º Termo Aditivo, aptos a justificar, por si sós, a deliberação censória adotada por este E. Tribunal.

A prorrogação contratual deu-se em contexto no qual já se evidenciava a incapacidade técnica e operacional da contratada em cumprir adequadamente os serviços de transbordo de resíduos sólidos domiciliares, resultando no **acúmulo de milhares de toneladas de lixo em condições sanitárias precárias**. A má gestão da área de transbordo atraiu animais, comprometeu a salubridade da região e gerou risco concreto à saúde pública e ao meio ambiente. Tais falhas ensejaram, inclusive, a aplicação de quatro autuações pela CETESB por infrações ambientais cometidas **durante a execução do ajuste**, com potencial prejuízo ao erário.

² Ressalte-se, contudo, que a Representação formulada no bojo do mesmo feito foi julgada **procedente**, o que indica que, não obstante a regularidade dos ajustes, restaram evidenciadas falhas de natureza relevante no âmbito da execução contratual, passíveis de censura por este E. Tribunal.

Importa salientar que a gestão da área de transbordo pela contratada também já havia sido objeto de apontamento em sede da 1ª Fiscalização Ordenada 2022 – Resíduos Sólidos (Evento 16 do TC-007292.989.22-5), bem como do Relatório Quadrimestral de Acompanhamento da Prefeitura Municipal de Jaú, elaborado em visita de 18.05.2022 (Evento 16 do TC-004351.989.22-3).

A Administração, por sua vez, demonstrou **inércia diante do quadro de ineficiência**, postergando de forma injustificada tanto a instauração de novo certame quanto a adoção de medidas sancionatórias contra a empresa contratada. **Não se comprovou**, ademais, a efetiva execução da garantia contratual, tampouco a imposição de penalidades, ante a pendência de julgamento de recurso administrativo apresentado pela contratada. Tal conduta, além de **comprometer a vantajosidade da prorrogação, evidencia falhas de planejamento e de condução contratual**, em afronta aos princípios da eficiência, da economicidade e da tutela do interesse público.

Em relação à alegada **ausência de responsabilidade do Prefeito**, o recorrente sustenta que os atos impugnados foram praticados por Secretários Municipais no exercício de competências delegadas por meio dos Decretos Municipais nº 7.926/21, de 19.01.21³ e nº 7.915/21, de 07.01.21⁴, afirmando não ter participado da tomada de decisões nem ter subscrito quaisquer dos documentos relacionados à matéria.

³ “Art. 1º Fica delegada exclusivamente ao Secretário de Economia e Finanças a competência para : I- homologar e adjudicar licitação, independentemente da modalidade licitatória; II- autorizar a abertura de licitações, decidir recursos interpostos na forma da lei e assinar contratos e suas prorrogações.

Parágrafo único. Com exceção dos contratos cuja dotação orçamentária seja específica da Secretaria de Economia e Finanças e das unidades Gabinete do Prefeito e Dependências (02.021.01), todos os demais contratos e prorrogações deverão ser assinados pelo Secretário de Economia e Finanças em conjunto com o Secretário responsável pela unidade orçamentária da dotação prevista no correspondente instrumento, sendo que, na ausência de um deles, o contrato será assinado apenas pelo Secretário presente.”

⁴ “Art. 1º Ficam delegadas exclusivamente ao Secretário de Economia e Finanças as funções de emitir ordens de serviços para início ou continuidade de obras, fornecimentos ou serviços contratados pela Prefeitura Municipal, incluídos os relacionados aos contratos em execução, e a emissão de requisições para aquisição de quaisquer produtos e/ou serviços pela Prefeitura Municipal.

Art. 2º Ficam delegadas ao Secretária de Economia e Finanças ou a quem foi designado interinamente para assumir o cargo, mediante Portaria específica, as atribuições de ordenador de despesas, nos termos da legislação em vigor.”



Contudo, **para que seja afastada a responsabilidade do Prefeito, necessário se faz a delegação de competência por intermédio de lei municipal (em sentido estrito)**, com a especificação da autoridade competente para a prática dos atos de ordenação de despesa⁵.

Desse modo, a delegação de competência realizada pelo Chefe do Executivo aos Secretários Municipais por ato infralegal, decreto ou portaria, é insuficiente para afastar sua responsabilidade, remanescendo, de um lado, a culpa *in eligendo* pela escolha de Secretários que não lograram desempenhar com diligência as atribuições que lhes foram conferidas, e, de outro, sobretudo, a culpa *in vigilando*, diante da omissão no dever de supervisionar e controlar a atuação de seus subordinados.

Nesse sentido, a decisão proferida no TC-019967.989.22-9⁶ enfatizou que a delegação da competência não retira a responsabilidade de quem a delega, permanecendo hígida a possibilidade de responsabilização do mandatário municipal, nos seguintes termos:

“Ainda em preliminar, afasto a pretensão do Sr. Jorge Ivan Cassaro em se furtar à responsabilidade sobre a matéria ora apreciada. Sua condição de Chefe do Poder Executivo indiscutivelmente o caracteriza como a autoridade superior responsável pelo órgão que realizou a contratação.

A delegação de poderes a seus Secretários Municipais apenas os confere a condição de ordenadores de despesa, não implicando em eximi-lo da responsabilidade pelos atos que praticam. Cito como precedentes deste entendimento as decisões desta Corte nos processos TC-32514/026/11, TC-016766.989.20-6, TC-013470.989.21-1 e TC-019616.989.20-8.”

Na mesma linha, o TC-001172.989.12⁷:

“As razões recursais entoam duas premissas para o presente caso, ou seja, a boa-fé e o desconhecimento da falha por parte do gestor punido, que, ao final, foi cometida por sua equipe de trabalho.

Pois bem, não é postura adequada do administrador público o deslocamento de sua responsabilidade, diante da impropriedade cometida na licitação, ao corpo funcional da Municipalidade, isentando-se, por completo, de qualquer responsabilização sobre os fatos apurados.

⁵ Nesse sentido, TCU. Acórdão 10397/2021 – Segunda Câmara. Tomada de Contas Especial, Relator Ministro Substituto Marcos Bemquerer Costa.

⁶ Auditor Dr. Márcio Martins de Camargo, Sessão em 04.09.2023. Publicada no Diário Oficial em 06/09/2023.

⁷ Conselheiro Dr. Dimas Ramalho. Tribunal Pleno. Sessão de 20.02.2012. Publicada no Diário Oficial em 26.02.2013.



Assim, não obstante possa-se reconhecer a existência de um departamento especializado para tratar acerca da matéria, há ponderar que o Chefe do Poder Executivo tem responsabilidade no ocorrido, diante da configuração de duas modalidades de culpa, ou seja, a culpa “in vigilando” e a culpa “in eligendo”, a primeira, trata-se de falha ou omissão do dever de fiscalizar, no exercício primário de controle interno do órgão, sob coordenação superior, afeta às atribuições implícitas do Chefe do Executivo; e a segunda, resultante da inadequada seleção e delegação de atribuições a determinados subordinados prepostos que não cumpriram com o mister investido.”

Assim, delegante e delegado são encarregados pela prática dos atos, na medida de suas atribuições, podendo ser, inclusive, o gestor municipal responsabilizado por “culpa in eligendo” ou “culpa in vigilando”, já que é a autoridade máxima no âmbito municipal.

No tocante à **dosagem da sanção**, observa-se que a multa aplicada mostra-se adequada e proporcional às falhas constatadas, refletindo com equilíbrio a gravidade das condutas e a extensão do dano institucional decorrente.

Dessa forma, ante o exposto e do que dos autos consta, o Ministério Público de Contas, na qualidade de fiscal da lei, opina, em preliminar, pelo **conhecimento** do recurso ordinário e, no mérito, pelo seu **parcial provimento**, tão somente para afastar a aplicação do princípio da acessoriedade ao 2º Termo Aditivo, mantendo-se, contudo, a deliberação censória pelas demais razões que lhe são próprias.

São Paulo, 18 de agosto de 2025.

CELSO AUGUSTO MATUCK FERES JÚNIOR
Procurador do Ministério Público de Contas

38/

