



PROCESSO Nº	12.501-6/2016
PRINCIPAL	PREFEITURA MUNICIPAL DE BOM JESUS DO ARAGUAIA
ASSUNTO	REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA
GESTOR	JOEL FERREIRA
REPRESENTADOS	JOEL FERREIRA (Prefeito Municipal) JACQUELINE CAVALCANTE MARQUES (Assessora Jurídica) CÍCERO CLÊNIO ALVES GONÇALVES (Presidente da Comissão de Licitação) LEANDRA FERREIRA DE MORAES (Fiscal do Contrato) MARKUS TÚLIO FERRO DE BRITO (Engenheiro Fiscal da Obra) RODRIGO ZACARIAS ALEIXO (Engenheiro Fiscal da Obra) SEBASTIÃO AMARAL PEREIRA (Secretário Municipal de Obras) EURÍPEDES DE SOUZA & TAVARES LTDA. (Empresa Contratada)
RELATOR	CONSELHEIRO LUIZ HENRIQUE LIMA

Sumário

2.RAZÕES DO VOTO	2
2.1. Fundamentação	2
2.2. Irregularidades caracterizadas pela Unidade Instrutória.....	2
2.2.1. Análise do Relator	3
2.3. Irregularidades caracterizadas pela Unidade Instrutória.....	16
2.3.1. Análise do Relator	17
2.4. Irregularidades caracterizadas pela Unidade Instrutória.....	25
2.4.1. Análise do Relator	26
3. DISPOSITIVO DO VOTO	27





2. RAZÕES DO VOTO

2.1. Fundamentação

60. No caso sob análise, verifico que estão presentes os requisitos de admissibilidade, de acordo com o artigo 46 da Lei Complementar nº 269/2007 e artigo 224, II, a, do Regimento Interno do TCE/MT, motivo pelo qual **conheço** da presente Representação de Natureza Interna.

61. No mérito, de acordo com o Relatório Técnico elaborado pela equipe de auditoria da Secretaria de Controle Externo de Obras e Serviços de Engenharia, restaram configuradas as seguintes irregularidades de responsabilidade solidária cuja análise pormenorizada é apresentada a seguir.

2.2. Irregularidades caracterizadas pela Unidade Instrutória

IRREGULARIDADE	
<i>JB99. Despesa. Grave. Pagamentos superfaturados por inexecução dos serviços ou executados em quantidade inferior à contratada. Itens 5.2.1, 5.3.1, 5.5.1, 5.7.1, 5.8.1, 5.9.1 e 5.10.1.</i>	
RESPONSÁVEIS	CARGO
Joel Ferreira	Prefeito Municipal
Markus Túlio Ferro de Brito	Engenheiro Fiscal da Obra
Rodrigo Zacarias Aleixo	Engenheiro Fiscal da Obra

IRREGULARIDADE	
<i>JB99. Despesa. Grave. Irregularidade referente a Contratos não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010 TCE-MT. Irregularidade na execução do objeto do contrato pela empresa ou seu preposto que tenha causado dano diretamente à Administração ou a terceiro, decorrente de sua culpa ou dolo (arts.68,69 e 70 da Lei 8.666/1993). Itens 5.2.2, 5.3.2, 5.5.2, 5.6.2, 5.7.2, 5.8.2, 5.9.2, 5.10.1.</i>	
RESPONSÁVEL	FUNÇÃO





IRREGULARIDADE

Eurípedes de Souza & Tavares Ltda.

Empresa Contratada

IRREGULARIDADE

JB01. Despesa. Grave. Realização de despesas consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, ilegais e/ou ilegítimas (art.15 da Complementar nº 101/2000; art. 4º da Lei 4.320/1964). Itens 5.4.1, 5.5.3 e 5.7.3.

RESPONSÁVEIS

CARGO

Joel Ferreira

Prefeito Municipal

Sebastião Amaral Pereira

Secretário Municipal de Obras

IRREGULARIDADE

JB02. Despesa. Grave. Pagamento de despesas referente a bens e serviços em valores superiores ao praticado no mercado e/ou superiores ao contratado – superfaturamento (art.37, caput, da Constituição Federal; art.66, da Lei nº 8.666/1993).

RESPONSÁVEIS

CARGO

Joel Ferreira

Prefeito Municipal

Markus Túlio Ferro de Brito

Engenheiro Fiscal da Obra

2.2.1. Análise do Relator

62. Conforme publicação veiculada no dia 31/10/2014 no Jornal Eletrônico dos Municípios e Diário Oficial do Estado de Mato Grosso, a empresa Eurípedes de Souza & Tavares Ltda-ME, foi contratada pela Prefeitura de Bom Jesus do Araguaia para a construção e/ou reformas de bueiros de concreto e pontes de madeira no valor global de R\$ 1.214.526,14 (um milhão duzentos e quatorze mil quinhentos e vinte e seis reais e quatorze centavos).

63. Ao realizar a inspeção *in loco* das obras contratadas, a Secex apurou que várias alterações foram feitas durante a execução do Contrato nº 85/2014. O Ministério Público de Contas destacou que a alteração modificou diversos itens do objeto contratual a





ponto de não haver mais correspondência entre o objeto do certame e o que de fato foi executado, em desrespeito ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, conforme art. 3º, caput, e art. 41, caput, da Lei nº 8.666/1993.

64. Pois bem.

65. A perfeita e adequada concepção do contrato deveria levar à sua fiel execução, tal como originalmente concebido. Para que seja cumprido tal desiderato, a Administração Pública deverá adotar, na fase interna, todas as cautelas para antever ou prever as intercorrências que possam repercutir na execução contratual.¹

66. Nos termos do artigo 65 da Lei nº 8.666/1993, os contratos administrativos podem ser alterados unilateralmente ou por acordo entre as partes desde que devidamente justificados, nos seguintes casos:

Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

I - unilateralmente pela Administração:

a) quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos;

b) quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei;

II - por acordo das partes:

a) quando conveniente a substituição da garantia de execução;

b) quando necessária a modificação do regime de execução da obra ou serviço, bem como do modo de fornecimento, em face de verificação técnica da inaplicabilidade dos termos contratuais originários;

c) quando necessária a modificação da forma de pagamento, por imposição de circunstâncias supervenientes, mantido o valor inicial atualizado, vedada a antecipação do pagamento, com relação ao cronograma financeiro fixado, sem a correspondente contraprestação de fornecimento de bens ou execução de obra ou serviço;

d) para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de conseqüências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual.

¹ Santos, José Anacleto Abduch, Contratos Administrativos: formação e controle interno da execução com particularidades dos contratos de prestação de serviços terceirizados. Belo Horizonte: Fórum, 2015.





67. Com efeito, em relação às limitações contratuais, Fernando Vernalha Guimarães define o seguinte:

“(...) Há de se preservar um núcleo mínimo na qualidade do objeto. Não se pode, sob o título da competência variandi, impor-se ao co-contratante modificação de tal natureza que acabe por converter o objeto em ‘novo objeto’. Isso ofenderia princípio da obrigatoriedade da licitação, além de arrancar direitos do co-contratante. O ponto nevrálgico da questão reside na identificação da tênue linha que separa as modificações não-essenciais daquelas que se transfigurem na introdução de um ‘novo objeto’. A solução será fornecida nos casos concretos. Como segunda limitação, põe-se o impedimento à oneração excessiva do co-contratante, acarretando-lhe um extravasamento de sua capacidade operacional.” (destaquei)

68. Marçal Justen Filho, em sua obra Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos pontua:

“(...) não autoriza a Administração a desnaturar a contratação nem a lhe dar configurações substancialmente distintas daquelas adotadas no ato convocatório. As mudanças deverão ser qualitativa e quantitativamente limitadas. O limite às alterações tanto se impõe pelo princípio de vinculação do contrato ao ato convocatório como pela tutela ao interesse do particular contratado” (destaquei)

69. Nessa vereda, a Resolução de Consulta nº 45/2011 deste Tribunal de Contas esclarece:

“PREFEITURA MUNICIPAL DE CUIABÁ. CONSULTA. CONTRATO. ALTERAÇÕES CONTRATUAIS QUANTITATIVAS E QUALITATIVAS. POSSIBILIDADE, EXCEÇÕES E MOTIVAÇÃO: 1) É possível a realização de alterações contratuais unilaterais quantitativas - que modificam a dimensão do objeto, bem como de alterações unilaterais qualitativas - que não modificam a dimensão do objeto, desde que não importem em transfiguração da natureza do objeto, estando sujeitas aos limites preestabelecidos nos §§ 1º e 2º do artigo 65 da Lei nº 8.666/1993; 2) Nas hipóteses de alterações contratuais qualitativas e excepcionalíssimas de contratos de obras e serviços, desde que consensuais, é facultado à Administração ultrapassar os limites preestabelecidos nos §§ 1º e 2º do artigo 65 da Lei nº 8.666/1993, observados os princípios da finalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade, além dos direitos patrimoniais do contratante privado, e desde que satisfeitos cumulativamente os pressupostos prescritos na Decisão TCU nº 215/1999 - Plenário; e, 3) As alterações contratuais quantitativas e qualitativas pressupõem a necessária motivação das razões que levaram ao aditivo do contrato, de forma a demonstrar explicitamente as justificativas da alteração contratual à vista do interesse público primário, da eficiência e da economicidade, bem como de que não é viável licitar de forma autônoma a alteração que se pretende introduzir no ajuste.”

² Guimarães, Fernando Vernalha. Alteração unilateral do contrato administrativo-Exegese dos dispositivos da lei 8.666/93, Revista dos Tribunais 814;86,2003, apud Barroso, Luís Roberto.





70. Tanto as alterações unilaterais quantitativas - que modificam dimensão do objeto - quanto as unilaterais qualitativas - que não modificam a dimensão do objeto, não podem importar em alteração da natureza do objeto.

71. Registra-se que em todo caso, a alteração contratual deve ser objeto de motivação pautada em informações objetivas, passíveis de serem comprovadas, não podendo se limitar a argumentos meramente subjetivos, sem qualquer parâmetro objetivo de controle.

72. No caso em comento, conforme análise dos autos, as inúmeras alterações contratuais ocasionaram verdadeira transfiguração do objeto licitado. Essas alterações foram feitas por meio de sucessivos termos aditivos, sem qualquer justificativa técnica que viabilizasse tantas mudanças.

73. Por esse motivo, acompanho em parte o entendimento da Secex-Obras e do Ministério Público de Contas e considero caracterizadas as irregularidades no tocante aos pagamentos dos serviços e materiais da obra, tanto na qualidade como na quantidade, ocasionando superfaturamento.

74. Considerando o fato de que as reformas nas pontes de madeira e nos bueiros são situações corriqueiras, sua previsibilidade deve ser considerada pela Administração ao planejar as licitações.

75. Do cotejo dos autos, denota-se que a maioria das alterações não foi realizada para possibilitar a consecução do objeto originalmente licitado, mas sim para a execução de outro objeto não previsto inicialmente no contrato, sem amparo na Lei de Licitações.

76. Isso porque, em duas das obras que tiveram suas localidades alteradas por meio de Aditivos, foram apontados sobrepreços por serviços não executados, bem como a sua construção em propriedades privadas: item 5.5.1 – Bueiro do Horácio e item 5.7.1 – Ponte do Dinei.





77. Em síntese, o que se constata é uma sequência de irregularidades que vão desde a falta de planejamento quando da elaboração do edital e alteração de locais da execução de obras sem justificativas até obras executadas em propriedades privadas.

78. A Resolução de Consulta nº 42/2011 desta Corte de Contas esclarece que, em regra, é vedado ao Poder Público realizar despesas com reformas e/ou melhorias em estradas situadas em propriedade de particulares. Contudo, havendo autorização legislativa e presentes os requisitos de atendimento à coletividade e ao interesse público, poder-se-á realizar tais despesas, tendo em vista a promoção do desenvolvimento econômico local.

*“Resolução de Consulta nº 42/2011 - Processo nº 90794/2011
CÂMARA MUNICIPAL DE BARRA DO GARÇAS. CONSULTA. DESPESA. REFORMAS E MELHORIAS EM ESTRADAS SITUADAS EM PROPRIEDADE PRIVADA. POSSIBILIDADE MEDIANTE SERVIDÃO ADMINISTRATIVA. UTILIZAÇÃO DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS PÚBLICOS PARA CONSTRUÇÃO DE TANQUES PARA FOMENTO À PISCICULTURA. POSSIBILIDADE. ATENDIMENTO A REQUISITOS: 1) Em regra, é vedado ao Poder Público realizar despesas com reformas e/ou melhorias em estradas situadas em propriedade de particulares, contudo, havendo autorização legislativa e presentes os requisitos de atendimento à coletividade e ao interesse público, a exemplo de melhoria do escoamento da produção agrícola dos proprietários da região, poder-se-á realizar tais despesas, tendo em vista a promoção do desenvolvimento econômico local; 2) Para a execução das despesas tratadas no item anterior, o Poder Público deverá declarar, por meio de lei específica, a servidão administrativa das estradas, comprovar a sua utilidade pública, o atendimento indistinto, o número relevante de produtores rurais beneficiados, assim como a existência de créditos orçamentários devidamente autorizados nas peças de planejamento ou em leis especiais; 3) Desde que haja programa voltado ao fomento da piscicultura, criado por meio de Lei específica, contendo, dentre outros, objetivos, critérios e condições de concessão do benefício e programa de trabalho governamental específico com autorização legislativa nas peças de planejamento (PPA, LDO e LOA) o Poder Público poderá realizar despesa com fomento à piscicultura, visando a geração de emprego e renda para pequenos (...)”*

79. O não atendimento aos requisitos acima delineados poderá acarretar aos responsáveis a imputação de Ato de Improbidade Administrativa, nos termos dos artigos 9º, IV, e 10, XIII, da Lei nº 8.249/1992.





80. No caso, a defesa não conseguiu comprovar a adoção desses requisitos, conquanto trouxe aos autos apenas 02 (duas) declarações subscritas por apenas 03 (três) pessoas que, segundo consta, se beneficiaram com as obras.

81. Ademais, ressalto que essas obras não estavam previstas no contrato original e foram concebidas sem justificativa, o que suscita ainda mais dúvidas acerca de sua necessidade e do atendimento ao interesse público.

82. Assim sendo, e na mesma linha de raciocínio apresentada pela Secex-Obras e pelo MP de Contas, **para que não ocorra dupla responsabilização sobre o mesmo fato, afasto a aplicação de sanção em relação às irregularidades dos itens 5.5.1 (Bueiro do “Horácio”) e 5.7.1 (Ponte do “Dinei”), e considero caracterizada a irregularidade da execução de tais obras em propriedades privadas (Irregularidade JB01.Despesa.Grave.Itens 5.4.1,5.5.3 e 5.7.3).**

83. Diante do exposto, em atenção à não observância do disposto na Resolução de Consulta nº 42/2011 deste Tribunal, acompanho o entendimento da equipe técnica no sentido de **que a conduta dos responsáveis ao executar sem justificativa e sem amparo legal 02 (duas) obras em propriedades privadas (Bueiro do “Zé Baiano” e Bueiro do “Horácio”) mostraram-se causadoras de prejuízo ao erário no valor total de R\$ 106.862,19 (cento e seis mil oitocentos e sessenta e dois reais e dezenove centavos).**

84. Desta feita, **voto pela caracterização da irregularidade e consequente condenação à restituição** aos cofres públicos pelos danos causados ao erário em decorrência de execução sem amparo legal de obra em propriedade privada, no **valor de R\$ 106.862,19 (cento e seis mil oitocentos e sessenta e dois reais e dezenove centavos)**, a ser paga de forma solidária pelos responsáveis: **Sr. Joel Ferreira**, Prefeito Municipal e **Sr. Sebastião Amaral Pereira**, Secretário de Obras, com fundamento no art. 70, II da Lei Orgânica do TCE/MT, além da **aplicação de multa individual no montante de 10% sobre o valor do dano**, conforme dispõe o art. 72 da Lei Orgânica do TCE/MT c/c o art. 287 do Regimento Interno do TCE/MT e art. 7º da Resolução Normativa TCE/MT nº 17/2016 – **(Irregularidade JB 01.Despesa.Grave.Item 5.7.3).**





85. De outra banda, as demais irregularidades encontradas são relativas ao superfaturamento de quantidade na execução do contrato em razão da não execução de itens licitados, contratados e pagos, no valor de R\$ 22.910,80 (vinte e dois mil, novecentos e dez reais e oitenta centavos), na construção da ponte de madeira na localidade denominada “Ponte PA Bordolândia” (**Irregularidade JB 99.Despesa.Grave.item 5.2.1**).

86. Outra situação apontada refere-se à elaboração do 9º Termo Aditivo ao Contrato nº 85/2014 para a construção do bueiro triplo de tubo de concreto – BTTC, em substituição à reconstrução da ponte de madeira na localidade denominada “Ponte do Fumeiro”. (**Irregularidade JB 99.Despesa.Grave.item 5.5.1**).

87. De acordo com o contrato, o bueiro deveria possuir 9 (nove) metros de comprimento; contudo, a equipe técnica constatou “*in loco*” que o bueiro possui somente 7 (sete) metros. Por essa razão, restou configurado superfaturamento de quantidade na execução da citada obra no montante de R\$ 4.174,92 (quatro mil, cento e setenta e quatro reais e noventa e dois centavos).

88. Apontou ainda um superfaturamento de R\$ 119,68 (cento e dezenove reais e sessenta e oito centavos), na construção da ponte de madeira da localidade denominada “2 Ponte Bordolândia”, sendo que a obra foi contratada por meio do 5º Termo Aditivo ao contrato nº 85/2014, em substituição à reforma em ponte de madeira na localidade denominada “Demilson Tomate”. (**Irregularidade JB 99.Despesa.Grave.item 5.3.1**).

89. A Secex identificou também que a empresa contratada recebeu pagamento por serviços orçados com valores manifestamente acima do preço de referência da tabela SINFRA, contribuindo para um prejuízo ao erário municipal nos montantes de:

1. R\$ 13.669,52 (treze mil, seiscentos e sessenta e nove reais e cinquenta e dois centavos) referente à execução da obra “Bueiro do Vair”; (**Irregularidade JB02.Despesa.Grave.Item 5.6.1**)





2. R\$ 10.493,76 (dez mil, quatrocentos e noventa e três reais e setenta e seis centavos), pela execução a menor de itens contratados e pagos na obra da reforma da “Ponte do Fofa Toba”; (**Irregularidade JB 99.Despesa.Grave.item 5.8.1**).
3. R\$ 20.094,60 (vinte mil e noventa e quatro reais e sessenta centavos), na reforma da Ponte “Aflente do Mureré”; (**Irregularidade JB 99.Despesa.Grave.item 5.9.1**).
4. R\$ 4.340,16 (quatro mil, trezentos e quarenta reais e dezesseis centavos) em razão da reforma da ponte de madeira na localidade denominada “Ponte do Verdim” (**Irregularidade JB 99.Despesa.Grave.item 5.10.1**).

90. É cediço que os contratos administrativos devem estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, obrigações e responsabilidades das partes. Sobre a execução dos contratos, o artigo 67, da Lei nº 8.666/1993, é expresso ao asseverar a necessidade de acompanhamento e fiscalização:

“Art.67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

§ 1º. O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

§ 2º. As decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas conveniente.”

91. Com efeito, o representante da Administração possui o dever de acompanhar e fiscalizar a execução do contrato, anotando todas as ocorrências relacionadas à sua execução, inclusive tendo a possibilidade de determinar o que for necessário à regularização dos defeitos apurados. Nesse contexto, a jurisprudência desta Corte de Contas é uníssona:

“Contrato. Execução contratual. Fiscal de contrato. Acompanhamento e fiscalização da execução de objeto contratual. Comprovação de atuação. 1. O fiscal de contrato administrativo deve acompanhar





e fiscalizar a execução do objeto contratado, não podendo se limitar à análise formal da execução da despesa. 2. A efetiva atuação dos fiscais de contratos deve ser comprovada por meio de relatórios de acompanhamento da execução contratual, sendo insuficiente, para a comprovação, a mera designação formal.” (TCE-MT, Contas Anuais de Gestão. Relator: Conselheiro Substituto Moisés Maciel. Acórdão nº 1.199/2014-TP. Julgado em 26/06/2014. Publicado no DOC/TCE-MT em 11/07/2014. Processo nº 7.732-1/2013).

“Contrato. Fiscal de contrato. Designação. A obrigatoriedade da designação de um representante da administração para acompanhar e fiscalizar a execução de contrato administrativo ou de instrumento congênere decorre da lei (art. 67, Lei nº 8.666/93) e independe de previsão no edital convocatório do certame ou no instrumento contratual.” (TCE-MT, Contas Anuais de Gestão. Relator: Conselheiro Antônio Joaquim. Acórdão nº 2.978/2015-TP. Julgado em 07/07/2015. Publicado no DOC/TCE-MT em 20/07/2015. Processo nº 1.749-3/2014).

“Contrato. Execução contratual. Fiscal de contrato. Designação formal. Profissional habilitado. A designação do fiscal de contrato tem que ser formal, por meio de portaria, devidamente publicada, e o profissional designado deve estar habilitado para as atividades de acompanhamento e fiscalização da execução do objeto contratado.” (TCE-MT, Contas Anuais de Gestão. Relator: Conselheiro Valter Albano. Acórdão nº 1.192/2014-TP. Julgado em 26/06/2014. Publicado no DOC/TCE-MT em 11/07/2014. Processo nº 7.562-0/2013).

92. Não podemos olvidar o importantíssimo papel do fiscal de contrato, que é justamente fundamentar as medições dos serviços executados em memória de cálculo elaborada de acordo com os critérios e as normas atinentes à matéria. A elaboração de medição é de competência exclusiva do engenheiro designado como fiscal do contrato, cabendo-lhe, portanto, acompanhar o andamento da obra, fazendo os devidos registros das falhas encontradas.

93. Dessa maneira, o fiscal deve ser diligente no acompanhamento da execução do contrato, não atestando de forma desatenta a prestação do serviço, a entrega do bem, a realização da obra, pois esses atos compõem a liquidação da despesa e reconhecem o implemento da condição por parte do contratado.





94. Nesse sentido, o Tribunal de Contas de Mato Grosso tem o seguinte entendimento sumular:

“Súmula N.º 005-2013. A execução dos contratos administrativos deve ser acompanhada e fiscalizada por um representante do órgão contratante especialmente designado para tal fim.”

95. No seu mister de fiscalizar e registrar todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, os engenheiros fiscais das obras atuaram de forma a satisfazer os interesses da empresa, contribuindo com a má execução dos serviços.

96. Nessa linha, restaram evidentes as falhas de medição provocadas por **Markus Túlio Ferro de Brito e Rodrigo Zacarias Aleixo**, engenheiros designados para acompanhamento e fiscalização do Contrato nº 85/2014, posto que, a despeito das inconsistências apuradas na execução da obra, atestaram as medições como se os serviços estivessem executados, permitindo o prosseguimento do processo e o consequente pagamento à empresa contratada.

97. Acerca do item relacionado ao superfaturamento do contrato devido à não execução de itens contratados e pagos no valor de **R\$ 119,68 (cento e dezenove reais e sessenta e oito centavos)**, acompanho o entendimento da Secex-Obras e do Ministério Público de Contas no sentido de **considerar descaracterizada a irregularidade JB 99 Despesa. Irregularidade referente à Despesas, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2016 – TCE-MT - Pagamento de serviços superfaturados por inexecução de serviços ou executados em quantidades inferiores à contratada. Superfaturamento. Item 5.3.1)**, porquanto restou comprovado que o lapso temporal decorrente da execução dos itens contratados e da vistoria *in loco*, prejudicou a correta análise do apontamento.

98. No tocante ao superfaturamento de quantidade na execução do contrato em razão da não execução de itens licitados, bem como os pagamentos por serviços orçados com valores manifestamente acima do preço de referência da tabela SINFRA, tenho como caracterizadas as irregularidades, uma vez que a situação foi registrada no Termo de





Inspeção de Obras nº 01/2016, sendo possível afirmar que os serviços contratados junto à empresa Eurípedes de Souza & Tavares Ltda., foram medidos e pagos, porém, não foram executados conforme previsto.

99. Inobstante o entendimento da Secex-Obras e do Ministério Público de Contas, no sentido de afastar a responsabilidade do gestor municipal Sr. Joel Ferreira, pelas referidas irregularidades, dirijo deste posicionamento por constatar que a posição mais recente desta Corte de Contas é no sentido de que **o gestor responde solidariamente** pelo dano causado ao erário quando verificado o superfaturamento de serviços de engenharia:

“Responsabilidade. Dano ao erário. Superfaturamento de serviços de engenharia. Solidariedade. Gestores públicos e empresa contratada. Compensação administrativa.

1. Respondem, solidariamente, pelo dano ao erário causado por superfaturamento na contratação de serviços de engenharia com preços superiores aos de mercado, em que se caracterize preços incompatíveis com aqueles fixados por órgão oficial competente: a) o ex gestor público que autorizou ordens para os serviços superfaturados; b) o ex secretário de obras e infraestrutura que não adotou medida administrativa para que não se perpetuasse o prejuízo ao erário; e c) a empresa contratada que ofertou preços superiores aos de mercado. 2. A pessoa jurídica de direito privado pode ser responsabilizada solidariamente independente do fato de não participar da elaboração do edital licitatório e do orçamento base do certame, quando da hipótese de ofertar preços incompatíveis com os de mercado. 3. Quando da constatação de superfaturamento, o gestor/agente público pode adotar, em via administrativa, formalização de acordo para compensação dos valores superfaturados com as obrigações ainda não adimplidas pela Administração. (Representação de Natureza Interna. Relator: Conselheiro Substituto Moisés Maciel. Acórdão nº 237/2018-TP. Julgado em 20/06/2018. Publicado no DOC/TCE-MT em 05/07/2017. Processo nº 19.112-4/2017).





100. Por tais fundamentos, voto no sentido de **considerar caracterizadas as irregularidades:**

JB99. Despesa. Grave. Pagamentos superfaturados por inexecução dos serviços ou executados em quantidade inferior à contratada. Itens 5.2.1, 5.8.1, 5.9.1 e 5.10.1, sob a responsabilidade do Sr. Joel Ferreira, Prefeito Municipal e dos Engenheiros Fiscais da Obra, Markus Túlio Ferro de Brito e Rodrigo Zacarias Aleixo, com imposição de multa individual no valor de 10 (dez) UPFs/MT, nos termos do art.3º, II, a, da Resolução Normativa nº 17/2016-TP;

JB99. Despesa. Grave. Irregularidade referente a Contratos não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010 TCE-MT. Irregularidade na execução do objeto do contrato pela empresa ou seu preposto que tenha causado dano diretamente à Administração ou a terceiro, decorrente de sua culpa ou dolo, sob a responsabilidade da empresa Eurípedes de Souza & Tavares Ltda;

JB01. Despesa. Grave. Realização de despesas consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, ilegais e/ou ilegítimas (art.15 da Complementar nº 101/2000; art. 4º da Lei 4.320/1964). Itens 5.4.1, 5.5.3 e 5.7.3, sob a responsabilidade do Sr. Joel Ferreira, Prefeito Municipal e do Sr. Sebastião Amaral Pereira, Secretário Municipal de Obras, com imposição de multa individual no valor de 10 (dez) UPFs/MT, nos termos do art.3º, II, a, da Resolução Normativa nº 17/2016-TP.

JB02. Despesa. Grave. Pagamento de despesas referente a bens e serviços em valores superiores ao praticado no mercado e/ou superiores ao contratado – superfaturamento, Item 5.6.1, sob a responsabilidade Sr. Joel Ferreira, Prefeito Municipal e Engenheiro Fiscal da Obra, Markus Túlio Ferro de Brito, com imposição de multa individual no valor de 10 (dez) UPFs/MT, nos termos do art.3º, II, a, da Resolução Normativa nº 17/2016-TP.





101. Voto pela **condenação à restituição aos cofres públicos** pelos danos causados ao erário em decorrência de execução de obra em propriedade privada, no **valor de R\$ 106.862,19 (cento e seis mil oitocentos e sessenta e dois reais e dezenove centavos)**, a ser paga de forma solidária pelos responsáveis: **Sr. Joel Ferreira**, Prefeito Municipal e **Sr. Sebastião Amaral Pereira**, Secretário de Obras, com fundamento no art. 70, II da Lei Orgânica do TCE/MT, além da **aplicação de multa individual no montante de 10% sobre o valor atualizado do dano**, conforme dispõe o art. 72 da Lei Orgânica do TCE/MT c/c o art. 287 do Regimento Interno do TCE/MT e art. 7º da Resolução Normativa TCE/MT nº 17/2016;

102. Voto pela **condenação à restituição aos cofres públicos** pelos danos causados ao erário no **valor de R\$ 13.669,52 (treze mil, seiscentos e sessenta e nove reais e cinquenta e dois centavos)**, a ser paga de forma solidária pelos responsáveis: **Sr. Joel Ferreira**, Prefeito Municipal, **Sr. Markus Túlio Ferro de Brito** (JB 02 - item 5.6.1) e empresa contratada **Eurípedes de Souza & Tavares Ltda.**, (JB 02 - item 5.6.2), com fundamento no art. 70, II da Lei Orgânica do TCE/MT, além da **aplicação de multa individual no montante de 10% sobre o valor atualizado do dano**, conforme dispõe o art. 72 da Lei Orgânica do TCE/MT c/c o art. 287 do Regimento Interno do TCE/MT e art. 7º da Resolução Normativa TCE/MT nº 17/2016;

103. **Voto ainda pela condenação à restituição aos cofres públicos** pelos danos causados ao erário no **valor de R\$ 22.910,80** (vinte e dois mil novecentos e dez reais e oitenta centavos), a ser paga de forma solidária pelos responsáveis: **Sr. Joel Ferreira**, Prefeito Municipal, **Sr. Markus Túlio Ferro de Brito**, Engenheiro Civil fiscal da obra (JB 99 – item 5.2.1) e empresa contratada **Eurípedes de Souza & Tavares Ltda.**, (JB 99 – item 5.2.2), com fundamento no art. 70, II da Lei Orgânica do TCE/MT, além da **aplicação de multa individual no montante de 10% sobre o valor atualizado do dano**, conforme dispõe o art. 72 da Lei Orgânica do TCE/MT c/c o art. 287 do Regimento Interno do TCE/MT e art. 7º da Resolução Normativa TCE/MT nº 17/2016;

104. **Voto também pela condenação à restituição aos cofres públicos** pelos danos causados ao erário no **valor de R\$ 34.928,52** (trinta e quatro mil novecentos e vinte e oito reais e cinquenta e dois centavos), a ser paga de forma solidária pelos responsáveis: **Sr. Joel Ferreira**, Prefeito Municipal, **Sr. Rodrigo Zacarias Aleixo**, Engenheiro Civil fiscal da obra (JB 99 - itens 5.8.1, 5.9.1 e 5.10.1) e empresa contratada **Eurípedes de Souza & Tavares Ltda.**, (JB 99 - itens 5.8.2, 5.9.2 e 5.10.1), com fundamento no





art. 70, II da Lei Orgânica do TCE/MT, além da **aplicação de multa individual no montante de 10% sobre o valor atualizado do dano**, conforme dispõe o art. 72 da Lei Orgânica do TCE/MT c/c o art. 287 do Regimento Interno do TCE/MT e art.7º da Resolução Normativa TCE/MT nº 17/2016;

105. Diante da gravidade da conduta adotada pelos engenheiros da obra, **Markus Túlio Ferro de Brito e Rodrigo Zacarias Aleixo, determino a remessa de cópia dos autos ao Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado de Mato Grosso – CREA** para conhecimento e adoção das providências que entender cabíveis.

106. Em razão da configuração em tese de Ato de Improbidade Administrativa, proponho determinar o envio dos autos ao Ministério Público do Estado, nos termos dos arts. 9º, IV, e 10, XIII, da Lei nº 8.249/92, conforme disposições constantes da Resolução de Consulta nº 42/2011.

2.3. Irregularidades caracterizadas pela Unidade Instrutória

IRREGULARIDADE	
GB04. Licitação. Grave. Ausência de justificativa da inviabilidade técnica e/ou econômica para o não parcelamento de objeto divisível (arts.15, IV e 23, §1º da Lei nº 8.666/1993).	
RESPONSÁVEIS	CARGO
Joel Ferreira	Prefeito Municipal
Jacqueline Cavalcante Marques	Assessora Jurídica
Cícero Clênio Alves Gonçalves	Presidente da Comissão Permanente de Licitação

IRREGULARIDADE	
GB13. Licitação. Grave. Ocorrência de irregularidades nos procedimentos licitatórios. Item 3.2 (Lei nº 8.666/1993; Lei nº 10.520/2002).	
RESPONSÁVEIS	CARGO
Joel Ferreira	Prefeito Municipal
Jacqueline Cavalcante Marques	Assessora Jurídica
Cícero Clênio Alves Gonçalves	Presidente da Comissão Permanente de Licitação





IRREGULARIDADE

GB18. Licitação. Grave. Ocorrência de irregularidades relativas às exigências de qualificação econômico-financeira das licitantes (Art. 31 da Lei nº 8.666/1993; Lei nº 10.520/2002).

RESPONSÁVEIS	CARGO
Joel Ferreira	Prefeito Municipal
Jacqueline Cavalcante Marques	Assessora Jurídica
Cícero Clênio Alves Gonçalves	Presidente da Comissão Permanente de Licitação

2.3.1. Análise do Relator

107. Preliminarmente é indispensável esclarecer que a Lei nº 8.666/1993 veda quaisquer exigências que restrinjam ou frustrem o caráter competitivo e isonômico da licitação:

“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.

§ 1º É vedado aos agentes públicos:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no art. 3º da Lei no 8.248, de 23 de outubro de 1991;

108. Nessa linha, o artigo 23, §1º da Lei nº 8.666/1993 prescreve que as obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.





109. Sobre o assunto, Marçal Justen Filho esclarece:

“(...) aplica-se a regra da preferência pelo fracionamento da contratação, quando isso for possível e representar vantagem para a Administração. O fracionamento visa a ampliar a competitividade, sob o pressuposto de que o menor porte das aquisições ampliaria o universo da disputa. (...) Pequenas e médias empresas poderiam preencher os requisitos de disputa para fornecimento de menores dimensões³.”

110. Noutras palavras, o parcelamento do objeto é a regra nos procedimentos licitatórios e objetiva a ampliação da competitividade. Nesse contexto, o Tribunal de Contas da União já se manifestou:

“Súmula nº 247. É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispendo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.”

111. Este Tribunal de Contas também já se pronunciou em sede de Resolução de Consulta:

“PREFEITURA MUNICIPAL DE RONDONÓPOLIS. CONSULTA. LICITAÇÃO. OBRIGATORIEDADE E DEFINIÇÃO DA MODALIDADE. PARCELAMENTO DO OBJETO. FRACIONAMENTO DE DESPESAS. CRITÉRIOS. O fracionamento de despesas é a prática ilegal do parcelamento do objeto com intento de desfigurar a modalidade licitatória ou até mesmo dispensá-la. Para que essa prática não fique configurada e o parcelamento do objeto seja perfeitamente operacionalizado, é primordial a observância dos seguintes preceitos: 1) O parcelamento do objeto da contratação é uma determinação e não uma mera faculdade. Para não realizá-lo, é preciso que se demonstre que a opção não é vantajosa ou viável naquela situação específica, por meio de estudos de viabilidade técnica e econômica, nos termos do §1º do art. 23 da Lei nº 8.666/93; 2) As parcelas integrantes de um mesmo objeto devem ser conjugadas para

³ Justen Filho, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 15 ed. São Paulo: Dialética, 2012.





determinação da modalidade licitatória ou dispensa. Todavia, em caráter excepcional, na forma do art. 23, § 5º, para obras e serviços de engenharia, há possibilidade de abandonar a modalidade de licitação para o total da contratação, quando se tratar de parcelas de natureza específica que possam ser executadas por pessoa ou empresa de especialidade diversa daquela do executor da obra ou serviço (...) (TCE-MT Resolução de Consulta nº 21/2011, Processo nº 12.599-7/2009, Relator Conselheiro Domingos Neto).

112. *In casu*, a Tomada de Preços nº 04/2014, que originou o Contrato nº 85/2014 foi realizada sob a modalidade de empreitada por preço global, sendo possível observar que o objeto da licitação evidenciou três tipos de serviços divididos em 24 (vinte e quatro) itens: 1) mão de obra para execução de bueiro em tudo de concreto; 2) construção de bueiros em diversas localidades; 3) reconstrução ou reforma de pontes de madeira, também em diversas localidades, os quais, constituem-se em espécies diversas.

113. Desta feita, restou demonstrado que, a despeito da viabilidade de parcelamento do objeto da licitação sob exame, os responsáveis pela elaboração do edital optaram pelo agrupamento dos itens ao contrário do que estabelece a legislação e as inúmeras orientações sobre o tema.

114. Portanto, aquiesço com a unidade técnica e o Ministério Público de Contas, no sentido de **considerar caracterizada a irregularidade GB04. Licitação. Grave. Ausência de justificativa da inviabilidade técnica e/ou econômica para o não parcelamento de objeto divisível, com aplicação de multa individual no valor de 06 UPFs/MT, nos termos do art.3º, II, a, da Resolução Normativa nº 17/2016-TP, sob a responsabilidade da Sra. Jacqueline Cavalcante Marques, Assessora Jurídica e Cícero Clênio Alves Gonçalves, Presidente da Comissão de Licitação.**

115. Todavia, **afasto a responsabilidade do Prefeito Municipal Sr. Joel Ferreira**, por entender que, nesse caso específico não lhe seria exigível identificar as falhas relativas ao procedimento interno de elaboração e análise do instrumento convocatório.





116. Acerca da irregularidade que vedou a participação de empresas em consórcio (GB13), é importante destacar que a jurisprudência dominante no Tribunal de Contas da União defende que, em nome da transparência administrativa e da motivação dos atos administrativos, sejam explicitadas as razões para a admissão ou vedação à participação de consórcio de empresas quando na contratação de objetos de maior vulto e complexidade.

117. Na mesma linha é o entendimento do Tribunal de Contas de Mato Grosso:

“Licitação. Vedação à participação de empresas em consórcio. A previsão em edital licitatório de vedação à participação de empresas em consórcio deve ter correspondente justificativa, tendo em vista que todos os atos administrativos, mesmo aqueles caracterizados como discricionários, devem ser devidamente motivados.” (TCE-MT, Acórdão nº 948/2014-TP, Julgado em 13/05/2014, Publicado no DOC/TCE-MT em 21/05/2014).

118. Neste particular, verifico que não houve qualquer fundamentação para a vedação à participação de consórcio, motivo pelo qual considero **caracterizada a irregularidade GB13. Licitação. Grave. Ocorrência de irregularidades nos procedimentos licitatórios. Item 3.2 (Lei nº 8.666/1993; Lei nº 10.520/2002), com aplicação de multa individual no valor de 06 UPFs/MT, nos termos do art.3º, II, a, da Resolução Normativa nº 17/2016-TP, sob a responsabilidade da Sra. Jacqueline Cavalcante Marques, Assessora Jurídica e Cícero Clênio Alves Gonçalves, Presidente da Comissão de Licitação.**

119. Todavia, **afasto a responsabilidade do Prefeito Municipal Sr. Joel Ferreira**, por entender que, nesse caso específico não lhe seria exigível identificar a falha relativa à previsão editalícia de vedação da participação de empresas em consórcio.

120. No tocante à irregularidade relativa à exigência da Certidão Negativa de Falência ou Concordata como documento único de qualificação econômico-financeira (GB18), é imperioso registrar que o artigo 31 da Lei nº 8.666/93, estabelece um **rol taxativo** dos





documentos necessários para a comprovação da qualificação econômico-financeira do licitante:

“Art. 31. A documentação relativa à qualificação econômico-financeira limitar-se-á a:

I - balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, já exigíveis e apresentados na forma da lei, que comprovem a boa situação financeira da empresa, vedada a sua substituição por balancetes ou balanços provisórios, podendo ser atualizados por índices oficiais quando encerrado há mais de 3 (três) meses da data de apresentação da proposta;

II - certidão negativa de falência ou concordata expedida pelo distribuidor da sede da pessoa jurídica, ou de execução patrimonial, expedida no domicílio da pessoa física;

III - garantia, nas mesmas modalidades e critérios previstos no "caput" e § 1º do art. 56 desta Lei, limitada a 1% (um por cento) do valor estimado do objeto da contratação.

121. Com efeito, a qualificação econômico-financeira corresponde à disponibilidade de recursos econômico-financeiros para a satisfatória execução do objeto da contratação. O interessado deve dispor de recursos financeiros para custeio das despesas (mão de obra, matérias-primas, maquinário, tecnologia) necessárias ao cumprimento das obrigações advindas do contrato.⁴

122. A corroborar com este posicionamento, José Anacleto Abduch Santos esclarece:

“O encargo de arcar com todos os custos da execução contratual inicialmente e somente receber a contraparte do pagamento por parte da Administração após o recebimento do objeto contratado, ou a natureza específica do objeto contratual, então, podem levar à exigência de prova da boa e satisfatória situação econômico-financeira da empresa. Essa prova se faz com a exigência de requisitos de habilitação econômico-financeira, como capital social mínimo, patrimônio líquido mínimo, índices contábeis adequados à atividade econômica exercida pela empresa (índice de liquidez corrente ou índice de liquidez geral, por exemplo).⁵

⁴ Justen Filho, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 15 ed. São Paulo: Dialética, 2012.

⁵ Santos, José Anacleto Abduch, Contratos Administrativos: formação e controle interno da execução com particularidades dos contratos de prestação de serviços terceirizados. Belo Horizonte: Fórum, 2015.





123. No caso em comento, verifico que a documentação exigida pelo edital restou insuficiente para atestar a boa saúde financeira dos interessados, fato este que poderia facilmente ser sanado a partir da leitura do artigo 31 da Lei de Licitações.

124. Por esse motivo, entendo que a elaboração do edital foi deficiente no que tange ao não parcelamento do objeto licitado, à vedação à participação de consórcios na licitação, bem como à exigência de apenas um documento para qualificação econômico-financeira do licitante.

125. Por conseguinte, verifico ainda a responsabilidade da Sra. Jacqueline Cavalcante Marques, Assessora Jurídica, em relação ao exame e aprovação da minuta do edital da licitação.

126. Conquanto não tenha natureza vinculante, o Tribunal de Contas da União tem posição orientada à responsabilização do emissor de parecer jurídico por fundamentação insuficiente ou desarrazoada que possa induzir a atos de gestão irregulares ou danosos aos cofres públicos:

“O parecerista jurídico pode ser responsabilizado solidariamente com o gestor quando, por dolo, culpa ou erro grosseiro, induz o administrador público à prática de ato grave irregular ou ilegal. (...) Ao apreciar o recurso, o relator ressaltou ter restado configurada a prática de erro grosseiro por parte da parecerista jurídica ao se manifestar favoravelmente à contratação, faltando-lhe “aprofundamento das investigações acerca do preenchimento pela fundação dos requisitos previstos no art. 24, inciso XIII, da Lei nº 8.666/1993, o que, caso promovido, teria levado à constatação de que tal fundação não atendia aos requisitos legais cabíveis”. Para o relator, a recorrente manifestou-se favoravelmente à contratação direta “não obstante a proposta de preços apresentada pela própria fundação denotar que ela não dispunha, em seus quadros, de corpo técnico qualificado para a execução do serviço a ser contratado, e que, em função disso, iria agregar conhecimento técnico de outras instituições”. Além disso, o condutor do processo consignou que “a exigência contida no art. 24, inciso XIII, da Lei nº 8.666/1993 de a entidade contratada por dispensa de licitação, com fundamento nesse dispositivo, comprovar a capacidade de execução do objeto pactuado com meios próprios e de acordo com as suas finalidades institucionais visa evitar que tal permissivo legal seja utilizado para contratação direta de empresa que atuará meramente como intermediária na prestação dos serviços. Busca, ainda, evitar a





fuga ao regular certame licitatório, uma vez que a empresa de fato executora do objeto não preencheria os requisitos subjetivos e objetivos para que fosse contratada com fulcro nessa hipótese de dispensa de licitação”. Ao deixar assente que a responsabilização dos pareceristas jurídicos por culpa ou erro grosseiro na emissão de pareceres que induzam o administrador público à prática de irregularidades restou devidamente fundamentada no acórdão recorrido, o relator destacou a pacífica jurisprudência do Tribunal sobre a matéria, a exemplo do Acórdão 1801/2007-TCU-Plenário, transcrevendo o seguinte excerto do voto condutor daquela deliberação: “No que concerne à isenção de pareceristas e à independência profissional inerentes à advocacia, a questão encontra-se pacificada junto a este Tribunal, bem assim junto ao Supremo Tribunal Federal, que evoluiu no sentido de que os pareceristas, de forma genérica, só terão afastada a responsabilidade a eles eventualmente questionada, se seus pareceres estiverem devidamente fundamentados, albergados por tese aceitável da doutrina ou jurisprudência, de forma que guardem forte respeito aos limites definidos pelos princípios da moralidade, legalidade, publicidade, dentre outros. Ao contrário, se houver parecer que induza o administrador público à prática de irregularidade, ilegalidade ou quaisquer outros atos que possam ferir princípios como o da moralidade, da legalidade ou da publicidade, só para citar alguns exemplos, ou que, por dolo ou culpa, tenham concorrido para a prática de graves irregularidades ou ilegalidades, haverá de existir solidariedade entre gestores e pareceristas, já que deverão ser considerados os responsáveis pela prática desses atos inquinados”. Com base no posicionamento externado pelo relator, o colegiado decidiu conhecer do recurso e, no mérito, negar provimento, mantendo inalterado o acórdão recorrido.(TCU, Acórdão nº 362/2018, Data da sessão: 28/02/2018, Relator: Augusto Nardes).

127. Esta Corte de Contas possui entendimento firme no sentido de que a emissão de pareceres jurídicos sintéticos ou padronizados, sem a demonstração da efetiva análise do edital, não afasta a responsabilidade do Advogado Público que os assinou, por caracterizar culpa por negligência no cumprimento de função essencial:

“Licitação. Parecer jurídico. Exame e aprovação de editais, contratos, convênios e outros ajustes. Responsabilidade do Advogado Público.
1. O exame e a aprovação de minutas de editais de licitação, contratos, convênios e outros ajustes pela Procuradoria Jurídica (art. 38, parágrafo único, Lei nº 8.666/93), por meio de parecer técnico, **devem ser fundamentados à luz do ordenamento jurídico vigente, dos princípios do Direito Administrativo e da jurisprudência dos Tribunais pátrios, expondo razões de fato e de direito que embasam entendimento defendido, não sendo suficiente a simples indicação de compatibilidade**





com a legislação. 2. *A emissão de pareceres jurídicos sintéticos ou padronizados, com conteúdo genérico, sem a demonstração da efetiva análise do edital e dos respectivos anexos, é ato que contraria a Lei de Licitações e não afasta a responsabilidade do Advogado Público que os assinou, por caracterizar culpa por negligência no cumprimento de função essencial, obrigatória e vinculativa, nos termos da Lei nº 8.666/1993. (Contas Anuais de Gestão. Relator: Conselheiro Substituto João Batista Camargo. Acórdão nº 471/2016-TP. Julgado em 30/08/2016. Publicado no DOC/TCE-MT em 15/09/2016. Processo nº 2.481-3/2015).*

128. Compulsando os autos, constatei que o parecer jurídico subscrito pela Assessora Jurídica, Sra. Jacqueline Cavalcante Marques foi estritamente sintético e padronizado, ou seja, sem análise das discrepâncias presentes no instrumento convocatório.

129. Como é cediço, a assessoria jurídica responde por suas manifestações, uma vez que o parecer jurídico, via de regra acatado, constitui fundamentação jurídica e integra a motivação do ato administrativo. Portanto, sujeita-se ao controle externo exercido pelo Tribunal de Contas, principalmente na análise da legalidade, legitimidade e economicidade dos atos relacionados com a gestão de recursos da administração pública.

130. Por tais motivos, o pronunciamento jurídico deve ser fundamentado, ou seja, a aprovação de minutas de editais de licitação, contratos, convênios e outros ajustes deve ser examinada à luz dos princípios administrativos, do ordenamento normativo vigente e da jurisprudência dos Tribunais pátrios. Fato este que não ocorreu no caso em comento.

131. Nessa toada, acompanho a equipe técnica e o Ministério Público de Contas no sentido de considerar caracterizadas as irregularidades **GB04 - Ausência de justificativa da inviabilidade técnica e/ou econômica para o não parcelamento de objeto divisível; GB13. Licitação. Grave. Ocorrência de irregularidades nos procedimentos licitatórios. Item 3.2 e GB18. Licitação. Grave. Ocorrência de irregularidades relativas às exigências de qualificação econômico-financeira das licitantes (Art. 31 da Lei nº 8.666/1993; Lei nº 10.520/2002)**, sob a responsabilidade da Assessora Jurídica **Jacqueline Cavalcante Marques** e do Presidente da Comissão





de Licitação **Cícero Clênio Alves Gonçalves com aplicação de multa individual no valor de 06 (seis) UPFs/MT por irregularidade** nos termos do art.3º, II, a, da Resolução Normativa nº 17/2016-TP.

132. Além disso, a situação enseja ainda **determinação** ao atual gestor para que observe o disposto nos artigos 23 §1º e 31 da Lei nº 8.666/1993, na confecção de editais e publicação dos futuros contratos.

2.4. Irregularidades caracterizadas pela Unidade Instrutória

IRREGULARIDADE	
<i>HB99. Contrato. Grave. Não observância de disposições formais previstas no contrato. Item 4.2.1</i>	
RESPONSÁVEL	CARGO
Joel Ferreira	Prefeito Municipal
Leandra Ferreira de Moraes	Fiscal do Contrato
Sebastião Amaral Pereira	Secretário Municipal de Obras

IRREGULARIDADE	
<i>HB14. Contrato. Grave. Ocorrência de alterações no objeto da contratação em desconformidade com as condições e limites estabelecidos pela legislação (art.65 da Lei nº 8.666/1993). Item 4.3.1.</i>	
RESPONSÁVEIS	CARGO
Joel Ferreira	Prefeito Municipal
Sebastião Amaral Pereira	Secretário Municipal de Obras

2.4.1. Análise do Relator

133. A irregularidade sob questão refere-se à ausência de Ordem de Serviço para início das obras (HB99), inviabilizando a fiscalização por parte da Prefeitura Municipal, eis que o contrato previa a execução do serviço no prazo de 21 a 40 dias, de responsabilidade do Sr. Sebastião Amaral Pereira, Secretário de Obras, Sr. Joel Ferreira, Prefeito Municipal e Sra. Leandra Ferreira de Moraes, fiscal do contrato. (item





4.2.1).

134. Nesse particular, a ordem de serviço deverá sempre preceder à execução contratual, estabelecendo a obra a ser realizada dentro do período de medição, bem como a estimativa de prazo para sua execução, possibilitando à Administração a efetiva fiscalização do cumprimento contratual, com vistas a não incidir em sanções administrativas expressamente previstas no contrato.

135. A execução contratual sem emissão da Ordem de Serviço realçou ainda mais as sucessivas falhas administrativas que imperaram no Contrato nº 85/2014. Trata-se de falha incompatível com o princípio mais caro da Administração Pública, o princípio da legalidade.

136. A emissão da Ordem de Serviço é um ato administrativo vinculado, ou seja, deve ser praticado sem qualquer margem de liberdade uma vez que a própria lei já estabelece sua forma de atuação.

137. Por essa razão, coaduno com o posicionamento da Secex-Obras e do Ministério Público de Contas para **considerar caracterizada a irregularidade referente à não emissão da Ordem de Serviço (HB99. Contrato. Grave. Não observância de disposições formais previstas no contrato. Item 4.2.1), de responsabilidade do Secretário de Obras, Sr. Sebastião Amaral Pereira e da Fiscal do Contrato, Sra. Leandra Ferreira de Moraes, com aplicação de multa individual no valor de 06 (seis) UPFs/MT, nos termos do art.3º, II, a, da Resolução Normativa nº 17/2016-TP.**

138. De outra banda, **afasto a responsabilidade do Prefeito Municipal, Sr. Joel Ferreira**, por entender que não lhe seria exigível enquanto Chefe do Executivo averiguar e inspecionar a existência da emissão da Ordem de Serviço no contrato sob análise.

139. Acerca do apontamento da celebração de 10 (dez) aditivos contratuais que promoveram alterações no objeto sem justificativa técnica e parecer jurídico (HB 14), é importante consignar que todo contrato possui um determinado risco econômico, sendo





que durante a execução de uma obra pública, vários são os fatores que ocasionam a mudança do planejamento inicial.

140. O regime jurídico dos contratos administrativos confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de modificá-los unilateralmente, para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado.

141. Como bem ponderado pelo Ministério Público de Contas, as alterações no Contrato nº 85/2014, modificaram diversos itens do objeto contratual a ponto de não haver mais correspondência entre o objeto do certame licitatório e o objeto executado, em desrespeito ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, conforme art. 3º, caput, e art. 41, caput, da Lei nº 8.666/1993.

142. Pelos fundamentos expostos, coaduno com o entendimento da Secex-Obras e do Ministério Público de Contas, para considerar caracterizada a irregularidade **HB 14 Ocorrência de alterações no objeto da contratação em desconformidade com as condições e limites estabelecidos pela legislação. Item 4.3.1, com aplicação de multa individual** ao Sr. **Joel Ferreira, Prefeito Municipal** e ao Sr. **Sebastião Amaral Pereira**, Secretário Municipal de Obras, no valor equivalente a **10 (dez) UPFs/MT**, com fundamento do artigo 75, inciso II, da Lei Complementar nº 269/2007, art.289, I do Regimento Interno do TCE/MT, bem como o art. 3º, inciso II, a, da Resolução Normativa nº 17/2016 do TCE/MT.

3. DISPOSITIVO DO VOTO

143. Diante do exposto, nos termos do artigo 1º, inciso XV, da Lei Complementar nº 269/2007, c/c artigo 29, inciso V, da Resolução Normativa nº 14/2007, acolho parcialmente o Parecer nº 1.748/2017 do Ministério Público de Contas, da lavra do Procurador Gustavo Coelho Deschamps, e **voto** no sentido de:

I - CONHECER e **JULGAR** parcialmente procedente a presente Representação de Natureza Interna;





II – Afastar a irregularidade referente ao pagamento superfaturado por inexecução de serviços no valor de R\$ 119,68 (cento e dezenove reais e sessenta e oito centavos) (Irregularidade JB99 apontada no item 5.3.1);

III - **CONDENAR à restituição aos cofres públicos** pelos danos causados ao erário no valor de **R\$ 22.910,80** (vinte e dois mil novecentos e dez reais e oitenta centavos), a ser paga de forma solidária pelos responsáveis: Sr. **Joel Ferreira**, Prefeito Municipal, Sr. **Markus Túlio Ferro de Brito**, Engenheiro Civil fiscal da obra (Irregularidade JB 99 – item 5.2.1) e empresa contratada **Eurípedes de Souza & Tavares Ltda.**, (Irregularidade JB 99 – item 5.2.2), com fundamento no art. 70, II da Lei Orgânica do TCE/MT, além da **aplicação de multa individual no montante de 10% sobre o valor atualizado do dano**, conforme dispõe o art. 72 da Lei Orgânica do TCE/MT c/c o art. 287 do Regimento Interno do TCE/MT e art.7º da Resolução Normativa TCE/MT nº 17/2016;

IV- **CONDENAR à restituição aos cofres públicos** pelos danos causados ao erário no valor de **R\$ 34.928,52** (trinta e quatro mil novecentos e vinte e oito reais e cinquenta e dois centavos), a ser paga de forma solidária pelos responsáveis: Sr. **Joel Ferreira**, Prefeito Municipal, Sr. **Rodrigo Zacarias Aleixo**, Engenheiro Civil fiscal da obra (Irregularidade JB 99 - itens 5.8.1, 5.9.1 e 5.10.1) e empresa contratada **Eurípedes de Souza & Tavares Ltda.**, (Irregularidade JB 99 - itens 5.8.2, 5.9.2 e 5.10.1), com fundamento no art. 70, II da Lei Orgânica do TCE/MT, além da **aplicação de multa individual no montante de 10% sobre o valor atualizado do dano**, conforme dispõe o art. 72 da Lei Orgânica do TCE/MT c/c o art. 287 do Regimento Interno do TCE/MT e art. 7º da Resolução Normativa TCE/MT nº 17/2016;

V- **CONDENAR à restituição aos cofres públicos** pelos danos causados ao erário no valor de **R\$ 13.669,52** (treze mil, seiscentos e sessenta e nove reais e cinquenta e dois centavos), a ser paga de forma solidária pelos responsáveis: Sr. **Joel Ferreira**, Prefeito Municipal, Sr. **Markus Túlio Ferro de Brito** (Irregularidade JB 02 - item 5.6.1) e empresa contratada **Eurípedes de Souza & Tavares Ltda.**, (Irregularidade JB 02 - item 5.6.2), com fundamento no art. 70, II da Lei Orgânica do TCE/MT, além da **aplicação de multa individual no montante de 10% sobre o valor atualizado do dano**, conforme dispõe





o art. 72 da Lei Orgânica do TCE/MT c/c o art. 287 do Regimento Interno do TCE/MT e art.7º da Resolução Normativa TCE/MT nº 17/2016;

VI- CONDENAR à restituição aos cofres públicos pelos danos causados ao erário em decorrência de execução de obra em propriedade privada (Irregularidade JB 01), no **valor de R\$ 106.862,19 (cento e seis mil oitocentos e sessenta e dois reais e dezanove centavos)**, a ser paga de forma solidária aos responsáveis: Sr. **Joel Ferreira**, Prefeito Municipal e **Sr. Sebastião Amaral Pereira**, Secretário de Obras, com fundamento no art. 70, II da Lei Orgânica do TCE/MT, além da **aplicação de multa individual no montante de 10% sobre o valor atualizado do dano**, conforme dispõe o art. 72 da Lei Orgânica do TCE/MT c/c o art. 287 do Regimento Interno do TCE/MT e art.7º da Resolução Normativa TCE/MT nº 17/2016;

VII - APLICAR multa individual no valor equivalente a 06 (seis) UPFs/MT a Assessora Jurídica **Jacqueline Cavalcante Marques** e ao Presidente da Comissão de Licitação **Cícero Clênio Alves Gonçalves**, pela ausência de justificativa da inviabilidade técnica e/ou econômica para o não parcelamento de objeto divisível (Irregularidade GB04);

VIII - APLICAR multa individual no valor equivalente a 06 (seis) UPFs/MT a Assessora Jurídica **Jacqueline Cavalcante Marques** e ao Presidente da Comissão de Licitação **Cícero Clênio Alves Gonçalves** pelas irregularidades nos procedimentos licitatórios (Irregularidade GB13);

IX - APLICAR multa individual no valor equivalente a 06 (seis) UPFs/MT a Assessora Jurídica **Jacqueline Cavalcante Marques** e ao Presidente da Comissão de Licitação **Cícero Clênio Alves Gonçalves** pelas irregularidades relativas às exigências de qualificação econômico-financeira das licitantes (Irregularidade GB18);

X - APLICAR multa individual no valor equivalente a 06 (seis) UPFs/MT ao Secretário de Obras, **Sebastião Amaral Pereira** e a Fiscal do Contrato, **Leandra Ferreira de Moraes**, pela não observância de disposições formais previstas no contrato.





(Irregularidade HB99 - Item 4.2.1), nos termos do art.3º, II, a, da Resolução Normativa nº 17/2016-TP;

XI - APLICAR multa individual no valor equivalente a 10 (dez) UPFs/MT, ao Sr. Joel Ferreira, Prefeito Municipal, e ao Sr. Sebastião Amaral Pereira, Secretário de Obras, em virtude das sucessivas alterações no objeto da contratação em desconformidade com as condições e limites estabelecidos pela legislação (Irregularidade HB 14 - Item 4.3.1).

XII - Diante da gravidade da conduta adotada pelos engenheiros fiscais da obra, Markus Túlio Ferro de Brito e Rodrigo Zacarias Aleixo, determinar a remessa de cópia dos autos ao Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado de Mato Grosso – CREA, para conhecimento e adoção das providências que entender cabíveis.

XIII– Determinar ainda a remessa dos autos para o Ministério Público Estadual para ciência e adoção das providências que entender cabíveis.

XIV – Por fim, determinar ao atual gestor, que observe os comandos dos artigos 23 §1º e 31 da Lei nº 8.666/1993, na confecção de editais e publicação dos futuros contratos.

144. Os valores a serem restituídos deverão ser corrigidos monetariamente desde as datas dos respectivos fatos geradores, com fulcro no artigo 70, inciso II, da Lei Complementar nº 269/2007 c/c artigo 285, inciso II do RITCEMT;

145. Ressalto que as multas impostas deverão ser recolhidas aos cofres do Fundo de Reparelhamento e Modernização do Tribunal de Contas, com recursos próprios, no prazo de 60 (sessenta) dias, conforme disposto no artigo 286, § 1º, da Resolução nº 20/2010, mediante boleto bancário que se encontra disponível no endereço eletrônico <http://www.tce.mt.gov.br/fundecontas>.





146. Ressalvo, conforme o § 3º, do art. 176, da Resolução n.º 14/2007, que essa manifestação baseou-se, exclusivamente, no exame de documentos de veracidade ideológica presumida.

147. É como voto.

Cuiabá, 15 de abril de 2019.

(assinado digitalmente)

LUIZ HENRIQUE LIMA

Conselheiro Interino conforme Portaria nº 122/2017

