



PROCESSO Nº : 12875-9/2014 (AUTOS DIGITAIS)
UNIDADE : PREFEITURA MUNICIPAL DE VÁRZEA GRANDE
**ASSUNTO : CONTAS ANUAIS DE GESTÃO – EXERCÍCIO DE 2013 – OBRAS
E SERVIÇOS DE ENGENHARIA**
GESTOR : WALACE DOS SANTOS GUIMARÃES
RELATORA : CONSELHEIRA INTERINA JAQUELINE JACOBSEN

EMENTA:

Contas anuais de gestão referentes a obras e serviços de engenharia. Exercício de 2013. Prefeitura Municipal de Várzea Grande. Manifestação pela conversão em tomada de contas no âmbito do TCE/MT.

PARECER Nº 3.290/2015

1. RELATÓRIO

1. Trata-se das **Contas Anuais de Gestão da Prefeitura Municipal de Várzea Grande**, referentes a **obras e serviços de engenharia** relativas ao exercício de 2013, sob a responsabilidade do gestor Sr. Wallace Santos Guimarães.

2. Inicialmente, cumpre-nos esclarecer que os autos já foram objeto de análise pelo Ministério Público de Contas, ocasião em que o Procurador de Contas Gustavo Coelho Deschamps manifestou, por meio do Parecer nº 365/2015, pela conversão dos presentes autos em Tomada de Contas no âmbito do Tribunal de Contas.

3. Ainda, é preciso destacar que a análise da Ata de Registro de Preços nº



32/2013 e do Contrato nº 90/2013 firmado com a empresa Carneiro Carvalho Construtora Ltda. foi apartada dos presentes autos, por serem objeto de Representação Interna (Proc. Nº 15.607-8/2014), proposta por este Ministério Público de Contas.

4. A manifestação ministerial para conversão em tomada de contas teve como fundamento as diversas irregularidades apontadas no relatório conclusivo da Secex Obras, as quais foram assim definidas:

Walace dos Santos Guimarães – Prefeito Municipal

1. GB 09. Abertura de procedimento licitatório relativo a obras e serviços, sem observância aos requisitos estabelecidos no art. 7º, §2º, I a IV da Lei nº 8.666/1993.

1.1. Dispensa de Licitação 12/2013 A planilha de preços nomeada composição de custos, que serviu de base para a análise dos preços propostos pelas empresas mostra-se como uma peça fictícia, não possuindo elementos técnicos suficientes para caracterizá-la como orçamento base.

2. GB 11. Deficiência dos projetos básicos e/ou executivos na contratação de obras ou serviços, inclusive no que concerne ao impacto ambiental e às normas de acessibilidade, quando couber (arts. 6º, IX e X, 7º e 12 da Lei nº 8.666/1993).

2.1. Dispensa de Licitação 12/2013 - Ausência da Anotação de responsabilidade Técnica – ART do autor dos termos de referencia, Engº Civil Hércules de Paula Carvalho, CREA MT 022185;

2.2. Dispensa de Licitação 12/2013 As informações disponibilizadas nos termos de referência não permitem que se proceda à formulação de uma proposta para a execução dos serviços o mais próximo possível da realidade do mercado.

3. GB 13. Ocorrência de irregularidades nos procedimentos licitatórios (Lei nº 8.666/1993; Lei nº 10.520/2002; legislação específica do ente).

3.1. Dispensa de Licitação 12/2013 Irregularidade na cotação de preços caracterizada pela consulta a duas empresas com sede em locais outros que não aquele onde serão realizados os serviços.

4. JC 09. Realização de despesa sem emissão de empenho prévio (art. 60 da Lei nº 4.320/1964).

Gonçalo Aparecido de Barros – Secretário Municipal de Infraestrutura

1. GB 09. Abertura de procedimento licitatório relativo a obras e serviços, sem observância aos requisitos estabelecidos no art. 7º, §2º, I a IV da Lei nº 8.666/1993.

1.1Dispensa de Licitação 12/2013 A planilha de preços nomeada “composição de custos”, que serviu de base para a análise dos preços propostos pelas empresas mostra-se como uma peça fictícia,



não possuindo elementos técnicos suficientes para caracterizá-la como orçamento base.

2. GB 11. Deficiência dos projetos básicos e/ou executivos na contratação de obras ou serviços, inclusive no que concerne ao impacto ambiental e às normas de acessibilidade, quando couber (arts. 6º, IX e X, 7º e 12 da Lei nº 8.666/1993).

2.1Dispensa de Licitação 12/2013 Ausência da Anotação de responsabilidade Técnica – ART do autor dos termos de referencia, Engº Civil Hércules de Paula Carvalho, CREA MT 022185;

2.2Dispensa de Licitação 12/2013 - As informações disponibilizadas nos termos de referência não permitem que se proceda à formulação de uma proposta para a execução dos serviços o mais próximo possível da realidade do mercado.

3. GB 13. Ocorrência de irregularidades nos procedimentos licitatórios (Lei nº 8.666/1993; Lei nº 10.520/2002; legislação específica do ente).

3.1. Dispensa de Licitação 12/2013 Irregularidade na cotação de preços caracterizada pela consulta a duas empresas com sede em locais outros que não aquele onde serão realizados os serviços

Engº Civil Hércules de Paula Carvalho, CREA MT 022185 – Autor dos termos de referência da DL 12/2013

1. GB 11. Deficiência dos projetos básicos e/ou executivos na contratação de obras ou serviços, inclusive no que concerne ao impacto ambiental e às normas de acessibilidade, quando couber (arts. 6º, IX e X, 7º e 12 da Lei nº 8.666/1993).

1.1Dispensa de Licitação 12/2013 Ausência da Anotação de responsabilidade Técnica – ART do autor dos termos de referencia, Engº Civil Hércules de Paula Carvalho, CREA MT 022185;

1.2Dispensa de Licitação 12/2013 As informações disponibilizadas nos termos de referência não permitem que se proceda à formulação de uma proposta para a execução dos serviços o mais próximo possível da realidade do mercado.

5. O parecer do Ministério Público de Contas foi no sentido de que seria necessária a instauração de Tomada de Contas, pois este seria o instrumento adequado para a apuração, por parte da equipe técnica, dos fatos apontados relativos à Dispensa de Licitação nº 12/2013 e Contrato nº 37/2013; da identificação dos responsáveis e, principalmente, da quantificação do dano ao erário.

6. Em sequência, a Conselheira Interina Jaqueline Jacobsen, Relatora deste feito, determinou o reenvio dos autos à Secex Obras para análise acerca da necessidade da medida proposta pelo Ministério Público de Contas, nos seguintes termos:



Por se tratar de circunstâncias que denotam irregularidades lesivas ao erário, tenho por adequado, antes de deferir a aludida conversão, averiguar, consoante a opinião da Secex de Obras e Serviços de Engenharia, se o pedido do Ministério Público de Contas poderia ser suprido por novas diligências para aferição técnica ou se dependeria da conversão do vertente Relatório de Contas Anuais de Gestão em Tomada de Contas.

7. Em atendimento a esta decisão, a equipe técnica entendeu que “apesar da fragilidade da situação não se verificou na formalização e execução do Contrato nº 37/2013 evidências de que tenha havido um sobrepreço e conseqüentemente tenha, o Erário, sofrido algum dano”.

8. Adotou como parâmetro para a verificação de possível sobrepreço a Instrução Normativa nº 02/2011, emitida pelo Ministério das Cidades, que tem como objetivo a regulamentação dos procedimentos e das disposições relativos às operações de crédito no âmbito do programa SANEAMENTO PARA TODOS “que fixou o percentual máximo de 3% do valor previsto para o investimento como o limite a ser despendido com elaboração de estudos complementares ao projeto básico e de projetos executivos do empreendimento.”

9. Em conclusão, a equipe técnica pontuou que a existência de dano ao Erário é condição necessária e indispensável para que se instaure o processo de Tomada de Contas, o que não teria se vislumbrado no presente processo.

10. Após, a Relatora determinou o encaminhamento dos autos ao Ministério Público de Contas para emissão de parecer.

É o relatório, no que necessário.

Segue a fundamentação.

2. FUNDAMENTAÇÃO

11. Nos termos do art. 1º, II, da Lei Complementar Estadual nº 269/2007 (Lei



Orgânica do TCE/MT), compete ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso julgar as contas dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público, bem como as contas dos demais administradores e responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos das unidades dos Poderes do Estado, dos Municípios e demais entidades da Administração Indireta, incluídas as fundações, fundos e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público, as agências reguladoras e executivas e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário.

12. Ainda nos termos do art. 35 da Lei Orgânica do TCE/MT, a fiscalização levada a efeito por essa Egrégia Corte de Contas tem por finalidade verificar a legalidade, legitimidade, eficiência e economicidade dos atos administrativos em geral, bem como o cumprimento das normas relativas à gestão fiscal.

13. O relatório da Secretaria de Controle Externo de Obras e Serviços de Engenharia teria como objetivo subsidiar o julgamento dos atos de gestão relativos à contratação de obras e serviços de engenharia da Prefeitura Municipal de Várzea Grande, relativos ao exercício de 2013.

14. Registra-se que houve a separação das matérias relativas ao relatório de contas de obras e serviços de engenharia das Contas Anuais de Gestão do exercício de 2013, por determinação contida no Acórdão nº 2.858/2014-TP.

15. Compulsando-se os autos, é possível constatar que a equipe técnica identificou diversas irregularidades relativas à Dispensa de Licitação nº 12/2013 e o Contrato nº 37/2013, voltados à contratação de empresa especializada para elaboração de projetos de engenharia visando à execução de obras de saneamento básico incluídas no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC II, as quais foram mantidas após a análise de defesa.

16. Dentre as irregularidades levantadas destacam-se: a insuficiência nas especificações dos serviços a serem executados, configurando a inexistência de um orçamento base que promova a vantajosidade na contratação; termos de referência



carentes de informações que permitam que se proceda a formulação de uma proposta para a execução dos serviços o mais próximo possível da realidade do mercado, evidenciando-se a deficiência no projeto básico; a cotação de preços caracterizada pela consulta a duas empresas com sede em locais outros que não aquele onde serão realizados os serviços; realização de despesa sem emissão de empenho prévio.

17. Merece atenção, ainda, o achado (afastado pela equipe de auditoria na análise de defesa) que identificou a incompletude do projeto básico entregue pela empresa, bem como, a não rejeição do projeto executado em desacordo com o contrato, em evidente ofensa ao art. 76 da Lei nº 8.666/1993.

18. Em sentido contrário à equipe técnica, o *Parquet* de Contas entende que os argumentos trazidos em sede de defesa não são capazes de alterar ou contribuir ao esclarecimento desta específica situação encontrada, uma vez que não basta a comprovação de entrega dos trabalhos à Caixa Econômica Federal para assegurar a completude dos projetos.

19. Cabe, portanto, reforçar o entendimento já externado, que a deficiência no Termo de Referência além de não permitir a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, não permite a avaliação correta do custo da obra, bem como não atende aos requisitos estabelecidos na Lei, além de impedir que o contrato apresente informações essenciais para sua correta gestão, trazendo como consequência provável o desperdício de recursos públicos.

20. Aliado ao fato da configuração das irregularidades no Termo de Referência, destaca-se o fato de a única empresa local que compôs a justificativa dos preços foi contratada por dispensa de licitação, que se deu por razões ainda não suficientemente esclarecidas.

21. Como se nota, as diversas irregularidades que envolvem a contratação de empresa especializada para realização dos supracitados projetos de engenharia, desde a sua fase licitatória, denotam um possível (e quase provável) dano ao erário. É necessária



a verificação mais acurada das impropriedades levantadas, levando-se em contas que as mesmas integram a gênese de todo o processo que culminou na contratação da empresa.

22. Conforme já esposado na manifestação ministerial anterior, a permanência de tais irregularidades corroboram a necessidade da conversão dos presentes autos em Tomada de Contas no âmbito do Tribunal de Contas, **para que se apure com maior propriedade os fatos, o dano e a responsabilidade envolvida.**

23. Com relação ao cabimento da instauração de Tomada de Contas, a equipe da Secretaria de Controle Externo de Obras e Serviços de Engenharia manifestou pela sua impossibilidade, nestes termos:

As irregularidades apontadas no Relatório Conclusivo sobre as contas anuais de gestão, exercício 2013, da Prefeitura Municipal de Várzea Grande referem-se a atos de gestão potencialmente lesivos aos cofres públicos, que fragilizou a possibilidade da Administração celebrar um contrato mais vantajoso, que possibilitasse um menor dispêndio de valores na sua execução.

Porém, apesar da fragilidade da situação **não se verificou na formalização e execução do Contrato nº 37/2013 evidências de que tenha havido um sobrepreço e conseqüentemente tenha, o Erário, sofrido algum dano.**

Tal entendimento decorre da impossibilidade de se proceder a um comparativo dos preços contratados com aqueles praticados no mercado devido à própria deficiência dos termos de referência.

24. No âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, a previsão do cabimento da Tomada de Contas consta do § 2º do art. 155 do Regimento Interno desta

Corte, *in verbis*:

Caberá tomada de contas, ainda, nas hipóteses de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, de não comprovação da aplicação dos recursos públicos e de prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário.

25. Na hipótese de se adotar a interpretação restritiva suscitada pela equipe técnica, fundada na exigência de que o dano ao erário seja evidente e definido para que a partir daí se possibilite a instauração da Tomada de Contas, este importante instrumento



de fiscalização restará debilitado.

26. *Ad argumentandum*, é importante trazer à baila o tratamento dado à Tomada de Contas Especial na Resolução Normativa nº 024/2014-TCE-MT:

Art. 2º A tomada de contas especial é um processo administrativo devidamente formalizado e com rito próprio, adotado pela autoridade administrativa do órgão jurisdicionado para apurar responsabilidade por ocorrência de dano ao Erário, tendo por objetivo a apuração dos fatos, a identificação dos responsáveis, a quantificação do dano e a recomposição do prejuízo causado ao Erário.

27. Como sabido, este instrumento nada mais é que uma Tomada de Contas **instaurada em circunstâncias especiais** pela própria autoridade administrativa, objetivando a identificação de eventuais prejuízos na guarda e aplicação de recursos com vistas ao ressarcimento do Erário.

28. Se vê, portanto, que a essência de ambos os instrumentos, a Tomada de Contas e a Tomada de Contas Especial, é a apuração do dano e a delimitação da responsabilização, com o foco primordial no ressarcimento do Erário.

29. Feitas tais considerações, vejamos as razões que ensejam o cabimento de instauração da Tomada de Contas Especial, constante da Resolução Normativa nº 024/2014-TCE-MT:

Art. 6º Havendo indícios de dano ao erário, a tomada de contas especial deve ser instaurada para verificar a extensão do dano e a identificação das pessoas físicas ou jurídicas que concorreram ou lhe deram causa.

Parágrafo único. **A insuficiência de elementos probatórios da materialidade ou da autoria dos fatos, não autoriza a dispensa de instauração da tomada de contas especial, os quais serão produzidos na fase de instrução do processo. (grifou-se)**

30. Como se observa, o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso adota uma postura mais cautelosa em face de indícios que apontam para um possível dano ao erário, na tendência de esgotar os meios postos a sua disposição para apuração de indícios de dano ao erário.



31. Portanto, a exigência de que o dano seja verificado e contabilizado em momento anterior à instauração de qualquer processo no âmbito da Corte de Contas não coaduna com o postulado da atuação administrativa conforme o interesse público, já que tal medida pode culminar no afastamento da fiscalização de atos eivados de ilegalidade, ilegitimidade ou antieconomicidade, potencialmente causadores de dano aos cofres públicos.

32. Como dito, para fundamentar seu posicionamento, a equipe técnica adotou como parâmetro para a verificação de possível sobrepreço a Instrução Normativa nº 02/2011, emitida pelo Ministério das Cidades, que tem como objetivo a regulamentação dos procedimentos e das disposições relativos às operações de crédito no âmbito do programa SANEAMENTO PARA TODOS “que fixou o percentual máximo de 3% do valor previsto para o investimento como o limite a ser despendido com elaboração de estudos complementares ao projeto básico e de projetos executivos do empreendimento.”

33. Ora, tal verificação não tem o condão, por si só, de afastar as diversas irregularidades levantadas num processo de dispensa de licitação, feito às pressas, e sem o mínimo de cautela por parte do gestor, já que o valor definido em termo de referência e posteriormente contratado, mesmo abaixo do limite usado como parâmetro pela equipe técnica, pode não refletir a realidade do mercado.

34. Diante de tudo o que foi exposto, o Ministério Público de Contas ratifica a manifestação anterior, entendendo ser necessária a conversão dos presentes autos em Tomada de Contas no âmbito do Tribunal de Contas, para que se apure com maior propriedade os fatos, o dano e a responsabilidade de todos os atos tidos por irregulares.

3. CONCLUSÃO

35. Pelo exposto, levando-se em consideração o que consta nos autos, o **Ministério Público de Contas**, instituição permanente e essencial às funções de fiscalização e controle externo do Estado de Mato Grosso (art. 51 da Constituição



Estadual), no uso de suas atribuições institucionais, **ratifica** integralmente o Parecer nº 365/2015, de lavra do Procurador de Contas Gustavo Coelho Deschamps, e **manifesta**:

a) **pela conversão do presente relatório de obras da SECEX-OBRAS em Tomadas de Contas** no âmbito do TCE, nos termos do art. 155, §2º do Regimento Interno do TCE/MT;

b) pela apuração por parte da equipe técnica dos fatos levantados relativos à Dispensa de Licitação nº 12/2013 e Contrato nº 37/2013, com a devida **identificação dos responsáveis e quantificação do dano causado ao erário**.

c) pelo retorno dos autos ao órgão ministerial, após análise técnica, para parecer conclusivo.

É o parecer.

Ministério Público de Contas, em 18 de junho de 2015.

(assinatura digital)¹

WILLIAM DE ALMEIDA BRITO JÚNIOR

Procurador-geral de Contas

¹Documento assinado por assinatura digital baseada em certificado digital emitido por autoridade certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006.