

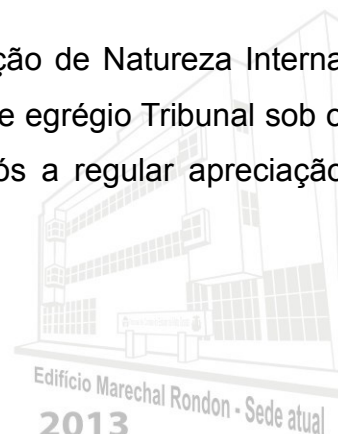
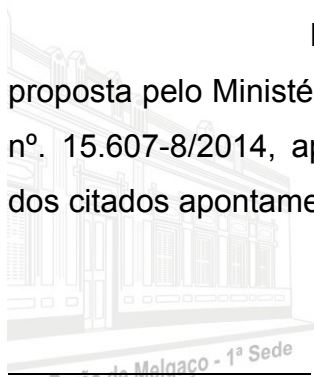
PROCESSO Nº : 1.409-5/2014 (contas anuais) e 15.607-8/2014 (RNI)
PRINCIPAL : PREFEITURA MUNICIPAL DE VÁRZEA GRANDE
ASSUNTO : CONTAS ANUAIS DE GESTÃO – EXERCÍCIO 2014
RELATOR : JOSÉ CARLOS NOVELLI

DECLARAÇÃO DE VOTO

Verifico nos autos que, após as manifestações de defesa, remanescem nestas contas 12 (doze) impropriedades, as quais, passo a examinar à luz do que dispõe o artigo 70 da CF/88, objetivando a apreciação da legalidade, legitimidade e economicidade dos atos de gestão realizados no exercício de 2014.

Sendo assim, inicialmente, esclareço que a análise que segue não obedecerá a relação elencada no rol de irregularidades transcritos na Conclusão do Relatório Técnico de Defesa¹, já que a apreciação dos achados remanescentes será feita por matéria, observando a seguinte ordem: **Gestão Patrimonial** (BB03), **Gestão Fiscal** (DB02), **Despesa** (JB03), **Licitação** (GB02), **Contratos** (HB10, HB06), **Diversos** (NB05, NB16), **Pessoal** (KB06), **Controle Interno** (EB07, EB05) e **Prestação de Contas** (MB05).

Frise-se que a análise da Representação de Natureza Interna proposta pelo Ministério Público de Contas, em trâmite neste egrégio Tribunal sob o nº. 15.607-8/2014, apensada neste processo, ocorrerá após a regular apreciação dos citados apontamentos.



Irregularidade de Responsabilidade exclusiva do Sr. Wallace dos Santos Guimarães – Ordenador de Despesas: período de 01/01/2014 a 31/12/2014.

Irregularidade 1 – Não adoção de providências para cobrança de dívida ativa - administrativas e/ou judiciais (art. 1º, § 1º, arts. 12 e 13 da Lei Complementar 101/2000 e Lei 6.830/1980). Irregularidade grave, com classificação **BB03**, conforme Anexo único da Resolução Normativa 17/2010, (tópico – 3.6 do Relatório Técnico Preliminar).

1.1) *Constatou-se que a Dívida Ativa inscrita em 2014 foi de R\$ 39.413.439,80 e a recebida foi de R\$ 8.190.108,83 e que a mesma aumentou em 25,54% em relação ao exercício de 2013, caracterizando, assim, não adoção de providências efetivas para cobrança de dívida ativa.*

Conforme exposto no Relatório Técnico Preliminar, no decorrer do exercício de 2014, o Gestor não adotou medidas efetivas para realizar a cobrança da dívida ativa, uma vez que, da quantia inscrita (R\$ 39.413.439,80), apenas fora recebido o montante de R\$ 8.190.108,83 (fls. 26, doc. nº 73650/2015).

A Secretaria de Controle Externo desta relatoria destacou ainda, que, ao final do exercício de 2014, verificou-se um aumento do saldo inscrito em dívida ativa, na ordem de 25,54%.

Quanto ao apontamento, o defendente apresentou justificativa, esclarecendo que teria adotado as providências necessárias para alcançar a satisfação daquele crédito, por meio do ajuizamento de diversas ações de execução fiscal e da utilização do protesto junto ao Cartório competente, na importância de R\$ 2.591.969,66, como comprovaria a documentação acostada (fls. 08, doc. nº 106762/2015).

Ressaltou também, que realizou, em parceria com o Poder Judiciário mato-grossense, um mutirão de conciliação fiscal, o qual resultou em vários acordos, que, somados, totalizaram a quantia de R\$ 3.779.366,86.

Não obstante a fruição de tais mecanismos, segundo o responsável, a Prefeitura de Várzea Grande-MT efetuou outros acordos extemporâneos ao evento da conciliação fiscal, garantindo assim, a percepção de

R\$ 63.273,05, motivo pelo qual, requereu o afastamento da impropriedade, acostando ainda, entendimento jurisprudencial desta egrégia Corte (fls. 10, doc. nº 106762/2015).

Ao analisar os argumentos de defesa, a equipe técnica concluiu pela manutenção do achado, argumentando, primeiramente, que a arrecadação da Dívida Ativa em 2014 foi de apenas 7% do saldo da dívida do exercício anterior (fls. 05, doc. nº 134582/2015).

Como segundo aspecto de seu entendimento, destacou a existência de uma variação a maior de 25,54%, nos valores inscritos em Dívida Ativa, entre os exercícios de 2014 e 2013.

Em sede de alegações finais, o responsável ratificou os argumentos exposto inicialmente, asseverando ainda, que, ao confrontar os valores arrecadados nos exercícios de 2012 e de 2014, averigua-se um incremento de 91,37% da receita da dívida ativa (fls. 08, doc. nº 179367/2015).

O *Parquet* de Contas concluiu pela abstenção da aplicação da multa, sugerindo, entretanto, a determinação para que sejam adotadas medidas efetivas, quanto à cobrança dos valores inscritos em crédito a receber, remetendo resposta a esta Corte de Contas acerca das providências tomadas, no prazo de 90 (noventa) dias (fls. 12, doc. nº 214834/2015).

Examinando detidamente a matéria, constato que o bojo da irregularidade está na não adoção de medidas efetivas para buscar a satisfação dos créditos inscritos em dívida ativa, o que, em tese, representa a falta de responsabilidade na gestão fiscal do município, com a diminuição da receita pública municipal, como preleciona a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000).

Pois bem, a partir da documentação probatória acostada aos autos (fls. 01 a 26, doc. nº. 112499/2015), verifico que o Gestor utilizou de vários mecanismos para garantir a percepção daqueles montantes inscritos em dívida ativa, os quais foram fundamentais para assegurar o ingresso de R\$ 8.190.108,83 na receita do município, ao final do exercício de 2014.

Aliás, merece ressaltar também, que, sob a gestão do defendente, houve o emprego do instrumento do Protesto de títulos, com a consequente fruição de seus benefícios, para buscar o adimplemento das obrigações tributárias municipais vencidas, conforme autorização concedida pelo artigo 1º da Lei 9.492/97².

Sendo assim, a despeito do aumento dos valores inscritos em dívida ativa entre os exercícios de 2013 e 2014, não se pode olvidar, que, a frente da administração municipal, o responsável atuou diretamente na perseguição do recebimento dos créditos inscritos em dívida ativa, com o gozo de vários mecanismos de cobrança permitidos no ordenamento jurídico vigente.

Feita tais considerações, é certo que, no caso em voga, inexistem elementos contundentes para fundamentar a imposição do apenamento, razão porquê, mantenho a irregularidade tão somente, para **recomendar** à atual gestão e aquela que vier a sucedê-la, que mantenha a política de governo adotada para efetivar o recebimento daqueles valores.

Irregularidade de Responsabilidade exclusiva do Sr. Wallace dos Santos Guimarães – Ordenador de Despesas: período de 01/01/2014 a 31/12/2014.

Irregularidade 2 – Não adoção de providências para a constituição e arrecadação do crédito tributário. (art. 1º, § 1º e art. 11 da Lei Complementar 101/2000; arts. 52 e 53 da Lei 4.320/64).

2 *Lei 9.492/1997 – Define competência, regulamenta os serviços concernentes ao protesto de títulos e outros documentos de dívida e dá outras providências: “Art. 1º. **Protesto é o ato formal e solene pelo qual se prova a inadimplência e o descumprimento de obrigação originada em títulos** e outros documentos de dívida. **Parágrafo único. Incluem-se entre os títulos sujeitos a protesto as certidões de dívida ativa** da União, dos Estados, do Distrito Federal, **dos Municípios** e das respectivas autarquias e fundações públicas.” (Grifo nosso).*

Irregularidade grave, com classificação **DB02**, conforme Anexo único da Resolução Normativa 17/2010, (tópico – 3.1 do Relatório Técnico Preliminar).

2.1) Não adoção de providências para a instituição de tributação do ISSQN devido na prestação dos serviços de registros públicos, cartorários e notariais.

De acordo com a Secretaria de Controle Externo, ao analisar o Anexo 10 – Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada, averiguou-se a ausência de entrada de recursos originários da percepção do ISSQN (imposto sobre serviço de qualquer natureza) sob a prestação dos serviços de registros públicos, cartorários e notariais (fls. 06, doc. nº. 73650/2015).

Oportunizada a defesa, o responsável pugnou pelo afastamento da impropriedade, destacando que adotou todas as medidas para instituir, regulamentar e cobrar aquele tributo na prestação dos serviços cartorários, como comprovaria a documentação acostada (fls. 13, doc. nº. 106762/2015).

Ressaltou ainda, que, atualmente, o tema em tela é objeto de litígio judicial, oriundo do Mandado de Segurança impetrado pela Tabeliã Antônia de Campos Maciel, titular da delegação do Primeiro Serviço Notarial e Registral do município, que, através da concessão da medida liminar, suspendeu os efeitos dos autos de infração lavrados pelo Coordenador de Fiscalização e Arrecadação de Secretaria de Receita da Prefeitura, confeccionados em razão do inadimplemento do pagamento daquele imposto municipal.

Ao examinar os argumentos propalados pelo defendente, a equipe técnica concluiu pela manutenção da impropriedade, sob o fundamento de que, tanto durante a inspeção *in loco* na Prefeitura, como em sede de defesa, foi dada a oportunidade ao gestor, para apresentar a documentação probatória da efetiva arrecadação do ISSQN sobre os serviços cartorários, o que não foi feito (fls. 06, doc. nº 134582/2015).

Em sede de alegações finais, o responsável ratificou os esclarecimentos expostos inicialmente (fls. 08 a 11, doc. nº. 179367/2015).

Em parecer conclusivo sobre a matéria, o *Parquet* de Contas manteve o entendimento da equipe técnica, sugerindo a responsabilização do defendente (fls. 14, doc. nº. 214834/2015).

Compulsando os autos, verifico a procedência da irregularidade, ante a ausência de lastro probatório mínimo para comprovar a efetiva arrecadação do ISSQN (imposto sobre serviço de qualquer natureza) nos serviços de registros públicos, cartorários e notariais.

Saliento que, muito embora o Gestor tenha realizado a regulamentação da incidência do imposto sobre aquelas prestações de serviços específicas, por meio do Decreto Municipal 33/2013 (fls. 03, doc. nº. 112502/2015), caberia a ele apresentar os registros da entrada destes recursos no decorrer do exercício sob análise, a fim de demonstrar a observância da regra de natureza cogente, consignada nos termos dos artigos 11 e 13 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), que assim disciplinam, respectivamente:

“Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.” (Grifo nosso).

“Art. 13. No prazo previsto no art. 8º, as receitas previstas serão desdobradas, pelo Poder Executivo, em metas bimestrais de arrecadação, com a especificação, em separado, quando cabível, das medidas de combate à evasão e à sonegação, da quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa.” (Grifo nosso).

Como se denota da leitura dos citados dispositivos, a arrecadação do tributo é requisito essencial na gestão fiscal dos entes da federação, sendo obrigatória a cobrança dos tributos e a fiscalização dos pagamentos pelos

órgãos/entes detentores da capacidade tributária ativa³, como ensina a doutrina de Carlos Valder do Nascimento e Ives Gandra da Silva Martins⁴:

“Trata-se de preceito que não pode ser tomado numa acepção isolada, mas articulado com outros dispositivos a que se vinculam, para melhor compreensão do seu alcance. Nesse sentido, o que pretende é estabelecer parâmetros, buscando a gestão fiscal responsável, assim entendida aquela voltada para a efetiva arrecadação do conjunto de receitas originárias e derivadas, das prestações e obrigações contraídas pelos contribuintes, cuja titularidade dos créditos respectivos seja dos entes da Federação. No caso vertente, verifica-se que os créditos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios são os resultantes de débitos formalizados, sejam eles inscritos ou não na dívida ativa da fazenda pública federal, estadual ou municipal. Retrata essa faceta, em face da necessidade de estabelecer-se sua correlação com a regra do art. 113 da LRF que torna obrigatório o desdobramento das receitas em metas bimestrais de arrecadação. Da mesma maneira, exige a quantificação dos valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa e o demonstrativo dos créditos possíveis de cobrança administrativa.”
(Grifo nosso).

Neste interregno, cumpre-me destacar que, a despeito da decisão judicial interlocutória proferida em sede de liminar no Mandado de Segurança impetrado pela Sra. Antônia de Campos Maciel (fls. 11 a 15, doc. nº. 112500/2015), tal determinação atinge apenas as partes envolvidas na demanda e, por consequência, suspende somente os efeitos daqueles autos de infração inseridos no *writ* constitucional, não refletindo sobre a cobrança, fiscalização e arrecadação do ISSQN incidente na prestação dos serviços dos demais Cartórios do município, os quais, inclusive, encontram-se devidamente delineados nas fls. 06 e 07 do Relatório Técnico Preliminar (doc. nº. 73650/2015).

Isso posto, em consonância ao entendimento ministerial, **aplico multa no valor de 11 UPF's/MT, ao Sr. Wallace dos Santos Guimarães, com fulcro na alínea “a” do inciso II do art. 6º da Resolução Normativa TCE-MT**

3 Código Tributário Nacional: **“Art. 113. A obrigação tributária é principal ou acessória. §1º A obrigação principal surge com a ocorrência do fato gerador, tem por objeto o pagamento de tributo ou penalidade pecuniária e extingue-se juntamente com o crédito dela decorrente. (...) Art. 119. Sujeito ativo da obrigação é a pessoa jurídica de direito público, titular da competência para exigir o seu cumprimento.”** (Grifo nosso).

4 MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder. Comentários à Lei de responsabilidade fiscal. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 97.

17/2010, bem como **determino à atual gestão e aquela que vier a sucedê-la** que efetue a cobrança do ISSQN incidente na prestação dos serviços de registros públicos, cartorários e notariais, em observância ao art. 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) e ao Decreto Municipal 33/2013.

De igual modo, **determino** que este fato seja noticiado a Secretaria de Controle Externo competente pela análise das Contas Anuais de Gestão do ente, referentes ao exercício de 2015, para monitoramento como ponto de controle.

Irregularidade de Responsabilidade solidária: Sr. Wallace dos Santos Guimarães – Ordenador de Despesas: período de 01/01/2014 a 31/12/2014; Sr. William Gonçalo de Arruda – Responsável Contábil: período de 01/01/2014 a 31/12/2014.

Irregularidade 3 – Pagamentos de parcelas contratuais ou outras despesas sem a regular liquidação (art. 63, § 2º, da Lei 4.320/1964; arts. 55, § 3º e 73 da Lei 8.666/1993). Irregularidade grave, com classificação **JB03**, conforme Anexo único da Resolução Normativa 17/2010, (*tópico – 3.2 do Relatório Técnico Preliminar*).

3.1) Constatou-se que as Notas Fiscais dos empenhos 001257/2014 (R\$ 854,00), 001932/2014 (R\$ 164,24), 003879/2014 (R\$ 988,20), 003929/2014 (R\$ 30.250,00) e 004912/2014 (R\$ 13.800,00) foram liquidadas com data anterior ao Empenho, caracterizando despesas sem empenho prévio.

Quanto a este apontamento, os senhores Wallace dos Santos Guimarães e William Gonçalo de Arruda esclareceram que a falha teria origem em equívoco ocorrido no momento do cadastramento das informações no sistema informatizado utilizado pelo órgão, tendo todos os empenhos sido realizados de forma prévia, em conformidade com a legislação pertinente, como comprovaria a documentação acostada por eles⁵.

Destacaram assim, que o erro surgiu apenas no lançamento das informações no Sistema Aplic, o qual fora verificado após o envio dos dados, motivo porquê, requereram a desconsideração do achado.

⁵ Destaca-se que o Sr. William Gonçalo de Arruda apresentou defesa inicial de forma una (fls. 09, doc. nº 96820/2015), sendo que, posteriormente, fora acostado aos autos peça contendo as mesmas justificativas, em conjunto com o Sr. Wallace dos Santos Guimarães, por meio de seus bastantes procuradores (fls. 51, doc. nº 106762/2015).

Conclamada a se manifestar, a equipe técnica manteve o apontamento, tendo em vista que a liquidação das Notas Fiscais lançadas no mérito do achado, ocorreu em data anterior ao empenho (fls. 47, doc. nº 134582/2015).

Oportunizada as alegações finais, os responsáveis ratificaram a argumentação exposta em sede de defesa⁶.

A seu turno, o *Parquet* de Contas asseverou quanto à desídia dos responsáveis, razão porquê entende pela aplicação de multa pela ocorrência do achado (fls. 37, doc. nº 214834/2015).

Analisando detidamente a documentação que compõe os respectivos processos das despesas (fls. 10 a 36, doc. nº. 179328/2015), averíguo que todos os empenhos foram realizados antes da fase da liquidação dos dispêndios assinalados no bojo da presente impropriedade.

Por tal motivo, não visualizo a presença dos requisitos mínimos à manutenção do achado, tampouco da fundamentação legal para a responsabilização, até porquê, por meio dos elementos probatórios acostados aos autos pelos defendentes, é nítida a observância das regras que compõe a legislação financeira vigente, especialmente, daquelas consignadas nos termos dos artigos 62 e 63 da Lei 4.320/64, naqueles processos de despesas destacados pela Secretaria de Controle Externo.

Sendo assim, em dissonância ao entendimento ministerial, concluo pelo **afastamento** da irregularidade.

⁶ Inicialmente, o Sr. William Gonçalo de Arruda apresentou as considerações de forma una (doc. nº 179328/2015), sendo que, posteriormente, fora acostado aos autos peça contendo as mesmas justificativas, em conjunto com o Sr. Wallace dos Santos Guimarães, por meio de seus bastantes procuradores (fls. 35, doc. nº. 179367/2015).

Irregularidade de Responsabilidade exclusiva do Sr. Wallace dos Santos Guimarães – Ordenador de Despesas: período de 01/01/2014 a 31/12/2014.

Irregularidade 4 – Realização de despesas com justificativas de dispensa ou inexigibilidade de licitação, sem amparo na legislação (arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666/1993). Irregularidade grave, com classificação **GB02**, conforme Anexo único da Resolução Normativa 17/2010 (tópico – 3.3 do *Relatório Técnico Preliminar*).

4.1) Realização da dispensa de licitação, embasadas no artigo 24 da Lei nº 8.666/93, sem a apresentação de justificativas e documentos suficientes para caracterizar a situação emergencial alegada pelo gestor.

No que tange a este achado, a Secretaria de Controle Externo noticiou a realização de dispensas de licitação, sem a adequada comprovação da situação emergencial experimentada pelo órgão, a qual fundamentou várias contratações diretas, caracterizando a falta de planejamento do responsável, a frente da gestão do município (fls. 16, doc. nº. 73650/2015).

A título de conhecimento, tem-se a transcrição dos processos destacados no Relatório Técnico Preliminar:

Nº. Licitação	Objeto	Valor Principal
14/2014	Aquisição emergencial de materiais médicos para atender o Pronto Socorro.	R\$ 1.334.812,79
13/2014	Aquisição emergencial de materiais médicos para atender o Pronto Socorro.	R\$ 641.083,90
15/2014	Aquisição emergencial de materiais médicos para atender o Pronto Socorro.	R\$ 147.354,00
19/2014	Serviços de engenharia elétrica para reparo no Pronto Socorro.	R\$ 91.500,00
21/2014	Fornecimento de perfurador elétrico autoclave canulado para o Pronto Socorro.	R\$ 50.685,00
01/2014	Chamamento público para credenciamento de profissionais.	R\$ 39.000,00
TOTAL		R\$ 2.304.435,60

A respeito da falha detectada, o responsável asseverou, primeiramente, que a dispensas elencadas pela equipe técnica foram realizadas para atender uma carência na área da saúde, a qual, serve a população local de forma contínua e ininterrupta (fls. 18, doc. nº. 106762/2015).

Como segundo aspecto para a homologação daqueles procedimentos, destacou que, no decorrer do exercício, o Poder Judiciário concedeu várias liminares determinando ao município, a realização de cirurgias e exames laboratoriais em prazo exímio, o que teria exigido dele, uma ação imediata para cumprimento destas determinações, as quais, inclusive, teriam sido consubstanciadas no pedido formulado pela servidora responsável pela gerência da farmácia e no parecer da Procuradoria Geral do Município de Várzea Grande.

Conclamada a se manifestar, a equipe técnica salientou quanto à manutenção do achado, sob o fundamento de que, a somatória dos gastos com aquelas contratações diretas (R\$ 2.304.435,60) atingiu o percentual de 34,31% do total de dispêndios registrados em “Outras Despesas Correntes” (R\$ 6.715.550,43), apenas no período de janeiro a junho de 2014, lapso temporal em que ocorreram os procedimentos licitatórios mencionados anteriormente (fls. 15, doc. nº 134582/2015).

Outro ponto ressaltado pela Secretaria de Controle Externo para fundamentar sua conclusão, está na comparação entre o somatório dos valores referentes às aquisições emergenciais das licitações de nº 13, 14 e 15 (R\$ 2.123.250,60) e o total de despesas registradas no elemento nº 30 - “Gastos com Material de Consumo” (R\$ 4.571.377,64), o qual revelou que, entre o período de janeiro a junho de 2014, 46,45% das compras realizadas de materiais pela Prefeitura, foram procedidas por meio de dispensa (fls. 16, doc. nº 134582/2015).

Oportunizada as alegações finais, o defendente ratificou a argumentação exposta inicialmente (fls. 15, doc. nº. 179367/2015).

Por sua vez, o membro do Ministério Público de Contas concluiu pela manutenção da irregularidade, com o consequente apenamento do responsável (fls. 20, doc. nº 214834/2015).

Compulsando os autos, verifico que o cerne do achado versa sobre a ausência de justificativa e a insuficiência de documentação probatória para fundamentar a utilização do mecanismo da dispensa de licitação, com supedâneo no inciso IV do art. 24 da Lei 8.666/93⁷, nas aquisições de materiais e nas contratações de serviços destinados a área da saúde do município Várzea Grande-MT, os quais foram objeto dos procedimentos licitatórios nº 014/2014, 013/2014, 015/2014, 019/2014, 021/2014 e 06/2013.

Posto isto, ressalto que apenas está autorizada a realização da contratação direta por meio do instituto da dispensa, nas hipóteses permissivas inseridas na íntegra do art. 24 da Lei 8.666/93, sendo imprescindível para tanto, a comprovação da situação emergencial alegada, o enquadramento do fato na situação prevista na norma, bem como a razão da escolha daquele fornecedor específico e os elementos justificadores do preço ofertado, com a cotação discriminada dos valores, como disciplina o parágrafo único do art. 26 da Lei 8.666/93, senão vejamos:

“Art. 26. (...)

Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

I – caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso;

II – razão da escolha do fornecedor ou executante;

III – justificativa do preço.

IV – documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados.” (Grifo nosso).

7 Lei 8.666/93: “**Art.24. É dispensável a licitação: (...) IV – nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos;**

Interpretando sistematicamente o mencionado dispositivo, à luz das demais regras e princípios conscritos na Lei de Licitação, infere-se que a obrigatoriedade da comprovação da situação emergencial ensejadora da contratação direta e dos motivos determinantes para escolha da empresa contratada, decorre da aplicação do princípio da motivação dos atos administrativos, o qual impõe tal ônus aos administradores públicos, como uma forma de assegurar a excepcionalidade da utilização do processo de dispensa, em vista da não realização do regular procedimento licitatório⁸.

Feita tais considerações, averíguo, a partir da análise das informações acostadas pelo defendente e daquelas lançadas no Sistema Aplic, que, dentre os processos licitatórios elencados pela equipe técnica, apenas se constata a comprovação da observância daquele princípio, com a apresentação da cotação de preços e a justificativa para a contratação direta, nas dispensas de licitação nº 013/2014 e 019/2014, as quais, resultaram nas contratações das empresas Nacional Comércio Hospitalar Ltda.⁹ e WN Construções Ltda.¹⁰, respectivamente.

Todavia, nos procedimentos de dispensa nº 014/2014, 015/2014 e 021/2014, consta, tão somente, a justificativa confeccionada pelo Secretário Municipal de Saúde para aquisição daqueles materiais e serviços, restando ausente qualquer especificação referente à situação emergencial experimentada pela Administração, para a contratação direta naqueles preços ofertados, o que torna inequívoca a afronta ao ordenamento jurídico administrativo vigente e a inobservância aos princípios da indisponibilidade do interesse público, da isonomia, da impessoalidade, da economicidade e da moralidade pública.

8 MOTTA, Carlos Pinto Coelho. *Eficácia nas licitações e contratos*. 11ª ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2008, p.313: “**O art. 26 constitui, enfim, um fator inibidor dos excessos e larguezas na interpretação das exceções à regra da licitação, e confirma ainda um dos princípios mais caros ao direito administrativo moderno, qual seja, o da motivação. Para os efeitos do dispositivo, a motivação consiste na explicação do fundamento legal da dispensa, da inexigibilidade ou do retardamento, com as razões factuais que induziram à opção, e também a sua finalidade**”. (Grifo nosso).

9 Documento Digital nº. 112511/2015, fls. 81.

10 Dados obtidos a partir do Sistema Aplic.

Friso, portanto, que no caso em voga, a realização das dispensas diretas estava vinculada a demonstração da efetiva potencialidade do dano alegado pelo defendente¹¹ e dos fundamentos utilizados por ele, para justificar que a contratação por meio daquele procedimento, era a via mais adequada para eliminar o suposto risco caracterizador da situação emergencial¹², o que não foi feito.

Deste modo, é certa a responsabilidade do gestor, que, em decorrência da falta de planejamento, ratificou e homologou os citados processos licitatórios, atestando a regularidade formal daqueles procedimentos¹³ e autorizando as respectivas contratações¹⁴ em clara dissonância ao regramento previsto na Lei 8.666/93 (Lei de Licitação).

Isso posto, em consonância ao entendimento ministerial, **aplico multa no valor de 11 UPF's/MT, ao Sr. Wallace dos Santos Guimarães, com fulcro na alínea “a” do inciso II do art. 6º da Resolução Normativa TCE-MT 17/2010, bem como determino à atual gestão e aquela que vier a sucedê-la que efetue o adequado planejamento das aquisições de materiais essenciais à área da**

11 TCU. **Acórdão 727/2009 Plenário:** “Admite-se, em caráter excepcional, e com fundamento no interesse público, contratação emergencial da prestação de serviços que não possam sofrer solução de continuidade, desde que justificada adequadamente no respectivo processo e apontados os problemas que poderão advir da paralisação de tais serviços, comprovando-se a ocorrência de prejuízo ao interesse público. A contratação será apenas durante o prazo necessário para a realização do novo processo licitatório, observando-se o disposto no art. 26 da Lei no 8.666/1993.” **Acórdão 1573/2008 Plenário:** “Indique a efetiva urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens quando de contratações emergenciais, nos termos do art. 24, inciso IV, da Lei no 8.666/1993.” (Grifo nosso).

12 MOTTA, Carlos Pinto Coelho. Eficácia nas licitações e contratos. 11ª ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2008, p.280.

13 JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários a Lei de Licitação. 8ª ed. São Paulo: Dialética, 2000, p.300: “A ratificação retrata o conhecimento e aprovação pelas autoridades superiores, relativamente aos atos praticados por agentes públicos subordinados. Destina-se a assegurar que as autoridades de mais alta hierarquia, no âmbito do sujeito contratante, tenham conhecimento e concordem com os termos da contratação.”

14 TCU. **Acórdão 2387/2007 Plenário:** “Zeie para que os processos de dispensa de licitação, motivados por situação emergencial (art. 24, IV, da Lei no 8.666/1993), sejam necessariamente justificados, e comunicados dentro de três dias a autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de cinco dias, como condição para eficácia dos atos, instruindo-os com os seguintes elementos: caracterização da situação emergencial ou calamitosa que tenha justificado a dispensa, quando for o caso; razão da escolha do fornecedor ou executante; e justificativa do preço, conforme disposto nos arts. 37, caput, da Constituição Federal e 26, caput, paragrafo unico, incisos I, II e III, da Lei no 8.666/1993.”

saúde do município, abstendo-se de realizar contratações diretas em inobservância às regras previstas no parágrafo único do art. 26 da Lei 8.666/93.

Nesta seara, **recomendo** à atual gestão do órgão que realize o procedimento licitatório adequado para compra dos materiais necessários à atender a área da saúde do município.

Irregularidade de Responsabilidade exclusiva do Sr. Wallace dos Santos Guimarães – Ordenador de Despesas: período de 01/01/2014 a 31/12/2014.

Irregularidade 5 – Ocorrência de irregularidades nas alterações e/ou atualizações do valor contratual (art. 57, art. 65 c/c arts. 40, XI, 55, III da Lei 8.666/1993). Irregularidade grave, com classificação **HB10**, conforme Anexo único da Resolução Normativa 17/2010 (tópico – 3.4 do *Relatório Técnico Preliminar*).

5.1) Houve a realização de contratos com valores superiores ao licitado, descumprindo o disposto no art. 65 da Lei 8.666/93

Ao examinar os pactos firmados pelo órgão no decorrer do exercício de 2014, a equipe técnica constatou a prorrogação dos prazos de vigência e o aumento dos valores de alguns contratos, em relação aos preços consignados inicialmente nos termos dos respectivos procedimentos licitatórios, conforme tabela descritiva contida nas fls. 24 e 25 do Relatório Técnico Preliminar (doc. nº. 73650/2015), a qual, também evidencia, uma diferença a maior naqueles numerários, na ordem de R\$ 45.716.350,81.

Oportunizada a defesa, o responsável esclareceu que, dentre os vários contratos listados pela Secretaria de Controle Externo, apenas 03 estariam relacionados ao período de sua gestão no exercício em análise, quais sejam, os contratos nº 37/2014, 21/2014 e 56/2014 (fls. 23, doc. nº 106762/2015).

Como segunda vertente argumentativa, destacou que o quadro colacionado no Relatório Técnico Preliminar, o qual contempla o nº. da Licitação, o nº. do Contrato, o Credor, o Valor do Processo Licitatório, o Valor do Contrato e a Diferença dos preços, não trouxe a fonte de origem utilizada pela equipe técnica

para obtenção das informações, sendo tal omissão, uma ofensa ao princípio da ampla defesa e do contraditório, em razão da impossibilidade do defendente contrapor adequadamente a regularidade dos itens listados.

Salientou assim, que, alguns pactos assinalados objetivaram a locação de bens e estariam em vigor junto ao Poder Executivo municipal desde 2010, sendo que, em vários deles, os contratados ficaram sem receber os respectivos alugueres durante o período de vigência contratual, tendo a gestão do exercício de 2014, regularizado parte destas situações.

Em terceiro ponto, enfatizou que, ao colacionar os respectivos contratos na suposta falha detectada, a equipe técnica não teria observado os termos aditivos que modificou os valores e os prazos de vigência, como comprovaria a documentação acostada por ele (fls. 27, doc. nº 106762/2015).

Frisou também, que a irregularidade em tela trata apenas de falha nas alterações/atualizações dos valores contratuais, não tendo ligação com os pagamentos efetuados pela administração municipal, restando descaracterizado qualquer indício de superfaturamento.

A seu turno, a Secretaria de Controle Externo concluiu pela manutenção do achado, haja vista que, mesmo após análise dos elementos probatórios apresentados pela defesa, verificou-se a subsistência da diferença a maior entre os valores (R\$ 6.093.227,77), como se depreende do seguinte quadro (fls. 24, doc. nº. 134582/2015):

Nº. Licitação	Nº. Contrato	Nº Aditivo	Credor	Valor (licitação)	Valor (contrato)	Diferença
07/2012	57/2012	Prorrogação Compulsória, sob liminar, nº 293851.	ACPI	R\$ 79.521,00	R\$ 193.341,00	R\$ 113.820,00
09/2012	22/2012	02/2014	Adalberto Novaes	R\$ 9.600,00	R\$ 30.936,00	R\$ 21.336,00
09/2013	29/2013	01/2014	Deusdete Pedro	R\$ 26.760,00	R\$ 55.063,44	R\$ 28.303,44

09/2013	97/2013	01/2014	Marques e Mendonça	R\$ 542.354,00	R\$ 1.084.708,00	R\$ 542.354,00
15/2013	58/2013	01/2014	Dayane Elle	R\$ 60.000,00	R\$ 90.000,00	R\$ 30.000,00
19/2013	71/2013	01/2014	Espaço Imóveis	R\$ 178.659,00	R\$ 357.318,00	R\$ 178.659,00
20/2013	92/2013	01/2014	Eldemar Luiz Tonial	R\$ 300.000,00	R\$ 608.838,00	R\$ 308.838,00
22/2013	122/2012	01/2014	Saboreart	R\$ 369.500,00	R\$ 739.000,00	R\$ 369.500,00
24/2012	47/2012	02/2014	Jose Antonio Dorileo	R\$ 8.400,00	R\$ 27.273,24	R\$ 18.873,24
27/2012	60/2011	03/2014	Itamar Zeitoun	R\$ 120.000,00	R\$ 382.220,40	R\$ 262.220,40
30/2011	39/2011	03/2014	Josias Santos	R\$ 420.000,00	R\$ 971.063,81	R\$ 551.063,81
37/2012	120/2012	04/2014	Mohamed Kandoussi	R\$ 145.200,00	R\$ 750.000,00	R\$ 604.800,00
45/2013	111/2013	01/2014	Diviplac	R\$ 2.908.320,00	R\$ 5.816.640,00	R\$ 2.908.320,00
50/2012	131/2012	01/2013	Helio Luiz	R\$ 15.600,00	R\$ 46.800,00	R\$ 31.200,00
59/2012	145/2012	01/2013	Paulo Cesar Prado	R\$ 44.400,00	R\$ 91.139,88	R\$ 46.739,88
60/2010	125/2010	03/2013	JF publicidade	R\$ 77.200,00	R\$ 154.400,00	R\$ 77.200,00
TOTAL						R\$ 6.093.227,77

Em sede de alegações finais, o responsável pontuou que todos os contratos elencados possuem o respaldo do respectivo termo aditivo para o reajuste/acréscimo dos valores contratuais, tendo por objeto contratações de serviços de natureza continuada, sendo a maioria relativa à locação de imóveis (contratos nº. 09/2012, 09/2013, 15/2013, 24/2012, 50/2012, 59/2012), o que tornaria legítima a renovação e a alteração anual dos preços, com base nos artigos 57 e 65 da Lei 8.666/93 (fls. 17 e 18, doc. nº. 179367/2015).

Acrescentou ainda, que a irregularidade não reflete qualquer ilicitude nas despesas destinadas aos pagamentos daqueles contratos, tendo em vista que tal falha já teria sido objeto de apontamento específica (**JB02** – item 15 da Conclusão do Relatório Técnico Preliminar), o qual, após a apreciação da defesa, foi sanado pela equipe técnica.

O membro do Ministério Público de Contas opinou pelo apenamento do responsável, com a consequente aplicação de multa (fls. 23, doc. nº. 214834/2015).

Examinando os elementos fáticos da presente irregularidade, em conjunto com a argumentação explicitada pelo defendente, denoto que o ponto

central da falha apontada, reside na prorrogação da vigência e na alteração dos valores globais dos contratos, acima do preço licitado, com supedâneo no inciso II do art. 57 e no art. 65, ambos da Lei 8.666/93, no período de gestão do responsável (exercícios de 2013 e 2014).

A título de conhecimento, transcrevo a íntegra dos mencionados dispositivos, utilizados pelo responsável para fundamentar as alterações contratuais:

“Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos: (...)

***II – à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses;**” (Grifo nosso).*

“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.*

§1º. O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial

atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos. (...)” (Grifo nosso).

Isso posto, insta salientar, inicialmente, que, no âmbito da Administração Pública, as alterações dos valores dos contratos podem ocorrer em virtude do aumento no quantitativo do objeto, de modificações qualitativas ou através dos institutos da recomposição do equilíbrio econômico financeiro do contrato, tais como a figura da revisão, do reajuste de preço e da repactuação contratual¹⁵, tendo estes últimos ligação umbilical com a autorização dada pelo inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal de 1988¹⁶, conforme ensinamentos de Marçal Justen Filho¹⁷:

*“Tendo em vista que o art. 37, inc. XXI da CF/88 determina a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos firmados com a Administração Pública, a Lei nº. 8.666 disponibilizou instrumentos aptos a recompor o eventual desequilíbrio entre as vantagens e os encargos originalmente pactuados. Assim, como a recomposição da equação econômico-financeira, surgiram diversas figuras que poder ser distinguidas entre si: a **revisão (realinhamento de preços)**, o **reajuste**, a **atualização monetária e a repactuação**. (...) Reserva-se a expressão **'revisão' de preços para os casos em que a modificação decorre de alteração extraordinária nos preços, desvinculada da inflação verificada**. Envolve a alteração dos deveres impostos ao contratados, **independentemente de circunstâncias meramente inflacionárias**. (...) **Já o 'reajuste' de preços é uma solução desenvolvida na experiência estrangeira, mas que recebeu aplicação muito intensa na prática contratual brasileira**. (...) **Trata-se da alteração dos preços para compensar (exclusivamente) os efeitos das variações inflacionárias**. (...) **O reajuste baseia-se em índices setoriais às elevações inflacionárias quanto a prestações específicas**. (...) **A chamada 'repactuação' foi instituída no âmbito federal, tomando em vista especificamente as contratações de serviços contínuos subordinadas ao art. 57, inc. II**. (...) A figura em tela assemelha-se ao reajuste, no sentido de ser previstas para ocorrer a cada dozes meses ou quando se promover a renovação contratual. Mas aproxima-se da revisão*

15 Conforme entendimento consignado no Parecer nº. 089/2013 da Consultoria Técnica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, conferido no Processo nº 23.400-1/2013, que resultou na Resolução de Consulta 08/2014-TP.

16 Constituição Federal de 1988. “**Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...) XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.**”

17 JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de Licitações e Contratos Administrativos. 14. ed. São Paulo: Dialética, 2010, p. 789 – 794.

*de preços quanto ao seu conteúdo: trata-se de uma discussão entre as partes relativamente às variações de custos efetivamente ocorridas. Não promove a mera e automática aplicação de um indexador de preços, mas examina-se a real evolução de custos do particular. **O instrumento é destinado a impedir que a renovação da contratação produza ganhos indevidos para uma das partes.** (...) Isso significa que não se admite a pura e simples eliminação do reajuste contratual para contratações com prazo igual ou superior a 12 meses. Os preços deverão ser revistos, mas não por meio da aplicação pura e simples, de modo mecânico, de um índice de reajuste contratual. Deve ser verificada a efetiva evolução dos custos do particular.” (Grifo nosso).*

Como se verifica, tais mecanismos, apesar de distintos em sua natureza¹⁸, guardam semelhança em seus fundamentos, posto que visam recompor o equilíbrio da equação econômico-financeira pactuada inicialmente¹⁹, assegurando assim, tanto os objetivos do contratado, como o atendimento das necessidades públicas pretendidas pela Administração.

Feita tais considerações acerca do tema, denoto que, no caso em voga, o responsável efetuou as alterações dos prazos e dos valores contratuais, por meio de termos aditivos, sob o fundamento de que os objetos dos contratos assinalados seriam serviços de natureza continuada, tendo portanto, o amparo legal do citado inciso II do art. 57 da Lei de Licitação, o que se amoldaria, aparentemente, aos aspectos jurídicos da figura da repactuação contratual.

Todavia, ao analisar os dados dos contratos elencados pela equipe técnica (fls. 24, doc. nº. 134582/2015)²⁰, averigui que apenas 06 deles tratam de prestação de serviços²¹, sendo os demais referentes à aluguel de imóveis²², os quais, em decorrência da essência específica de seu objeto (locação de imóvel), não se enquadra na hipótese do inciso II do art. 57 da Lei de Licitação

18 Conforme entendimento consignado no Parecer nº. 099/2011 da Consultoria Técnica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, conferido no Processo nº 19.636-3/2011, que resultou na Resolução de Consulta 69/2011.

19 DE MATTOS, Mauro Roberto Gomes. *O contrato administrativo*. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2001, p. 120.

20 Dados obtidos a partir do Sistema Aplic.

21 Contratos nº. 57/2012, 97/2013, 122/2013, 120/2013, 111/2013 e 125/2013.

22 Contratos nº. 22/2013, 29/2013, 58/2013, 71/2013, 92/2013, 47/2013, 60/2012, 39/2011, 131/2012 e 145/2012.

(prestação de serviço), tampouco na justificativa de um possível aumento quantitativo do objeto.

Neste interregno, vale ressaltar que a utilização do instituto da repactuação destoa da finalidade pretendida pelo Gestor na recomposição dos valores dos alugueres, haja vista que, tal figura contratual requer, em princípio, a apresentação da Convenção Coletiva de Trabalho ou de outro acordo equivalente para fundamentar a alteração nos preços dos serviços contratados²³, o que, inequivocamente, não é compatível com os contratos de locação de imóvel, em razão da essência singular do objeto destes pactos.

Ademais disto, por força do §3º do art. 62 do mesmo diploma²⁴, no momento do reajuste dos preços e na alteração da vigência dos contratos, recai sob a Administração o ônus de demonstrar o interesse público e a vantajosidade na prorrogação²⁵, sobretudo em razão do considerável aumento dos valores, que, no presente caso, alcançaram em sua maioria mais de 100% do preço inicialmente licitado.

No que tange a estes contratos de aluguel, minha conclusão também encontra guarida na inteligência do inciso X do art. 24 da Lei de Licitação²⁶, o qual somente autoriza o procedimento de dispensa de licitação nas hipóteses em

23 Conforme dispõe o art. 37 e 38 da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº. 02/2008.

24 Lei 8.666/93: “**Art. 62.** O instrumento de contrato é obrigatório nos casos de concorrência e de tomada de preços, bem como nas dispensas e inexigibilidades cujos preços estejam compreendidos nos limites destas duas modalidades de licitação, e facultativo nos demais em que a Administração puder substituí-lo por outros instrumentos hábeis, tais como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço. (...) §3º. Aplica-se o disposto nos arts. 55 e 58 a 61 desta Lei e demais normas gerais, no que couber: I – aos contratos de seguro, de financiamento, de locação em que o Poder Público seja locatário, e aos demais cujo conteúdo seja regido, predominantemente, por norma de direito privado;”

25 TCU. Acórdão nº 1127/2009. Rel. Min. Benjamin Zymler. Processo nº. 002.210/2009-0. Consulta: *Duração dos contratos de locação de imóvel para a Administração Pública. Conhecimento.*

26 Lei 8.666/93: “**Art. 24.** É dispensável a licitação: (...) X – para a compra ou locação de imóvel destinado ao atendimento das finalidades preçúpas da administração, cujas necessidades de instalação e localização condicionem a sua escolha, desde que o preço seja compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia;”

que a locação do imóvel estiver com preço comprovadamente compatível com o valor do mercado, por meio da respectiva avaliação prévia.

Sendo assim, entendo que caberia ao defendente, primeiramente, apresentar as justificativas relativas ao interesse da Administração nas prorrogações da vigência dos contratos de locação, bem como as avaliações imobiliárias e as planilhas de cotação de valores dos alugueres da região, os quais comprovariam a regularidade tanto da prorrogação da vigência contratual, como da revisão dos preços.

De outro modo, caso o aumento dos preços pactuados tenha origem na variação inflacionária do mercado imobiliário da região, a imprescindibilidade para regularizar a recomposição dos valores dos contratos, assentaria na indicação de algum indexador observado pelo defendente para efetuar o reajuste dos preços, o que não foi apresentado por ele.

Já com relação aos contratos de prestação de serviços de natureza continuada, cumpre-me repisar que, para a regularidade da repactuação, é obrigatória a apresentação do acordo, da convenção ou do dissídio coletivo de trabalho, além das planilhas detalhadas de composição dos itens contratados, com todos os seus insumos, assim como dos critérios de apropriação dos custos indiretos²⁷, já que, sobre tais pactos, não são aplicáveis os limites previstos no supratranscrito §1º do art. 65 da Lei de Licitação²⁸.

Com efeito, considerando o vultoso numerário resultante do somatório das diferenças entre os valores licitados e aqueles pactuados, não vislumbro razão na argumentação do defendente, quanto à ausência de indícios de ilicitude nas despesas destinadas aos adimplementos dos contratos acima listados, tampouco relação lógica entre a materialidade deste apontamento e a irregularidade

27 TCU. Processo nº 005.991/2003-1. Acórdão nº 2.408/2009, Plenário. Rel. Min. Wlton Alencar Rodrigues.

28 TCU. Processo nº 018.026/2002-3. Acórdão 1862/2003 – 1ª Câmara. Rel. Min. Marcos Vinícios Vilaça.
Processo nº 007.987/1999-4. Decisão 90/2001 – 1ª Câmara. Rel. Min. Marcos Vinícios Vilaça.

descrita no item 15 da Conclusão do Relatório Técnico Preliminar (**JB02**), uma vez que os pactos correlacionados pela Secretaria de Controle Externo nesta última impropriedade, não são os mesmos relacionados na questão em análise.

Destarte, ante a conclusão exposta, visualizo a presença de possíveis indícios de vantagens irregulares experimentadas a maior pelos contratados, decorrente da prorrogação dos prazos e da recomposição dos valores dos contratos listados anteriormente, sem a justificativa necessária à regularidade destes atos, motivo porquê, concluo pela **procedência da irregularidade**, em vista da ausência do elemento econômico-financeiro ensejador das alterações contratuais, bem como **determino a instauração de Tomada de Contas Ordinária pela Secretaria de Controle Externo** desta relatoria, com supedâneo no §2º do art. 155 da Resolução Normativa TCE-MT nº 14/2007, objetivando a apuração da legalidade na prorrogação dos prazos e no aumento dos valores pactuados, bem como a quantificação de eventual dano, com a identificação dos possíveis responsáveis.

Com efeito, em consonância parcial ao entendimento ministerial, **aplico multa no valor de 11 UPF's/MT, ao Sr. Walace dos Santos Guimarães**, com fulcro na alínea “a” do inciso II do art. 6º da Resolução Normativa TCE-MT 17/2010, bem como **determino à atual gestão e aquela que vier a sucedê-la** que nas hipóteses de recomposição dos contratos, seja observado os requisitos essenciais para utilização dos mecanismos de alteração dos valores contratados, principalmente, quanto à comprovação do desequilíbrio econômico-financeiro para justificar qualquer recomposição dos preços.

Irregularidade de Responsabilidade exclusiva do Sr. Daoud Mohd Jaber Abdallah – Secretário (titular do órgão): período de 24/03/2014 a 31/12/2014.

Irregularidade 6 – Ocorrência de irregularidades na execução dos contratos (Lei 8.666/93; legislação específica do ente). Irregularidade grave, com classificação **HB06**, conforme Anexo único da Resolução Normativa 17/2010 (tópico – 3.4 do *Relatório Técnico Preliminar*).

6.1) *O objeto do contrato não foi executado conforme previsão contratual, descumprindo o disposto na Lei nº. 8.666/93.*

Conforme exposto pela Secretaria de Controle Externo, os serviços de tomografia e ultrassom não foram realizados na sede do Pronto Socorro de Várzea Grande-MT pela empresa Centro de Imagenologia do Centro Oeste Ltda., como estipulado nos Contratos nº. 03/2014, 120/2013 e 98/2013 (fls. 25, doc. nº 73650/2015).

Oportunizada a defesa, o responsável esclareceu que apenas o Contrato nº. 120/2013, relativo à contratação de empresa especializada na realização de exames de tomografia computadorizada e ultrassonografia em regime de urgência e emergência, teria previsto a sede do Pronto Socorro de Várzea Grande-MT como local para prestação dos serviços contratados, como comprovaria a documentação acostada (fls. 02, doc. nº 98326/2015).

No entanto, destacou que o mencionado pacto também estabeleceu na cláusula quinta, a hipótese da execução dos serviços ocorrer em outro local previamente determinado pela Secretaria Municipal de Saúde, motivo porquê, no período de janeiro/2014, após problemas na máquina de tomografia, houve o deslocamento das atividades laboratoriais para a sede da empresa contratada, que ficava a alguns metros do Hospital municipal.

De acordo com o defendente, o conserto da máquina de tomografia teria ultrapassado o período de 48 horas, previsto no item 7.5 da cláusula sétima do contrato, pois que não se tratou de simples defeito como trata o contrato, mas sim de troca de peças, as quais são importadas, razão pela qual, a empresa contratada teria atrasado o reparo naquele maquinário, em face da demora na entrega do produto pela fabricante (fls. 03, doc. nº 98326/2015).

Como último ponto, enfatizou que mesmo diante dos problemas narrados, a população em momento algum ficou desassistida pelo Poder Público, tendo os serviços sido realizados na sede da empresa e os pacientes encaminhados pela ambulância do Pronto Socorro Municipal e, excepcionalmente, pelo veículo próprio da contratada, o qual, em razão da urgência dos casos ocorridos naquela unidade, fez-se necessário, como atestaria a cópia do livro de ocorrências do Núcleo Interno de Regulação – NIR.

Após analisar a defesa apresentada pelo responsável, a equipe técnica concluiu pela manutenção do achado, em vista da inobservância do prazo de 48 horas para efetuar o reparo na maquina de tomografia na sede do Pronto Socorro municipal (fls. 35, doc. nº. 134582/2015).

Em sede de alegações finais, o responsável salientou que no período da ocorrência dos fatos descritos na irregularidade, ele não era o gestor da Secretaria de Saúde, o que afastaria sua responsabilização (fls 03, doc. nº. 176474/2015).

Corroborando com a posição da Secretaria de Controle Externo, o *Parquet* de Contas sugeriu a cominação de multa ao responsável como forma punitiva e pedagógica, nos moldes autorizados pelo regramento regimental (fls. 34, doc. nº 214834/2015).

Analisando os argumentos ventilados nos autos, em conjunto com o lastro probatório acostado pelo defendente, constato a ausência de elementos imprescindíveis a responsabilização, tais como, a existência do fato ensejador do achado e o nexu necessário à vinculação da autoria ao ato tido como irregular, conforme fundamentação detida que a seguir transcrevo.

Preliminarmente, cumpre-me destacar que, na data da ocorrência do fato contido no cerne do achado, o defendente não era o responsável

pela Secretaria Municipal de Saúde, o que afasta, desde logo, qualquer hipótese de eventual responsabilização, em razão da inexistência do liame objetivo entre a autoria da falha detectada e o ato tido como irregular.

Pois bem, a despeito da impossibilidade de responsabilização, tem-se ainda a ausência das falhas relatadas inicialmente pela equipe técnica no Relatório Técnico Preliminar, concernente ao Contrato nº 03/2014, aferível através da nítida incompatibilidade entre o objeto deste pacto e o bojo da presente impropriedade, qual seja, a não realização dos serviços de tomografia e ultrassom, na sede do Pronto Socorro de Várzea Grande-MT, pela empresa Centro de Imagenologia do Centro Oeste Ltda, senão vejamos:

a) Contrato nº. 03/2014: “Contratação da empresa especializada na realização de exames de mamografia unilateral e mamografia bilateral para atender a demanda de solicitações de exames oriundos de toda rede municipal de saúde de Várzea Grande/MT, conforme especificações discriminadas a seguir.”²⁹

No mesmo sentido, é a minha conclusão quanto à falha lançada sobre os Contratos nº. 098/2013 e 120/2013, tendo em vista que, em ambos os contratos havia a previsão da alteração do local da prestação dos serviços, diante de situação excepcional, desde que motivada pelo Secretário Municipal de Saúde, conforme cláusulas 4ª e 5ª destes termos, respectivamente (fls. 43 e 71, doc. nº. 98356/2015).

Aliás, como se observa do mapa descritivo acostado a defesa, o local designado pelo Secretário Municipal de Saúde, de fato ficava a poucos metros de distância do Pronto Socorro do município, o que descaracteriza a hipótese de eventual prejuízo aos pacientes (fls. 93, doc. nº. 98326/2015).

Outro aspecto importante deste achado, reside na inobservância do lapso temporal de 48 horas estipulado na cláusula 7ª do Contrato

nº. 120/2013, para solucionar eventuais problemas/reparos nas máquinas de exames laboratoriais avariados (fls. 74, doc. nº. 98356/2015).

Quanto a este ponto em específico, vale ressaltar que, não obstante a ausência de provas sobre a causa do problema técnico ocorrido no maquinário, é evidente que possível troca de peças para efetuar o conserto e reparo, demandaria um tempo maior do que o prazo previamente estipulado no contrato.

Por tais motivos e considerando que de acordo com os registros analíticos apresentados pelo responsável³⁰, em momento algum fora interrompida a prestação dos serviços contratados, **concluo pela afastamento da irregularidade.**

Irregularidade de Responsabilidade exclusiva do Sr. Wallace dos Santos Guimarães – Ordenador de Despesas: período de 01/01/2014 a 31/12/2014.

Irregularidade 7 – Realização de ato sem observância ao princípio da publicidade (art. 37, *caput* da Constituição Federal). Irregularidade grave, com classificação **NB05**, conforme Anexo único da Resolução Normativa 17/2010 (tópico – 3.4 do *Relatório Técnico Preliminar*).

7.1) Irregularidades na designação dos fiscais dos contratos, realizado em desacordo com o art. 67 da Lei nº. 8.666/93.

De acordo com a Secretaria de Controle Externo, no exercício de 2014, não houve a publicação formal dos atos de designação dos fiscais dos contratos firmados pelo órgão.

Segundo a equipe técnica, dentre os termos pactuados, em 09 deles o gestor foi o responsável pela fiscalização da execução, o que caracterizaria o desrespeito ao princípio da segregação de funções, como se depreende do seguinte quadro (fls. 22, doc. nº. 73650/2015):

Nº. Contrato	Tipo	Nome do Fiscal	Valor (R\$)
--------------	------	----------------	-------------

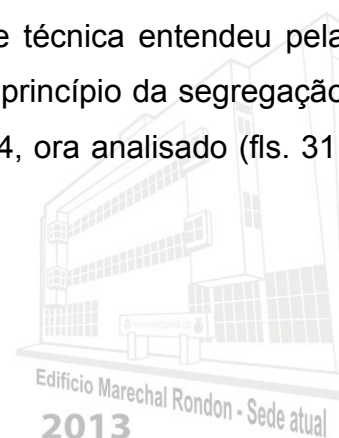
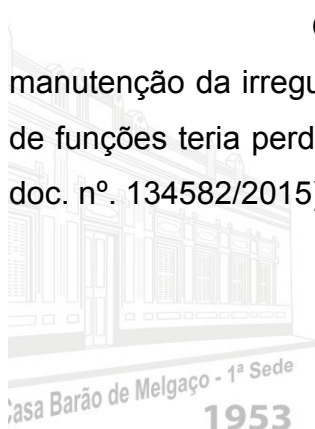
30 Documento Digital nº. 98326/2015, fls. 95 a 200. Documento Digital nº. 98327/2015, fls. 01 a 561.
Documento Digital nº. 98328/2015, fls. 01 a 207.

00000000995/2013	Dívida Pública	Walace dos Santos Guimarães	R\$ 5.682.012,75
00000000996/2013	Dívida Pública	Walace dos Santos Guimarães	R\$ 4.599.296,39
00000000997/2013	Dívida Pública	Walace dos Santos Guimarães	R\$ 3.649.564,07
00000001008/2013	Dívida Pública	Walace dos Santos Guimarães	R\$ 14.958.690,33
00000001014/2013	Dívida Pública	Walace dos Santos Guimarães	R\$ 3.357.142,80
00000122013/2013	Dívida Pública	Walace dos Santos Guimarães	R\$ 39.147.860,67
20090000062/2013	Dívida Pública	Walace dos Santos Guimarães	R\$ 29.059.994,09
71100090190/2013	Dívida Pública	Walace dos Santos Guimarães	R\$ 3.925.479,02
71200030725/2013	Dívida Pública	Walace dos Santos Guimarães	R\$ 654.541,60
Total			R\$ 105.034.581,72

Em sede de defesa, o responsável esclareceu que os termos discriminados acima, não seriam decorrentes de procedimento licitatório, mas sim de acordos firmados pela Prefeitura Municipal de Várzea Grande-MT para o adimplemento de dívidas públicas, as quais tiveram origem em decisões administrativas de gestões anteriores, razão porquê, não seria aplicável o regramento comum incidente sobre a figura do fiscal da execução dos contratos (fls. 36, doc. nº. 106762/2015).

Destacou ainda, que os contratos listados tiveram origem no exercício passado, o que desclassificaria a competência deste Relator para a apreciação do feito, em face da disposição regimental desta egrégia Corte de Contas, prevista no §4º do art. 128-D da Resolução Normativa nº. 14/2007 (fls. 39, doc. nº. 106762/2015).

Conclamada a se manifestar, a equipe técnica entendeu pela manutenção da irregularidade, pois que a inobservância ao princípio da segregação de funções teria perdurado durante todo o exercício de 2014, ora analisado (fls. 31, doc. nº. 134582/2015).



Pontuou também, quanto à ausência de publicidade nos atos de designação dos fiscais dos contratos, falha esta que não foi abordada pelo defendente.

Oportunizada as alegações finais, o responsável ratificou os argumentos expostos inicialmente (fls. 26 a 28, doc. nº.179367/2015).

Acompanhando o entendimento da equipe técnica, o *Parquet* de Contas sugeriu a responsabilização do defendente (fls. 31, doc. nº 214834/2015).

A presente irregularidade aborda duas situações distintas, as quais repercutem diretamente na função exercida pelo fiscal da execução dos contratos no âmbito da Prefeitura Municipal de Várzea Grande-MT.

No que tange à primeira situação fática, concernente à publicidade dos atos de nomeações, entendo que a obrigatoriedade da designação de um servidor específico para fiscalização e acompanhamento da execução dos pactos firmados pelo órgão, decorre do regime jurídico dos contratos administrativos adotado pela atual legislação brasileira³¹, a qual impõe tal dever como prerrogativa a todos os órgãos e entidades pertencentes a Administração Pública³².

Meu entendimento tem fundamento, na natureza cogente do preceito normativo previsto no *caput* do art. 67 da Lei 8.666/93, que assim dispõe:

“Art.67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado.”

31 FILHO, Marçal Justen. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 14ª ed. São Paulo: Dialética, 2010, p. 811: **“O regime de Direito Administrativo atribui à administração o poder-dever de fiscalizar a execução do contrato (art. 58,III). Compete à Administração designar um agente seu para acompanhar diretamente a atividade do outro contratante. O dispositivo deve ser interpretado no sentido de que a fiscalização pela Administração não é mera faculdade assegurada a ela. Trata-se de um dever, a ser exercitado para melhor realizar os interesses fundamentais. Parte-se do pressuposto, inclusive, de que a fiscalização induz o contratado a executar de modo mais perfeito os deveres a ele impostos.”** (Grifo nosso).

32 Lei 8.666/93: Art. 58. O regime jurídico dos contratos administrativos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de: (...) III - fiscalizar-lhes a execução;”

permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.” (Grifo nosso).

Vale ressaltar também, que, quanto ao tema, esta Corte de Contas já se posicionou, por meio da Súmula 015/2013³³:

“A execução de contratos administrativos deve ser acompanhada e fiscalizada por um representante do órgão contratante especialmente designado para tal fim.” (Grifo nosso).

Pois bem, no caso em voga, o defendente não efetuou a publicação das portarias relativas às respectivas nomeações dos servidores para o exercício da função de fiscal dos contratos, o que seria necessário para assegurar a validade do ato administrativo de designação do pessoal, em respeito ao princípio da publicidade, previsto no *caput* do art. 37 da Constituição Federal de 1988³⁴.

No entanto, não obstante a ausência de publicidade nos atos de designação dos fiscais, vislumbro que, a princípio, os defendentes efetuaram as nomeações destes servidores, ainda que de forma irregular, como informou a própria Secretaria de Controle Externo no Relatório Técnico Preliminar, após a realização da inspeção *in loco* (fls. 22, doc. nº. 73650/2015).

Por tais motivos, considero que tal falha tem natureza meramente formal, razão pela qual a **converto em determinação** à atual gestão do órgão, para que publique as portarias de designação dos servidores nomeados para o exercício da função de fiscal dos contratos, em observância ao art. 37 da Constituição Federal de 1988, ao art. 67 da Lei 8.666/93 e a Súmula TCE-MT 015/2013.

33 TCE/MT. Processo nº 301027/2013. Súmula nº 05. Relator Conselheiro Substituto Luiz Henrique Lima. Sessão de Julgamento em 13/12/2013 – Tribunal Pleno.

34 STF. RE 501010 DF. Relatora Min. Carmén Lúcia. Julgamento em 02/08/2010. Publicação: Dje-147 Divulgado em 09/08/2010. Publicado em 0/08/2010: “*Esse entendimento não diverge da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que se firmou no sentido de que **a publicidade é pressuposto de validade dos atos administrativos**, conforme dispõe o art. 37, caput, da Constituição da República e constitui condição para sua plena eficácia.*” (Grifo nosso).

A respeito do segundo fato levantado pela equipe técnica, concernente à afronta ao princípio da segregação de funções, averigui que os pactos discriminados no bojo da irregularidade, referem-se aos termos de reconhecimento e parcelamento de dívida pública, os quais objetivaram a regularização de certas obrigações, não adimplida perante outros entes da Administração Pública pelas gestões anteriores³⁵.

Sob este enfoque, cumpre-me salientar que, diferentemente do que ocorre nos contratos de compra de bens e de aquisição de serviços, no caso em voga, a competência pelo acompanhamento dos pagamentos daqueles acordos, recai diretamente sobre a figura do Gestor, em decorrência lógica do exercício de sua função no órgão, como ordenador de despesa, até porquê, *a contrario sensu*, na hipótese de eventual inadimplemento dos termos pactuados, a responsabilização seria integral do defendente, por oneração indevida do erário e desídia no gerenciamento da coisa pública.

Sendo assim, à luz dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, **deixo de aplicar a multa** correlata a esta irregularidade, para **determinar** à atual gestão do órgão, que designe formalmente os servidores para o exercício da função de fiscal dos contratos, por meio das respectivas portarias de nomeações, as quais devem ser devidamente publicadas, conforme disposição contida no art. 67 da Lei 8.666/93 e a Súmula TCE-MT 015/2013.

Determino também, que estes fatos sejam noticiados a Secretaria de Controle Externo competente pela análise das Contas Anuais de Gestão do órgão, referentes ao exercício de 2015, para monitoramento como ponto de controle.

Irregularidade de Responsabilidade solidária: Sr. Wallace dos Santos Guimarães – Ordenador de Despesas: período de 01/01/2014 a 31/12/2014; Sr. Jonas Sebastião da Silva – Secretário (titular do órgão): período de 01/01/2014 a 31/12/2014.

³⁵ Conclusão evidenciada a partir dos dados lançados no Sistema Aplic.

Irregularidade 8 – *Inadequação de estrutura física, de recursos materiais, humanos e tecnológicos, na área de educação, no atendimento a população.* Irregularidade grave, com classificação **NB16**, conforme Anexo único da Resolução Normativa 17/2010, (*tópico – 3.8 do Relatório Técnico Preliminar*).

Quanto a esta irregularidade, a Secretaria de Controle Externo apontou a existência de falhas estruturais nas unidades escolares do município, a ausência do Plano Municipal de Educação, o qual venceu no exercício de 2013, além de pagamentos relativos a remuneração de profissionais, inferior ao piso mínimo nacional, cujo o valor é de R\$ 1.060,00 (fls. 30 e 31, doc. nº. 73650/2015).

No que tange aos problemas estruturais, os responsáveis destacaram que já fora feita a contratação de empresa especializada (Contrato nº 80/2014) para elaboração dos projetos de cada escola municipal, com o objetivo de viabilizar a realização das licitações para as respectivas reformas das unidades escolares.

Com relação a este ponto, ressaltaram ainda que, em janeiro de 2015, foi aberta a licitação para a reforma de 17 escolas, com base nos projetos confeccionados por aquela empresa contratada (fls. 71, doc. nº 106762/2015).

Concernente ao Plano Municipal de Educação (PME), esclareceram que, com o fim de auxiliar na elaboração deste projeto, foi realizado o procedimento de dispensa de contratação de empresa especializada em consultoria na elaboração do PME (processo nº 242109/2014), contudo, após o trâmite procedimental, a Procuradoria Municipal de Várzea Grande-MT entendeu pelo não cabimento da contratação, com amparo no inciso XIII do art. 24 da Lei 8.666/93, motivo porquê, deflagrou-se novo processo licitatório (processo nº 262604/2014), por meio do Pregão Presencial nº 04/2015, o que teria ensejado o atraso detectado pela equipe técnica.

A respeito das remunerações inferiores ao piso nacional, os defendentes salientaram que a Administração Municipal, à época dos fatos, estava realizando um levantamento do impacto da recomposição dos salários para posterior concessão e realinhamento dos pagamentos.

Instada a se pronunciar, a Secretaria de Controle Externo sugeriu o afastamento apenas do achado referente ao Plano Nacional de Educação, já que restou evidenciado a demora na realização dos procedimentos licitatórios para a reforma das unidades escolares e o pagamento de remuneração inferior ao piso nacional (fls. 56, doc. nº. 134582/2015).

Oportunizada as alegações finais, os defendentes ratificaram seus argumentos sobre os apontamentos remanescentes (fls. 36, doc. nº. 179367/2015).

A seu turno, o membro do Ministério Público de Contas pronunciou seu entendimento, quanto à ocorrência de impropriedade e a evidenciação do descaso com a situação das escolas públicas municipais, razão pela qual, recomendou à atual gestão, que providencie, com urgência, as adequações necessárias na estrutura das unidades escolares da rede municipal, bem como garanta a remuneração de acordo com o piso nacional aos professores (fls. 40, doc. nº 214834/2015).

Compulsando os autos, averíguo que o cerne do apontamento em questão versa sobre a falta de manutenção na estrutura predial das Unidades Municipais de Ensino e a baixa remuneração dos profissionais da área da educação, aquém do piso mínimo nacional.

Pois bem, quanto ao primeiro aspecto do achado, verifico, a partir da documentação probatória acostada pelos defendentes e das demais informações constantes no Sistema Aplic, que, em janeiro de 2015, foi realizado o

procedimento licitatório, na modalidade Concorrência Pública, sob o nº 04/2015, do tipo menor preço global por lote, com o escopo de subsidiar a contratação da empresa do ramo da construção civil, para execução de reformas e ampliações nas escolas pertencentes ao município.

Todavia, ao examinar os projetos arquitetônicos, hidráulicos de incêndio e elétricos que compuseram o edital do referido certame, a Secretaria Municipal de Educação decidiu, em 02 de julho de 2015, pela revogação do procedimento licitatório (ofício nº. 13/SMECEL/GAB/2015), tendo em vista o não atendimento das necessidades das Unidades Escolares do Município, conforme aviso publicado nas fls. 460 do Jornal Eletrônico dos Municípios do Estado de Mato Grosso nº. 2.261.

Ato contínuo, fora realizado novo procedimento licitatório com a mesma finalidade, na modalidade Concorrência Pública, sob nº. 05/2015, o qual, atualmente, encontra-se suspenso, em razão da equipe técnica do município não ter tido tempo hábil para responder os questionamentos feitos por uma empresa licitante, conforme aviso de suspensão emitido pelo Presidente da Comissão Permanente de Licitação do município, em 01 de setembro de 2015.

Sendo assim, considerando os elementos fáticos expostos, é certo que a Administração Municipal já iniciou os procedimentos necessários para realizar as reformas das estruturas escolares, motivo porquê, deixo de responsabilizar os defendentes, para **recomendar** à atual gestão que prossiga com o procedimento licitatório deflagrado, com o objetivo de efetuar de forma célere a reforma das Unidades Escolares do município de Várzea Grande-MT.

Analisando a outra questão ventilada, atinente ao enquadramento da remuneração dos profissionais da área da educação ao piso mínimo nacional, entendo que tal limite é de observância obrigatória pela

Administração Pública do município, como disciplina o art. 6º da Lei nº. 11.738/2088, senão vejamos:

“Art. 6º. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar ou adequar seus Planos de Carreira e Remuneração do Magistério até 31 de dezembro de 2009, tendo em vista o cumprimento do piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, conforme disposto no parágrafo único do art. 206 da Constituição Federal.”

No âmbito desta Corte de Contas, tal entendimento está consolidado na Resolução de Consulta nº 11/2013 – TP³⁶, que assim disciplina:

“EMENTA: PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA XAVANTINA. CONSULTA. EDUCAÇÃO. PESSOAL. PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO PÚBLICO DA EDUCAÇÃO BÁSICA. PISO SALARIAL PROFISSIONAL NACIONAL. NECESSIDADE DE REAJUSTE PARA ADEQUAÇÃO AO PISO. POSSIBILIDADE DE CUMPRIMENTO DO PISO MEDIANTE A INSTITUIÇÃO DE PARCELA DE COMPLEMENTO SALARIAL INDIVIDUAL. ESTIMATIVA DO IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO DECORRENTE DA IMPLANTAÇÃO DO PISO. OBSERVÂNCIA DO EQUILÍBRIO FISCAL DAS CONTAS PÚBLICAS. 1) À luz da jurisprudência do STF (ADI 4167) e deste Tribunal de Contas (RC 23/2012), é o valor do vencimento inicial da carreira do magistério público da educação básica com atividades de docência ou de suporte pedagógico à docência, e não a remuneração, que deve corresponder, no mínimo, ao piso salarial definido e atualizado de acordo com as disposições trazidas na Lei nº 11.738/2008. 2) O piso salarial nacional dos professores constitui um valor referencial que deve ser observado como limite mínimo para se definir o valor do vencimento inicial da carreira dos profissionais do magistério público da educação básica com atividades de docência ou de suporte pedagógico à docência, não podendo ser garantido mediante um complemento salarial individual a ser concedido ao servidor a fim de se compensar a diferença entre o seu vencimento e o valor do piso. (...) 4) A concessão de reajuste linear aos profissionais do magistério, visando adequar o valor do vencimento inicial da carreira ao piso nacional, impacta toda a estrutura remuneratória desse pessoal, de forma que tal reajuste deve ser acompanhado de um estudo criterioso de seu impacto orçamentário e financeiro, nos termos dos arts. 15 a 17 da LRF. 5) Caso o impacto decorrente da concessão de reajuste linear venha a comprometer o limite da despesa com pessoal do respectivo ente, é possível que, para se garantir tanto o cumprimento do piso quanto o equilíbrio fiscal das contas públicas, a adequação do vencimento ao piso nacional seja promovida por meio da reestruturação da carreira dos profissionais do magistério, eliminando suas consequências fiscais. EDUCAÇÃO. PESSOAL. PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO PÚBLICO DA EDUCAÇÃO BÁSICA.

36 TCE/MT, Processo nº. 10.471-0/2013. Resolução de Consulta nº. 11/2013 – TP. Relator: Conselheiro Waldir Júlio Teis. Sessão de julgamento em 05/06/2013.

PISO SALARIAL PROFISSIONAL NACIONAL. ALCANCE. 1) Nos termos do § 2º do artigo 2º da Lei 11.738/2008, o piso salarial nacional dos profissionais da carreira do magistério público da educação básica se aplica tanto aos profissionais com atividades de docência quanto aos com atividades de suporte pedagógico à docência, desde que sejam exercidas no âmbito das unidades escolares de educação básica, em suas diversas etapas e modalidades, e que os profissionais possuam a formação mínima determinada pela legislação federal de diretrizes e bases da educação nacional. (...). EDUCAÇÃO. PESSOAL. PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO PÚBLICO DA EDUCAÇÃO BÁSICA. PISO SALARIAL PROFISSIONAL NACIONAL. REVISÃO GERAL ANUAL. 1) O piso salarial profissional nacional (Lei 11.738/2008) e a revisão geral anual (CF, art. 37, X), são institutos distintos, que devem ser observados pela Administração Pública anualmente. 2) Caso a revisão geral anual seja concedida em data anterior ou na mesma data base de atualização do piso nacional dos professores, e, em razão disso, o valor do vencimento inicial da carreira dos professores ficar igual ou superior ao piso mínimo atualizado, não há que se falar em obrigatoriedade de acréscimo aos vencimentos dos professores, pois já estarão adequados ao mínimo legal, a menos que o gestor adote sua prerrogativa discricionária de conceder reajustes superiores, atendidos os ditames legais. 3) Na hipótese do item anterior, caso, mesmo após a concessão da revisão geral anual aos profissionais do magistério público da educação básica, o valor do vencimento inicial da carreira permanecer inferior ao piso atualizado, o Poder Público deverá conceder o reajuste necessário aos profissionais do magistério de forma que o vencimento inicial da carreira corresponda, no mínimo, ao piso salarial atualizado a que se refere a Lei nº 11.738/2008. (...)

Isto posto, diante da hipótese de possível impacto financeiro no orçamento do município, caberia aos responsáveis realizarem a reestruturação da carreira dos profissionais do magistério, com o fim de adequar a remuneração dos profissionais ao piso mínimo nacional, o que não foi feito por eles.

Com efeito, em consonância parcial ao entendimento ministerial, **aplico multa no valor de 11 UPF's/MT a cada um dos responsáveis, senhores Wallace dos Santos Guimarães e Jonas Sebastião da Silva**, com fulcro na alínea “a” do inciso II do art. 6º da Resolução Normativa TCE-MT 17/2010, bem como **determino à atual gestão e aquela que vier a sucedê-la** que efetue o planejamento orçamentário, de modo a adequar a remuneração dos profissionais da área da educação do município ao piso mínimo salarial.

De igual modo, **recomendo** à atual gestão que prossiga com o procedimento licitatório deflagrado, com o objetivo de efetuar de forma célere a reforma das Unidades Escolares do município de Várzea Grande-MT.

Outrossim, **determino** que estes fatos sejam noticiados a Secretaria de Controle Externo competente pela análise das Contas Anuais de Gestão do órgão, referentes ao exercício de 2015, para monitoramento como ponto de controle.

Irregularidades de Responsabilidade exclusiva do Sr. Wallace dos Santos Guimarães – Ordenador de Despesas: período de 01/01/2014 a 31/12/2014.

Irregularidade 9 – Servidor Público em desvio de função, contrariando os princípios da legalidade e impessoalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal). Irregularidade grave, com classificação **KB06**, conforme Anexo único da Resolução Normativa 17/2010 (tópico – 3.14 do *Relatório Técnico Preliminar*).

9.1) Auditores Internos (Elisângela Batista de Oliveira e Tungstênio da Cunha Vieira) exercendo atividades diversas das originalmente admitidas, caracterizando desvio de função, contrariando o Princípio da Legalidade e Impessoalidade.

Irregularidade 10 – Ausência e/ou inadequação de recursos humanos, materiais e/ou infraestrutura física para o desenvolvimento das atividades da Unidade Central de Controle Interno (art. 4º da Resolução Normativa TCE nº 33/2012). Irregularidade grave, com classificação **EB07**, conforme Anexo único da Resolução Normativa 17/2010 (tópico – 3.12 do *Relatório Técnico Preliminar*).

10.1) Inadequação de recursos humanos, para o desenvolvimento das atividades da Unidade Central de Controle Interno.

Do exame detido sobre os achados em destaque, averigua-se que ambas falhas se referem à lotação inadequada de pessoal da Unidade de Controle Interno em outros setores vinculados ao Poder Executivo municipal, motivo pelo qual, passo a apreciação destas impropriedades de forma conjunta, apesar da distinção de matérias na classificação dada pela equipe técnica competente.

No tocante à primeira irregularidade (**KB06**), a Secretaria de Controle Externo constatou, após examinar a folha de pagamento do pessoal da Prefeitura Municipal de Várzea Grande-MT, que os servidores Elisângela Batista de Oliveira e Tungstênio da Cunha Vieira, ambos auditores do município, encontravam-

se exercendo atividades nos gabinetes do Secretário de Administração e do Secretário de Desenvolvimento Urbano, o que caracterizaria o desvio de função (fls. 39, doc. nº. 73650/2015).

Com relação ao segundo apontamento (**EB07**), consta do Relatório Técnico Preliminar que, no exercício de 2012, a Unidade de Controle Interno do órgão era composta por 10 (dez) auditores públicos, dentre os quais, 04 (quatro) foram exonerados e 02 (dois) foram lotados na Secretarias de Administração e de Desenvolvimento Urbano, o que evidenciaria a utilização inadequada dos recursos humanos (fls. 37, doc. nº. 73650/20154).

Em sede de defesa, o responsável pugnou pelo afastamento das impropriedades (**KB06**, **EB07**), fundamentando para tanto, que inexistiria qualquer desvio de função na lotação daqueles servidores, tampouco inadequação na utilização do pessoal da controladoria interna do município, tendo em vista que o desempenho destas atividades junto as mencionadas Secretarias, era necessária à efetividade do controle simultâneo e direto nestes setores, principalmente, em decorrência do volume de trabalho (fls. 17, doc. nº. 106762/2015).

Destacou ainda, que tal ato estaria amparado na legislação municipal que criou o cargo de Auditor Municipal e no Edital do Concurso Público nº 001/2011/PMVG/MT (fls. 32, doc. nº. 106762/2015).

A respeito da composição da Unidade de Controle Interno do órgão, o defendente asseverou que, no exercício em análise, a Prefeitura Municipal de Várzea Grande-MT dispôs de 07 (sete) auditores públicos, pois que 02 (dois) pediram a exoneração de seus cargos ainda no ano de 2013 e 01 (um) no decorrer de 2014, como faria prova a cópia das exonerações acostadas a defesa (fls. 15, doc. nº. 106762/2015).

Após analisar as justificativas prestadas, a Secretaria de Controle Externo entendeu pela manutenção das irregularidades (**KB06**, **EB07**), pois que, os servidores lotados nos gabinetes dos secretários, não estariam realizando as atividades precípua de seus cargos, as quais deveriam guardar relação com o as funções de típicas de controle, tendo tal falha prejudicado o desenvolvimento pleno das atividades executadas pela Unidade Central de Controle Interno da Prefeitura (fls. 26, doc. nº. 134582/2015).

Nas alegações finais, o defendente ratificou os argumentos propalados na peça processual inicial (doc. nº. 179367/2015).

O membro do Ministério Público de Contas ressaltou que, diante da inadequação funcional dos servidores (**KB06**) e da insuficiência dos recursos humanos para o desenvolvimento das atividades da Unidade de Controle Interno (**EB07**), não haveria como acatar os argumentos da defesa, tampouco afastar a consequente responsabilização (fls. 17 e 26, doc. nº 214834/2015).

Como se verifica dos autos, a questão principal das irregularidades expostas, está na alocação de servidores da Unidade de Controle Interno do município, em Secretarias ligadas ao Poder Executivo Municipal, tendo este fato, segundo a equipe técnica, careado a ineficiência do setor de controle e o desvio de função nas atividades desenvolvidas pelos Auditores Públicos.

Pois bem, analisando os elementos fáticos e probatórios ventilados pelas partes, constato, primeiramente, que a falha arguida pela Secretaria de Controle Externo, concernente à um possível desvio de função (**KB06**), não foi devidamente evidenciada, uma vez que o fato noticiado se encontra amparado, tão somente, nas informações constantes no Sistema Aplic, o que revela apenas indícios de materialidade, sendo insuficiente para comprovar a ausência de um controle direto e simultâneo no âmbito daquelas Secretarias Municipais, as quais os Auditores Públicos foram lotados.

Posto isto, ressalto que, no ordenamento jurídico-administrativo brasileiro é defeso a presunção de fatos para imputação de culpa à alguém³⁷, sendo a comprovação do efetivo desvio de função, elemento essencial à motivação da minha conclusão sobre a responsabilização do Gestor³⁸.

Ademais, diante da complexidade dos trabalhos desenvolvidos pelas mencionadas Secretarias municipais, nada obsta a alocação dos Auditores em tais setores, para alcançar maior efetividade no exercício da função de controle a cargo daqueles servidores.

Nesta linha de raciocínio, está também o meu entendimento quanto à inadequação dos recursos humanos e à consequente sobrecarga de atividades experimentada pela Unidade Central de Controle Interno do município (EB07), tendo em vista a ausência de documentação comprovatória capaz de evidenciar tal prejuízo.

Todavia, vale ressaltar que não fora juntado aos autos, os atos administrativos atinentes à alocação daqueles servidores, o que seria necessário para verificação de uma possível motivação da decisão do gestor e o lapso temporal definido para realização dos trabalho em outra unidade da Prefeitura.

Aliás, diante da sequência de exonerações ocorridas no âmbito da Controladoria Interna do Poder Executivo municipal, entre os exercícios de 2013

37 FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Tribunais de Contas do Brasil. 3ª rev. atual. e ampl. Belo horizonte; Fórum, 2012, p. 241: “Assente-se, porém, que, **no processo administrativo, ressalvada as presunções autorizadas por lei, descabem, por completo, as demais como meio de prova. Servem e são válidas num maior contexto como desenvolvimento de raciocínio lógico, na medida em que se harmonizam com o conjunto probante e, mesmo assim, adotadas com a máxima cautela.**” (Grifo nosso).

38 ZYMLER, Benjamin. Direito Administrativo e Controle. Belo Horizonte: Forum, 2005, p.338: “*Observa-se, a esse respeito, que não se cogita, em tese, da possibilidade de responsabilização objetiva de tais agentes. Os aplicadores do direito convergem para o entendimento de que há necessidade de que seja configurada a culpa do agente público para que se possa puni-lo. (...) **Na verdade, a avaliação da conduta do gestor, sob a perspectiva da responsabilidade subjetiva, exige do julgador extrema cautela. Exatamente porque pressupõe a avaliação pormenorizada dos contornos fáticos e normativos concernentes aos atos examinados.***” (Grifo nosso).

e 2014 (fls. 03 a 10, doc. nº. 112501/2015), não vislumbro prudência no remanejamento dos dois Auditores Públicos para as Secretarias de Administração e de Desenvolvimento do município, inclusive, em razão da escassez de pessoal na Unidade de Controle Interno do órgão.

Por tais motivos, concluo pelo afastamento da irregularidade relativa ao desvio de função (**KB06**) ante a não comprovação de tal falha, bem como pela conversão em **recomendação** da impropriedade concernente à inadequação dos recursos humanos (**EB07**), para que à atual gestão do órgão efetue a realocação dos dois Auditores Públicos, Sra. Elisângela Batista de Oliveira e Tungstênio da Cunha Vieira na Unidade Central de Controle Interno da Prefeitura Municipal de Várzea Grande-MT.

Irregularidade de Responsabilidade exclusiva do Sr. Carlino de Campos Neto – Controlador Interno: período de 01/01/2014 a 31/12/2014.

Irregularidade 11 – Ineficiência dos procedimentos de controle dos sistemas administrativos (art. 37, caput, da Constituição Federal; art. 161, V, da Resolução Normativa TCE-MT nº 14/2007). Irregularidade grave, com classificação **EB05**, conforme Anexo único da Resolução Normativa 17/2010 (*tópicos – 3.12 do Relatório Técnico Preliminar*).

11.1) *Constatou-se ineficiência nos procedimentos de controle de guarda, licenciamento e situação dos veículos.*

A respeito deste apontamento, o responsável requereu o afastamento da impropriedade, destacando que já teria adotado as providências necessárias para alcançar a implementação do Sistema de Controle Individualizado dos veículos pertencentes à Prefeitura Municipal de Várzea Grande, bem como a regularização da documentação vencida daqueles automóveis, como se verificaria da Orientação Técnica nº 04/VGN/2015 encaminhada ao setor de transportes da Secretaria Municipal de Administração (fls. 40, doc. 106762/2015).

Instada a se pronunciar, a Secretaria de Controle Externo enfatizou que a falha detectada, evidenciou a total ineficiência dos controles administrativos, referentes aos procedimentos de controle, guarda, licenciamento e a

situação dos veículos pertencentes ao órgão sob análise (fls. 33, doc. nº. 134582/2015).

Em sede de alegações finais, o defendente pontuou que, o Controlador Geral do Município não possui a autonomia para adotar as medidas corretivas, visando prover uma maior eficiência no controle destacado pela equipe técnica, pois que, o âmbito de sua atuação, restringe-se em apenas apontar a falha e informar a Secretaria responsável, sobre a necessidade de solucionar a impropriedade (fls. 29, doc. nº 179367/2015).

Em síntese, o membro do Ministério Público de Contas ratificou o entendimento pela manutenção do achado, com aplicação de multa ao responsável (fls. 31, doc. nº 214834/2015).

Analisando detidamente os contornos fáticos que permeiam o achado, vislumbro a procedência da irregularidade, tendo em vista que, no decorrer do exercício de 2014, restou evidenciada a inércia do Controlador Interno, diante da falta de controle individualizada dos veículos pertencentes ao município.

Neste sentido, cumpre-me salientar que, de acordo com a pacífica posição deste egrégio Tribunal de Contas, é obrigatória a adoção de mecanismos de controle da frota de veículos, inclusive, com o registro analítico e atualizado da situação de cada um dele, como disciplina a Súmula nº 07³⁹, nos seguintes termos:

“É obrigatório o registro analítico da frota e a promoção do controle individualizado dos custos de manutenção e de abastecimento de cada veículo.”

Vale ressaltar também, que a irregularidade noticiada prostrai no órgão desde o exercício de 2013, como se depreende da decisão desta Corte,

39 TCE/MT, Processo nº 60518/2015. Súmula nº 07. Relator Conselheiro José Carlos Novelli. Sessão de Julgamento em 14/04/2015 – Tribunal Pleno.

consignada no Acórdão nº 2.858/2014 – TP⁴⁰, que, na época, determinou à gestão que:

“n) implemente sistema de controle individualizado de veículos e de saída de alimentos não perecíveis, com a devida fiscalização de seu correto funcionamento (EB 05);” (Grifo nosso).

Pois bem, não obstante a inequívoca procedência da falha noticiada, verifiquei, através da documentação probatória acostada pelo defendente, que a atuação do Controlador Interno ocorreu logo após a sessão de julgamento de 11 de dezembro de 2014, que culminou na citada decisão deste Tribunal, por meio do encaminhamento da Orientação Técnica nº 04/CGM/2015 à Secretaria Municipal de Administração (fls. 02, doc. nº. 112580/2015), informando da necessidade da implementação do Sistema Individualizado de controle dos veículos, em observância as determinações impostas no Acórdão nº 2.858/2014 – TP.

Por tal motivo e à luz dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, concluo que a imputação da multa no presente caso, não é o mecanismo mais adequado, tampouco necessário, para a efetividade do controle da atividade administrativa a cargo desta Corte de Contas, a qual, além das funções sancionadora e corretiva, também exerce um papel pedagógico e orientativo na fiscalização dos atos administrativos.

Sendo assim, **deixo aplicar a multa** correlata a ocorrência da impropriedade, para **determinar** à atual gestão e aquela que vier a sucedê-la, que adote as medidas necessárias, de forma célere e objetiva, para implantar o Sistema Individualizado de Controle dos veículos pertencentes ao órgão, com a retificação dos registros das situações e a regularização da documentação dos automóveis.

40 TCEMT. Processo nº 7.658-9/2013. Julgamento das Contas Anuais de Gestão da Prefeitura Municipal de Várzea Grande, referentes ao exercício de 2013. Relator Cons. Substituto Luiz Carlos Pereira. Sessão de Julgamento em 11/12/2014 – Tribunal Pleno.

Determino ainda, que este fato seja noticiado à Secretaria de Controle Externo competente pela análise das Contas Anuais de Gestão do órgão, referentes ao exercício de 2015, para monitoramento como ponto de controle.

Irregularidades de Responsabilidade exclusiva do Sr. Wallace dos Santos Guimarães – Ordenador de Despesas: período de 01/01/2014 a 31/12/2014.

Irregularidade 12 – Envio de documentos ilegíveis e/ou em desconformidade com o exigido pelos normativos TCE-MT. Irregularidade grave, com classificação **MB05**, conforme Anexo único da Resolução Normativa 17/2010 (*tópicos – 3.11 do Relatório Técnico Preliminar*).

12.1) Foi constatado o envio de documentos em desconformidade com o exigido pelos normativos do TCE-MT e com dados omissos referentes ao Sistema Aplic – Auditoria Pública Informatizada de Contas.

Sobre o achado, o defendente esclareceu que, no decorrer do exercício, houve uma falha no momento do cadastramento das informações referentes à origem dos recursos do FUNDEB, no sistema de informática utilizado pelo órgão (fls. 35, doc. nº 109352/2015).

Quanto às regras do Cronograma de Implantação dos Sistemas Administrativos, salientou que estas já foram criadas, restando ausente apenas a alteração das porcentagens de conclusão no Sistema da Prefeitura.

Por sua vez, a equipe técnica destacou que dentro do Sistema Aplic existe uma ferramenta específica para controlar a cota parte de 40% e 60% dos recursos do FUNDEB, a qual restou prejudicada, em decorrência da falta de alimentação de tais dados.

No que tange as normas enviadas pelo defendente, ressaltou que, em virtude da não alimentação destes informes, não foi possível verificar a eficácia destas disposições no decorrer do exercício em análise (fls. 29, doc. nº 134582/2015).

Nas alegações finais, o defendente ratificou os esclarecimentos prestados inicialmente (fls. 23, doc. nº 179367/2015).

Ao apreciar a matéria, o *Parquet* de Contas concluiu pela manutenção da improriedade com aplicação de multa (fls. 28, doc. nº 214834/2015).

Analisando detidamente as informações ventiladas, averiguo a procedência da irregularidade, tendo em vista que, a falta daquelas informações no Sistema Aplic revela grave contrariedade às disposições contidas no parágrafo único do art. 184 da Resolução Normativa TCE-MT 14/2007 e no art. 1º da Resolução Normativa TCE-MT 16/2008, que assim disciplinam, respectivamente:

Resolução Normativa TCE-MT 14/2007: “Art. 184. (...)

Parágrafo único. Os titulares da administração indireta dos Municípios e os responsáveis pelos regimes próprios com personalidade jurídica, sem prejuízo do encaminhamento físico, deverão transmitir eletronicamente as informações exigidas sistemas informatizados do TCE, nos prazos e forma determinados.” (Grifo nosso).

Resolução Normativa TCE-MT 16/2008: “Art. 1º - As Prefeituras, Câmaras, Regimes Próprios de Previdência Social, independente da sua constituição jurídica, Autarquias, Fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, Associações gestoras exclusivamente de recursos públicos, todas da esfera municipal, deverão remeter por seus responsáveis, via internet, nos prazos definidos no art. 3º, as informações detalhadas no leiaute das tabelas do sistema APLIC.” (Grifo nosso).

Neste diapasão, vale ressaltar que o intuito das supramencionadas normativas é o de tutelar a regular fiscalização do ente Jurisdicionado por este Tribunal, de modo que, basta a omissão ou a divergência das informações encaminhadas para originar a ocorrência do presente achado e, por consequência, autorizar a imposição de multa aos responsáveis, em decorrência do comprometimento da atuação desta Corte, no exercício de sua função constitucional, a qual se perfaz através do controle de legalidade, legitimidade, economicidade, moralidade, eficácia, eficiência e efetividade dos atos e fatos da Administração Pública.

Quanto a este ponto em especial, meu entendimento tem amparo nos termos do §1º do art. 146 da Resolução Normativa TCE-MT 14/2007:

“Art. 146. No exercício do controle externo o Tribunal apreciará a legalidade, legitimidade, economicidade, moralidade, eficácia, eficiência e efetividade dos atos e fatos da administração (...)

§ 1º. As informações coletadas periodicamente pelo sistema informatizado do Tribunal constituem elementos da prestação ou tomada de contas, além de outros documentos não disponíveis em meio eletrônico.” (Grifo nosso).

Isso posto, em consonância ao entendimento ministerial, **aplico multa no valor de 11 UPF's/MT ao Sr. Wallace dos Santos Guimarães**, com fulcro na alínea “a” do inciso II do art. 6º da Resolução Normativa TCE-MT 17/2010, bem como **determino à atual gestão** que efetue a regularização das informações elencadas pela equipe técnica no Sistema Aplic.

DA REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA PROPOSTA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS – PROCESSO Nº 156078/2014.

Compulsando os autos, verifico que para o regular julgamento destas Contas Anuais de Gestão, faz-se necessária a apreciação em conjunto das irregularidades apontadas em apartado na Representação de Natureza Interna, com pedido de medida cautelar *“inaudita altera pars”*, formulada pelo Ministério Público de Contas do Estado de Mato Grosso, por meio dos Procuradores de Contas William de Almeida Brito Júnior e Gustavo Coelho Dechamps, as quais noticiam a ocorrência possíveis falhas no Pregão Presencial nº 28/2013 – Ata de Registro de Preço nº 32/2013, bem como no Contrato nº 90/2013, oriundo daquele certame, além de suposto superfaturamento nos pagamentos à empresa Carneiro Carvalho Construtora Ltda., contratada para atender a demanda corretiva dos prédios públicos de Várzea Grande-MT, sob a responsabilidade das Secretarias Municipais de Infraestrutura e Promoção Social.

Conforme exposto pelo Ministério Público de Contas as falhas evidenciadas tiveram origem desde a fase inicial do procedimento licitatório, com a confecção de um certame contemplando um objeto genérico e indeterminado, para registro de preços de futura e eventual contratação de empresa do ramo na construção civil, para execução de manutenção e reforma prediais, no valo total de R\$ 10.500.000,00.

Destacou assim, que em face da ausência de definição precisa do objeto, não foi possível visualizar a natureza “comum” dos serviços de engenharia contratados, o que se faz necessário para o enquadramento na hipótese autorizada pela legislação pertinente, para as licitações na modalidade Pregão Presencial.

Nesta linha de raciocínio, ressaltou também a não constatação da vantajosidade do tipo de licitação utilizado pelo órgão, uma vez que o critério de julgamento adotado, foi o de menor percentual de benefícios e despesas indiretas (BDI) incidente sobre a tabela de serviços previamente existente da Secretaria de Infraestrutura do Estado de Mato Grosso – SINFRA.

Enfatizou ainda, a ocorrência de possível fraude na fase de habilitação técnica, já que em exímio lapso temporal (aproximadamente 07 meses), a empresa vencedora do certame efetuou diversas modificações em seu objeto social para adequação dos requisitos objetivos previstos no edital, passando de uma empresa de comércio varejista de calçados para uma sociedade empresária do ramo da Construção Civil, capacitada para execução de obras e serviços de engenharia em geral.

Destacou assim, que em virtude da falta de projeto básico e da imprecisão do objeto estipulado no Termo de Referência, averiguou-se um desvio de finalidade na execução do Contrato nº 90/2013 e possível superfaturamento nos pagamentos, haja vista que os serviços prestados teriam representado verdadeiras

obras de engenharia, com nítidas falhas nas medições, sem a regular liquidação das despesas.

Por fim, salientou que o Fiscal do Contrato, Sr. Hércules de Paula Carvalho, engenheiro Civil (CREA/MT 22.185), não seria servidor público efetivo, o que afronta a Lei de Licitação (8.666/93).

Em síntese, a peça confeccionada pelo *Parquet* de Contas apresentou elementos probatórios contundentes das possíveis ilicitudes alegadas na exordial, comprovando os requisitos do “*fumus boni iuris*” e do “*periculum in mora*”, motivo porquê, este Relator decidiu pelo deferimento da medida cautelar proposta, por meio do Julgamento Singular nº 1393/JCN/2014⁴¹, a qual foi homologada através do Acórdão nº. 2.061/2014 – TP⁴² na Sessão de Julgamento do dia 23 de setembro de 2014.

Ato contínuo, fora realizada a citação do Gestor e Ordenador de Despesa, Sr. Wallace dos Santos Guimarães, do Secretário Municipal de Administração, Sr. Celso Alves Barreto Albuquerque, do Secretário Municipal de Obras, Sr. Gonçalo Aparecido de Barros, o Fiscal de Obras, Sr. Hércules de Paula Carvalho, do Secretário Municipal de Promoção Social, Sr. Mariuso Damião Ferreira, do Secretário Municipal de Assistência Social, Sr. Silvio Aparecido Fidelis, da Pregoeira do referido procedimento licitatório, Sra. Luciana Martiniano de Souza e do Sócio Representante da empresa vencedora do certame, Sr. José Henrique Carneiro Carvalho⁴³.

41 TCE/MT. Julgamento Singular nº 1393/JCN/2014, publicado nas paginas de 01 a 03, da edição nº. 458, de 08/09/2014, do Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (doc. nº. 160093/2014).

42 TCE/MT. Acórdão nº. 2.061/2014 – TP. Sessão de Julgamento: 23/09/2014. Decisão publicada nas paginas 45 e 46, da edição nº. 483, de 10/10/2014, do Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (doc. nº. 180227/2014).

43 Conforme Ofícios nº 0658, 0659, 0660, 0661, 0662, 0662, 0663, 0664 e 0665/2014/GAB-JCN, tendo todos data de recebimento em 08/09/2014, com exceção deste último, encaminhado ao Sr. José Henrique Carneiro Carvalho, o qual foi recebido em 19/09/2014.

Devidamente citados, o Sr. José Henrique Carneiro Carvalho, por meio de seus Procuradores, senhores Maurício Magalhães Faria Júnior (OAB/MT 9839) e Maurício Magalhães Faria Neto (OAB/MT 15.436), apresentou argumentação contrapondo as falhas noticiadas⁴⁴.

De igual modo, os demais responsáveis acostaram seus argumentos, por intermédio de seu bastante Procurador, Sr. Hélio Nishiyama (OAM/MT 12.919), pugnando pelo afastamento de suas responsabilizações⁴⁵.

Instada a se manifestar, a Secretaria de Controle Externo de Obras e Serviço de Engenharia sugeriu o encaminhamento dos autos à Consultoria Jurídica deste Tribunal, para pronunciamento conclusivo sobre a matéria relativa à competência do Ministério Público de Contas para fiscalização do procedimento licitatório (fls. 18, doc. nº 206351/2014).

A seu turno, o *Parquet* de Contas chamou o feito à ordem, interpellando pedido de diligência⁴⁶, para que os autos fossem encaminhados à Consultoria Jurídica desta Corte de Contas, como requerido pela equipe técnica, o que foi deferido por este Relator⁴⁷.

Por sua vez, a Consultoria Jurídica esclareceu que, para a devida instrução processual, compete às Secretarias de Controle Externo de Obras e Serviço de Engenharia a classificação das irregularidades constatadas nos autos e ao Ministério Público de Contas a iniciativa para propositura das Representações de Natureza Interna, bem como interposições de recursos, devendo requerer previamente os pedidos de diligência ao Presidente do Tribunal ou ao Conselheiro relator do respectivo processo (fls. 33 e 34, doc. nº. 72896/2015)⁴⁸.

44 Documentos Digitais nº. 178745/2014 e 184002/2014.

45 Documentos Digitais nº. 166846/2014 e 176502/2014.

46 Pedido de Diligência MPC/MT nº 136/2014 (doc. nº. 212412/2014).

47 Documento Digital nº. 140415/2015.

48 Parecer da Consultoria Jurídica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso nº. 20/2015.

Neste interregno, em virtude da relevância das falhas relevadas e do requerimento consignado no pedido de diligência ministerial, este Relator determinou a realização da inspeção “*in loco*” pela Secretaria de Controle Externo de Obras e Serviços de Engenharia, por meio do Ofício nº. 0029/2015/GAB-JCN, com o objetivo de proceder vistoria nas obras oriundas do Contrato nº. 090/2013, bem como levantar toda documentação necessária sobre os fatos noticiados, a qual estava apreendida na Procuradoria Geral de Justiça do Estado de Mato Grosso, em razão da operação “Camaleão” realizada na sede da Prefeitura Municipal de Várzea Grande-MT.

Isso posto, ao examinar as informações constante dos autos e os demais dados colhidos naquela inspeção, a equipe da Secretaria de Controle Externo, composta pelos Auditores Públicos Externo, senhores Benedito Francisco Leite Filho e Nelson Yumao Kawahara e pela Técnica de Controle Público Externo, Sra. Adriana Borges Tapajós da Silva, pontuou a existência de 07 (sete) irregularidades, sendo todas de natureza grave, as quais se referem ao procedimento licitatório (**GB15, GB99, GB17**), à execução do contrato (**HB06, HB10, HB15**) e aos processos de despesa (**JB99**), apontando para fins de responsabilização, o Gestor, Sr. Wallace dos Santos Guimarães, os Secretários Municipais, senhores Celso Alves Barreto Albuquerque, Gonçalo Aparecido de Barros, Mariuso Damião Ferreira e Silvio Aparecido Fidelis, a Pregoeira, Sra. Luciana Martiniano de Souza, o Sócio Representante da empresa contratada, Sr. José Henrique Carneiro Carvalho e os Fiscais das Obras, senhores Hércules de Paula Carvalho e Cláudio Adalberto Salgado⁴⁹.

Em respeito aos princípios do Contraditório e da ampla defesa, foi realizada a citação de todos os responsáveis acima listados⁵⁰, momento em que,

49 Conforme Matriz de Responsabilização do Relatório Técnico de defesa confeccionado pela Secretaria de Controle Externo de Obras e Serviços de Engenharia (fls. 32 a 46, doc. nº. 158054/2015).

50 Como se constata por meio dos Ofícios nº. 0998, 1000, 1001, 1002, 1003, 1004, 1005, 1006 e 1115/2015/GAB-JCN.

de forma tempestiva, apresentaram suas justificativas de defesa, requerendo o afastamento de todas as impropriedades imputadas a cada um deles.

Ante a argumentação prestada, a Secretaria de Controle Externo concluiu pela manutenção de todas os achados, com exceção de 02 (duas) referentes à adoção do tipo de licitação menor valor do BDI (**GB99**) e à fraude na habilitação técnica da empresa contratada (**GB17**).

De acordo com a equipe técnica, os preços estariam padronizados pela tabela de serviços e insumos SINAPI e o Atestado de Qualificação Técnica apresentado pelo Sócio proprietário, estaria devidamente autenticado pelo Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Mato Grosso (CREA/MT), o que afastaria a responsabilização do Gestor e da Pregoeira do certame (fls. 11 e 12, doc. nº. 209170/2015).

Conclamado a se pronunciar, o Ministério Público de Contas asseverou que, dentre os achados relativos ao certame, apenas é passível de saneamento, aquele atinente à demonstração da vantajosidade na escolha do tipo de licitação menor valor de BDI (**GB99**), uma vez que os preços estariam em conformidade com a tabela da SINFRA e do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (SINAPI)⁵¹.

Ainda quanto às impropriedades incidentes sob o procedimento licitatório, faz-se importante destacar que, diferente do entendimento da equipe técnica, o *Parquet* de Contas opinou pela declaração da inidoneidade da empresa Carneiro e Carvalho Construtora e Locadora Ltda. e pelo encaminhamento de cópia dos autos ao Ministério Público Estadual, em face da ocorrência de atos fraudulentos para aquisição da qualificação técnica necessária à habilitação (**GB17**)⁵².

51 Documento Digital nº 214834/2015, fls. 44.

52 Documento Digital nº 214834/2015, fls. 48.

No tocante aos apontamentos incidentes sobre o Contrato nº. 090/2013 (**HB06, HB10, HB15**), o membro do Ministério Público de Contas ratificou a conclusão exposta pela Secretaria de Controle Externo, sugerindo a aplicação de multa na forma prevista no regramento regimental⁵³.

Sobre as falhas nos processos de despesa (**JB99**), entendeu pela manutenção da irregularidade, com aplicação de multa e condenação de restituição de valores, de forma solidária pelos defendentes, na medida de suas responsabilidades, no montante total de R\$ 1.019.878,31, além de determinação à atual gestão, para que apresente a documentação comprobatória das medidas adotadas para exigir da contratada a reparação de vícios verificados nas obras, no prazo de 60 (sessenta) dias⁵⁴.

Sendo assim, encaminhado os autos a este Relator, constato o cumprimento dos requisitos elementares à admissibilidade da Representação de Natureza Interna⁵⁵, razão porquê a conheço.

Analisada toda argumentação exposta pelas partes envolvidas no processo, passo a análise do mérito das irregularidades elencadas pela Secretaria de Controle Externo, observando a responsabilidade individualizada de cada um dos defendentes na ocorrência dos achados, em conjunto com a natureza e o grau de reprovabilidade de cada uma das impropriedades.

Irregularidade de Responsabilidade solidária: Sr. Wallace dos Santos Guimarães – Ordenador de Despesas; Sr. Gonçalo Aparecido Barros – Secretário Municipal de Obras; Sr. Celso Alves Barros Albuquerque – Secretário Municipal de Administração; Sr. Mariuso Damião Ferreira – Secretário de Promoção Social; Sra. Luciana Martiniano de Souza – Pregoeira do Pregão Presencial nº 28/2013; Sr. Hércules de Paula Carvalho – Fiscal das Obras.

53 Documento Digital nº 214834/2015, fls. 49 a 54.

54 Documento Digital nº 214834/2015, fls. 59 e 60.

55 Em conformidade com os requisitos previstos na alínea “a” do inciso II do art. 224 e nos incisos I, II, III e IV do art. 225 da Resolução Normativa TCE-MT 14/2007.

Irregularidade GB15. Especificação imprecisa e/ou insuficiente do objeto da licitação. (art.3º, § 1º, I, c/c caput do art. 14 e art. 40, § 2º, IV, da Lei 8.666/1993; art.40,I, da Lei 8.666/1993; Art. 3º, II, da Lei 10.520/2002; Súmula TCU nº 177).

Item 1.1.1 – Informações contidas no Pregão Presencial nº 28/2013. As informações disponibilizadas no termo de referência não apresentam os elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, razão pela qual resta evidenciada deficiência no projeto básico.

Item 1.1.2 – A abrangência e imprecisão do objeto trazem como consequência uma insegurança acerca do que poderá ser contratada, além de representar restrição a competitividade do procedimento licitatório, uma vez que ficam impossibilitadas, as empresa interessadas, a proposição de um orçamento que represente a realidade dos valores a serem pagos pelos serviços

Irregularidade de Responsabilidade solidária: Sr. Wallace dos Santos Guimarães – Ordenador de Despesas; Sr. Gonçalo Aparecido Barros – Secretário Municipal de Obras; Sr. Celso Alves Barros Albuquerque – Secretário Municipal de Administração; Sr. Mariuso Damião Ferreira – Secretário de Promoção Social; Sra. Luciana Martiniano de Souza – Pregoeira do Pregão Presencial nº 28/2013;

Irregularidade GB99. Irregularidade referente à Licitação, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE-MT.

Item 1.1.3 – Não cabimento da modalidade pregão para contratação de serviços de engenharia que não possam ser caracterizados como comuns.

Item 1.1.4 – Não demonstração da vantajosidade do tipo de licitação menor valor de BDI (Benefícios e Despesas Indiretas).

Irregularidade de Responsabilidade solidária: Sr. Wallace dos Santos Guimarães – Ordenador de Despesas; Sr. Gonçalo Aparecido Barros – Secretário Municipal de Obras; Sr. Silvio Aparecido Fidelis – Secretário Municipal de Assistência Social.

Irregularidade HB06. Ocorrências de irregularidades na execução dos contratos (Lei 8.666/1993 e legislação específica do ente).

Item 1.1.7 – Desvio de finalidade na execução contratual.

Examinando o Edital e o Termo de Referência nº 14/2013 que instruiu o processo licitatório Pregão Presencial nº 28/2013 – Ata de Registro de Preço nº 32/2013⁵⁶, em conjunto com os dispositivos do Contrato nº. 90/2013, oriundo daquele certame, verifico que os três apontamentos lançados acima (**GB15, GB99, HB06**) têm origem na falha da elaboração do objeto da licitação e do pacto firmado junto a empresa Carneiro e Carvalho Construtora Ltda., os quais não expuseram de forma clara e precisa os aspectos objetivos mínimos capazes de

transparecer a intenção da Administração com a realização daquela contratação, tampouco contemplou a avaliação dos custos pormenorizados decorrentes da futura aquisição dos serviços de engenharia pretendidos.

Assinalada a esfera de abrangência das irregularidades, trago à baila a transcrição do objeto e dos serviços contidos no mencionado Termo de Referência (fls. 54, doc. nº. 149985/2014):

“2. OBJETO DA LICITAÇÃO: Registro de Preços para Futura e eventuais, contratação de empresa do ramo da construção civil, para execução de readequação, manutenção e reforma, para atender a demanda corretiva dos prédios públicos de Várzea Grande/Mato Grosso.”

(...)

3.1 ESPECIFICAÇÃO/SERVIÇOS:

LOTE 1 – SECRETARIA MUNICIPAL DE PROMOÇÃO SOCIAL	
ITEM	SERVIÇOS
01	Serviço de Manutenção de Obras Civis
02	Serviços de Manutenção Hidráulica
03	Serviços de Manutenção de Rede Elétrica
04	Serviços de Manutenção de Sistema de Prevenção e Combate à incêndio.
BDI Médio: 27,50%	
VALOR ESTIMADO R\$ 1.500.000,00	

LOTE 2 – SECRETARIA MUNICIPAL DE INFRAESTRUTURA	
ITEM	SERVIÇOS
01	Serviço de Manutenção de Obras Civis
02	Serviços de Manutenção Hidráulica
03	Serviços de Manutenção de Rede Elétrica
04	Serviços de Manutenção de Sistema de Prevenção e Combate à incêndio.
BDI Médio: 27,50%	
VALOR ESTIMADO R\$ 6.000.000,00	

LOTE 3 – SECRETARIA MUNICIPAL DE INFRAESTRUTURA	
ITEM	SERVIÇOS
04	Serviço de Readequação viária (obra engenharia e sinalização horizontal/vertical).
BDI Médio: 27,50%	
VALOR ESTIMADO R\$ 3.000.000,00	

A respeito do tema, entendo que a presença dos elementos mínimos para definição do objeto e do custo são pressupostos necessários à

regularidade das licitações na modalidade Pregão Presencial, sendo, inclusive, requisito essencial para caracterização da natureza “*comum*” dos serviços de engenharia, servindo de base para a formulação das propostas pelos licitantes, de modo a assegurar, no transcorrer do certame, o respeito aos princípios da isonomia, da seleção da proposta mais vantajosa para a administração, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo⁵⁷.

Assim sendo, é inequívoca a procedência da primeira irregularidade (**GB15**), em face da imprecisão do objeto, em nítida dissonância ao regramento que disciplina a matéria, conforme fundamentação detida que passo a expor.

Primeiramente, cumpre-me ressaltar que a mencionada falta de especificidade do objeto, comprometeu gravemente o caráter competitivo do certame, tendo tal falha, até mesmo ensejado na peça impugnatória proposta pela empresa EMP Construtora Ltda.⁵⁸, a qual foi rechaçada pela Pregoeira do certame⁵⁹.

Vale enfatizar também, que, no caso em voga, a filha explicitada lastreou todas os demais vícios subsequentes até a contratação da empresa vencedora, posto que, através da ausência de objetividade, não se pode averiguar

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

58 Documento Digital nº. 149984/2014, fls. 189: “Observa-se que o objeto divulgado, inclusive no próprio Edital limita-se a execução, readequação, manutenção e reforma, para atender a demanda corretiva de prédios públicos de Várzea Grande. Ocorre que objeto licitado e descrito no Termo de Referência não se limita ao divulgado, abrangendo também a obras de arte, obras de drenagem, pontes, bueiros, galerias, calçadas, guias e sarjetas, canteiros, rotatórias, praças, canais e demais obras complementares de engenharias, obras essas que fogem ao objeto divulgado, o que pode vir a reduzir o número de interessados no certame, reduzindo a concorrência e afetando o princípio da competitividade e da economicidade legalmente estabelecidos.”

59 Documento Digital nº. 149985/2014, fls. 04: “Tendo em vista os ditames acima elencados deixo de dar procedência ao item impugnado suscitando o princípio da isonomia e da vinculação ao instrumento público, já que o princípio da publicidade fora respeitado de forma clara e objetiva.”

de forma individualizada quais seriam os serviços pretendidos pela Administração, tampouco transpareceu o custo pormenorizado de cada um deles e a vantajosidade experimentada pelo órgão com aquela licitação⁶⁰, restando evidenciado, tão somente, o valor total estimado do contrato (R\$ 10.500.000,00) e os preços previstos para cada um dos Lotes⁶¹.

Destaco, portanto, que tal omissão afronta o ordenamento jurídico vigente que regulamenta os procedimentos licitatórios na modalidade Pregão para os órgãos da Administração Pública pertencentes à União, ao Estado de Mato Grosso e ao Município de Varzea Grande-MT, conforme exponho a seguir:

Lei nº. 10.520/2002⁶²: “Art. 3º. A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

60 TCU. Processo nº. 027.446/2006-0. Acórdão nº. 112/2007. Rel. Min. Ubiratan Aguiar. “**REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO. TERMO DE REFERÊNCIA. DESCRIÇÃO DO OBJETO. EXIGÊNCIAS DE HABILITAÇÃO. PREVISÃO DE SERVIÇOS DE TERCEIROS. PRINCÍPIOS DE BÁSICOS. RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE. CONTRATO. FISCALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. DETERMINAÇÕES. 1. O termo de referência, do pregão, deverá conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela administração, diante de orçamento detalhado. 2. É vedada a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de serviços sem previsão de quantidades. 3. As exigências de habilitação devem ser indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. 4. Quando a prestação de serviços depender de terceiros alheios à contratada, o edital deve esclarecer que tais serviços dependerão de sua efetiva disponibilidade e autorização pelos terceiros envolvidos. 5. A licitação deverá ser processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos. 6. Devem ser evitadas exigências que comprometam o caráter competitivo da licitação. 7. A execução dos contratos deve ser devidamente fiscalizada.**” (Grifo nosso).

61 SANTANA, Jair Eduardo. *Pregão presencial e eletrônico: sistema de registro de preços. Manual de implementação, operacionalização e controle*. 4ª ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 155 a 158: “**Tudo isto foi dito para se comentar e fomentar a importância de se estudar o termo de referência. Dizemos sempre que nos é possível, a propósito das virtudes do pregão, que o seu sucesso é algo que está umbilicalmente ligado a um bom (ou ótimo) termo de referência. O TR, aliás, contém os 'códigos genéticos da licitação (etapa externa) e do contrato'. A metáfora é apropriada para registrar que é nele que estarão que estarão contempladas toas as dimensões do objeto que se pretende contratar pela via do pregão. Assim dizendo, fica claro que um termo de referência deficiente ou omisso em seus aspectos fundamentais conduzirá o certame (ou a contratação) para o fracasso. (...) O instrumento materializa o cenário em que se desenvolverá a aquisição. Cada objeto tem suas características, suas qualidades intrínsecas, seu cuidado específico. O termo de referência irá, portanto, concretizar esta realidade particular, através da formulação de regras para o certame. (...) Em síntese do até então mencionado, as definições anteriormente comparadas são extremamente semelhantes e revelam que o termo de referência, na sua essência, é documento da etapa interna, que, aprovado com justificativa e motivação, permitirá achar-se o custo do objeto a ser definido. Esse um dos seus vetores funcionais. Não se trata de aquilatar o simples preço da futura contratação, mas de permitir a visualização de algo mais transcendente: o custo.**” (Grifo nosso).

62 Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.

I – a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento;

II – a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição; (Grifo nosso).

Decreto Federal nº. 7.892/2013⁶³: “Art. 9º O edital de licitação para registro de preços observará o disposto nas Leis nº 8.666, de 1993, e nº 10.520, de 2002, e contemplará, no mínimo:

I – a especificação ou descrição do objeto, que explicitará o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para a caracterização do bem ou serviço, inclusive definindo as respectivas unidades de medida usualmente adotadas;

II – estimativa de quantidades a serem adquiridas pelo órgão gerenciador e órgãos participantes;”

Decreto Estadual nº. 7217/2006⁶⁴: Art. 89. O edital de licitação para registro de preços contemplará, no mínimo:

I – a especificação/descrição do objeto, definido o conjunto de elementos necessários e suficientes com nível de precisão adequado, para a caracterização do bem ou serviço, inclusive definindo as respectivas unidades de medida usualmente adotadas;

Decreto Municipal nº. 32/2005⁶⁵: “Art. 6º. Na fase preparatória do pregão, os órgãos da Administração direta, bem como as autarquias, as fundações, as empresas públicas e as entidades controladas direta e indiretamente pelo Município, remeterão previamente a Secretaria Municipal de Fazenda seus pedidos de aquisição de bens e serviços, por meio de processo administrativo, devendo este estar obrigatoriamente instruído com os seguintes elementos:

I – descrição clara, suficiente e precisa do objeto da licitação, com definição das características técnicas, vedadas especificações que, por excessivas, limitem ou frustrem a competição;” (Grifo nosso).

De mais a mais, diante da modalidade de licitação utilizada (Pregão Presencial), a especificação pormenorizada dos serviços de engenharia ou a padronização deles é requisito “sine qua non” para a regularidade do certame,

63 Regulamenta as contratações de serviços e a aquisição de bens, quando efetuadas pelo Sistema de Registro de Preços – SRP, no âmbito da Administração Pública federal.

64 Regulamenta as aquisições de bens, contratações de serviços e locação de bens móveis pelo Poder Executivo do Estado de Mato Grosso.

65 Regulamenta no âmbito do município de Várzea Grande, a utilização da modalidade Pregão denominada Pregão.

sendo obrigatória a caracterização da natureza “*comum*” dos serviços⁶⁶, como disciplina o parágrafo único do art. 1º da Lei nº. 10.520/2002, que assim dispõe:

“Art. 1º. Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei.

Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.” (Grifo nosso).

Tem-se assim, que a utilização do Pregão apenas está permitida nas hipóteses de aquisições de serviços “*comuns*”⁶⁷, o que, no presente caso, seria aferível com a delimitação do objeto no Termo de Referência⁶⁸ e com a definição qualitativa e quantitativa daquilo que a Administração pretendia adquirir com a contratação da empresa especializada no ramo da construção civil, os quais, restaram-se ausentes.

66 TCU. Processo nº. 016.340/2010-8. Acórdão nº. 2314/2010 – Plenário. Rel. Min. Raimundo Carneiro. Sessão de julgamento de 08/09/2010: “**SÚMARIO: REPRESENTAÇÃO. CONCORRÊNCIA. SERVIÇOS COMUNS DE ENGENHARIA. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. DETERMINAÇÕES. 1 – a aquisição de bens e serviços comuns, inclusive os de engenharia, deve ser promovida mediante a utilização da modalidade pregão, preferencialmente em sua forma eletrônica; 2 - a utilização de outras modalidades licitatórias somente poderá ocorrer quando for comprovada a inviabilidade da utilização do pregão; 3 - o aviso do certame licitatório deve descrever de forma clara e precisa o objeto a ser contratado a fim de se garantir o princípio da ampla competição.**”

67 Interpretando a disposição do parágrafo único do art. 1º da Lei 10.520/02, entendo que a natureza comum dos serviços consiste na identificação de elementos “*razoavelmente padronizados, que não demandem significativas exigências técnicas, nem difíceis buscas no mercado, seja do objeto, seja do universo de fornecedores*” (SANTANA, Jair Eduardo. *Pregão presencial e eletrônico: sistema de registro de preços. Manual de implementação, operacionalização e controle*. 4ª ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 75).

68 TCU. Processo nº. 013.896/2004-5. Acórdão nº. 817/2005 – 1ª Câmara. Rel. Min. Valmir Campelo. DOU, 09 maio 2005: “**5. Como se vê, a Lei nº 10.520, de 2002, não exclui previamente a utilização do Pregão para a contratação de obra e serviço de engenharia. O que exclui essas contratações é o art. 5º do Decreto 3.555, de 2000. Todavia, o item 20 do Anexo II desse mesmo Decreto autoriza a utilização do Pregão para a contratação de serviços de manutenção de imóveis, que pode ser considerado serviço de engenharia. 6. Examinada a aplicabilidade dos citados dispositivos legais, recorro que somente à lei compete inovar o ordenamento jurídico, criando e extinguindo direitos e obrigações para as pessoas, como pressuposto do princípio da legalidade. Assim, o Decreto, por si só, não reúne força para criar proibição que não esteja prevista em lei, com o propósito de regrar-lhe a execução e a concretização, tendo em vista o que dispõe o inciso IV do art. 84 da Carta Política de 1988. 7. Desse modo, as normas regulamentares que proibem a contratação de obras e serviços de engenharia pelo Pregão carecem de fundamento de validade, visto que não possuem embasamento na Lei nº 10.520, de 2002. O único condicionamento que a Lei do Pregão estabelece é a configuração do objeto da licitação como bem ou serviço comum.” (Grifo nosso).**

Neste interregno, merece ressaltar que a questão em debate não reporta à discussão sobre a natureza “*comum*” dos serviços de engenharia em geral, mas sim, a deficiência da especificação do objeto e a inobservância do regramento vigente que impõe ao Administrador Público a necessidade de demonstrar a padronização dos serviços de engenharia pretendidos com a realização da licitação na modalidade Pregão Presencial, bem como o custo individual de cada um dos serviço que será adquirido.

É sob este enfoque, que averíguo a procedência da segunda impropriedade (**GB99**), ante a não caracterização da natureza “*comum*” dos serviços de engenharia, por meio das especificações dos padrões de desempenho e de qualidade daqueles serviços, o qual é indispensável para a realização da licitação na modalidade Pregão Presencial, como informa a decisão desta Corte de Contas, na Resolução de Consulta nº. 11/2012:

Resolução de Consulta nº 11/2012. “Licitação. Pregão. Bens e serviços comuns. Regulamentação pelo ente. Possibilidade. Obras e serviços de engenharia comuns. Possibilidade. 1. Os entes federativos poderão regulamentar, por meio de decreto, os bens e serviços considerados comuns a fim de melhor atender as suas características e particularidades, desde que tal regulamentação não contrarie, extrapole ou restrinja os ditames do parágrafo único do artigo 1º da Lei nº 10.520/2002. 2. É possível a utilização do pregão para contratação de obras e serviços de engenharia comuns, assim entendidos aqueles que não demandam maiores especificações técnicas ou qualificações diferenciadas e desde que a utilização desta modalidade mais célere de licitação não comprometa a segurança e eficácia do contrato. 3. A definição de obras e serviços de engenharia comuns é casuística, devendo-se verificar se é possível estabelecer no edital padrões de desempenho e qualidade, por meio de qualificações usuais do mercado. Se, ao contrário, pelo custo e complexidade a obra ou o serviço necessitar de capacidade técnica diferenciada, não será considerado comum.”

Outro ponto importante deste apontamento específico, refere-se a adoção do tipo de licitação menor valor de BDI (Benefícios e Despesas Indiretas) para o Pregão Presencial 28/2013, incidente sobre a tabela de serviços previamente emitida pela SINFRA.

No tocante a este achado, entendo que a oferta do menor BDI não representa a escolha mais vantajosa para Administração, pelo contrário, considerando que, via de regra, os custos diretos seriam aqueles associados aos aspectos físicos do projeto de engenharia, é evidente que diante da imprecisão do objeto e dos vícios constantes no Termo de Referência, a diminuição dos benefícios experimentados pela contratada iria refletir diretamente na qualidade dos serviços prestados, o que, inclusive, restou comprovado pela equipe técnica, após a inspeção “*in loco*”, por meio das fotografias das obras executadas pela contratada, anexadas ao Relatório⁶⁹.

Aliás, através dos vícios constatados, é fácil concluir que a adoção deste critério para escolha da empresa licitante vencedora, tornou viável a realização de uma licitação com objeto indefinido, a qual licitou apenas a parte indireta do custo e não o serviço propriamente dito, restando a cargo de uma planilha de composição de preços, confeccionada por outro órgão, a previsão do custo direto do contrato, tendo esta a abrangência de diversos serviços distintos de engenharia.

Neste viés, chamo a atenção para a intenção dos defendentes na realização de um procedimento licitatório obscuro, que não distinguiu de forma clara a finalidade pretendida pela Administração municipal, tampouco o custo individualizado dos serviços de engenharia supostamente pretendidos com a realização daquele certame, desfecho este, visualizado através dos termos supratranscritos e também dos seguintes:

“8.1 As propostas deverão obedecer às especificações deste instrumento convocatório e anexo, que dele fazem part integrante. (...)

8.3 A proposta de preço deverá conter os seguintes elementos: (...)

l) O percentual do BDI, quando da execução do contrato, incidirá sobre a planilha de composição de preços da SINFRA.

m) Caso a composição do serviço não conste da planilha da SINFRA, a Secretaria da Educação, por acordo das partes e com fundamento no §3º do art. 65 da Lei nº. 8.666/93, utilizará um mix de tabelas.

69 Informações constantes no Relatório sobre a operação “camaleão” deflagrada na Prefeitura Municipal de Varzea Grande (fls. 27 a 144, doc. nº 156063/2015).

compreendendo também a planilha de custos do SINAPI e/ou preço de mercado local.” (Grifo nosso).

Diante destas constatações, averíguo, como consequência lógica das falhas destacadas anteriormente, a ocorrência da terceira impropriedade elencada nesta análise (**HB06**), tendo este achado, intrínseca relação com a imprecisão do objeto transcrito no Edital do certame, no Termo de Referência e no Contrato nº 90/2013.

Isto porquê, a despeito da obscuridade evidenciada, o objeto pactuado, a princípio, abarcaria somente serviços de engenharia e não obras de maior complexidade, as quais foram comprovadamente executadas pela contratada Carneiro e Carvalho Construtora Ltda., como consta dos dados lançados pela equipe técnica, após a inspeção “*in loco*”⁷⁰.

70 Informações constantes no Relatório sobre a operação “camaleão” deflagrada na Prefeitura Municipal de Varzea Grande (fls. 27 a 144, doc. nº 156063/2015): **Lote 1:** Reforma do Centro de Referência de Assistência Social – Bairro Santa Maria (fls. 27); Reforma da Casa de amparo as mulheres vítimas de violência, Bairro Jardim Imperador (fls. 29). Reforma do CREAS – Unidade Jardim Imperador (fls. 31). Reforma do Centro de Convivência- Bem Viver – Jardim Glória (fls. 40). Serviço de reforma no Centro de Convivência para Idoso – Bem Viver – Bairro Cristo Rei (fls. 46). **Lote 2:** Reforma da casa de artes (fls. 49); Serviços de reforma da Casa Verde (fls. 52); Reforma do muro do Cemitério São Francisco de Assis (fls. 58); Reforma do muro do Cemitério Costa Verde (fls. 60); Iluminação Natalina (fls. 63). Sistema de tratamento de afluentes (fls. 64); Cemitério do Parque do Lago/Maringá (fls. 67); Readequação da parte elétrica e civil do novo prédio - ANTIGO ABRASSA (fls. 68); Miniestádio Benedito Souza (fls. 70); Cemitério Recanto da Saudade – Bairro Primavera (fls. 72); Adequação do Ginásio Fiotão (fls. 75); Cemitério do Bairro Souza Lima (fls. 77); Reforma da Praça Aquidabam (fls. 78); Reforma do prédio da Prefeitura (fls. 81); Serviço de manutenção na nova base da guarda municipal (fls. 84); Distrito de Passagem da Conceição (fls. 87); Serviço de Terraplanagem no Bairro Ataíde Ferreira (fls. 88); Serviço de Terraplanagem no Bairro Mapin (fls. 91); Serviço de Terraplanagem no Bairro Gilson de Barros (fls. 93); Serviço de Terraplanagem no Bairro Novo Mundo (fls. 96); Serviço de Terraplanagem no Bairro Jardim Eldorado (fls. 99); Serviço de Terraplanagem na Creche Aurilia Curvo (fls. 103); **LOTE 3:** Ginásio Fiotão (fls. 106); Adequação viária na Av. Ulisses Pompeu (fls. 108); Ponto de ônibus – Jardim dos Estados (fls. 111); Serviço de demolição de tubulação existente – Bairro Potiguar (fls. 112); Reconstrução de bueiro – Jardim Glória (fls. 113); Sinalização horizontal e vertical em vários bairros (fls. 115); Reforma de ponte de madeira – Água Limpa (fls. 117); Reforma de ponte de madeira – Bairro Monte Castelo (fls. 119); Reforma de ponte de madeira na rua Iara (fls. 120); Construção de ponte de madeira – Bairro Jardim do Alá (fls. 122); Serviço de contenção de água – Jardim Glória I (fls. 124); Construção de calçada – Santa Izabel e Asa Bela (fls. 126); Reconstrução de calçada – Amália Campos (fls. 127); Execução de calçada – Bairro Jardim Imperial (fls. 129); Reforma de ponte de madeira na rua Curumim (fls. 131); Reforma de ponte de madeira na rua Tarumã (fls. 133); Reforma de ponte de madeira na Rua Belco (fls. 134); Adequação viária e iluminação pública – Bairro Boa Esperança (fls. 136); Adequação viária e iluminação pública – Avenida Arthur Bernardes (fls. 137); Adequação viária e iluminação pública – Avenida Ulisses Pompeu (fls. 139); Adequação viária e iluminação pública – Avenida Arthur Bernardes (fls. 141); Serviços de drenagem da Rua Capitão Costa (fls. 142); Serviços de drenagem da Rua Castelo Branco (fls. 144);

Sobre o tema, transcrevo a distinção jurídica que a própria Lei 8.666/93 regulamenta sobre a contratação de serviços e execução de obras, consignada nos incisos I e II do art. 6º, a qual não foi observada pelos defendentes:

“Art. 6º. Para os fins desta Lei, considera-se: (...)

I – Obra - toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação, realizada por execução direta ou indireta;

II – Serviço - toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, tais como: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionais;”

Como se verifica, a ausência de delimitação do objeto, tornou possível o desvio de finalidade na execução do Contrato nº 90/2013, o que, no caso em voga, considero extremamente danoso ao patrimônio público, em virtude da não confecção do Projeto Básico ou de qualquer outro estudo detalhado capaz de transparecer o grau de complexidade e viabilidade dos empreendimentos pretendidos pela Administração, sendo tal documentação, inclusive, obrigatória nas hipóteses de licitação para execução de obras, como determina o §2º do art. 7º da Lei 8.666/93:

“Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte seqüência:

I – projeto básico;

II – projeto executivo;

III – execução das obras e serviços. (...)

§2º. As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

I – houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;

II – existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;” (Grifo nosso).

Pois bem, sob a ótica da responsabilização dos defendentes, não vislumbro a presença de elementos suficientes para o afastamento do apenamento, pois que na medida de suas funções, todos atuaram de forma direta para a realização de um certame eivado de vícios (**GB15**), que resultou na contratação ilegal de uma prestação de serviço não abrangida pelo adequado

procedimento licitatório (**GB99**), tampouco prevista nos termos do contrato (**HB06**), tendo tais ocorrências a aquiescência dos Secretários Municipais de Administração, de Infraestrutura, de Promoção Social e de Assistência Social⁷¹, do elaborador do Termo de Referência, da Pregoeira do referido certame e do Gestor, que, no caso em voga, também era o Ordenador de despesas.

Quanto a este aspecto, merece destacar que a responsabilidade do Sr. Hercules de Paula Carvalho incide unicamente na irregularidade relativa à falha na descrição do objeto (**GB15**), já que seu papel se restringiu apenas na elaboração do Termo de Referência nº. 14/2013.

De igual modo, tem-se a responsabilização do Sr. Silvio Aparecido Fidelis, Secretário de Assistência Social, que, em razão de sua anuência na validação dos termos pactuados e da execução dos serviços, sem a confecção dos respectivos Projetos Básicos, somente repercutiu sobre a impropriedade atinente ao desvio de finalidade da execução do Contrato (**HB06**)⁷².

Nesta seara, é importante pontuar, que a responsabilização do Gestor se revela tanto na homologação do processo licitatório⁷³, como nos atos inerentes ao exercício de sua função, que, a frente da Prefeitura Municipal de Várzea Grande-MT e por meio de seu poder discricionário, delegou competências aos demais defendentes, elegendo-os para a realização daquela Licitação, sem proceder o devido acompanhamento e supervisão dos atos administrativos subsequentes, os quais foram efetuados pelos agentes delegatários, o que era necessário para garantir o controle de legalidade pela autoridade delegante, principalmente, em razão da vultosa quantia estipulada para o adimplementos dos serviços contratados (R\$ 10.500.000,00)⁷⁴.

71 Documento Digital nº. 149988/2014, fls. 29.

72 Documento Digital nº. 149988/2014, fls. 75.

73 Documento Digital nº. 149988/2014, fls. 14 e 15.

74 Resolução Normativa TCE-MT 14/2007 (RITCEMT): “**Art. 189.** *As contas serão julgadas de acordo com os elementos constantes dos autos e demais provas obtidas através de auditorias e inspeções, assegurados ao responsável o contraditório e a ampla defesa. (...) § 3º. A delegação de competência de atos administrativos, incluindo os de ordenação de despesas, não isenta o gestor delegante de responsabilidade*”

Com efeito, em consonância ao entendimento ministerial, **aplico multa no valor de 11 UPF's/MT** a cada um dos responsáveis, senhores Wallace dos Santos Guimarães, Gonçalo Aparecido Barros, Celso Alves Barreto Albuquerque, Mariuso Damião Ferreira, Hércules de Paula Carvalho e Sra. Luciana Martiniano de Souza, em razão da irregularidade grave com classificação **GB15**, com fulcro na alínea “a” do inciso II do art. 6º da Resolução Normativa TCE-MT 17/2010.

De igual modo, em identidade de raciocínio com o *Parquet* de Contas, **aplico multa no valor de 11 UPF's/MT** a cada um dos responsáveis, senhores Wallace dos Santos Guimarães, Gonçalo Aparecido Barros, Celso Alves Barreto Albuquerque, Mariuso Damião Ferreira e Sra. Luciana Martiniano de Souza, em razão da irregularidade grave com classificação **GB99**, com fulcro na alínea “a” do inciso II do art. 6º da Resolução Normativa TCE-MT 17/2010.

Na mesma linha, comungo da conclusão preconizada pelo *Parquet* de Contas, a respeito da irregularidade grave com classificação **HB06**, razão pela qual, **aplico multa no valor de 11 UPF's/MT** a cada um dos responsáveis, senhores Wallace dos Santos Guimarães, Gonçalo Aparecido Barros e Silvio Aparecido Fidelis, com fulcro na alínea “a” do inciso II do art. 6º da Resolução Normativa TCE-MT 17/2010.

Irregularidade de Responsabilidade solidária: Sr. Wallace dos Santos Guimarães – Ordenador de Despesas; Sra. Luciana Martiniano de Souza – Pregoeira do Pregão Presencial nº 28/2013;

Irregularidade GB17. Ocorrências de irregularidades relativas às exigências de qualificação técnica das licitantes (art. 30 da Lei 8.666/1993).

Item 1.1.5 – Alegada fraude na fase de habilitação técnica.

Item 1.1.6 – Qualificação técnica.

No que tange a este apontamento, constato que, em um curto período de tempo (07 meses), a contratada efetuou diversas alterações em seu contrato social para amoldar as características da empresa aos requisitos essenciais à Habilitação, previstos nos termos no edital do Pregão Presencial nº 28/2013, passando de um comércio varejista de calçados, para uma sociedade empresária denominada “*Carneiro Carvalho Construtora Ltda.*”, capacitada à execução de obras e à realização de serviços de engenharia em geral.

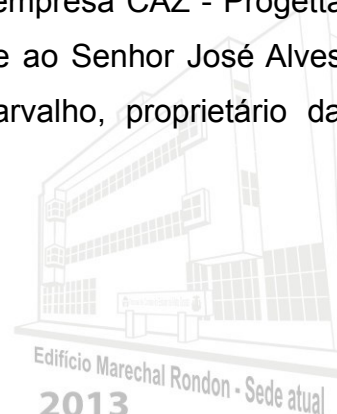
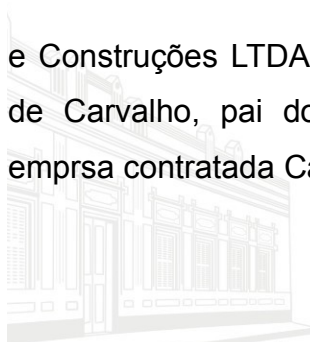
Não obstante os inquestionáveis indícios de fraude que permeiam a presente irregularidade, observados através deste exíguo lapso temporal, constato dos autos, que, na fase de habilitação, a empresa Carneiro Carvalho Construtora Ltda. logrou êxito em comprovar a qualificação necessária à prestação dos serviços licitados, por meio de Atestados de capacidade técnica emitidos pelas empresas COEL – Companhia de Obras de Engenharia Ltda. EPP e CAZ – Progetta e Construções Ltda. ME, juntamente com a certidão do CREAMT, motivo porquê, fora considerada a vencedora do certame.

Pois bem, analisando os elementos probatórios acostados, visualizo que, muito embora a empresa contratada tenha utilizado de atestados válidos para garantir sua capacidade técnica, consta da peça exordial⁷⁵ e do Relatório Conclusivo da inspeção “*in loco*”⁷⁶, dados capazes de flexibilizar a conclusão sobre a regularidade daquelas certidões, senão vejamos:

a) Quanto ao atestado fornecido pela empresa CAZ - Progetta e Construções LTDA, averigui que essa empresa pertence ao Senhor José Alves de Carvalho, pai do Senhor José Henrique Carneiro Carvalho, proprietário da empresa contratada Carneiro Carvalho Construtora Ltda.

75 Documento Digital nº. 149708/2014.

76 Documento Digital nº. 156063/2015.



b) O atestado fornecido pela empresa COEL – Companhia de Obras de Engenharia Ltda. EPP afirma que a empresa Carneiro Carvalho Construtora Ltda. executou uma obra no valor de R\$ 50.000,00 na zona rural de um município localizado à distância aproximada de 650km da sede da empresa em Várzea Grande-MT, tendo a finalização dos serviços ocorrido no prazo de 2 meses e 22 dias.

c) No período de 03 (três) meses, correspondente ao início da responsabilidade técnica do Engenheiro Civil Darci Lovato contratado pela empresa Carneiro Carvalho Construtora Ltda. e a Sessão Pública do Pregão Presencial nº. 28/2013, a referida empresa realizou obras/serviços de engenharia capazes de atender todos os requisitos de qualificação técnica estabelecidos nos termos do edital.

A despeito destes indícios de fraude, tem-se ainda a não comprovação da qualificação econômico-financeira da empresa, exigência prevista no subitem 12.5.10 do referido edital, com respaldo na regra consignada no inciso III do art. 27⁷⁷ e nos parágrafos 2º e 3º do art. 31⁷⁸ da Lei 8.666/93.

Meu entendimento, consubstancia-se na análise dos balanços da contabilidade geral da empresa Carneiro e Carvalho Construtora Ltda., especificamente, no balancete analítico⁷⁹, que discriminou um Patrimônio Líquido no exercício de 2012 de apenas R\$ 430.084,73, sendo este saldo insuficiente para

77 “**Art. 27.** Para a habilitação nas licitações exigir-se-á dos interessados, exclusivamente, documentação relativa a: (...) **III** – qualificação econômico-financeira;”

78 “**Art.31.** A documentação relativa à qualificação econômico-financeira limitar-se-á a: (...) **§2º.** A Administração, nas compras para entrega futura e na execução de obras e serviços, poderá estabelecer, no instrumento convocatório da licitação, a exigência de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo, ou ainda as garantias previstas no §1º do art. 56 desta Lei, como dado objetivo de comprovação da qualificação econômico-financeira dos licitantes e para efeito de garantia ao adimplemento do contrato a ser ulteriormente celebrado. **§3º** O capital mínimo ou o valor do patrimônio líquido a que se refere o parágrafo anterior não poderá exceder a 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação, devendo a comprovação ser feita relativamente à data da apresentação da proposta, na forma da lei, admitida a atualização para esta data através de índices oficiais.”

79 Documento Digital nº. 149987/2014, fls. 127.

comprovar uma capacidade econômico-financeira compatível com o compromisso assumido no exercício de 2013, na ordem de R\$ 10.500.000,00.

Posto isto, vale ressaltar que todos os laudos, inclusive, aquele sobre os índices de liquidez da empresa⁸⁰, contemplavam atesto de profissional técnico da área, o que, certamente, afasta por completo a responsabilidade dos defendentes pela inobservância da fragilidade dos atestados apresentados na fase de habilitação pela empresa contratada.

Todavia, comungo do entendimento propalado pelo *Parquet* de Contas a respeito da responsabilização da empresa Carneiro e Carvalho Construtora Ltda. pela ocorrência do achado, uma vez que, na modalidade Pregão, a habilitação do licitante vencedor ocorre após a definição da melhor proposta, sendo inquestionável, portanto, a assunção de responsabilidade, diante da participação do certame, mesmo sem conter a regular qualificação para tanto.⁸¹

Neste interregno, concluo que a apresentação daqueles documentos pelo representante da empresa, evidenciou fraude na fase de habilitação do Pregão Presencial nº. 28/2013, o que conduz, por consequência, na declaração da inidoneidade da empresa Carneiro e Carvalho Construtora Ltda. para participação de quaisquer licitações públicas estaduais ou municipais, no período de 05 (cinco) anos, conforme disciplina o art. 41 Lei Complementar 269/2007 e o art. 295 da Resolução Normativa TCE-MT nº. 14/2007, senão vejamos:

Lei Complementar 269/2007: *“Art. 41 Comprovada a ocorrência de fraude à licitação, o Tribunal declarará o licitante fraudador inidôneo para participar de licitações públicas por até 05 (cinco) anos.”*

80 Documento Digital nº. 149987/2014, fls. 137.

81 JACOBY, Jorge Ulisses. Sistema de Registro de Preços e Pregão. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2006, p.664: *“É comum e decerto modo até natural que a habilitação do pregão venha merecendo menor exame por parte da equipe de apoio, porque o próprio licitante nessa modalidade passou a assumir, sob as penas da lei, a responsabilidade por estar em situação regular, encerrando a aventura de participar da licitação na expectativa de que a irregularidade não fosse descoberta.”*

Resolução Normativa TCE-MT nº. 14/2007: *“Art. 295. Comprovada a ocorrência de fraude em licitação, o Tribunal Pleno ou Câmara, declarará a inidoneidade do licitante fraudador para participar, por até 05 (cinco) anos, de licitação na administração pública estadual e municipal, nos termos do art. 41 da Lei Complementar nº. 269/2007.”*

Concernente a este ponto em especial, destaco que, muito embora, no transcorrer do processo, a equipe técnica tenha delimitado a responsabilização deste achado apenas ao Gestor e à Pregoeira, na fase inicial da demanda processual, o Sócio proprietário da empresa Carneiro e Carvalho Construtora Ltda. foi devidamente citado para apresentar defesa a respeito desta falha, momento em que pugnou pela improcedência da impropriedade, sob o fundamento de que não teria fraudado a fase de habilitação do Pregão Presencial nº 28/2013 (fls. 05, doc. nº. 184002/2014).

Por tal motivo, mesmo que porventura surja eventual argumento quanto a uma possível afronta aos princípios constitucionais do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório, friso que tal lógica argumentativa não prospera, já que o responsável pela empresa apresentou defesa sobre os fatos elencados nesta impropriedade.

Neste sentido, afasto a responsabilização do Gestor e da Pregoeira pela ocorrência da irregularidade, deixando de aplicar a multa correlata a procedência do achado, para **propor** ao egrégio Tribunal Pleno a **declaração da inidoneidade da empresa Carneiro e Carvalho Construtora Ltda. pelo prazo de 05 (cinco) anos**, com fulcro no art. 41 Lei Complementar 269/2007 e no art. 295 da Resolução Normativa TCE-MT nº. 14/2007, bem como **determino** o encaminhamento dos autos ao Ministério Público Estadual para apuração das responsabilidades, na confecção de declarações falsas para atestar a Qualificação Técnica e Econômica da empresa, à luz do que dispõe a legislação pertinente.

Irregularidade de Responsabilidade solidária: Sr. Wallace dos Santos Guimarães – Ordenador de Despesas; Sr. Hércules de Paula Carvalho – Fiscal da Obra; Sr. Cláudio Adalberto Salgado – Fiscal da Obra.

Irregularidade HB10. Ocorrências de irregularidades nas alterações e/ou atualização do valor contratual (art. 57, art. 65 c/c arts. 40, IX, 55, III da Lei 8.666/1993).

Item 1.3.5.3 – Valor do Contrato corrigido indevidamente no montante de R\$ 167.661,58.

Irregularidade de Responsabilidade solidária: Sr. Hércules de Paula Carvalho – Fiscal da Obra; Sr. Cláudio Adalberto Salgado – Fiscal da Obra.

Irregularidade HB15. Ineficiência no acompanhamento e fiscalização da execução contratual pelo representante da Administração especialmente designado (art. 67 da Lei 8.666/1993).

Item 1.3.5.1 – Serviços medidos e não executados ou executados em desacordo com a planilha de medição no valor de R\$ 1.202.109,79.

Compulsando os autos, averíguo que ambos os achados (**HB10**, **HB15**) versam sobre falha na medição dos serviços executados pelos Fiscais de Obra, motivo pelo qual, passo a apreciação deles de forma conjunta.

No que tange ao primeiro apontamento (**HB10**), constato, a partir do Relatório emitido após a inspeção “*in loco*” pela equipe técnica⁸², que, no período inferior a um ano da vigência do Contrato nº. 90/2013, os fiscais responsáveis pela elaboração da medição dos serviços prestados e dos respectivos preços, efetuaram a alteração dos valores, em virtude da atualização mensal da planilha SINAPI⁸³, a qual foi utilizada para definição dos custos unitários dos serviços, tendo empregado como critério de referência, o mês correspondente à execução dos trabalhos pela empresa contratada e não o período relativo à realização da licitação (setembro/2013).

Posto isto, cumpre-me repisar que o referido pacto apenas fixou o percentual do BDI experimentado pela empresa vencedora, omitindo-se quanto ao critério que seria utilizado para definir a variação dos preços dos insumos e dos serviços na fase da execução contratual.

82 Documento Digital nº. 156063/2015, fls. 148.

83 Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil.

Sendo assim, muito embora tenha ocorrido a alteração dos valores naquelas medições, em razão da atualização mensal do SINAPI, o referido termo não mencionou qualquer dispositivo referente à metodologia de aferição de tais valores.

Deste modo, entendo que a manutenção deste achado apenas se fundamentaria, em virtude da fragilidade dos termos pactuados no contrato, que não estabeleceu o custo unitário dos serviços, o que já foi objeto de impropriedade específica detidamente analisada anteriormente.

Aliás, mesmo diante deste fundamento, a ocorrência da questionada alteração contratual, pressupõe, a princípio, a existência de dispositivo ou cláusula relativa à fixação dos custos e o mês de referência incidente sobre a planilha do SINAPI, o que não é o presente caso.

Por tais motivos, vislumbro a incidência de elementos preponderantes que afastam a responsabilização dos defendentes e o conseqüente apenamento, motivo porquê, concluo pelo **afastamento** desta impropriedade.

Quanto ao segundo apontamento (**HB15**), concernente à ineficiência na medição dos serviços executados, saliento que a obrigatoriedade da designação de um servidor específico para desempenhar a efetiva fiscalização e o regular acompanhamento da execução dos contratos, decorre do regime jurídico dos contratos administrativos adotado pelo ordenamento administrativo vigente, o qual impõe tal dever como prerrogativa a todos os órgãos e entes pertencentes a Administração Pública⁸⁴, com o escopo de tutelar o erário.

A propósito, objetivando conceder efetividade àquela prerrogativa, o legislador infraconstitucional atribuiu natureza cogente ao

⁸⁴ Lei 8.666/93, Art. 58. *O regime jurídico dos contratos administrativos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de: (...) III - fiscalizar-lhes a execução;*

acompanhamento e fiscalização dos contratos⁸⁵, como informa o *caput* do art. 67 da Lei 8.666/93:

“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.” (Grifo nosso).

Como se verifica, o ônus que recai sobre os defendentes, não se limitava apenas a uma fiscalização formal dos contratos, mas tinha o condão de consubstanciar a aferição da execução das atividades pela contratada e o preço correspondente ao serviço efetuado, o que, inclusive, serve de amparo na fase da liquidação da despesa, no momento do adimplemento da obrigação contratual.

Tem-se assim, que a confecção dos relatórios pelos fiscais, especificamente designado para aquela finalidade, é instrumento também de controle dos gastos realizados a favor das empresas contratadas⁸⁶.

Feita tais considerações, não vislumbro qualquer fundamento para o afastamento da impropriedade, tampouco do conseqüente apenamento aos responsáveis, uma vez que não fora apresentada a discriminação detalhada dos serviços prestados pela empresa contratada, o que seria fundamental para comprovar o respeito ao bem jurídico tutelado pelo mencionado art. 67 da Lei 8.666/93⁸⁷.

85 FILHO, Marçal Justen. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 14ª ed. São Paulo: Dialética, 2010, p. 811: **“O regime de Direito Administrativo atribui à administração o poder-dever de fiscalizar a execução do contrato (art. 58,III). Compete à Administração designar um agente seu para acompanhar diretamente a atividade do outro contratante. O dispositivo deve ser interpretado no sentido de que a fiscalização pela Administração não é mera faculdade assegurada a ela. Trata-se de um dever, a ser exercitado para melhor realizar os interesses fundamentais. Parte-se do pressuposto, inclusive, de que a fiscalização induz o contratado a executar de modo mais perfeito os deveres a ele impostos.”** (Grifo nosso).

86 TCU. Acórdão nº 226/2009 – Plenário. Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues: **“O registro da fiscalização, na forma prescrita em lei, não é ato discricionário. É elemento essencial que autoriza as ações subsequentes e informa os procedimentos de liquidação e pagamento dos serviços. É controle fundamental que a administração exerce sobre o contratado. Propiciará aos gestores informações sobre o cumprimento do cronograma das obras e a conformidade da quantidade e qualidade contratadas e executadas (...).”**

87 Boletim de Jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, ano 2, nº 15, maio de 2015, p.06; Contas de Gestão. Relator: Conselheiro Valter Albano. Processo nº 1.597-0/2014. Acórdão nº 1.716/2015 – Tribunal Pleno. 1.1) Contrato. Fiscal de contrato. Falta de efetividade na fiscalização dos

Alias, os elementos probatórios levantados pela equipe técnica, tornam evidente a existência de falha na fiscalização dos serviços pelos defendentes, com a medição de serviços não executados e de outros realizados em desacordo com a planilha de medição (fls. 148 e 149, doc. nº. 156063/2015).

Assim sendo, em consonância ao entendimento ministerial, **aplico multa no valor de 11 UPF's/MT** a cada um dos responsáveis, senhores Hércules de Paula Carvalho e Cláudio Adalberto Salgado, em razão da irregularidade grave com classificação **HB15**, com fulcro na alínea “a” do inciso II do art. 6º da Resolução Normativa TCE-MT 17/2010.

Irregularidade de Responsabilidade solidária: Sr. Wallace dos Santos Guimarães – Ordenador de Despesas; Sr. Hércules de Paula Carvalho – Fiscal da Obra; Sr. Cláudio Adalberto Salgado – Fiscal da Obra; Sr. José Henrique Carneiro Carvalho – Sócio Proprietário da empresa Carneiro Carvalho Construtora Ltda.

Irregularidade JB99. Irregularidade referente à despesa, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº. 17/2010 TCE-MT. Superfaturamento por inexecução de serviços obras/serviços não executados ou executados em quantidade inferior à contratada.

Item 1.1.8 – Fraude na execução contratual – possível superfaturamento nas medições (liquidação da despesa);

Item 1.3.5.2 – Pagamentos efetuados de despesas referentes a serviços não executados ou executados em desacordo com a planilha de medição;

Quanto a esta impropriedade, verifico que os responsáveis pelas medições das obras, não aferiram corretamente a execução contratual, o que resultou no pagamento indevido de R\$ 1.019.879,31 à empresa Carneiro Carvalho Construtora Ltda., em virtude de falha na fase da liquidação das despesas.

contratos. Proporcionalidade do número de fiscais. Comprovação da atuação dos fiscais por meio de relatório detalhado. 1. Existindo relatórios de fiscalização para todos os contratos firmados pela administração, a designação de somente um servidor para acompanhar e fiscalizar todos os instrumentos não é suficiente para se concluir que houve falta de efetividade no controle dos contratos, sendo necessária a evidenciação do real prejuízo decorrente dessa situação para configuração da irregularidade. 2. O número de servidores designados como fiscal de contratos deve ser proporcional à quantidade dos instrumentos firmados pela administração. 3. A efetiva atuação dos fiscais de contratos deve ser comprovada por meio de relatórios de acompanhamento da execução contratual que contemplem informações detalhadas sobre a execução do objeto de cada instrumento.”(Grifo nosso).

Minha conclusão tem respaldo nos dados constantes do Relatório confeccionado após a inspeção “*in loco*” pela equipe técnica⁸⁸, que evidenciou a ocorrência dos equívocos na medição dos serviços dos lotes 1, 2 3 do Contrato nº 90/2013, na ordem de R\$ 1.202.109,79.

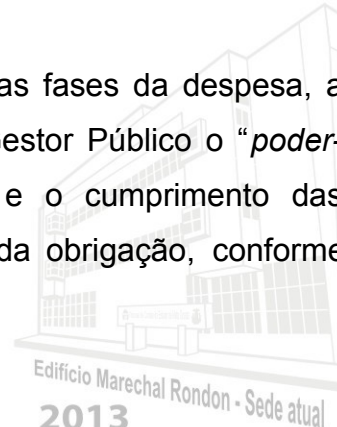
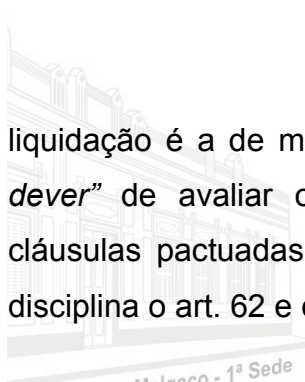
Deste montante, apenas foi autorizado o pagamento de R\$ 1.019.879,31, restando ausente a liquidação de R\$ 182.231,48, como se infere dos seguintes quadros:

Lote	Contrato	Medição	% medido	Liquidação	A liquidar
1	1.500.000,00	1.077.271,95	71,81%	1.035.500,52	41.771,43
2	6.000.000,00	2.027.808,49	33,79%	2.027.808,49	0,00
3	3.000.000,00	2.024.828,49	67,49%	1.884.368,44	140.460,05
Total	10.500.000,00	5.129.908,93	48,85%	4.947.677,45	182.231,48

Lote	Medição	Serviços não executados ou executados em desacordo com a planilha de medição
1	1.077.271,95	322.641,50
2	2.027.808,49	586.492,35
3	2.024.828,49	292.975,94
Total	5.129.908,93	1.202.109,79

Diante destes elementos, denoto que a ocorrência da falha sobre as medições repercutiu diretamente nos processos de dispêndios, ensejando na autorização de pagamentos sem a comprovação da execução dos serviços, o que, por consequência, resultou em um dano ao erário no valor de R\$ 1.019.879,31.

Posto isto, vale ressaltar que, dentre as fases da despesa, a liquidação é a de maior importância, pois que impõe ao Gestor Público o “*poder-dever*” de avaliar objetivamente a execução contratual e o cumprimento das cláusulas pactuadas, para a realização do adimplemento da obrigação, conforme disciplina o art. 62 e o inciso III do §2º do 63 da Lei 4.320/64:



“Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito. (...)

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base: (...)

III – os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.” (Grifo nosso).

Corroborando com meu raciocínio, aduz José Maurício Conti⁸⁹:

“A fase de liquidação da despesa pública acaba se tornando 'chave' em todo o desenrolar do processo, pois nela é que se verifica toda a documentação comprobatória, desde a autorização da reserva de valores na dotação orçamentária, visando ao atendimento de um anseio social reputado necessidade pública. Assim sendo, haverá a avaliação do efetivo cumprimento daquilo que ficou fixado entre as partes, no que concerne aos seus respectivos direitos e deveres, a fim de viabilizar a ulterior solvência da obrigação mediante o pagamento do numerário anteriormente apurado.”

Assim, constato a procedência da impropriedade, em razão da inobservância da normas de natureza cogente (arts. 62 e 63 da Lei 4.320/64), as quais regulamentam o processo de despesa na Administração Pública, tendo tal falha ensejado na realização de pagamentos irregulares e no efetivo prejuízo aos cofres do município.

Neste interregno, cumpre-me esclarecer que, o achado em comento, não trata de superfaturamento, o qual somente seria verificado na hipótese de realização de pagamentos com valores acima daqueles quantificado no objeto do contrato⁹⁰, o que não é o presente caso, até porquê, o termo pactuado não quantificou o custo dos serviços, tampouco discriminou o preço individualizado de cada um deles.

89 CONTI, José Mauricio. Orçamentos Públicos. 2ª ed. rev. atualizada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010, p.212.

90 TCU. Processo nº. 018.112/2004-0. Acórdão nº. 310/2006 – Plenário. Relator Ministro Ubiratan Aguiar. Data da Sessão de Julgamento: 15/03/2006.

Todavia, não obstante a denominação dada à falha elencada, é certo que, no caso em voga, os valores despendidos pela Administração ocorreram sem a contraprestação da contratada, o que configurou o enriquecimento sem causa experimentado pela empresa Carneiro Carvalho Construtora Ltda., em detrimento ao erário.

Destarte, sob a ótica da responsabilização dos defendentes, constato que esta se mostra inafastável a todos, já que caberia a cada um deles, no exercício de suas funções, a responsabilidade pela averiguação das prestações dos serviços, seja no momento da fiscalização da execução contratual, seja na fase da liquidação da despesa.

Deste modo, muito embora a função de Ordenador de Despesa compreenda todos os atos que resultem em emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimimento ou dispêndio de recursos⁹¹, é evidente a responsabilização dos fiscais, uma vez que caberia a eles, a competência pela correta medição dos serviços prestados, o que não foi feito.

Igualmente, entendo quanto à imputação dos fatos ao Gestor, pois que, no papel de Ordenador de Despesa, detinha a responsabilidade pela regularidade da liquidação das despesas, avaliando a correspondente contraprestação dos serviços na realização dos pagamentos.

Outrossim, é a responsabilização do Sócio Proprietário da empresa Carneiro Carvalho Construtora Ltda. pela ocorrência da impropriedade, uma vez que, em face dos equívocos nas medições, acabou percebendo vantagens indevidas por serviços não realizados, o que claramente caracteriza o locupletamento ilícito com dinheiro público.

91 Decreto-lei 200/67, Art. 80, §1º “Art. 80. (...) § 1º **Ordenador de despesas é toda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimimento ou dispêndio de recursos da União ou pela qual esta responda.**” (Grifo nosso).

Pois bem, ante os elementos de fatos e probatórios noticiados, chamo a atenção para a necessidade de restituição dos valores correspondentes ao montante despendido irregularmente pela Administração Pública do município, nos pagamentos à empresa Carneiro Carvalho Construtora Ltda.

Sendo assim, condeno os defendentes a restituírem aos cofres públicos o valor de R\$ 1.019.879,31, de forma cumulativa a imposição da multa, como preconiza o §2º do art. 189 da Resolução Normativa TCE-MT 14/2007 e o inciso II do art. 70 da Lei Complementar 269/2007, nos seguintes termos:

“Art. 189. (...)

§ 2º. Para fins de ressarcimento de valores ao erário, é pessoal a responsabilidade do gestor e de qualquer pessoa, que pratique ato ou fato em nome da administração pública respectiva, respeitados em todos os casos, o contraditório e a ampla defesa.” (Resolução Normativa TCE-MT 14/2007)

“Art. 70. O Tribunal de Contas do Estado, em todo e qualquer processo de sua competência em que constatar irregularidades poderá, observado o devido processo legal, aplicar, **cumulativamente, as seguintes sanções e medidas:**

I. multa;

II. restituição de valores e impedimento para obtenção de certidão liberatória;” (Lei Complementar 269/2007).

No entanto, deixo de aplicar a multa de 10% sobre o valor do dano ao erário, como autoriza o inciso I do art. 5º da Resolução Normativa TCE-MT 17/2010, pois entendo que a imposição da multa de forma cumulada com a determinação, são suficientes para o apenamento dos responsáveis.

Neste ponto em específico, insta salientar que a responsabilidade sobre prejuízo ao erário na ordem R\$ 1.019.879,31, não incide em sua integralidade sob os Fiscais da obra, haja vista que, apenas R\$ 453.038,10 são decorrentes de equívoco nas medições realizadas pelo engenheiro civil Cláudio Adalberto Salgado (CREA/MT 023615), sendo o numerário remanescente (R\$ 566.840,21) correspondente à falha na fiscalização exercida pelo engenheiro civil Hércules de Paula Machado (CREA/MT 022185).

No tocante a esta condenação da restituição dos valores, considero, como medida de equidade, que a data do fato gerador para o cálculo da atualização e correção monetária, é aquela da última medição dos serviços decorrentes do Contrato nº. 90/2013, a qual ocorreu em 22/08/2014⁹².

Por último, considerando que os achados assinalados remetem a ocorrência de vícios insanáveis, tanto no Pregão Presencial nº 28/2013 – Ata de Registro de Preço nº 32/2013, como também no Contrato nº. 90/2013, concluo pela **determinação** à atual gestão, para que **declare a nulidade do certame e de todos os atos posteriores subsequentes**, sob os fundamentos já devidamente consignados, além daqueles constantes do Julgamento Singular 1393/JCN/2014, que concedeu a suspensão da execução contratual, os quais, aqui ratifico.

Com efeito, em consonância ao entendimento ministerial, aplico multa no valor de 11 UPF's/MT a cada um dos responsáveis, senhores Wallace dos Santos Guimarães, Hércules de Paula Carvalho, Cláudio Adalberto Salgado e José Henrique Carneiro Carvalho, em razão da irregularidade grave com classificação JB99, com fulcro na alínea “a” do inciso II do art. 6º da Resolução Normativa TCE-MT 17/2010, bem como **determino**:

a) aos senhores **Hércules de Paula Machado, Wallace dos Santos Guimarães e José Henrique Carneiro Carvalho**, que restituam aos cofres públicos, de forma solidária e com recursos próprios, o valor de **R\$ 566.840,21** (quinhentos e sessenta e seis mil, oitocentos e quarenta reais e vinte e um centavos), em virtude do dano causado por despesa ilegal, com supedâneo no inciso II do art. 70 e o caput do art. 80 da Lei Complementar 269/2007, considerando como fato gerador a data de 22/08/2014, conforme dados constantes na fls. 99 do

92 Informação obtida a partir do Relatório da Secretaria de Controle Externo de Obras e Serviços de engenharia, a qual se refere à 24ª medição do Lote 2 do Contrato nº. 90/2013, realizada no serviço de terraplanagem no Bairro Jardim Eldorado (fls. 99, doc. nº. 156063/2015).

Relatório Técnico da Secretaria de Controle Externo de Obras e Serviços de Engenharia (doc. n.º 156063/2015).

b) aos senhores **Cláudio Adalberto Salgado, Wallace dos Santos Guimarães e José Henrique Carneiro Carvalho**, que restitua aos cofres públicos, de forma solidária e com recursos próprios, o valor de **R\$ 453.038,10** (quatrocentos e cinquenta e três mil e trinta e oito reais e dez centavos), em virtude do dano causado por despesa ilegal, com supedâneo no inciso II do art. 70 e o caput do art. 80 da Lei Complementar 269/2007, considerando como fato gerador a data de 22/08/2014, conforme dados constantes na fls. 99 do Relatório Técnico da Secretaria de Controle Externo de Obras e Serviços de Engenharia (doc. n.º 156063/2015).

Ainda quanto a este ponto, enfatizo que os prejuízos não se tornaram maiores em razão de medida cautelar requerida pelo Ministério Público de Contas, na pessoa do Procurador-Geral Gustavo Deschamps, por mim deferida e homologada por este Tribunal Pleno, que resultou na suspensão da execução do aludido contrato, ensejando ainda a realização de trabalho em parceria com o Grupo de Combate ao Crime Organizado do Ministério Público Estadual – GAECO, com a deflagração de medidas no âmbito judicial, por meio da operação denominada “Camaleão”, a qual se alicerçou nos levantamentos técnicos deste Tribunal, com destaque para atuação da SECEX de Obras e Serviços de Engenharia.

Diante dos fundamentos explicitados, em cumprimento ao art. 1º, inciso XV, da Lei Complementar nº 269/2007, acolho parcialmente o Parecer Ministerial nº **7.586/2015**, subscrito pelo Procurador de Contas Getúlio Velasco Moreira Filho e **VOTO** no sentido de **Conhecer e julgar procedente a Representação de Natureza Interna, com aplicação de multa, condenação à restituição de valores e determinações legais**, na forma explicitada na parte dispositiva deste Voto.

Em análise final de toda a apuração constante nos autos, extraio a ocorrência de irregularidades graves, que comprometeram preponderantemente a gestão do **Sr. Wallace dos Santos Guimarães**, o qual esteve a frente da Prefeitura Municipal de Várzea Grande-MT, como Prefeito e Ordenador de Despesa, entre os exercícios de 2013 e 2014.

Tal conclusão, consubstancia-se através dos achados mantidos nestas Contas e, principalmente, daqueles evidenciados na Representação de Natureza Interna apensada a este julgamento, os quais comprovaram a utilização irregular do erário municipal, em desrespeito a legislação financeira, que impõe o respeito aos princípios da eficiência e da economicidade, como pressupostos para a Responsabilidade da Gestão Fiscal⁹³.

Dentre as irregularidades que fundamentam meu entendimento, destaco as falhas detectadas no Pregão Presencial nº 28/2013 – Ata de Registro de Preço nº 32/2013 e também aquelas lançadas sob a execução do Contrato nº. 90/2013, as quais expuseram a realização de um certame com objeto indefinido, que resultou na contratação ilegal de uma prestação de serviço não comportada pelo procedimento licitatório, tampouco prevista nos termos pactuados, com nítido desvio de finalidade.

Sob este enfoque, chamo a atenção para os pagamentos indevidos, sem a comprovação da contraprestação pela empresa contratada, a qual resultou em um dano ao erário no valor total de R\$ 1.019.879,31.

93 Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000): “**Art.1º (...)** §1º ***A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.***” (Grifo nosso).

Com base nestes elementos, vislumbro a incidência do artigo 194 do Regimento Interno do TCE/MT, sobre a apreciação destas Contas Anuais de Gestão, que assim dispõe:

***“Art. 194 As contas serão julgadas irregulares quando comprovadas quaisquer das seguintes ocorrências:
I – grave infração à norma legal ou regimental;
II – dano ao erário, mesmo que culposo, decorrente de ato de gestão ilegal ou ilegítimo.”*** (Grifo nosso)

Sendo assim, ante o grau de gravidade das irregularidades e a existência de dano ao erário, em uma análise global, as Contas Anuais de Gestão da Prefeitura Municipal de Várzea Grande-MT, referentes ao exercício de 2014, reclamam o **juízo de julgamento pela irregularidade**, além da condenação à restituição de valores ao erário, aplicação de multas e expedição de determinações.

Em face de todo o exposto, **ACOLHO PARCIALMENTE** o Parecer Ministerial nº 7.586/2015 subscrito pelo Procurador de Contas **Getúlio Velasco Moreira Filho** e **VOTO**, no sentido de **julgar IRREGULARES as Contas Anuais de Gestão da PREFEITURA MUNICIPAL DE VÁRZEA GRANDE-MT, relativas ao exercício de 2014, sob a gestão do Prefeito, Sr. Wallace dos Santos Guimarães**, neste ato representados pelos procuradores Sr. Hélio Nishiyama (OAB/MT nº. 12.919) e Sr. João Carlos Polisel (OAB/MT nº. 12.909), com fundamento no 23 da Lei Complementar Estadual nº 269/07 (Lei Orgânica do TCE/MT) c/c art. 194, incisos I, II e V do RITCE-MT.

Voto, ainda, no sentido de:

a) **DETERMINAR**, com fulcro no §2º do art. 155 da Resolução Normativa TCE-MT nº 14/2007, a instauração da **Tomada de Contas Ordinária**, objetivando a apuração da legalidade na elevação dos valores e na prorrogação da vigência dos contratos, todos devidamente discriminados nas fls. 17 deste Voto, bem

como a quantificação de eventual dano, com a identificação individualizada de possíveis responsáveis (irregularidade 5 – **HB10**);

b) APLICAR MULTA ao Gestor, Sr. Wallace dos Santos Guimarães no valor de **55 UPF's/MT** (irregularidades 2, 4, 5, 8 e 12), conforme dosimetria abaixo:

b.1) **11 UPF's/MT** (irregularidade 2) nos termos do artigo 75, inciso III, da Lei Complementar nº 269/2007, artigo 289, inciso II, do Regimento Interno TCE-MT e artigo 6º, inciso II, alínea “a”, da Resolução Normativa TCE/MT nº 17/2010, em decorrência da irregularidade de natureza **GRAVE – DB02**: *“não adoção de providências para a instituição de tributação do ISSQN devido na prestação dos serviços de registros públicos, cartorários e notariais”;*

b.2) **11 UPF's/MT** (irregularidade 4) nos termos do artigo 75, inciso III, da Lei Complementar nº 269/2007, artigo 289, inciso II, do Regimento Interno TCE-MT e artigo 6º, inciso II, alínea “a”, da Resolução Normativa TCE/MT nº 17/2010, em decorrência da irregularidade de natureza **GRAVE – GB02**: *“realização da dispensa de licitação, embasadas no artigo 24 da Lei nº 8.666/93, sem a apresentação de justificativas e documentos suficientes para caracterizar a situação emergencial alegada pelo gestor”;*

b.3) **11 UPF's/MT** (irregularidade 05) nos termos do artigo 75, inciso III, da Lei Complementar nº 269/2007, artigo 289, inciso II, do Regimento Interno TCE-MT e artigo 6º, inciso II, alínea “a”, da Resolução Normativa TCE/MT nº 17/2010, em decorrência da irregularidade de natureza **GRAVE – HB10**: *“houve a realização de contratos com valores superiores ao licitado, descumprindo o disposto no art. 65 da Lei 8.666/93”;*

b.4) **11 UPF's/MT** (irregularidade 08) nos termos do artigo 75, inciso III, da Lei Complementar nº 269/2007, artigo 289, inciso II, do Regimento

Interno TCE-MT e artigo 6º, inciso II, alínea “a”, da Resolução Normativa TCE/MT nº 17/2010, em decorrência da irregularidade de natureza **GRAVE – NB16**: *“Inadequação de estrutura física, de recursos materiais, humanos e tecnológicos, na área de educação, no atendimento a população”*;

b.5) **11 UPF's/MT** (irregularidade 12) nos termos do artigo 75, inciso III, da Lei Complementar nº 269/2007, artigo 289, inciso II, do Regimento Interno TCE-MT e artigo 6º, inciso II, alínea “a”, da Resolução Normativa TCE/MT nº 17/2010, em decorrência da irregularidade de natureza **GRAVE – MB05**: *“envio de documentos ilegíveis e/ou em desconformidade com o exigido pelos normativos TCE-MT”*;

c) **APLICAR MULTA** ao ex-Secretário de Educação, **Sr. Jonas Sebastião da Silva** no valor de **11 UPF's/MT** (irregularidade 08) nos termos do artigo 75, inciso III, da Lei Complementar nº 269/2007, artigo 289, inciso II, do Regimento Interno TCE-MT e artigo 6º, inciso II, alínea “a”, da Resolução Normativa TCE/MT nº 17/2010, em decorrência da irregularidade de natureza **GRAVE – NB16**: *“Inadequação de estrutura física, de recursos materiais, humanos e tecnológicos, na área de educação, no atendimento a população”*;

d) **Informar** aos responsáveis que as multas deverão ser recolhidas com recursos próprios ao FUNDECONTAS no prazo de 60 dias, contados da publicação desta decisão (<http://www.tce.mt.gov.br/fundecontas>), consoante o disposto no artigo 78 da Lei Orgânica do TCE/MT e no artigo 286, § 1º, da Regimento Interno do TCE/MT;

e) **Cientificar** aos responsáveis que o não pagamento implicará na inscrição do seu nome no Cadastro de Inadimplência deste Tribunal, sendo que, ao término do prazo, os autos serão encaminhados à Procuradoria Geral do Estado para execução do débito, nos termos dos artigos 79 e 76, § 3º, da Lei Orgânica do TCE/MT e do artigo 294, do Regimento Interno do TCE/MT;

f) **DETERMINAR** à atual gestão e àquela que vier a sucedê-la que:

f.1) **efetue** a cobrança do ISSQN incidente na prestação dos serviços de registros públicos, cartorários e notariais, em observância ao art. 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) e ao Decreto Municipal 33/2013 (irregularidade 02 – **DB02**);

f.2) **efetue** o adequado planejamento das aquisições de materiais essenciais à área da saúde do município, abstendo-se de realizar contratações diretas em inobservância às regras previstas no parágrafo único do art. 26 da Lei 8.666/93 (irregularidade 04 – **GB02**);

f.3) **observe**, nas hipóteses de recomposição dos contratos, os requisitos essenciais para utilização dos mecanismos de alteração dos valores contratados, principalmente, quanto à comprovação do desequilíbrio econômico-financeiro para justificar qualquer recomposição dos preços (irregularidade 05 – **HB10**);

f.4) **designe** formalmente os servidores para o exercício da função de fiscal dos contratos, por meio das respectivas portarias de nomeações, as quais devem ser devidamente publicadas, conforme disposição contida no art. 67 da Lei 8.666/93 e a Súmula TCE-MT 015/2013 (irregularidade 07 – **NB05**);

f.5) **efetue** o planejamento orçamentário, de modo a adequar a remuneração dos profissionais da área da educação do município ao piso mínimo salarial (irregularidade 08 – **NB16**);

f.6) **adote** as medidas necessárias, de forma célere e objetiva, para implantar o Sistema Individualizado de Controle dos veículos pertencentes ao

órgão, com a retificação dos registros das situações e a regularização da documentação dos automóveis (irregularidade 11 – **EB05**);

f.7) **efetue** a regularização das informações elencadas pela equipe técnica no Sistema Aplic (irregularidade 12 – **MB05**);

g) **Advertir** à atual gestão e àquela que vier a sucedê-la, que a reincidência nas irregularidades aqui constatadas poderá ensejar o julgamento irregular das contas de gestão do próximo exercício, a teor do que dispõe o artigo 194, § 1º, do Regimento Interno do TCE/MT.

h) **Determino** que seja noticiada à Secretaria de Controle Externo competente pela análise das Contas Anuais de Gestão do órgão, referentes ao exercício de 2015, para que monitore os fatos transcritos nas irregularidades de nº 2, 7, 8 e 11 como **ponto de controle**.

i) **Recomendo à atual gestão** que:

i.1) **mantenha** a política de governo adotada para efetivar o recebimento dos valores inscritos em Dívida Ativa (irregularidade 01 – **BB03**);

i.2) **realize** o procedimento licitatório adequado para compra dos materiais necessários à atender a área da saúde do município (irregularidade 04 – **GB02**);

i.3) **prossiga** com o procedimento licitatório deflagrado, com o objetivo de efetuar de forma célere a reforma das Unidades Escolares do município de Várzea Grande-MT (irregularidade 08 – **NB16**);

i.4) **efetue** a realocação dos dois Auditores Públicos, Sra. Elisângela Batista de Oliveira e Tungstênio da Cunha Vieira, para a Unidade Central

de Controle Interno da Prefeitura Municipal de Várzea Grande-MT (irregularidade 10 – **EB07**);

Quanto à Representação de Natureza Interna, formalizada por meio do processo nº. **156078/2014**, em cumprimento ao art. 1º, inciso XV, da Lei Complementar nº 269/2007, acolho em parte o Parecer Ministerial nº 7.586/2015, subscrito pelo Procurador de Contas Getúlio Velasco Moreira Filho e **VOTO** no sentido de:

a) **Conhecer e julgar procedente** a Representação de Natureza Interna, com a ratificação dos termos da medida cautelar nela deferida;

b) **DETERMINAR** aos senhores **Cláudio Adalberto Salgado, Wallace dos Santos Guimarães e José Henrique Carneiro Carvalho**, que restituam aos cofres públicos, de forma solidária e com recursos próprios, o valor de **R\$ 453.038,10** (quatrocentos e cinquenta e três mil e trinta e oito reais e dez centavos) **no prazo de 60 (sessenta) dias**, em virtude do dano causado por despesa ilegal transcrita na irregularidade com classificação **JB99**, com supedâneo no inciso II do art. 70 e o caput do art. 80 da Lei Complementar 269/2007, considerando como fato gerador a data de 22/08/2014, consoante as informações constantes na fls. 99 do Relatório Técnico da Secretaria de Controle Externo de Obras e Serviços de Engenharia, com a atualização estabelecida pela Resolução nº 02/2013;

c) **DETERMINAR** aos senhores **Hércules de Paula Machado, Wallace dos Santos Guimarães e José Henrique Carneiro Carvalho**, que restituam aos cofres públicos, de forma solidária e com recursos próprios, o valor de **R\$ 566.840,21** (quinhentos e sessenta e seis mil, oitocentos e quarenta reais e vinte e um centavos) **no prazo de 60 (sessenta) dias**, em virtude do dano causado por despesa ilegal transcrita na irregularidade com classificação **JB99**, com supedâneo no inciso II do art. 70 e o caput do art. 80 da Lei Complementar 269/2007,

considerando como fato gerador a data de 22/08/2014, conforme dados constantes na fls. 99 do Relatório Técnico da Secretaria de Controle Externo de Obras e Serviços de Engenharia, com a atualização estabelecida pela Resolução nº 02/2013;

d) **Aplicar multa ao** Gestor, Sr. Wallace dos Santos Guimarães no valor de **44 UPF's/MT** (irregularidades GB15, GB99, HB06, JB99) conforme dosimetria abaixo:

d.1) **11 UPF's/MT**, nos termos do artigo 75, inciso III, da Lei Complementar nº 269/2007, artigo 289, inciso II, do Regimento Interno TCE-MT e artigo 6º, inciso II, alínea “a”, da Resolução Normativa TCE/MT nº 17/2010, em decorrência da irregularidade de natureza **GRAVE – GB15**;

d.2) **11 UPF's/MT**, nos termos do artigo 75, inciso III, da Lei Complementar nº 269/2007, artigo 289, inciso II, do Regimento Interno TCE-MT e artigo 6º, inciso II, alínea “a”, da Resolução Normativa TCE/MT nº 17/2010, em decorrência da irregularidade de natureza **GRAVE – GB99**;

d.3) **11 UPF's/MT**, nos termos do artigo 75, inciso III, da Lei Complementar nº 269/2007, artigo 289, inciso II, do Regimento Interno TCE-MT e artigo 6º, inciso II, alínea “a”, da Resolução Normativa TCE/MT nº 17/2010, em decorrência da irregularidade de natureza **GRAVE – HB06**;

d.4) **11 UPF's/MT**, nos termos do artigo 75, inciso III, da Lei Complementar nº 269/2007, artigo 289, inciso II, do Regimento Interno TCE-MT e artigo 6º, inciso II, alínea “a”, da Resolução Normativa TCE/MT nº 17/2010, em decorrência da irregularidade de natureza **GRAVE – JB99**;

e) **Aplicar multa ao** Secretário Municipal, Sr. Gonçalo Aparecido Barros no valor de **33 UPF's/MT** (irregularidades GB15, GB99, HB06) conforme dosimetria abaixo:

e.1) **11 UPF's/MT**, nos termos do artigo 75, inciso III, da Lei Complementar nº 269/2007, artigo 289, inciso II, do Regimento Interno TCE-MT e artigo 6º, inciso II, alínea “a”, da Resolução Normativa TCE/MT nº 17/2010, em decorrência da irregularidade de natureza **GRAVE – GB15**;

e.2) **11 UPF's/MT**, nos termos do artigo 75, inciso III, da Lei Complementar nº 269/2007, artigo 289, inciso II, do Regimento Interno TCE-MT e artigo 6º, inciso II, alínea “a”, da Resolução Normativa TCE/MT nº 17/2010, em decorrência da irregularidade de natureza **GRAVE – GB99**;

e.3) **11 UPF's/MT**, nos termos do artigo 75, inciso III, da Lei Complementar nº 269/2007, artigo 289, inciso II, do Regimento Interno TCE-MT e artigo 6º, inciso II, alínea “a”, da Resolução Normativa TCE/MT nº 17/2010, em decorrência da irregularidade de natureza **GRAVE – HB06**;

f) **Aplicar multa ao** Secretário Municipal, Sr. Celso Alves Barreto no valor de **22 UPF's/MT** (irregularidades GB15, GB99) conforme dosimetria abaixo:

f.1) **11 UPF's/MT**, nos termos do artigo 75, inciso III, da Lei Complementar nº 269/2007, artigo 289, inciso II, do Regimento Interno TCE-MT e artigo 6º, inciso II, alínea “a”, da Resolução Normativa TCE/MT nº 17/2010, em decorrência da irregularidade de natureza **GRAVE – GB15**;

f.2) **11 UPF's/MT**, nos termos do artigo 75, inciso III, da Lei Complementar nº 269/2007, artigo 289, inciso II, do Regimento Interno TCE-MT e artigo 6º, inciso II, alínea “a”, da Resolução Normativa TCE/MT nº 17/2010, em decorrência da irregularidade de natureza **GRAVE – GB99**;

g) **Aplicar multa ao** Secretário Municipal, Sr. Mariuso Damião Ferreira no valor de **22 UPF's/MT** (irregularidades GB15, GB99) conforme dosimetria abaixo:

g.1) **11 UPF's/MT**, nos termos do artigo 75, inciso III, da Lei Complementar nº 269/2007, artigo 289, inciso II, do Regimento Interno TCE-MT e artigo 6º, inciso II, alínea “a”, da Resolução Normativa TCE/MT nº 17/2010, em decorrência da irregularidade de natureza **GRAVE – GB15**;

g.2) **11 UPF's/MT**, nos termos do artigo 75, inciso III, da Lei Complementar nº 269/2007, artigo 289, inciso II, do Regimento Interno TCE-MT e artigo 6º, inciso II, alínea “a”, da Resolução Normativa TCE/MT nº 17/2010, em decorrência da irregularidade de natureza **GRAVE – GB99**;

h) **Aplicar multa** à Pregoeira, Sra. Luciana Martiniano de Souza no valor de **22 UPF's/MT** (irregularidades GB15, GB99) conforme dosimetria abaixo:

h.1) **11 UPF's/MT**, nos termos do artigo 75, inciso III, da Lei Complementar nº 269/2007, artigo 289, inciso II, do Regimento Interno TCE-MT e artigo 6º, inciso II, alínea “a”, da Resolução Normativa TCE/MT nº 17/2010, em decorrência da irregularidade de natureza **GRAVE – GB15**;

h.2) **11 UPF's/MT**, nos termos do artigo 75, inciso III, da Lei Complementar nº 269/2007, artigo 289, inciso II, do Regimento Interno TCE-MT e artigo 6º, inciso II, alínea “a”, da Resolução Normativa TCE/MT nº 17/2010, em decorrência da irregularidade de natureza **GRAVE – GB99**;

i) **Aplicar multa** ao Fiscal de Obra, Sr. Hércules de Paula Carvalho no valor de **33 UPF's/MT** (irregularidades GB15, HB15 JB99) conforme dosimetria abaixo:

i.1) **11 UPF's/MT**, nos termos do artigo 75, inciso III, da Lei Complementar nº 269/2007, artigo 289, inciso II, do Regimento Interno TCE-MT e artigo 6º, inciso II, alínea “a”, da Resolução Normativa TCE/MT nº 17/2010, em decorrência da irregularidade de natureza **GRAVE – GB15**;

i.2) **11 UPF's/MT**, nos termos do artigo 75, inciso III, da Lei Complementar nº 269/2007, artigo 289, inciso II, do Regimento Interno TCE-MT e artigo 6º, inciso II, alínea “a”, da Resolução Normativa TCE/MT nº 17/2010, em decorrência da irregularidade de natureza **GRAVE – HB15**;

i.3) **11 UPF's/MT**, nos termos do artigo 75, inciso III, da Lei Complementar nº 269/2007, artigo 289, inciso II, do Regimento Interno TCE-MT e artigo 6º, inciso II, alínea “a”, da Resolução Normativa TCE/MT nº 17/2010, em decorrência da irregularidade de natureza **GRAVE – JB99**;

j) **Aplicar multa** ao Fiscal de Obra, Sr. Cláudio Adalberto Salgado no valor de **22 UPF's/MT** (irregularidades HB15, JB99) conforme dosimetria abaixo:

j.1) **11 UPF's/MT**, nos termos do artigo 75, inciso III, da Lei Complementar nº 269/2007, artigo 289, inciso II, do Regimento Interno TCE-MT e artigo 6º, inciso II, alínea “a”, da Resolução Normativa TCE/MT nº 17/2010, em decorrência da irregularidade de natureza **GRAVE – HB15**;

j.2) **11 UPF's/MT**, nos termos do artigo 75, inciso III, da Lei Complementar nº 269/2007, artigo 289, inciso II, do Regimento Interno TCE-MT e artigo 6º, inciso II, alínea “a”, da Resolução Normativa TCE/MT nº 17/2010, em decorrência da irregularidade de natureza **GRAVE – JB99**;

k) **Aplicar multa** ao Secretário Municipal, Sr. Silvio Aparecido Fidelis no valor de **11 UPF's/MT**, nos termos do artigo 75, inciso III, da Lei Complementar nº 269/2007, artigo 289, inciso II, do Regimento Interno TCE-MT e artigo 6º, inciso II, alínea “a”, da Resolução Normativa TCE/MT nº 17/2010, em decorrência da irregularidade de natureza **GRAVE – HB06**;

l) **Aplicar multa** ao Sócio Proprietário da empresa Carneiro Carvalho Construtora Ltda., Sr. José Henrique Carneiro Carvalho, no valor de **11 UPF's/MT**, nos termos do artigo 75, inciso III, da Lei Complementar nº 269/2007, artigo 289, inciso II, do Regimento Interno TCE-MT e artigo 6º, inciso II, alínea “a”, da Resolução Normativa TCE/MT nº 17/2010, em decorrência da irregularidade de natureza **GRAVE – JB99**;

m) **Declarar** a nulidade do Pregão Presencial nº 28/2013 e de todos os atos posteriores subsequentes, devendo a atual gestão do órgão apresentar, no prazo máximo de 30 (trinta) dias, a comprovação das medidas adotadas;

n) **Propor** ao egrégio Tribunal Pleno a **declaração da inidoneidade da empresa Carneiro e Carvalho Construtora Ltda. pelo prazo de 05 (cinco) anos**, com fulcro no art. 41 Lei Complementar 269/2007 e no art. 295 da Resolução Normativa TCE-MT nº. 14/2007 (irregularidade HB06);

É o voto.

Gabinete de Conselheiro, em Cuiabá, 23 de novembro de 2015.



(assinatura digital)
Conselheiro JOSÉ CARLOS NOVELLI
Relator

