



Ministério Público  
— de Contas —  
Mato Grosso



Tribunal de Contas  
Mato Grosso

INSTRUMENTO DE CIDADANIA

Fls.....

Rub.....

**PROCESSO** : 20071-9/2009  
**UNIDADE GESTORA** : PREFEITURA MUNICIPAL DE VÁRZEA GRANDE  
**GESTOR** : MURILO DOMINGOS  
**ASSUNTO** : REPRESENTAÇÃO  
**RELATOR** : CONSELHEIRO WALDIR JÚLIO TEIS

**PARECER Nº 3944/2010**  
(com pedido de Medida Cautelar)

01. Tratam os autos em apreço de **representação** face à Prefeitura Municipal de Várzea Grande, sob a gestão do Sr. **Murilo Domingos**, oriunda de denúncia realizada através do usuário WEB, chamado nº 948, à fl. 04, quanto aos seguintes pontos:

*“É ressabido pela população de Várzea Grande, que o Prefeito Murilo Domingos tem um esquema de cobrança de propinas administrado pelo seu irmão, Toninho Domingos, e seu sobrinho, Pedro Elias Domingos de Mello, e operado dentro da Comissão de Licitações pelo servidor Milton Pereira do Nascimento...Sabe-se, do mesmo modo, que os empresários chegados ao prefeito, tais como:*



*Anildo Lima Barros, Jorge Pires, Carlos Avallone, entre outros, são os mantenedores do esquema de corrupção dos vereadores da Câmara Municipal de Várzea Grande...Casos específicos podem ser exemplificados:*

*a) Construtora Nhambiquaras no contrato de tapa-buraco, assinado em 2008. Dizem existir três versões da planilha vencedora, aliás, dizem também, que não taparam nenhum buraco;*

*b) Construtora Engefoto no contrato do Consórcio Cidadão, onde foram aditados e pagos valores em desalinho com as normas legais, inclusive quanto consultoria, no valor de aproximadamente 3 milhões, sem que houvesse previsão editalícia e contratual. Dizem que parte do contrato de consultoria desaguou na Casa Domingos. Dizem, também, que o contrato de consultoria foi pago através de medição irregular de obra. Dizem que ano passado foram notificados das irregularidades, os secretários de Fazenda e Administração, pelo então Secretário de Governo, Dr. Garcez Toledo Pizza. Nada foi feito. Frise-se, que até agora a obra não foi concluída. Se nenhuma providência for tomada, denúncia de igual teor será encaminhada ao MPF e ao BNDES, financiador da obra.*

*c) Secretaria de Administração paga abono e gratificações sem previsão legal. Exemplo: os abonos de um mil reais concedidos aos médicos.*



Ministério Público  
— de Contas —  
Mato Grosso



Tribunal de Contas  
Mato Grosso

INSTRUMENTO DE CIDADANIA

Fls.....

Rub.....

*d) Consta, ainda, que o irmão do Dr. Faustino, secretário de administração, mantém contrato de fornecimento de carne com a Prefeitura e entrega produtos de péssima qualidade. Parece que isto já está sendo tratado pelo MPE.*

*Por enquanto é só, voltarei posteriormente para concluir a relação de irregularidades, que são muitas.*

02. Após análise realizada pela Secretaria de Controle Externo de Obras e Serviços de Engenharia, identificou-se diversas irregularidades constatadas durante a inspeção na sede da Prefeitura de Várzea Grande, notadamente em relação aos Contratos nº 120/2003 e 28/2009 celebrados respectivamente com o Consórcio Estacon Engenharia AS/Engefoto-Engenharia e com o Aerolevantamentos AS e Construtora Nhambiquaras Ltda.

03. Notificado para apresentar defesa, o Prefeito Municipal de Várzea Grande, através do Procurador-Geral do Município, Sr. Geraldo Carlos de Oliveira, **apresentou defesa genérica, inconsistente e demasiadamente sintética**, sem juntada de documentos (fls. 28/38).

04. A Secretaria de Controle Externo às fls. 39/46 procedeu a análise minuciosa de todos os documentos juntados pelo gestor e apresentou a seguinte conclusão (fls. 39/46):

*a) suspender a execução dos contratos 120/2003 e 28/2009, celebrados*



*entre a Prefeitura Municipal de Várzea Grande e as empresas Consórcio Estacon-Engenharia AS / Engefoto-Engenharia e Construtora Nhambiquaras Ltda, por dano ao erário, respectivamente nos valores pagos a preços iniciais de R\$ 3.231.984,20 e R\$ 617.148,65, apurados em dezembro de 2009, a serem devolvidos ao erário municipal pelo Sr. Murilo Domingos, Prefeito municipal;*

*b) como o montante a ser restituído (R\$ 3.849.132,85) equivale 120.323,00 UPF's-MT, poderá ser aplicada, ao Sr. Murilo Domingos, Prefeito municipal, a multa estabelecida pelo art. 287, inciso IV, do Regimento deste Tribunal, equivalente a 100% do valor a ser restituído;*

*c) finalmente, sugere-se o arquivamento destes autos na Secretaria de Controle Externo vinculada à relatoria de V. Exa. para subsidiar a análise das contas anuais do município de Várzea Grande, exercício de 2009, nos termos do art. 226 do Regimento Interno.*

05. Em seguida, foi concedido prazo de “15 dias improrrogáveis” para a defesa juntar documentos (conforme Despacho de fl. 47), a mesma ocorreu fora do prazo, havendo neste momento, a suscitação por parte da Titular da SECEX de Obras e Serviços de Engenharia sobre o acatamento ou não da defesa extemporânea, a qual foi considerada revel pela referida SECEX às fls.1859/1861.

06. Através do Despacho nº 487/2010 exarado à fl. 1862, o Excelentíssimo Senhor Conselheiro Waldir Júlio Teis entendeu que apesar da extemporaneidade da defesa, por ser o caso de grande relevância, os documentos juntados às fls. 49/1858 deveriam ser analisados.



07. Pois bem. A Secex de Obras e Serviços de Engenharia, ao analisar a nova defesa, verificou-se tratar de defesa genérica que “não enfrentou os questionamentos de fls. TC 39/46, relativos aos instrumentos contratuais 120/2003 e 28/2009.” e concluiu pela manutenção das irregularidades apontadas no Relatório aposto às fls. 39/46, nos seguinte termos:

**2.1) Contrato 28/2009:**

*Ficam ratificadas as irregularidades apontadas naquele relatório sobre o contrato 28/2009 (fls.TC 43/46). Assim, sugere-se suspender a execução do contrato 28/2009, celebrado entre a Prefeitura Municipal de Várzea Grande e a Construtora Nhambiquaras Ltda, por dano ao erário, no valor pago a preços iniciais de R\$ 617.148,65, apurado em dezembro de 2009, a ser devolvido ao erário municipal pelo Sr. Murilo Domingos, Prefeito municipal, visto que:*

*a) o edital não indica em quais ruas desses bairros serão executados os serviços. Sem essa informação básica, o edital fica sem definição de seu objeto, e portanto viciado. **Tal fato revela a inexistência de projeto básico, constituindo a irregularidade grave classificada neste Tribunal como E-16.***

*b) a Prefeitura realizou despesas empenhando o valor de cada medição, contrariando o art. 60 da lei 4.320/64.” **Essa forma de realizar a despesa caracteriza a irregularidade grave, classificada por este Tribunal como E-19.***

*c) durante a inspeção, observou-se a existência de um outro contrato (nº 29/2009), com o Consórcio Couto Magalhães, formado pelas empresas*



*Construtora Nhambiquaras Ltda e Nortec Consultoria Engenharia Ltda, visando “Pavimentação de vias urbanas do município de Várzea Grande), no valor de R\$ 6.222.060,71, decorrente da Concorrência Pública 05/2008, cujo edital foi publicado em outubro de 2008, contemporâneo ao edital anterior (TP 27/2008). Tal fato sugere que a Prefeitura desmembrou os objetos destas licitações, licitando o contrato 28/2009 em modalidade incompatível com a lei de licitações (Tomada de Preços 27/2008), pois neste caso deveria ter licitado na mesma modalidade do contrato 29/2009 (Concorrência Pública 05/2008), mormente diante de o valor orçado pela Prefeitura ter sido de R\$ 1.498.032,52, praticamente igual ao exigível para Concorrência (R\$ 1.500.000,00).*

*Assim, em tese, o contrato 28/2009 contém vício insanável na origem. A defesa simplesmente argumentou **similaridade entre os serviços deste contrato (29/2009) com os daquele (28/2009), caracterizando a irregularidade grave classificada como E-11 por este Tribunal.***

## **2.2) Contrato 120/2003:**

*Suspender a execução do contrato 120/2003, celebrado entre a Prefeitura Municipal de Várzea grande e Consórcio Cidadão, formado pelas empresas Estacon-Engenharia SA e Engefoto-Engenharia, no valor a preços iniciais de R\$ 27.697.550,37, dos quais já foram medidos R\$ 12.159.550,35, sendo R\$ 10.458.272,91 a preços iniciais e R\$ 1.701.277,44 de reajustamento, a serem devolvidos ao erário municipal pelo Sr. Murilo Domingos, Prefeito municipal, em razão de:*

- a) Insuficiência de projeto básico (irregularidade **E-16**);*
- b) despesa lesiva ao erário (irregularidade **E-24**);*



- c) celebração de termo aditivo fora do prazo de vigência do contrato (irregularidade **E-16**);*
- d) celebração de aditivo com percentual além do limite legal (irregularidade **E-16**);*
- e) despesa sem empenho prévio (irregularidade **E-19**).*

*Por fim, sugere-se aplicação de multa ao Sr. Murilo Domingos, Prefeito municipal, conforme estabelece o art. 287, inciso IV, do Regimento deste Tribunal, equivalente a 100% do valor a ser restituído, bem como o arquivamento destes autos na Secretaria de Controle Externo vinculada à relatoria de V. Exa. para subsidiar a análise das contas anuais do município de Várzea Grande, exercício de 2009, nos termos do art. 226 do Regimento Interno.*

08. Ao final da instrução processual levada a efeito, os autos foram remetidos ao Ministério Público de Contas, para análise e emissão de parecer.
09. É o relatório. Passamos para a fundamentação.

## **II – DA FUNDAMENTAÇÃO**

10. O Ministério Público de Contas ao analisar a defesa aposta às fls. 28/32, verifica que ela foi formulada de forma genérica, sem apresentação de justificativa fundamentada e sem juntada de documentos.

11. Da mesma forma foi a defesa juntada pela Prefeitura às fls. 50/51,



que se limitou a requerer a análise dos documentos, pugnando pela improcedência da denúncia por falta de provas e de amparo legal, juntando, ao final, os documentos de fls. 52/1858, ou seja, 1806 folhas sem sequer apontar ou justificar os fatos aqui representados. **Vale lembrar que foram dadas 02 (duas) oportunidades de defesa, sendo a última intempestiva, mas que foi analisada, isto em respeito às garantias do contraditório e da ampla defesa.**

12. Passamos a analisar as irregularidades uma por uma:

### **III - DO CONTRATO 28/2009:**

**FICAM RATIFICADAS AS IRREGULARIDADES APONTADAS NAQUELE RELATÓRIO SOBRE O CONTRATO 28/2009 (FLS.TC 43/46). ASSIM, SUGERE-SE SUSPENDER A EXECUÇÃO DO CONTRATO 28/2009, CELEBRADO ENTRE A PREFEITURA MUNICIPAL DE VÁRZEA GRANDE E A CONSTRUTORA NHAMBIQUARAS LTDA, POR DANO AO ERÁRIO, NO VALOR PAGO A PREÇOS INICIAIS DE R\$ 617.148,65, APURADO EM DEZEMBRO DE 2009, A SER DEVOLVIDO AO ERÁRIO MUNICIPAL PELO SR. MURILO DOMINGOS, PREFEITO MUNICIPAL, VISTO QUE:**

**A) O EDITAL NÃO INDICA EM QUAIS RUAS DESSES BAIRROS SERÃO EXECUTADOS OS SERVIÇOS. SEM ESSA INFORMAÇÃO BÁSICA, O EDITAL FICA SEM DEFINIÇÃO DE SEU OBJETO, E PORTANTO VICIADO. TAL FATO REVELA A INEXISTÊNCIA DE PROJETO BÁSICO, CONSTITUINDO A IRREGULARIDADE GRAVE CLASSIFICADA NESTE TRIBUNAL COMO E-16.**

13. A defesa confirma o apontado pela SECEX, justificando porém que *“os serviços foram licitados de forma preventiva, ou seja, envolvia serviços de tapa-buracos e o fato de constar no edital apenas os bairros eram com objetivo era realizar os*



*serviços de tapa-buracos que iriam surgir nos bairros envolvidos” (SIC).*

14. Preliminarmente, insta consignar, que a Prefeitura Municipal de Várzea Grande sequer juntou documentações acerca do Contrato nº 28/2009 em sua defesa, sendo que, a análise foi realizada pelo Auditor Público Externo na sede da Prefeitura, em que, analisando os autos, verificou-se que nem o Contrato, nem o Edital (Tomada de Preços nº 27/2008) em questão **não possuem objeto**, sendo que, da mesma forma as planilhas de medição analisadas, juntamente com o orçamento da Prefeitura, também **não indicaram em quais ruas dos bairros seriam executados os serviços**.

15. Quanto ao objeto, conforme a Lei nº 8.666/93, o mesmo deve ser previamente definido, bem como, neste caso, com localização e quantificação exata, pois não basta identificar somente o bairro, mas também a rua e o seu trecho (uma rua pode ter quilômetros de extensão), pois se assim fosse, tal atitude abre possibilidade para que o serviço possa ser praticado em qualquer rua, revelando, ademais, a ausência do projeto básico.

16. Assim, verificamos a violação ao art. 55, I, da Lei nº 8.666/93 que estabelece que o objeto e seus elementos característicos são considerados como cláusulas necessárias em todo contrato, necessitando, portanto, que o mesmo seja especificado, quantificado e qualificado, *ipsis litteris*:

*Art. 55. São **cláusulas necessárias** em todo contrato as que estabeleçam:*

*I - o **objeto e seus elementos característicos**; (g.n.).*

17. Da mesma forma, verifica-se o não atendimento ao art. 116, §1º, I,



da Lei nº. 8.666/93, que determina que o objeto a ser executado deve ser identificado:

*Art. 116. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.*

*§ 1º A celebração de convênio, acordo ou ajuste pelos órgãos ou entidades da Administração Pública depende de prévia aprovação de competente plano de trabalho proposto pela organização interessada, o qual deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:*

***I - identificação do objeto a ser executado;*** (grifo nosso).

18. Neste ponto, também verificamos que a ausência do objeto fere o art. 7º, §4º, da Lei nº 8.666/93, que revela a vedação explícita da inclusão no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços, sem previsão de quantidades ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto básico ou executivo, senão vejamos:

***§ 4º É vedada, ainda, a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto básico ou executivo.*** (grifo nosso).

19. Conforme a Lei nº 8.666/93 e o Manual do Tribunal de Contas da União<sup>1</sup> denominado “Licitações e contratos: orientações básicas”, o objeto deve ser elaborado de forma precisa, clara e sucinta, com base no projeto básico apresentado, *in*

<sup>1</sup> Brasil. Tribunal de Contas da União. Licitações e contratos : orientações básicas / Tribunal de Contas da União. – 3. ed, rev. atual. e ampl. Brasília : TCU, Secretaria de Controle Interno, 2006. p. 52.



*verbis:*

***Procedimentos para abertura do processo licitatório:***

*A fase interna do procedimento relativo a licitações públicas observará a seguinte seqüência de atos preparatórios:*

- ***elaboração da especificação do objeto, de forma precisa, clara e sucinta, com base no projeto básico apresentado;***(grifo nosso).

20. De outro lado, quanto à **ausência de projeto básico**, verificamos igualmente que tal fato viola o art. 7º, I, §2º e §4º, da Lei nº 8.666/93, norma que revela a obrigatoriedade da presença do mesmo, o qual deve ser aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório, senão vejamos:

*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;***

*(...)*

***§ 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;*** (grifo nosso).



21. Da mesma forma, o Manual do Tribunal de Contas da União<sup>2</sup> acima mencionado também informa que o **projeto básico** é peça imprescindível para a execução de obra ou prestação de serviços:

*O projeto básico, além de ser peça imprescindível para execução de obra ou prestação de serviços, é o documento que propicia à Administração conhecimento pleno do objeto que se quer licitar, de forma detalhada, clara e precisa. Deve permitir ao licitante as informações necessárias à boa elaboração de sua proposta, mediante regras estabelecidas pela Administração, a que estará sujeito. (g.n.).*

22. Neste sentido, é a jurisprudência do Tribunal de Contas da União:

*Nos procedimentos licitatórios que patrocinar observe, rigorosamente, o disposto nos arts. 7º, I (adoção de projeto básico). 21, § 4º (divulgação de alteração de edital); e 38, caput (definição do objeto licitado de forma clara e sucinta e numeração das páginas dos processos licitatórios), todos da Lei n.º 8.666/1993, e alterações posteriores.*

**(TCU. Acórdão 375/2005. Primeira Câmara)**

*Defina de forma precisa os elementos necessários e suficientes que caracterizem a prestação de serviço ou a execução da obra pretendida quando da elaboração dos projetos básicos e termos de referência das licitações, conforme regulamenta o art. 6º, inciso IX, e art. 40, § 2º, da Lei 8.666/1993 e o art. 8º, inciso II, do Decreto 3.555/2000.*

<sup>2</sup> Brasil. Tribunal de Contas da União. Obra citada. p. 63.



Ministério Público  
— de Contas —  
Mato Grosso



Tribunal de Contas  
Mato Grosso

INSTRUMENTO DE CIDADANIA

Fls.....

Rub.....

**(TCU. Acórdão 771/2005. Segunda Câmara)**

***Abstenha-se de licitar obra ou serviço sem a prévia aprovação de projeto básico, que defina as características, referências e demais elementos necessários à perfeita compreensão, pelos interessados, dos trabalhos a realizar, em atendimento às exigências do art. 7º, §2º, inciso I, da Lei n.º 8.666/1993.***

**(TCU. Acórdão 717/2005. Plenário)**

***Licite a contratação de obras e serviços observando as exigências do art. 7º da Lei 8.666/1993, descrevendo, no projeto básico, adequadamente o objeto deles: inciso IX do art. 6º da mesma Lei, e a contratação das compras com as exigências do art. 14 daquela Lei, descrevendo, também, adequadamente o objeto delas.***

**(TCU. Acórdão 628/2005. Segunda Câmara)**

23. Dessa forma, o *Parquet* de Contas opina pela manutenção da irregularidade face aos fundamentos aqui apresentados.

**B) A PREFEITURA REALIZOU DESPESAS EMPENHANDO O VALOR DE CADA MEDIÇÃO, CONTRARIANDO O ART. 60 DA LEI 4.320/64.” ESSA FORMA DE REALIZAR A DESPESA CARACTERIZA A IRREGULARIDADE GRAVE, CLASSIFICADA POR ESTE TRIBUNAL COMO E-19.**

24. Diante da presente irregularidade, o gestor se absteve de apresentar argumentos em sua defesa.



25. O art. 60, da Lei nº 4.320/64 é peremptório ao expressar de que é vedada a realização de despesas sem prévio empenho, senão vejamos:

***Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.***

26. É importante consignar, que toda e qualquer despesa pública deve primeira e necessariamente estar empenhada, para somente após, a mesma ser realizada a despesa para ser liquidada. Assim, se houve empenho, é porque, antes, deveria existir crédito concedido, ou seja, saldo na dotação própria, ao teor dos artigos 59, 60 e 61 da Lei 4.320/64.

27. A despesa pública é realizada em estágios. O primeiro é o empenho (art. 58 da Lei nº 4.320/64), que constitui o ato administrativo emanado de autoridade competente que cria para o Estado a obrigação de pagamento pendente ou não de implemento ou condição. A segunda fase é a da liquidação, que constitui a verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios de seu crédito, sendo neste caso, após a realização do serviço (art. 63 da Lei nº 4.320/64). Assim, primeiro se empenha, depois é que se realiza a medição e não ao contrário.

28. Quanto ao assunto, os professores J. Teixeira Machado Jr. e Heraldo da Costa Reis, no livro “A Lei 4.320 Comentada”, 30ª Edição, IBAM, 2001, pp. 139 e 140, assim lecionam:

*O empenho é o instrumento de que se serve a Administração a fim de controlar a execução do orçamento. É através dele que o Legislativo se certifica de que os créditos concedidos ao Executivo estão sendo obedecidos.*



*(...) O empenho constitui instrumento de programação, pois (...) o Executivo tem sempre o panorama dos compromissos assumidos e das dotações disponíveis. (...) O conceito de empenho pressupõe anterioridade. O empenho é ex-ante. Daí o receio de ter uma definição legal de empenho meramente formal. No entanto, a prática brasileira é a do empenho ex post, isto é, depois de realizada a despesa, apenas para satisfazer ao dispositivo legal, ao qual o Executivo não quer obedecer, por falta de capacidade de programação. Pelo conceito da Lei 4.320, não há empenho a posteriori. O grande problema, entretanto, está contido na expressão "...realização de despesa..." que por muito tempo foi registrada com o significado exclusivo de pagamento. Em realidade a expressão tem outro significado, ou seja, nenhuma compra de bens ou serviços, ainda que de utilização futura, ou assunção de encargos sociais ou financeiros, será efetivada (realizada) sem o prévio empenho ou provisão orçamentária.*

29. O Manual do Tribunal de Contas da União<sup>3</sup> sobre Licitações e Contratos assevera que nenhuma despesa poderá ser realizada sem a existência de crédito que a comporte, ou seja, é vedada a realização de despesa sem prévio empenho, conforme extraímos abaixo:

- ***nenhuma despesa poderá ser realizada sem a existência de crédito que a comporte ou quando imputada a dotação imprópria, vedada expressamente qualquer atribuição de fornecimento ou prestação de serviços, cujo custo exceder os limites previamente fixados em lei;***

3 Brasil. Tribunal de Contas da União. Obra citada. p. 298.



Ministério Público  
de Contas  
Mato Grosso



Tribunal de Contas  
Mato Grosso

INSTRUMENTO DE CIDADANIA

Fls.....

Rub.....

30. Para melhor compreensão, colacionamos abaixo deliberações do Colendo Tribunal de Contas da União sobre o tema:

*Cumpra o art. 60 da Lei nº 4.320/64 e o parágrafo único do art. 60, c/c o art. 62, da Lei nº 8.666/1993, deixando de realizar despesa sem a prévia emissão de empenho.*

**(TCU. Acórdão 251/2005. Plenário.)**

*Abstenha-se de realizar despesa sem prévio empenho e de efetuar contratações verbais, consoante as disposições do parágrafo único do art. 60 da Lei nº 8.666/1993 e art. 60 da Lei nº 4.320/64.*

**Acórdão 195/2005 Plenário**

*Atente, ao celebrar convênios, para o disposto no art. 60 da Lei nº 4.320/64 e nos arts. 24, 25 caput, e 30 do Decreto nº 93.872/86, relativamente ao empenho das despesas.*

**Acórdão 463/2004 Plenário**

*Abstenha-se de realizar despesa sem prévio empenho e de efetuar contratações verbais, consoante as disposições do parágrafo único do art. 60 da Lei n. 8.666/1993 e do art. 60 da Lei n. 4.320/1964 (...).*

**Acórdão 1705/2003 Plenário**

31. Vislumbra-se na irregularidade em questão o cometimento de irregularidade considerada como grave, conforme o Manual de Classificação de Irregularidades do TCE/MT:



*Realização de despesa sem emissão de empenho prévio (artigo 60 da Lei nº 4.320/1964). (Irregularidade Grave E 19).*

32. Sendo assim, face ao aqui exposto, mantém-se a irregularidade.

**C) DURANTE A INSPEÇÃO, OBSERVOU-SE A EXISTÊNCIA DE UM OUTRO CONTRATO (Nº 29/2009), COM O CONSÓRCIO COUTO MAGALHÃES, FORMADO PELAS EMPRESAS CONSTRUTORA NHAMBIQUARAS LTDA E NORTEC CONSULTORIA ENGENHARIA LTDA, VISANDO “PAVIMENTAÇÃO DE VIAS URBANAS DO MUNICÍPIO DE VÁRZEA GRANDE), NO VALOR DE R\$ 6.222.060,71, DECORRENTE DA CONCORRÊNCIA PÚBLICA 05/2008, CUJO EDITAL FOI PUBLICADO EM OUTUBRO DE 2008, CONTEMPORÂNEO AO EDITAL ANTERIOR (TP 27/2008).**

**TAL FATO SUGERE QUE A PREFEITURA DESMEMBROU OS OBJETOS DESTAS LICITAÇÕES, LICITANDO O CONTRATO 28/2009 EM MODALIDADE INCOMPATÍVEL COM A LEI DE LICITAÇÕES (TOMADA DE PREÇOS 27/2008), POIS NESTE CASO DEVERIA TER LICITADO NA MESMA MODALIDADE DO CONTRATO 29/2009 (CONCORRÊNCIA PÚBLICA 05/2008), MORMENTE DIANTE DE O VALOR ORÇADO PELA PREFEITURA TER SIDO DE R\$ 1.498.032,52, PRATICAMENTE IGUAL AO EXIGÍVEL PARA CONCORRÊNCIA (R\$ 1.500.000,00).**

33. A defesa alega que o Contrato nº 29/2009 decorre de emendas e foram implementados convênios, sendo este o motivo de ter dois procedimentos licitatórios e dois contratos diferentes.

34. Contudo, conforme informado pela SECEX às fls. 45 “a defesa simplesmente argumentou sem demonstrar o que disse” e que objetivamente há similaridade entre os serviços do Contrato nº 29/2009 e do Contrato nº 28/2009, ou seja, não conseguiu justificar a irregularidade aqui versada.



35. Ora, não é plausível que o gestor tenha utilizado a Tomada de Preços nº 27/2008 (Contrato nº 28/2009), no valor de R\$ 1.498.032,52, que visava a “Contratação de empresa especializada para execução de obras de reabilitação de pavimento em vias urbanas do município de Várzea Grande-MT”, sendo que, no mesmo ano, houve a realização da Concorrência Pública nº 05/2008 (Contrato nº 29/2009), no valor de R\$ 6.222.060,71, que visava a “Pavimentação de vias urbanas do município de Várzea Grande”, sendo que, é cristalino que os serviços são similares e que houve fuga à licitação da modalidade Concorrência.

36. Conforme se verifica do parágrafo anterior, vislumbra-se, portanto, que o Contrato nº 28/2009 contém **vício insanável**, haja vista, que decorrente da Tomada de Preços nº 27/2008, que foi fracionada para fugir da modalidade Concorrência Pública, a qual deveria ter sido utilizada. Tal fato é patente, pois o valor da Tomada de Preços em questão foi de R\$ 1.498.032,52, sendo que, o valor exigível para Concorrência é de R\$ 1.500.000,00.

37. Insta consignar que estamos diante de fragmentação/fracionamento de despesa (utilização de Tomada de Preços ao invés de Concorrência Pública), artifício utilizado pelos gestores para fugir de uma outra modalidade de licitação. Tal prática é vedada expressamente pelo art. 23, §5º da Lei nº. 8.666/93, conforme colacionamos abaixo:

**§ 5º É vedada a utilização da modalidade "convite" ou "tomada de preços", conforme o caso, para parcelas de uma mesma obra ou serviço, ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e**



***concomitantemente, sempre que o somatório de seus valores caracterizar o caso de "tomada de preços" ou "concorrência", respectivamente, nos termos deste artigo, exceto para as parcelas de natureza específica que possam ser executadas por pessoas ou empresas de especialidade diversa daquela do executor da obra ou serviço.***

38. Fracionamento na administração pública se caracteriza quando se divide a despesa para utilizar modalidade de licitação inferior à recomendada pela legislação para o total da despesa.

39. Conforme se extrai do §5º, do art. 23, da Lei nº 8.666/93, é vedada a utilização de modalidade inferior de licitação quando o somatório do valor a ser licitado caracterizar modalidade superior, utilizando-se no presente caso de Tomada de Preço quando o valor somado figurar como obrigatória a utilização da modalidade denominada Concorrência Pública.

40. É imperioso destacar neste momento, que a obrigatoriedade da realização de licitação é dispositivo constitucional que vincula a Administração Pública, uma vez que o art. 37, XXI, da Constituição Federal determina que as obras, serviços, compras e alienações sejam contratadas mediante processo de licitação pública, nos termos da lei.

41. Por seu turno, o art. 2º, da Lei nº 8.666/93 reforça novamente a obrigatoriedade da licitação, sendo que o art. 3º dispõe que a licitação destina-se à observância ao princípio constitucional da isonomia.

42. Ademais, a licitação visa a assegurar a igualdade de oportunidades



entre os interessados que queiram contratar com o Poder Público e, ao mesmo tempo, possibilita a escolha objetiva da proposta mais vantajosa para a Administração, isto em conformidade com os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade e vinculação.

43. Vislumbra-se na irregularidade em questão, quanto ao fracionamento de despesas, que o Tribunal de Contas da União assim já decidiu:

*Evite a fragmentação de despesas, caracterizada por aquisições freqüentes dos mesmos produtos ou realização sistemática de serviços da mesma natureza em processos distintos, cujos valores globais excedam o limite previsto para dispensa de licitação a que se referem os inciso I e II do art. 24 da Lei 8.666/1993.*

**(TCU. Acórdão 1386/2005. Segunda Câmara)**

*Evite o fracionamento de despesas como mecanismo de fuga à modalidade de licitação adequada (art. 23, § 5º).*

**(TCU. Acórdão 2528/2003. Primeira Câmara)**

*Evite a prática do fracionamento de licitações, mantendo-se a modalidade pertinente ao valor global do objeto licitado, em consonância com o art. 23, § 5º da retrocitada Lei.*

**(TCU. Acórdão 76/2002. Segunda Câmara)**

*Planeje as compras de modo a evitar a realização de despesas que possam caracterizar fracionamento, tendo em vista o disposto no inciso II do art. 24 da Lei nº 8.666/1993.*

**(TCU. Acórdão 165/2001. Plenário)**



44. Ainda no mesmo sentido, o Tribunal de Contas do Estado de Natal<sup>4</sup> assim já decidiu:

***“É vedado o parcelamento ou fragmentação de despesa pública com fito do respectivo valor ficar dentro do limite legal previsto para a dispensa de licitação ou adoção de modalidade mais simples”.***

45. Destaca-se, portanto, tratar-se de infração grave E-11, conforme o Manual de Classificação de Irregularidades do TCE/MT:

***Fragmentação de despesas de um mesmo objeto para modificar a modalidade de procedimento licitatório (art. 23, § 2º da Lei nº 8.666/1993).(Irregularidade Grave E 11).***

46. Além disso, a não realização da licitação, legalmente obrigatória, configura em possível improbidade administrativa, que pode encontrar tipificação tanto no art. 10, VIII, como no art. 11, da Lei nº 8.429/92, *in verbis*:

***Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:***

---

<sup>4</sup> TCE/RN. Súmula nº 10/99. Revista Tribunal de Contas do Estado Natal – RN. V. III. p. 1 a 108, dez.2000.



Ministério Público  
— de Contas —  
Mato Grosso



Tribunal de Contas  
Mato Grosso

INSTRUMENTO DE CIDADANIA

Fls.....

Rub.....

*VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente;*

47. Neste sentido, diante da fundamentação acima, tem procedência a irregularidade aqui descrita.

#### **IV – DO CONTRATO 120/2003:**

48. O presente contrato originou-se da Concorrência Pública nº 02/2003, que tem como objeto a execução de “*Serviços e obras de infra-estrutura do Programa Bairro Cidadão*”, incluindo “*serviços de pavimentação, esgotamento sanitário, preservação, tratamento de fundos e valas e sistema de tratamento de água*”.

49. Após, obteve-se a proposta vencedora do Consórcio Estacon Engenharia AS/Engefoto-Engenharia), originando o Contrato nº 120/2003, no valor de R\$ 27.697.262,98.

#### **A) INSUFICIÊNCIA DE PROJETO BÁSICO (IRREGULARIDADE E-16):**

50. Relativamente à esta irregularidade o gestor apenas requereu “*a juntada dos documentos solicitados para análise, inclusive cópia de parte do procedimento licitatório que originou o contrato 120/2003, o qual, não tinha sido*



*encontrado, mas foi encontrado”*

51. A SECEX diante do seu excelente trabalho, informa nos autos que o projeto básico não indica os logradouros a serem beneficiados pelas obras, havendo, tão somente, uma referência aos bairros a serem beneficiado (fls. 583).

52. Da mesma forma, a SECEX relata que os desenhos listados à fl. 634 e reproduzido às fls. 635/663 são genéricos e incompletos, pois além de não indicarem as ruas a serem atendidas pelas obras, não contém os detalhamentos necessários e suficientes para caracterizar as obras e possibilitar a avaliação dos custos das mesmas, conforme exige o art. 6º, IX, da Lei nº 8.666/93, *in verbis*:

*art. 6º...*

*IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:*

53. Na sequência a SECEX, mais uma vez ao desempenhar o seu louvável trabalho descreveu que:

*Assim, não foi atendido o art. 7º, inciso I, da lei 8.666/93 que não permite iniciar-se uma licitação sem que o projeto básico esteja concluído:*



*“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.”*

*Diante dessa grave omissão no projeto básico, ocorreu nulidade na licitação instaurada e no contrato celebrado, no valor a preços iniciais de R\$ 27.697.262,98, com responsabilização do ordenador da despesa, haja vista o art. 7º, § 6º, da lei 8.666/93:*

*Art. 7º...*

*§ 6º A infringência do disposto neste artigo implica a nulidade dos atos ou contratos realizados e a responsabilidade de quem lhes tenha dado causa.*

***Tal fato caracteriza a irregularidade grave catalogada neste Tribunal como E-16.***

54. Consignamos neste momento, que a legislação determina que o projeto básico, relativamente às obras, deve conter os seguintes elementos, conforme regra o art. 6º, IX, e suas alíneas, da Lei nº 8.666/93, *ipsis litteris*:

***IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a***



*viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, **devendo conter os seguintes elementos:***

*a) desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e **identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza;***

*b) soluções técnicas globais e localizadas, **suficientemente detalhadas,** de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem;*

*c) **identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como suas especificações** que assegurem os melhores resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;*

*d) informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;*

*e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;*

*f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados; (grifo nosso).*



Ministério Público  
— de Contas —  
Mato Grosso



Tribunal de Contas  
Mato Grosso

INSTRUMENTO DE CIDADANIA

Fls.....

Rub.....

55. Conforme o Manual de Licitações e Contratos do Tribunal de Contas da União: “*em qualquer licitação de obras e serviços, se o projeto básico for falho ou incompleto, a licitação estará **viciada** e a contratação não atenderá aos objetivos da **Administração.***”, o Manual em questão também leciona que:

***Um projeto básico bem elaborado para contratação de serviços de manutenção preventiva e corretiva, por exemplo, deve fornecer, dentre outras informações essenciais:***

- ***detalhamento do objeto;*** (grifo nosso).

56. A respeito da insuficiência do Projeto Básico, que no caso em testilha o gestor não indicou as ruas a serem atendidas pelas obras, não contendo os detalhes necessários e suficientes para caracterizar as obras e possibilitar a avaliação dos custos das mesmas, o Egrégio Tribunal de Contas da União assim julgou:

***Defina de forma precisa os elementos necessários e suficientes que caracterizem a prestação de serviço ou a execução da obra pretendida quando da elaboração dos projetos básicos e termos de referência das licitações, conforme regulamenta o art. 6º, inciso IX, e art. 40, § 2º, da Lei 8.666/1993 e o art. 8º, inciso II, do Decreto 3.555/2000.***

***Acórdão 771/2005 Segunda Câmara***



Ministério Público  
— de Contas —  
Mato Grosso



Tribunal de Contas  
Mato Grosso  
INSTRUMENTO DE CIDADANIA

Fls.....  
Rub.....

***Abstenha-se de licitar obra ou serviço sem a prévia aprovação de projeto básico, que defina as características, referências e demais elementos necessários à perfeita compreensão, pelos interessados, dos trabalhos a realizar, em atendimento às exigências do art. 7º, §2º, inciso I, da Lei n.º 8.666/1993.***

***Acórdão 717/2005 Plenário***

***Licite a contratação de obras e serviços observando as exigências do art. 7º da Lei 8.666/1993, descrevendo, no projeto básico, adequadamente o objeto deles: inciso IX do art. 6º da mesma Lei, e a contratação das compras com as exigências do art. 14 daquela Lei, descrevendo, também, adequadamente o objeto delas.***

***Acórdão 628/2005 Segunda Câmara***

57. Para melhor fundamentação, colacionamos aqui a irregularidade E-16 do Manual de Classificação de Irregularidades deste Tribunal, a qual o gestor infringiu:

***Contratação de obras ou serviços fora das normas ou especificações técnicas (artigo 6º, incisos IX e X, e artigo 7º da Lei nº 8.666/1993). (Irregularidade Grave E-16).***

58. Sendo assim, diante das informações aqui aduzidas, e por tratar-se de irregularidade grave, o Ministério Público de Contas entende pela manutenção da mesma.



**B) DESPESA LESIVA AO ERÁRIO (IRREGULARIDADE E-24):**

59. O gestor não se manifestou quanto à este ponto.

60. A SECEX relata nos autos que:

*c.2 as medições não indicam onde os serviços foram realizados, impedindo assim a verificação in loco dos mesmos. Este fato por si só torna o valor medido (e pago) lesivo ao erário, constituindo a irregularidade de natureza grave, classificada neste Tribunal como E-24.*

61. Da mesma forma, extrai-se que foram realizadas 25 (vinte e cinco) medições entre 23/10/2004 e 28/07/2009, totalizando R\$ 12.159.550,35, sendo R\$ 10.458.272,91 a preços iniciais e R\$ 1.701.277,44 de reajustamento.

62. A presente irregularidade corrobora a inequívoca lesão ao erário. Verifica-se neste apontamento a indignação quanto à ausência na transparência nos gastos públicos, pois como medir algo que não se sabe aonde foi realizado?

63. Ora, se o gestor não consegue justificar aonde as obras/serviços foram feitos, nem tampouco os documentos, ocorre aqui a dedução lógica de que tais



obras não existiram, perpetrando, portanto, infelizmente, gravíssima suspeita de desvio de dinheiro público.

64. Constitui **ônus** do gestor público comprovar de forma inequívoca, a realização das obras e serviços, sob pena deles serem considerados como não-realizados e, portanto, passíveis de restituição ao erário.

65. Cumpre ressaltar que na medição deve constar não só o bairro ou a rua, mas sim o exato local do trecho das ruas onde foram feitas as obras ou serviços de engenharia. Afigura-se também a necessidade de se indicar na medição elementos que comprovem que a obra foi realizada, tal como fotos e dados de GPS (Latitude e Longitude).

66. Nos autos, as medições não indicam com precisão aonde foram realizadas as obras e serviços, o que impediu os técnicos do Tribunal de Contas fiscalizar a sua efetiva execução.

67. Aproveitamos o ensejo para transcrever o entendimento do Tribunal de Contas de União na obra intitulada *“Obras públicas: recomendações básicas para a contratação e fiscalização de obras públicas”*<sup>5</sup>, em que somente poderão ser considerados para efeito de medição e pagamento os serviços e obras efetivamente executados pelo contratado e aprovados pela fiscalização:

*Somente poderão ser considerados para efeito de medição e pagamento*

5 BRASIL. Tribunal de Contas da União. Obras públicas: recomendações básicas para a contratação e fiscalização de obras públicas / Tribunal de Contas da União. – 2. ed. Brasília : TCU, SECOB, 2009.



os serviços e obras **efetivamente** executados pelo contratado e **aprovados pela fiscalização**, respeitada a rigorosa correspondência com o projeto e as modificações expressa e previamente aprovadas pelo contratante.

(...)

#### **9.4 Irregularidades concernentes às medições e aos pagamentos**

Com relação às medições e pagamentos, apresentam-se como exemplos de irregularidades:

- **pagamento de serviços não efetivamente executados;**
- **falta de comprovação e conferência pela fiscalização dos serviços executados;**
- *inconsistências e incoerências nos relatórios de fiscalização;*

68. A fiscalização mencionada no parágrafo anterior também abrange a realizada por este Tribunal de Contas, não obstante a competência para fiscalizar o erário público, conforme reza o art. 1º, IV, da Lei Orgânica do TCE/MT:

*Art. 1º Ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, órgão de controle externo, nos termos da Constituição do Estado e na forma estabelecida nesta lei, em especial, compete:*

(...)

***IV – fiscalizar e julgar a aplicação de quaisquer recursos repassados pelo Estado ou Município às pessoas jurídicas de direito público ou privado, inclusive às organizações não governamentais e aos entes qualificados na forma da lei para a prestação de serviços públicos, mediante convênio, acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento***



Ministério Público  
— de Contas —  
Mato Grosso



Tribunal de Contas  
Mato Grosso

INSTRUMENTO DE CIDADANIA

Fls.....

Rub.....

**congênera.** (grifo nosso).

69. Enfim, opina-se pela manutenção da irregularidade grave E-24, de acordo com o Manual de Classificação de Irregularidades:

*Realização de despesas consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, ilegais e/ou ilegítimas (artigo 15 da Lei Complementar nº 101/2000 – LRF, artigos 4º e 12, § 1º, da Lei nº 4.320/1964 e artigo 70, caput, da Constituição Federal).*

**C) CELEBRAÇÃO DE TERMO ADITIVO FORA DO PRAZO DE VIGÊNCIA DO CONTRATO (IRREGULARIDADE E-16):**

70. Mais uma vez, quanto a este apontamento, nada disse a defesa.

71. A Prefeitura, em 29/10/2003, celebrou o Contrato nº 120/2003 com o Consórcio Cidadão, com prazo de execução de 900 dias consecutivos, a partir da publicação do extrato do contrato no Diário Oficial do Estado, que ocorreu em 17/11/2003. Desse modo, o termo final do contrato seria em 29/04/2006.

72. Logo, o 1º Termo Aditivo de re-ratificação ao Contrato nº 120/2003 ocorreu em 05 de junho de 2007, sendo que, o Contrato tinha como vencimento o dia 29 de abril de 2006, conforme informa a SECEX às fls. 13, **ou seja, o Termo Aditivo foi**



**celebrado 06 (seis) dias após o vencimento do Contrato.**

73. Devemos indicar, que a vigência dos contratos administrativos deve ser sempre determinada, pois o art. 57, § 3º, da Lei nº 8.666/93 veda a realização de contratos com prazo de vigência indeterminado.

74. O prazo de vigência deve ser observado pelo gestor, sendo que, a prorrogação deve ser dentro do prazo de vigência. Quanto ao prazo de vigência, Marçal Justen Filho<sup>6</sup>, assevera que:

*“A duração dos contratos indica o prazo de vigência dos contratos – ou seja, o prazo previsto para as partes cumprirem as prestações que lhes incumbem.”*

75. Esse entendimento também é adotado pela Editora NDJ<sup>6</sup>. Vejamos, portanto, uma consulta sobre o tema:

***Tratando-se de contrato extinto, não se deve falar em apostilamento ou termo aditivo. Assim como não se prorroga contrato extinto, também não se pode alterar seu teor, posto que nenhum efeito acarretaria, na medida em que já ocorreu sua extinção.***

*Nesse escopo, tendo ocorrido eventual lapso do administrador, por exemplo ausência de concessão de reajuste na vigência do contrato, a medida adequada seria a instauração de processo administrativo próprio, a fim de proceder ao pagamento, a título de indenização, referente ao reajuste devido quando da vigência do ajuste, não se devendo falar em*

<sup>6</sup> Consulta/5487/2006/G.



*apostila ou aditamento ao contrato extinto.*

76. Não se pode olvidar desse modo, que uma vez perempto o contrato, não estará ele sujeito a ser reavivado, como ensina o consagrado mestre Hely Lopes Meirelles<sup>7</sup>:

*O contrato extinto não se prorroga nem se renova, exigindo novo ajuste para a continuação das obras, serviços, ou fornecimentos anteriormente contratados*

77. Assim, se o contrato venceu, significa que não possui mais eficácia, não podendo mais ser “ressuscitado”. Essa mesma compreensão do tema foi deliberada pelo Colendo Tribunal de Contas da União, *in verbis*:

*A jurisprudência deste Tribunal, amparada na melhor doutrina, já se pacificou no sentido de que, um vez perempto o contrato, não estará ele sujeito a ser reavivado...” Nota: aplicou multa de R\$ 10.000,00 (Nov/2003). (TCU. Processo nº 005.383/2003-7. Acórdão nº 1.655/2003 – Plenário)*

*Celebrar o correspondente termo aditivo previamente à expiração do prazo contratual, de modo a evitar a execução de serviços sem cobertura contratual, nos termos do art. 60, da Lei n.º 8.666/1993. (TCU. Acórdão 740/2004. Segunda Câmara)*

<sup>7</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro, 17ª ed. atualizada, São Paulo, Malheiros Editores, 1992, p. 217.



*Não celebre termo aditivo extemporâneo, haja vista o disposto no art. 65, caput, da Lei nº 8.666, de 1993.*

**(TCU. Acórdão 555/2004. Segunda Câmara)**

78. Desse modo, a doutrina e a jurisprudência são unânimes ao afirmarem que, havendo a extinção contratual e, conseqüentemente, a dissolução do vínculo entre as partes, não há como se restabelecer o contrato.

79. Neste contexto, o *Parquet* de Contas entende no sentido de se **considerar ilegal o Primeiro Termo Aditivo ao Contrato nº 120/2003**, permanecendo assim, a irregularidade.

#### **D) CELEBRAÇÃO DE ADITIVO COM PERCENTUAL ALÉM DO LIMITE LEGAL (IRREGULARIDADE E-16):**

80. Mais uma vez, nada disse a defesa relativamente à esta irregularidade.

81. A SECEX detectou que, ao analisar detalhadamente o 1º Termo Aditivo de Re-ratificação ao Contrato nº 120/2003, o serviço de Drenagem e Complementos teve um aumento de 1,97% por cento e o serviço de Terraplanagem e da Estação de Tratamento de Esgotos e Rede de Coleta de Esgotos teve um acréscimo de 41,06%, ou seja, “o objeto licitado sofreu intensa modificação durante a execução das obras, traduzida pelo percentual acrescido, o qual ultrapassou o limite permitido em lei (o



art. 61, §§ 1º e 2º, da lei 8.666/93, limita os acréscimos em 25%, sendo que no caso em tela chegou a 41,06%”, conforme informações da SECEX. Portanto, houve fracionamento das modificações afim de mascarar o aumento.

82. Quanto ao fracionamento das modificações, Marçal Justen Filho assim lecionou:

***Se fosse consagrada simplesmente a solução de promover alterações limitadas a 25% do valor do contrato, a porta estaria aberta para soluções incompatíveis com o espírito da Lei. Uma solução óbvia de contornar a vedação legal seria promover o “fracionamento” das modificações. Assim, haveria sucessivas alterações, produzindo a elevação crescente do valor do contrato. Daí poderia decorrer alterações que, no seu somatório, ultrapassariam largamente a proporção de 25%. Nesse caso, haveria reprovação a que o limite de 25% fosse ultrapassado em uma única e isolada alteração.***

83. O art. 65, §1º, da Lei nº 8.666/93 estabelece que os acréscimos que se fizerem nas obras, serviços ou compras, devem ser de até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato:

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

*(...)*

*§ 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.*

84. Sobre o tema, o Tribunal de Contas da União também já decidiu determinando o não aumento no quantitativo do objeto superior aos 25% permitidos no art. 65, §§ 1º e 2º, da Lei nº 8.666/1993:

*Não efetue aumento no quantitativo do objeto superior aos 25% permitidos no art. 65, §§ 1º e 2º, da Lei nº 8.666/1993, a exemplo do constatado no contrato (...), nos casos em que a natureza dos serviços contratados não configurem serviços contínuos.*

**(TCU. Acórdão 1467/2004. Primeira Câmara)**

*É ilegal termo aditivo de contrato administrativo, firmado na vigência da Lei nº 8.666/93, o qual prevê acréscimo quantitativo com percentual acima de 25%, ainda que o contrato em questão tenha sido celebrado à época da vigência do Decreto nº 2.300/86.*

**(TCU. Acórdão nº 966/2005. Plenário, Rel. Min. Benjamim Zymler, DOU de 28.07.2005)**

85. Diante das informações aqui aduzidas, fica, portanto, a irregularidade grave aqui mantida (Irregularidade grave E-16).



### **E) DESPESA SEM EMPENHO PRÉVIO (IRREGULARIDADE E-19).**

86. Não sendo diferente neste ponto, a defesa nada disse.

87. A SECEX informa que o total empenhando corresponde ao total liquidado, ou seja, R\$ 12.076.856,30, valor o qual é inferior ao total medido, que foi de R\$ 12.159.550,35, senão vejamos:

*c.3) o total empenhado corresponde ao total liquidado (R\$ 12.076.856,30) e é inferior ao total medido (R\$ 12.159.550,35). Ademais, caracteriza despesa sem prévio empenho, isto é, a Prefeitura emitiu os empenhos para cada medição e não de forma global, por exercício, contrariando o art. 60 da lei 4.320/64, constituindo a irregularidade de natureza grave, classificada neste Tribunal como E-19;*

88. Vislumbra-se neste ponto, a mesma natureza da irregularidade e fundamentação contida na irregularidade anteriormente já analisada, a qual já foi fundamentada à fl. 13:

*b) a prefeitura realizou despesas empenhando o valor de cada medição, contrariando o art. 60 da lei 4.320/64.” essa forma de realizar a despesa caracteriza a irregularidade grave, classificada por este tribunal como e-19.*

89. Mesmo soando repetitivo, reiteramos aqui que o art. 60, da Lei nº



Ministério Público  
— de Contas —  
Mato Grosso



Tribunal de Contas  
Mato Grosso

INSTRUMENTO DE CIDADANIA

Fls.....

Rub.....

4.320/64 é peremptório ao expressar de que é vedada a realização de despesas sem prévio empenho, senão vejamos:

***Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.***

### **III - CONCLUSÃO**

90. Considerando o exposto acima, o Ministério Público de Contas, no exercício de suas atribuições institucionais, **opina**:

a) pelo **conhecimento** e **procedência** da Representação Interna;

b) pela **imputação de débito** (glosa) ao gestor, Sr. Murilo Domingos no valor de R\$ 617.148,65 (seiscentos e dezessete mil, cento e quarenta e oito e sessenta e cinco centavos), por dano ao erário face aos **vícios e nulidades do Contrato nº 28/2009** celebrado entre a Prefeitura Municipal de Várzea Grande e a Construtora Nhambiquaras Ltda, conforme informação da SECEX de Obras e Serviços de Engenharia, haja vista, as seguintes irregularidades:

b1) não ter o contrato nº 28/2009 projeto básico (irregularidade grave E-16);

b2) não ter o contrato em empígrafe a definição do objeto quanto às ruas dos bairros onde seria executados os serviços atinentes do contrato;



b3) a prefeitura realizou despesas empenhando o valor de cada medição, contrariando o art. 60, da Lei nº 4.320/64 (irregularidade grave E-19);

b4) Fuga à modalidade de licitação denominada concorrência pública ao ter a prefeitura utilizado a Tomada de Preço no Contrato nº 28/2009, uma vez que deveria ter usado Concorrência Pública face à existência do Contrato nº 29/2009 celebrado com o Consórcio Couto Magalhães que visava à "pavimentação de vias urbanas do município de Várzea Grande", no valor de R\$ 6.222.060,71, que também foi realizado através de concorrência pública, razão pela qual, verifica-se a similaridade dos serviços de ambos os contratos. (Irregularidade grave E-11).

c) pela **concessão de medida cautelar** visando à **suspensão da execução do contrato nº 28/2009, e, conseqüente, pela declaração de nulidade do mesmo** face aos motivos descritos na alínea anterior e neste Parecer;

d) pela **imputação de débito** (glosa) ao gestor, Sr. Murilo Domingos no valor de R\$ 12.159.550,35 (doze milhões, cento e cinquenta e nove mil, quinhentos e cinquenta reais e trinta e cinco centavos), por dano ao erário face **aos vícios e nulidades do Contrato nº 120/2003** celebrado entre a Prefeitura Municipal de Várzea Grande e o Consórcio Cidadão, em especial, pelo fato do Projeto Básico, Contrato, Planilha e Medições não indicarem onde os serviços foram realizados, além das seguintes irregularidades abaixo apontadas:



*d1) Insuficiência de projeto básico (irregularidade **E-16**);*

*d2) despesa lesiva ao erário (irregularidade **E-24**);*

*d3) celebração de termo aditivo fora do prazo de vigência do contrato (irregularidade **E-16**);*

*d4) celebração de aditivo com percentual além do limite legal (irregularidade **E-16**);*

*d5) despesa sem empenho prévio (irregularidade **E-19**).*

e) pela **concessão de medida cautelar** visando à **suspensão da execução do contrato nº 120/2003** e, **consequente, pela declaração de nulidade do mesmo** face aos motivos descritos na alínea anterior e neste Parecer;

f) considerar ilegal o Primeiro Termo Aditivo ao Contrato nº 120/2003.

g) pela **aplicação de multa** ao Sr. Murilo Domingos **de até 750 UPF/MT** sobre o valor do dano ao erário, nos termos do art. 75, II, da Lei Orgânica do TCE/MT e do art. 289, II, do Regimento Interno do TCE/MT face aos atos de gestão ilegais, ilegítimos e antieconômicos que resultaram em dano ao erário.

h) pela **cominação de multa de até 100% sobre o dano ao erário** ao Sr. Murilo Domingos, Prefeito Várzea Grande, conforme determina o art. 287, IV, do Regimento Interno do TCE/MT.

i) requer que os presente fatos subsidiem a análise das contas anuais do município de Várzea Grande, exercício de 2009, nos termos do art. 226 do Regimento Interno do TCE/MT;



Ministério Público  
— de Contas —  
Mato Grosso



Tribunal de Contas  
Mato Grosso

INSTRUMENTO DE CIDADANIA

Fls.....

Rub.....

j) pela **digitalização integral dos autos** e posterior envio, de forma eletrônica, ao Ministério Público Estadual, na pessoa do Procurador Geral de Justiça, para adoção das providências cabíveis quanto às irregularidades aqui apresentadas e por possível prática de desvio de dinheiro, por não ser possível saber onde o dinheiro foi aplicado.

Por fim, é importante considerar neste momento que o Ministério Público de Contas tem recebido inúmeras Denúncias e Representações interpostas face ao Município de Várzea Grande, sob a gestão do Sr. Murilo Domingos, razão pela qual, pugnamos que a este Município seja dedicado maior atenção deste Tribunal de Contas, haja vista, as frequentes e graves irregularidades constatadas no mesmo.

É o Parecer.

**Ministério Público de Contas**, Cuiabá, em 8 de julho de 2010.

**WILLIAM DE ALMEIDA BRITO JÚNIOR**

Procurador do Ministério Público de Contas