

PROCESSO	:	21239-3/2009
PRINCIPAL	:	PREFEITURA MUNICIPAL DE VÁRZEA GRANDE
CNPJ	:	03.507.548/0001-10
ASSUNTO	:	RECURSOS ORDINÁRIOS (REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA EXTERNA)
GESTOR	:	MURILO DOMINGOS
RELATOR	:	CONSELHEIRO VALTER ALBANO DA SILVA
EQUIPE TÉCNICA	:	FLAVIO DE SOUZA VIEIRA

**Senhor Secretário,**

Trata-se da análise técnica de 03 (três) recursos ordinários interpostos em 05/03/2014, sendo o primeiro pelo Sr. RACHID HERBERT PEREIRA MAMED, ex-Secretário Municipal de Finanças, o segundo pelo Sr. BOLANGER JOSÉ DE ALMEIDA, ex-Controlador Interno, e o terceiro pelos Srs. MURILO DOMINGOS, ex-Prefeito Municipal, e WALDISNEI MORENO COSTA, ex-Secretário Municipal de Viação, Obras e Urbanismo, todos contra o Acórdão 700/2012-TP, que julgou as Contas Anuais de Gestão de Obras e Serviços de Engenharia exercício 2009, e considerou parcialmente procedentes as Representações de Natureza Externa 14086-4/2010 e 21.239-3/2009, e uma Representação de Natureza Interna 20.071-9/2009, culminando na determinação de restituição de valores e aplicação de multas.

### **I. Contextualização**

O Acórdão 700/2012-TP determinou a todos os recorrentes a restituição **solidária** de R\$ 112.668,55 aos Cofres Públicos, em razão “*de pagamentos efetuados sem base contratual*” e, exclusivamente ao Sr. WALDISNEI MORENO COSTA, a restituição de R\$ 1.672,80, pelo pagamento de serviços não prestados por terceiros.

Por fim, o citado Acórdão aplicou multas ao Sr. MURILO DOMINGOS, ex-Prefeito Municipal, no valor total de 175 UPFs/MT, em razão de 15 (quinze) irregularidades graves e de 05 (cinco) apontamentos por inadimplência no envio de documentos obrigatórios ao TCE-MT; aplicou, ainda, multas aos Srs. RACHID HERBERT PEREIRA MAMED, ex-Secretário Municipal de Finanças, BOLANGER JOSÉ DE ALMEIDA, ex-Controlador Interno, e WALDISNEI MORENO COSTA, ex-Secretário Municipal de Viação, Obras e Urbanismo, no valor total de 63 UPFs/MT para cada um, em razão de 05 (cinco) irregularidades graves e de 04 (quatro) apontamentos por inadimplência no envio de documentos obrigatórios ao TCE-MT.

Em 23/11/2012, os recorrentes interpuseram recursos de Embargos Declaratórios, alegando inexistência de motivação e fundamentação que subsidiasse a decisão colegiada da determinação de restituição solidaria no valor de R\$ 112.668.55.

Já o julgamento dos referidos embargos foi realizado por meio do Acórdão 149/2013-TP, o qual foi publicado no Diário Oficial Eletrônico do TCE-MT, em 21/02/2013, e restou com a seguinte ementa:

*“PREFEITURA MUNICIPAL DE VÁRZEA GRANDE. REPRESENTAÇÕES DE NATUREZA INTERNA. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONHECIMENTO. NÃO PROVIMENTO. MANUTENÇÃO DOS TERMOS DA DECISÃO EMBARGADA”*

Ocorre que o citado Acórdão foi publicado **sem** mencionar o nome das partes e de seus procuradores, impossibilitando acompanhamento processual e interposição de recurso ordinário, razão pela qual, em 19/09/2013, os recorrentes interpuseram novo recurso solicitando reconhecimento de nulidade da intimação e restituição do prazo recursal (fls. 1.155 a 1.181-TC).

Analisadas e acolhidas as alegações e privilegiando o princípio constitucional que proíbe o cerceamento de defesa, o Excelentíssimo Presidente deste Tribunal, Sr. Waldir Júlio Teis, determinou a publicação retificada do Acórdão 149/2013-TP, a qual ocorreu em 18/02/2014, por meio do Diário Oficial Eletrônico do TCE-MT.

Restabelecido o prazo recursal, os interessados interpuseram seus recursos ordinários tempestivamente em 05/03/2015.

Neste momento passa-se a análise de mérito.

## II. Análise de Mérito

Em razão da existência de 03 (três) recursos juntados, esta sessão de análise de mérito está dividida em três partes. A primeira trata do recurso interposto pelo ex-Secretário Municipal de Finanças; a segunda aborda as alegações trazidas pelo ex-Controlador Interno; e a terceira, as razões apresentadas pelo ex-Prefeito Municipal, e pelo ex-Secretário Municipal de Viação, Obras e Urbanismo.

### 1. Recurso interposto pelo Sr. RACHID HERBERT PEREIRA MAMED, ex-Secretário Municipal de Finanças (fls 1.271 a 1.277-TC).

O ex-Secretário vem recorrer da multa de 63 UPFs/MT, e da determinação de restituição solidária no valor de R\$ 112.668,55.

A irregularidade a qual deu origem à determinação de restituição de R\$ 112.668,55 aos Cofres Públicos, foi registrada nos seguintes termos do Relatório "ATOS DE GESTÃO PRATICADOS PELOS ADMINISTRADORES E DEMAIS RESPONSÁVEIS POR BENS, DINHEIROS E VALORES PÚBLICOS - OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA" (documento digital 30327/2010)<sup>1</sup>, contido no processo 14.086-4/2010, em apenso:

#### *"3.1.2.3. Contratos 69/2005 e 84/2006*

*Tais contratos, firmados com a empresa Gemini-Projetos, Incorp. e Const. Ltda, embora tenham sido celebrados nos exercícios de 2005 e 2006, apresentaram indícios de irregularidades no exercício de 2009, no montante de R\$ 1.891.513,42, decorrentes de pagamentos a título de desequilíbrio econômico-financeiro e reajustamento, como segue.*

#### *3.1.2.3.1. Contrato 69/2005*

*3.1.2.3.1.1 Este contrato, celebrado em 12/08/2005, decorreu da*

<sup>1</sup> Utilizada referência ao documento digital, pois o processo físico 14.086-4/2010 não chegou às mãos da equipe de auditoria signatária deste relatório.

*Concorrência Pública 03/2005 e não se encontra informado no Geo-Obras TCE-MT , caracterizando a irregularidade E-42.*

*3.1.2.3.1.2 O contrato teve por objeto a “Ampliação de 13 Unidades Escolares, Construção/Cobertura de 4 Quadras Poliesportivas, Construção de 3 Novas Unidades e Reforma de 2 Escolas”, no montante de R\$ 5.283.598,76, em regime de empreitada por preço global, com prazo de execução de 270 dias.*

*3.1.2.3.1.3 O contrato não prevê multa à contratante em caso de atraso de pagamento.*

*3.1.2.3.1.4 Não foram localizados aditivos e nem mesmo publicação do extrato dos mesmos ou dos termos de paralisação no Diário Oficial, caracterizando a irregularidade E- 46. A Ordem de Serviço foi expedida em 25/10/2005, devendo as obras terem sido concluídas até 12/07/2006.*

*3.1.2.3.1.5 Em 18 de dezembro de 2008, portanto cerca de 29 meses após a expiração do prazo de execução, a contratada deu entrada na Prefeitura de Várzea Grande, alegando ônus com desmobilização e nova mobilização, bem como atraso no pagamento de medições, de um pedido de indenização a partir da data final de adimplemento de cada parcela, “conforme estipulado no contrato”, alegando “Desequilíbrio Econômico-Financeiro”, previsto no art. 58, § 2º, da lei 8.666/93, no montante de R\$ 112.668,55, pago em 27/02/2009, pelas notas de pagamento 1167, 1168 e 1169, pelo Prefeito Murilo Domingos, conforme quadro 12:*

Item	Valor (R\$)	Assunto
1	63.247,90	Correções das faturas do desequilíbrio econômico-financeiro da Escola com 10 salas de aula no bairro Costa Verde
2	31.537,33	Correções das faturas do desequilíbrio econômico-financeiro da Escola com 10 salas de aula no bairro Jardim Nova Fronteira
3	17.883,32	Correções das faturas do desequilíbrio econômico-financeiro da Escola com 05 salas de aula no bairro Mapim
<b>Total</b>	<b>112.668,55</b>	

Quadro 12

*3.1.2.3.1.6 A hipótese alegada pela contratada de Desequilíbrio Econômico-Financeiro, e aceita pela Prefeitura, com o endosso de seu Procurador Geral, adv. Antônio Carlos Kersting Roque, e sem qualquer análise técnica de engenharia quanto aos valores indicados pela contratada, deveria em verdade ser a de multa por atraso de pagamento pela Prefeitura. Ocorre que o contrato, por não prever tal mecanismo, possivelmente levou a contratada a pleitear o Desequilíbrio Econômico-Financeiro, o qual é um instituto muito diferente do da multa, pois enquanto aquele recompõe os preços por razões várias, tais como força maior, fato do príncipe e caso fortuito, não previsível no contrato, este simplesmente aplica um percentual previamente pactuado quando uma parte descumpra sua obrigação. Assim, os R\$ 112.668,55 foram pagos, em tese, sem base contratual e, portanto, com dano ao erário municipal.*

*3.1.2.3.1.7 Mas não é só. A contratada recebeu em 2009 o montante*

*de R\$ 288.396,99 em decorrência de reajustamento da 1ª, 2ª e 3ª medições relativas à escola do bairro Nova Fronteira, sendo que pelo fato de o prazo contratual ser inferior a doze meses, e não ter sido localizado aditivo de prazo e respectiva publicação no Diário Oficial, não poderia ocorrer o reajustamento, tal como estabelece a cláusula quinta, parágrafo terceiro do contrato, caracterizando, assim, despesa lesiva ao erário, classificada por este Tribunal como irregularidade E-24.”*

E, na conclusão do mesmo Relatório, **essa irregularidade foi atribuída somente ao Sr. Murilo Domingos**, com os seguintes dizeres:

*“Seguem os achados de auditoria atribuídos a cada um dos senhores prefeitos:*

*3.6.1. Relativamente ao Sr. Murilo Domingos*

*[...]*

*3.6.1.14. Irregularidade apontada no item 3.1.2.3.1.6, decorrente de pagamento de R\$ 112.668,55 sem base contratual e, portanto, com dano ao Erário municipal, caracterizando a irregularidade classificada como E-24 por este Tribunal.”*

No entanto, a conclusão do Voto do Relator apresentou outros três responsáveis, quais sejam, os Srs. RACHID HERBERT PEREIRA MAMED, ex-Secretário Municipal de Finanças, BOLANGER JOSÉ DE ALMEIDA, ex-Controlador Interno, e WALDISNEI MORENO COSTA, ex-Secretário Municipal de Viação, Obras e Urbanismo.

Contra essa decisão, o recorrente alega não ter realizado o pagamento de R\$ 112.668,55, e complementa afirmando não ter sido o gestor da pasta responsável pela obra.

Agora, em sede de recurso, verifica-se a ocorrência de equívoco de digitação na conclusão do Voto do Relator, quando da inclusão dos três responsáveis acima listados. Tal constatação advém do fato da inexistência de fundamentação para inclusão do recorrente no rol de responsáveis e, ainda, porque o Relatório de Auditoria imputou a irregularidade exclusivamente ao Sr. Murilo Domingos.

Por essas razões, esta equipe de auditoria **manifesta-se pela retificação dos termos do Acórdão para exclusão do recorrente do rol de responsáveis pela restituição solidária do valor de R\$ 112.668,55 aos Cofres Públicos.**

Quanto à multa de 63 UPFs/MT, relativas a formalidades em procedimentos licitatórios e inadimplências no envio de documentos por meio do Sistema Geo-Obras, o recorrente trouxe suas alegações nos seguintes termos:

No mesmo sentido, não há que se falar em aplicação da multa de 63 UPFs/MT. Ao observar os autos, verifica-se de plano que as multas se referem a falta de informações destinadas ao TCE/MT. Ora o dever de informar o GEO OBRAS não era e não é do secretário de fazenda, mas sim da viação e obras, cuja secretaria não era dirigida pelo recorrente.

Note-se que o recorrente não assinou contrato algum, que os contratos noticiados nos presentes autos eram da secretaria de obras e não da fazenda e, o recorrente não fez determinação alguma, não deixou de fazer o que lhe competia e, não realizou absolutamente nada que possa ensejar a condenação lhe imposta.

Novamente está correto o ex-Secretário, pois não há liame entre os atos e responsabilidades do recorrente com os fatos apontados como irregulares.

Assim, esta equipe de auditoria **manifesta-se pela retificação dos termos do Acórdão para exclusão do recorrente do rol de responsáveis pelas irregularidades apontadas nos subitens 2.1.2.1, 2.1.2.2, 2.1.2.3, 2.1.4.2, 2.1.5.1, 2.1.1.5, 2.1.2.4, 2.1.3.1 e 2.1.4.1; e exclusão da multa de 63 UPFs/MT a ele aplicada.**

## **2. Recurso interposto pelo Sr. BOLANGER JOSÉ DE ALMEIDA, ex-Controlador Interno (fls. 1.280 a 1.295-TC).**

Ao ex-Controlador Interno foram atribuídas as mesmas irregularidades apontadas ao ex-Secretário Municipal de Finanças, analisadas na subseção “1.” anterior.

Da mesma maneira, verifica-se equivocada a responsabilização do ex-Controlador em relação às irregularidades a ele atribuídas, e pelas mesmas razões apresentadas na análise do recurso do Sr. Rachid Herbert Pereira Mamed, esta equipe de auditoria **manifesta-se pela retificação dos termos do Acórdão para exclusão do recorrente do rol de responsáveis pela restituição solidária do valor de R\$ 112.668,55 aos Cofres Públicos; e do rol de responsáveis pelas irregularidades**

apontadas nos subitens 2.1.2.1, 2.1.2.2, 2.1.2.3, 2.1.4.2, 2.1.5.1, 2.1.1.5, 2.1.2.4, 2.1.3.1 e 2.1.4.1, com consequente exclusão da multa de 63 UPFs/MT a ele aplicada.

**3. Recurso interposto pelos Srs. MURILO DOMINGOS, ex-Prefeito Municipal, e WALDISNEI MORENO COSTA, ex-Secretário Municipal de Viação, Obras e Urbanismo (fls. 1.298 a 1.317-TC).**

Nesse recurso, ambos os signatários argumentam contra a determinação de restituição de R\$ 112.668,55, referente à construção de uma escola municipal, já transcrita neste relatório, e não questionam as multas impostas.

Os argumentos apresentados pelo Sr. **Waldisnei Moreno Costa**, ex-Secretário Municipal de Viação, Obras e Urbanismo, referem-se a sua inimputabilidade quanto aos atos que deram origem ao suposto dano ao Erário, no valor de R\$ 112.668,55, pois não participou da ordem de reinício dos serviços da obra, objeto da irregularidade e, nem tampouco, foi responsável pela pactuação do pagamento referente ao reequilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Para comprovar suas alegações, juntou cópia de Ordens de paralisação e de reinício de obras, relativas a construção de escolas municipais, demonstrando terem sido expedidas pelo Secretário Municipal de Viação, Obras e Urbanismo anterior.

Da análise dessa documentação verificam-se corretas as alegações apresentadas, de maneira que não cabe ao recorrente a determinação da restituição solidária dos R\$ 112.668,55.

Assim, esta equipe de auditoria **manifesta-se pela retificação dos termos do Acórdão para exclusão do Sr. WALDISNEI MORENO COSTA do rol de responsáveis pela restituição solidária do valor de R\$ 112.668,55 aos Cofres Públicos.**

Quanto às alegações apresentadas pelo Sr. **Murilo Domingos**, o ex-Prefeito Municipal argumenta, em síntese, que os contratos elencados nas irregularidades estavam sob os cuidados das Secretarias de Obras e de Educação, de maneira que cabia aos gestores dessas pastas a responsabilidade sobre os atos administrativos e quanto ao envio das informações obrigatórias a este Tribunal.

Quanto a responsabilidade do Secretário de Obras o recorrente tece os seguintes comentários:

Aos secretários cumpre tomar as devidas decisões com objetivo de prover os serviços e obras da administração, inclusive acompanhando e cobrando dos servidores de sua pasta o bom desempenho de suas funções. No caso em tela, os contratos celebrados eram para realização de obras em escolas, cujo acompanhamento era feito pelas secretarias de educação e de obras. Cumpria a estas responsabilidade dos contratos, e não ao prefeito. Se fosse assim, não haveria necessidade do prefeito ter auxiliares com capacidade para executar atos delegados.

Entretanto, em que pese o ex-Prefeito trazer a baila a discussão sobre responsabilidades, o objeto da irregularidade determinante da restituição foi a realização do reequilíbrio econômico-financeiro de um contrato administrativo, sem previsão contratual.

Já em detida análise dos autos (fls. 1.309 a 1.317-TC), verifica-se que as obras foram contratadas em 2005. Parte delas iniciadas naquele mesmo ano e posteriormente paralisadas por ordem da Administração, em anos subsequentes. Verifica-se, ainda, que a construção de uma das escolas iniciou-se apenas em 2007.

Como se observa, os valores contratados eram de 2005 e houve paralisação das obras, por ordem da Administração, gerando custos de mobilização e desmobilização de material, equipamentos e técnicos.

A Administração solicitou início de uma das obras apenas em 2007, ou seja, dois anos depois dos valores acordados em 2005, e interrompeu a execução de outras obras, retomando-as posteriormente. Em casos como esse, o reequilíbrio econômico-financeiro é um dever da administração, independentemente de existência de cláusula contratual autorizativa.

Sobre o assunto, e com muita maestria, Joel de Menezes Niebuhr apresenta o seguinte entendimento:

*“3.4.2 Majoração dos encargos do contratado em decorrência de ato ou fato da Administração contratante:*

*A característica fundamental dos contratos administrativos reside nas chamadas cláusulas exorbitantes, isto é, nos poderes e prerrogativas reconhecidos pela legislação à Administração, que a colocam em posição de superioridade e vantagem em relação ao contratado. Em razão delas, a Administração, contratante, pode alterar unilateralmente o objeto do contrato, suspender a execução dele e praticar uma série de atos, que afetem a sua equação econômico-financeira. **Nesses casos, em que a Administração, contratante, no exercício de suas prerrogativas legais ou não, impõe ao contratado medidas que afetam a equação econômico-financeira formada por ocasião da licitação, é obrigatório proceder à revisão do contrato.***

*Tanto isso é verdade que o inciso I do art. 58 da Lei nº 8.666/93 prescreve a prerrogativa da Administração de alterar os contratos unilateralmente e, em complemento, o §2º do mesmo artigo enuncia que em tais situações as cláusulas econômico-financeiras do contrato deverão ser revistas para que se mantenha o equilíbrio contratual. Com a mesma orientação, o §6º do art. 65 da Lei nº 8.666/93 determina que, em face de alteração unilateral que aumente os encargos do contratado, deve-se restabelecer, por aditamento, o equilíbrio econômico-financeiro inicial. Além disso, o §1º do art. 57 da Lei nº 8.666/93 admite a prorrogação do prazo de execução dos contratos administrativos e assegura a manutenção de seu equilíbrio econômico-financeiro em casos de alteração do projeto ou especificações pela Administração (inciso I), interrupção do contrato ou diminuição do ritmo de trabalho por ordem e no interesse da Administração (inciso III), aumento das quantidades inicialmente previstas no contrato (inciso IV), e omissão ou atraso de providências a cargo da Administração de que resulte impedimento ou retardamento na execução do contrato (inciso VI).*

**Em linha de síntese, todo ato ou fato da Administração, não importa se legítimo ou ilegítimo, que repercuta nos custos do contratado, isto é, que afete a equação econômico-financeira inicial formada com a licitação, enseja a revisão do contrato.**

*Bem se vê que esses atos ou fatos da Administração são, para o contratado, imprevisíveis. O contratado não pode supor que a Administração irá alterar o objeto do contrato ou que irá suspender a sua execução ou ainda que não providenciará as medidas necessárias para que se inicie a execução do contrato. O contratado deve partir do pressuposto que a Administração irá cumprir todas as suas obrigações, que o contrato será executado no prazo avençado e em consonância com todas as condições do instrumento contratual. Portanto, ao contratado tais atos ou fatos da Administração são imprevisíveis e, assim sendo, desde que afetem a equação econômico-financeira, dão azo à revisão.” (grifos nossos) (MENEZES NIEBUHR, Joel de. Licitação Pública e Contrato Administrativo. Ed. 3. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2013.)*

Esse também é o entendimento desta equipe de auditoria, pois, no caso concreto, foi a Administração quem impôs ao contratado medidas que afetaram o equilíbrio econômico-financeiro ao iniciar uma obra dois anos depois do pactuado e por determinar a interrupção e retorno de outras obras, sendo todas do mesmo contrato.

Por essas razões, esta equipe de auditoria **manifesta-se pela retificação dos termos do Acórdão para saneamento da irregularidade que deu causa à restituição de R\$ 112.668,55, proveniente de pagamentos efetuados sem base contratual, conforme descrito no item 2.1.3.2 – do relatório de obras (processo nº 14.086-4/2010).**

### III. Conclusão

Analisadas as razões recursais, esta equipe de auditoria **manifesta-se pelo provimento de todos os três recursos e retificação do Acórdão 700/2012-TP nos seguintes termos:**

1. **Exclusão** do Sr. RACHID HERBERT PEREIRA MAMED, ex-Secretário Municipal de Finanças, do rol de responsáveis pela restituição solidária do valor de R\$ 112.668,55 aos Cofres Públicos; e do rol de responsáveis pelas irregularidades apontadas nos subitens 2.1.2.1, 2.1.2.2, 2.1.2.3, 2.1.4.2, 2.1.5.1, 2.1.1.5, 2.1.2.4, 2.1.3.1 e 2.1.4.1, com consequente exclusão da multa de 63 UPFs/MT a ele aplicada;
2. **Exclusão** do Sr. BOLANGER JOSÉ DE ALMEIDA, ex-Controlador Interno, do rol de responsáveis pela restituição solidária do valor de R\$ 112.668,55 aos Cofres Públicos; e do rol de responsáveis pelas irregularidades apontadas nos subitens 2.1.2.1, 2.1.2.2, 2.1.2.3, 2.1.4.2, 2.1.5.1, 2.1.1.5, 2.1.2.4, 2.1.3.1 e 2.1.4.1, com consequente exclusão da multa de 63 UPFs/MT a ele aplicada;
3. **Exclusão** do Sr. WALDISNEI MORENO COSTA, ex-

Secretário Municipal de Viação, Obras e Urbanismo, do rol de responsáveis pela restituição solidária do valor de R\$ 112.668,55 aos Cofres Públicos; e,

4. **Saneamento da irregularidade** apontada ao Sr. MURILO DOMINGOS, ex-Prefeito Municipal, quanto à irregularidade que deu causa à restituição de R\$ 112.668,55, proveniente de pagamentos efetuados sem base contratual.

Secretaria de Controle Externo da Relatoria do Conselheiro Valter Albano da Silva, em Cuiabá-MT, 25/05/2015.

**Flávio Vieira**  
Auditor Público Externo  
Subsecretário de Controle Externo

**Despacho de Secretário**  
Ex.<sup>mo</sup> Conselheiro Relator,  
Ratifico a sugestão técnica e encaminho o processo para as providências cabíveis.

**Roberto Carlos de Figueiredo**  
Secretário de Controle Externo