



PROCESSO Nº	23.426-5/2015
INTERESSADO	PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO RIO CLARO
ASSUNTO	RECURSO ORDINÁRIO CONTRA O ACÓRDÃO Nº 236/2018-TP
RECORRENTES	NATANAEL CASAVECHIA – ex-Prefeito Municipal SUNELY MOREIRA DOS SANTOS – Presidente da CPL ISABELA ROSA APONE – Engenheira Fiscal JOSILEIDE ADRIANA CASTÃO RIBEIRO – Gestora de Acompanhamento e Fiscalização da Execução Contratual DANIELLI REDIVO – Assessora Jurídica
RELATOR	CONSELHEIRO INTERINO LUIZ HENRIQUE LIMA

SUMÁRIO

I	RAZÕES DO VOTO	2
2.1	DA REFORMA DO ACÓRDÃO nº 236/2018- TP	2
3.1	Recursos dos Srs. Natanael Casavechia, Sunely Moreira dos Santos e Danielli Redivo	3
4.1	Recurso do Sr. Natanael Casavechia	7
5.1	Recursos dos Srs. Natanael Casavechia, Sunely Moreira dos Santos e Danielli Redivo	9
6.1	Recursos dos Srs. Natanael Casavechia, Sunely Moreira dos Santos e Danielli Redivo	11
7.1	Recursos dos Srs. Natanael Casavechia, Sunely Moreira dos Santos e Danielli Redivo	15
8.1	Recursos dos Srs. Natanael Casavechia e Sunely Moreira dos Santos	17
9.1	Recurso do Sr. Natanael Casavechia	19
10.1	Recursos dos Srs. Natanael Casavechia, Sunely Moreira dos Santos, Isabela Rosa Apone e Danielli Redivo	20
11.1	Recurso da Sra. Isabela Rosa Apone	22
12.1	Recurso a Sra. Josileide Adriana Castão Ribeiro	25
13.1	Recurso da Sra. Danielli Redivo	27
14.1	Recurso da Sra. Danielli Redivo	30
15.1	Recurso da Sra. Danielli Redivo	32
16.1	Recurso da Sra. Isabela Rosa Apone	33
17.1	Recurso da Sra. Isabela Rosa Apone	35
II	CONCLUSÃO	37
III	DISPOSITIVO DO VOTO	37





PROCESSO Nº	23.426-5/2015
INTERESSADO	PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO RIO CLARO
ASSUNTO	RECURSO ORDINÁRIO CONTRA O ACÓRDÃO Nº 236/2018-TP
RECORRENTES	NATANAEL CASAVECHIA – ex-Prefeito Municipal SUNELY MOREIRA DOS SANTOS – Presidente da CPL ISABELA ROSA APONE – Engenheira Fiscal JOSILEIDE ADRIANA CASTÃO RIBEIRO – Gestora de Acompanhamento e Fiscalização da Execução Contratual DANIELLI REDIVO – Assessora Jurídica
RELATOR	CONSELHEIRO INTERINO LUIZ HENRIQUE LIMA

II. RAZÕES DO VOTO

87. Inicialmente, registra-se que o Recurso Ordinário é o instrumento recursal adequado para impugnar Acórdão do Tribunal Pleno ou das Câmaras, consoante os termos dos artigos 64, I e 67 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas de Mato Grosso e do artigo 270, I, do Regimento Interno desta Corte de Contas:

“Regimento Interno TCE-MT

Art. 270. Nos termos da Lei Complementar 269/2007, cabe as seguintes espécies recursais:

I. Recurso Ordinário, contra Acórdãos do Tribunal Pleno e das Câmaras;”

88. Com efeito, o Recurso Ordinário é cabível para anulação, reforma total ou parcial das deliberações proferidas pelo Tribunal Pleno, no exercício das suas competências originárias.

89. No caso sob análise, verifico que os recursos preencheram os requisitos de admissibilidade, uma vez que a interposição ocorreu dentro do prazo legal e os recorrentes são partes no processo principal; portanto, legitimados para interpor recurso, motivo pelo qual os conheço e passo à análise das razões recursais.

2.1 DA REFORMA DO ACÓRDÃO Nº 236/2018-TP ARGUIDA NO RECURSO





90. Os recorrentes se insurgiram contra o Acórdão nº 236/2018-TP, que julgou parcialmente procedente a Representação de Natureza Interna acerca de irregularidades nos atos de gestão que visaram a construção do ginásio de esportes do Lar dos Idosos, bem como a reforma e ampliação da Escola “Pedro Coelho Portilho” impondo determinações, restituição ao erário e multas.

91. Tendo em vista as inúmeras alegações dos recorrentes e que algumas tratam da mesma irregularidade, passo a analisar os recursos de acordo com cada irregularidade apontada, para a melhor compreensão dos fatos e julgamento de forma adequada.

ACHADO Nº 1: PROJETO DE COMBATE A INCÊNDIO SEM APROVAÇÃO DOS ÓRGÃOS COMPETENTES (Item 2.2.1.1 do Relatório Preliminar – Doc. nº 209841/2015)

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

3.1 Recursos dos Srs. Natanael Casavechia, Sunely Moreira dos Santos e Danielli Redivo

92. Os recorrentes iniciaram suas alegações sustentando que apesar de ter iniciado o processo licitatório sem que houvesse a devida resposta do Corpo de Bombeiros, foi necessário prosseguir com o andamento, pois não causaria danos ao erário.

93. Acrescentaram que visaram somente a melhoria para o município, pois o período eleitoral poderia atrasar o início das obras, o que acarretaria danos à população de Rio Claro, em virtude da necessidade de construção de um Lar de Idosos.

94. Como é cediço, o art. 73 da Lei nº 9.504/1997 possui a seguinte redação:

“Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

[...]





VI - nos três meses que antecedem o pleito:

a) realizar transferência voluntária de recursos da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública;”

95. Infere-se que o art. 73, VI, alínea “a” veda expressamente a transferência voluntária de recursos aos municípios nos 03 (três) meses que antecedem o pleito eleitoral, exceto nas hipóteses em que se deva cumprir obrigação formal preexistente, ou nos casos em que se destinem a atender situações de emergência e de calamidade pública.

96. A Secretaria de Controle Externo de Obras e Engenharia informou que o Convênio celebrado entre o Município de São José do Rio Claro e a Secretaria de Estado das Cidades ocorreu no ano de 2013, com vigência a partir de 26/12/2013; todavia, somente em 14/05/2014 foi protocolada a solicitação de aprovação do Projeto de Combate a Incêndio junto ao Corpo de Bombeiros Militar, o que descaracteriza a urgência alegada.

97. Desta feita, não houve cumprimento ao dispositivo legal supracitado, por não se inserir nas hipóteses de cabimento.

98. Portanto, os recorrentes não trouxeram nenhum argumento que pudesse descaracterizar o apontamento da Secex.

99. A propósito, vejamos a manifestação¹ do Ministério Público de Contas:

“[...] Verifica-se que o recorrente apenas repete as razões já elencadas em sede de defesa, não trazendo fatos novos a dar respaldo ao seu recurso ordinário.

Além disso, a sua responsabilização decorre dos atos por ele praticados na condição de gestor público, comprovados por meio dos documentos por ele assinados. Importa destacar, ainda, que a responsabilidade foi atraída para si por não ter devidamente supervisionado e exigido dos seus subordinados o escorreito cumprimento da lei. [...]”.

¹ Documento digital nº 102995/2019





100. Desta feita, conforme apontado pela Secretaria de Controle Externo², era de se esperar que o gestor se certificasse que o Projeto de Combate a Incêndio tivesse sido aprovado pelos órgãos competentes antes de prosseguir com o certame licitatório.

101. Como se pode verificar, os próprios recorrentes admitem que a licitação ocorreu sem a respectiva aprovação do Corpo de Bombeiros Militar, sendo que, à época, existia apenas o protocolo com o pedido de aprovação, na data de 14/05/2014.

102. Destarte, a ocorrência de procedimento licitatório para uma edificação destinada ao funcionamento de abrigo para idosos, sem a existência de um Projeto de Combate a Incêndio com a devida aprovação, viola o princípio da eficiência, previsto no art. 37 da Constituição Federal, em virtude da possibilidade de ajustes no aludido Projeto, o que ensejaria o aumento dos custos de construção e implantação do empreendimento.

103. Como observado pela Secex³:

Outro aspecto que merece destaque está no fato de o convênio entre o Município de São José do Rio Claro e a Secretaria de Estado das Cidades ter sido celebrado ainda em 2013 e com o início de sua vigência em 26.12.2013, mas somente em 14.05.2014, conforme informado pela defesa, mais de quatro meses e meio depois de celebrado o convênio, ter sido protocolada a solicitação de aprovação do Projeto de Combate a Incêndio no Corpo de Bombeiros Militar.

Concedente	Proponente	Objeto	NºConvênio	Vigência	Valor Total
SECRETARIA DE ESTADO DAS CIDADES-SECID	PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO RIO CLARO	Construção Abrigo Institucional	149/2013	26/12/2013 a 15/12/2017	650.556,58

Fonte: portal eletrônico do SIGCon

104. A conduta do Sr. Natanael Casavechia se consubstanciou no fato de que autorizou o procedimento licitatório sem a aprovação pelos órgãos competentes de peça essencial integrante do Projeto Básico.

² Documento digital nº 254372/2017

³ Documento digital nº 254372/2017





105. A conduta da Sra. Sunely Moreira dos Santos consistiu no fato de deixar de verificar a aprovação pelos órgãos competentes de peça essencial integrante do Projeto Básico.

106. Por sua vez, a conduta da Sra. Danielli Redivo se revelou pelo fato de ter emitido parecer fundado no inciso IV, do art. 38 da Lei nº 8.666/1993, sem ter verificado se o procedimento licitatório atendia a todas as exigências legais.

107. O Tribunal de Contas da União possui o entendimento de que, o assessor jurídico, ao emitir parecer, o que lhe cabe por dever funcional, assume a responsabilidade pelo seu conteúdo. Como qualquer servidor público, deve assumir as obrigações inerentes ao seu cargo. A propósito:

*“[...] Quanto a alegação de necessidade da presença de dolo ou erro evidente e inescusável e da inexistência de ato administrativo, destaca-se que embora não exerça função administrativa estrito senso, **o parecerista jurídico pode ser considerado responsável perante o TCU nos casos de parecer que, por dolo ou por culpa, induza o administrador público à prática de irregularidade** (Acórdão 1851/2015 – TCU – Plenário – Ministro Relator Benjamin Zymler). [...]”*

108. Por sua vez, no Acórdão nº 1.099/2019, do Tribunal de Contas da União, ficou consignado o seguinte:

*“[...] Inicialmente, verifica-se que esta Corte de Contas tem entendimento firmado no sentido de que **o parecerista jurídico pode ser responsabilizado solidariamente com os gestores por irregularidades ou prejuízos ao erário, nos casos de erro grosseiro ou atuação dolosa ou culposa, com supedâneo no art. 71, inciso II, da Constituição Federal, que impõe a responsabilidade não só daqueles que derem diretamente causa a perda ou extravio de recursos públicos, mas também dos agentes que cometerem qualquer ato irregular de que resulte prejuízo ao erário** (Acórdãos 1.161/2010-TCU-Plenário, 1.964/2010-TCU-1ª Câmara, 3.987/2009-TCU-2ª Câmara, dentre outros). [...]” (destaquei)*

109. Vejamos, ainda, trecho do Acórdão do TCU nº 3.530/2019, de relatoria do





Ministro Bruno Dantas:

*“[...] Em face do referido Despacho do Ministro Relator, além da manutenção da responsabilização dos gestores do Incra-SP, exsurge, da menção à peça 3, p. 98-102, a inclusão da responsabilidade do autor do parecer jurídico que embasou o ato ilegal praticado. **Relativamente à responsabilização de parecerista jurídico, esta Corte de Contas tem entendimento firmado no sentido de que esse profissional pode ser responsabilizado solidariamente com os gestores por irregularidades ou prejuízos ao erário, nos casos de erro grosseiro ou atuação culposa [...].”** (destaquei)*

110. Portanto, a vista de todos esse elementos, não há como acolher os argumentos dos recorrentes neste ponto.

ACHADO Nº 02: AUSÊNCIA DE ART DO PROJETO BÁSICO (ITEM 2.2.1.2 DO RELATÓRIO PRELIMINAR)

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

Item 2.2.1.2 Ausência de ART de Projeto Básico

4.1 Recurso do Sr. Natanael Casavechia

111. No que se refere à irregularidade GB 11. Licitação Grave. Deficiência dos projetos básicos e/ou executivos, o recorrente aduziu que não possui conhecimentos técnicos específicos jurídicos ou na área de engenharia civil para se certificar se o procedimento estava de acordo com o determinado pela Lei de Licitações.

112. Foi constatado pela equipe técnica, no item 2.2.1.2, a inexistência de ART referente ao memorial descritivo, projeto geométrico e projeto estrutural da construção do ginásio esportivo do bairro Jardim Claro.

113. Com efeito, a Lei nº 6.496/1977 estabelece que todos os contratos cujo objeto seja a execução de obras e serviços de engenharia, arquitetura e agronomia, estão sujeitos





à Anotação de Responsabilidade Técnica – ART. Vejamos:

“Art 1º - Todo contrato, escrito ou verbal, para a execução de obras ou prestação de quaisquer serviços profissionais referentes à Engenharia, à Arquitetura e à Agronomia fica sujeito à “Anotação de Responsabilidade Técnica” (ART).

Art 2º - A ART define para os efeitos legais os responsáveis técnicos pelo empreendimento de engenharia, arquitetura e agronomia.”

114. Ademais, a Súmula nº 260 do Tribunal de Contas da União dispõe o seguinte:

“É dever do gestor exigir apresentação de Anotação de Responsabilidade Técnica – ART referente a projeto, execução, supervisão e fiscalização de obras e serviços de engenharia, com indicação do responsável pela elaboração de plantas, orçamento-base, especificações técnicas, composições de custos unitários, cronograma físico-financeiro e outras peças técnicas.”

115. Nessa esteira, os procedimentos da licitação estão elencados na Lei nº 8.666/1993, que estabelece as normas gerais de licitações e contratos administrativos.

116. Com efeito, todo procedimento licitatório está vinculado à lei, devendo os licitantes e a administração cumprir com as determinações legais. A Anotação de Responsabilidade Técnica – ART possui a finalidade de identificação dos responsáveis para cada ato do serviço ou obra, de modo a assinalar o técnico responsável para cada parcela do empreendimento.

117. Logo, a sua inobservância viola as regras estabelecidas na Lei nº 6.496/1977, bem como as normas previstas na Lei nº 5.194/1966, que regulamentou os exercícios das profissões de engenharia, arquitetura e agronomia.

118. Como bem ressaltado pelo Ministério Público de Contas⁴, no caso de o gestor não possuir condições de verificar minuciosamente a legalidade de toda a cadeia de atos do processo licitatório ele “[...] ostenta o dever de ao menos checar a presença dos elementos

⁴ Documento digital nº 257135/2017





básicos, como o projeto básico e as anotações ou registros de responsabilidade técnica que o respaldam. Aliás, a simples ausência de cópias das anotações ou registros de responsabilidade técnica nos autos do procedimento licitatório é vício facilmente aferível, sendo perfeitamente imputável ao gestor.”

119. Destarte, suas alegações não merecem prosperar neste tocante, de modo que a irregularidade deve restar caracterizada.

ACHADO Nº 3: AUSÊNCIA DE DETALHAMENTO DE COMPOSIÇÃO REFERENTE À ESTRUTURA DE AÇO PARA COBERTURA (Item 2.2.1.3 do Relatório Preliminar – Doc. nº 209841/2015)

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

Item 2.2.1.3 Ausência de detalhamento de composição referente à estrutura de aço para cobertura

5.1 Recursos dos Srs. Natanael Casavechia, Sunely Moreira dos Santos e Danielli Redivo

120. No que se refere à irregularidade GB 11. Licitação Grave. Deficiência dos projetos básicos e/ou executivos, os recorrentes aduziram que não possuem conhecimentos técnicos específicos jurídicos ou na área de engenharia civil para se certificarem se o procedimento estava de acordo com o determinado pela Lei de Licitações.

121. Conforme ficou constatado nos documentos digitais nºs. 29964/2016, 29923/2016 e 29983/2016, não foi apresentada memória de cálculo que tivesse a composição detalhada referente à estrutura de aço para a cobertura, constando apenas três cotações de preços efetuados de forma global, sem o detalhamento dos serviços cotados, sem a especificação da quantidade de cada um dos insumos necessários à execução do serviço, a quantidade e o tipo de mão de obra necessária, com o correspondente detalhamento.





122. Segundo a previsão no art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666/1993, o orçamento deve ser detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários dos serviços que as compõem. 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;

II-projeto executivo;

III-execução das obras e serviços.

§1ºA execução de cada etapa será obrigatoriamente precedida da conclusão e aprovação, pela autoridade competente, dos trabalhos relativos às etapas anteriores, à exceção do projeto executivo, o qual poderá ser desenvolvido concomitantemente com a execução das obras e serviços, desde que também autorizado pela Administração.

§2ºAs 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;

III-houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma;

IV-o produto dela esperado estiver contemplado nas metas estabelecidas no Plano Plurianual de que trata o [art. 165 da Constituição Federal](#), quando for o caso.” (destaquei)

123. Conforme a verificação da SECEX⁵:

“[...] significa dizer que para a execução do serviço de ESTRUTURA METÁLICA DE COBERTURA, em vez da unidade genérica VERBA adotada na Planilha Orçamentária, deve ser utilizada uma unidade mensurável, como o quilograma (kg) por exemplo, acompanhada da respectiva quantidade deste serviço que é necessária para a consecução do objeto almejado. Outrossim, a composição deste serviço deve ser detalhada de forma a expor, por exemplo, quantas horas de montador e de servente são necessárias para confeccionar cada quilograma de estrutura metálica, bem como quantos quilos de aço serão necessários para cada quilo de estrutura, devendo ser informado ainda o custo de cada um desses insumos.[...]”

124. No que tange às alegações de que não detinham conhecimentos específicos de engenharia civil, não lhes são exigidos tais conhecimentos. Bastava que verificassem se

⁵ Documento digital nº 110663/2018





a Planilha Orçamentária continha o detalhamento dos serviços, antes de darem prosseguimento ao certame.

125. Vejamos o que expressou o Ministério Público de Contas⁶:

*“[...] Outrossim, afasta-se os argumentos defensivos no sentido de que o gestor e as servidoras envolvidas não ostentam conhecimento técnico em engenharia, e assim não podiam detectar a irregularidade. **A argumentação faria sentido acaso se tratasse de matéria estritamente técnica, mas o achado envolve o não detalhamento de um item da planilha orçamentária, irregularidade para a qual todos os envolvidos na aprovação do edital e peças correlatas deveriam ter se atentado, configurando erro de fácil percepção e, por isso mesmo, inescusável, conforme jurisprudência consolidada desta Corte de Contas. [...]**”*

126. Logo, os recorrentes não trouxeram nenhum argumento capaz de afastar a responsabilidade pela irregularidade que ensejou na cominação da multa, devendo os recursos serem desprovidos.

ACHADO Nº 4: EXIGÊNCIA DE REALIZAÇÃO DE VISITA TÉCNICA POR ENGENHEIRO RESPONSÁVEL DAS LICITANTES (Item 2.2.2.1 do Relatório Preliminar – Doc. nº 209841/2015)

Irregularidade: GB 99. Licitação Grave. Irregularidade referente à Licitação, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE-MT: Constatação, no instrumento convocatório, de cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do certame licitatório (art. 3º, § 1º, I, da Lei nº 8.666/1993).

6.1 Recursos dos Srs. Natanael Casavechia, Sunely Moreira dos Santos e Danielli Redivo

127. No que concerne à alegação quanto à exigência de realização de visita técnica por engenheiro responsável das empresas licitantes, os recorrentes asseveraram que as obras de construção de um ginásio esportivo, a reforma e ampliação de uma praça e a

⁶ Documento digital nº 257135/2017





construção do Lar dos Idosos têm tamanho e complexidade consideráveis e reforçaram que o objetivo da visita técnica é propiciar aos licitantes o efetivo conhecimento das condições reais do local da execução do objeto.

128. A Equipe Técnica rechaçou tais alegações, sob o argumento de que o inciso III, do art. 30 da Lei nº 8.666/1993 não estabelece qualquer exigência de que a visita técnica seja realizada por engenheiro, ou, ainda, de que sua realização deva comprovar o registro deste no CREA.

129. Pontuou, também, que o Edital da Tomada de Preços nº 02/2014 não poderia extrapolar as exigências previstas na lei e que, ao fazê-lo, passou a conter cláusulas restritivas ao caráter competitivo do certame licitatório.

130. Pois bem, o artigo 30, inciso III, da Lei nº 8.666/1993, dispõe o seguinte:

“Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

[...]

III - comprovação, fornecida pelo órgão licitante, de que recebeu os documentos, e, quando exigido, de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação;”

131. Verifica-se que a exigência de visita ao local da obra encontra fundamento legal no dispositivo supracitado. Todavia, não há qualquer previsão de que a visita técnica deva ser realizada por engenheiro, com a respectiva comprovação de registro no CREA.

132. Significa dizer, a lei não determina a quem compete verificar o local da prestação dos serviços ou da execução da obra. Desta feita, o Edital nº 02/2014 extrapolou as exigências previstas em lei, de modo que, ao fazê-lo, constou cláusula restritiva ao caráter competitivo do certame.

133. Por sua vez, os recorrentes se amparam na complexidade dos serviços para





justificar a adoção de cláusulas editalícias como fator atenuante para a avaliação dos atos praticados.

134. Conforme se verificou no conjunto probatório, consta no Edital a previsão expressa acerca da visita técnica obrigatória como condição para a participação do certame licitatório, senão vejamos:

DA VISITAÇÃO AO LOCAL DA OBRA

a) A empresa interessada, por meio de engenheiro responsável do seu próprio quadro, que deverá apresentar Carteira de Identificação Profissional - CREA, deverá visitar o local das obras para tomar conhecimento de todas as suas peculiaridades. A visita deverá ser marcada com o engenheiro responsável designado pelo município de São José do Rio Claro, com antecedência mínima de 3 (Três) dias úteis antes da abertura da licitação.

b) No dia marcado, às 08h00min, as interessadas, por meio de seus representantes, deverão estar na sede da Prefeitura Municipal de São José do Rio Claro, de onde partirão para visita técnica.

b.1) O Município não se obriga a expedir atestado para quem não cumprir a data e horário estabelecidos para a rotina de visitação.

135. O subitem do Edital dispõe como condição indispensável a presença de engenheiro responsável de seu próprio quadro, com a apresentação de Carteira de Identificação Profissional registrada no CREA, atestando que a proponente tomou conhecimento do grau de complexidade e de todas as peculiaridades acerca da obra.

136. Como é cediço, não se pode estabelecer em edital critérios que possam resultar na mitigação do caráter competitivo do certame, com imposições que não possuam fundamento legal que limitem o caráter competitivo da disputa.

137. Assim, a visita técnica como requisito de habilitação do certame só pode ser exigida de forma **excepcional**, quando se tratar de condição **imprescindível** ao conhecimento das particularidades do objeto a ser licitado e desde que esteja devidamente





justificada essa opção (*Acórdão nº 866/2017 – TCU – Plenário, Rel. Marcos Bemquerer*).
(destaquei)

138. Nesta mesma linha, a vistoria ao local da prestação dos serviços somente deve ser exigida quando imprescindível, devendo, mesmo nesses casos, o edital prever a possibilidade de substituição do atestado de visita técnica por declaração do responsável técnico da licitante de que possui pleno conhecimento do objeto, das condições e das peculiaridades inerentes à natureza dos trabalhos (*Acórdão nº 212/2017 – TCU – Plenário, Rel. José Múcio Monteiro*).

139. Importante consignar que esta Corte comunga do mesmo entendimento, conforme previsto na Súmula nº 18, *in verbis*:

“A exigência de visita técnica como condição para habilitação em processos licitatórios, em regra, restringe a competitividade do certame, podendo ser admitida somente nas situações em que a complexidade ou natureza do objeto licitado a justificar, sendo suficiente, para os demais casos, a simples declaração do licitante de que tem pleno conhecimento das condições e do local em que ocorrerá a execução do objeto.” (destaquei)

140. Portanto, no presente caso, os recorrentes não apresentaram elementos técnicos capazes de justificar a referida excepcionalidade, a exigência de vistoria ao local de prestação dos serviços, motivo pela qual suas razões recursais não merecem ser acatadas.

141. Vale esclarecer, por fim, que a necessária vistoria demanda justificativa por parte do contratante, a fim de evidenciar a razoabilidade e a proporcionalidade das exigências em vista da dimensão e da complexidade do objeto licitado.

142. Destarte, a assertiva genérica de complexidade do objeto não justifica o rigor das exigências editalícias e contraria o disposto no inciso III do art. 30 da Lei nº 8.666/1993.

143. A conduta da Sra. Sunely Moreira dos Santos se circunscreveu no fato de ter elaborado edital de licitação contendo cláusula restritiva ao caráter competitivo do certame.





144. A Sra. Danielli Redivo incorreu na irregularidade por ter emitido parecer sem verificar se o procedimento licitatório atendia a todas as exigências legais, sobretudo a compatibilidade do edital de licitação com as prescrições do inciso I, § 3º, da Lei nº 8.666/1993.

145. O Sr. Natanael Casavechia autorizou a realização do procedimento licitatório no qual previa cláusula restritiva ao caráter competitivo do certame.

146. Logo, o recurso não pode ser provido quanto a essa irregularidade, em virtude da não comprovação da necessidade de vistoria por engenheiro responsável.

ACHADO Nº 5: NÃO PREVISÃO NO EDITAL DO PRAZO DE VIGÊNCIA E DO PRAZO DE EXECUÇÃO (Item 2.2.2.2 do Relatório Preliminar – Doc. nº 209841/2015)

Irregularidade: GB 13. Licitação Grave. Ocorrência de irregularidades nos procedimentos licitatórios (Lei 8.666/1993; Lei 10.520/2002; legislação específica do ente).

7.1 Recursos dos Srs. Natanael Casavechia, Sunely Moreira dos Santos e Danielli Redivo

147. Quanto à não previsão no edital do prazo de vigência e do prazo de execução, os recorrentes sustentaram que constam no Cronograma Físico Financeiro, no Anexo I do Edital.

148. A Secretaria de Controle Externo⁷ afirmou que o instrumento convocatório foi silente ao não consignar em nenhuma de suas cláusulas dispositivo que determinasse a vigência dos contratos a serem firmados e que a ausência dessas informações configurou expressa desobediência ao estabelecido no inciso II, do art. 40 da Lei nº 8.666/1993.

149. Acerca dessa alegação, foi verificado que, em que pese constar no Cronograma Físico-Financeiro de cada uma das obras o prazo de execução de 120 (cento e vinte), 60 (sessenta) e 90 (noventa) dias para os Lotes 1, 2 e 3, respectivamente, o

⁷ Documento digital nº 209841/2015





instrumento convocatório propriamente não fixou os prazos de execução das obras licitadas, restringindo-se a informar que as execuções das obras se darão de acordo com os respectivos convênios, que foram celebrados entre o Município de São José do Rio Claro e a Secretaria de Estado das Cidades, visando a descentralização de recursos para o custeio de parte dessas obras.

150. Destarte, a Tomada de Preços nº 02/2014 não consignou em suas cláusulas dispositivo que estabelecesse a vigência dos contratos a serem firmados.

151. A ausência de informações no edital de licitação configura violação ao estabelecido no inciso II, do art. 40 da Lei nº 8.666/1993, *in verbis*:

“Art. 40. O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

[...]

II - prazo e condições para assinatura do contrato ou retirada dos instrumentos, como previsto no art. 64 desta Lei, para execução do contrato e para entrega do objeto da licitação;”

152. A responsabilização da Sra. Sunely Moreira dos Santos foi configurada em elaborar edital sem cláusula que defina os prazos para a execução do objeto licitado, bem como cláusula que preveja a vigência dos contratos a serem firmados.

153. A conduta da Sra. Danielli Redivo consistiu em emitir parecer favorável ao prosseguimento do processo licitatório mesmo que esse não apresentasse cláusula definindo os prazos de execução e de vigência dos contratos a serem firmados.

154. Por fim, a conduta do Sr. Natanael Casavechia, Prefeito Municipal, consistiu no fato de autorizar a realização de procedimento licitatório sem a definição de prazo de execução e de vigência dos contratos a serem firmados.





155. Logo, não merecem guarida as alegações dos recorrentes.

ACHADO Nº 7: DA ACEITAÇÃO DE PROPOSTAS EM DESCONFORMIDADE COM O ESTABELECIDO NO EDITAL (Item 2.2.2.4 do Relatório Preliminar – Doc. nº 209841/2015)

Irregularidade: GB 06. Licitação Grave. Realização de processo licitatório ou contratação de bens ou serviços com preços comprovadamente superiores aos de mercado – sobrepreço (art. 37, caput, da Constituição Federal; art. 43, IV, da Lei 8.666/1993)

8.1 Recursos dos Srs. Natanael Casavechia e Sunely Moreira dos Santos

156. Em outro ponto, os recorrentes aduziram que a proposta apresentada foi justificada, pois não violou os princípios da legalidade e julgamento objetivo das propostas, nos termos do art. 48 da Lei nº 8.666/1993, pois os valores adjudicados ficaram apenas 1,57% (um vírgula cinquenta e sete por cento) superiores aos das planilhas, de modo que não se pode falar em sobrepreço.

157. Quanto à essa irregularidade, a SECEX⁸ havia apontado como válida a aceitação de propostas em valores superiores ao teto estabelecido pelo art. 40, inciso X, da Lei nº 8.666/1993, *in verbis*:

“Art. 40. O edital conterà no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e *indicará, obrigatoriamente, o seguinte:*

(...)

X - O critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, conforme o caso, permitida a fixação de preços máximos e vedados a fixação de preços mínimos, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preços de referência, ressalvado o disposto nos parágrafos 1º e 2º do art. 48.” (destaquei)

158. O referido dispositivo legal permite a fixação de preços máximos como critério de aceitabilidade das propostas.

⁸ Documento digital nº 209841/2015





159. O Edital da Tomada de Preços nº 02/2014 previu, na cláusula quarta, os critérios de aceitabilidade, tendo o item 4.3.1 apresentado o seguinte:

4.3.1) Vale lembrar que consta na planilha de preços os valores bases, podendo os preços unitários serem para cima ou para baixo, porém o valor final da proposta não deve ser superior ao orçamento do ANEXO I.

Fonte: Edital da Tomada de Preços 02/2014

160. Todavia, a equipe técnica constatou a violação aos princípios da vinculação ao instrumento convocatório e ao da economicidade, pois a Comissão Permanente de Licitação não desclassificou as propostas apresentadas pela empresa Sanepavi Saneamento e Pavimentação LTDA. para os Lotes 01 e 03 que se encontravam manifestamente em desacordo com os critérios de aceitabilidade, pois apresentavam valores superiores aos definidos como máximos pela Administração, senão vejamos:

LOTE	OBJETO	VALOR ORÇAMENTO	PROPOSTA VENCEDORA
1	Construção de Ginásio Esportivo no Jd. Rio Claro.	332.968,90	333.610,51
2	Reforma e ampliação da Praça Domingos Briante.	452.725,75	452.725,75
3	Construção do Lar dos Idosos.	456.327,14	475.307,30

Orçamento x Proposta - Tomada de Preços 02/2014

161. Desta feita, foi constatado que os serviços referentes à execução do objeto do Lote 1 foram contratados com sobrepreços no montante de R\$ 641,64 (seiscentos e quarenta e um reais e sessenta e um centavos) e os referentes à execução do objeto do Lote 3 foram contratados com sobrepreço de 18.980,16 (dezoito mil, novecentos e oitenta reais e dezesseis centavos).

162. A conduta da Sra. Sunely Moreira dos Santos se configurou em razão de deixar de desclassificar proposta apresentada em valores superiores aos valores máximos fixados





pela Administração.

163. O Sr. Natanael Casavechia, por sua vez, homologou procedimento licitatório em que as propostas da licitante vencedora se encontravam com preços superiores aos limites estabelecidos pela Administração.

164. Por ocasião do recurso, os recorrentes não trouxeram nenhuma justificativa ou prova que demonstre não ter ocorrido o sobrepreço, de forma que suas razões não podem ser acolhidas.

ACHADO nº 14: IRREGULARIDADES NA RESCISÃO UNILATERAL DO CONTRATO Nº 043/2012 (Item 2.4.3 do Relatório Preliminar – Doc. nº 209841/2015)

Irregularidade: HB 06. Contrato Grave. Ocorrência de irregularidades no encerramento dos contratos (Lei 8.666/1993; legislação específica do ente).

9.1 Recurso do Sr. Natanael Casavechia

165. No que concerne ao apontamento de rescisão unilateral do Contrato nº 043/2012, aduziu que esse não pode prosperar, uma vez que a empresa teria sido notificada formalmente, com a fixação de prazo para a defesa.

166. Neste tocante, a equipe técnica apontou o achado referente ao não atendimento ao princípio do contraditório e da ampla defesa, decorrente da rescisão unilateral do Contrato nº 043/2012.

167. Salientou que os argumentos trazidos são uma repetição daqueles já analisados por ocasião da apresentação de defesa, em que buscou se sustentar a tese de que não houve infringência aos princípios do contraditório e da ampla defesa, uma vez que a notificação ocorreu concomitantemente à rescisão do Contrato nº 043/2012.

168. Como é cediço, pelo princípio do contraditório, tem-se a proteção ao direito de defesa, de natureza constitucional, conforme consagrado no artigo 5º, inciso LV, da





Constituição Federal: “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ele inerentes”. Além de previsto na Constituição, tal princípio também pode ser extraído, enquanto garantia de citação e participação no processo, do postulado do pleno acesso ao Judiciário, insculpido no inciso XXXV do mesmo artigo 5º.

169. A ampla defesa, por sua vez, constitui garantia constitucional resultante da assertiva de que o processo é a institucionalização do jogo da argumentação, estando intrinsecamente relacionada ao princípio do contraditório. Assegura ao réu condições para que traga ao processo todos os elementos necessários ao esclarecimento da verdade, facultando-lhe, ainda, o direito de omitir-se ou calar-se. Alexandre de Moraes⁹ (2013, p. 110) afirma que “o contraditório é a própria exteriorização da ampla defesa, impondo a condução dialética do processo”.

170. Assim, é imprescindível que se oportunize à parte contrária, no processo, o direito de defesa, que abrange a faculdade de se manifestar e ser ouvido. Proporcionada essa oportunidade, satisfeito está o princípio, ainda que permaneçam inativas as partes, pois oferecida está a possibilidade de um processo dialogado.

171. Portanto, não tendo os recorrentes trazido provas de que concederam o prazo para o exercício do contraditório e da ampla defesa, pois procederam à rescisão contratual antes de aguardar o decurso do prazo de manifestação do interessado, os recursos não merecem prosperar também nesse tocante.

ACHADO nº 15: PRAZO DE VIGÊNCIA INDETERMINADO (Item 2.5.1.1 Relatório Preliminar – Doc. nº 209841/2015)

HB 05. Contrato Grave. Ocorrência de irregularidades na formalização dos contratos (Lei 8.666/1993; legislação específica do ente).

10.1 Recursos dos Srs. Natanael Casavechia, Sunely Moreira dos Santos, Isabela Rosa Apone e Danielli Redivo

⁹ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 29ª ed. São Paulo: Atlas, 2013.





172. No que se refere ao achado quanto ao prazo de vigência indeterminado, os recorrentes asseveraram que a cláusula quinta do Contrato nº 034/2014 estabeleceu o prazo de 120 (cento e vinte) dias para a execução da obra, não podendo se falar em prazo indeterminado. Acrescentou, ainda, que devido a grande quantidade de chuvas, somadas à escassez de mão-de-obra, tornou-se impossível o cumprimento da execução do contrato no prazo previsto, sendo necessária a sua prorrogação.

173. No que diz respeito a esse achado, a equipe técnica apontou que a defesa se limitou a afirmar que o prazo foi de 120 (cento e vinte) dias para a execução da obra, mas que, ao não especificar em seus termos o prazo de vigência contratual, o Contrato nº 034/2014 passou a ter vigência indeterminada, o que é vedado pelo art. 57, § 3º, da Lei nº 8.666/1993.

174. Compulsando os autos do procedimento licitatório, verifica-se que o Edital convocatório deixou de consignar qual seria o prazo de vigência contratual, informação essencial aos participantes para que pudessem verificar a viabilidade de participarem do certame, bem como para avaliar o custo da obra.

175. Em sede recursal, os recorrentes não trouxeram nenhum novo argumento ou prova para contrapor o apontamento e para demonstrar o correto cumprimento ao inciso II do artigo 40 da Lei nº 8.666/1993, *in verbis*:

“Art. 40. O edital conterà no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

[...]

II - prazo e condições para assinatura do contrato ou retirada dos instrumentos, como previsto no art. 64 desta Lei, para execução do contrato e para entrega do objeto da licitação;”

176. A conduta da Sra. Sunely Moreira dos Santos residiu em elaborar contrato sem cláusula que delimitasse a vigência contratual.





177. A Sra. Danielli Redivo emitiu parecer aprovando a minuta do edital e do contrato sem que possuíse cláusula que definisse a vigência contratual.

178. O Sr. Natanael Casavechia firmou o contrato sem cláusula que estabelecesse a vigência contratual.

179. Desta feita, não há como acolher as insurgências recursais, haja vista que deixaram de comprovar a observância aos dispositivos constantes na Lei de Licitações – Lei nº 8.666/1993.

ACHADO nº 16: CONCESSÃO IRREGULAR DE PRAZO (Item 2.5.1.2 Relatório Preliminar – Doc. nº 209841/2015)

HB 05. Contrato Grave. Ocorrência de irregularidades na formalização dos contratos (Lei 8.666/1993; legislação específica do ente).

11.1 Recurso da Sra. Isabela Rosa Apone

180. A recorrente alegou que a prorrogação de prazo concedida se embasou em fato que impediu o início da obra, além da ausência de execução de terraplanagem no local, que ensejou a expedição do Decreto nº 11/2014 em situação de emergência.

181. Asseverou que a obra era considerada sem complexidade e, sendo uma construção básica de engenharia civil, o traço utilizado no concreto de betoneira foi suficiente para garantir a qualidade e resistência necessária dos pontos, não tendo a obra apresentado nenhuma patologia estrutural.

182. A equipe técnica¹⁰ entendeu que a falta de mão de obra no município e a existência de problemas estruturais da contratada não se enquadram entre os motivos autorizadores para a prorrogação do prazo de entrega do objeto contratual, e, sobre o

¹⁰ Documento digital nº 95087/2019





serviço de terraplanagem, concluiu que: *“não se vislumbra como a suspensão na execução dos serviços contratados ao longo de 15 (quinze) dias para a realização dos serviços de terraplanagem pela Prefeitura desencadeou a necessidade de se prorrogar o prazo para execução do contrato por 169 (cento e sessenta e nove) dias.”*

183. Compulsando os autos, verifica-se que a recorrente não conseguiu comprovar suas alegações. Da análise do relatório preliminar, extrai-se a informação do diário de obras de que os serviços de terraplanagem foram executados entre os dias 10/07/2014 e 25/07/2014, o que indicaria que o poste teria sido removido antes do dia 25/07/2014.

184. Também foi possível destacar que não há nenhum registro no diário que informe a impossibilidade de prosseguimento na execução dos serviços contratados em razão da existência de postes de rede de energia elétrica e que justificasse a dilação do prazo de maneira excessiva.

185. A propósito, vejamos o que ponderou a SECEX de Obras:

“Sobre o prazo de 169 dias aditado ao contrato, tido pela equipe técnica como desarrazoado, a defesa afirmou que além do atraso decorrente da execução da terraplanagem, que conforme visto levou 15 dias, e da movimentação do poste da rede de energia elétrica, também considerou para o deferimento do referido prazo falta de mão de obra no município, problemas de estrutura da empresa contratada e o início do período de chuvas.

Contudo, é crucial que se destaque que a justificativa técnica elaborada pela defendente para embasar a dilação do prazo de execução contratual em 169 dias, por meio do termo aditivo em questão, se pauta exclusivamente no impacto resultante do atraso da execução dos serviços de terraplanagem pela prefeitura, que ressaltamos novamente tomou apenas 15 dias da execução da obra, não havendo qualquer menção dos outros motivos suscitados na peça de defesa.

Ademais, conforme se extrai da inteligência do artigo 57 da Lei nº 8.666/93, ressaltamos que, além dos motivos que levaram a prorrogação de prazo terem de estar devidamente autuados no processo do aditivo, a falta de mão de obra no município e a existências de problemas estruturais da contratada não se enquadram entre os motivos autorizadores para a prorrogação do prazo de entrega do objeto contratual previstos no referido normativo.”





186. A recorrente, por sua vez, não trouxe qualquer novo elemento de prova que pudesse refutar as constatações da SECEX, de modo a descaracterizar o achado.

187. A propósito, colaciono trecho do parecer do Ministério Público de Contas¹¹:

“[...] Verificou-se que a falta de diligências por parte da Fiscal da Obra deram ensejo aos atrasos nos serviços, bem como ao seu recebimento com diversas irregularidades. Era de se esperar que a Fiscal responsável pela obra detivesse os conhecimentos necessários para assegurar o cumprimento do cronograma físico financeiro.

Contudo, constatou-se que o prazo de execução da obra foi prorrogado fora das previsões legais, sendo agravado pelo fato de a fiscal não ter aplicado as penalidades devidas à empresa.

Nesse norte, em decorrência da vontade consciente de não tomar as medidas que poderia e deveria saber serem necessárias para garantir a cumprimento do contrato, não merecem prosperar as razões da recorrente.

Pelo exposto, considerando que a recorrente não trouxe nenhum argumento capaz de afastar sua responsabilidade pelas irregularidades que ensejaram a cominação de multa, o recurso não merece provimento, devendo ser mantido incólume o Acórdão nº 236/2018-TP. [...]”.

188. Corroborando com os entendimentos da SECEX e do Ministério Público de Contas, e tendo em vista que a recorrente não trouxe qualquer prova que elidissem a irregularidade apontada, entendo que essa deve ser mantida.

ACHADO nº 18: AUSÊNCIA DE GARANTIA DURANTE A VIGÊNCIA DO CONTRATO Nº 034/2014 (Item 2.5.2 do Relatório Preliminar – Doc. nº 209841/2015)

HB 15. Contrato Grave. Ineficiência no acompanhamento e fiscalização da execução contratual pelo representante da Administração especialmente designado (art. 67 da Lei 8.666/1993).

12.1 Recurso da Sra. Josileide Adriana Castão Ribeiro

¹¹ Documento digital nº 102995/2019





189. A recorrente Josileide Adriana Castão Ribeiro se insurgiu contra o apontamento de ausência de garantia durante a vigência do Contrato nº 034/2014, sob a alegação de que a empresa Sanepavi Saneamento e Pavimentação Ltda. apresentou garantia de execução no valor de R\$ 16.830,52 (dezesesseis mil, oitocentos e trinta reais e cinquenta e dois centavos), referente a 5% (cinco por cento) do valor contratual.

190. No Relatório Técnico Preliminar, a equipe técnica apontou o achado de auditoria referente à ausência de endossos na apólice nº 61902014880907750002216, para que ocorresse a prorrogação da vigência do Seguro Garantia, de forma a compatibilizá-la à execução do objeto e à vigência do Contrato nº 034/2014.

191. No decorrer da instrução processual, foi verificado que foram firmados três aditivos de prorrogação ao Contrato nº 034/2014, sem a devida prorrogação da vigência do Seguro Garantia. Assim sendo, com a superveniência dos termos aditivos, esses passaram a não contar com o seguro.

192. Com efeito, a garantia de execução do contrato constitui um mecanismo fundamental para a Administração asseverar a regular condução dos contratos públicos. Em outras palavras: *'A exigência de prestação de garantia objetiva assegurar que o contratado efetivamente cumpra as obrigações contratuais assumidas, tornando possível à Administração a rápida reposição de eventuais prejuízos que possa vir a sofrer em caso de inadimplemento'* (Maria Sylvia Zanela Di Pietro - Temas Polêmicos sobre licitações e contratos - 2006) .

193. Por meio do mecanismo de garantia dos contratos administrativos, o legislador buscou não só coibir a sua inexecução, como também indenizar o poder público e a sociedade pelo seu descumprimento. Sendo assim, previu expressamente, na norma geral de licitações e contratos administrativos (Lei nº 8.666/1993) que:





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

[...]

VI - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas;

[...]

Art. 56. A critério da autoridade competente, em cada caso, e desde que prevista no instrumento convocatório, poderá ser exigida prestação de garantia nas contratações de obras, serviços e compras.”

194. Com esses fundamentos, a garantia de execução dos contratos administrativos constitui uma das denominadas cláusulas exorbitantes, disposições especiais que conferem ao poder público maiores prerrogativas em relação às cláusulas equivalentes dos contratos firmados entre particulares.

195. Evidentemente, tais prerrogativas conferidas à Administração não constituem um fim em si mesmas, mas instrumento de proteção do interesse público. Assim, a garantia de execução do contrato possui uma natureza indenizatória, com o objetivo de atenuar o prejuízo que o poder público sofre em razão do não cumprimento do contrato. Nesse sentido, quando uma obra não é concluída, ou é entregue fora dos padrões, a sociedade como um todo é prejudicada.

196. A garantia se presta a buscar a segurança de que o objeto será entregue no prazo e nas condições previstas na licitação. Do contrário, sobrevivendo a inexecução do acordo, tem-se a certeza do prejuízo ao ente público e a ausência ou deficiência de algum serviço à população.

197. Quanto ao seguro-garantia, trata-se de um contrato acessório ao contrato administrativo, celebrado entre o contratado e a seguradora, tendo como beneficiário a Administração. Nos termos do art. 757 do Código Civil (CC/2002) : *‘Pelo contrato de seguro,*





o segurador se obriga, mediante o pagamento do prêmio, a garantir interesse legítimo do segurado, relativo a pessoa ou a coisa, contra riscos predeterminados'. Portanto, em caso de descumprimento contratual pela empresa, a seguradora arcará com os danos causados.

198. Portanto, é imprescindível a existência de seguro-garantia nos contratos, com o fim de resguardar o erário.

199. Em sede recursal, a recorrente não trouxe nenhum argumento novo que demonstrasse ter realizado as garantias em questão, de modo que a irregularidade deve restar caracterizada, com multa na proporção em que fora fixada no voto originário.

ACHADO nº 19: PRAZO DE VIGÊNCIA INDETERMINADO (Item 2.6.1 do Relatório Preliminar – Doc. nº 209841/2015)

HB 05. Contrato Grave. Ocorrência de irregularidades na formalização dos contratos (Lei 8.666/1993; legislação específica do ente).

13.1 Recurso da Sra. Danielli Redivo

200. A Sra. Danielli Redivo recorreu quanto ao apontamento relativo ao prazo de vigência indeterminado, pois sustentou que os Contratos nºs 034/2014 e 036/2014 prevêm o prazo de 120 (cento e vinte) dias.

201. Essa questão já foi enfrentada anteriormente, na qual ponderei que a defesa se limitou a afirmar que o prazo foi de 120 (cento e vinte) dias para a execução da obra, mas que, ao não especificar em seus termos o prazo de vigência contratual, os Contrato nºs 034/2014 e 036/2014 passaram a ter vigência indeterminada, o que é vedado pelo art. 57, § 3º, da Lei nº 8.666/1993.

202. Com efeito, o supracitado artigo dispõe que:

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





§ 3º **É vedado o contrato com prazo de vigência indeterminado.**” (destaquei)

203. Compulsando os autos do procedimento licitatório, verifica-se que o Edital convocatório deixou de consignar qual seria o prazo de vigência contratual, informação essencial aos participantes para que pudessem verificar a viabilidade de participarem do certame, bem como para avaliar o custo da obra.

204. Na linha de pensamento do Tribunal de Contas da União, consignado no Acórdão nº 1.428/2019, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo:

“[...] a função do Advogado Público (ou assessor jurídico) quando atua em órgão jurídico de consultoria da Administração é de, quando consultado, emitir uma peça (parecer) técnico-jurídica proporcional à realidade dos fatos, respaldada por embasamento legal, não podendo ser alçado à condição de administrador público, quando emana um pensamento jurídico razoável, construído em fatos reais e com o devido e necessário embasamento legal [...]”.

205. Conforme foi verificado, a conduta da recorrente consistiu no fato de emitir parecer favorável à formalização dos 2º, 3º e 4º Termos Aditivos fora das hipóteses previstas no § 3º, do art. 57, da Lei nº 8.666/1993, de forma que não pode ficar imune à responsabilização.

206. Com efeito, a emissão de parecer prescrito com base no inciso IV, do art. 38, da Lei nº 8.666/1993 não se refere a ato meramente opinativo, uma vez que seus argumentos se consubstanciam em fundamentos para a tomada de decisão da autoridade competente.

207. Conforme ponderado no Acórdão supracitado, o assessor jurídico, ao emitir parecer, o que lhe cabe por dever funcional, assume a responsabilidade pelo seu conteúdo. Como qualquer servidor público, deve assumir as obrigações inerentes ao seu cargo. A propósito:





*“[...] Quanto a alegação de necessidade da presença de dolo ou erro evidente e inescusável e da inexistência de ato administrativo, destaca-se que embora não exerça função administrativa estrito senso, **o parecerista jurídico pode ser considerado responsável perante o TCU nos casos de parecer que, por dolo ou por culpa, induza o administrador público à prática de irregularidade** (Acórdão 1851/2015 – TCU – Plenário – Ministro Relator Benjamin Zymler). [...]”*

208. Por sua vez, no Acórdão nº 1.099/2019, do Tribunal de Contas da União, ficou consignado o seguinte:

“[...] Inicialmente, verifica-se que esta Corte de Contas tem entendimento firmado no sentido de que o parecerista jurídico pode ser responsabilizado solidariamente com os gestores por irregularidades ou prejuízos ao erário, nos casos de erro grosseiro ou atuação dolosa ou culposa, com supedâneo no art. 71, inciso II, da Constituição Federal, que impõe a responsabilidade não só daqueles que derem diretamente causa a perda ou extravio de recursos públicos, mas também dos agentes que cometerem qualquer ato irregular de que resulte prejuízo ao erário (Acórdãos 1.161/2010-TCU-Plenário, 1.964/2010-TCU-1ª Câmara, 3.987/2009-TCU-2ª Câmara, dentre outros). [...]”

209. Na hipótese, inobstante não haja evidências de que a recorrente tenha agido com dolo ao produzir os pareceres jurídicos de maneira equivocada, ficou configurada a sua culpa, o que não afasta a sua responsabilização, a teor dos arestos supracitados.

210. Destarte, não tendo a recorrente trazido nenhuma prova que refutasse o apontamento, não há como acolher suas alegações recursais.

ACHADO nº 20: PRORROGAÇÃO DO PRAZO DE EXECUÇÃO FORA DAS HIPÓTESES PREVISTAS EM LEI (Item 2.6.2 do Relatório Preliminar – Doc. nº 209841/2015)

HB 16. Contrato Grave. Prorrogação contratual em desconformidade com as hipóteses, condições ou limites estabelecidos no art. 57 da Lei 8.666/93.

14.1 Recurso da Sra. Danielli Redivo





211. A recorrente, Sra. Danielli Redivo, se insurgiu quanto ao apontamento de prorrogação do prazo de execução fora das hipóteses previstas em lei, pois asseverou que a Administração agiu de boa-fé.

212. Acerca do referido apontamento, consignei anteriormente que a equipe técnica¹² entendeu que a falta de mão de obra no município e a existência de problemas estruturais da contratada não se enquadram entre os motivos autorizadores para a prorrogação do prazo de entrega do objeto contratual, e, sobre o serviço de terraplanagem, concluiu que: *“não se vislumbra como a suspensão na execução dos serviços contratados ao longo de 15 (quinze) dias para a realização dos serviços de terraplanagem pela Prefeitura desencadeou a necessidade de se prorrogar o prazo para execução do contrato por 169 (cento e sessenta e nove) dias.”*

213. Da análise do relatório preliminar, extrai-se a informação do diário de obras de que os serviços de terraplanagem foram executados entre os dias 10/07/2014 e 25/07/2014, o que indicaria que o poste teria sido removido antes do dia 25/07/2014.

214. Também foi possível destacar que não há nenhum registro no diário que informe a impossibilidade de prosseguimento na execução dos serviços contratados em razão da existência de postes de rede de energia elétrica e que justificasse a dilação do prazo de maneira excessiva.

215. A propósito, vejamos o que ponderou a SECEX de Obras:

“Sobre o prazo de 169 dias aditado ao contrato, tido pela equipe técnica como desarrazoado, a defesa afirmou que além do atraso decorrente da execução da terraplanagem, que conforme visto levou 15 dias, e da movimentação do poste da rede de energia elétrica, também considerou para o deferimento do referido prazo falta de mão de obra no município, problemas de estrutura da empresa contratada e o início do período de chuvas.”

¹² Documento digital nº 95087/2019

N/q





Contudo, é crucial que se destaque que a justificativa técnica elaborada pela defendente para embasar a dilação do prazo de execução contratual em 169 dias, por meio do termo aditivo em questão, se pauta exclusivamente no impacto resultante do atraso da execução dos serviços de terraplanagem pela prefeitura, que ressaltamos novamente tomou apenas 15 dias da execução da obra, não havendo qualquer menção dos outros motivos suscitados na peça de defesa.

Ademais, conforme se extrai da inteligência do artigo 57 da Lei nº 8.666/93, ressaltamos que, além dos motivos que levaram a prorrogação de prazo terem de estar devidamente autuados no processo do aditivo, a falta de mão de obra no município e a existências de problemas estruturais da contratada não se enquadram entre os motivos autorizadores para a prorrogação do prazo de entrega do objeto contratual previstos no referido normativo.”

216. A equipe técnica entendeu que somente seria justificável a celebração de aditivo para a prorrogação dos prazos de execução estabelecidos no contrato pautado na ocorrência de chuvas, com base no inciso II, do § 1º, do artigo 57, da Lei nº 8.666/93, caso restasse demonstrado que a precipitação pluviométrica na localidade da obra foi superior à média histórica - configurando-se a imprevisibilidade do fato superveniente, bem como restasse demonstrado que os serviços que estavam sendo executados sofreram impactos em razão do nível extraordinário de chuvas que não sofreriam em razão das chuvas esperadas para o período, com a respectiva quantificação a fim de justificar os prazos aditados.

217. Como é cediço, os prazos contratuais são elementos essenciais de instrumentos dessa natureza, mormente quando envolvem órgãos e entidades públicas, e não podem ser tratados como detalhes desimportantes. É justamente pela sua relevância e pelas suas repercussões que são expedidas determinações e orientações rigorosas, a exemplo do subitem 9.7.1 do Acórdão nº 100/2008-TCU-Plenário, bem como da Orientação Normativa AGU nº 3/2009. (Acórdão nº 986/2019 – TCU-Plenário).

218. Da mesma forma que no apontamento anterior, a conduta da recorrente consistiu na emissão de parecer sem que fossem comprovadas as hipóteses previstas no art. 57 da Lei nº 8.666/1993.





219. Assim sendo, a inobservância às hipóteses legais para a concessão de prazo de prorrogação ensejou a prorrogação irregular e prazos, conforme previsto na Lei de Licitações.

220. Por sua vez, a recorrente não trouxe qualquer novo elemento de prova que pudesse refutar as constatações da SECEX, de modo a descaracterizar o achado.

221. Logo, suas alegações também não merecem prosperar neste tocante, de modo que seu recurso deve ser improvido, pelos fundamentos acima elencados.

ACHADO nº 21: AUSÊNCIA DE GARANTIA DURANTE A VIGÊNCIA DO CONTRATO Nº 036/2014 (Item 2.6.3 do Relatório Preliminar – Doc. nº 209841/2015)

HB 15. Contrato Grave. Ineficiência no acompanhamento e fiscalização da execução contratual pelo representante da Administração especialmente designado (art. 67 da Lei 8.666/1993).

15.1 Recurso da Sra. Danielli Redivo

222. Inobstante o supracitado apontamento diga respeito ao Contrato nº 036/2014, o referido item apresenta a mesma falha daquela constatada no Achado nº 18, o qual já foi analisado e rebatido.

223. Desta feita, não tendo a recorrente, Sra. Danielli Redivo, apresentado nenhum novo elemento capaz de afastar a irregularidade, visando conferir o mesmo tratamento jurídico a ambos os achados e por economia processual, adoto as mesmas razões de decidir já especificadas no Achado nº 18, de modo que o recurso não merece ser provido.

ACHADO nº 22: NÃO APLICAÇÃO DE PENALIDADE POR ATRASO NA EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS (Item 2.6.4 do Relatório Preliminar – Doc. nº 209841/2015)

HB 08. Contrato Grave. Não aplicação de sanções administrativas ao contratado em razão de atraso ou inexecução total ou parcial do contrato (arts. 86 a 88 da lei 8.666/1993).





16.1 Recurso da Sra. Isabela Rosa Apone

224. A recorrente, Sra. Isabela Rosa Apone, alegou que as medidas cabíveis para a aplicação de penalidade da empresa pelo descumprimento do cronograma físico não é de atribuição da engenheira fiscal da obra.

225. Ressaltou que notificou a contratada, tendo encaminhado a referida notificação para o setor de Gestão de Contratos para que fossem adotadas as providências cabíveis.

226. Por sua vez, a equipe técnica, em sede de análise da defesa trazida pela recorrente acerca do achado de auditoria apontado no relatório técnico preliminar, concluiu que, inobstante a defesa tenha afirmado que teria notificado a contratada, bem como teria informado o Setor de Gestão de Contratos para que tomasse as providências cabíveis, o que se verificou por meio da documentação juntada pela defesa (Doc. Control-P nº 29997/2016, fls. 19/23) é que a fiscal da obra notificou a contratada acerca de atraso na obra em 01/12/2014, mas somente em 14/10/2015 informou o setor de Contratos sobre irregularidades na obra de construção do Lar dos Idosos; ou seja, após o transcurso de mais de dez meses e somente após a realização da inspeção *in loco* pela equipe técnica, em 11/09/2015, na qual foi constatado o atraso na obra.

227. Sendo assim, a recorrente não atuou de forma diligente e tempestiva, a fim de cientificar a autoridade competente acerca dos descumprimentos que estavam ocorrendo na execução da obra, para que essa pudesse tomar as providências em cada caso.

228. Neste ponto, concordo com a equipe técnica quanto à responsabilização por problemas atinentes à execução contratual, em razão do descumprimento do cronograma físico, pois é certo que a inexecução adequada, por si só, já caracteriza irregularidade grave e sujeita os responsáveis a arcarem com os danos advindos do ilícito.





229. Destarte, é de bom alvitre salientar que a condenação da recorrente se deu em razão da sua conduta omissiva e, portanto, culposa e negligente, pois, na qualidade de engenheira fiscal, apenas detectou a ocorrência do atraso da obra; contudo, não registrou e não informou oportunamente a irregularidade ao setor de Contratos.

230. Na condição de fiscal de obra, o engenheiro não pode se eximir de sua parcela de responsabilidade pela sua omissão, pois consta que a notificação sobre a falha na execução contratual ocorreu somente após o decurso de 10 (dez) meses.

231. Nessa linha, em que pese a responsável, ora recorrente, não desenvolva atos de gestão de recursos públicos, a irregularidade observada só foi passível com a sua omissão no acompanhamento da obra. Esse, a propósito, foi o entendimento sufragado no Acórdão nº 5291/2019, do Tribunal de Contas da União, de relatoria do Ministro Augusto Nardes.

232. A propósito, vejamos as considerações do Ministério Público de Contas:

“Verificou-se que a falta de diligências por parte da Fiscal da Obra deram ensejo aos atrasos nos serviços, bem como ao seu recebimento com diversas irregularidades. Era de se esperar que a Fiscal responsável pela obra detivesse os conhecimentos necessários para assegurar o cumprimento do cronograma físico-financeiro.

Contudo, constatou-se que o prazo de execução da obra foi prorrogado fora das previsões legais, sendo agravado pelo fato de a fiscal não ter aplicado as penalidades devidas à empresa. Nesse norte, em decorrência da vontade consciente de não tomar as medidas que poderia e deveria saber serem necessárias para garantir a cumprimento do contrato, não merecem prosperar as razões da recorrente.”

233. Portanto, não tendo a recorrente trazido novos elementos de prova que pudessem refutar o apontamento, seu recurso não pode ser provido.





ACHADO nº 23: ACEITAÇÃO DE SERVIÇO EM DESACORDO COM O CONTRATO Nº 036/2014 (Item 2.6.5 do Relatório Preliminar – Doc. nº 209841/2015)

HB 01. Contrato Grave. Não rejeição, no todo ou em parte, da obra, serviço ou fornecimento executado em desacordo com o contrato (art. 76 da Lei 8.666/1993).

17.1 Recurso da Sra. Isabela Rosa Apone

234. Por fim, no que concerne a esse apontamento, a Sra. Isabela Rosa Apone alegou que a contratada optou pela utilização de concreto virado em betoneira, que, quando aplicado corretamente, se enquadra no mesmo padrão de qualidade do concreto usinado.

235. Saliou que, inobstante não tenha sido realizado o corpo de prova para se certificar se o referido concreto possuía o FCK necessário, a obra não apresentou nenhuma patologia estrutural e está em perfeito estado de conservação e utilização.

236. A equipe técnica, por sua vez, afirmou que persiste o entendimento de que o serviço efetivamente executado possui qualidade distinta do serviço previsto no projeto básico e efetivamente pago pela municipalidade, razão pela qual não se concebe o afastamento da sua responsabilidade pela irregularidade tratada no presente achado.

237. Foi constatado, ainda, que o serviço efetivamente executado utilizou o concreto convencional virado na betoneira, sem que tenham sido realizados ensaios para se assegurar que o concreto utilizado atingiu o FCK previsto no projeto, não tendo sido localizado, tampouco, o traço utilizado na sua confecção.

238. Com efeito, o art. 76 da Lei de Licitações dispõe que não será aceita obra ou serviço em desconformidade com o contrato, senão vejamos a literalidade do referido dispositivo:





“Art. 76. A Administração rejeitará, no todo ou em parte, obra, serviço ou fornecimento executado em desacordo com o contrato.”

239. Em hipótese semelhante, o Tribunal de Contas da União se manifestou no seguinte sentido no Acórdão nº 500/2019, de relatoria do Ministro Marcos Bemquerer:

“Foi constatado, no município de Cocalzinho de Goiás, que a empresa Max Comércio forneceu produto com especificação diversa da que foi prevista no termo de referência do pregão presencial 6/2018 e do consequente contrato (caminhão com cesto aéreo 2017/2018, quando foi previsto 2018/2018) , o que viola o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, previsto no art. 3º da Lei 8.666/1993, bem como aos arts. 73, II, ‘b’, e 76 da Lei 8.666/1993, por força do art. 9º da Lei 10.520/2002 (peça 47, p. 76 e 133-134) .

*Depois de questionado, o gestor municipal alega inexistência de irregularidade na entrega de um bem com especificação diversa da que foi licitada, considerando o fato de que as características visíveis de ambos permaneceram inalteradas (peça 25; peça 48, p. 7; peça 54, p. 4) . **O argumento é insustentável, diante da flagrante violação ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, devendo ainda ser realçado o caráter particularmente gravoso da conduta, ao se verificar, conforme já apurado, que a exigência editalícia e contratual descumprida é fruto de uma alteração desmotivada das especificações dos objetos licitados, comparativamente com o certame anterior, e que propiciou restrição à competitividade** (conforme item III.2 deste relatório) .*

Permanecendo, portanto, injustificada a irregularidade, propõe-se que o tema seja objeto de representação em processo apartado, nos termos dos arts. 237, inciso VI, do Regimento Interno do TCU, para fins de apuração em conjunto com os achados supra (itens III.1 e III.2).”

240. Não se justifica o fato de que o concreto virado em betoneira, quando aplicado corretamente, se enquadraria no mesmo padrão de qualidade do concreto usinado, sobretudo quando não foram realizados os ensaios necessários à averiguação de que ambos possuiriam as mesmas características.

241. Com efeito, a recorrente não conseguiu comprovar a ausência de irregularidade na utilização de material divergente do que foi previsto no contrato firmado,





tampouco trouxe fatos novos que pudessem ensejar a descaracterização do referido apontamento.

III. CONCLUSÃO

242. Diante de toda a fundamentação apresentada, concluo pelo conhecimento dos recursos dos Srs. Natanael Casavechia, Sunely Moreira dos Santos, Isabela Rosa Apone, Josileide Adriana Castão Ribeiro e Danielli Redivo e pelo seu **improvemento**, pois os recorrentes não trouxeram provas de suas alegações, que pudessem confrontar os apontamentos achados pela equipe técnica, conforme fundamentação no decorrer do voto.

IV – DISPOSITIVO DO VOTO

243. Ante o exposto, em consonância com o Parecer nº 2.291/2019, da lavra do Procurador de Contas Getúlio Velasco Moreira Filho, e com fulcro no artigo 1º, inciso XVI, da Lei Complementar nº 269/2007, c/c artigo 29, inciso VI, da Resolução Normativa nº 14/2007, **VOTO** no sentido de:

I) **conhecer** dos presentes Recursos Ordinários, interpostos pelos Srs. Natanael Casavechia, Sunely Moreira dos Santos, Isabela Rosa Apone, Josileide Adriana Castão Ribeiro e Danielli Redivo, em razão do preenchimento dos requisitos de admissibilidade recursal;

II) **no mérito, improvê-los**, para manter incólumes todos os termos do Acórdão nº **236/2018-TP**.

244. É como voto.

Cuiabá, 19 de agosto de 2019.





Tribunal de Contas
Mato Grosso
TRIBUNAL DO CIDADÃO

GABINETE DO CONSELHEIRO INTERINO

Luiz Henrique Lima

Telefones: (65) 3613-7188 / 2955

e-mail: gab.luizhenrique@tce.mt.gov.br

(assinado digitalmente)

LUIZ HENRIQUE LIMA

Conselheiro Interino conforme Portaria nº 122/2017

