



PROCESSO : 23.798-1/2015
ASSUNTO : REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA EXTERNA
UNIDADE : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO
RESPONSÁVEL : DEP. ROMOALDO JÚNIOR
DEP. MAURO SAVI
VALDENIR RODRIGUES BENEDITO
MÁRIO KAZUO IWASSAKE
ADILSON MOREIRA DA SILVA
TIRANTE CONSTRUTORA E CONSULTORIA LTDA.
RELATOR : CONSELHEIRO JOSÉ CARLOS NOVELLI

PARECER Nº 4.897/2016

EMENTA:

REPRESENTAÇÃO EXTERNA. ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO. SUPERFATURAMENTO. DANO AO ERÁRIO. MANIFESTAÇÃO PELO CONHECIMENTO E PROCEDÊNCIA. CONDENAÇÃO À RESTITUIÇÃO DE VALORES AO ERÁRIO. MULTA PROPORCIONAL AO DANO. MULTA POR GRAVE INFRAÇÃO À NORMA LEGAL. REPRESENTAÇÃO AO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de representação de natureza externa proposta em face da **Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso**, apontando indícios de irregularidades na **concorrência nº 004/2013 e contrato nº 001/SCCC/ALMT/2014**, celebrado com a empresa Tirante Construtora e Consultoria Ltda, no valor de **R\$**



29.677.467,50 (vinte e nove milhões, seiscentos e setenta e sete mil, quatrocentos e sessenta e sete reais e cinquenta centavos), referente à construção do estacionamento anexo ao teatro da Assembleia Legislativa do Estado.

2. De início, tratou-se de solicitação de auditoria pelo Ministério Público do Estado, com vistas a instruir o Inquérito Civil SIMP 000690-023/2014, conforme Termo de Cooperação Técnica nº 005/2013/TCE-MT/MPE/PGJ-MT.

3. Adicionalmente, tramitava neste Tribunal o processo nº 218804/2015 referente ao OF. GGM/APL/Nº127-A/15, por meio do qual o Exmo Deputado Estadual Guilherme Maluf, Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso, solicitou a esta Corte a designação de servidores de seu corpo técnico para dirimir pendências relacionadas à construção do referido estacionamento.

4. Em primeira análise, a Secretaria de Controle Externo de Obras e Serviços de Engenharia realizou inspeção *in loco* e análise documental dos processos e documentos que envolveram o contrato com a empresa Tirante Construtora e Consultoria Ltda, apontando a existência de 03 (três) irregularidades e seus responsáveis.

5. Acolhida a sugestão da SECEX de Obras e Serviços de Engenharia, para converter os autos em representação externa, o Conselheiro Relator determinou o apensamento do processo 21.880-4/2015 nos presentes autos, e procedeu a citação dos responsáveis, em atendimento aos postulados constitucionais da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal, para apresentar defesa no prazo de 15 (quinze) dias.

6. Citados, os responsáveis apresentaram as defesas:



Responsáveis	Documento Digital
Valdenir Rodrigues Benedito - Presidente da Comissão de Fiscalização Adilson Moreira da Silva e Mário Kazuo Iwassake - membros da Comissão de Fiscalização	87675/2016.
Mauro Luiz Savi – Ordenador de despesas Romoaldo Aloisio Boraczynski Júnior – Presidente da AL/MT	92090/2016
Tirante Construtora e Consultoria Ltda CNPJ 04.603.651/0001-27	116394/2016

7. Ao analisar as defesas apresentadas, a equipe técnica concluiu pela ocorrência de **dano ao erário** no valor de **R\$ 16.719.137,50 (dezesseis milhões, setecentos e dezenove mil, cento e trinta e sete reais e cinquenta centavos)**, **imputada solidariamente a todos os responsáveis, inclusive à empresa Tirante Construtora e Consultoria Ltda.**, e pela permanência das seguintes irregularidades:

Dep. Mauro Savi, 1º Secretário e Ordenador de Despesa da ALMT e **Dep. Romoaldo Júnior**, Presidente em exercício da ALMT:

- a. **GB 11** – Deficiência dos projetos básicos e/ou executivos na contratação de obras ou serviços, inclusive ao 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 2.1.1.1 do Relatório Preliminar de Auditoria
- b. **JB 03** – Pagamentos de parcelas contratuais ou outras despesas sem a regular liquidação (arts. 62 e 63, §2º, da Lei 4.320/1964). Item 2.3.2 do Relatório Preliminar de Auditoria

Valdenir Rodrigues Benedito, Pres. da Comissão de Fiscalização

Mário Kazuo Iwassake, Membro da Comissão de Fiscalização

Adilson Moreira da Silva, Membro da Comissão de Fiscalização

- a. **HB 15** – Ineficiência no acompanhamento e fiscalização da execução contratual pelo representante da Administração especialmente designado (art. 67 da Lei 8.666/1993). Item



2.3.1 do Relatório Preliminar de Auditoria

b. **JB 03** – Pagamentos de parcelas contratuais ou outras despesas sem a regular liquidação (arts. 62 e 63, §2º, da Lei 4.320/1964). Item 2.3.2 do Relatório Preliminar de Auditoria

8. Vieram os autos ao Ministério Público de Contas para emissão de parecer.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Preliminarmente - do conhecimento da representação externa

9. Dentre as competências atribuídas ao Tribunal de Contas de Mato Grosso, estatuídas no artigo 1º da Lei Complementar nº 269/2007, consta a de fiscalizar a legalidade, legitimidade, eficiência e economicidade de atos administrativos em geral, bem como o cumprimento das normas relativas à gestão fiscal, com vistas a assegurar a eficácia do controle externo e instruir o julgamento das contas a cargo do Tribunal.

10. O art. 218, da Resolução nº 14/2007 prescreve que: *“A notícia ou acusação de irregularidades ou ilegalidades que digam respeito às matérias de competência do Tribunal de Contas, apresentada por autoridades públicas ou responsáveis pelos sistemas de controle interno dos demais órgãos públicos, nessa condição, serão protocoladas como representação externa.”*

11. No caso em comento, como a acusação de irregularidades foi formalizada por autoridade pública, apontando indícios de irregularidades em matérias de competência do Tribunal de Contas, estão presentes os requisitos de admissibilidade, ensejando o **conhecimento da representação externa**.



3. MÉRITO

12. Diante da análise realizada, as irregularidades apontadas podem ser divididas em: **I) irregularidade relativa ao procedimento licitatório** – concorrência pública nº 004/2013 (GB. 11) e **II) irregularidades relativas à execução do contrato nº 001/SCCC/ALMT/2014** (HB 15 e JB 03), as quais serão analisadas conjuntamente, conforme defesas apresentadas.

GB 11 – Deficiência dos projetos básicos e/ou executivos na contratação de obras ou serviços, inclusive ao 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 2.1.1.1 do Relatório Preliminar de Auditoria.

13. De acordo com a equipe de auditoria, o projeto básico relativo à concorrência pública nº 04/2013/ALMT apresenta-se deficiente/insuficiente para caracterizar a obra de engenharia, não atendendo às determinações da Lei nº 8.666/93 e da Orientação Técnica nº 001/2006 do IBRAOP (Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas).

14. Argumenta, ainda, que buscando uniformizar o entendimento quanto à definição do projeto básico previsto no art. 6º da Lei de Licitações, foi editada a OT-IBR 001/2006 que descreve os elementos técnicos que devem integrar o projeto básico, entretanto, o projeto apresentado pela ALMT possuía apenas memorial descritivo, planilha orçamentária e cronograma físico-financeiro, desenhos referentes ao projeto arquitetônico e desenhos das subestações.

15. Contestando as afirmações realizadas pela SECEX, a defesa conjuntamente apresentada pelos responsáveis, alega que os requisitos previstos no art. 6º, IX, da Lei 8.666/93 foram atendidos da seguinte forma:

- alínea “a” e “b”: cortes e detalhamentos das folhas 01 a 06 (Anexo II – parte 1), constando todos os níveis e detalhes pertinentes a obra;



- alínea “c”: além das pranchas mencionadas no item anterior, na planilha de preços estão discriminados cada serviços e quantidades para a execução;
- alínea “d”: termo de referência e memorial descritivo, contendo a relação de demolições e retiradas, previsão de remanejamento de rede coletora de águas pluviais, tipos de fundações e arrimos, detalhes da estrutura de concreto protendido, detalhamento de revestimento, pisos, rodapés, soleiras, esquadrias, vidros, forro, instalação elétrica e hidráulica, pintura e serviços complementares;
- alínea “e”: apresentação do termo de referência e cronograma físico-financeiro da obra;
- alínea “f”: planilha orçamentária atenderia ao requisito.

16. Ainda, argumentam que o projeto básico apresentado possui registro de responsabilidade técnica no Conselho de Arquitetura e Urbanismo - CAU, de modo que, ao serem registrados, os projetos deficientes revestem-se de legalidade.

17. Por fim afirma que qualquer falha ou incorreção dos projetos básicos restaram suprimidas quando da elaboração dos projetos executivos, motivo pelo qual atendeu-se aos requisitos do projeto básico.

18. Em relatório técnico de defesa, a equipe técnica posicionou-se pela manutenção da irregularidade, ao afirmar que o projeto básico em questão não pode ser considerado como um projeto básico de fato, eis que o Memorial Descritivo apresenta baixo nível de detalhamento sobre o empreendimento, a planilha orçamentária estava desacompanhada de qualquer memória de cálculo, as plantas apresentadas não permitem a identificação de todos os elementos constitutivos da obra em questão, de forma que não há nos projetos menção acerca das fundações, localidade e profundidade das redes de águas pluviais já existentes e as que seriam



construídas ou remanejadas.

19. As soluções técnicas não possuem detalhamento mínimo que indique, por exemplo, o nível original e o proposto do solo do estacionamento, informação esta necessária para calcular o volume de escavação.

20. Quanto ao argumento da defesa de que a planilha orçamentária discrimina cada serviço e suas respectivas quantidades, a SECEX é clara em afirmar que alguns serviços se referem a composições elaboradas pelo orçamentista não se referindo a nenhum sistema de referência de preços, tais como as constantes nos itens 7.5, 8.12, 9.3.6, 9.3.7, 19.11.4 e 19.11.5.

21. Destaca, que a estrutura pré-moldada em concreto (item 6.1) corresponde sozinha por cerca de 42,75% do valor total do orçamento, ou seja R\$ 12.819.915,43 (doze milhões, oitocentos e dezenove mil, novecentos e quinze reais), entretanto, não possui qualquer detalhamento, tanto nas pranchas do projeto básico como no próprio orçamento, em ofensa ao contido no Súmula 258 do TCU.

22. Afirma que o cronograma físico-financeiro da obra não passa de uma peça fictícia, uma vez que estipula que $\frac{1}{4}$ de toda a estrutura de concreto pré-moldado deveria estar executada nos primeiros trinta dias de execução da obra, sem que sequer fossem iniciados os serviços de terraplanagem e fundações.

23. Quanto aos argumentos de legalidade do projeto básico deficiente apenas pelo seu registro no conselho, os auditores contestam tal afirmação, uma vez que, embora obrigatório, o registro apenas identifica o responsável técnico não garantindo legalidade ou veracidade das informações ali contidas.

24. Em que pese as considerações da defesa, **o Ministério Público de Contas entende que essa irregularidade não deve ser sanada**, em consonância com o entendimento exposto pela equipe técnica.



25. De início, é importante observar que as graves irregularidades que ocasionaram **dano ao erário** no montante de **R\$ 16.719.137,50 (dezesseis milhões, setecentos e dezenove mil, cento e trinta e sete reais e cinquenta centavos)**, correspondente à **55% do valor contratual**, foram apontadas como de responsabilidade dos gestores, **Dep. Mauro Savi**, 1º Secretário e Ordenador de Despesa da ALMT e **Dep. Romoaldo Júnior**, Presidente em exercício, à época, na ALMT.

26. Isso porque o projeto básico constitui parte integrante do edital de licitação pertencente a fase interna da licitação, a qual não se pode desconsiderar a responsabilidade que, em princípio, é do gestor.

27. Como muito bem exposto no minucioso trabalho da equipe da SECEX Obras e Serviços de Engenharia, a permanência da irregularidade (GB 11) relativa à deficiência ou insuficiência no projeto básico se faz indispensável, ao considerar a importância do projeto básico em qualquer obra, principalmente quando há um significativo montante de recursos públicos envolvidos e, em especial, quando o regime de execução contratado é o de empreitada por preço global.

28. Ao considerar o regime de execução de empreitada por preço global, a definição detalhada e precisa do projeto básico ganha ainda mais relevância, eis que é ele que definirá o regime de execução da obra a ser contratada e possibilitará aos licitantes elaborarem suas propostas com total e completo conhecimento do objeto a ser licitado. Ademais, sendo a contratação por preço certo e total, o alto grau de detalhamento do projeto minimiza os riscos durante a execução contratual, fato este que, em princípio, impede a celebração de termo aditivos.

29. Assim, é certo que **somente um projeto básico detalhado e preciso em seus quantitativos e serviços poderia autorizar a contratação em que o regime de execução da obra fosse de uma empreitada por preço global.**



30. Diante da necessidade de se delinear quanto às implicações sobre o regime de empreitada por preço global, o Tribunal de Contas da União teceu importantes diretrizes no Acórdão nº 1977/2013 – Plenário sobre a precisão que deve conter o projeto básico quando o regime de execução for de empreitada por preço global:

40. Ante todas essas considerações doutrinárias, é de relevo notar que **o entendimento jurisprudencial do TCU não trata a deficiência do projeto básico como irregularidade meramente formal, principalmente em obras executadas por preço global, em que eventuais divergências de quantitativos dos serviços previstos invariavelmente causarão prejuízos a uma das partes contratantes.** E se a Administração Pública deixa de estabelecer, de maneira adequada, o conjunto de elementos suficientes para caracterizar o que pretende contratar, não há torneio possível, pois, em verdade, serão oferecidas propostas para alguma coisa que não se sabe ao certo o que efetivamente é: trata-se de um pressuposto lógico do certame.

41. Nesse caso, as consequências são absolutamente nefastas, pois essa imprecisão possibilita o oferecimento de propostas com valores que podem ser ínfimos, inexecutáveis de plano, ou então propostas com valores muito acima daqueles que efetivamente se poderiam conseguir, caso estivesse bem delineado o objeto da contratação a ser entabulada.

31. Percebe-se, portanto, que a deficiência contida no projeto básico de uma obra executada por preço global, vai muito além de mera falha formal, afetando diretamente na metodologia de execução, materiais e serviços necessários para a execução e na elaboração do cronograma físico-financeiro, e, inquestionavelmente, causará graves prejuízos para as partes.

32. Ao analisar o relatório técnico restou inquestionável que os documentos que integram o projeto básico não atendem ao disposto no art. 6º, IX, da Lei nº 8.666/93, caracterizando-os somente como um projeto básico de arquitetura, que pela sua inefetividade causou prejuízo ao erário de mais de 16 milhões de reais, correspondendo a 55% do valor contratado pela Assembleia



Legislativa.

33. Reforça os achados de auditoria, a constatação realizada pela própria Administração em parecer técnico da ALMT elaborado pela engenheira civil Drieli Azeredo Ribas (anexo 27 do relatório técnico), que ao analisar o projeto constatou a ausência de projetos complementares, utilização de referência equivocada e sem correspondência, ausência de composição de alguns serviços e de memória de cálculo, duplicidade nos serviços e serviços superdimensionados incompatíveis com a dimensão da obra, entre outros.

34. Em verdade, tem-se a impressão de que a intenção dos responsáveis foi justamente a de subverter as fases do procedimento licitatório, deixando para a fase de execução do contrato a definição das condições que se realizaria a contratação, ou seja, o que fazer, como fazer e quanto fazer.

35. Ora, como se verá mais adiante, três situações mostram-se de extrema relevância quando o assunto são as deficiências no projeto básico: **I) contratação genérica da estrutura pré-moldada II) serviços superestimados III) serviços em duplicidade.**

36. Constata-se na **estrutura pré-moldada** (item 6.1) que apesar que seu significativo valor de R\$ 12.842.295,27 (doze milhões oitocentos e quarenta e dois mil duzentos e noventa e cinco reais e vinte e sete centavos), correspondendo à 42,75% do valor do orçamento base da licitação, sua contratação ocorreu sem qualquer detalhamento de sua composição, sendo orçada de forma genérica sem projeto estrutural ou projeto executivo.

6		ESTRUTURA PREMOLDADA EM CONCRETO				
6.1		ESTRUTURA PREMOLDADA CONFORME PROJETO	cj	1,00	12.842.295,27	12.842.295,27

37. Segundo ponto relevante, refere-se aos **serviços superestimados**,



entre eles pode-se destacar: a) o fornecimento e assentamento de brita (3.1.2.1.20 – item 8.9), em quantidade equivalente a mais de 318 caminhões de 10 m³, capazes de formar uma camada de 10cm de brita em mais de 5 campos de futebol; b) a contratação de 144 m² janela de alumínio tipo maxim ar, incluso guarnições e vidro vantasia (item 10.2), sem qualquer execução; c) contratação de 2310 barra de perfilados ou 6.930m (item 13.29) daria para ligar o prédio da ALMT ao do TCE/MT por quase 8 vezes.

38. Terceiro ponto relevante, refere-se à **duplicidade de serviços**, conforme constatado no item 3.2 relativo aos serviços de carregamento e descarregamento mecânico do solo, já previsto nos itens 3.1 que abrange a escavação e carga da terra e o item 3.3 que abrange o transporte e a descarga de terra.

39. De fato, não restam dúvidas que a utilização do projeto básico eivado de vícios, maculou por completo a realização do procedimento licitatório de empreitada por preço global, demonstrando de forma inequívoca que os responsáveis não atuaram dentro dos limites da legalidade, os quais não é dado ao administrador a possibilidade de descumprir o comando legal.

40. Em verdade, **não basta só a existência de um projeto básico para o atendimento das formalidades do procedimento licitatório, mas sim deve-se prezar pela sua efetividade, garantindo sua qualidade, adequabilidade às necessidades de cada obra e ao interesse público.**

41. Por fim, apenas para reforçar os argumentos já expostos pela equipe de auditoria, as alegações da defesa quanto à legalidade do projeto básico apenas pelo seu registro no Conselho competente não possui o condão de afastar a irregularidade, pois, além da finalidade do registro ser diversa da alegada, não há norma legal que ampare as deficiências contidas em projeto básico.



42. Por todo o exposto, resta evidente que o projeto básico contido na concorrência pública nº 04/2013/ALMT não atende ao disposto no art. 6º, IX, da Lei nº 8.666/93 e Orientação Técnica nº 001/2006 do IBRAOP, motivo pelo qual entendo que a irregularidade apontada (GB 11) deve ser mantida.

43. Por fim, o **Ministério Público de Contas** se manifesta pela aplicação de **multa** aos responsáveis, Dep. Mauro Savi, 1º Secretário e Ordenador de Despesa da ALMT e Dep. Romoaldo Júnior, Presidente em exercício, à época, na ALMT, **em seu patamar máximo**, dado ao grave dano ao erário em decorrência de projeto básico que não atende às diretrizes contidas no art. 6º, IX e X, 7º e 12 da Lei nº 8.666/93 e da Orientação Técnica nº 001/2006 do IBRAOP, com fundamento no art. 75, III, da Lei Orgânica do TCE/MT c/c art. 6º da Resolução Normativa TCE/MT nº 17/10.

3.1. IRREGULARIDADE CAUSADORA DE DANO AO ERÁRIO

JB 03 – Pagamentos de parcelas contratuais ou outras despesas sem a regular liquidação (arts. 62 e 63, §2º, da Lei 4.320/1964). Item 2.3.2

44. Os 28 (vinte e oito) apontamentos que serão aqui demonstrados, referem-se à medição e pagamento de serviços que não foram executados ou de serviços que foram executados em quantidades inferiores aos valores pagos, resultando em **dano ao erário** no valor de **R\$ 16.719.137,50 (dezesesseis milhões, setecentos e dezenove mil, cento e trinta e sete reais e cinquenta centavos)**, de responsabilidade do **Dep. Mauro Savi**, 1º Secretário e Ordenador de Despesa da ALMT (à época) e **Dep. Romoaldo Júnior**, Presidente em exercício da ALMT (à época), Senhores **Valdenir Rodrigues Benedito**, **Mário Kazuo Iwassake** e **Adilson Moreira da Silva** (Comissão de Fiscalização) e da **Tirante Construtora Consultoria Ltda.** (contratada).

45. De início, é importante esclarecer que desde o relatório preliminar, a



equipe de auditores deste Tribunal apontou significativo dano ao erário, decorrente de medições e pagamentos de serviços em quantidades superiores às efetivamente executadas, de forma solidária a todos os responsáveis.

46. Entretanto, somente a empresa contratada apresentou defesa específica quanto à não execução dos apontamentos relativos a este item, fato esse considerado pela equipe de auditores, que entendeu por estender a defesa apresentada aos demais responsáveis indicados no relatório preliminar.

47. Isso porque, apesar dos gestores apresentarem defesa quanto à irregularidade, esses se limitam a argumentar que por se tratar de uma empreitada por preço global, a análise não deveria ser realizada considerando como uma licitação por preço unitário. Ademais, afirma também que estando o projeto básico de acordo com os requisitos previstos no art. 6º, IX, da Lei 8.666/93 e tendo o projeto executivo suprimido qualquer falha, erro ou discrepância presente no projeto básico estaria não haveria que se falhar a prosperar.

48. Da mesma forma, a defesa apresentada pela Comissão de Fiscalização da AL/MT apresenta idêntico posicionamento quando justifica as falhas constatadas nas medições. Entende que por se tratar de empreitada global existiria tratamento diferenciado nas medições e pagamentos, eis que não deveriam observar as minúcias da obra, tal como a remuneração se daria pela etapa de trabalho e não a simples execução parcial de um item.

49. Para corroborar o alegado, menciona posicionamento do TCU no Acórdão nº 2278/2011-Plenário, bem como segue afirmando sobre as particularidades de cada regime de execução (global e unitário) e da impossibilidade de se medir e pagar os serviços de empreitada por preço global como se fosse preço unitário.

50. Registra-se, que o argumento relativo ao regime de execução da



obra (empreitada por preço global e não por preço unitário) também foi objeto de questionamento da empresa Tirante Construtora em sede de preliminar, veemente contestada pela equipe de auditoria.

51. De forma resumida, a defesa da construtora Tirante argumenta que

1) a medição dos serviços de uma obra contratada em regime de empreitada por preço global deve se dar por etapa da obra concluída ou de acordo com o cronograma físico-financeiro. Assim, a fiscalização não deveria ser realizada considerando como uma licitação por preço unitário.

2) o custo da obra está de acordo com o praticado no mercado, fato este que afastaria os supostos danos ao erário.

3) diante do recebimento dos serviços, este, só não foram realizados em razão de seu afastamento unilateral do canteiro de obras em 08.10.2015.

52. A defesa, portanto, centra no fato de que a fiscalização deve ser realizada observando o regime de execução da obra e sua metodologia de medição para pagamento dos serviços, o qual por encontrar-se inferior ao preço de mercado, não haveria prejuízo ao erário.

53. Reforça o alegado, afirmando que tendo a Assembleia Legislativa efetuado os pagamentos de acordo com o cronograma físico-financeiro do contrato, as medições foram realizadas de forma legal.

54. Por sua vez, a equipe de auditoria entendeu que os argumentos apresentados pela defesa não sanam a irregularidade, tendo em vista que *o cerne da questão não está no regime de execução da obra a qual se refere esta auditoria, mas no pagamento por serviços que não foram executados e de valores incompatíveis com a obra executada.*



55. Em consonância com o posicionamento da equipe de auditoria, o **Ministério Público de Contas se manifesta pela improcedência dos argumentos trazidos pela defesa.**

56. Sobre esse ponto, importa registrar que a defesa dos responsáveis possui entendimento equivocado sobre o apontamento em questão, eis que independentemente do regime de execução adotado pela Administração, não há embasamento legal que permita o pagamento / recebimento por serviços que não foram executados (superfaturamento por inexecução).

57. Muito embora o pagamento ocorra após a conclusão de cada etapa da obra, conforme pré estipulado no cronograma físico-financeiro, **a escolha pelo regime de execução não pode servir para acobertar a inexecução do contrato sob o fundamento de que a empreitada por preço global não se atém as unidades que a compõem e sim a conclusão da etapa.**

58. Ora, se a intenção dos responsáveis fosse realmente que a obra em questão seguisse as diretrizes de uma empreitada por preço global, com todas suas características, vantagens e desvantagens que ela oferece, deveriam observar desde o início as diretrizes de se escolher tal regime de execução.

59. Isso porque, de início, **a empreitada por preço global exige para sua escolha projeto básico precisamente definido e detalhado**, o qual possibilitará que os pagamentos sejam realizados somente pelo cumprimento da etapa. Ocorre que este não foi o caso da concorrência nº 04/2013/ALMT, o que pode ser plenamente demonstrado inclusive no parecer técnico elaborado pela própria Assembleia Legislativa, em que foi apontado graves deficiências no projeto básico, como ausência de composição, duplicidade de serviços e serviços superdimensionados incompatíveis com a dimensão da obra, entre outros, bem como a ausência de projetos complementares.



60. Muito embora na execução do regime de empreitada por preço global os pagamentos devam ocorrer ao final ou após o cumprimento das etapas ou parcelas previstas no cronograma físico-financeiro, este deverá ficar adstrito ao que efetivamente foi executado em cada etapa, sob pena de enriquecimento ilícito por parte da empresa contratada.

61. Registra-se que o Tribunal de Contas da União aprofundou os estudos sobre a empreitada por preço global no Acórdão nº 1977/2013, o qual se posicionou de forma clara e inequívoca quanto a inadmissibilidade de pagamento à contratada em decorrência da não execução de serviços:

91. Caso a Administração Pública identifique quantitativos superestimados, ela deve proceder, de ofício, (e em observância aos princípios da economicidade, moralidade e probidade administrativas) à alteração contratual para reduzir os quantitativos inadequados, ajustando o montante total ao valor real.

92. Essas regras decorrem do fato de que, se a medição for feita por etapas (e não por quantidades unitárias), haverá por consequência uma assimetria de informações entre o contratado e a Administração Pública. Afinal, o fiscal, já que mede por etapas, não estará medindo as quantidades (não terá com saber, portanto, quanto foi executado exatamente), mas o particular sabe o quanto ele executa qualquer que seja o regime. O Tribunal já se pronunciou a respeito de situação de quantitativos superestimados:

O fato de se tratar de contratação por preço global não assegura a nenhum contratado o direito de receber por produto não utilizado. (Acórdão 363/2007 – TCU – Plenário – trecho do voto).

93. Ademais, quantitativo superestimado é um dos fatores causadores do superfaturamento de obras públicas, de modo que permiti-lo pode configurar ato de improbidade administrativa, nos termos dos artigos 10 e 11 da Lei 8429/92 (Lei de improbidade administrativa). Tal conduta também pode ser enquadrada como crime, conforme o art. 96, incisos IV e V do Estatuto das Licitações.

62. Muito embora uma das características da empreitada por preço global seja, em regra, a inadmissibilidade da propositura de termo de aditivo, eis que



o projeto básico deverá ser preciso em seus quantitativos e serviços e que eventuais pequenas variações dos quantitativos ficassem na álea ordinária da empresa contratada, representando um ônus ou bônus, é inadmissível permitir que **erros ou omissões relevantes** sejam considerados também como álea ordinária.

63. Assim, denota-se do julgado que, ao constatar quantitativos superestimados, **é dever da Administração (não se mostrando como uma faculdade) proceder à alteração contratual, com vistas a afastar pagamentos por serviços não executados. Aliás, também é dever do contratado pleitear sua alteração, a fim de que não incorra em condutas ilícitas.**

64. Diversamente do que aparenta entender os responsáveis, é preciso ter em mente, que a contratação sob o regime de empreitada por preço global não pode se revestir de garantia líquida e certa à contratada do recebimento dos valores previstos no contrato, independentemente da execução dos serviços contratados.

65. Tem-se então, que em qualquer das formas de execução contratual, inclusive a empreitada por preço global, mostra-se indevido o recebimento de valores por serviços que não foram prestados.

O fato de se tratar de **contratação por preço global não assegura a nenhum contratado o direito de receber por produto não utilizado.** (Acórdão 363/2007 – TCU – Plenário – trecho do voto).
Acórdão nº 1977/2013.

66. De outro norte, as demais alegações apresentadas não possuem o condão de sanar as graves irregularidades cometidas, tendo em vista que os argumentos de que a não realização de serviços decorreu da notificação para desocupar a área do estacionamento é, no mínimo, inadmissível, se não dizer imoral.



67. Como em qualquer contrato realizado com a Administração Pública, somente a efetiva realização do serviço autoriza seu pagamento à empresa contratada, tal qual prescreve o procedimento de medição dos serviços previsto no item 7.0 do contrato:

7.0 DA MEDIÇÃO DOS SERVIÇOS

7.1 As medições serão efetuadas de acordo com o estabelecido no cronograma físico-financeiro aprovado **onde serão computados em cada uma, os serviços efetivamente realizados no período**, de acordo com os procedimentos e critérios de medição utilizados pela Comissão de Fiscalização da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso.

68. Dessa forma, as alegações apresentadas pela defesa reforçam a prática adotada em todo o decorrer deste contrato, que é de se primar pelo pagamento definido no cronograma físico-financeiro em detrimento de sua efetiva execução.

69. Pelo exposto, o Ministério Público de Contas entende pela improcedência das alegações apresentadas, tendo em vista que nos casos de comprovado dano ao erário decorrente de superfaturamento pela não execução de serviços contratados, inexistirá metodologia diversa a ser aplicada pela fiscalização que não seja a aferição dos serviços que não foram executados ou executados a menor pela empresa contratada.

70. Quanto aos 28 (vinte e oito) apontamentos onde foram constatadas despesas irregulares em razão de medição e pagamento de serviços em quantidades superiores às efetivamente executadas, podem ser assim resumidas:

Orçamento da contratada			execução			Valor do dano
Item	descrição	valor	Medição	Valor pago	Inexecução	
2.6	Projetos executivos incluídos detalhamentos	R\$ 882.236,40	86%	R\$ 696.984,63	total	R\$ 696.984,63
3.1	Escav. mec. (escav hidr) vala escor prof=4,5 a 6m mat 1a cat excl escoramento e esgotamento	R\$ 141.654,24	100%	R\$ 141.654,24	parcial	R\$ 98.627,67
3.2	Carga e descarga mecânica do solo utilizando caminhão basculante 6,0m3/16t e pá carregadeira sobre pneus 128 hp, cap. 1,7 a 2,8m3	R\$ 89.083,80	100,00%	R\$ 89.083,80	total	R\$ 89.083,80
3.3	Transporte e descarga de terra em caminhão basculante de 6 m3, distancia até 10 km	R\$ 1.175.537,88	100,00%	R\$ 1.175.537,88	parcial	R\$ 818.481,84
4.1=	Escavação manual, campo aberto, em solo exceto rocha, de 4,00 ate 6,00	R\$ 79.488,04	100,00%	R\$ 79.488,05	parcial	R\$ 73.846,78
4.2==	lastro de concreto preparo mecânico	R\$ 57.514,85	100,00%	R\$ 57.514,85	parcial	R\$ 54.256,67
4.5 e 4.9	Concreto usinado bombeado fck=25mpa, inclusive lançamento e adensamento	R\$ 363.494,37 R\$ 184.941,63	100,00%	R\$ 548.436,00	parcial	R\$ 481.137,00
4.3, 4.7, 4.4 e 4.8	itens 4.3 e 4.7 - armação aço ca-50, diam. 6,3 (1/4) a 12,5mm (1/2) - fornecimento/corte (perda de 10%)/dobra/colocação itens 4.4 e 4.8 - armação de aço ca-60 diam. 3,4 a 6mm - fornecimento/corte (perda de 10%)/dobra/colocação	R\$ 286.500,37 R\$ 146.165,54 R\$ 53.934,07 R\$ 27.515,85	100,00%	R\$ 432.665,91 R\$ 81.449,92	parcial total	R\$ 328.658,11 R\$ 81.449,92
4.6 e 4.10	forma tabua para concreto em fundação sem reaproveitamento	R\$ 152.988,41 R\$ 59.706,46	100,00%	R\$ 212.695,11	total	R\$ 212.695,11
5.8	escavação manual, campo aberto, em solo exceto rocha, de 4,00 ate 6,00 de profundidade	R\$ 66.502,80	100,00%	R\$ 66.502,80	parcial	R\$ 52.102,03
5.15 e 5.16.6	concreto asfáltico para aplicação em pavimentação usinado a quente – preparo e aplicação	R\$ 84.716,40 R\$ 19.767,16	100,00%	R\$ 104.483,56	Parcial	R\$ 69.834,55
6.1 e 7.5	estrutura pré-moldada conforme projeto	R\$ 12.842.295,27 R\$ 1.134.117,82	100%	R\$ 12.842.295,27 R\$ 1.134.117,82	parcial	R\$ 7.442.601,99

7.1	concreto usinado bombeado fck=25mpa, inclusive lançamento e adensamento	R\$ 408.295,84	100,00%	R\$ 408.295,84	parcial	R\$ 396.326,34
7.2 e 7.3	item 7.2 - armação aço ca-50, diam. 6,3 (1/4) a 12,5 mm (1/2) – fornecimento perda de 10%)/dobra/colocação	R\$ 332.639,36	100%	R\$ 332.639,36	parcial	R\$ 318.766,76
	item 7.3 - armação de aço ca-60 diam. 3,4 a 6,0mm – fornecimento/corte (c/ perda de 10%)/dobra/colocação	R\$ 62.619,75		R\$ 62.619,75		R\$ 55.713,69
7.4	item 7.4 - forma para estruturas de concreto (pilar, viga e laje) em chapa de madeira	R\$ 140.372,29	100,00%	R\$ 140.372,29	parcial	R\$ 136.669,14
7.6 e 8.5 12.3 12.4	item 7.6 - piso em concreto 20 mpa preparo mecânico, espessura 7 cm, com armação em tela soldada	R\$ 753.317,66	100,00%	R\$ 1.072.520,06	Parcial	R\$ 161.907,21
	item 8.5 - piso em concreto 20 mpa preparo mecânico, espessura 7 cm, com armação em tela soldada	R\$ 319.202,40				
	item 12.3 - concreto usinado bombeado fck=25mpa, inclusive lançamento e adensamento	R\$ 203.291,44		R\$ 203.291,44		R\$ 11.157,28
	item 12.4 - tela de aço ca-60 soldada tipo q246 (tipo de malha: quadrangular / dimensões da trama 100x100mm/diâmetro do fio: 5,60 mm)	R\$ 360.670,46		R\$ 360.670,46		R\$ 270.517,95
8.3 e 12.1	regularização de piso/base em argamassa traço 1:3 (cimento e areia grossa sem peneirar), espessura 3,0cm, preparo mecânico	R\$ 235.742,40 R\$ 235.742,40	100,00%	R\$ 235.742,40 R\$ 235.742,40	Total	R\$ 471.484,80
8.4 e 8.6	impermeabilização de superfície com manta asfáltica (com polímeros tipo app), e=4mm	R\$ 291.125,60 R\$ 59.517,50	100,00%	R\$ 350.643,10	Parcial	R\$ 65.023,04
8.7	proteção mecânica de superfície com argamassa de cimento e areia, traço 1:3, junta batida, e=3cm	R\$ 347.450,40	100,00%	R\$ 347.450,40	Total	R\$ 347.450,40
8.9	fornecimento e assentamento de brita 2 – drenos e filtros	R\$ 413.148,97	100,00%	R\$ 413.148,97	Total	R\$ 413.148,97
8.14 e 8.15	item 8.14 - escoramento de valas contínuo	R\$ 61.113,60	100,00%	R\$ 61.113,60	total	R\$ 128.157,48
	item 8.15 - escoramento de valas descontínuo	R\$ 67.043,88		R\$ 67.043,88		
8.18	lama asfáltica fina com emulsão rl-1c	R\$ 25.080,80	100,00%	R\$ 25.080,80	Total	25.080,80
9.1	item 9.1 alvenaria em tijolo cerâmico furado 10x20x20cm, ½ vez, assentado com argamassa traço 1.2.8 (cimento, cal e areia), juntas de 12mm	R\$ 30.893,40		R\$ 30.893,40	Parcial	R\$ 16.191,57
9.2	item 9.2 - cobogo de concreto (elemento vazado),	R\$ 42.526,00		R\$ 42.526,00	parcial	R\$ 33.439,93

10.1	7x50x50cm, assentado com argamassa traço 1:3 (cimento e areia) item 10.1 - porta de abrir em alumínio tipo veneziana com guarnição	R\$ 33.720,48		R\$ 33.720,48	parcial	R\$ 31.285,11
10.2	item 10.2 - janela de alumínio tipo maxim ar, incluso guarnições e vidro vantasia	R\$ 85.991,04		R\$ 85.991,04	total	R\$ 85.991,04
11.1 e 11.2	item 11.1 - chapisco traço 1:3 (cimento e areia média), espessura 0,5 cm, preparo mecânico da argamassa item 11.2 - emboco paulista (massa única) traco 1:2:8 (cimento, cal e areia média), espessura 2,5cm, preparo manual da argamassa	R\$ 43.744,15 R\$ 367.523,32		R\$ 43.744,15 R\$ 367.523,32	parcial parcial	R\$ 40.020,51 R\$ 336.238,57
12.5	pintura acrílica para sinalização horizontal em piso cimentado	R\$ 268.741,20	100,00%	R\$ 268.741,20	parcial	R\$ 264.269,09
13.33	item 13.3 - quadro sobrepor trifásico 225a com barr. disj. geral	R\$ 4.118,40	100%	R\$ 4.118,40	parcial	R\$ 2.059,20
13.14 e 13.15	itens 13.14 e 13.15 - disjuntor termomagnético bipolar padrão nema (americano)10 a 50a 240v, fornecimento e instalação	R\$ 7.048,50		R\$ 7.048,50		
13.16	item 13.16 - disjuntor termomagnético tripolar em caixa moldada 250a 600v, fornecimento e instalação	R\$ 10.401,48		R\$ 10.401,48	parcial	R\$ 15.685,10
13.26	item 13.26 - lâmpada fluorescente 40w – fornecimento e instalação	R\$ 1.880,20		R\$ 1.880,20	total	R\$ 1.880,20
13.34	item 13.34 - reator para lâmpada fluorescente 2x40w partida rápida – fornecimento e instalação	R\$ 6.585,80		R\$ 6.585,80	total	R\$ 6.585,80
13.27	item 13.27 - luminária sobrepor 2 lâmpadas fluor. tubular 32w	R\$ 15.674,00		R\$ 15.674,00	parcial	R\$ 9.681,00
13.46	item 13.46 - poste de aço cônico continuo curvo simples, flangeado, com janela de inspeção h=9m – fornecimento e instalação	R\$ 13.156,20		R\$ 13.156,20	parcial	R\$ 1.879,20\$
13.43	item 13.43 -suporte para dua luminárias do tipo pétala 2"	R\$ 2.104,34		R\$ 2.104,34	parcial	R\$ 300,62
13.42	item 13.42 luminária tipo pétala p/ lâmpada 400w soquete e-40	R\$ 9.451,12		R\$ 9.451,12	parcial	R\$ 1.350,16

13.44	item 13.44 - lâmpada de vapor de mercúrio 400w/250v – fornecimento e instalação	R\$ 630,70		R\$ 630,70	total	R\$ 630,70
13.45	item 13.45 - reator para lâmpada vapor de mercúrio uso externo 220v/400w	R\$ 1.241,24		R\$ 1.241,24	total	R\$ 1.241,24
13.29	item 13.29 – perfilado perfurado (50x50) mm barra 3m	R\$ 89.545,50		R\$ 89.545,50	parcial	R\$ 71.146,88
14.1.1 a 14.10.2	sistema de iluminação de emergência	R\$ 1.980.962,23	70,00%	R\$ 1.386.673,56	Total	R\$ 1.386.673,56
18.1 18.8	item 18.1 - fundo selador acrílico, uma demão item 18.3 – pintura latex acrílica, duas demãos	R\$ 846.633,41	90,00%	R\$ 761.970,07	Parcial	R\$ 718.976,10
18.2 18.6	itens 18.2 e 18.6 - emassamento com massa pva, duas demãos					
18.4 18.5	item 18.4 - pintura acrílica em piso cimentado, três demãos item 18.5 – pintura acrílica de faixas de demarcação em quadra poliesportiva, 5cm de largura					
18.7	item 18.7 - pintura pva 2 demãos incluso líquido para brilho na última demão					
18.8	item 18.8 - pintura com tinta texturizada acrílica					
20.1 a 20.9	etapa de serviços complementares	R\$ 887.558,72	85,00%	R\$ 754.424,91	Parcial	R\$ 392.447,96



71. Muito embora todos os apontamentos sejam suficientemente graves a ponto de causar dano ao erário no montante de **R\$ 16.719.137,50 (dezesseis milhões, setecentos e dezenove mil, cento e trinta e sete reais e cinquenta centavos)**, chama atenção deste *Parquet* de Contas que a maior parte dos apontamentos se referem a serviços 100% medidos e pagos em sua integralidade, porém sem a contrapartida dos serviços ou a sua realização em percentual mínimo, e ainda assim são objetos do termo aditivo proposto. Ainda, constata-se a existência de serviços previstos e pagos em duplicidade ou superestimados.

72. Passa-se a seguir a análise dos **itens de maior relevância**, na opinião do Ministério Público de Contas, bem com os fundamentos que formaram sua convicção.

73. Primeiro ponto apresentado pela equipe de auditoria, refere-se à **ausência de projetos executivos**, incluídos detalhamentos da planilha orçamentária (item 2.6), no valor de **R\$ 882.236,40** (oitocentos e oitenta e dois mil duzentos e trinta e seis reais e quarenta centavos), representando **66,67%** da etapa da obra referente aos **Serviços Preliminares**.

74. Em que pese a auditoria tenha constatado na medição que 86% dos serviços foram executados e pagos, correspondendo a **R\$ 696.984,63 (seiscentos e noventa e seis mil, novecentos e oitenta e quatro reais e sessenta e três centavos)**, não foi localizado pelos auditores nenhum projeto executivo, fato este confirmado no Parecer Técnico da ALMT elaborado pela Eng.^a Drieli Azeredo Ribas.

75. Até a defesa apresentada contradiz seus próprios argumentos, ao apresentar documentos que não se referem aos projetos executivos, alguns inclusive com indicação de que se referem ao projeto básico, que sequer condizem com o que foi executado. Nessa situação, a análise apresentada concluiu que os



projetos apresentados não são aptos a justificar o pagamento relativo à execução dos serviços previstos no item 2.6.

76. Soma-se a gravidade da ausência dos projetos executivos, o fato de que na defesa apresentada pelos gestores, esses afirmam que *“qualquer falha ou incorreção dos projetos básicos restaram suprimidas quando da elaboração dos projetos executivos”*. Ou seja, as falhas contidas no projeto básico seriam sanadas em um projeto executivo que inexistia nos autos.

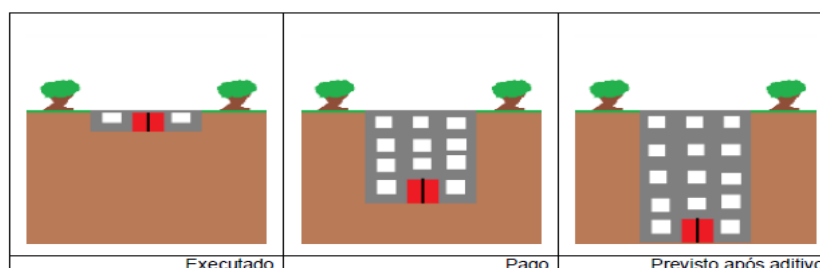
77. Segundo ponto a ser retratado, refere-se à etapa de **movimentação de terra** prevista nos itens 3.1, 3.2 e 3.3 da planilha orçamentária, tidas como 100% medidas e pagas integralmente, contudo, foi constatado que o volume escavado (item 3.1) é incompatível com a execução da obra e, conseqüentemente, também indevido o pagamento do carregamento e descarregamento mecânico do solo (item 3.2) e seu transporte (item 3.3.).

78. De acordo com a análise realizada pela SECEX, somente a área equivalente ao segundo subsolo foi efetivamente escavada em 3,30m, uma vez que o acervo fotográfico de como era antes e como ficou o estacionamento demonstra que o 1º subsolo manteve o nível em que ficava o estacionamento antigo.





79. Em que pese a realização dos serviços de escavação terem sido medidos em 100% e pagos em sua integralidade, a análise realizada demonstra que os serviços foram realizados em percentual muito abaixo do contratado, conforme ilustração elaborada pela SECEX:



80. Ressalta-se que o volume previsto de escavação, considera ainda o volume previsto no aditivo contratual, o que agrava o apontamento, pois inexistente justificativa capaz de permitir que um serviço que por sua natureza antecede aos demais, inclusive sendo primordial sua execução para a realização da etapa posterior que é a fundação, seja aditado para futura execução.

81. Assim, considerando que não houve a execução de grande parte do volume inicialmente previsto de solo, consequentemente não houve a execução dos serviços de carregamento e descarregamento mecânico do solo (item 3.2) e seu transporte (item 3.3.).

82. Importante consignar que no caso do item 3.2 foi constatada a duplicidade dos serviços de carga e descarga, eis que o item 3.1 abrange a escavação e carga da terra e o item 3.3 abrange o transporte e a descarga de terra. Assim, a duplicidade nos serviços afasta por completo a possibilidade de sua execução amparada no item 3.2 da planilha orçamentária.

83. Cumpre aqui antecipar os fundamentos que serão expostos no item relativo à fiscalização contratual (HB 15), uma vez que o acervo fotográfico que



compõem as medições e a fiscalização do contrato, são, inquestionavelmente, elementos aptos e contundentes à comprovação da execução do serviço, inclusive na empreitada por preço global, eis que não se afasta a responsabilidade de certificar através de fotos ou documentos a execução do serviço para cumprimento da etapa.

84. Terceiro ponto a ser tratado, refere-se ao **concreto asfáltico para aplicação em pavimentação** (3.1.2.1.11 - item 5.15 e 5.16.6), 100% executado e pago, entretanto, a defesa admite que grande parte do serviço seria executado na finalização e acabamento da obra, fato este que ratifica o pagamento de serviços não executados, conforme ilustração da equipe de auditoria.

	
Quantidade executada	Quantidade medida e paga

85. Quarto ponto a ser tratado, refere-se à **estrutura pré-moldada** (3.1.2.1.12 – item 6.1), medida em 100% e pago em sua integralidade, no valor total de **R\$ 12.842.295,27 (doze milhões oitocentos e quarenta e dois mil duzentos e noventa e cinco reais e vinte e sete centavos)**.

86. Observou-se já na planilha orçamentária, que a estrutura pré-moldada corresponderia sozinha à 42,75% do valor do orçamento base da licitação, contudo, não possui qualquer detalhamento de sua composição, sendo orçada de forma genérica sem Projeto Estrutural ou Projeto Executivo incluídos detalhamentos.



87. É fato, a estrutura pré-moldada em questão foi adquirida “de olhos fechados” pela Administração, que deixou a cargo da empresa contratada sua execução, que por ela recebeu significativos 12 milhões de reais. Valor esse suficiente para a ALMT construir outra estrutura pré-moldada idêntica a esta.

88. Novamente, a escolha pela execução por empreitada por preço global não pode ser apresentada como justificativa para o pagamento por serviços não executados, ou que foram executados sem o prévio conhecimento técnico do que seria empregado.

89. A ausência de planejamento ou controle interno por parte da Administração é significativa a ponto de se permitir que a estrutura pré-moldada seja objeto de termo aditivo, mesmo considerando que sua execução só encontra razão se anteceder a fases como alvenaria, por exemplo.

90. Quinto ponto a ser tratado, refere-se ao **fornecimento e assentamento de brita** (3.1.2.1.20 – item 8.9), medido em 100% e pago em sua integralidade, sem qualquer registro que comprove sua execução, do contrário, **apurou a equipe de auditoria que o volume pago é equivalente a mais de 318 caminhões de 10 m³, capazes de formar uma camada de 10cm de brita em mais de 5 campos de futebol.**

91. Analisando as informações trazidas pela equipe de auditoria, não há como negar que o volume de brita contratado é, por si só, relevante a ponto de se imaginar impossível sua não constatação no momento da medição, ainda considerando sua utilização para drenagem, que é etapa a ser medida na obra.

92. Além do mais, ao considerar sua utilização nos serviços mencionados pela defesa *“todas as laterais do estacionamento em contato com o solo, taludes, base das rampas pavimentadas, drenos e linhas de captação de água fluvial”*, é forçoso aceitar sua previsão no termo aditivo proposto, pois a obra em



questão já ultrapassou todas as fases mencionadas pela defesa, e o estacionamento já se encontra liberado para utilização.

93. Sexto ponto a ser tratado, refere-se a serviços que, apesar de 100% medidos e pagos, *“tiveram suas execuções mitigadas ou ainda excluídas em decorrência de alterações de projeto ocorrida durante a obra”*, conforme alegações da defesa.

94. Nesta situação podemos citar diversos itens que compõem três etapas I - Alvenaria e vedações: alvenaria em tijolo cerâmico furado (3.1.2.1.23 - item 9.1), cobogo de concreto (item 9.2); II - Esquadrias: porta de abrir em alumínio tipo veneziana com guarnição (item 10.1), janela de alumínio tipo maxim ar, incluso guarnições e vidro vantasia (item 10.2); III – Revestimentos: chapisco traço (item 11.1) e emboco paulista (item 11.2); IV – Instalações elétricas: quadro sobrepor trifásico (item 13.33), disjuntor termomagnético bipolar padrão nema (item 13.14 e 13.15) disjuntor termomagnético tripolar em caixa moldada (item 13.16), luminária sobrepor (item 13.27), poste de aço cônico (item 13.46), suporte para dua luminárias do tipo pétala (item 13.43), luminárias tipo pétala (item 13.42).

95. Em que pese as alegações trazidas pela defesa, quanto à sua expulsão do canteiro de obra ou que pelo regime de empreitada por preço global as medições e pagamentos estariam atreladas fielmente ao disposto no cronograma físico-financeiro, novamente, cabe aqui reforçar o entendimento já exposto.

96. A execução pelo regime de empreitada por preço global, não pode servir como meio para justificar a inexecução contratual, sob o fundamento de não se ater as unidades que a compõem e sim a conclusão da etapa.

97. Ora, diante da defesa apresentada, constata-se que era de conhecimento da contratada a inexecução de diversos que foram pagos, fundamentando que no regime de empreitada por preço global os pagamentos



estariam atrelados fielmente ao disposto no cronograma físico-financeiro.

98. **É certo que a situação verificada configura, para a construtora contratada, enriquecimento ilícito e para a Administração Pública, grave prejuízo ao erário, veemente combatido no pelos órgãos de controle externo, tendo em vista o pacífico entendimento no TCU quanto ao dever de qualquer das partes que constatar quantitativos superestimados, proceder a alteração contratual para adequar os quantitativos à real necessidade da obra.**

99. Assim, não é o fato da medição ser realizada por etapa e não por unidade que haverá amparo legal que assegure a contratada o direito de receber por serviços que não foram prestados.

O fato de se tratar de contratação por preço global não assegura a nenhum contratado o direito de receber por produto não utilizado. (Acórdão 363/2007 – TCU – Plenário – trecho do voto). Acórdão nº 1977/2013.

100. Em que pese a defesa afirme em suas alegações que alguns itens foram recalculados, devido as alterações nos quantitativos de serviço em quantidades superiores às previstas na planilha orçamentária, ao que parece, tentando uma compensação com os serviços não executados, tais alegações apenas agravam ainda mais as graves irregularidades incidentes sobre os pagamentos.

101. Isso porque, a equipe técnica, ao analisar o item de maior relevância na tabela apresentada pela defesa, demonstrou que ao passar de 1650 para 2310 barra de perfilados ou 6.930m (item 13.29) daria para ligar o prédio da ALMT ao do TCE/MT por quase 8 vezes, conforme destaque realizado:



102. De outro norte, na etapa relativa às instalações elétricas, foi novamente constatado pela equipe de auditores a presença de duplicidade no fornecimento de itens, que foram medidos e pagos em sua integralidade: a) lâmpada fluorescente (item 13.26) e reator para lâmpada fluorescente (item 13.34) já previstos no item 13.27, bem como lâmpada de vapor de mercúrio (item 13.44) e reator para lâmpada vapor de mercúrio (item 13.45) previstos no item 13.42.

103. Sétimo ponto a ser tratado, refere-se à etapa do **sistema de iluminação de emergência** (3.1.2.1.23 – itens 14.1.1 a 14.10.2), tido como 70% executado e pago proporcionalmente, porém, sem a efetiva prestação do serviço tendo em vista a expulsão da empresa do canteiro de obras, conforme alegações da defesa. Argumentam, ainda, que o pagamento foi necessário para a fabricação dos equipamentos, uma vez que são fabricados sob encomenda.

104. Como bem exposto pela equipe de auditores, a ausência de previsão contratual obsta a realização de qualquer pagamento antecipado à empresa contratada, configurando na hipótese, pagamento por serviços não executados.

105. Oitavo ponto a ser tratado, refere-se à etapa de **serviços complementares** (3.1.2.1.28 – itens 20.1 a 20.9), considerado 85% executado e pago proporcionalmente, porém, incompatível com os serviços efetivamente executados.



106. De acordo com o relatório técnico de auditoria, constatou-se a inexecução parcial dos serviços previstos na etapa de serviços complementares da planilha orçamentária: 20.1 – corrimão em tubo de aço galvanizado; 20.2 – guarda – corpo com corrimão em ferro; 20.3 – corrimão em tubo de aço galvanizado; 20.7 – sistema de ventilação do subsolo em aço; 20.8 – Muro de contenção do taludo gramado; 20.9 – Passarela de acesso de serviço e carga ao teatro em estrutura metálica.

107. Em que pese os argumentos apresentados pela defesa, quanto à possibilidade de se compensar os itens correspondentes a fase final da obra, ou ainda a impossibilidade de se executar alguns serviços frente ao seu afastamento da obra pela Administração, estes reforçam a prática ilegalmente adotada na execução da obra em questão, que foi de primar pelos pagamentos das etapas nas condições previstas no cronograma físico-financeiro, em detrimento a efetiva execução dos serviços prestados.

108. Reforça os fundamentos já expostos por este *Parquet* de Contas, que: 1) não é dada à contratada a legalidade no recebimento de valores por serviços que se sabe não foram executados; 2) a empreitada por preço global não pode ser vista como garantia de recebimento do valor total contratado ou justificativa para a inexecução de serviços previstos na planilha orçamentária.

109. Não há como negar, que todos os apontamentos relatados configuram em superfaturamento pela medição de quantidades superiores às efetivamente executadas pela contratada, e pelo pagamento de serviços não executados e, também, pelo pagamento de serviços em duplicidade, e foram os graves causadores de prejuízo ao erário, pela realização de pagamento sem a regular liquidação, contrariando o disposto na Lei 4.320/1964.



110. No presente caso, é flagrante a ocorrência da conduta de liberar verba pública sem a observância das normas legais pertinentes, pois, como se sabe, o 62, da Lei nº 4.320/64, prevê que *o pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação*, considerando esta com a *verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito* (art. 63 da Lei nº 4.320/64).

111. Assim, resta patente que a conduta dos responsáveis pode configurar ato de improbidade administrativa prevista no art. 10, IX e XI, da Lei nº 8.429/92, tendo em vista a realização de despesa não autorizada em lei, bem como liberação de verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes.

112. Portanto, a conduta dos responsáveis causaram gravíssimos prejuízos ao patrimônio público, no montante de R\$ 16.719.137,50 (dezesesseis milhões, setecentos e dezenove mil, cento e trinta e sete reais e cinquenta centavos), correspondente à 55% do valor contratual, e possivelmente incorreram em ato de improbidade administrativa prevista no art. 10, IX e XI, da Lei nº 8.429/1992.

113. Nessa senda, estamos a falar de pagamento de despesas irregulares, onde se faz indispensável **o ressarcimento ao erário dos valores irregularmente despendidos**, no **montante de R\$ 16.719.137,50 (dezesesseis milhões, setecentos e dezenove mil, cento e trinta e sete reais e cinquenta centavos), solidariamente entre todos os responsáveis**, com fundamento no art. 70, II da Lei Orgânica do TCE/MT, além da aplicação de multa no montante de **10% sobre o valor do dano**, conforme dispõe o art. 72 da Lei Orgânica do TCE/MT c/c o art. 287 do Regimento Interno do TCE/MT e art. 5º III, da Resolução Normativa TCE/MT nº 17/10.

114. Diante do possível cometimento de ato de improbidade



administrativa prevista no art. 10, IX e XI, da Lei nº 8.429/92, cabe ao Exmo. Conselheiro Relator o encaminhamento dos autos ao Ministério Público do Estado, visando instruir o Inquérito Civil SIMP 000690-023/2014 na 13ª Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e da Probidade Administrativa, que analisa a referida obra e seu processo de contratação.

HB 15 – Ineficiência no acompanhamento e fiscalização da execução contratual pelo representante da Administração especialmente designado (art. 67 da Lei 8.666/1993). Item 2.3.1 do Relatório Preliminar de Auditoria

115. De acordo com o relatório de auditoria, os relatórios de medição do Contrato nº 001/SCCC/ALMT/2014 se restringiram a indicar o percentual de execução das etapas da obra, estando desacompanhados de planilhas de medições e memoriais de cálculo que detalhassem quais serviços teriam sido considerados como executados, fato este que dificultou a fiscalização realizada por este Tribunal.

116. Ainda, argumenta que embora o item 7.1 do contrato determine que as medições seriam realizadas conforme o cronograma físico-financeiro, sendo computados, em cada uma, os serviços efetivamente realizados no período, a ausência de informações não permitiu a constatação de quais serviços foram efetivamente executados.

117. Em extensa defesa, os responsáveis reafirmam os argumentos já apresentados para a irregularidade JB 03, uma vez que entendem que a fiscalização da execução contratual deve observar a metodologia de uma empreitada por preço global, não necessitando observar as minúcias da obra e sim sua evolução pautada no cronograma físico-financeiro.

118. Por fim, a defesa afirma que a fiscalização foi realizada a contento, de modo que o estacionamento está sendo utilizado, bem como pautou-se nos



termos da Lei nº 8.666/93 e do contrato, cumprindo fielmente seu dever.

119. Conclusivamente, a equipe de auditoria mantém a irregularidade apontada, reforçando o entendimento quanto necessidade dos pagamentos das obras públicas serem pautados no efetivo avanço da execução física da obra, a ser aferido pelas medições efetuadas pela fiscalização, independentemente do regime de execução da obra contratada.

120. Ainda, afirma em seu relatório que é obrigação da Comissão de Fiscalização informar os critério de medição utilizados para aferir os serviços executados, não deixando a condução dos trabalhos de medição somente vinculada ao cronograma físico-financeiro da obra.

121. Em que pese as considerações da defesa, **o Ministério Público de Contas entende que essa irregularidade deve ser mantida**, eis que o regime de execução de empreita por preço global **não possui capacidade de afastar da fiscalização contratual a análise da efetiva execução dos serviços contratados.**

122. Muito embora a empreitada por preço global possua características peculiares, é certo que a **medição por etapas** mostra-se devida **somente em razão da liquidação da despesa**, ou seja, paga-se ao contratado somente no término da conclusão da etapa prevista no cronograma físico-financeiro da obra. Entendimento este exposto no Acórdão 1977/2013 – Plenário do Tribunal de Contas da União.

9.1.3. a empreitada por preço global, em regra, em razão de a liquidação de despesas não envolver, necessariamente, a medição unitária dos quantitativos de cada serviço na planilha orçamentária, nos termos do art. 6º, inciso VIII, alínea 'a', da Lei 8.666/93, deve ser adotada quando for possível definir previamente no projeto, com boa margem de precisão, as quantidades dos serviços a serem posteriormente executados na fase contratual;

123. Dessa forma, equivoca-se a defesa ao entender que o pagamento estaria atrelado somente ao disposto no cronograma físico-financeiro em detrimento



da efetiva execução dos serviços, quando em verdade, o pagamento deverá ocorrer somente com a conclusão da etapa pela contratada.

124. Do contrário, a fiscalização contratual, inclusive para fins de medição e pagamento, pode e deve ser realizada de forma periódica e concomitante à execução da obra, inclusive na empreitada por preço global, respeitando, claro, as características que envolvem do regime de execução.

125. Ao revestir-se como um **poder-dever da Administração, não haveria outra razão de ser da fiscalização contratual se não garantir a correta execução do objeto nos exatos termos do contrato**, bem como evitar erros, fraudes e o desperdício de recursos públicos, a luz do princípio da eficiência (caput do art. 37 da Constituição Federal).

126. É nestes termos que se pode visualizar a diretriz traçada pelo TCU, quando obriga à Administração a proceder alteração no contrato quando verificada hipótese de quantitativos superestimados:

91. Caso a Administração Pública identifique quantitativos superestimados, ela **deve proceder**, de ofício, (e em observância aos princípios da economicidade, moralidade e probidade administrativas) à alteração contratual para reduzir os quantitativos inadequados, ajustando o montante total ao valor real.

92. Essas regras decorrem do fato de que, se a medição for feita por etapas (e não por quantidades unitárias), haverá por consequência uma assimetria de informações entre o contratado e a Administração Pública. Afinal, o fiscal, já que mede por etapas, não estará medindo as quantidades (não terá com saber, portanto, quanto foi executado exatamente), mas o particular sabe o quanto ele executa qualquer que seja o regime. O Tribunal já se pronunciou a respeito de situação de quantitativos superestimados:

O fato de se tratar de contratação por preço global não assegura a nenhum contratado o direito de receber por produto não utilizado. (Acórdão 363/2007 – TCU – Plenário – trecho do voto).

127. Ainda, importante considerar as orientações traçadas pela Controladoria Geral do Estado na Orientação Técnica nº 006/2014, mesmo que não



obrigue outros Poderes. Neste termos, a medição se baseará nos relatórios periódicos mensais produzidos pela contratada que deverá evidenciar os serviços efetivamente executados, que ao final deverá ser aprovada pela fiscalização:

Para efeito desta Orientação Técnica: - **Medição** é a discriminação e a quantificação dos serviços efetivamente executados pelo contratado e aprovados pela fiscalização, respeitado rigorosamente os projetos, especificações técnicas e demais documentos, bem como as modificações previamente aprovadas pelo contratante.

A medição de obras ou de serviços de engenharia será baseada em **relatórios periódicos mensais** elaborados pelo contratado, registrando os levantamentos, cálculos e gráficos necessários a discriminação e à determinação da quantidade dos serviços efetivamente executados de acordo com o cronograma da obra, devendo estes serem previamente analisados e aprovados pela Fiscalização.

128. Muito embora a defesa reiteradamente argumente que a equipe de auditoria não pode se basear em registros fotográficos para comprovar a irregularidade, tem-se que a medição deve discriminar os serviços efetivamente executados, por todos os meios possíveis.

129. De outro norte, cabe registrar que a planilha orçamentária discrimina os serviços a serem executados em cada etapa da obra, conforme observado no item 1 da planilha orçamentária da contratada:

1		DEMOLIÇÕES /RETIRADAS				
1.1	72227	RETIRADA DE ESTRUTURA DE MADEIRA PONTELEADA PARA TELHAS ONDULADAS	m2	2.566,00	4,42	11.341,72
1.2	73899	DEMOLICAO DE ALVENARIA DE TUOLOS S/REAPROVEITAMENTO	m3	138,00	53,54	7.388,52
1.3	84152	DEMOLICAO MANUAL CONCRETO ARMADO (PILAR / VIGA / LAJE) - INCL EMPILHACAO LATERAL NO CANTEIRO	m3	196,00	182,10	35.691,60
1.4	73616	DEMOLICAO DE CONCRETO SIMPLES	m3	47,00	139,24	6.544,28
1.5	85366	DEMOLICAO MANUAL DE PAVIMENTACAO EM CONCRETO ASFALTICO, ESPESSURA 5CM	m3	214,00	12,25	2.621,50
1.6	1 14520000 5	CARGA MANUAL DE ENTULHO EM CAMINHAO BASCULANTE	m3	595,00	12,75	7.586,25
Sub Total					-	71.173,87

130. Denota-se, que não há razão que justifique a ausência de



fiscalização por parte da Administração capaz de constatar a inexecução de serviços, ainda que de forma a não violar as características de uma empreitada por preço global.

131. Ora, como atestar a execução de 144,00 m² de de janela de alumínio tipo maxim ar, incluso guarnições e vidro vantasia (item 10.2), sendo que inexistente na obra a colocação de qualquer janela, acarretando em dano ao erário no valor de R\$ 85.991,04 (oitenta e cinco mil novecentos e noventa e um reais e quatro centavos).

132. Diante de exemplos como este, é patente a existência de nexo de causalidade entre a ineficiência na execução contratual e o pagamento por serviços superfaturados, situação esta que não afasta dos fiscais a responsabilidade solidária pelos prejuízos causados, conforme recente julgado que reitera a conduta adotado pelos órgãos de controle:

Informativo 307 - TCU

2. O fiscal da obra responde por prejuízo decorrente de serviços executados com deficiência aparente e por aqueles inexistentes que foram indevidamente atestados, situação na qual, se for terceiro contratado, cabe também a restituição dos honorários recebidos pelo serviço de fiscalização mal executado, uma vez que, conforme o disposto no art. 76 da Lei 8.666/1993, o fiscal tem uma típica obrigação de resultado. (Acórdão 2672/2016 Plenário, Recurso de Reconsideração, Relator Ministro Benjamin Zymler)

133. É por essa e outras situações semelhantes que não se pode afastar a irregularidade de ineficiência no acompanhamento e fiscalização do contrato nº 001/2014/ALMT, bem como a **responsabilização da comissão de fiscalização em emitir relatórios de medição atestando a conclusão de etapas não executadas, ou executadas em desconformidade com a previsão contratual**, caracterizando o crime de falsidade ideológica previsto no art. 299 do Código Penal.



134. Por todo exposto, não restam dúvidas que a conduta da comissão de licitação em não realizar a efetiva fiscalização contratual, mostrou-se, se não a maior, a principal responsável pelo prejuízo causado no valor de **R\$ 16.719.137,50 (dezesseis milhões, setecentos e dezenove mil, cento e trinta e sete reais e cinquenta centavos)**, correspondente à **55% do valor contratual**, configurando grave afronta à norma constitucional (art. 37, caput, da Constituição Federal) e legal (art. 67 da Lei 8666/93).

135. Assim, o **Ministério Público de Contas** se manifesta pela **aplicação de multa** aos responsáveis pela Comissão de Fiscalização do contrato nº 001/SCCC/ALMT/2014, **Valdenir Rodrigues Benedito, Mário Kazuo Iwassake e Adilson Moreira da Silva, em seu patamar máximo**, dado ao grave dano ao erário em decorrência da ineficiência na fiscalização contratual (art. 37, caput, da Constituição Federal e art. 67 da Lei 8666/93), com fundamento no art. 75, III, da Lei Orgânica do TCE/MT c/c art. 6º da Resolução Normativa TCE/MT nº 17/10.

4. CONCLUSÃO

136. Diante do exposto, o **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**, no uso de suas atribuições Constitucionais de defesa da ordem jurídica, da democracia e do interesse público primário, com espeque nos artigos 127 e 130 da Constituição da República, **manifesta-se:**

a) pelo conhecimento da presente representação externa, uma vez que foram atendidos todos os pressupostos de admissibilidade elencados no art. 219 do Regimento Interno do TCE/MT;

b) no mérito, pela sua procedência, haja vista a perpetração de graves irregularidades na concorrência pública nº 004/2013 e contrato nº



001/SCCC/ALMT/2014, assim como a constatação da ocorrência de dano ao erário ao erário.

c) pela condenação à restituição aos cofres públicos pelos danos causados ao erário em decorrência do Contrato nº 001/SCCC/ALMT/2014, no valor de 16.719.137,50 (dezesseis milhões, setecentos e dezenove mil, cento e trinta e sete reais e cinquenta centavos), a ser paga de forma solidária aos responsáveis: Dep. Mauro Savi, 1º Secretário e Ordenador de Despesa da ALMT e Dep. Romoaldo Júnior, ex-Presidente da ALMT, Valdenir Rodrigues Benedito, Mário Kazuo Iwassake e Adilson Moreira da Silva, membros da Comissão de Fiscalização e a empresa Tirante Construtora e Consultoria Ltda (CNPJ – 04.603.651/0001-27) com fundamento no art. 70, II da Lei Orgânica do TCE/MT, além da aplicação de multa no montante de 10% sobre o valor do dano, conforme dispõe o art. 72 da Lei Orgânica do TCE/MT c/c o art. 287 do Regimento Interno do TCE/MT e art. 5º III, da Resolução Normativa TCE/MT nº 17/10;

d) pela aplicação de multa no patamar máximo aos Dep. Mauro Savi, 1º Secretário e Ordenador de Despesa da ALMT e Dep. Romoaldo Júnior, ex-Presidente da ALMT, pela ocorrência da irregularidade GB 11, em razão do descumprimento do art. 6º, IX e X, 7º e 12 da Lei nº 8.666/93 e da Orientação Técnica nº 001/2006 do IBRAOP, com fundamento no art. 75, III, da Lei Orgânica do TCE/MT c/c art. 6º da Resolução Normativa TCE/MT nº 17/10.

e) pela aplicação de multa no patamar máximo aos membros da Comissão de Fiscalização Valdenir Rodrigues Benedito, Mário Kazuo Iwassake e Adilson Moreira da Silva, pela ocorrência da irregularidade HB 15, em razão do descumprimento do art. 37, caput, da Constituição Federal e art. 67 da Lei 8666/93, com fundamento no art. 75, III, da Lei Orgânica do TCE/MT c/c art. 6º da Resolução Normativa TCE/MT nº 17/10;



f) pelo encaminhamento dos autos ao Ministério Público Estadual em razão da constatação de possíveis atos de improbidade administrativa e visando instruir o Inquérito Civil SIMP 000690-023/2014 na 13ª Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e da Probidade Administrativa, com fundamento no art. 1º, XIV, da Lei Orgânica do TCE/MT c/c o art. 196 do Regimento Interno do TCE/MT.

É o parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 16 de novembro de 2016.

(assinatura digital)*

GUSTAVO COELHO DESCHAMPS
Procurador-Geral de Contas

* Documento assinado digitalmente de acordo com a Resolução Normativa TCE/MT nº 09/2012