



PROCESSO Nº : 5476-3/2015 (AUTOS DIGITAIS)
PRINCIPAL : PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTO ANTONIO DO LESTE
ASSUNTO : REPRESENTAÇÃO INTERNA
REPRESENTADOS : REINALDO COELHO CARDOSO (EX-PREFEITO MUNICIPAL)
JOENILSON CARLOS DE SOUZA (EX-FISCAL DE OBRAS)
EDEVALDO ALVES DE OLIVEIRA (EX-PRESIDENTE DA
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO)
JOSÉ CARLOS PEDRO DO CARMO (SÓCIO-PROPRIETÁRIO
DA EMPRESA CARMO & CARMO LTDA)
MARILENE DE AGUIAR CARMO (SÓCIO-PROPRIETÁRIA DA
EMPRESA CARMO & CARMO LTDA)
RELATOR : CONSELHEIRO JOSÉ CARLOS NOVELLI

PARECER Nº 8.340/2015

EMENTA:

Representação de natureza interna. Prefeitura Municipal de Santo Antônio do Leste. Irregularidades na execução e no pagamento dos serviços referentes aos Contratos nº 016/2012 e 212/2011. Parecer pelo conhecimento e pela procedência com aplicação de multas e imputação de débito aos responsáveis. Manifestação pelo encaminhamento de cópia dos autos ao Ministério Público Estadual.

I. RELATÓRIO

1. Tratam os autos de **representação de natureza interna** proposta pela equipe técnica da Secretaria de Controle Externo de Obras e Serviços de Engenharia, deflagrada **em desfavor do ex-gestor da Prefeitura Municipal de Santo Antônio do Leste, Sr. Reinaldo Coelho Cardoso, e outros servidores**, em razão de irregularidades



na execução e no pagamento dos serviços referentes aos Contratos nº 016/2012 e 212/2011.

2. As referidas contratações foram firmadas com a empresa **Carmo & Carmo Ltda**, tendo como objeto construção do Portal da Cidade (Contrato nº 016/2012) e Construção de uma praça poliesportiva (Contrato nº 212/2011).

3. A equipe técnica, no relatório que deu origem a representação, apurou **cinco** irregularidades ocorridas desde a fase licitatória até a realização dos pagamentos relativos aos contratos em questão.

4. Foram regularmente citados os **Srs. Reinaldo Coelho Cardoso, Joenilson Carlos de Souza, Sr. Edevaldo Alves de Oliveira**, bem como, os responsáveis pela empresa **Carmo & Carmo Ltda., Sr. José Carlos Pedro do Carmo e Sra. Marilene de Aguiar Carmo**.

5. Através do Julgamento Singular nº 1338/JCN/2015, o Conselheiro Relator **declarou a revelia de todos os responsáveis citados**, nos termos do parágrafo único, do art. 6º da Lei Complementar nº 269/2007 c/c art. 140, § 1º do Regimento Interno do TCE/MT.

6. No relatório técnico conclusivo, a equipe técnica **manteve todos** os apontamentos previamente realizados.

Ao final, retornam os autos ao Ministério Público de Contas para análise e emissão de Parecer.

É o relatório, no que necessário.

2. FUNDAMENTAÇÃO

7. 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.

8. No desempenho dessa atividade, o Tribunal de Contas conta com alguns canais de informações, dentre os quais as denúncias do público em geral e as representações.

9. A representação interna consiste na notícia ou acusação de irregularidades que digam respeito às matérias de competência do Tribunal de Contas, formalizada, no presente caso, por titular de unidade técnica do Tribunal, nos termos do artigo 224, II, "a", da Resolução nº 14/2007. A base legal legitimadora para a autoria da presente representação encontra-se nos artigos 46 da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas de MT) e 224 da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do TCE/MT):

Art. 46/LC 269/07. A representação deveser encaminhada ao Presidente do Tribunal de Contas ou ao Conselheiro Relator, conforme o caso:

I – pelos responsáveis pelos controles internos dos órgãos públicos, sob pena de serem solidariamente responsáveis;

II – por qualquer autoridade publica federal, estadual ou municipal;

III – pelas equipes de inspeção e auditoria;

IV – pelos titulares das unidades técnicas do Tribunal.

Art. 224/RN 14/07. As Representações podem ser:

(..)

II. de natureza interna, quando formalizadas:

a) pelos titulares das unidades técnicas do Tribunal;

b) pelo Ministério Publico de Contas. (grifo nosso)

10. No caso em comento, a acusação de irregularidade foi formalizada por unidade técnica, apontando indícios de irregularidade em matéria de competência do Tribunal de Contas, portanto, estão presentes os requisitos de admissibilidade, ensejando o conhecimento da representação.

11. Primeiramente, cumpre ressaltar que este parecer se fundará unicamente na



análise das peças técnicas elaboradas pelo corpo instrutivo, bem como, das informações juntadas aos autos, já que não houve apresentação de defesa pelos responsáveis.

12. De acordo com os relatórios técnicos elaborados pela equipe de auditoria da Secretaria de Obras e Serviços de Engenharia, restaram configuradas as seguintes irregularidades atribuídas aos responsáveis:

a) Construção do Portal da Cidade (Contrato nº 016/2012)

Responsável Sr. EDEVALDO ALVES DE OLIVEIRA (Presidente da Comissão de Licitação):

GB08. Não observância do tratamento diferenciado e simplificado garantido às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte nos procedimentos licitatórios (art. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123/2006 e legislação específica).

13. A equipe técnica constata que, apesar do item 6.2.2.1.d do Edital do Convite nº 005/2012 e do § 1º do artigo 44 da Lei nº 123/2006, o Presidente da Comissão de Licitação, Sr. Edevaldo Alves de Oliveira, cometeu a irregularidade classificada como de natureza grave, ao declarar vencedora a proposta da empresa Carmo & Carmo, no valor de R\$ 68.536,38 (sessenta e oito mil, quinhentos e trinta e seis reais e trinta e oito centavos, em detrimento das propostas das microempresas, beneficiárias da Lei nº 123/2006, Adão Martins Arruda – ME (R\$ 72.500,00) e Jovane Pereira de Souza & Cia Ltda. – ME (R\$ 71.038,44).

14. O responsável não apresentou defesa e, assim, a equipe técnica manteve o apontamento.

15. O **Ministério Público de Contas** em análise dos apontamentos da equipe técnica, constata que, de fato, não foi respeitado o benefício que a lei garante às micro e pequenas empresas quando concorrem em licitações.

16. A Lei nº 8.666/93, em seu art. 3º, § 14, garante que as micro e pequenas



empresas tenham tratamento diferenciado no certame. Vejamos:

Art. 3º, § 14. As preferências definidas neste artigo e nas demais normas de licitação e contratos devem privilegiar o tratamento diferenciado e favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte na forma da lei.

17. A lei que estabelece os critérios e limites do tratamento diferenciado dessas empresas é a Lei Complementar nº 123/2006.

18. Um desses critérios é a preferência de contratação de microempresas e empresas de pequeno porte, no caso de empate de propostas, fixado no art. 44 da Lei Complementar.

19. Mas a lei vai além. Define o que deve ser considerado empate no valor das propostas:

Art. 44, § 1º Entende-se por empate aquelas situações em que as propostas apresentadas pelas microempresas e empresas de pequeno porte sejam iguais ou até 10% (dez por cento) superiores à proposta mais bem classificada.

20. No caso do Convite nº 05/2012, a empresa Carmo & Carmo Ltda. é a única que não tem direito ao tratamento diferenciado, por não se tratar de microempresa ou empresa de pequeno porte.

21. É o valor da proposta desta empresa que deve ser utilizado como paradigma para definir se as propostas apresentada pelas demais (microempresas), está dentro do limite de 10% para consideração de empate.

22. Assim temos:



Empresa licitante	Valor da proposta	Percentual de valores
Carmo & Carmo Ltda.	R\$ 68.536,38	100,00%
Adão Martins Arruda – ME	R\$ 72.500,00	105,78%
Jovane Pereira de Souza & Cia Ltda. – ME	R\$ 71.038,44	103,65%

23. Considerando os percentuais acima apresentados e o critério fixado em lei resta claro que houve empate de propostas e que as microempresas licitantes (Adão Martins Arruda – ME e Jovane Pereira de Souza & Cia Ltda. – ME) deveriam ter preferência na contratação.

24. Assim, não pairam dúvidas de que a contratação da empresa Carmo & Carmo Ltda. é ilegal.

25. Por todo o exposto, o **Ministério Público de Contas** manifesta pela **manutenção da irregularidade** e, em decorrência do descumprimento de determinação legal, sugere a aplicação de **multa** ao responsável, com fulcro no art. 75, III, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado c/c o art. 289, II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado.

Responsável Sr. REINALDO COELHO CARDOSO (Ex-Prefeito Municipal):

GB09. Abertura de procedimento licitatório relativo a obras e serviços de engenharia sem observância aos requisitos estabelecidos no art. 7º, § 2º, I a IV, da Lei 8.666/93.

26. A Secretaria de Controle Externo competente aponta a ausência do projeto básico, bem como a ausência da Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) do responsável pela elaboração da planilha orçamentária no processo licitatório.

27. O responsável não apresentou defesa e, assim, a equipe técnica manteve o apontamento.



28. Diante do relatado, o **Ministério Público de Contas** entende que, mais uma vez, o ordenamento jurídico foi desprezado.

29. A ausência de projeto básico como parte integrante de um edital de licitação para contratação de obras, atenta diretamente contra as exigências da Lei nº 8.666/93, que, inclusive, conceitua o que se entende por projeto básico:

Art. 6º (...)

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

- a) desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza;
- b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem;
- c) identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como suas especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- d) informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;
- f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados;

30. Os documentos que, segundo a equipe técnica, constam do processo licitatório - projeto arquitetônico, planilha orçamentária, cronograma físico-financeiro e memorial descritivo – não se enquadram no conceito de projeto básico definido em lei.



31. Ressalta-se que, tamanha é a importância deferida ao projeto básico pela lei geral de licitações que, no rol que estabelece a sequência de atos em que deve se desenvolver o certame, o projeto básico ocupa o primeiro lugar. 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 sequência:

I - projeto básico;

II - projeto executivo;

III - execução das obras e serviços.

32. O mesmo art. 7º, em seu § 2º, condiciona a licitação para contratação de obras e serviços à existência de “projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório”.

33. Portanto, uma licitação que tem por objeto a construção de obra pública não pode ser iniciada sem que esteja devidamente justificada e fundamentada em um projeto básico.

34. No que tange à falta de indicação da Anotação de Responsabilidade Técnica – ART nos documentos assinados pelo engenheiro civil, Sr. Joenilson Carlos de Souza CREA/MT 12.035/D (projeto arquitetônico, planilha orçamentária, cronograma físico-financeiro e memorial descritivo), outra ilegalidade se configura, já que a ART, como documento que identifica o responsável técnico pela obra e aponta as principais características do empreendimento, é uma verdadeira garantia nas mãos do Administrador Público.

35. Tanto é assim que o Tribunal de Contas da União há tempos tem entendido que é dever do gestor exigir a ART, tendo, inclusive sumulado seu posicionamento no seguinte verbete:

Súmula 260: “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”.



36. Ademais, a Lei nº 6.496/1977, em seu artigo 1º, estabelece que “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).”.

37. Assim sendo, diante das ilegalidades constatadas acima, o **Ministério Público de Contas** manifesta pela **manutenção do apontamento** e, em decorrência do descumprimento de determinação legal, sugere a aplicação de **multa** ao responsável, com fulcro no art. 75, III, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado c/c o art. 289, II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado.

HB05. Ocorrência de irregularidade na formalização do contrato (Lei nº 8.666/1993 e demais legislações vigentes).

38. Segundo relatório técnico, apesar de efetuados vários pagamentos pela municipalidade, não foi consta dos autos, cópia da ordem de serviço, caracterizando assim a irregularidade classificada como de natureza grave.

39. O responsável não apresentou defesa e, assim, a equipe técnica manteve o apontamento.

40. A ordem de serviço, nada mais é que um documento que autoriza a efetiva entrega de materiais ou execução dos serviços contratados pela Administração Pública. Trata-se de um verdadeiro instrumento de controle do qual o gestor dispõe, para garantir que o erário remunere serviços ou materiais estritamente conforme contratado.

41. Em decisão elucidativa, o Tribunal de Contas da União fixou pontos de conteúdo importante a constar desses documentos. Vejamos:

Estabeleça um documento específico (como “ordem de serviço” ou solicitação de serviço”) destinado ao **controle dos serviços**



prestados para fins de pagamento à empresa contratada, contendo, entre outros aspectos que também possam vir a ser considerados necessários pelo órgão:

- **a definição e a especificação dos serviços** a serem realizados;
- **as métricas utilizadas para avaliar** o volume de serviços solicitados e realizados;
- a indicação do valor máximo de horas aceitável e a metodologia utilizada para quantificação desse valor, nos casos em que a única opção viável for a remuneração de serviços por horas trabalhadas;
- **cronograma de realização do serviço**, incluídas todas as tarefas significativas e seus respectivos prazos;
- os custos em que incorrerá o órgão para consecução do serviço solicitado; e a indicação clara do servidor responsável pela atestação dos serviços.”

(TCU, Acórdão 667/2005 Plenário)

42. Diante desse conteúdo mínimo, é possível concluir que a ordem de serviço é um verdadeiro *check-list* utilizado pelo gestor para confrontar as necessidades da Administração (constantes dos projetos anexos ao edital) e o serviço ou mercadoria entregue pelo licitante contratado, o que garante que o pagamento corresponda exatamente ao que foi contratado.

43. Assim, nenhuma despesa efetivada sem a emissão da ordem de serviço pode ser considerada legítima, já que não garante que o valor pago tenha sido fixado com base em critérios objetivos.

44. A falta de ordens de serviço no processo, muito provavelmente deu ensejo ao pagamento de serviços que não foram efetivamente prestados pela empresa contratada, como atesta o corpo técnico em seu relatório, causando dano ao erário.

45. Desta feita, o **Ministério Público de Contas** manifesta pela **manutenção do achado** e, entendendo restar configurado ato de gestão ilegítimo, sugere a aplicação de **multa** ao responsável, com fulcro no art. 75, II, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado c/c o art. 289, I, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado.



Responsáveis Srs. REINALDO COELHO CARDOSO (Ex-Prefeito Municipal) e JOENILSON CARLOS DE SOUZA (Engenheiro Fiscal da Obra - CREA/MT 12035/VD):

HB05. Ocorrência de irregularidade na formalização do contrato (Lei nº 8.666/1993 e demais legislações vigentes).

46. Não constam nos autos cópias das ART's do engenheiro responsável pela fiscalização/Prefeitura e do engenheiro responsável pela execução da obra/Empresa, contrariando assim os arts. 1º e 3º da Resolução nº 425/98 – CONFEA.

47. Diante da falta de manifestação pelos responsáveis, a equipe técnica manteve o apontamento.

48. A fiscalização da execução do contrato administrativo não é uma prerrogativa, mas um dever do Administrador Público. A Lei nº 8.666/1993 é clara neste sentido:

Art. 67. A execução do contrato **deverá** ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

49. Tratando-se de contrato que tem por objeto a construção de obra pública, o representante designado pela Administração para acompanhar a execução, por óbvio, precisa ter conhecimentos técnicos especializados referentes à construção civil.

50. A Anotação de Responsabilidade Técnica – ART, é o documento que atesta que o profissional detém esses conhecimentos técnicos especializados e, como tal, é o responsável técnico pelo empreendimento (art. 2º da Lei nº 9.646/1977).

51. A falta das cópias das ART's, tanto do responsável designado pela Administração Pública, quanto do responsável designado pela empresa contratada, suscita questionamentos acerca da competência técnica dos responsáveis pela fiscalização da execução do objeto do contrato. Suscita dúvidas até sobre a efetiva ocorrência da fiscalização da execução do serviço.

52. Assim sendo, o **Ministério Público de Contas** manifesta pela **manutenção**



da irregularidade e, em decorrência do descumprimento de determinação legal, sugere a aplicação de **multa** ao responsável, com fulcro no art. 75, III, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado c/c o art. 289, II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado.

JB99. Irregularidade referente à Despesa não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010-TCE/MT - Pagamento de serviços superfaturados por inexecução de serviços ou executados em quantidades inferiores à contratada.

53. Relata a equipe técnica que quando da inspeção *in loco*, foi constatado que os serviços executados não correspondiam aos serviços orçados na planilha orçamentária da empresa vencedora, conforme Termo de Vistoria.

54. Do total da planilha orçamentária da empresa vencedora (R\$ 68.536,38 – sessenta e oito) foram pagos R\$ 65.775,78 (sessenta e cinco mil setecentos e setenta e cinco reais e setenta e oito centavos), sendo que os serviços efetivamente executados pela empresa Carmo & Carmo Ltda. totalizaram apenas R\$ 19.820,29 (dezenove mil oitocentos e vinte reais e vinte e nove centavos), caracterizando assim superfaturamento pela inexecução dos serviços no valor de R\$ 45.955,49 (quarenta e cinco mil novecentos e cinquenta e cinco reais e quarenta e nove centavos).

55. Os responsáveis não apresentaram defesa.

56. Especificamente acerca da constatação e quantificação do superfaturamento, por tratar-se de matéria estritamente técnica, resultante de trabalho de inspeção *in loco*, ao **Ministério Público de Contas** cabe corroborar do posicionamento do corpo técnico, no sentido de **manter a irregularidade** e pugnar pela **condenação dos responsáveis à devolução da importância de R\$ 45.955,49 (quarenta e cinco mil novecentos e cinquenta e cinco reais e quarenta e nove centavos) ao erário municipal.**



57. Não obstante, entendendo restar configurado ato de gestão ilegítimo, sugere a aplicação de **multa** aos responsáveis, com fulcro no art. 75, II, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado c/c o art. 289, I, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado.

Responsabilidade solidária dos Srs. JOSÉ CARLOS PEDRO DO CARMO e MARILENE DE AGUIAR CARMO (sócios da empresa Carmo & Carmo Ltda.):

JB99. Irregularidade referente à Contratos, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE-MT - Irregularidades na execução do objeto do contrato pela empresa contratada e seu preposto, que tenha causado dano diretamente à Administração ou a terceiro decorrente de sua culpa ou dolo (art. 68, 69 e 70 da Lei nº 8.666/93).

58. Constatado o superfaturamento pela inexecução dos serviços, a empresa Carmo & Carmo Ltda., na pessoa dos seus sócios, deve ser responsabilizada solidariamente, no entendimento do corpo técnico.

59. Os responsáveis não apresentaram defesa e, assim, a equipe técnica manteve o apontamento.

60. No que diz respeito à constatação e quantificação do superfaturamento por tratar-se de matéria estritamente técnica resultante de trabalho de inspeção *in loco*, ao **Ministério Público de Contas** cabe corroborar do posicionamento do corpo técnico.

61. Sobre a possibilidade de responsabilização solidária de terceiros na condenação de ressarcimento ao erário, o Regimento Interno do Tribunal de Contas de Mato Grosso dispõe da seguinte forma:

Art. 195. Nas hipóteses dos incisos II, III e IV, do artigo anterior, a responsabilidade será pessoal, podendo, para fins de ressarcimento de valores ao erário, ser declarada a responsabilidade solidária do terceiro que, como contratante ou parte interessada na prática do mesmo ato, de qualquer modo haja concorrido para o cometimento do dano apurado. **(Nova redação do caput do artigo 195 dada pela Resolução Normativa nº 32/2012).**



62. Consoante extrai-se do dispositivo, a responsabilização solidária é possível quando terceiro, como contratante ou parte interessada, tenha concorrido para ocorrência do dano. A doutrina informa que “para configurar a responsabilidade solidária, basta que o terceiro tenha auferido benefícios a partir da conduta do responsável, não sendo necessário demonstrar que tivesse ciência da conduta irregular do agente público”¹.

63. No caso em análise, a empresa efetivamente auferiu benefícios em razão do pagamento de serviços que ela não entregou.

64. Em sendo assim, o **Ministério Público de Contas** manifesta pela **permanência da presente irregularidade**, bem como a **devolução da importância de R\$ 45.955,49 (quarenta e cinco mil novecentos e cinquenta e cinco reais e quarenta e nove centavos) ao erário municipal.**

b) Construção de Praça Poliesportiva (Contrato nº 212/2011)

Responsável Sr. REINALDO COELHO CARDOSO (Ex-Prefeito Municipal):

GB01. Não realização de processo licitatório, nos casos previstos na Lei de Licitações (art. 37, XXI, da Constituição Federal; e arts. 2º, caput, e 89 da Lei nº 8.666/1993).

65. O processo licitatório Tomada de Preço nº 009/2001 não foi apresentado à equipe de Auditoria quando da inspeção in loco, caracterizando assim irregularidade de natureza grave.

66. O responsável não apresentou defesa e, assim, a equipe técnica manteve o apontamento.

67. Quanto ao apontamento, não existe documentação nos autos que denotem a existência do processo licitatório relativo à Tomada de Preço nº 009/2001.

¹ LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo**. 5. ed. rev., atual. e ampli. Rio de Janeiro: Elsevier. 2013. p. 313.



68. Isto posto, o **Ministério Público de Contas** manifesta pela **manutenção da irregularidade** e, em decorrência do descumprimento de determinação legal, sugere a aplicação de **multa** ao responsável, com fulcro no art. 75, III, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado c/c o art. 289, II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado.

HB05. Ocorrência de irregularidades na formalização dos contratos (Lei 8.666/93 e demais legislações vigentes).

69. O Contrato nº 212/2011 foi celebrado sem estabelecer o prazo de vigência, já que a Cláusula Oitava foi omissa neste ponto, estabelecendo apenas o prazo de execução.

70. O responsável não apresentou defesa e, assim, a equipe técnica manteve o apontamento.

71. Quanto ao apontamento, a Lei nº 8.666/1993 dispõe em seu art. 57 que é vedado o contrato com prazo de vigência indeterminado.

72. Pelas informações trazidas aos autos, verifica-se que o Contrato nº 212/2011 foi omissa em estabelecer o prazo de vigência contratual. A vigência é cláusula obrigatória e deve constar de todo contrato, que só terá validade e eficácia após assinado pelas partes contratantes e publicado seu extrato na imprensa oficial.

73. Assim sendo, o **Ministério Público de Contas** manifesta pela **manutenção da irregularidade** e, em decorrência do descumprimento de determinação legal, sugere a aplicação de **multa** ao responsável, com fulcro no art. 75, III, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado c/c o art. 289, II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado.



HB05. Ocorrência de irregularidade na formalização do contrato (Lei nº 8.666/1993 e demais legislações vigentes).

74. A equipe técnica relatou que não foi constatada cópia da ordem de serviço.
75. O responsável não apresentou defesa e, assim, a equipe técnica manteve o apontamento.
76. A ordem de serviço, nada mais é que um documento que autoriza a efetiva entrega de materiais ou execução dos serviços contratados pela Administração Pública. Trata-se de um verdadeiro instrumento de controle do qual o gestor dispõe, para garantir que o erário remunere serviços ou materiais estritamente conforme contratado.
77. Em decisão elucidativa, o Tribunal de Contas da União fixou pontos de conteúdo importante a constar desses documentos. Vejamos:

Estabeleça um documento específico (como “ordem de serviço” ou solicitação de serviço”) destinado ao **controle dos serviços prestados para fins de pagamento à empresa contratada**, contendo, entre outros aspectos que também possam vir a ser considerados necessários pelo órgão:

- a **definição e a especificação dos serviços** a serem realizados;
- as **métricas utilizadas** para **avaliar** o volume de serviços solicitados e realizados;
- a indicação do valor máximo de horas aceitável e a metodologia utilizada para quantificação desse valor, nos casos em que a única opção viável for a remuneração de serviços por horas trabalhadas;
- o **cronograma de realização do serviço**, incluídas todas as tarefas significativas e seus respectivos prazos;
- os custos em que incorrerá o órgão para consecução do serviço solicitado; e a indicação clara do servidor responsável pela atestação dos serviços.

(TCU, Acórdão 667/2005 Plenário)

78. Diante desse conteúdo mínimo, é possível concluir que a ordem de serviço é um verdadeiro *check-list* utilizado pelo gestor para confrontar as necessidades da Administração (constantes dos projetos anexos ao edital) e o serviço ou mercadoria



entregue pelo licitante contratado, o que garante que o pagamento corresponda exatamente ao que foi contratado.

79. Assim, nenhuma despesa efetivada sem a emissão da ordem de serviço pode ser considerada legítima, já que não garante que o valor pago tenha sido fixado com base em critérios objetivos.

80. A falta de ordens de serviço no processo, muito provavelmente deu ensejo ao pagamento de serviços que não foram efetivamente prestados pela empresa contratada, como atesta o corpo técnico em seu relatório, causando dano ao erário.

81. Desta feita, o Ministério Público de Contas manifesta pela manutenção do achado e, entendendo restar configurado ato de gestão ilegítimo, sugere a aplicação de multa ao responsável, com fulcro no art. 75, II, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado c/c o art. 289, I, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado.

Responsáveis Srs. REINALDO COELHO CARDOSO (Ex-Prefeito Municipal) e JOENILSON CARLOS DE SOUZA (Engenheiro Fiscal da Obra - CREA/MT 12035/VD):

HB05. Ocorrência de irregularidade na formalização do contrato (Lei nº 8.666/1993 e demais legislações vigentes).

82. Não constam nos autos, nem foram apresentadas à equipe de auditoria, cópia das ART's do engenheiro responsável pela fiscalização/Prefeitura e do engenheiro responsável pela execução da obra/Empresa, contrariando assim os arts. 1º e 3º da Resolução nº 425/98 – CONFEA.

83. Os responsáveis não apresentaram defesa e, assim, a equipe técnica manteve o apontamento.

84. A fiscalização da execução do contrato administrativo não é uma prerrogativa, mas um dever do Administrador Público. A Lei nº 8.666/1993 é clara neste



sentido:

Art. 67. A execução do contrato **deverá** ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

85. Tratando-se de contrato que tem por objeto a construção de obra pública, o representante designado pela Administração para acompanhar a execução, por óbvio, precisa ter conhecimentos técnicos especializados referentes à construção civil.

86. A Anotação de Responsabilidade Técnica – ART, é o documento que atesta que o profissional detém esses conhecimentos técnicos especializados e, como tal, é o responsável técnico pelo empreendimento (art. 2º da Lei nº 9.646/1977).

87. A falta das cópias das ART's, tanto do responsável designado pela Administração Pública, quanto do responsável designado pela empresa contratada, suscita questionamentos acerca da competência técnica dos responsáveis pela fiscalização da execução do objeto do contrato. Suscita dúvidas até sobre a efetiva ocorrência da fiscalização da execução do serviço.

88. Assim sendo, o **Ministério Público de Contas** manifesta pela **manutenção da irregularidade** e, em decorrência do descumprimento de determinação legal, sugere a aplicação de **multa** ao responsável, com fulcro no art. 75, III, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado c/c o art. 289, II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado.

JB99. Irregularidade referente à Despesa não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010-TCE/MT - Pagamento de serviços superfaturados por inexecução de serviços ou executados em quantidades inferiores à contratada.

89. Constata o corpo técnico que os serviços executados não correspondem



aos serviços orçados na planilha orçamentária da empresa vencedora.

90. Do total constante da planilha orçamentária - R\$ 413.685,92 (quatrocentos e treze mil seiscentos e oitenta e cinco reais e noventa e dois centavos) – foram pagos R\$ 411.679,60 (quatrocentos e onze mil seiscentos e setenta e nove reais e sessenta centavos), sendo que os serviços efetivamente executados pela empresa Carmo & Carmo Ltda. totalizaram apenas R\$ 101.071,54 (cento e um mil e setenta e um reais e cinquenta e quatro centavos).

91. Assim, restou caracterizado o **superfaturamento** no valor de R\$ 310.608,06 (trezentos e dez mil seiscentos e oito reais e seis centavos).

92. Os responsáveis não apresentaram defesa e, assim, a equipe técnica manteve o apontamento.

93. Segundo consta do relatório técnico, a planilha orçamentária e o memorial descritivo descreviam o objeto licitado como uma praça que teria calçamento em piso do tipo blokrete em concreto intertravados, pista de caminhada, bancos de concreto, palmeiras ornamentais, grama no campo de futebol utilizando terra preta, construção de alambrados, forro de madeira nos quiosques.

94. Porém, a simples confrontação das imagens da maquete da praça poliesportiva que foi licitada e da obra entregue pela empresa Carmo & Carmo Ltda., que, apesar de constarem do relatório técnico, merecem reprodução, leva a indubitável conclusão de que a obra está inacabada. Vejamos:

a) Maquetes da Praça Poliesportiva



b) Praça poliesportiva entregue

Iluminação da quadra de areia com seis postes de madeira rústicas e quatro refletores.





campo de futebol em grama esmeralda plantada sobre areia lavada



95. Especificamente acerca da quantificação do superfaturamento, por tratar-se de matéria estritamente técnica resultante de trabalho de inspeção *in loco*, ao **Ministério Público de Contas** cabe corroborar do posicionamento do corpo técnico, no sentido de manter a irregularidade e pugnar pela condenação dos responsáveis à **devolução da importância de R\$ 310.608,06 (trezentos e dez mil seiscientos e oito reais e seis centavos) ao erário municipal.**

96. Não obstante, entendendo restar configurado ato de gestão ilegítimo, sugere a aplicação de **multa** aos responsáveis, com fulcro no art. 75, II, da Lei Orgânica do



Tribunal de Contas do Estado c/c o art. 289, I, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado.

Responsabilidade solidária dos Srs. JOSÉ CARLOS PEDRO DO CARMO e MARILENE DE AGUIAR CARMO (sócios da empresa Carmo & Carmo Ltda.):

JB99. Irregularidade referente à Contratos, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE-MT - Irregularidades na execução do objeto do contrato pela empresa contratada e seu preposto, que tenha causado dano diretamente à Administração ou a terceiro decorrente de sua culpa ou dolo (art. 68, 69 e 70 da Lei nº 8.666/93).

97. Constatado o superfaturamento pela inexecução dos serviços, a empresa Carmo & Carmo Ltda., na pessoa dos seus sócios, deve ser responsabilizada solidariamente, no entendimento do corpo técnico.

98. Os responsáveis não apresentaram defesa e, assim, a equipe técnica manteve o apontamento.

99. No que diz respeito à constatação e quantificação do superfaturamento por tratar-se de matéria estritamente técnica resultante de trabalho de inspeção *in loco*, ao **Ministério Público de Contas** cabe corroborar do posicionamento do corpo técnico.

100. Sobre a possibilidade de responsabilização solidária de terceiros na condenação de ressarcimento ao erário, o Regimento Interno do Tribunal de Contas de Mato Grosso dispõe da seguinte forma:

Art. 195. Nas hipóteses dos incisos II, III e IV, do artigo anterior, a responsabilidade será pessoal, podendo, para fins de ressarcimento de valores ao erário, ser declarada a responsabilidade solidária do terceiro que, como contratante ou parte interessada na prática do mesmo ato, de qualquer modo haja concorrido para o cometimento do dano apurado. **(Nova redação do caput do artigo 195 dada pela Resolução Normativa nº 32/2012).**

101. Consoante extrai-se do dispositivo, a responsabilização solidária é possível quando terceiro, como contratante ou parte interessada, tenha concorrido para ocorrência



do dano. A doutrina informa que “para configurar a responsabilidade solidária, basta que o terceiro tenha auferido benefícios a partir da conduta do responsável, não sendo necessário demonstrar que tivesse ciência da conduta irregular do agente público”².

102. No caso em análise, a empresa efetivamente auferiu benefícios em razão do pagamento de serviços que ela não entregou.

103. Em sendo assim, o **Ministério Público de Contas** manifesta pela **permanência da presente irregularidade**, bem como a **devolução da importância de R\$ 310.608,06 (trezentos e dez mil seiscientos e oito reais e seis centavos) ao erário municipal**.

Indícios da inexistência da empresa Carmo & Carmo Ltda.

104. A Secretaria de Controle Externo competente, em seu relatório preliminar, afirma que há indícios que a empresa Carmo & Carmo Ltda. tenha sido constituída apenas para se beneficiar dos contratos com o Executivo Municipal de Santo Antônio do Leste.

105. Para subsidiar sua conclusão, apresenta a série de acontecimentos a seguir:

a) O **Contrato Social** da empresa foi **registrado** no Serviço Notarial Registros das Pessoas Naturais do Distrito de Alto Coité, Município de Poxoréu, no **dia 05/09/2011**. Consta da Cláusula Segunda, que tem sua **sede na Rua Goiás, nº 34, Centro, Santo Antônio do Leste**, CEP 78.628-000.

b) Conforme cópia do **registro de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas** (CNPJ N° 14.592.941/0001-76), extraído do *site* da Secretaria da Receita Federal, a empresa **iniciou suas atividade em 01/09/2011**, tendo sido

² LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo**. 5. ed. rev., atual. e ampli. Rio de Janeiro: Elsevier. 2013. p. 313.



constituída aos 03/11/2011;

c) Menos de **dois meses após sua criação**, no dia **16/01/2012**, a empresa foi **convidada para participar do Convite nº 005/2012**, que tinha como objeto obras e serviços de engenharia para construção do Portal da Cidade;

d) Apenas **40 (quarenta) dias após a sua constituição**, **assinou** com o Executivo Municipal de Santo Antônio do Leste, em 12/12/2011, o **Contrato nº 212/2011**, referente à **construção da praça poliesportiva;**

e) No dia **21/08/2014**, durante a **inspeção in loco**, a Equipe Técnica do TCE **dirigiu-se ao endereço da empresa** (Rua Goiás, nº34, no centro de Santo Antônio do Leste), para verificar se a referida empresa estava em funcionamento. Após **várias tentativas sem êxito** para localizar a referida empresa, diversos **moradores** informaram que **nesse endereço nunca funcionou nenhuma empresa;**

f) No **cadastro da Secretaria da Receita Federal** consta que a empresa Carmo & Carmo, tem, como uma de suas **atividades, a execução de obras e terraplenagem**. Entretanto, consultando o **CREA/MT**, foi constatado que a empresa **não está registrada** no Conselho e, portanto, não está habilitada para executar obras e serviços de engenharia;

g) Consultando o **Sistema Aplic** constatou-se que nos exercícios de 2011, 2012 e 2013 os **únicos pagamentos** efetuados à empresa, pela Prefeitura de Santo Antônio do Leste, foram os relacionados aos **Contratos nº 016/2012 e 212/2011.**



106. Com efeito, as constatações da unidade instrutiva denotam possível prática ilegal, já que os indícios apontam que a empresa foi constituída unicamente para participar dos certames em comento e se beneficiar com a formalização dos contratos.

107. Ademais, tal prática pode configurar, inclusive, prática delituosa decorrente de fraude a licitação. Assim, é aconselhável o **encaminhamento de cópia dos autos ao Ministério Público Estadual para conhecimento e providências.**

3. ANÁLISE GLOBAL

108. Após análise detida das informações e documentos juntados aos autos, denota-se a ocorrência de irregularidades decorrentes da formalização e execução dos Contratos nº 016/2012 e 212/2011, firmados pela **Prefeitura Municipal de Santo Antônio do Leste e a empresa Carmo & Carmo Ltda.**

109. Outrossim, o Ministério Público de Contas entende que deve ser devolvido ao erário municipal o montante de R\$ 356.563,55 (trezentos e cinquenta e seis mil quinhentos e sessenta e três reais e cinquenta e cinco centavos) em razão de pagamento de despesas referentes a obras e serviços de engenharia sem a completa execução contratual, configurando superfaturamento.

4. CONCLUSÃO

110. Pelo exposto, o **Ministério Público de Contas**, instituição permanente e essencial às funções de fiscalização e controle externo do Estado de Mato Grosso (art. 51 da Constituição Estadual), segundo a Equipe Técnica, **manifesta:**

a) pelo **conhecimento da presente representação interna**, uma vez que foram atendidos todos os pressupostos de admissibilidade elencados no art. 219 do



Regimento Interno do TCE/MT;

b) pela sua **procedência**, em razão de ocorrência de irregularidades decorrentes da formalização e execução dos Contratos nº 016/2012 e 212/2011, firmados pela **Prefeitura Municipal de Santo Antônio do Leste e a empresa Carmo & Carmo Ltda**;

c) pela **declaração de revelia** dos **Srs. Reinaldo Coelho Cardoso, Joenilson Carlos de Souza, Sr. Edevaldo Alves de Oliveira**, bem como, da **empresa Carmo & Carmo Ltda**;

d) pela **aplicação de multas** ao ex-gestor, **Sr. Reinaldo Coelho Cardoso**, com fundamento no art. 75 da Lei Complementar nº 269/07 c/c art. 289 do Regimento Interno do TCE/MT, devendo ser considerados, na fixação do valor da penalidade, os patamares estabelecidos pela Resolução nº 17/2010, em razão das seguintes irregularidades:

GB 09. Licitação_Grave_09. Abertura de procedimento licitatório relativo a obras e serviços, sem observância aos requisitos estabelecidos no art. 7º, §2º, I a IV da Lei nº 8.666/1993.

GB 01. Licitação_Grave_01. Não-realização de processo licitatório, nos casos previstos na Lei de Licitações (art. 37, XXI, da Constituição Federal; arts. 2º, *caput*, 89 da Lei nº 8.666/1993).

H_05. Contrato_a classificar_05. Ocorrência de irregularidades na formalização dos contratos (Lei nº 8.666/1993; legislação específica do ente)

JB 99. Irregularidade referente à Despesa não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010-TCE/MT - Pagamento de serviços superfaturados por inexecução de serviços ou executados em quantidades inferiores à contratada.

e) pela **aplicação de multas** ao ex-fiscal de obras, **Sr. Joenilson Carlos de Souza**, com fundamento no art. 75 da Lei Complementar nº 269/07 c/c art. 289 do Regimento Interno do TCE/MT, devendo ser considerados, na fixação do valor da



penalidade, os patamares estabelecidos pela Resolução nº 17/2010, em razão das seguintes irregularidades:

H_05. Contrato_a classificar_05. Ocorrência de irregularidades na formalização dos contratos (Lei nº 8.666/1993; legislação específica do ente)

JB 99. Irregularidade referente à Despesa não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010-TCE/MT - Pagamento de serviços superfaturados por inexecução de serviços ou executados em quantidades inferiores à contratada.

f) pela **aplicação de multa** ao ex-presidente da Comissão de Licitação, **Sr. Edevaldo Alves Oliveira**, com fundamento no art. 75 da Lei Complementar nº 269/07 c/c art. 289 do Regimento Interno do TCE/MT, devendo ser considerados, na fixação do valor da penalidade, os patamares estabelecidos pela Resolução nº 17/2010, em razão da seguinte irregularidade:

GB 08. Licitação_Grave_08. Não-observância do tratamento diferenciado e simplificado garantido às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, nos procedimentos licitatórios (art. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123/2006 e legislação específica do ente.

g) pela **aplicação de multa à empresa Carmo & Carmo Ltda.**, cujos sócios responsáveis são os **Srs. José Carlos Pedro do Carmo e Marilene de Aguiar Carmo**, com fundamento no art. 75 da Lei Complementar nº 269/07 c/c art. 289 do Regimento Interno do TCE/MT, devendo ser considerados, na fixação do valor da penalidade, os patamares estabelecidos pela Resolução nº 17/2010, em razão das seguintes irregularidades:

JB 99. Irregularidade referente à Despesa não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010-TCE/MT - Pagamento de serviços superfaturados por inexecução de serviços ou executados em quantidades inferiores à contratada.



h) pela **determinação para restituir os cofres públicos, com recursos próprios e de forma solidária**, no valor de **R\$ 356.563,55 (trezentos e cinquenta e seis mil quinhentos e sessenta e três reais e cinquenta e cinco centavos)**, aos **Srs. Reinaldo Coelho Cardoso, Joenilson Carlos Souza, José Carlos Pedro do Carmo e Marilene de Aguiar Carmo**, referente à irregularidade na realização de despesas superfaturadas, devendo ser esses valores atualizados monetariamente a partir das datas dos efetivos pagamentos;

i) pelo **encaminhamento de cópia dos autos ao Ministério Público Estadual para conhecimento e providências**, em razão de indícios de fraude em licitações.

É o parecer.

Cuiabá, 17 de dezembro de 2015.

(assinatura digital)³
WILLIAM DE ALMEIDA BRITO JÚNIOR
Procurador-geral Substituto

³Documento assinado por assinatura digital baseada em certificado digital emitido por autoridade certificadora credenciada. nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006.