



PROCESSO	7.058-0/2016
ASSUNTO	TOMADA DE CONTAS
ÓRGÃO	PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DOS QUATRO MARCOS
RESPONSÁVEIS	CARLOS ROBERTO BIANCHI – Prefeito Municipal REGINALDO DE SOUZA FERNANDES – Chefe do Departamento de Compras JS CONSTRUTORA E LOCADORA LTDA – Empresa Contratada
ADVOGADA	NUBIA NARCISO FERREIRA DE SOUZA – OAB/MT 6.247 WANTUIR LUIZ PEREIRA – OAB/MT 11.171 ÉLCIO DE AQUINO LINS – OAB/MT 21.050
RELATOR	CONSELHEIRO INTERINO LUIZ CARLOS PEREIRA

RAZÕES DO VOTO

Inicialmente, é importante ressaltar que o presente processo iniciou-se sob a forma de representação de natureza interna. Contudo, por meio do Julgamento Singular nº 211/LCP/2017, divulgado no Diário Oficial de Contas do dia 24-3-2017, determinei sua conversão, em Tomada de Contas, para apurar supostas irregularidades no Contrato n.º 21/2015, decorrente da Tomada de Preços n.º 03/2015.

Segundo consta, a Tomada de Preços supracitada tinha por objeto a contratação de empresa para fornecimento de mão de obra para execução de serviços de obra em microrrevestimento asfáltico, no total de 150.000 m².

Em sua análise inaugural, a SECEX de Obras e Serviços de Engenharia detectou as seguintes impropriedades:

Responsável:

Sr. Reginaldo S. Fernandes - Chefe de Departamento de Obras:

1) GB 06. Licitação_Grave_06. Realização de processo licitatório ou contratação de bens e serviços com preços comprovadamente superiores aos de mercado – sobrepreço (art. 37, caput, da Constituição Federal; art. 43, IV, da Lei nº 8.666/1993).

1.1) Basear-se em orçamento que apresentava valores superiores ao previsto em tabela referencial, sem a devida justificativa, em desacordo com o princípio da



Economicidade e deste modo, com base nesses valores, solicitar autorização de despesa (item 3.1.1, do relatório técnico preliminar).

1.2) Basear-se em orçamento que apresentava valores superiores ao previsto em tabela referencial, sem a devida justificativa autorizadora, em descordo com o princípio da economicidade (item 3.2.1.1.1, do relatório técnico preliminar).

Responsável:

Sr. Carlos Roberto Bianchi - Prefeito Municipal.

2) JB 02. Despesa_Grave_02. Pagamento de despesas referente a bens e serviços em valores superiores ao praticado no mercado e/ou superiores ao contratado – superfaturamento (art. 37, caput, da Constituição Federal; art. 66, da Lei nº 8.666/1993).

2.1) Omissão do dever de zelo pelo Erário. Culpa *in eligendo* e culpa *in vigilando*. Inobservância do princípio constitucional da Economicidade, nos termos do art. 37, caput da Carta Magna (item 3.3.1.1, do relatório técnico preliminar).

Vale observar, que desde seu nascedouro, o procedimento fez menção à contratação única e exclusiva de mão de obra.

No caso em tela, a licitação teve seu início com o requerimento do Departamento de Obras e Serviços Públicos do Município, em que solicitava a aquisição de “Serviço de Mão de Obra em Microrrevestimento Asfáltico”, conforme se vê no documento abaixo colacionado (Documento Digital nº 56166/2016, fl. 03):

	ESTADO DE MATO GROSSO									Data: 16/01/2015
	PREFEITURA MUNICIPAL DE SAO JOSE DOS QUATRO									Hora: 17:40:36
	C.N.P.J.: 15.024.029/0001-80									Pág: 001
	Dr. Guilherme Pinto Cardoso									
	Centro									
	Fone: 06532512110									
	fazenda@saojosedosquatromarcos.mt.gov.br									
	Solicitação 4/2015 - Pendente									
	Solicitada em 16/01/2015									
Requerente	1101 - JOSE CARLOS NEVES									
Órgão:	05 - SECRETARIA MUNICIPAL DE OBRAS E SERVIÇOS PÚBLICOS									
Unidade:	004 - DEPARTAMENTO DE OBRAS E SERVIÇOS PÚBLICOS									
Local	5001 - DEPARTAMENTO DE OBRAS E SERVIÇOS PÚBLICOS									
Utilização	REFERENTE A PRESTAÇÃO DE DE MÃO DE OBRA EM MICRORREVESTIMENTO ASFALTICO PARA UTILIZAÇÃO DO DEPARTAMENTO DE OBRAS E SERVIÇOS PÚBLICOS - PROCESSO LICITATORIO 2015.									
Dotações	0994 - 05.004.15.451.0010.1037.339039000000 - Pavimentar as vias urbanas a fim de melhorar as condicoes de trafego nestes locais bem como propiciar maior conforto a populacao.									
Item	Descrição	Unidade	Quantidade Solicitada	Valor Estimado	Valor Total	Quantidade Deferida				
054025	SERVICO DE MAO DE OBRA EM MICRORREVESTIMENTO ASFALTICO /	M2	150.000,0000							
Totais			150.000,0000							
										JOSE CARLOS NEVES

Ressalto que o citado Departamento detinha toda a informação especializada, para delimitar o objeto licitado, portanto é crível que a necessidade para a realização da obra era de aquisição, apenas, de serviço de mão de obra.



Ato contínuo, a Prefeitura Municipal de São José de Quatro Marcos realizou pesquisa de preços com 04 empresas do ramo, tendo, em resumo, obtido os seguintes valores como referência:

	Prefeitura Municipal de São José dos Quatro Marcos CNPJ: 15.024.029/0001-80 - Inscrição Estadual - Isento Av. Dr. Guilherme Pinto Cardoso - CENTRO CEP - 78285-000 Fone: (0xx65)	
	TABELA DE REFERÊNCIA DE PREÇO	

Cotação: 1/2015

Descrição:

SOLICITACAO DE COMPRA Nº 04/2015 - REFERENTE A PRESTACAO DE DE MAO DE OBRA EM MICRORREVESTIMENTO ASFALTICO PARA UTILIZACAO DO DEPARTAMENTO DE OBRAS E SERVICOS PUBLICOS - PROCESSO LICITATORIO 2015.

Item	Descrição	Unidade	Quantidade
54025	SERVICO DE MAO DE OBRA EM MICRORREVESTIMENTO ASFALTICO / M2	M2	150.000,00
Seq. Matricula	Nome	Valor Unitário	Valor Total
1	2841 CONSTRUMANA CONSTRUÇOES LTDA - EPP	2,3000	345.000,00
2	2975 AMPLA-CONSTRUÇOES E EMPREENDIMENTOS LTDA-ME	2,5000	375.000,00
3	7504 BRAGA CONSTRUÇOES E SERVICOS LTDA	2,3500	352.500,00
4	15866 J. S. CONSTRUTORA E LOCADORA	2,1000	315.000,00
		Custo Médio do Item:	2,3125 R\$ 346.875,00

RESUMO GERAL DA COTAÇÃO

Seq. Matricula	Nome	Valor Total
1	2841 CONSTRUMANA CONSTRUÇOES LTDA - EPP	R\$ 345.000,00
2	2975 AMPLA-CONSTRUÇOES E EMPREENDIMENTOS LTDA-ME	R\$ 375.000,00
3	7504 BRAGA CONSTRUÇOES E SERVICOS LTDA	R\$ 352.500,00
4	15866 J. S. CONSTRUTORA E LOCADORA	R\$ 315.000,00
		Custo Médio Total da Cotação: R\$ 346.875,00

Atenciosamente,

São Jose dos Quatro Marcos - MT, 16 de Janeiro de 2015

É relevante dizer, que todas as empresas sondadas apresentaram propostas que se restringiam, apenas, ao fornecimento de mão de obra qualificada para execução dos serviços pretendidos pela Prefeitura.



Nos itens 2 e 6.1 da proposta apresentada, a empresa contratada deixou claro que seus serviços compreenderiam o **fornecimento de mão de obra e dos respectivos equipamentos de proteção individual**. (Documento Digital 56166/2016, p. 9)

Corroborando com isso, a declaração prestada pelo Senhor Reginaldo de Souza Fernandes (Documento Digital 56179/2016), responsável pelo Departamento de Compras da Prefeitura Municipal de São José dos Quatro Marcos, nos seguintes termos:

*“Pois bem, visto que o objeto da então tomada de preço foi utilizado nos ofícios de cotação destinados a empresas do ramo do serviço em questão com a nomenclatura SERVIÇO DE MÃO DE OBRA E MICRORREVESTIMENTO ASFÁLTICO/2, grifo meu, não houve problemas e questionamentos por parte das mesmas em entender que se tratava **apenas de serviço de contratação de mão-de-obra, ou seja, recursos humanos, sem necessidade de produtos ou maquinários, pois a Prefeitura Municipal já tem tais maquinários próprios ou locados necessários...**” (g.n)*

Informou também que:

*“... o então secretário da pasta Sr. José Carlos Neves não solicitou ao Departamento de Compras que formulasse a composição do preço com locação de maquinário ou nem produtos para obter o preço por metro quadrado do serviço, **dessa forma foi cotado apenas a mão-de-obra especializada em micro revestimento.**” (g.n)*

Observa-se, portanto, que a Prefeitura jamais pretendeu contratar algo além da mão-de-obra especializada, pois, conforme servidor municipal, ela dispunha dos equipamentos necessários à execução dos serviços.

Fato é, que inexistiu no processo licitatório e no contrato, qualquer menção aos seguintes itens: a) tanque de estocagem de asfalto; b) mini usina; c) caminhão; d) mobilização; e) desmobilização.



Diferente do que pretende, especialmente a contratada, o acordo celebrado contemplava apenas os serviços de mão-de-obra especializada. As provas são robustas nesse sentido.

É importante dizer que em ambas as fases, interna e externa da licitação, jamais se mencionou a necessidade de outros serviços, que não os de fornecimento de mão-de-obra.

Mesmo que se admita o fornecimento de tais serviços, isso jamais constou do acordo entabulado entre as partes, tampouco foi público.

É preciso esclarecer que a definição do objeto do contrato é condição essencial tanto do procedimento licitatório, quanto do contrato. A partir da definição do objeto é que são definidas as demais circunstâncias da avença.

Sobre o tema, a Lei nº 8.666/1993, define que:

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

I – o objeto da licitação, em descrição sucinta e clara.

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

I – o objeto e seus elementos característicos.

Vige, nos contratos administrativos, o princípio do formalismo, ou seja, os mesmos devem, via de regra, adotar a forma escrita, primando sempre pela clareza de suas disposições. Nesse sentido:

“A descrição do objeto do futuro contrato deve ser realizada com toda a precaução, valendo-se a Administração de estudos técnicos sólidos, para definir, de maneira precisa, o que realmente contempla o interesse público. Ora, é necessário que a Administração saiba o que quer e, para tanto, não há outro caminho afora o de procurar conhecer as possibilidades ofertadas no mercado, consultando especialistas a respeito do objeto que se pretenda contratar. A descrição do objeto talvez seja a fase mais delicada da licitação pública.” (NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação pública e contrato



administrativo. 4. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 280)

Entende Hely Lopes Meirelles que *“nada se pode exigir, ou decidir, além ou aquém do edital”*. Daí a extrema cautela que deve se observar na sua elaboração.

Carlos Ari Sundfeld, ao tecer comentários acerca do edital, preleciona:

“Cumpra ao edital definir o objeto da disputa com precisão e clareza e sem especificações excessivas ou desnecessárias. A exigência de precisão deriva, de um lado, da necessidade de o licitante saber a natureza e dimensão exata da prestação a que se obrigará, e de outro, da impossibilidade lógica de, em certame competitivo, confrontar coisas distintas; e, por fim, do perigo das contratações inespecíficas, propiciadoras de conluios de toda ordem” (Licitação e contrato administrativo, 2. ed., Malheiros Ed., 1995)

É vasta a jurisprudência, no sentido de que o objeto do edital deve ser claramente descrito. Cito:

“[...] 9.3.3. defina, claramente, no edital do pregão, as atividades que serão realizadas pelos contratados, estabelecendo, durante a execução do contrato, medidas de controle para evitar que os empregados terceirizados venham a ser desviados de suas funções, invadindo esferas de competência exclusivas dos servidores públicos”. Fonte: TCU. Processo nº TC-009.381/2006-5. Acórdão nº 1456/2006 - Plenário

“A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão.” (Súmula TCU nº 177)

“1.12. especifique, com exatidão, na cláusula de que trata o inciso I do artigo 55 da Lei nº 8.666/93, todas as características essenciais dos bens ou serviços objeto da contratação, em especial quando se tratar de equipamentos usados, evitando, desta forma, reincidência da impropriedade detectada no Contrato/STJ/IBM do Brasil nº 62/97”. Fonte: TCU. Processo nº TC-926.992/1998-8. Acórdão nº 1219/2006 - 1ª Câmara.



Conclui-se, desse modo, que Administração não pode se obrigar por aquilo que não está previsto, tampouco exigir do contratado aquilo que não foi avençado.

Esclareço, ainda, que a correta especificação do objeto tanto no edital, quanto no contrato, é essencial para que seja evitado o erro na composição do preço da obra licitada, coibindo com isso a superveniência de sobrepreço ou superfaturamento, quando do pagamento do valor pactuado.

A escorreita definição do objeto a ser contratado colabora, inclusive, com a competitividade do certame, garantindo que a Administração contrate a proposta mais vantajosa.

Ademais, entendo que, as fotografias e vídeos juntados pela defesa da contratada, nada provam, já que delas é impossível inferir a data, o local, ou as circunstâncias em que foram capturadas.

Tampouco, servem para provar que as máquinas nelas retratadas são de propriedade da empresa **JS CONSTRUTORA E LOCADORA LTDA.**

Além disso, não há qualquer diário de obra que descreva a utilização de tais equipamentos. Ao menos não nos autos.

Menciono, ainda, que a retratação formulada pelo Senhor Reginaldo de Souza Fernandes, em sede defesa, encontra-se dissociada das demais provas.

Por isso, não tem força para afastar nenhuma das impropriedades apontadas.

Pelo contrário, causa estranheza mudança tão brusca de posicionamento, haja vista que sua primeira declaração, além de categórica, foi feita espontaneamente, antes que se ventilasse qualquer impropriedade no contrato analisado.

Além disso, deve-se recepcionar integralmente os diligentes cálculos realizados pela SECEX de Obras e Serviços de Engenharia, que se utilizou da Tabela SICRO.



O Sistema de Custos de Obras Rodoviárias – SICRO, é uma metodologia de custos implementado pelo DNIT. A pesquisa realizada pela Órgão Federal possui um mecanismo de formação de preços que considera a variação regional e temporal dos valores, em função da disponibilidade dos insumos e das distância dos centros de produção, além de fatores econômicos como a demanda gerada pelo nível de investimento em obras da região.

A importância de utilização dessas referências é destaque na jurisprudência do Tribunal de Contas da União:

“este Tribunal considera o SICRO um sistema confiável e bem detalhada, vez que seus preços são extraídos por meio de composição de custos que, por sua vez, são calculados pela média dos preços no mercado” (Acórdão nº. 606/2008, 2ª C., Rel. Min. Benjamin Zymler)

Assim, ante a robustez das provas, no sentido de que o contrato avençado visava, apenas, a contratação de mão-de-obra, alinhado aos cálculos apresentados pela SECEX de Obras e Serviços de Engenharia e ao entendimento defendido pelo Ministério Público de Contas e determino que à empresa **JS Construtora e Locadora Ltda** e o **Sr. Carlos Roberto Bianchi**, restituam aos cofres públicos, com recursos próprios e solidariamente, o montante de **R\$ 377.500,49** (trezentos e setenta e sete mil, quinhentos reais e quarenta e nove centavos), em face do superfaturamento presente no Contrato nº 21/2015, decorrente da Tomada de Preços nº 03/2015 (**JB02** e **JB99**).

Aplico-lhes, ainda, multa proporcional ao dano verificado, no percentual de 10% sobre o valor atualizado do dano ao erário, nos termos do artigo 72 da Lei Orgânica do TCE/MT c/c o artigo 7º da Resolução Normativa nº 17/2016.

No que se refere a impropriedade atribuída ao **Sr. Reginaldo S. Fernandes**, em decorrência da presença de orçamento que apresentava valores superiores ao previsto em tabela referencial (**GB06**), entendo que deve ser afastada,



uma vez que o preço utilizado como parâmetro, situava-se dentro da realidade do mercado, conforme orçamentos apresentados por três empresas (Construmana Construções Ltda -EPP; Ampla-Construções e Empreendimentos LTDA-ME e Braga Construções e Serviços Ltda), na fase interna da licitação.

De mais a mais, quanto a sugestão de perícia nas obras, formulada pela defesa, entendo por inoportuno tal pedido, na medida em que, nos autos, discutiu-se, apenas, as questões relacionadas ao objeto contratual. Em momento algum, ventilou-se algo sobre a boa, ou má, qualidade da obra em questão.

Por fim, entendo que a proposta de instauração de Tomada de Contas Ordinária no Contrato nº 42/2016 – Tomada de Preço nº 11/2016 da Prefeitura Municipal de Mirassol D'Oeste, sugerida pelo Ministério Público de Contas, não merece acolhida por tratar de fatos alheios a este processo.

Pelo exposto, acolho os Pareceres nº **657/2018** e **4.803/2016**, ambos da lavra do Procurador de Contas **Gustavo Coelho Deschamps** e, com fundamento nos artigos 71, inciso II e VI, 75, da Constituição Federal; artigo 47, II, V da Constituição do Estado de Mato Grosso; artigos 1º, inciso II e 16 da Lei Complementar nº 269/2007; e artigo 192, parágrafo único, da Resolução nº 14/2007, voto:

a) no sentido de julgar **IRREGULARES** as contas decorrentes da execução do Contrato nº 21/2015, cujo objeto é a contratação de “Mão de Obra na 'Execução de Serviços de Obras em Microrrevestimento Asfálticos no total de 150.000 m²”, decorrente da Tomada de Preços nº 03/2015;

b) pela **CONDENAÇÃO** da empresa **JS Construtora e Locadora Ltda** e do **Sr. Carlos Roberto Bianchi**, para que **restituem aos cofres do Município de São José dos Quatro Marcos**, com recursos próprios e solidariamente, o montante de **R\$ 377.500,49** (trezentos e setenta e sete mil, quinhentos reais e quarenta e nove centavos), a ser devidamente atualizado, tendo como fatos geradores as datas informadas pela Secex-Obras na tabela de fls.



14, do Documento Digital 56163/2016, em face do superfaturamento do Contrato nº 21/2015 e seus aditivos, decorrentes da Tomada de Preços nº 03/2015 (**JB02** e **JB99**);

c) pela aplicação de multa de 10% sobre o valor atualizado do dano causado ao erário, a ser suportada individualmente por cada responsável, empresa **JS Construtora e Locadora Ltda.** e o **Sr. Carlos Roberto Bianchi**, nos termos do artigo 72 da Lei Orgânica do TCE/MT c/c o artigo 7º da Resolução Normativa nº 17/2016

d) pelo encaminhamento de cópia digitalizada do feito ao Ministério Público Estadual, para conhecimento e adoção das providências que entender cabíveis.

É como voto.

Tribunal de Contas, Cuiabá, 26 de julho de 2018.

LUIZ CARLOS PEREIRA¹
Conselheiro Interino

(Portaria 009/2017, DOC TCE/MT de 24/01/2017)

¹Documento assinado por assinatura digital baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006