



PROCESSO Nº	7.058-0/2016
ÓRGÃO	PREFEITURA DE SÃO JOSÉ DOS QUATRO MARCOS
ASSUNTO	RECURSO ORDINÁRIO - TOMADA DE CONTAS ORDINÁRIA
RECORRENTE	CARLOS ROBERTO BIANCHI
ADVOGADA	NUBIA NARCISO FERREIRA DE SOUZA – OAB/MT Nº 6.247
RELATOR	CONSELHEIRO INTERINO LUIZ HENRIQUE LIMA

II. RAZÕES DO VOTO

63. Consoante relatado, trata-se de recurso ordinário interposto pelo Sr. Carlos Roberto Bianchi, ex-Prefeito de São José dos Quatro Marcos/MT, por intermédio de sua procuradora, Sra. Nubia Narciso Ferreira de Souza (OAB/MT nº 6.247), objetivando a reforma do Acórdão nº 73/2018 – TP¹, que julgou irregulares as contas apresentadas neste processo de Tomada de Contas Ordinária nº 7.058-0/2016².

64. Além do julgamento irregular das contas, a referida decisão determinou a restituição ao erário pelo ex-gestor Sr. Carlos Roberto Bianchi, em solidariedade com a empresa JS Construtora e Locadora Ltda. (CNPJ nº 16.910.656/0001-81), do valor de R\$ 377.500,49 (trezentos e setenta e sete mil e quinhentos reais e quarenta e nove centavos), bem como lhe aplicou multa de 10% sobre os valores atualizados do dano.

65. Como mencionado no relatório, as impropriedades caracterizadas que originaram as sanções aplicadas ao recorrente se referem ao pagamento de despesas com valores superiores aos praticados no mercado na execução do Contrato nº 21/2015, cujo objeto era o fornecimento de mão de obra especializada em serviços de microrrevestimento asfáltico.

66. Segue a transcrição do Acórdão nº 73/2018 – TP³:

ACÓRDÃO Nº 73/2018 – TP

Resumo: PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DOS QUATRO MARCOS. TOMADA DE CONTAS ORDINÁRIA REFERENTE A IRREGULARIDADES NA EXECUÇÃO DO CONTRATO Nº 21/2015, O QUAL TEVE COMO OBJETO "MÃO DE OBRA NA EXECUÇÃO DE SERVIÇOS DE OBRAS EM MICRO REVESTIMENTO ASFÁLTICO NO TOTAL DE 150.000 M²". JULGAMENTO PELA IRREGULARIDADE DAS CONTAS. RESTITUIÇÃO

1 Documento Digital nº 206001/2018.

2 Processo iniciou como Representação Interna e foi convertido em Tomada de Contas Ordinária pelo Conselheiro Relator na Decisão constante no Documento Digital nº 139535/2017.

3 Idem.





DE VALORES AOS COFRES PÚBLICOS. APLICAÇÃO DE MULTA. ENCAMINHAMENTO DE CÓPIA DOS AUTOS AO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL.

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo nº **7.058-0/2016**.

ACORDAM os Senhores Conselheiros do Tribunal de Contas, nos termos dos artigos 1º, II, e 16 da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), c/c os artigos 30-E, V, e 194 da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), por unanimidade, acompanhando o voto do Relator e de acordo com os Pareceres nºs 657/2018 e 4.803/2016 do Ministério Público de Contas, em julgar IRREGULARES as contas apresentadas nos autos da presente Tomada de Contas Ordinária instaurada em razão de irregularidades na execução do Contrato nº 21/2015, o qual teve como objeto “mão de obra na execução de serviços de obras em micro revestimento asfáltico no total de 150.000 m²”, em desfavor da Prefeitura Municipal de São José dos Quatro Marcos, gestão, à época, do Sr. Carlos Roberto Bianchi, sendo o Sr. Reginaldo de Souza Fernandes - chefe do departamento de compras da Prefeitura, neste ato representados pelos procuradores Núbia Narciso Ferreira de Souza – OAB/MT nº 6.247, Wantuir Luiz Pereira – OAB/MT nº 11.171 e Élcio de Aquino Lins – OAB/MT nº 21.050 (Luiz Pereira & Narciso Advogados – OAB/MT nº 622); e a empresa contratada JS Construtora e Locadora Ltda., sendo o Sr. Adalberto Vieira – sócio diretor, conforme fundamentos constantes no voto do Relator; determinando à empresa JS Construtora e Locadora Ltda. (CNPJ nº 16.910.656/0001-81) e ao Sr. Carlos Roberto Bianchi (CPF nº 411.536.001-10) que restituam aos cofres públicos municipais, 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 Secretaria de Controle Externo de Obras e Infraestrutura na tabela de fl. 14, do Documento Digital nº 5.616-3/2016, em face do superfaturamento do Contrato nº 21/2015 e seus aditivos, decorrentes da Tomada de Preços nº 03/2015 (JB 02 e JB 99); e, por fim, nos termos do artigo 72 da Lei Complementar nº 269/2007, c/c o artigo 7º da Resolução Normativa nº 17/2016, aplicar à empresa JS Construtora e Locadora Ltda. e ao Sr. Carlos Roberto Bianchi, para cada um, a multa de 10% sobre o valor atualizado do dano causado ao erário. A restituição de valores e as multas deverão ser recolhidas com recursos próprios, no prazo de 60 dias. Os boletos bancários para recolhimento das multas estão disponíveis no endereço eletrônico deste Tribunal de Contas - <http://www.tce.mt.gov.br/fundecontas>. Encaminhe-se de cópia digitalizada dos autos ao Ministério Público Estadual, para conhecimento e adoção das providências que entender cabíveis. (grifei).

67. Em suma, o recorrente alega que não houve sobrepreço ou superfaturamento no Contrato nº 21/2015 e busca a reforma da decisão plenária que lhe imputou o ressarcimento solidário ao erário.⁴

68. Isso posto, apresento a seguir a análise conjunta das irregularidades, das penalidades aplicadas no Acórdão nº 73/2018 e das alegações do recorrente.

1. ANÁLISE DA IRREGULARIDADE, DA PENALIDADE APLICADA NO

⁴ Documento Digital nº 220617/2018.





ACÓRDÃO Nº 73/2018 - TP E DAS ALEGAÇÕES DA RECORRENTE

RESPONSÁVEL:

SR. CARLOS ROBERTO BIANCHI – ex-Prefeito de São José dos Quatro Marcos

2) JB02 Despesa_Grave_02. Pagamento de despesas referentes 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).

RESPONSÁVEL:

JS CONSTRUTORA E LOCADORA LTDA – Empresa Contratada

3) JB99. Despesa_a classificar_99. Irregularidade referente à Despesa, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa do TCE-MT nº 17/2010.

3.1) Recebimento irregular de pagamento em razão decorrente de Superfaturamento por preço (item 3.3.1.2, do relatório técnico preliminar).

69. Conforme relatado, o recorrente alegou que o julgado não acolheu a tese de que a informação prestada pelo Sr. Reginaldo S. Fernandes está incorreta e que o real objeto da contratação não foi apenas fornecimento de mão de obra, mas, como consequência lógica da contratação, também os seguintes itens: a) tanque de estocagem de asfalto; b) miniusina; c) caminhão; d) mobilização; e) desmobilização.

70. Como bem destacou o Ministério Público de Contas (MPC), o objeto a ser licitado deve constar claramente no edital de licitação e nos contratos decorrentes. Ou seja, deve ser apresentado com seus elementos característicos, de modo que não haja dúvida quanto ao serviço prestado nem quanto à assunção de compromissos implícitos pela Administração.

71. Nesse sentido, os artigos 40 e 55 da Lei Federal nº 8.666/1993 preveem a necessidade da presença nas licitações de cláusulas que descrevam de forma sucinta e clara o objeto do contrato e seus elementos característicos:

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





72. Isso posto, a administração possui o dever de definir o objeto no edital e no contrato de forma sucinta e clara, sem abrir margem para dissociações do real serviço a ser prestado, de modo a garantir igualdade entre os licitantes e evitar subjetivismo na execução da prestação contratada. Como apontou o Conselheiro Substituto Luiz Carlos Pereira em seu voto neste processo, a jurisprudência é vasta no sentido de que o objeto do edital deve ser claramente descrito:

“[...] 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.

73. Cumpre ainda destacar que a administração deve estar adstrita às obrigações avençadas formalmente no procedimento de licitação e no contrato, não realizando prestações superiores àquelas previstas e pactuadas.

74. Ocorre que os itens apresentados pela defesa não estão previstos no Contrato nº 21/2015 e, à época da realização da auditoria pelo TCE/MT, como bem atestaram a equipe técnica e o MPC, a própria gestão da prefeitura informou que a contratação era somente de mão de obra, de acordo com o previsto no contrato, já que o órgão municipal possuía os materiais necessários, conforme declaração as informações prestadas pelo município, abaixo colacionadas:





Ofício nº 001/2016 - Departamento de Compras

Assunto: **Solicitação de Informações Complementares**

Cumprimentando cordialmente vossas senhorias, venho por meio deste responder à **SOLICITAÇÃO DE INFORMAÇÕES E DOCUMENTOS Nº 03/2016** acerca do questionamento sobre a *composição de custo por metro quadrado* do serviço denominado "SERVIÇO DE MÃO DE OBRA EM MICRORREVESTIMENTO ASFÁLTICO/M2" sendo esse o objeto item da Tomada de Preço nº 03/2015.

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 EM MICRORREVESTIMENTO ASFÁLTICO/M2", grifo meu, **não houve problemas e questionamentos por parte das mesmas em entender que se tratava apenas de serviço de contratação da 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, bem como licitação para compra dos produtos que foram utilizados em tal ação da Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos.**

Deixo bem claro aos senhores que, conforme Solicitação de Compra Nº 04/2015 em anexo à Tomada de Preço nº 03/2015 advindo da Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos (nesse caso solicitante da demanda dos 150.000,00 M2, item objeto de tal certame) e entregues a mim sob o nº de Protocolo Nº 40/2015, 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 com produtos para obter o preço *por metro quadrado* do serviço, dessa forma foi cotado apenas a mão-de-obra especializada em micro revestimento.

Entretanto vejo isso sim como um erro na formulação do processo quanta a essa pobreza de detalhes nos dados tanto no item objeto bem como nos ofícios encaminhados à empresas do ramo para cotação, dificultando assim o entendimento rápido e claro quanto a composição do custo e se estaria ou não incluso maquinários, equipamentos e/ou produtos por quem fosse analisado o processo. Mas visto que não houve questionamento da parte das empresas cotantes quanto a essas questões o

E-mail: prefeitura@saojosedosquatromarcos.mt.gov.br

Av. Dr. Guilherme Pinto Cardoso, 539 - Centro - CEP 78.285-000 - FONE: (65) 3251-1138

Fonte: Documento Digital nº 56.17-9/2016.





Departamento de Compras não viu a necessidade em alterar tal descrição ou acrescentar informações adicionais, pois se houvesse problemas com as cotações no mercado regional ou nacional teríamos feito as alterações necessárias para o bom entendimento em si do objeto do certame.

Para finalizar, visto a forma como foi tratado a Tomada de Preço nº 03/2015 (Prestação de Serviço) não há como formular tal planilha de custos conforme pedido na **SOLICITAÇÃO DE INFORMAÇÕES E DOCUMENTOS Nº 03/2016**, afinal não houve cálculo para composição de preços, pois o objeto licitado era em seu teor, único e específico.

Sendo o que tinha para apresentar até o momento,

Reitero votos de estima e apreço.

São José dos Quatro Marcos/MT, 14 de Janeiro de 2016.

Reginaldo de Souza Fernandes

Matricula Nº 2098

Servidor Municipal

Aos mui digníssimos Senhores,
NILSON JOSÉ DA SILVA
EVANDRO APARECIDO DOS SANTOS
AUDITORES PÚBLICOS EXTERNOS

75. Além disso, o próprio Contrato nº 21/2015, realizado para a contratação do serviço, estabelece que o objeto é “mão de obra”, conforme trecho destacado abaixo:





ESTADO DE MATO GROSSO

Prefeitura Municipal de São José dos Quatro Marcos



CONTRATO DE Nº 21/2015;

Contrato que se regulam pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, aplicando-lhes, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direitos privados.

Aos 02 (dois) dias do mês de março do ano de dois mil e quinze, no Gabinete do Prefeito Municipal, foi celebrado o presente Termo de Contrato, tendo como partes: de um lado a Prefeitura de São José dos Quatro Marcos, inscrita no C.N.P.J. Sob o nº 15.024.029/0001-80, sito à Avenida Dr. Guilherme Pinto Cardoso, 539, neste ato representada pelo Sr. **CARLOS ROBERTO BIANCHI** Prefeito municipal, brasileiro, solteiro, residente e domiciliado à Rua Sete de setembro, nº 818, Bairro Jardim Santa Rosa, portador do RG 0563817-8 SJ/MT e CPF 411.536.001-10. Doravante denominada de "**CONTRATANTE**", e de outro lado a Empresa: **J S CONSTRUTORA E LOCADORA LTDA**, inscrita no CNPJ sob o nº 16.910.856/0001-81, sediada na Av. João Leite, QD, 50, Lote 66, Setor Santa Genoveva – Goiânia – GO, doravante denominado "**CONTRATADA**", representada neste ato pelo Sr. **JOÃO LUCIO DA SILVA**, brasileiro, solteiro, Portador da Cédula de Identidade RG sob o nº 1419864 SSP/GO e do CPF: sob o nº 307.004.001-25 que resolve firmar o contrato, oriundo do processo Homologatório decorrente da Licitação Modalidade Tomada de Preço nº **03/2015**, Processo Licitatório. Conforme as seguintes cláusulas

CLÁUSULA PRIMEIRA - SUPORTE LEGAL

01.1 - Este Contrato se fundamenta nas disposições consubstanciadas pela Lei Nº. 8.666/93, atualizada pela Lei No. 8.883/94 e pelas convenções estabelecidas neste Instrumento.

CLÁUSULA SEGUNDA - DO OBJETO

02.1 **MÃO DE OBRA NA "EXECUÇÃO DE SERVIÇOS DE OBRA EM MICRORRESVESTIMENTO ASFALTICO NO TOTAL DE 150.000,00 M2"**. Tudo de acordo com a tabela de referencia de preço.

02.2 - Esta Licitação é do tipo: MENOR PREÇO (GLOBAL), conforme Alínea "A", inciso VIII, do Art. 6º. Da Lei Federal nº 8.666/93, posterior alterações.

CLÁUSULA TERCEIRA - FATO GERADOR CONTRATUAL

03.1 - O Presente Instrumento contratual foi firmado em decorrência do despacho homologatório exarado pelo Prefeito Municipal de São José dos Quatro Marcos, concernente à Licitação instaurada na modalidade de "**TOMADA DE PREÇO Nº. 03/2015**", ficando, por conseguinte, os termos da Licitação e da Proposta vinculados a este instrumento, nos termos dispostos no Art. 54, Parágrafo Primeiro da Lei Nº. 8.666/93, e alterações posteriores.

Av. Dr. Guilherme Pinto Cardoso, 539, Centro, Telefone: 251-1138 Fax: 251-1955. CEP:78.285-000.
Email : licitacao@saojosedosquatromarcos.mt.gov.br SITE: saojosedosquatromarcos.mt.gov.br.

Fonte: Documento Digital nº 5.617-1/2016, p. 44.

76. Cumpre ressaltar que os documentos apresentados pela equipe de auditoria⁵ e os demais documentos constantes nos autos demonstram que o serviço contratado foi a prestação de "mão de obra", e que objeto do Contrato nº 21/2015 e da Licitação não previa aluguel de equipamentos.

⁵ Documento Digital nº 200738/2020, p. 6 a 10.





77. Destaca-se também que o recorrente afirmou que a Tabela Sicro é apropriada para obras rodoviárias e deve ser usada com adaptações, ao passo que a tabela Sinapi é recomendada para obras urbanas, pois o serviço de pavimentação em ruas localizadas no centro de uma cidade se distingue do asfaltamento em rodovias, uma vez que, em centros urbanos, as dificuldades são maiores. Para corroborar o alegado, apresentou uma metodologia de cálculo que, segundo o recorrente, seria a correta.

78. Todavia, como destacado pela equipe de auditoria, o Sistema Nacional de Preços e Índices para a Construção Civil (Sinapi) é utilizado para o orçamento de obras e serviços de engenharia, exceto quando se trata de serviços de obras de infraestrutura de transporte, como é o caso do objeto do Contrato nº 21/2015. Corrobora essa afirmação o art. 3º do Decreto Federal nº 7.983/2013, que estabelece regras e critérios para elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia no âmbito federal, vejamos:

Art. 3º O custo global de referência de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços e obras de infraestrutura de transporte, será obtido a partir das composições dos custos unitários previstas no projeto que integra o edital de licitação, menores ou iguais à mediana de seus correspondentes nos custos unitários de referência do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - Sinapi, excetuados os itens caracterizados como montagem industrial ou que não possam ser considerados como de construção civil.

Parágrafo único. O Sinapi deverá ser mantido pela Caixa Econômica Federal - CEF, segundo definições técnicas de engenharia da CEF e de pesquisa de preço realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

79. Ademais, o Tribunal de Contas da União (TCU) possui o entendimento de que a tabela Sicro deve ser utilizada como referencial de preços dos serviços a serem contratados em obras em rodovias e em vias urbanas:

As obras em vias urbanas ou em rodovias custeadas, total ou parcialmente, com recursos da União **devem observar o Sistema de Custos Rodoviárias (Sicro) como referencial de preços dos serviços a serem contratados**, inclusive no que se refere aos Benefícios e Despesas Indiretas (BDI). O vinculado detalhamento destes encargos indiretos deve constar tanto no orçamento de referência da administração quanto na proposta das licitantes, e os eventuais custos diretos ou indiretos acima deste paradigma devem ser justificados em memorial próprio.⁶

80. Pelo exposto, entendo que o recorrente não apresentou justificativas técnicas adequadas, cálculos analíticos ou fundamentações aptas a afastar a incidência do parâmetro

6 Acórdão nº 2329/2011 – Plenário do Tribunal de Contas da União. Data da Sessão: 31/8/2011. Relator Valmir Campelo. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/jurisprudencia-selecionada/*KEY:JURISPRUDENCIA-SELEZIONADA-77595/score%20desc.%20COLEGIADO%20asc.%20ANOACORDAO%20desc.%20NUMACORDAO%20desc/0/sinonimos%3Dtrue. Acesso em: 4/11/2020.





da tabela Sicro2 e a metodologia de cálculo utilizada pela equipe de auditoria.

81. Assim, na mesma linha de entendimento da Secex e do MPC, considerando que o recorrente não apresentou fatos ou documentos que pudessem ensejar a reforma da decisão combatida, **não acolho as razões apresentadas** e submeto a este egrégio Tribunal Pleno o voto no sentido de **manter integralmente os termos do Acórdão nºs 73/2018 – TP**.

III. DISPOSITIVO

82. Diante dos fundamentos explicitados nos autos e de acordo com os artigos 270 e seguintes da Resolução Normativa nº 14/2007 (Regimento Interno do TCE/MT), **acolho o Parecer Ministerial nº 4.819/2020**, da lavra do Procurador de Contas Getúlio Velasco Moreira Filho, e **VOTO** no sentido de **CONHECER** do recurso ordinário interposto pelo Sr. Carlos Roberto Bianchi, tendo em vista o preenchimento dos requisitos de admissibilidade estabelecidos no art. 273 do Regimento Interno do TCE/MT, para, **no mérito, NEGAR-LHE PROVIMENTO, mantendo-se inalterados os termos do Acórdão nº 73/2018 – TP**, haja vista que o recorrente não trouxe nenhum documento novo ou argumentação apta a modificar a decisão recorrida.

É como voto.

Cuiabá/MT, 25 de março de 2021.

(assinado digitalmente)⁷

LUIZ HENRIQUE LIMA

Conselheiro Interino

(Portaria nº 011/2021, DOC TCE/MT de 28/01/2021)

⁷ Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal n.º 11.419/2006 e Resolução Normativa N.º 9/2012 do TCE/MT.

