



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

---

### PARECER

**Processo nº:** 704379/2005  
**Relator:** Conselheiro JOSÉ ALVES VIANA  
**Natureza:** Denúncia  
**Município:** Viçosa  
**Denunciante:** Euter Paniago (Presidente da Comissão Especial de Acompanhamento dos Trabalhos de Auditoria)  
Raimundo Nonato Cardoso (Ex-prefeito Municipal)  
**Denunciado:** Fernando Sant'Ana e Castro (Ex-prefeito Municipal – gestão 2001/2004)

Senhor Relator,

#### Relatório

Denúncia apresentada por Euter Paniago, em face de supostas irregularidades na construção do Centro Educacional de Viçosa. Afere que o Centro foi inaugurado em 31/12/2004, entretanto não se encontrava em condições de uso e as obras não haviam sido concluídas.

Foi encaminhado um relatório de auditoria, elaborado pela Administração seguinte à responsável pela referida obra, apontando ilegalidades, superfaturamento e descumprimento de ordem judicial, às fls. 01/416, Anexos 1, 2 e 3.

A inspeção no Município de Viçosa ocorreu no período de 05 a 10 de novembro de 2007, conforme documentação às fls. 16/1101. Foram vistoriadas as obras referentes aos processos licitatórios Tomada de Preços nº 02/2002, cujo objeto foi à construção do Centro Educacional de Viçosa, e o Convite nº 038/2003, relativo à captação de águas pluviais do distrito de São José do Triunfo.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

---

No Relatório Técnico de Engenharia, às fls. 1067/1101, a CFOSEP concluiu pela ocorrência de várias irregularidades na execução do contrato e de seus aditivos.

Às fls. 1103/1104, o Conselheiro Relator determinou a abertura de vista para que os agentes públicos evidenciados na análise técnica, às fls. 1067/1102, apresentassem as justificativas que entendessem pertinentes.

Citados, os denunciados apresentaram justificativas: o Sr. Edson Bhering Fialho às fls. 1115/1120, a Sra. Iara Maria Galvão Barcelos às fls. 1121/1133, e o Sr. Fernando Sant'Ana às fls. 1134/1140. A Sra. Ângela Maria Gomes Cardoso, apresentou a certidão de óbito do Sr. Francisco Gomes Cardoso, às fls. 1144/1145, ressaltando que não dispunha de informações acerca dos fatos elencados na Denúncia em tela.

A CFOSEP, às fls. 1147/1168, concluiu que caberia a responsabilização dos agentes públicos pelos seguintes vícios:

1) Ao engenheiro fiscal da obra, Edson Bhering Fialho, e os agentes Fernando Sant'Ana e Castro, Ex-prefeito Municipal, e Luiz Cláudio de Oliveira Messias, Ex-diretor do Departamento de Atividades Físico-Ambientais, do IPLAM, a devolução ao erário municipal na autorização irregular do pagamento do valor de R\$ 31.430,07, de forma extracontratual, pela inexistência de sua justificativa técnica e não formalização do respectivo termo aditivo ao contrato;

2) Aos agentes Fernando Sant'Ana e Castro, Luiz Cláudio de Oliveira Messias, e, solidariamente, Iara Maria Galvão Barcelos, Procuradora Geral do Município à época, a devolução aos cofres municipais pelo pagamento ilegal do 1º Termo Aditivo no valor de R\$ 336.110,13, pagos em 2 parcelas igual em 08/04/2004 e 12/05/2004;



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

---

3) Aos agentes Fernando Sant'Ana e Castro e Luiz Cláudio de Oliveira Messias, pelo total de R\$ 166.848,94 a serem ressarcidos ao erário municipal, pelos danos: a) duplo pagamento no valor de R\$180,00; b) 2º TA sem justificativa técnica e com sobrepreço, no valor de R\$ 15.063,23; c) 3º TA sem justificativa técnica e com sobrepreço, no valor de R\$ 21.939,88; d) 4º TA sem justificativa técnica, com compensação financeira indevida, sobrepreço e medição em duplicidade da pavimentação, esquadrias, forma, no total de R\$ 62.650,55; e) 6º TA com compensação indevida e sobrepreço, no valor de R\$ 67.015,28;

Ressaltou que o 5º Termo Aditivo, que teve como objeto o reajustamento do saldo contratual, no valor de R\$ 147.766,32, foi considerado intempestivo. Informou que até a data da inspeção não ocorreu nenhum pagamento a seu título, mas que foi emitida nota fiscal pela empresa Spel, referente à sua 1ª medição, cujo empenho n 09251 se encontrava pendente de pagamento. Nesse sentido, recomendou o cancelamento do referido empenho e suspensão de qualquer pagamento referente a este aditivo.

Os autos vieram ao MPC em 25/07/2011, tendo sido distribuídos ao meu gabinete no dia 14/02/2013.

### **Fundamentação**

O objetivo da inspeção extraordinária foi avaliar o procedimento licitatório e a assinatura do contrato para a obra do Centro Educacional de Viçosa, iniciada em 2003, após licitada em 2002, acompanhada de visita local para atestar o estado atual (2007) da obra.

A unidade técnica, às fls. 1147/1168, apontou as seguintes irregularidades e os respectivos responsáveis:



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

---

**a) Engenheiro fiscal Edson, Prefeito Fernando e Fiscal Luiz Cláudio, pelo ressarcimento do dano ao erário:**

a1) pagamento do valor de R\$ 31.430,07 (fls. 1012/1018) sem formalização de termo aditivo e sem justificativa técnica, em violação aos arts. 60, caput e parágrafo único e 65, I, “a” da Lei nº 8.666/93;

**b) Prefeito Fernando, Fiscal Luiz Cláudio e Procuradora Geral Iara Maria, pelo ressarcimento ao erário:**

b1) ilegalidade do 1º aditivo contratual e do respectivo pagamento, que acrescentou o valor de R\$ 336.110,13 (já deduzido o reajustamento devido à contratada), sem a demonstração do fato imprevisível para justificar o reequilíbrio econômico e financeiro, em violação ao art. 65, II, “d” da Lei nº 8.666/93;

**c) Prefeito Fernando e Fiscal Luiz Cláudio, pelo ressarcimento ao erário;**

c1) ilegalidade do pagamento de R\$ 15.063,23 (24/08/2004) feito dentro do aditivo nº 2 (fl. 960) e por contratação de serviços com sobrepreços, dedução indevida e reajuste irregular;

c2) ilegalidade do pagamento de R\$ 21.939,88 (29/09/2004) dentro do aditivo nº 3, por preços considerados acima de mercado;

c3) ilegalidade dos seguintes pagamentos feitos dentro do aditivo nº 4:

c31) R\$ 20.654,80: pagamento em duplicidade (Pavimentação)

c32) R\$ 20.885,92: pagamento em excesso, contra o projeto (Esquadrias)

c33) R\$ 17.512,00: item brise-soleil não executado;



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

---

c34) **R\$ 3.597,83**: excesso medido;

c4) ilegalidade nos pagamentos feitos dentro do aditivo nº 6, no valor de **R\$ 67.015,28** (sobrepço no acréscimo do serviço de confecção de canaleta e dedução indevida no item decréscimo);

c5) reajustamento a menor em benefício da contratada no aditivo nº 5.

O Secretário de Obras não foi apontado como responsável em virtude de seu óbito, comprovado pelo documento juntado às fls. 1145.

### **1. Execução do contrato - Pagamento sem formalização de termo aditivo (art. 60, caput e parágrafo único e 65, I, “a” e “b” da Lei nº 8666/93)**

Em 27/08/2003, a Secretaria Municipal de Obras solicitou pagamento adicional no valor de R\$ 31.430,07, sob a alegação de aumento da previsão inicial dos quantitativos de aço e forma, em virtude de alterações no projeto estrutural.

O pagamento ocorreu em 05/09/2003, por meio do subempenho nº 04718-003, nota fiscal nº 000949.

Esses quantitativos foram calculados em planilha elaborada com preços unitários pelo engenheiro Edson Bhering Fialho (CREA 63.760/D-MG) (fls. 1015/1016), que atuou como fiscal da obra na época.

Às fls. 1012/1018, verifico que o engenheiro Edson solicitou o pagamento adicional de R\$ 31.430,07, “devido à mudança do projeto estrutural (provisório/definitivo), havendo assim, uma divergência de quantitativos não previstos na planilha original”.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

---

Em primeiro lugar, entendo necessário o aditamento do contrato para agregar esse valor, inicialmente não previsto. É o típico caso de alteração unilateral prevista no art. 65, I, “a” da Lei nº 8666/93, em virtude da alteração do projeto da obra.

Nesse ponto, destaco também a ausência de fundamentação na alteração do projeto estrutural, pois nada se disse sobre “melhor adequação técnica aos seus objetivos”, exigida pelo dispositivo legal. Não há nos autos o ato administrativo que tenha determinado essa alteração, apenas a mera solicitação do pagamento adicional feita pelo engenheiro fiscal.

As irregularidades estão demonstradas. Resta definir a responsabilidade.

De acordo com a Lei Municipal nº 754/90, cabia à Secretaria de Obras e Serviço Público e ao seu Departamento de Obras:

- a) construção e conservação de obras públicas;
- b) controlar os custos das obras executadas pela municipalidade, a fim de fornecer elementos de comparação de preços e, se for o caso, servirem de base para ressarcimento aos cofres municipais;
- c) inspecionar, periodicamente, as obras em andamento, de execução direta ou contratada com terceiros;
- d) manter um cronograma das obras desenvolvidas pela Prefeitura, para efeito de acompanhamento e fiscalização de seu andamento.

A execução do contrato, incluindo as mudanças qualitativas e quantitativas e os aditamentos, era fiscalizada pelo engenheiro fiscal, Sr. Edson, substituído posteriormente pelo Sr. Luiz Cláudio, pelo Secretário de Obras, Sr. Francisco e, em última instância, pelo Prefeito, Sr. Fernando, que assinava aos aditamentos e ordenava as despesas correspondentes.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

---

Inicialmente (fls. 834/851), o Secretário de Obras assinava os pedidos de pagamento pelas medições feitas pelo engenheiro fiscal. Posteriormente, às fls. 852/897, o engenheiro fiscal Sr. Edson exerceu essa atribuição solicitando diretamente os pagamentos das medições. Por fim, a partir de 26/09/2003 (fls. 898/945 e 951/1011), essa atribuição passou a ser exercida pelo Sr. Luiz Cláudio.

Baseado nesse histórico, entendo que a responsabilidade para esse caso seria do Prefeito Municipal, do Secretário de Obras e do fiscal da obra, que tinham ingerência sobre o projeto estrutural e eventuais alterações e os seus respectivos pagamentos.

Logo, entendo irregular o pagamento do valor de R\$ 31.430,07 pela ausência de aditamento ao contrato administrativo e de fundamentação para a alteração unilateral do valor, de responsabilidade dos Srs. Fernando, Francisco e Edson.

Sobre a responsabilidade do Secretário, já falecido, é necessário ponderar que a punibilidade para aplicação de multa se extinguiu com a morte enquanto que o dano ao erário apurado não pode ser imposto ao espólio ou aos seus herdeiros, pois não foi realizado o contraditório de forma adequada.

Assim, considerando a atual fase processual, podem responder pela eventual multa aplicada e pelo ressarcimento do dano ao erário apenas os Srs. Fernando e Edson.

### **2. Execução do contrato – Da ilicitude do Termo Aditivo nº 1**

O termo aditivo (fl. 950) abrangia o acréscimo de R\$ 365.081,42, a título de restabelecimento do equilíbrio econômico e financeiro do contrato inicial.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

---

A iniciativa partiu da pessoa jurídica executora que, em 05/01/2004, solicitou o aditamento (fls. 1019/24) em virtude da elevação dos preços dos insumos da construção civil desde a apresentação da proposta em dezembro de 2002, com base no art. 65, II, “d”, da Lei nº 8666/93.

A Procuradora Geral do Município, Dra. Iara Maria Galvão Barcelos, emitiu parecer (fls. 964/949) pela possibilidade do aditamento, reconhecendo que a contratada comprovou o avanço considerável nos preços dos itens destacados em planilha, em face do art. 65, I, “b” e 58, I da Lei nº 8666/93, em 1º/03/2004.

Às fls. 951/9 constam os pagamentos correspondentes ao aditamento, ordenados pelo Prefeito à época, Sr. Fernando.

A unidade técnica deduzira do valor o reajustamento devido à contratada, o que resultou em R\$ 336.110,13 e imputou o dano ao erário ao Prefeito Fernando, ao Fiscal Luiz Cláudio e à Procuradora Geral Iara Maria.

O aditamento foi ilegal, pois não foi demonstrado o fato imprevisível para justificar o reequilíbrio econômico e financeiro, em violação ao art. 65, II, “d” da Lei nº 8.666/93.

Em verdade, conforme bem ressaltado pela unidade técnica, a Administração Municipal, com a participação da contratada e com o aval da consultoria jurídica, promoveu verdadeiro reorçamento da obra, inclusive com o recálculo de parcelas já realizadas e pagas, o que é vedado pela lei.

Entendo que o parecer jurídico em contratos não é meramente opinativa. O art. 38, parágrafo único da Lei nº 8.666/93 determina que *“as minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes **devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica** da*



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

---

### *Administração”*

Ora, se há essa necessidade de aprovação do instrumento pela assessoria jurídica, a sua manifestação é prévia, necessária e vinculante, o que afasta a conotação de opinião jurídica.

Além disso, o Supremo Tribunal Federal já decidiu a questão no MS nº 24584/DF firmou, por maioria, o entendimento de que os procuradores que emitiram pareceres sobre licitações e contratos podem, em tese, responder por ilegalidades praticadas pelo gestor público, por terem participado da formação dos atos administrativos e se omitido sobre o alerta quanto a essas ilegalidades. A transcrição da ementa é necessária:

ADVOGADO PÚBLICO - RESPONSABILIDADE - ARTIGO 38 DA LEI Nº 8.666/93 - TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - ESCLARECIMENTOS. Prevedo o artigo 38 da Lei nº 8.666/93 que a manifestação da assessoria jurídica quanto a editais de licitação, contratos, acordos, convênios e ajustes não se limita a simples opinião, alcançando a aprovação, ou não, descabe a recusa à convocação do Tribunal de Contas da União para serem prestados esclarecimentos.

O Tribunal, por maioria, vencidos os Senhores Ministros Eros Grau, Gilmar Mendes e Cármen Lúcia, denegou a segurança, nos termos do voto do Relator. Votou a Presidente, Ministra Ellen Gracie.

(MS 24584/DF - Tribunal Pleno - Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO - DJe-112 de 20-06-2008)

No presente caso, houve a errônea interpretação jurídica dada ao caso, contra expressa disposição legal que se aplicava ao caso, induziu de forma cabal a decisão do gestor em atender ao pedido da empresa e incrementar o custo da obra.

Contrariando as defesas apresentadas, entendo que o índice do CUB-



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

---

MG (Custo Único Básico) utilizado pela equipe de inspeção é adequado, pois o mercado de Viçosa é influenciado pelos mercados de Belo Horizonte e Ponte Nova, em razão da proximidade geográfica.

Assim, entendo responsáveis pela formalização do termo aditivo e pelo pagamento o fiscal da obra, Sr. Luiz Cláudio, a Procuradora que emitiu parecer favorável, Dra. Iara, e o ordenador da despesa, o Prefeito à época, Sr. Fernando.

A meu ver, são cabíveis aplicação de multa pela prática de condutas ilegais e o ressarcimento ao erário do valor de R\$ 336.110,13

**3. Execução do contrato – Da ilegalidade do pagamento de R\$ 15.063,23 (24/08/2004) feito dentro do aditivo nº 2 (fl. 960) e por contratação de serviços com sobrepreços, dedução indevida e reajuste irregular;**

Em primeiro lugar, faço um esclarecimento.

No relatório técnico de fls. 1079/1082, foi apurado um valor pago indevidamente no valor de R\$ 11.116,94. Ao final desse relatório, às fls. 1098, a unidade técnica considerou como indevido o pagamento no valor de R\$ 15.063,23. Esse número foi repetido no reexame de fls. 1147/1169.

Entendo que o primeiro valor deve ser considerado, pois foi obtido mediante os cálculos prévios. Em princípio, não é possível atribuir a diferença à atualização, pois todos demais pagamentos reputados como indevidos foram calculados e apresentados em seu valor histórico.

Assim, considerarei o valor de R\$ 11.116,94.

A unidade técnica apontou que esse valor derivou do seguinte: a)



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

---

sobrepreços dos itens 03.05.01 e 03.06 da planilha de fl. 1081 (alvenaria em bloco de concreto e impermeabilização de vigas); b) reajustamento de preços com percentual indevido (24,36%) ao invés do correto (14,42%), calculado a partir do índice de variação nos custos da construção a cargo da Fundação Getúlio Vargas.

As defesas não foram capazes de desconstituir a fundamentação inicial da unidade técnica, razão pela qual concordo com a conclusão pela ilicitude da conduta de superfaturamento de itens e de reajustamento com base em índice apresentado pela contratada, sem consulta aos índices oficiais ou usualmente adotados no mercado.

As ilicitudes ensejam a aplicação de multa e ressarcimento ao erário no valor de R\$ 11.116,94, a cargo do então Prefeito, Sr. Fernando, e do fiscal das obras, Sr. Luiz Cláudio.

### **3. Execução do contrato – Da ilegalidade do pagamento de R\$ 21.939,88 (29/09/2004) dentro do aditivo nº 3 , por preços considerados acima de mercado**

A irregularidade ocorreu na diferença entre o pagamento efetuado e o valor de mercado das obras que compuseram o aditivo.

Segundo a unidade técnica, foram refeitos os cálculos usando o valor de mercado, conforme a planilha de fls. 1083, encontrando-se um pagamento indevido no montante de R\$ 21.939,88.

Entendo presente a irregularidade e devidamente demonstrado o sobrepreço.

Os responsáveis pela ilicitudes, passíveis de sanção de multa e de



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

---

ressarcimento ao erário, são os Srs. Fernando, então Prefeito, e Luiz Cláudio, fiscal da obra.

### **4. Execução do contrato - Da ilegalidade de pagamentos feitos dentro do aditivo nº 4 no valor de R\$ 62.250,55**

A unidade técnica, de acordo com a análise de fls. 1084/1089 apurou os seguintes pagamentos indevidos:

- a) **R\$ 20.654,80**: pagamento em duplicidade (Pavimentação)
- b) **R\$ 20.885,92**: pagamento em excesso, contra o projeto (Estradrias)
- c) **R\$ 17.512,00**: item brise-soleil não executado;
- d) **R\$ 3.597,83**: excesso medido;

Foram devidamente demonstradas as irregularidades, cabendo a responsabilização dos Srs. Fernando e Luiz Cláudio, que deverão responder por multa e pelo ressarcimento dos valores.

### **5. Execução do contrato – Da ilegalidade nos pagamentos feitos dentro do aditivo nº 6, no valor de R\$ 67.015,28 (sobrepço no acréscimo do serviço de confecção de canaleta e dedução indevida no item decréscimo)**

O termo aditivo nº 6 teve como objeto acréscimos e decréscimos de serviços.

A unidade técnica apurou as seguintes irregularidades que totalizam R\$ 67.015,28:

- a) acréscimo irregular no valor de R\$ 18.876,18, derivado de sobrepreço no item “confecção de canaleta”, conforme fl. 1092;
- b) decréscimo irregular no valor de R\$ 48.1390,10, referentes aos itens



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

---

“concreto usinado” e “forma e desforma de madeira”, que foram quantificados, medidos e pagos na 6ª medição realizada entre 17/06 e 17/10 de 2003.

Foram devidamente demonstradas as irregularidades, cabendo a responsabilização dos Srs. Fernando e Luiz Cláudio, que deverão responder por multa e pelo ressarcimento dos valores.

### Conclusão

Em face do exposto, OPINO pelo reconhecimento das seguintes irregularidades e responsáveis, passíveis de multa (art. 93, II da Lei Complementar Estadual nº 33/1994) e ressarcimento ao erário com as atualizações devidas:

**a) Engenheiro fiscal Edson, Prefeito Fernando e Fiscal Luiz Cláudio, pelo ressarcimento do dano ao erário:**

a1) pagamento do **valor de R\$ 31.430,07** (fls. 1012/1018) sem formalização de termo aditivo e sem justificativa técnica, em violação aos arts. 60, caput e parágrafo único e 65, I, “a” da Lei nº 8.666/93;

**b) Prefeito Fernando, Fiscal Luiz Cláudio e Procuradora Geral Iara Maria, pelo ressarcimento ao erário:**

b1) ilegalidade do 1º aditivo contratual e do respectivo pagamento, que acrescentou o **valor de R\$ 336.110,13** (já deduzido o reajustamento devido à contratada), sem a demonstração do fato imprevisível para justificar o reequilíbrio econômico e financeiro, em violação ao art. 65, II, “d” da Lei nº 8.666/93;

**c) Prefeito Fernando e Fiscal Luiz Cláudio, pelo ressarcimento ao erário do valor de R\$ 162.902,65;**



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

---

c1) ilegalidade do pagamento de **R\$ 11.116,94** (24/08/2004) feito dentro do aditivo nº 2 (fl. 960) e por contratação de serviços com sobrepreços, dedução indevida e reajuste irregular;

c2) ilegalidade do pagamento de **R\$ 21.939,88** (29/09/2004) dentro do aditivo nº 3 , por preços considerados acima de mercado;

c3) ilegalidade dos pagamentos de **R\$ 62.250,55** feitos dentro do aditivo nº 4 (04/08, 01/10 e 11/11/2004);

c4) ilegalidade nos pagamentos feitos dentro do aditivo nº 6, no valor de **R\$ 67.015,28** (sobrepreço no acréscimo do serviço de confecção de canaleta e dedução indevida no item decréscimo);

OPINO ainda pela intimação do atual Prefeito para verificar o estado atual da obra do Centro Educacional de Viçosa e informar as providências tomadas para o seu término, como licitação e contratos e o custo total com as planilhas respectivas.

Belo Horizonte, 21 de maio de 2013.

**DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES**

Procurador do Ministério Público de Contas de Minas Gerais  
(Documento assinado digitalmente disponível no SGAP)