



RELATÓRIO DE REEXAME

PREFEITURA MUNICIPAL DE DIVINÓPOLIS - PMD

2015

SUMÁRIO

- 1. Introdução**
- 2. Análise Técnica de Engenharia**
 - 2.1. Centro Administrativo Municipal**
 - 2.1.1. O projeto básico não atendeu às exigências legais
 - 2.1.2. Restrições à ampla concorrência e comprometimento da isonomia
 - 2.1.3. Programação inadequada da obra
 - 2.1.4. Dano decorrente do pagamento de aluguel (gestão antieconômica)
 - 2.1.5. Dano decorrente de sobrepreço no orçamento e no contrato
 - 2.2. Unidades Básicas de Saúde (UBS) - Bairros Sagrada Família e Tietê**
 - 2.2.1. Dano decorrente da paralisação das obras
- 3. Resumo das Conclusões**
- 4. Proposta de Encaminhamento e Resumo das Responsabilizações**

1. Introdução

Tratam os autos de Auditoria Ordinária de Conformidade, com origem no Plano de Auditoria de 2014, que tinha como objeto de fiscalização verificar junto a Prefeitura Municipal de Divinópolis a adequação dos procedimentos de contratação e execução física e orçamentária referente às obras realizadas no município, no período de janeiro/2009 a setembro/2014, com destaque para as normas de licitação pública.

Para facilitar a elaboração e, sobretudo, a compreensão dos diversos assuntos abordados na auditoria, constam do Relatório de Auditoria de Conformidade duas peças técnicas, sendo uma referente à análise técnica de engenharia (fls. 02/55), cujo o reexame será apresentado nesse relatório.

E outra, referente à análise formal dos processos licitatórios, contratos e seus termos aditivos, Anexo I (fls. 56/93), que terá seu reexame apresentado em outro relatório.

Toda a documentação que instruiu a Auditoria encontra-se em mídia eletrônica (fl. 94).

O processo foi distribuído para relatoria do Conselheiro José Alves Viana (fl. 95).

Em obediência aos princípios da ampla defesa e do contraditório, foi determinada (fls. 97/99) a citação dos responsáveis identificados às fls. 54 e 88/92 dos autos, para que apresentassem defesa e documentos que julgassem pertinentes acerca dos “Achados de Auditoria”.

Nesta oportunidade foi determinado ainda que, manifestando os responsáveis, os autos fossem encaminhados à Coordenadoria de Fiscalização de Obras, Serviços de Engenharia e Perícia - CFOSEP para reexame e, em seguida, ao Ministério Público junto ao Tribunal para emissão de parecer conclusivo ou, silentes, diretamente ao órgão Ministerial.

Informa-se que, relativamente à análise técnica de engenharia, foram indicados como responsáveis pelos achados:

- Lúcio Antônio Espíndola de Sena, Ex-Superintendente de Obras e Projetos Especiais;
- Vladimir de Faria Azevedo, Prefeito Municipal;
- Kelsen Ricardo Rios Lima, Ex-Controlador Geral do Município.

Em atendimento ao Ofício nº12.166/2015 – Sec. 2ª Câmara, o Senhor Lúcio Antônio Espíndola de Sena, protocolizou sob o nº 33.196-11/2015 a documentação de fls. 148 a 230, constando de:

- Relatório de Esclarecimento
- Cópia da Composição de custos indiretos e administração local
- Cópia da Comunicação Externa – COPASA/SICEPOT

O Prefeito Municipal, em atendimento ao Ofício nº 12.137/2015 da Secretaria da 2ª Câmara, protocolizou sob o nº 8.006-10/2015 a sua manifestação (fls. 278/344) e a documentação de fls. 345 a 399.

O Senhor Kelsen Ricardo Rios Lima, Ex-Controlador Geral do Município à época, embora citado não se manifestou.

Em cumprimento ao despacho de fls. 97/99, os autos foram encaminhados a esta Unidade para reexame.

2. Análise Técnica de Engenharia

Apresenta-se a seguir, para cada achado, a sua síntese, as argumentações dos defendentes (em síntese ou transcrições), a análise técnica das argumentações dos defendentes e, ao final, as conclusões alcançadas e os nomes dos responsáveis, quando confirmado o achado.

2.1. Centro Administrativo Municipal

Antes de iniciar as análises para cada achado, apresentam-se os esclarecimentos iniciais em relação à obra do Centro Administrativo trazidos pelos defendentes. Esses argumentos serão oportunamente considerados dentro das análises individuais de cada achado.

Esclarecimentos Iniciais

a) Do Ex-Superintendente de Obras e Projetos Especiais (fls. 149/151)

Contexto do Empreendimento (item 1.1 da defesa, fl. 149)

De início, em exposição sobre a contextualização do empreendimento, esclarece-se, entre outros, que o local com a antiga construção onde seria edificado o Centro Administrativo

estava destinado, anteriormente, ao funcionamento da Fundação de Administração e Ciências Econômicas – FACED, Campus Universitário (a área teria sido doada pelo município).

Pelo que pode se depreender da exposição, a FACED, para o atendimento as suas necessidades, adquiriu também um outro terreno contíguo a área doada, ampliando assim a testada do imóvel para a Avenida Paraná.

Objetivando a construção de sua sede administrativa própria, a PMD, após estudo das alternativas, decidiu pela reversão da doação do terreno feita a FACED e pelo ressarcimento dos valores referentes ao terreno anexado e as benfeitorias realizadas pela Fundação, até então.

Após negociação com a FACED, a reversão foi feita, sendo transferida para a PMD o terreno com área de 42.000,00m², incluindo os 4.000 m² que foram incorporados, um bloco parcialmente concluído sem acabamentos e os projetos de engenharia já desenvolvidos.

A partir desse momento, os projetos elaborados pela Fundação passaram a ser adaptados para projetos de uma Unidade da Administração Pública, ficando o gerenciamento do processo sob a responsabilidade da Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão, que possuía em seu quadro de servidores efetivos um núcleo de arquitetura, entre eles o arquiteto Rodrigo Amaral Ferreira, que desenvolveu e assinou o projeto de adequação arquitetônica.

No início de 2011, a Superintendência de Projetos e Obras Especiais foi chamada para acelerar o processo de contratação da obra.

Para definição do objeto a ser licitado, tomou-se como parâmetros o projeto arquitetônico adaptado e os projetos complementares originais fornecidos pela FACED (fundação, estrutural, hidráulico e elétrico), de forma produzir um levantamento dos quantitativos de serviços a serem contratados, possibilitando a elaboração do orçamento básico.

Esta opção se deu devido ao longo prazo (1 ano) que se demandaria para contratação de revisão nos projetos fornecidos pela FACED e também por entender que mesmo atendendo a essa providência, o fato não garantiria que, no decorrer da execução da obra, eles ainda não precisassem de ser revistos.

Dessa forma, a Administração Municipal resolveu pela contratação da revisão dos projetos dentro do escopo da obra, considerando os seguintes aspectos positivos:

- ✓ *A obra poderia ser realizada concomitantemente a revisão dos projetos, pois existiam frentes de serviço que poderiam ser executadas, como pôde se constatar na prática;*
- ✓ *A responsabilidade pela elaboração dos projetos passaria a ser da empresa construtora evitando-se o famigerado "jogo de empurra" entre projetista e executor pelos atrasos oriundos da não disponibilização dos projetos em tempo hábil ou por divergências entre eles e a obra;*
- ✓ *A responsabilidade técnica e garantia dos projetos elaborados recai sobre a construtora;*
- ✓ *A construtora tem liberdade de escolha de seu projetista e na prática recorrem a profissionais mais renomados, que normalmente não se interessam em participar de licitações públicas.*

Conclui sobre a contextualização do empreendimento afirmando:

Em resumo, o empreendimento: Construção da 1ª Etapa da Sede Administrativa da Prefeitura decorreu de uma necessidade de economia e modernização administrativa e foi precedido de planejamento que envolveu muito mais que apenas a figura do Prefeito, do Superintendente ou do Controlador Geral.

Da metodologia (item 1.2 da defesa, fl. 151)

Chama a atenção que na unidade da Prefeitura mais diretamente envolvida no processo, a Superintendência de Obras e Projetos Especiais, criada na Administração Municipal 2009 - 2012, justamente para cuidar das obras de maior envergadura, não tiveram os auditores nenhum contato com o Superintendente para que pudesse haver, já nesta fase, esclarecimentos importantes de pontos como: planejamento da licitação; critérios de elaboração dos orçamentos; formação dos preços; percalços ocorridos. Exemplo disto é a questão da Estação de Tratamento de Esgotos, apontada no Relatório de Auditoria como desnecessária, a partir de uma conversa entre os auditores e os engenheiros da obra, quando na realidade era e continua sendo elemento fundamental para que a própria Prefeitura não contribua com o lançamento de efluentes sem tratamento, a partir de sua nova Sede, onde as estimativas apontam para um público fixo e flutuante da ordem de 2.000 pessoas/dia.

Outra questão é que as auditagens têm em geral utilizado parâmetros de

comparação jurisprudências oficializadas após os eventos que deram origem ao procedimento licitatório e ao contrato auditado. O processo em tela foi elaborado no primeiro semestre de 2011, quando os parâmetros técnicos que culminaram no Acórdão 2369/2011 estavam em elaboração interna no TCU e o Acórdão 2622/2013, sequer existia.

b) Do Prefeito Municipal (fls. 278/283)

Informamos que a manifestação do Prefeito foi apresentada em conjunto com o Vice-Prefeito, no entanto, no Relatório de Auditoria, relativamente aos apontamentos da área técnica de engenharia, o mesmo não foi indicado como responsável por nenhum dos achados.

Informações preliminares (fl. 280)

Nesse item o defendente traz as justificativas para o empreendimento, conforme se segue.

Inicialmente há que se registrar que o município de Divinópolis não conta atualmente com um Paço Municipal próprio e para abrigar suas Secretarias e diversos órgãos administrativos, paga mensalmente R\$135.124,69, em aluguéis, conforme demonstra relatório anexo, perfazendo, portanto, montante anual de R\$1.621.496,28, recursos que poderiam ser canalizados para atendimento do interesse público e investidos em saúde e educação.

... necessidade de melhoria da capacidade de gestão do Município, centralizando em único local o núcleo decisório, facilitando a atuação do controle interno, melhorando condições de trabalho dos servidores, obtendo-se, via de consequência, maior produtividade e melhores condições para atendimento ao cidadão.

Em seguida apresenta as razões da escolha do imóvel e o processo para sua aquisição. Esses aspectos não foram objeto de questionamento na auditoria.

2.1.1. O projeto básico não atendeu às exigências legais

2.1.1.1. Síntese do achado (fl. 11/13)

A Prefeitura Municipal de Divinópolis autorizou o início do procedimento licitatório

utilizando-se de um projeto que não apresentava as condições necessárias e suficientes, com nível de precisão adequado para caracterizar a obra a ser contratada, contrariando o disposto nos artigos 6º, IX c/c 7º da Lei Federal 8.666/93.

Esse erro de origem, considerado como grave infração a norma legal, deu causa a inúmeras outras ocorrências negativas que estarão, também, reexaminados a seguir nesse relatório.

Entendeu-se, por ocasião da elaboração do Relatório de Auditoria, que concorreram decisivamente para esse achado os agentes públicos relacionados a seguir, que foram devidamente citados:

- ✓ Por elaborar, encaminhar e solicitar publicação de Edital, sem atentar para exigências legais referentes à caracterização do projeto básico (PP-3.1.1.1, fl. 01 e 02):
 - Lúcio Antônio Espíndola de Sena, Ex-Superintendente de Obras e Projetos Especiais;
- ✓ Por emitir parecer pela regularidade do Edital, mesmo com as falhas descritas (PP-3.1.1.1, fl. 03):
 - Kelsen Ricardo Rios Lima, Ex-Controlador Geral do Município.
- ✓ Com fundamento na culpa *in eligendo* e *in vigilando*, sobretudo tendo em vista a envergadura do empreendimento no contexto orçamentário e administrativo municipal, de onde pode-se inferir que o mesmo teve conhecimento de todo o processo de concepção, planejamento, licitação, contratação e execução da obra.

E ainda por, objetivamente, ter conhecido das impugnações que alertavam sobre as graves irregularidades do processo licitatório (PP-3.1.1.3, fl. 79/83 e 128/131) e mesmo assim, ter homologado o resultado da licitação; adjudicado o objeto e assinado o contrato da obra (PP-3.1.1.5, fl. 417 e 429):
 - Vladimir de Faria Azevedo, Prefeito Municipal

2.1.1.2. Manifestação do Ex-Superintendente de Obras e Projetos Especiais (fls.152/153)

A seguir estão sintetizadas ou transcritas as principais argumentações do defendente:

... a Prefeitura disponibilizou aos interessados em participar da licitação: o projeto de arquitetura com especificações; o projeto da Estação de Tratamento de Efluentes de Esgoto e uma planilha orçamentária extremamente detalhada, sem itens de verba ou especificações dúbias.

Some-se a isto a obrigatoriedade da visita técnica aos interessados, momento que serve ao esclarecimento de dúvidas para a formulação das propostas.

Em sequência o defendente propõe e responde a três indagações.

1- Os elementos técnicos produzidos para a caracterização do empreendimento foram suficientes para definir o que se queria contratar, ou seja, o objeto ficou definido com clareza?

Com certeza os documentos atenderam a este quesito. É de fácil entendimento a partir do exame da documentação técnica disponibilizada, que a Prefeitura estava contratando as obras de construção da 1ª etapa de sua nova Sede Administrativa, incluindo:

- ✓ O desenvolvimento de projetos complementares/executivos, com base no projeto arquitetônico por ela desenvolvido e disponibilizado na licitação;*
- ✓ A conclusão do bloco existente e sua adaptação ao projeto de arquitetura;*
- ✓ A construção do bloco de transição;*
- ✓ A construção de um novo bloco, com 04 pavimentos;*
- ✓ A construção de um auditório;*
- ✓ A construção de uma estação de tratamento de efluentes de esgoto;*
- ✓ O fechamento e a urbanização da área de entorno.*

2 - Os elementos técnicos disponibilizados aos licitantes foram suficientes para a elaboração de suas propostas?

Os documentos técnicos disponibilizados foram suficientes para que os licitantes elaborassem suas propostas em especial a planilha do orçamento detalhada e a vinculação direta dos preços as Tabelas do SETOP — MG e SUDECAP — PBH.

O próprio histórico do desenrolar da licitação mostra que houve interesse do mercado em relação a obra, com 42 editais retirados, 22 visitas técnicas e 06 propostas apresentadas.

3 - Como instrumento de planejamento e previsibilidade para a execução da obra

os elementos foram suficientes?

“Quando a Prefeitura optou pela contratação da revisão e desenvolvimento dos projetos complementares tornando-os executivos dentro do escopo da obra, é porque os projetos existentes e repassados pela FACED, quando da negociação para a reversão da doação, precisariam ser atualizados e adaptados.

Estes projetos repassados pela FACED ficaram à disposição dos interessados, mas pela precariedade das cópias não compuseram o processo. Eles foram repassados a empresa vencedora da licitação, no caso a Lamar Engenharia, para auxiliar no que coubesse ao desenvolvimento dos novos projetos.

Dentro do planejado, os serviços de instalação do canteiro de obras, a terraplenagem do novo bloco, o muro de fechamento, e na sequência, as fundações e início das estruturas do novo bloco tiveram andamento normal enquanto avançavam os projetos.

Em resumo, não foi a falta de projetos complementares ou executivos que determinaram o não cumprimento do cronograma da obra ou que tiveram peso substancial quanto ao planejamento do empreendimento. Essas questões já tinham sido levadas em consideração antes mesmo do início das obras.

A Prefeitura não conseguiu cumprir o cronograma financeiro da obra por diversos fatores conjunturais, fatores esses que extrapolam a capacidade gerencial inclusive do próprio Prefeito, pois são muitas as questões externas que influenciam no orçamento municipal, aliás esses fatores impactam a todos, Estado, União, particulares e atingem em primeiro plano os investimentos.

Afirmo que, os projetos e documentos técnicos apresentados foram suficientes ao entendimento e formulação pelas licitantes interessadas de suas propostas.

Afirmo também que os documentos disponibilizados as empresas interessas em participar da licitação, guardavam os requisitos de conformidade com base nas três condicionantes: 1) caracterização do objeto; 2) elementos técnicos que permitam o entendimento e formalização de propostas pelas empresas interessadas; 3) Como base para o planejamento do empreendimento, atenderam ao requisito legal do inciso IX do artigo 6º da Lei de Licitações.

Atendido também ficou em sua plenitude o parágrafo 2º do artigo 7º da Lei de

Licitações, quanto as suas exigências de existência de projeto básico, orçamento detalhado, previsão de recursos orçamentários e estar o empreendimento contemplado no Plano de Metas.

2.1.1.3. Manifestação do Prefeito Municipal (fl.283/284)

As alegações do Prefeito Municipal, não trouxeram nenhum fato além dos já presentes na manifestação do Ex-Superintendente.

Deve-se registrar no entanto que em sua peça de defesa, o Prefeito dedica considerável espaço a tratar do tema “*Dá suposta culpa in vigilando e in eligendo*” (fls. 326/338) e ainda “*Da boa-fé do Gestor Municipal e da imediata adoção de posturas recomendadas por esta E. Corte*” (fls. 338/343).

Tendo em vista a extensão da explanação e sobretudo que essa não diz respeito especificamente aos apontamentos técnicos de engenharia, e sim sobre a aplicabilidade ou não dos institutos ao caso em tela, optou-se pela não transcrição ou síntese desse arrazoado nesta peça de reexame, sendo que, se necessário, o conteúdo completo pode ser conhecido nas páginas do processo que estão acima referenciadas.

2.1.1.4. Análise técnica das defesas

Primeiramente cabe informar que, como procedimento de auditoria, todas as solicitações de documentos e esclarecimentos, nominadas de “Comunicados de Auditoria” (Pasta PC-2, da mídia eletrônica à fl. 94) foram dirigidas ao gestor maior do Órgão, no caso em tela, o Prefeito Municipal, Senhor Vladimir de Faria Azevedo.

Destaca-se que, as respostas a esses comunicados foram prestadas por intermédio da Superintendência da Usina de Projetos, que, por ocasião da auditoria, figurava como a principal unidade da estrutura administrativa relativamente às atividades de obras e serviços de engenharia no Município.

Os auditores da equipe, em busca de esclarecimentos para concluir sobre os assuntos relatados, além da análise documental, mantiveram, como de praxe, contatos com os principais agentes (públicos e privados) que tiveram participação direta no processo de licitação, contratação, execução e controle da obra em tela.

As visitas à obra foram realizadas em conjunto com o engenheiro da Prefeitura, Cleber Aguiar Evangelista, indicado para acompanhar a equipe em atendimento ao Comunicado de Auditoria nº 02/2014, que solicitou a designação de um servidor, devidamente habilitado e qualificado para esse fim.

Ademais, deve-se esclarecer que caso os registros dos atos administrativos relativamente ao empreendimento tivessem sido elaborados de forma adequada, conforme determinação legal e como recomenda as boas práticas da Administração Pública, esses seriam suficientes para dirimir grande parte das dúvidas suscitadas nos Comunicados de Auditoria.

Destaca-se que o momento oportuno para que os citados como possíveis responsáveis pelos achados de auditoria apresentem suas considerações para as devidas análises e futuras deliberações da relatoria é justamente nessa fase em que se encontra os autos.

Especificamente sobre a insuficiência do projeto básico, ao apresentar a contextualização do empreendimento, o defendente confirma o achado. Ficou evidenciado em suas alegações que os citados projetos complementares que teriam sido elaborados para a consecução do prédio da FACED precisariam ser atualizados e adaptados, no entanto, por ocasião da licitação para execução da obra do Centro Administrativo, não foram adequados ao projeto arquitetônico que foi adaptado e ampliado pelo arquiteto da Prefeitura, Rodrigo Amaral Ferreira, para a sua nova destinação.

Conforme verificado na auditoria, e confirmado pelo defendente, estavam sendo licitados, a conclusão do prédio inacabado, a edificação do bloco de transição, um novo bloco com 4 pavimentos, a construção de um auditório, de uma estação de tratamento de esgoto - ETE e o fechamento e a urbanização da área de entorno.

Antes de se avançar na análise dos elementos do projeto básico, é preciso esclarecer que os citados projetos complementares que teriam sido repassados pela FACED à Prefeitura, não compunham os anexos do edital, nem tampouco foram citados no instrumento convocatório, e mesmos demandados pelos auditores não foram apresentados, assim como também não foram agora, por ocasião das manifestações dos defendentes.

Ademais, mesmo que confirmada a existência desses projetos complementares da FACED, e que esses tivessem sido disponibilizados aos licitantes, considera-se que eles não seriam suficientes para complementar o projeto arquitetônico referente à Construção do Centro

Administrativo de forma que, em seu todo, pudessem ser considerados um projeto básico em condições de ser licitado, conforme preconiza o disposto nos artigos 6º, IX c/c 7º da Lei Federal 8.666/93.

Há de se entender que o projeto da construção do Centro Administrativo não se resumia somente a concepção arquitetônica da edificação inacabada executada pela FACED. Como já citado, o novo projeto arquitetônico era bem mais amplo.

Ou seja, a solução a ser dada para atendimento as questões de ordem legal para se licitar não se tratava da simples atualização e adaptação de projetos complementares supostamente existentes, e sim a elaboração de novos projetos complementares que guardassem correspondência com o projeto arquitetônico elaborado para construção do Centro Administrativo.

Acrescente-se ainda que, alguns projetos para serviços que estavam contemplados na planilha licitada sequer foram mencionados, tais como: os de ar condicionado, prevenção e combate a incêndio, sistema de prevenção contra descargas atmosféricas e cabeamento estruturado e telefonia.

Por fim, alerta-se que não se pode entender como dirimida ou atenuada essa grave infração à norma legal, ainda que, sob as considerações de supostos “aspectos positivos” trazidas pelo defendente, em face da transferência para à empresa contratada da responsabilidade pela elaboração desses elementos técnicos que, conforme consagrado na jurisprudência e nas boas práticas da engenharia de obras públicas, são indispensáveis à licitação.

Ao contrário do que alega o defendente de que “*houve interesse do mercado em relação a obra*”, reitera-se o entendimento de que ocorreu esvaziamento da disputa no decorrer das etapas do processo licitatório, que culminou em apenas duas propostas válidas.

Não se pode concluir quantitativamente sobre os motivos individuais das empresas, mas é fato que a insegurança decorrente da insuficiência do projeto básico pode figurar como uma das razões (esse aspecto chegou a compor o objeto de recurso durante o processo), assim como as exigências de capacitação técnica além do necessário e suficiente, conforme será abordado no achado seguinte.

Esses fatos demonstram que empresas potencialmente interessadas, à medida que tiveram contato com o edital e com os procedimentos da licitação, declinaram ou foram afastadas da concorrência.

As alegações relacionadas aos outros fatores que teriam resultado no descumprimento do cronograma da obra não foram demonstradas e, portanto, não podem ser avaliadas ou consideradas.

Em relação à responsabilização do Prefeito Municipal, com fundamento na culpa *in eligendo* e *in vigilando*, para os achados que teve como responsável direto o Ex-Superintendente de Obra, entende-se, smj, que não subsistem razões, com base nos argumentos trazidos pelos defendentes, para afastar a sua aplicabilidade.

2.1.1.5. Conclusão e responsabilização

Visto e analisado as manifestações dos defendentes e a documentação encaminhada, entende-se, smj, que não subsistem razões para se alterar as conclusões e as indicações dos responsáveis, para esse achado, constantes do Relatório de Auditoria.

2.1.2. Restrições à ampla concorrência e comprometimento da isonomia

2.1.2.1. Síntese do achado (fl. 13/19)

A Prefeitura Municipal de Divinópolis, que já tinha, irregularmente, autorizado o início do processo licitatório, negligenciou a correção dessas irregularidades, mesmo após tomar conhecimento dos fundamentados argumentos contidos nas impugnações interpostas por parte de empresas interessadas no certame.

Por todo o exposto, considerou-se que a insuficiência das informações técnicas para elaboração das propostas, associada às restrições impostas por exigências além do que se pode considerar como suficientes e necessárias, culminaram no fato de que, de trinta e nove empresas inicialmente interessadas, apenas duas chegaram de fato ao final da disputa.

Concluiu-se, portanto, que de forma objetiva, esses fatos impuseram restrição à ampla competição e à isonomia no processo licitatório, contrariando o disposto no artigo 3º, caput e § 1º; c/c art. 30, II; § 1º, I e § 2º, da Lei Federal 8.666/93.

Entendeu-se, por ocasião da elaboração do Relatório de Auditoria, que concorreram decisivamente para esse achado os agentes públicos relacionados a seguir, que foram devidamente citados:

- ✓ Por emitir parecer que fundamentou erroneamente a decisão da Comissão de Licitação,

possibilitando a continuidade do processo licitatório, sem as devidas correções das cláusulas editalícias irregulares:

- Lúcio Antônio Espíndola de Sena, Superintendente de Obras e Projetos Especiais;
- ✓ Pelos mesmos fundamentos (culpa *in eligendo* e *in vigilando*) apresentados na responsabilização do item “2.1.1.1”
- Vladimir de Faria Azevedo, Prefeito Municipal

2.1.2.2. Manifestação do Ex-Superintendente de Obras e Projetos Especiais (fls. 154/160)

A seguir estão sintetizadas ou transcritas as principais argumentações do defendente.

a) Insuficiência de elementos técnicos disponibilizados aos licitantes (fls. 154/156)

Discordo do Relatório de Auditoria e entendo, conforme relatado, que os elementos técnicos disponibilizados foram suficientes para o entendimento e formulação das propostas.

Quando se elabora um edital ele é submetido a diversas instâncias: Técnicas, que no caso de obras e serviços de engenharia é a sua origem; Jurídicas para observar seu enquadramento legal; Administrativa, incluindo aí a Comissão de Licitação, o controle orçamentário e no caso de Divinópolis ainda antes de tudo ao Conselho de Administração Financeira e Orçamentária que aprova ou não a execução do empreendimento. Ou seja, o Edital já consolidado técnica e juridicamente deve prevalecer, a não ser que exista e seja reconhecido algum erro ou omissão que prejudique a seleção da melhor proposta. Este fato não ocorreu.

Segue informando que o tempo decorrido entre a publicação do edital e a data prevista para a abertura foi de 36 dias, sendo que a Construtora Guia apresentou impugnação no dia 19 de agosto de 2011, a uma semana da data de abertura; a Construtora Cinzel S.A. apresentou impugnação no dia 23 de agosto de 2011, a 03 dias da data de abertura; e a TMI - Montagens Industriais e Construções Ltda., apresentou impugnação no dia 26 de agosto de 2011, já depois do adiamento da abertura da licitação para o dia 31 de agosto de 2011.

Informa os pontos contestados pelas empresas e que as cópias das respostas estão transcritas, conforme originais, ao final dos esclarecimentos.

Quem não conhece o processo e lê o Relatório de Auditoria parecesse que houve inúmeras impugnações e que nenhuma delas foi adequadamente respondida.

O ato de impugnar o Edital, que na maioria dos casos refere-se às exigências técnicas ou econômicas - financeiras, não se trata na fase externa somente se elas são ou não legais, mas também e principalmente, se a empresa que impugna atende ou não atende tal exigência e se sente então prejudicada. As impugnações, portanto não podem ser tomadas como "elemento crucial", como querem demonstrar os auditores para desqualificar as exigências do Edital. É sempre importante observar o universo de consultas ao Edital e as impugnações protocoladas. Para o processo em questão foram 03 impugnações, duas tão ruins que os próprios auditores sequer citam, num universo de 42 empresas que retiraram o Edital.

A impugnação apresentada pela Guia Engenharia no dia 19 de agosto, quando o edital já estava disponível a quase um mês, foi conhecida, analisada, respondida e todos os participantes foram cientificados para que julgando adequado apresentassem ponderações. Entendo insuficiente a impugnação apresentada pela Guia para rotular o Edital de "restritivo".

A impugnação da Construtora Cinzel S.A, surpreende negativamente, pois trata-se de uma das boas empresas da área de construção de Minas Gerais. Foi formulada por uma Advogada e chega ao absurdo de abordar a falta de orçamento detalhado no processo o que impediria a elaboração de proposta. Essa impugnação nem foi citada pelos auditores do TCE.

Tampouco também citaram a impugnação da TMI que contesta o cálculo de 50% do valor da área de pavimentação, mas entende a empresa a pertinência da exigência deste percentual pelo Tribunal de Contas da União - TCU:

Em resumo num universo de 42 empresas que retiraram o edital, 22 que visitaram uma única impugnação não poderia ser suficiente para mudar o edital e abrir novo prazo.

Esse é um bom exemplo da subjetividade de determinadas posições. Aos auditores uma única impugnação já seria suficiente para alterar o edital. Na nossa avaliação

não. Fica claro e aí sim, bem fundamentado que a fase externa do processo comprovou que o mercado não considerou restritivo o Edital.

b) Exigências para demonstração de capacitação técnica operacional (fls. 156/158)

A Lei de Licitações permite a exigência de capacidade técnica operacional e também era esse o entendimento a época do TCU. O Acórdão 0165/2009 já definia:

"Para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado."

Queremos chamar a atenção para o termo "relevância", que tem a ver com técnica, e não somente o peso financeiro.

Incabível em editais seria a exigência de comprovação de execução de serviços que só poderiam ser executados por empresas especializadas.

No caso da Sede Administrativa da Prefeitura Municipal de Divinópolis a obra de construção envolve uma série de atividades, mas as exigências se restringiram a três elementos de completo domínio de empresas de engenharia do ramo da construção civil:

- ✓ Construção de obra de edificação (de qualquer natureza);*
- ✓ Implantação de pavimentação em CBUQ (pátio de estacionamento);*
- ✓ Construção de uma estação de tratamento de esgoto com operação por no mínimo 60 (sessenta) dias.*

Em seguida apresenta considerações acerca dos percentuais dos quantitativos exigidos.

Sobre as questões fundamentais elencadas no Relatório de Auditoria, argumenta o defendente o que se segue:

Na questão da "adequação dos instrumentos para aferir a aptidão das empresas" cabe sempre discussões acerca da pertinência do exigido em relação ao que se deseja contratar. No caso em tela as exigências técnicas referem-se exclusivamente

a itens orçados e foram pensados no sentido de aferir a capacidade executiva para as diversas fases da obra.

Na questão da "razoabilidade de cada uma das exigências, bem como o conjunto de todas elas", também está presente no Edital analisado. A razoabilidade consiste na inexistência de exigência de itens que no universo da contratação estivessem relacionados a serviços especializados, como por exemplo, a comprovação de instalação de sistema de ar condicionado, ou montagem de subestação, dentre outros. O que foi exigido isoladamente ou em conjunto guarda compatibilidade com a obra a ser contratada.

É importante observar que o serviço de pavimentação, taxado de irrelevante, é de fácil comprovação, portanto não é restritivo. Porém este serviço representa uma fase importante da obra que é a urbanização da área externa.

Item Estação de Tratamento de Esgotos tem sim relevância técnica e financeira. Técnica para a manutenção das condições sanitárias e ambientais do empreendimento. Não seria a Prefeitura a piorar o já deteriorado e poluído Rio Itapeçerica com uma carga considerável e concentrada de efluentes de esgoto. Financeira porque este item na planilha orçamentária foi orçado em R\$ 472.638,22, que é um valor significativo.

Na questão das "consequências das exigências" é difícil avaliar, cada licitação tem as suas particularidades. É certo que não é possível concluir que o valor da proposta declarada vencedora seria menor caso as exigências fossem reduzidas ou retiradas.

Quando do universo dos Editais retirados constatamos que 22 empresas visitaram o local de realização da obra, isso nos deu a certeza de que o edital estava compatível com as expectativas do mercado e ao mesmo tempo, dentro do limite legal e qualitativo para a seleção da proposta mais vantajosa.

O fato de que entre as 22 empresas que visitaram 06 apresentaram proposta, foge ao domínio da Unidade Contratante.

Daí surge uma nova etapa da licitação, onde as 06 empresas que apresentaram proposta ratificam sua posição de conhecimento de todas as nuances do edital ao qual estão subordinados, e da obra que se pretende contratar. A partir daí a

Comissão julgou em estrita observância às condições editalícias, como não podia ser diferente.

O melhor balizamento para isto é ter um bom orçamento com nível de detalhamento adequado e preços compostos utilizando o que preceitua a "boa engenharia de orçamentação", onde todos os parâmetros devem ser levados em consideração na formação dos custos. Firms de que o preço de referência está dentro dos padrões de mercado, e o definindo como teto, o mais importante é sem dúvida conseguir alcançar o objetivo de se contratar uma boa empresa, com porte e capacidade para executar com qualidade a obra licitada.

Destes parâmetros o serviço público tem se afastado, principalmente pela omissão de custos relacionados aos empreendimentos do que decorrem, obras realizadas com baixa qualidade e diversos contratos abandonados. As empresas também são responsáveis quando oferecem propostas para orçamentos subfaturados.

A elaboração de justificativas detalhadas e profundas para as exigências de capacidade técnica operacional em editais, conforme os estudos realizados pelo TCE precisam ser amplamente divulgados entre os entes abrangidos por esta Corte Estadual de Contas, pois desconheço um edital de obra ou serviço de engenharia de maior porte que não traga tal exigência.

c) Exigências para demonstração de capacitação técnica profissional (fls. 158/159)

Para a capacitação técnica profissional adotou-se a mesma linha de raciocínio destacada no tópico anterior.

...

Nesta obra temos uma parte civil, consubstanciada pela execução das edificações com 11.760,00 m², temos serviços de urbanização externa em área significativa em torno de 16.435,00 m², incluindo drenagem, pavimentação, passeios, gramados e uma Estação de Tratamento de Efluentes de Esgoto.

Estas etapas que efetivamente compõem o conjunto da obra e não se tratam de serviços especializados, mas de se exigir que os responsáveis técnicos tenham executado ou participado de obras de características semelhantes.

É aceitável na licitação que um responsável técnico apresentasse atestado para obras de edificações e outro responsável técnico do quadro da empresa licitante apresentasse atestado para construção de uma estação de tratamento de esgoto, por exemplo, por outra empresa que tivesse anteriormente trabalhado.

d) Desqualificação dos recursos apresentados pelos interessados (fls. 159/160)

É um tanto subjetiva a conotação dada pelos auditores à questão da negação das impugnações técnicas.

Conforme já relatamos depois de elaborado e consolidado o Edital é dever das instâncias técnicas, administrativas e jurídicas da Prefeitura, defender o certame para que dele resulte o Contrato para a execução daquilo que se quer empreender.

É preciso lembrar que as respostas as impugnações "desprovidas de fundamentações técnicas consistentes nem tampouco baseados em teses legais razoáveis" foram submetidas a empresas que formularam as impugnações e aos demais licitantes.

O certo é que as respostas foram acatadas pelos impugnantes e demais participantes, e o certame prosseguiu, sendo sabido que, se uma ou mais empresas se sentirem prejudicadas, relegadas ou excluídas, ainda assim poderiam recorrer a outros meios para preservar aquilo que julgassem seu direito.

Destaco só o caso que envolve a Marco XX, em face da citação dos auditores, empresa que está entre as melhores empresas de construção civil do Estado de Minas Gerais e vem fazendo um excelente trabalho na construção do Hospital Municipal. Com certeza a obra de construção da Sede Administrativa da Prefeitura estaria em boas mãos se ela se sagsse a vencedora. Mas a licitação é regida por um edital e a ele se submete. Não é possível fazer concessões. Abrir precedentes numa licitação põe todo o processo em risco.

2.1.2.3. Manifestação do Prefeito (fls. 284/299)

A seguir estão sintetizadas ou transcritas as principais argumentações do defendente.

a) Insuficiência de elementos técnicos disponibilizados aos licitantes (fls. 284/285)

Nesse item o Prefeito ao discordar do apontamento da Auditoria, traz alegações de mesmo cunho daquelas apresentadas pelo Ex-Superintendente já contempladas no achado anterior (Item 2.1.1.2).

b) Exigências para demonstração de capacitação técnico-operacional e técnico-profissional (fls. 285/298)

Verifica-se que, diferentemente do Relatório de Auditoria, optou o defendente em manifestar em conjunto sobre os dois itens questionados (capacitação técnico-operacional e profissional).

Inicia sua exposição afirmando sobre a permissão legal das exigências.

Data vênia, a exigência da comprovação da capacidade técnico-operacional e técnico-profissional fundam-se em permissivo legal. Embora outrora existissem divergências sobre o tema, o artigo 30, da Lei 8.666/93, ao tratar das exigências habilitatórias pertinentes à capacitação técnica dos licitantes, estabelece a possibilidade de ser comprovada a capacidade técnica-operacional do licitante (pertinente à empresa), bem com a capacidade técnica-profissional (relativa ao profissional integrante dos quadros permanentes da empresa e indicado como responsável técnico pela obra ou serviço).

Transcreve dispositivos da Lei Federal 8.666/93 e da Constituição Federal que tratam do tema e desenvolve o assunto reproduzindo uma variedade de textos (doutrinas, jurisprudências, pareceres, decisões, julgados etc.) todos defendendo a autorização legal ao Administrador para exigir, como elemento para demonstração de habilitação técnica, a comprovação de capacitação técnico-operacional e profissional.

Especificamente relacionado ao caso em tela, transcreve-se a seguir os principais argumentos trazidos pelo defendente.

Ora, nobres conselheiros, as exigências constantes do edital prestavam-se, exatamente, nos termos da lição sempre atual do preclaro e saudoso mestre, a estabelecer as exigências indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações, sendo absolutamente compatíveis com o objeto da licitação.

...

Temos pois que, segundo nossa ótica, poderia até ser considerada desidiosa dessa Administração deixar de exigir a comprovação da capacitação técnica da empresa, face à complexidade do objeto envolvido, sob pena de restar prejudicada a execução do objeto a contento, em prejuízo ao interesse público, do qual não se pode descurar.

...

... Reitere-se, não pode ser tida como excessiva a exigência, quando a complexidade do objeto assim o reclama, face às suas especificidades, tal como ocorre com a construção de um centro administrativo de um município do porte de Divinópolis.

...

Aponte-se que no caso do centro administrativo do Município de Divinópolis, estamos tratando de obra que abrigará enorme gama de atividades e serviços, todavia as exigências, se comparadas com a obra, foram de pequena monta e se restringiram a três elementos de completo domínio de empresas de engenharia do ramo da construção civil, consistentes na construção de obra de edificação (de qualquer natureza); implantação de pavimentação em CBUQ (para asfaltamento do pátio de estacionamento); construção de uma estação de tratamento de esgoto com operação por no mínimo 60 (sessenta) dias. Frise-se que a comprovação do quantitativo, que não extrapolam recomendações exaradas pelo TCU, poderia ser efetuada em dois atestados, sendo o atestado relativo a estação de tratamento de esgoto específico.

...

...Cabe ainda abordar a questão da “adequação dos instrumentos para aferir a aptidão das empresas”. No caso versado nos presentes autos, as exigências técnicas referem-se exclusivamente a itens orçados e foram pensados no sentido de aferir a capacidade executiva para as diversas fases da obra.

Tampouco há que falar em ausência de “razoabilidade de cada uma das exigências, bem como do conjunto de todas elas”. A análise dos autos revela que foram exigidos apenas itens que guardavam compatibilidade com a obra a ser

contratada, não sendo exigidos itens que não estivessem relacionados a serviços especializados, como por exemplo, a comprovação de instalação de sistema de ar condicionado, ou montagem de subestação, dentre outros itens.

No que tange aos itens que foram efetivamente exigidos, é importante registrar que o serviço de pavimentação é de fácil comprovação, posto que corriqueiro em obras desta natureza, não se tratando portanto de exigência restritiva à competitividade. Considera-se, ainda, que a pavimentação representa fase importante da obra, relacionada à urbanização da área externa.

No que tange à construção de uma ETE – estação de tratamento de esgoto, justificava-se com a preocupação da Prefeitura em não piorar o estado do Rio Itapecerica, com volumosa carga de efluentes de esgoto.

Cumprir registrar que 06 (seis) empresas apresentaram proposta, ficando a cargo da Comissão – que sempre procedeu com lisura, idoneidade e dentro da mais estrita legalidade – efetuar os julgamentos das propostas.

De notar-se, pois, que a exigência objurgada pelos laboriosos auditores encontra-se amparada pelas orientações de nossos doutrinadores, bem como de balizada jurisprudência, sendo plenamente lícita a exigência de capacitação técnico-operacional, para efeitos habilitatórios, quando esta tem por finalidade assegurar o interesse público, do qual a Administração não pode se desviar.

c) Desqualificação dos recursos apresentados pelos interessados (fl. 299)

Neste quesito, forçoso será aos nobres conselheiros reconhecer que nenhuma culpa assiste aos defendentes. Com efeito, os recursos foram julgados pela Comissão de licitação, com base em informações técnicas fornecidas que, à toda evidência, se apresentam corretas.

...

... não há registro de que qualquer dos impugnantes tenham discordado da argumentação técnica que fundamentou a decisão, tanto é que não recorreram à outras instâncias que poderiam assegurar-lhes eventual direito desrespeitado, como por exemplo, esta nobre Corte de Contas

...

Com relação à declarações do engenheiro responsável pelo acompanhamento e fiscalização da obra, cremos que, com todo respeito que nutrimos ao servidor, não lhe cabe decidir quais itens licitados serão executados. Sequer se dignaram os Auditores a ouvir o Superintendente da Usina de Projetos para estabelecer se, de fato, qualquer item não seria mais necessário. Devendo meras ilações serem desconsideradas pelo nobres Conselheiros, não sendo demais lembrar que nenhum aditivo retirando tal item foi celebrado.

2.1.2.4. Análise técnica das defesas

a) Insuficiência de elementos técnicos disponibilizados aos licitantes

Esse tema já foi tratado no achado anterior (Item 2.1.1). Em seu relato, o Superintendente acrescenta nesse ponto que o edital deve prevalecer desde que não apresente erros ou omissões. Considera-se correta essa assertiva, mas, no entanto, o que ficou confirmado na análise do achado anterior foi exatamente o contrário, a ocorrência de irregularidades graves na definição do projeto básico, sendo assim, prosseguir com o feito eivado de falhas técnicas, além de afrontar os dispositivos legais que definem o projeto básico, trouxe consequências muito negativas a disputa e mais adiante à execução da obra, conforme demonstrado no Relatório de Auditoria.

Sobre a data de apresentação das impugnações, desde que dentro do prazo, não se pode distinguir, para análise de sua pertinência, se essa foi impetrada no início ou no final do período definido.

O que se deve considerar é a pertinência das alegações contidas nos recursos interpostos, independentemente de a empresa que reclama tenha ou não a possibilidade de demonstrar atender à exigência questionada, até por que, nesta fase ainda não é possível fazer essa análise.

Acrescenta-se que as questões referentes às alegações contidas nos recursos interpostos pelas empresas, no que diz respeito a esse assunto, vem no sentido de corroborar com o entendimento dos auditores, que se deu baseado na análise documental disponibilizada, e, mesmo que não tivessem sido apresentadas, não alterariam a conclusão da equipe.

E sim, basta que uma irregularidade seja identificada, o edital deverá ser revisado, sobretudo considerando a gravidade da falha, que no caso específico tratava do projeto básico, elemento técnico mais relevante em uma contratação de obra e serviço de engenharia.

O Prefeito trouxe alegações de mesmo cunho daquelas apresentadas pelo Ex-Superintendente cujo teor já foi analisado no Item 2.1.1.4 deste reexame.

b) Exigências para demonstração de capacitação técnico-operacional e técnico-profissional

De início deve-se lembrar que no Relatório de Auditoria não se afastou a possibilidade de se inserir nos editais de licitações exigências com o condão de se aferir a aptidão das licitantes em executar a contento o objeto que se pretende contratar, nominada para fins de habilitação técnica de capacitação técnico-operacional.

A questão central que se apresenta é a necessidade e suficiência das exigências no caso concreto, e ainda de como fazê-las.

Considerando-se a análise do ponto de vista técnico de engenharia entende-se que a exigência de capacitação técnico-operacional, banida textualmente da Lei Federal 8.666/93, não deva prosperar como ponto corriqueiro nos editais de licitação. Sua utilização, na linha desse entendimento, deve ser tratada como uma excepcionalidade nos casos em que, além das exigências de capacitação técnico-profissional, essa seja indispensável à garantia do cumprimento das obrigações, conforme preconiza o art. 37, inc. XXI da Constituição Federal.

Sendo assim, todo o esforço envidado pelos defendentes em demonstrar insistentemente essa autorização legal se mostra, smj, desnecessário e inoportuno.

Ainda que fosse expressamente autorizada a imposição de exigências para demonstração de capacitação técnico-operacional, a análise técnica deve-se focar prioritariamente na razoabilidade e nas consequências fáticas de cada uma delas e sobretudo do seu conjunto.

Para o caso em tela, com o objetivo de elucidar a questão, apresenta-se a seguir uma visão geral dos itens envolvidos que foram alvo dos apontamentos da Auditoria do Tribunal e também de questionamentos nas impugnações das licitantes no decorrer dos procedimentos

da licitação:

✓ Total do orçamento:	R\$ 22.330.000,00	100,00%
✓ Pavimentação em CBUQ:	R\$ 483.211,35	2,16%
✓ ETE - estação de tratamento de esgoto: (Construção e OPERAÇÃO)	R\$ 472.638,22	2,11%

Dessa primeira demonstração temos que foram inseridas exigências para dois itens que, somados, representam 4,27% do total do empreendimento, portanto, notadamente estamos tratando, preponderantemente, de uma obra de edificação predial (95,73%). É esse o olhar que se deve ter ao se aplicar o termo “... e valor significativo do objeto da licitação...” presente no artigo 30, § 1º, inc. I, da Lei 8.666/93, que limita as exigências para comprovação de aptidão técnica. Portanto, trata-se de uma análise proporcional e não de valor absoluto.

É conhecida a segregação de mercados de atuação das empresas de engenharia, e não se pode entender como comum que empresas que optaram por atuar em um segmento, necessariamente, se enveredem também por outras áreas.

O que se pretende esclarecer aqui é que, uma empresa apta a executar uma grande obra de edificação predial, que é o nosso caso, necessariamente, não precisa demonstrar ter, preteritamente, executado um serviço de pavimentação nem tampouco executado e operado uma estação de tratamento de esgoto.

No caso em tela, como consequência prática, as exigências de capacitação técnico-operacional questionadas, acabaram por afastar da disputa empresas potencialmente interessadas e aptas a realizar os serviços correlatos à edificação predial, que representam, como demonstrado, 95,73% do escopo contratual, em detrimento de não terem como comprovar experiência anterior em pavimentação e em construção e operação de ETE, cumulativamente, e que somadas alcançam apenas 4,27% do valor do empreendimento.

Também não se taxou nenhum dos itens exigidos como irrelevante no Relatório de Auditoria, referindo-se à pavimentação e à estação de tratamento de esgoto – ETE. Esses serviços, por óbvio, têm sua importância no contexto da obra e sem dúvida exige conhecimento técnico para sua execução, no entanto, são de domínio comum aos profissionais engenheiros que atuam nas respectivas áreas.

Entendemos não ser necessário aprofundar-se na descrição das diversas peculiaridades de cada ramo da engenharia aqui envolvidos, no entanto, apenas como exemplo, destacamos

que relativamente à pavimentação, se analisarmos apenas a diferença do conjunto de equipamentos necessários para se executar uma atividade e outra já seria suficiente para compreender que uma empresa atuar nos dois segmentos, apesar de possível, não é o mais comum.

Relativamente à construção e operação da ETE temos dois agravantes.

O primeiro é que, não obstante a importância dos benefícios de sua instalação e operação, os serviços que compõem esse equipamento de saneamento não apresentam nenhuma complexidade técnica fora do comum, resumindo-se na planilha orçamentária à itens corriqueiros, tais como os listados a seguir, e que estão presentes na construção de diversos tipos de obra:

- ✓ Forma e desforma em compensado
- ✓ Concreto estrutural usinado $f_{ck} \geq 25$ mpa, brita 1
- ✓ Corte, dobra e armação de aço ca-50/60
- ✓ Lastro de concreto magro
- ✓ Alvenaria de tijolo maciço
- ✓ Rede subterrânea em PVC esgoto

Portanto, do ponto de vista da técnica de execução, não faz a menor diferença executá-los em uma ETE ou na construção de um prédio administrativo, uma escola ou um posto de saúde por exemplo.

Por outro lado, exigir que uma empresa já tenha executado uma ETE impõe, desnecessariamente, uma gravíssima restrição ao universo de possíveis interessados em participar da construção de uma edificação predial.

Outro ponto destacado no Relatório de Auditoria seria a real necessidade de implantação de uma ETE para que seus efluentes fossem lançados na rede de esgoto existente, sendo assim misturados novamente ao esgoto não tratado. Naquela ocasião, destacou-se no relatório que *“É verdade que os serviços referentes à ETE não haviam sido excluídos da planilha, no entanto, também não foram executados e, durante as visitas ao canteiro de obra, o engenheiro fiscal da Prefeitura (Cleber Aguiar Evangelista) e o engenheiro responsável pela empresa contratada (Júlio Cesar Belisário Campolina) foram contundentes em afirmar que a construção da ETE havia sido descartada.”*

Quanto aos comentários relacionados aos profissionais que acompanharam as vistorias da

Equipe de Auditoria, esse assunto já foi abordado nos seis parágrafos iniciais do item 2.1.1.4 dessa análise.

Não bastasse, além da construção da ETE, foi exigido que a empresa que pretendesse executar a obra do Centro Administrativo teria também de comprovar que já havia operado uma por no mínimo 60 dias. Esse ponto afasta qualquer possibilidade de alegação de um pretenso zelo da Administração. As atividades de construção e operação de uma ETE são completamente distintas, não havendo nenhuma condicionante de que para construir seja necessário já ter operado.

Deve-se acrescentar que a operação da ETE sequer consta na planilha orçamentária, portanto temos aqui um caso clássico de se exigir o que não estava sendo contratado.

Não se pode afirmar como única causa, mas certamente esses fatos concorreram decisivamente para a diminuição expressiva de participantes, que, como demonstrado no Relatório de Auditoria, de 39 empresas inicialmente interessadas, apenas 02 chegaram ao final da disputa.

Portanto, mesmo abstendo-se da questão hermenêutica do tema, entende-se que as exigências de capacitação técnico-operacional constantes do edital em análise foram absolutamente desnecessárias, desarrazoadas e impuseram severas restrições à disputa.

Relativamente às exigências de capacitação técnico-**profissional**, a fundamentação para os itens questionados no Relatório de Auditoria (novamente pavimentação e ETE) e que também estavam presentes nas impugnações das licitantes no decorrer dos procedimentos da licitação é a impertinência das exigências.

Conforme foi abordado no Relatório de Auditoria, o dispositivo legal que trata do tema limita a comprovação de aptidão “*exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação*“. Portanto os serviços exigidos deveriam atender aos dois quesitos, cumulativamente. Como já visto, os dois itens exigidos não se aderem nem a um nem ao outro.

Por fim, entende-se que se, em último caso, prosperasse o entendimento da Administração Municipal pela absoluta necessidade de se aferir demonstração de capacitação técnica-operacional e profissional para as parcelas referentes à execução da pavimentação e a construção da ETE, teríamos um caso clássico em que dever-se-ia aplicar o fracionamento da contratação. E, aí sim, caberiam, para cada uma das frações do objeto total, as

respectivas exigências.

c) Desqualificação dos recursos apresentados pelos interessados

Sobre um possível afastamento de culpa do defendente, tendo em vista que os recursos foram julgados pela Comissão de Licitação, relembra-se que esses julgamentos tiveram por base pareceres do Superintendente de Obras (PP-3.1.1.3, fl. 84/86), que foi nomeado e mantido na função pelo Prefeito.

Sendo assim, esse fato não afasta os fundamentos da culpa *in eligendo* e *in vigilando*, e sobretudo porque, objetivamente, o defendente conheceu das impugnações que alertavam sobre as graves irregularidades do processo licitatório e mesmo assim, homologou o resultado da licitação; adjudicou o objeto e assinou o contrato da obra.

Outro ponto a ser clareado é que as irregularidades apontadas nesse achado decorreram da análise do edital e independem da existência ou não dos recursos interpostos pelas licitantes. Esses recursos, em verdade, corroboraram com o entendimento da Auditoria. Portanto, a ausência dos recursos ou mesmo de formalizações de discordâncias por parte de quem os interpôs sobre suas negativas não têm o condão de excluir ou atenuar o fato irregular.

2.1.2.5. Conclusão e responsabilização

Visto e analisado as manifestações dos defendentes e a documentação encaminhada, entende-se, smj, que não subsistem razões para se alterar as conclusões e as indicações dos responsáveis, para esse achado, constantes do Relatório de Auditoria.

2.1.3. Programação inadequada da obra

2.1.3.1. Síntese do achado (fls. 19/22)

As obras não foram programadas em sua totalidade, contemplando os seus custos reais e o cronograma para execução. Negligenciou-se, também, da respectiva previsão de recursos orçamentários que assegurassem o pagamento das obrigações assumidas, contrariando o disposto no art. 7º, § 2º, II e III e § 4º c/c art. 8º, da Lei Federal 8.666/93.

Foi destacado que essa sequência de acontecimentos deu causa direta ao achado relatado no item seguinte (dano decorrente do pagamento de aluguel).

Entendeu-se, por ocasião da elaboração do Relatório de Auditoria, que concorreram decisivamente para esse achado os agentes públicos relacionados a seguir, que foram devidamente citados:

- ✓ Por ser o responsável pela elaboração da documentação técnica inicial da obra a ser licitada e contratada, conforme já descrito nos itens anteriores, e ainda pela elaboração dos termos aditivos, especificamente suas justificativas e toda documentação técnica pertinente:
 - Lúcio Antônio Espíndola de Sena, Superintendente de Obras e Projetos Especiais;
- ✓ Pelos mesmos fundamentos (culpa *in eligendo* e *in vigilando*) apresentados na responsabilização do item “2.1.1.1”
 - Vladimir de Faria Azevedo, Prefeito Municipal

2.1.3.2. Manifestação do Ex-Superintendente de Obras e Projetos Especiais (fls. 160/162)

A seguir estão sintetizadas ou transcritas as principais argumentações do defendente.

...

Como o prédio existente apresentava um recalque no fundo a esquerda, entendeu-se prudente sondar para verificar a gravidade do problema. Ficou constatado que pelo menos um dos blocos estava com as estacas comprometidas (quebradas) e em cima deste fato foi ampliada a verificação.

...

A ocorrência da necessidade, em especial do reforço de fundação, no prédio existente levou a Prefeitura, através de sua Superintendência de Obras e Projetos Especiais, já em conjunto com a empresa contratada a reavaliar o projeto, com o apoio do arquiteto Rodrigo Amaral Ferreira para que fosse estudada a viabilidade da construção de um quinto pavimento no prédio existente e no novo bloco, gerando um acréscimo de área que poderia abrigar mais setores da Prefeitura,

com menos custos para a construção.

Esta atitude foi interessante para a obra sob todos os pontos de vista, uma vez que, o reforço de fundação e o tratamento da estrutura eram inevitáveis

O Termo Aditivo 001/2012 firmado em 20 de janeiro de 2012, definiu a contratação do projeto de reforço das estruturas já com vistas à execução de um quinto pavimento nos dois blocos. A justificativa diz o seguinte:

...

A viabilidade desta implantação trará benefícios para a obra tendo em vista que definidos um quinto pavimento nos dois prédios - existente e novo, representará praticamente a absorção de toda a estrutura funcional da Prefeitura já nesta etapa contratada.

Já o Temo Aditivo 002/2012, firmado em 01 de março de 2012, inseriu no Contrato os serviços de reforço das fundações e tratamento das estruturas do Prédio existente, ...

É importante observar o seguinte:

1 - É certo que estas alterações impactaram o cronograma de obras. O planejamento inicial previa que os dois blocos pudessem ser executados simultaneamente;

Em face ao comportamento ruim da receita municipal, impedindo que a Prefeitura conseguisse manter o fluxo financeiro ideal para a obra, em conjunto com o Gabinete do Prefeito, o cronograma da obra foi reavaliado.

Essas adequações de cronograma fazem parte do planejamento de qualquer empreendimento, seja público ou privado.

Avaliada a situação ficaram definidas as seguintes adequações:

1 - ...

2 - Paralisar o novo bloco canalizando todo o recurso e esforço no sentido de concluir o bloco existente e promover a desocupação do Prédio locado da Rua Pernambuco;

3 - Avaliar a alteração da especificação de alguns serviços como a pele de vidro,

acabamento de pisos, e outras opções que pudessem refletir na redução de custos da obra,

...

Estas decisões tomadas passaram a ser efetivadas.

... a ETE permaneceria no escopo contratual, porém sua execução ficaria definida para uma fase mais final da obra.

Em um cenário de normalidade de planejamento as ações definidas e em especial a redução da meta física, criando-se uma fase intermediária na obra deveriam ter surtido efeito, mas na prática não aconteceu em decorrência das dificuldades de manutenção do fluxo financeiro para a obra.

2.1.3.3. Manifestação do Prefeito (fls. 300/304)

A seguir estão sintetizadas ou transcritas as principais argumentações do defendente, porém apenas aquelas que agregam inovações em relação ao que já foi apresentado pelo Ex-Superintendente.

Foi apresentado um arrazoado sobre a conjuntura econômica e financeira nacional e seus impactos nos municípios. Destacou-se, também, a sobrecarga de responsabilidades repassadas aos Municípios nos últimos anos sem a definição acerca da fonte para o custeio.

No final conclui como se segue:

A realidade e gravidade da crise nacional que, estamos certos, não é desconhecida dos zelosos auditores, impõe o saneamento das finanças públicas municipais, com a conseqüente requalificação de despesas que tem afetado a capacidade mínima de investimentos em projetos, levando à conseqüente redução no ritmo das obras.

Este cenário, por indicações técnicas levou à adequações no cronograma da obra, mormente objetivando priorizar a finalização do bloco já em construção possibilitando a desocupação do edifício administrativo localizado na rua Pernambuco, no qual o município ocupa 13 (treze) andares, possibilitando, conseqüentemente, a economia no menor lapso temporal de pesados alugueres, vem como levou à avaliação de itens em que poderia ser reduzido o custo da obra

...

Não se pode, pois, atribuir ao Prefeito Municipal responsabilidade pelo grave cenário econômico nacional e por atitudes tomadas pela Presidência da República que repercutiram danosamente nas finanças municipais.

2.1.3.4. Análise técnica das defesas

Foram apresentadas na defesa algumas constatações e decisões que se sucederam após a contratação e o início das obras das quais destacamos:

- Foi diagnosticado que o prédio apresentava recalque;
- Foi constatado comprometimento de um dos blocos,, levando à conclusão que os reforços nas fundações e o tratamento das estruturas da construção inacabada da FACED eram inevitáveis;
- Seria viável a construção de um quinto pavimento no prédio existente e no novo bloco para abrigar mais setores da Prefeitura;
- Seria adequado canalizar todo o recurso no sentido de se concluir o bloco existente para se promover a desocupação do prédio locado;
- Deveria ser avaliada a alteração da especificação de alguns serviços com o objetivo de redução de custos;
- A retirada ou não da ETE do escopo da obra.

Inicialmente deve-se relevar que essas ações não foram nem serão questionadas. O que se apontou na Auditoria, e que se consolida com os argumentos dos próprios defendentes, é que o planejamento feito às pressas e de forma inadequada, empurrou essas avaliações e decisões para a fase de construção trazendo consigo todas as consequências negativas já citadas.

Reafirma-se que os fatos alegados para motivar as alterações na obra e, conseqüentemente, na planilha, eram todos previsíveis e quantificáveis e deveriam ter sido considerados na fase de planejamento, antes da licitação.

Aliás, observando-se essa questão com maior rigor, esses procedimentos deveriam ter sido adotados bem antes, ou seja, na época em que se estava definido o valor referente ao ressarcimento a ser feito à FACED, devido a reversão do terreno doado, da área anexada e

das benfeitorias realizadas (prédio inacabado).

As alegações do Ex-Superintendente e do Prefeito relacionadas à conjuntura econômica e financeira nacional e seus impactos no fluxo orçamentário do Município não foram demonstradas. Não se pode desconhecer tal fato, mas, sobre esse pretexto, também não se pode justificar, indiscriminadamente, todas e quaisquer alterações nos investimentos em curso.

Para tanto seria indispensável o estudo com as devidas demonstrações indicando de forma contundente quais as reais modificações ocorridas nas previsões das receitas, e em que medida essas teriam impactado cada uma das despesas que haviam sido previamente autorizadas nas peças orçamentárias.

Sendo assim, essas alegações não podem ser avaliadas ou consideradas.

2.1.3.5. Conclusão e responsabilização

Visto e analisado as manifestações dos defendentes e a documentação encaminhada, entende-se, smj, que não subsistem razões para se alterar as conclusões e as indicações dos responsáveis, para esse achado, constantes do Relatório de Auditoria.

2.1.4. Dano decorrente do pagamento de aluguel (gestão antieconômica)

2.1.4.1. Síntese do achado (fls. 23/24)

A Prefeitura Municipal de Divinópolis, além de dar início ao processo licitatório com um projeto básico que não apresentava as condições necessárias e suficientes, com nível de precisão adequado para caracterizar a obra a ser contratada, falhou também no que tange a programação orçamentária e financeira do empreendimento, contrariando os artigos 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O planejamento geral de execução do Centro Administrativo mostrou-se falho e insuficiente para atingir as metas propostas, ocasionando dano ao erário no valor de R\$1.650.000,00, referente ao pagamento de aluguéis, e outros tantos prejuízos não mensuráveis.

As irregularidades cometidas resultaram na falta de conclusão da obra no prazo previsto, podendo, numa situação mais adversa, levá-la a situação de paralisação, maximizando

assim os prejuízos já apontados.

Entendeu-se, por ocasião da elaboração do Relatório de Auditoria, que concorreram decisivamente para esse achado os agentes públicos relacionados a seguir, que foram devidamente citados:

- ✓ Por ter aprovado o pedido de “solicitação de compra” em inobservância aos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal e por ter participado de forma decisória em todas as fases de planejamento e execução da obra (PP - 3.1.1.1, fl. 01/02):
 - Lúcio Antônio Espíndola de Sena, Superintendente de Obras e Projetos Especiais;
- ✓ Pelos mesmos fundamentos (culpa *in eligendo* e *in vigilando*) apresentados na responsabilização do item “2.1.1.1”
 - Vladimir de Faria Azevedo, Prefeito Municipal

2.1.4.2. Manifestação do Ex-Superintendente de Obras e Projetos Especiais (fls. 162/163)

A seguir estão sintetizadas ou transcritas as principais argumentações do defêdente.

Essa questão extrapola em muito o alcance de gestão quer seja do Superintendente de Obras, quer seja do Controlador Geral do Município ou do próprio Prefeito. No início destes esclarecimentos indicamos que houve uma fase inicial de planejamento que envolveu diversas Secretarias Municipais, como as de Governo; Planejamento e Gestão; Fazenda; Procuradoria Jurídica; Controladoria e Superintendência de Obras

O cronograma físico-financeiro técnico foi submetido às instâncias de planejamento, gestão orçamentária, e financeira da Prefeitura e aprovado antes da licitação...

Em face ao exposto, peço seja revista esta questão, pois sou o responsável pelas questões técnicas relativas ao empreendimento e já discorri até aqui os problemas técnicos que foram enfrentados e superados com vistas a preservar a qualidade da obra e o melhor aproveitamento do espaço físico existente.

...

A Prefeitura ocupa o prédio da Rua Pernambuco desde 1998. A Prefeitura não alugou o prédio da Rua Pernambuco para fazer a obra. Ela já o ocupava. Portanto tal apontamento não tem cabimento

2.1.4.3. Manifestação do Prefeito (fls. 304/305)

A seguir estão sintetizadas ou transcritas as principais argumentações do defendente.

Ora, nobres Conselheiros, é no mínimo contrassenso dos srs. Auditores atribuir ao Prefeito Defendente responsabilidade por pagamento de aluguéis quando a decisão tomada pelo mesmo, de construir o centro administrativo, teve como mote exatamente poupar o município desta pesada despesa.

Não consta que seus antecessores tiveram tal preocupação. Acaso serão responsáveis por dano ao erário pelos aluguéis que pagaram ao longo de vários anos?

Em seguida, o defendente, como já discorrido nos achados anteriores, reputa o descumprimento do cronograma à crise financeira e às atitudes tomadas unilateralmente pela União que teriam afetado a receita do município.

2.1.4.4. Análise técnica das defesas

Conforme análise do item “2.1.3”, ao contrário do que apregoam os defendentes, permaneceu o entendimento de que o planejamento da obra, na parte física e orçamentária, não se deu de forma adequada, comprometendo o cumprimento do cronograma previsto.

Sendo assim, apesar da ponderação de que se buscava com a edificação do centro administrativo por fim ou pelo menos mitigar os custos com os pagamentos de aluguéis, a não conclusão da obra, impôs a continuidade dessas despesas, que até a data da auditoria foram estimadas em R\$1.650.000,00, consideradas como dano ao erário.

2.1.4.5. Conclusão e responsabilização

Visto e analisado as manifestações dos defendentes e a documentação encaminhada, entende-se, smj, que não subsistem razões para se alterar as conclusões e as indicações dos

responsáveis, para esse achado, constantes do Relatório de Auditoria.

2.1.5. Dano decorrente de sobrepreço no orçamento e no contrato

2.1.5.1. Síntese do achado (fls. 25/35)

Conforme ficou demonstrado pôde-se concluir que as informações contidas no documento que informa o detalhamento do BDI não guardam aderência com a realidade do orçamento da PMD contido no processo licitatório.

Tomando-se como base o preço de venda referencial de mercado, pôde-se concluir que o orçamento da obra, elaborado pela PMD (PP-3.1.1.1, fl. 29/49), continha um sobrepreço de **R\$2.990.879,55**.

E finalmente que ficou demonstrado um dano total ao erário, decorrente de sobrepreço no contrato e aditivos, com base nos serviços registrados até a 25ª medição, conforme a seguir:

- Dano real: **R\$ 1.054.662,27**
- Dano potencial: **R\$ 2.024.404,73**
- Dano total: **R\$ 3.079.067,00**

Entendeu-se, por ocasião da elaboração do Relatório de Auditoria, que concorreram decisivamente para esse achado os agentes públicos relacionados a seguir, que foram devidamente citados:

- ✓ Por ser o responsável pela autoria dos elementos técnicos que foram decisivos para que o contrato fosse firmado com os sobrepreços apurados, tais como o Termo de Referência (PP-3.1.1.1 - fl. 21/24), a Justificativa de qualificação técnica (PP-3.1.1.1 - fl. 25/26), a Planilha orçamentária (PP-3.1.1.1 - fl. 29/49) e ainda a Composição do BDI (PP-3.1.1.9):
 - Lúcio Antônio Espíndola de Sena, Superintendente de Obras e Projetos Especiais;
- ✓ Pelos mesmos fundamentos (culpa *in eligendo* e *in vigilando*) apresentados na responsabilização do item “2.1.1.1”:
 - Vladimir de Faria Azevedo, Prefeito Municipal.

2.1.5.2. Manifestação do Ex-Superintendente de Obras e Projetos Especiais (fls. 163/181)

A seguir estão sintetizadas ou transcritas as principais argumentações do defendente.

Entendo que as análises dos auditores neste item, está completamente comprometida pela referência utilizada. Tudo foi analisado pelos auditores utilizando os estudos consolidados no Acórdão TCU 2622/2013 - Plenário, ou seja, no que tange a formação do BDI, a administração local, aos custos indiretos incidentes, tudo foi avaliado tomando-se por referência um documento que nem existia na época em que a Superintendência de Obras e Projetos Especiais elaborou o orçamento da obra.

...

De qualquer forma, vamos de maneira pormenorizada tentar elucidar qual o critério adotado na formação dos preços, estabelecendo paralelos ao Acórdão 325/2007 - TCU Plenário, que a época era utilizado, inclusive pela Caixa Econômica Federal, para análise e aprovação de preços.

Premissas informadas pela PMD:

A premissa informada e enviada pela Prefeitura demonstrando um BDI de 41,7% realmente não é a versão definitiva do trabalho que foi realizado para a determinação do LDI - Lucro e Despesas Indiretas, para os Custos Indiretos e para a Administração Local da Obra.

...

De toda maneira o fator LDI + Administração Local + Indiretos é mesmo 1,47.

Para efeito da licitação foram mantidos os preços referenciados a Fevereiro de 2011 alterando a referência na planilha para Julho de 2011, data de publicação do Edital, para evitar futuros questionamentos sobre data-base para reajustamento de preços.

Na página 25 do Relatório de Auditoria, os auditores em comentários a respeito de administração local, falam da ... inadequação da presença de valores de administração local na composição do BDI, de acordo com a jurisprudência

coroada pelo Acórdão 2622/13 - Plenário do TCU.

Entendo que o Acórdão 2622/2013 realmente coroa uma serie de estudos realizados a partir do Acórdão 325/2007, passando pelo Acórdão 2369/2011 e podemos dizer que ele é hoje o grande referencial a ser seguido na contratação de obras públicas, apesar de ainda indicar aos auditores o cuidado ao avaliar casos específicos:

"149. A adequabilidade da taxa de BDI tem sempre que ser analisada, pontualmente, em situação específica, pois há sempre a possibilidade de as tabelas referenciais não traduzirem a justa remuneração para alguns contratos de obras públicas." (Acórdão 2622/2013 - página 109)

Voltando ao caso em tela, conforme a composição anexada foi utilizada a Tabela da SETOP - MG como referencial de preços de custos, e o padrão da SETOP - MG para a composição do LDI, dos Custos Indiretos e Administração Local e Encargos Sociais e Trabalhistas.

É neste contexto que solicito seja avaliado o Contrato auditado, sob pena de serem imputadas responsabilidades inexistentes.

BDI referencial:

Na época da elaboração deste orçamento a planilha mais completa e melhor elaborada disponível era sem dúvida a planilha da SETOP - MG, inclusive quanto a cotação de itens necessários a composição da administração local e dos custos indiretos incidentes.

De qualquer maneira nesta época o Acórdão 325/2007 seria a fonte de informação a ser consultada para efeito, por exemplo, de uma eventual inspeção do TCU.

A Caixa Econômica Federal adotava os parâmetros do Acórdão 325/2007 para a aprovação de preços para os Convênios por ela gerenciados.

Em seguida o defêdente passa a transcrever (fls. 165/170) trechos do Acórdão 2369/2011, que tratou da formação do preço de obras e serviços de engenharia, especialmente dos itens que compões o BDI.

Encerra o bloco com transcrições de informações prestadas pela Caixa Econômica Federal – CEF (fls. 170/173) ao Grupo de Trabalho formado para os referidos estudos, pertinentes

ao Acórdão 2369/2011.

BDI da SETOP - MG:

A SETOP - MG utilizava na época três faixas de BDI definidas pelo valor do orçamento, de acordo com a tabela abaixo:

<i>Valor da Obra</i>	<i>Taxa de BDI</i>
<i>Obras com valor até R\$ 1.000.000,00</i>	<i>28,62</i>
<i>Obras com valor entre 1.000.000,01 e 3.000.000,00</i>	<i>26,98</i>
<i>Obras com valor acima de 3.000.000,00</i>	<i>25,39</i>

No caso da obra de construção da 1ª Etapa da Sede Administrativa adotamos o BDI de 25,39%.

Administração Local:

Nesse tópico, o defendente também apresenta transcrições dos estudos dos acórdãos 2369/2011, 325/2007 e ainda o 2622/2013, relacionados aos itens que poderiam compor a administração local, mobilização, desmobilização e instalação do canteiro de obras (fls. 173/177).

No decorrer das transcrições, afirmou que:

A composição da administração local apresentada em anexo levou em consideração as diretrizes definidas pela SETOP - MG e se adequa bem as recomendações do Acórdão 325/2007 TCU - Plenário.

O critério foi o de rateio destas despesas no custo direto, que era um padrão muito utilizado na época, principalmente pela dificuldade em se adotar critérios para medição e pagamento destes itens. Os próprios apontamentos do Acórdão 2622/2013 em relação a Administração Local no BDI e como custo direto apresentam variação significativa:

Ao final dessas transcrições concluiu que:

*Entendo que para os **padrões da época**, a adoção de tal medida, ou seja, utilizar o rateio das despesas com administração local no custo direto era adequada.*

Encerrou esse tópico citando uma correspondência da COPASA ao SICEPOT relacionada a estudos acerca do BDI e custos com Administração Local, em face das questões trazidas

pelo Acórdão 2369/2011 (fls. 177/178).

Encargos complementares:

Na composição foram considerados:

- ✓ *Vale transporte;*
- ✓ *Café da Manhã;*
- ✓ *Equipamento de proteção individual.*

Estruturas de andaimes internos e de fachada:

No estudo elaborado para as despesas indiretas outro custo foi considerado como item de rateio sobre o preço de custo. Trata-se dos andaimes para fachadas e serviços internos nos blocos.

BDI diferenciado para fornecimentos:

O defendente transcreveu uma justificativa por ele elaborada em 2011 no estudo de composição do LDI, onde se destaca:

...

O Acórdão citado fala de "equipamentos/materiais" o que nos leva a entender que a recomendação se aplica a casos em que no Contrato existam equipamentos e/ou materiais a serem fornecidos pela Contratada a Contratante sem a sua instalação...

...

Portanto, considerando que o estudo de LDI realizado e aqui detalhado abrange toda a obra e suas diversas fases e instalações e considerando não haver nenhum equipamento ou material a ser fornecido pela Contratada sem estar devidamente instalado, testado e garantido sob sua responsabilidade, não aplicaremos LDI diferenciado em nenhum item.

Após essa transcrição pondera que:

De toda maneira é certo pensar que após a publicação do Acórdão 2369/2011, os orçamentos de obras públicas passaram a considerar serviços de instalações especializadas de maior vulto como "fornecimento de equipamento/material".

Impropriedade da incidência de BDI nos projetos:

Os preços unitários para elaboração de projetos existentes na Tabela do SETOP - MG estão a preço de custo. Portanto é despesa passível de aplicação do BDI, conforme o entendimento da época. Hoje com certeza caberia o BDI diferenciado.

Mesmo que auditoria fosse realizada para uma obra a partir de 2012, já com o Acórdão 2369/2011 vigente, ainda assim entendo que seria permitido aos auditores formarem conceito sobre o assunto. Por ser uma despesa passível de emissão de nota fiscal para o seu recebimento e depender de gerenciamento da administração local e central e ser alcançada pela cobrança de ISS pelo Município, é cabível sim a aplicação do LDI. Estas omissões de custos não trazem nenhum benefício ao processo.

Cálculo do dano ao erário:

Não houve nenhum dano ao erário

Serviços originais do Contrato:

Os preços contratuais estão dentro da faixa de aceitabilidade.

Serviços novos introduzidos por aditamento:

Destaca-se dos argumentos apresentados:

O BDI, apesar de estar um pouco acima do limite considerado pelo Acórdão 325/2007 de 28,87% ($29,28\% - 28,87\% = 0,41\%$), por não levar em consideração nenhuma parcela relativa a Administração Local, foi considerado como compatível com a obra em questão.

Portanto, sua aplicação integral aos novos itens de planilha não feriram o equilíbrio econômico-financeiro do Contrato.

Esclarecimentos a respeito das conclusões (fls. 181/183)

Neste tópico o defendente descreve a estrutura técnica utilizada à época, onde pontua que o Prefeito definiu pela construção de uma Sede Administrativa, e com sua equipe decidiram pela reversão do terreno da FACED. E ainda que:

3 - A SEPLAG com seus arquitetos passou a desenvolver o projeto de arquitetura à partir dos projetos fornecidos pela própria FACED;

4 - A Superintendência de Obras e Projetos Especiais, porque lá se concentrava a

estrutura técnica da Prefeitura, foi chamada para cuidar das obras de maior envergadura;

...

6 - A Superintendência ficou encarregada de providenciar a documentação técnica para fundamentar o procedimento licitatório;

...

9 - A Superintendência continuou no processo prestando assessoria técnica a Comissão de Licitação como não poderia ser diferente; ...

Segue informando sobre sua atuação no processo:

10 - Porque o nome do Superintendente aparece tantas vezes no processo?

- ✓ O Superintendente Lúcio Antônio Espíndola de Sena foi quem elaborou o estudo do BDI, custos indiretos, e administração local;*
- ✓ Em função da importância da obra acompanhou e respondeu as demandas surgidas no processo licitatório.*

11 - Definido o Contrato, designou o engenheiro civil Cleber Aguiar Evangelista, Superintendente Adjunto para a fiscalização da obra.

12 - No início deste Contrato existia uma preocupação grande em face do desenvolvimento dos projetos em especial os de fundação para avançarmos com a obra no sentido de cumprir o cronograma;

13 - Aqui vai uma afirmação subjetiva: Se eu não estivesse à frente deste processo, quando da necessidade de executar o reforço de fundação e tratamento das estruturas, garanto que a solução técnica definida e a sua inserção no Contrato e a sua execução para diminuir o impacto sobre o cronograma de obra levaria pelo menos o dobro do tempo;

14 - Trabalhei na Prefeitura de Divinópolis por 09 anos, conheço bem o perfil, a competência e o comprometimento de cada um dos que compõem a sua equipe de engenheiros e arquitetos.

15 - Em resumo eu não trabalhei sozinho neste processo, mas cuidei dele sim mais de perto dada a sua importância e porque as circunstâncias assim exigiam.

Considerações finais (fls. 183/185)

Nesse tópico o defendente reforça alguns pontos de sua manifestação, mas não acrescenta novidades aos argumentos já trazidos, e conclui ao final:

5 - Por fim quero afirmar que fui o gestor técnico deste processo entre a elaboração do orçamento e até o dia 21 de dezembro de 2013 quando deixei de participar dele. Sobre as questões técnicas estou pronto a responder. Sobre questões de alocação de recursos financeiros para este empreendimento foge ao alcance da minha gestão a frente da Superintendência de Obras e Projetos Especiais.

2.1.5.3. Manifestação do Prefeito (fls. 306/307)

De início o Prefeito alega que não participou diretamente da elaboração das planilhas.

Reitera alegações do Ex-Superintendente quando considera que as análises da auditoria estariam incorretas tendo em vista a referência utilizada.

Destarte, fundam os Srs. Auditores suas análises em estudos constantes de acórdão do Tribunal de Contas da União, inexistente à época do processo licitatório.

Sobre sua participação no processo, informa:

... os editais de licitação de obras são submetidos à Controladoria-Geral, que conta em seus quadros com engenheiro servidor de carreira, para averiguação dos aspectos técnicos do processo licitatório, sendo certo que o defendente somente homologava o resultado dos certames e assinava o respectivo contrato após certificação de sua plena legalidade, por parte da procuradoria, e regularidade técnica e orçamentária, pelo órgão de controle interno.

Ante ao exposto, não há como se falar em dano ao erário e, muito menos, em responsabilização do defendente por este suposto dano.

2.1.5.4. Análise técnica das defesas

De início, o Ex-Superintendente confirma o apontamento da Equipe de Auditoria de que a informação que o BDI (ou LDI) adotado no orçamento teria sido de 41,7% estava errado e

que o percentual de fato utilizado foi de 47%.

Relativamente à adequação da presença de despesas de administração local na composição do BDI, sua adoção foi considerada, sem restrições, pela Equipe Auditora, tendo em vista que ainda existiam resquícios dessa prática em alguns órgãos, inclusive a SETOP.

Sobre o BDI Referencial, deve ser esclarecido que não se pretendeu no Relatório de Auditoria aplicar decisões ocorridas em datas posteriores aos fatos que foram objeto dessa análise.

O que está destacado no Relatório é que foram consideradas as premissas do Acórdão nº 2.622/2013 - Plenário do TCU, que:

“...trouxe as conclusões dos estudos desenvolvidos pelo grupo de trabalho interdisciplinar, constituído por determinação do Acórdão n. 2.369/2011 - Plenário, que tratou da adoção de valores referenciais de taxas de BDI para diferentes tipos de obras e serviços de engenharia e para itens específicos para a aquisição de produtos.

Esse estudo selecionou dados de contratos administrativos assinados dentro do período de 2007 a 2011, obtidos por meio de consulta às três bases de dados mais completas existentes no âmbito da Administração Pública Federal: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - Siafi, Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais - Siasg e Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - Siconv.”

O que se pretendeu foi demonstrar, que no período entre 2007 e 2011, portanto anterior à data da licitação em análise, os valores médios percentuais praticados em contratos com a Administração Pública, segundo o citado estudo, estavam abaixo daqueles utilizados como referência para a contratação da obra do Centro Administrativo.

Ou seja, o estudo que serviu de referência para o citado Acórdão, foi sim concluído em data posterior ao orçamento da licitação. Isso não se pretende discutir. No entanto, os dados de preços de mercado para obras públicas, praticados em período anterior, é que balizaram as referências utilizadas na Auditoria.

Na verdade, o Acórdão nº 2.622/2013 veio coroar entendimentos sobre o tema BDI, tratados desde o Acórdão 325/2007, passando pelo Acórdão n. 2.369/2011.

Mas a questão central que se apresenta, no caso em análise, não se trata somente da

definição da metodologia e índices a serem adotados para composição dos preços da planilha orçamentária básica (custos + BDI) mas, num aspecto mais amplo, sobre a análise dos preços finais que foram objeto da contratação.

Entende-se que o orçamento expresso em uma planilha básica utilizada em uma licitação, mesmo quando elaborada com preços acima de mercado, ou pequenas variações, possa ser corrigido no decorrer da disputa inerente ao procedimento licitatório, levando-se a um preço justo de contratação.

Ao contrário, no caso de um orçamento básico elaborado com preços acima de mercado e na ausência de uma concorrência real, esses preços transferem-se integralmente para o contrato. Essas hipóteses ficaram caracterizadas na presente contratação. Foi exatamente esse cenário que exigiu da Auditoria uma análise mais aprofundada sobre a questão dos preços contratados.

Relembrando o que já foi objeto de exame até o momento, temos que: não existiam os elementos técnicos suficientes e necessários para se caracterizar o objeto que se pretendia contratar impactando com muitas incertezas as atividades de precificação; as exigências para aferição da capacidade técnica (operacional e profissional) impuseram severas e desnecessárias restrições à disputa, e o orçamento de referência elaborado pela PMD foi composto tendo como base principal as tabelas da SETOP (acatada pela Auditoria), adotando-se, no entanto, um BDI acima da média histórica (tomando-se como referência o estudo realizado pelo TCU sobre preços praticados pela administração pública no período de 2007 a 2011).

Por consequência, o sobrepreço presente no orçamento repercutiu integralmente nos preços contratados. Vale lembrar que de 39 empresas que adquiriram o edital, ao final do processo, foram analisadas apenas 2 propostas. Dos 451 itens da planilha orçamentária, a empresa vencedora ofereceu desconto apenas para 2 itens e sem a menor expressão financeira.

É certo afirmar que, em um cenário diferente, onde um ambiente de disputa verdadeira tivesse permeado o certame, a diferença apurada como sobrepreço no orçamento seria mitigada ou até mesmo expurgada com os descontos nas propostas das licitantes, que são comuns nessa situação.

Dessa forma as consequências seriam minimizadas não culminando nos danos ao erário

apurados no contrato e em sua execução.

O mercado é o senhor dos preços. Quando as forças do mercado de obras públicas atuam em uma disputa, o equilíbrio entre o interesse Público e o Privado é alcançado. É nesse ambiente que se define até que ponto o ente privado está disposto a contratar com a Administração Pública. É assim que se encontra a proposta mais vantajosa para a Administração.

Resumindo-se o ocorrido: não houve disputa, não houve desconto.

Portanto, o achado do sobrepreço não pode ser analisado isoladamente. Ele teve causas na origem do planejamento da obra e durante o processamento da licitação. É dessa forma que os fatos foram considerados e que chegou-se à conclusão dos sobrepreços, dano ao erário e aos responsáveis indicados no Relatório de Auditoria.

Relativamente à aplicação do BDI diferenciado para fornecimento, a alegação do defendente, de que à época esse só seria aplicável para materiais que não fossem instalados, carece de fundamentação.

A aplicação do BDI diferenciado, com um percentual reduzido, sempre foi considerada para os casos em que o executor da obra ficaria encarregado apenas de gerenciar a compra de determinados materiais ou equipamentos especiais (elevador, escada rolante, subestação, ar condicionado etc.) e disponibilizar as condições para que o próprio fornecedor realizasse a instalação. Veja jurisprudência consolidada no TCU:

Súmula-TCU 253/2010:

Comprovada a inviabilidade técnico-econômica de parcelamento do objeto da licitação, nos termos da legislação em vigor, os itens de fornecimento de materiais e equipamentos de natureza específica que possam ser fornecidos por empresas com especialidades próprias e diversas e que representem percentual significativo do preço global da obra devem apresentar incidência de taxa de Bonificação e Despesas Indiretas - BDI reduzida em relação à taxa aplicável aos demais itens.

Sobre a incidência de BDI nos projetos, temos que, conforme já analisado nos achados anteriores, ao negligenciar a elaboração adequada dos elementos que deveriam compor o projeto básico, a PMD acabou por transferir para dentro do contrato de execução da obra essas atividades. Agindo dessa forma, propiciou a aplicação do BDI acrescentando valor ao custo dos projetos.

Portanto, caso as determinações legais, relativamente à necessidade de se elaborar os projetos em fase que antecede a licitação, tivessem sido observadas as despesas com os projetos não sofreriam esse acréscimo.

No entanto, o fato ocorreu, os projetos complementares foram contratados junto com a obra e sobre seus custos agregou-se as despesas com o BDI.

Na análise inicial, por ocasião da elaboração do Relatório de Auditoria, a conclusão foi pela inadequação da aplicação de qualquer taxa de BDI sobre essas despesas. No entanto, tendo em vista os argumentos trazidos pelo Ex-Superintendente de Obras, entende-se que esse posicionamento pode ser revisto.

Já que, apesar de indesejado e irregular, os serviços foram incluídos no contrato, pode-se considerar a incidência de uma parcela de BDI em sua composição. Porém, nesse caso considerado como uma excepcionalidade, não subsistiriam razões para que fosse aplicado o BDI cheio, mas sim apenas uma taxa à título de administração, como no caso dos fornecimentos onde se concluiu pela aplicação do BDI Diferenciado.

Sendo assim, o valor do dano decorrente desses itens será recalculado considerando-se a aplicação do BDI Diferenciado (1,1402) em contraponto ao BDI completo (1,4700) utilizado no orçamento e no contrato.

Recálculo dos valores, tendo em vista as análises até aqui apresentadas:

✓ Orçamento referencial de mercado (em substituição à fl. 31):

PV Fornecimentos	= 4.162.393,20 / 1,4700 x 1,1402	= R\$ 3.228.544,71
PV Serviços comuns	= 17.940.597,08 / 1,4700 x 1,3074	= R\$15.956.147,36
PV Projetos	= <u>227.009,72 / 1,4700 x 1,1402</u>	= <u>R\$ 176.079,24</u>
	22.330.000,00	R\$19.360.771,31

✓ Sobrepreço no orçamento da PMD (em substituição à fl. 31):

Fornecimentos:	= 4.162.393,20 - R\$ 3.228.544,71	= R\$ 933.848,49
Serviços comuns:	= 17.940.597,08 - R\$15.956.147,36	= R\$ 1.984.449,72
Projetos:	= 227.009,72 - R\$ 176.079,24	= <u>R\$ 50.930,48</u>
		R\$ 2.969.228,69

D - Serviços comuns	=	2.297.632,89 - <u>2.297.632,89 x 1,2212</u>	=	R\$
127.251,33		1,2928		
E - Projetos	=	1.120,46 - <u>1.120,46 x 1,1402</u>	=	<u>R\$</u>
<u>132,26</u>		1,2928		
				R\$
127.383,59				

✓ Totalização do dano ao erário (em substituição à fl. 34):

Dano real: = 837.216,45 + 164.351,02 = **R\$ 1.001.567,47**

Dano potencial: = 1.885.426,05 + 127.383,59 = **R\$ 2.012.809,64**

Dano total: **R\$ 3.014.377,11**

Ainda sobre a obra do Centro Administrativo, o Ex-Superintendente apresenta o que chama de “*Esclarecimentos a respeito das conclusões*” onde desceve a estrutura técnica utilizada à época, as supostas atribuições de cada grupo bem como suas atribuições.

Sobre essas informações destaca-se que as mesmas não foram documentalmente demonstradas.

E, mesmo que comprovada a citada estrutura e as respectivas atribuições, conforme relatado e apontado documentalmente no Relatório de Auditoria, que teve como referência toda a documentação disponibiliza à Equipe Auditora, as manifestações e decisões técnicas, que culminaram nos achados objeto desse reexame, foram de responsabilidade do ora defendente.

Sobre o achado em análise, o Prefeito reitera em suas alegações parte do que já fora trazido pelo Ex-Superintendente, e que, portanto, já foram analisadas.

Como inovação, alega que não participou diretamente da elaboração das planilhas e ainda que, de forma geral, os editais são submetidos à Controladoria-Geral, que conta em seus quadros com engenheiro servidor de carreira, para averiguação dos aspectos técnicos.

Sobre essas afirmativas temos que na documentação que compõe o processo em análise não foi localizado nenhuma manifestação técnica de engenharia além das já citadas do Ex-Superintendente. Aliás, o Prefeito sequer identificou quem seria o engenheiro da Controladoria-Geral que poderia ter emitido algum outro parecer.

O Relatório de Auditoria não considera, para fins de responsabilização, que o Prefeito teria participado diretamente da elaboração da documentação técnica da Licitação.

Conforme relatado, sua responsabilização se deu com fundamento na culpa *in eligendo* e *in vigilando*.

2.1.5.5. Conclusão e responsabilização

Visto e analisado as manifestações dos defendentes e a documentação encaminhada, entende-se, smj, que não subsistem razões para se alterar as conclusões e as indicações dos responsáveis, para esse achado, constantes do Relatório de Auditoria.

No entanto, os valores do dano ao erário foram recalculados, tendo em vista os argumentos trazidos pelo Ex-Superintendente de Obras. Dessa foram, conforme apresentado na análise, os valores são os que se seguem (em substituição aos cálculos do Relatório de Auditoria):

✓ Totalização do dano ao erário:

Dano real: $= 837.216,45 + 164.351,02 =$ **R\$ 1.001.567,47**

Dano potencial: $= 1.885.426,05 + 127.383,59 =$ **R\$ 2.012.809,64**

Dano total: **R\$ 3.014.377,11**

2.2. Unidades Básicas de Saúde (UBS) - Bairros Sagrada Família e Tietê

2.2.1. Dano decorrente da paralisação das obras

2.2.1.1. Síntese do achado (fls. 44/47)

A Prefeitura Municipal de Divinópolis não integralizou a sua parte de contra partida financeira para execução das obras referentes às licitações CP-009/2010 e CP 010/2010, conforme previsto no convênio firmado com o Governo do Estado de Minas Gerais, através da Secretaria Estadual de Educação.

Esse fato, considerado como grave erro de origem, resultou nas paralisações das obras das UBS Tietê e Sagrada Família por 28 meses.

No retorno das obras alguns serviços tiveram que ser refeitos, resultando em um dano ao erário no total de **R\$18.900,00**.

A análise comparativa das planilhas orçamentárias de 2010 e de 2014, indicou que careciam de justificativas técnicas a presença dos quantitativos para os itens 03.02.01.00, 07.01.00.00 e 08.01.00.00, tendo em vista que os mesmos já haviam sido medidos na primeira etapa e retornaram nos segundos contratos para as duas obras.

Alertou-se que, a depender das justificativas técnicas apresentadas, caso não fossem consideradas razoáveis, os valores dispendidos para os itens citados poderiam vir a ser incluídos também como dano ao erário por retrabalho em decorrência das paralisações ou até mesmo por serviços medidos e que não foram efetivamente executados.

Entendeu-se, por ocasião da elaboração do Relatório de Auditoria, que concorreu decisivamente para esse achado o agente público relacionado a seguir, que foi devidamente citado:

- ✓ Por não ter integralizado o valor referente a contrapartida municipal, equivalente a R\$990.724,54, prevista no plano de trabalho (PC-2.0.9.5, fl. 27) que deu origem ao Convênio 834/2009, firmado com a Secretaria Estadual de Saúde, ocasionando a paralisação das UBS's dos bairros Sagrada Família e Tietê, com consequente dano ao erário, conforme relatado:

- Vladimir de Faria Azevedo, Prefeito Municipal

2.2.1.2. Manifestação do Prefeito (fls. 307/309)

A exemplo do que foi alegado para a obra do Centro Administrativo no item “2.1.1.3” neste reexame, o defendente apresentou um arrazoado sobre a conjuntura econômica e financeira nacional e seus impactos nos municípios. Destacou, também, a sobrecarga de responsabilidades repassadas aos municípios nos últimos anos sem a definição acerca da fonte para o custeio.

E conclui como se segue:

Impõe-se ainda o registro de que o município vem, a duras penas, se adequando à situação e tem conseguido levar os empreendimentos das UBS's a um bom termo, já havendo concluído e inaugurado a UBS do Bairro Tietê, encontrando-se as outras em fase final.

Por fim, afirmou que fez a previsão dos recursos orçamentários e o cronograma de

desembolso.

2.2.1.3. Análise técnica das defesas

Por ocasião da Auditoria, não foram desconhecidas a existência da previsão orçamentária ou mesmo do cronograma de desembolso, nem tampouco que as obras teriam sido retomadas.

No entanto, da mesma forma que no item 2.1.1.3, destaca-se que as alegações relacionadas à conjuntura econômica e financeira nacional e seus impactos no fluxo orçamentário do Município não foram demonstradas. Não se pretendeu desconhecer tal fato, mas, sobre esse pretexto, não se pode justificar, indiscriminadamente, todas e quaisquer alterações nos investimentos em curso.

Para tanto seria indispensável o estudo com as devidas demonstrações indicando de forma contundente quais as reais modificações ocorridas nas previsões das receitas, e em que medida essas teriam impactado cada uma das despesas que haviam sido previamente autorizadas nas peças orçamentárias.

Sendo assim, essas alegações não podem ser avaliadas ou consideradas.

Por outro lado, vale trazer um ponto para reflexão. Tendo em vista os inúmeros fatores que podem impactar na execução dos orçamentos municipais, conforme destacado pelo próprio defendente, não seria prudente, no caso em tela, em vez de se iniciar várias UBS's simultaneamente, planejar, executar, concluir e efetivamente colocar em funcionamento um de cada vez?

Dessa forma, em vez de duas meias unidades, que não atenderam à finalidade pública por pelo menos 28 meses, e ainda contabilizaram dano ao erário provenientes de suas paralisações, teríamos pelo menos uma unidade concluída.

Não tendo sido contestado pelo defendente o **dano ao erário** por retrabalho, decorrente das paralisações das obras, no total de **R\$18.900,00**, o mesmo fica mantido nesse reexame.

Por fim, sobre apontamento pelo qual solicitou-se esclarecimentos de serviços que precisariam ter suas presenças justificadas nos segundos contratos, sob pena de serem considerados como retrabalho por ocasião das retomadas das obras, nada foi alegado na defesa.

Dessa forma, entende-se que os quantitativos desses serviços, que não tiveram seus quantitativos demonstrados, devem ser objetos de glosa, sendo os valores correspondentes aos quantitativos medidos em excesso considerados como **dano ao erário**, no total de **R\$35.574,06**, conforme demonstrado a seguir.

Em vista da ausência de esclarecimentos na manifestação do defendente, adotou-se como premissa que os quantitativos previstos, presentes nas planilhas dos primeiros contratos, estavam corretos e, assim sendo, os dados para o cálculo do dano foram obtidos a partir da comparação entre os quantitativos previstos no primeiro contrato, frente aos quantitativos medidos nas duas contratações para cada uma das obras.

Os itens que estão com valores zerados nos quadros a seguir decorrem do fato de que até a data da auditoria, apesar de previstos nas planilhas dos segundos contratos, não haviam quantidades medidas no segundo contrato.

COD. ITEM no 2º Contrato	UBS – Bairro Tietê	QTDE (A) PREV.	QTDE MEDIDA		DIFERENÇA		
	Descrição		(B) 1º Contr	(C) 2º Contr	(B+C-A) QTDE	Preço unitário	TOTAL
03.02.01.00	Regularização do terreno com placa vibratória	591,88	591,88	572,40	572,40	2,43	1.390,93
07.01.00.00	Chapisco de paredes/teto com argamassa de cimento e areia traço 1:3	3.630,98	2.839,86	3.209,07	2.417,95	5,20	12.573,34
08.01.00.00	Laje de transição em concreto preparo mecânico. Traço 1:3:6 exclusive preparo do terreno - esp.: 6cm	706,94	558,90	425,65	277,61	33,27	9.236,08
TOTAL							23.200,35

COD. ITEM no 2º Contrato	UBS – Bairro Sagrada Família	QTDE (A) PREV.	QTDE MEDIDA		DIFERENÇA		
	Descrição		(B) 1º Contr	(C) 2º Contr	(B+C-A) QTDE	Preço unitário	TOTAL
03.02.01.00	Regularização do terreno com placa vibratória	1.003,20	1.003,20	0,00	0,00	2,43	0,00
07.01.00.00	Chapisco de paredes/teto com argamassa de cimento e areia traço 1:3	3.596,56	2.839,86	3.136,26	2.379,56	5,20	12.373,71
08.01.00.00	Laje de transição em concreto preparo mecânico. Traço 1:3:6 exclusive preparo do terreno - esp.: 6cm	706,94	0,00	0,00	0,00	33,27	0,00

TOTAL	12.373,71
--------------	------------------

2.2.1.4. Conclusão e responsabilização

Visto e analisado as manifestações do defendente e a documentação encaminhada, entende-se, smj, que não subsistem razões para se alterar as conclusões e a indicação do responsável, para esse achado, constantes do Relatório de Auditoria.

No entanto, em vista da ausência de manifestação em relação aos serviços que tiveram a sua efetiva execução colocada em dúvida no Relatório da Auditoria, os valores equivalentes aos quantitativos medidos que não foram demonstrados foram agregados ao somatório do dano ao erário, conforme se segue:

– Dano decorrente de retrabalho na retomada das obras:	R\$18.900,00
– Dano decorrente de quantitativos não demonstrados:	<u>R\$35.574,06</u>
TOTAL	R\$54.474,06

3. Resumo das Conclusões

A seguir estão resumidas as conclusões alcançadas após a análise das manifestações dos defendentes:

Centro Administrativo

(Item 2.1.1) Autorização do início do procedimento licitatório utilizando-se de um projeto que não apresentava as condições necessárias e suficientes, com nível de precisão adequado para caracterizar a obra a ser contratada, contrariando o disposto nos artigos 6º, IX c/c 7º da Lei Federal 8.666/93.

Esse erro de origem, considerado como grave infração a norma legal, deu causa a inúmeras outras ocorrências negativas demonstradas nesse relatório.

(Item 2.1.2) Depois de, irregularmente, autorizado o início do processo licitatório, houve negligência na correção dessas irregularidades contidas no Edital, mesmo após o alerta apresentado através das impugnações interpostas por

parte de empresas interessadas no certame.

A insuficiência das informações técnicas para elaboração das propostas associada às restrições impostas por exigências além do que se pode considerar como suficiente e necessário, culminaram no fato de que em trinta e nove empresas inicialmente interessadas apenas duas chegaram, de fato, ao final da disputa.

De forma objetiva, esses fatos impuseram restrição à ampla competição e à isonomia no processo licitatório, contrariando o disposto no artigo 3º, caput e § 1º; c/c art. 30, II; § 1º, I e § 2º, da Lei Federal 8.666/93.

(Item 2.1.3) Os serviços não foram programados em sua totalidade, contemplando os seus custos reais e o cronograma para execução, bem como negligenciou-se a respectiva previsão de recursos orçamentários que assegurassem o pagamento das obrigações assumidas, contrariando o disposto no art. 7º, § 2º, II e III e § 4º c/c art. 8º, da Lei Federal 8.666/93.

(Item 2.1.4) Falha no que tange a programação orçamentária e financeira do empreendimento, contrariando o disposto nos artigos. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O planejamento geral de execução do Centro Administrativo mostrou-se falho e insuficiente para atingir as metas propostas, ocasionando dano ao erário no valor de R\$1.650.000,00, referente ao pagamento de aluguéis, e outros tantos prejuízos não mensuráveis.

As irregularidades cometidas resultaram na falta de conclusão da obra no prazo previsto, podendo, numa situação mais adversa, levá-la a situação de paralisação, maximizando assim os prejuízos já apontados.

(Item 2.1.5) As informações contidas no documento que informa o detalhamento do BDI não guardam aderência com a realidade do orçamento da PMD contido no processo licitatório.

O orçamento da obra, elaborado pela PMD, continha um sobrepreço de R\$2.990.879,55, que teve repercussão direta nos preços contratados.

Ficou demonstrado um dano total ao erário, decorrente de sobrepreço no

contrato e aditivos, com base nos serviços registrados até a 25ª medição, conforme a seguir:

- Dano real: **R\$ 1.001.567,47**
- Dano potencial: **R\$ 2.012.809,64**
- Dano total: **R\$ 3.014.377,11**

Unidades Básicas de Saúde – UBS (Sagrada Família e Tietê)

(Item 2.2.1) Não houve a integralização da contrapartida financeira municipal para execução das obras referentes às licitações CP-009/2010 e CP 010/2010, conforme previsto no convênio firmado com o Governo do Estado de Minas Gerais, através da Secretaria Estadual de Educação.

Esse erro de origem, considerado como grave infração a norma legal, resultou nas paralisações das obras das UBS Tietê e Sagrada Família por 28 meses.

No retorno das obras alguns serviços tiveram que ser refeitos, resultando em um **dano ao erário** no total de **R\$18.900,00**.

A análise comparativa das planilhas orçamentárias de 2010 e de 2014, indica que carecia de justificativas técnicas a presença dos quantitativos para os itens 03.02.01.00, 07.01.00.00 e 08.01.00.00, tendo em vista que os mesmos já haviam sido medidos na primeira etapa e retornaram nos segundos contratos para as duas obras.

Na ausência dessas justificativas técnicas, conclui-se que os valores despendidos para os itens citados devem a ser incluídos como **dano ao erário** por não terem sido demonstrados, somando um valor de **R\$54.474,06**.

4. Proposta de Encaminhamento e Resumo das Responsabilizações

Na forma do disposto no artigo 77 da Lei Complementar nº 102, de 17/01/08 (Lei Orgânica deste Tribunal), foram chamados a se manifestarem sobre os achados os agentes públicos a

seguir discriminados que, com base nas análises efetuadas (Relatório de Auditoria e Reexame), por suas ações ou omissões, deram, smj, causa às irregularidades encontradas.

Art. 77. O chamamento ao processo dos responsáveis e interessados bem como a comunicação dos atos e termos do processo far-se-ão mediante:

I - citação, pela qual o Tribunal dará ciência ao responsável de processo contra ele instaurado, chamando-o para se defender;

II - intimação, nos demais casos.

- Engenheiro Lúcio Antônio Espíndola de Sena, Superintendente de Obras e Projetos Especiais

Pelos achados: 2.1.1, 2.1.2, 2.1.3, 2.1.4 e 2.1.5;

- Kelsen Ricardo Rios Lima, Ex-Controlador Geral do Município

Pelo achado: 2.1.1 e 2.1.4;

- Vladimir de Faria Azevedo, Prefeito Municipal

Pelos achados: 2.1.1, 2.1.2, 2.1.3, 2.1.4, 2.1.5 e 2.2.1.

Informa-se que as graves infrações às normas legais apontadas no Relatório de Auditoria, e mantidas após a análise das manifestações dos defendentes, podem ensejar a aplicação do disposto no Título IV, Capítulo I – Das Sanções, artigos 83 a 86 da Lei Orgânica desta Corte, com destaque para os dispositivos transcritos a seguir que, smj, guardam aderência com os fatos narrados nesta análise técnica:

Art. 83. O Tribunal, ao constatar irregularidade ou descumprimento de obrigação por ele determinada em processo de sua competência, poderá, observado o devido processo legal, aplicar, isolada ou cumulativamente, as seguintes sanções:

I - multa;

II - inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança;

III - declaração de inidoneidade para licitar e contratar com o poder público. [...]

Art. 84. A multa será aplicada, de forma individual, a cada agente que tiver concorrido para o fato, sendo o pagamento da multa de responsabilidade pessoal dos infratores.

Parágrafo único. A decisão que determinar a aplicação de multa definirá as responsabilidades individuais.

Art. 85. O Tribunal poderá aplicar multa de até R\$35.000,00 (trinta e cinco mil reais) aos responsáveis pelas contas e pelos atos indicados a seguir, observados os seguintes percentuais desse montante: [...]

II - até 100% (cem por cento), por ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial; [...]

Art. 86. Apurada a prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário, independentemente do ressarcimento, poderá o Tribunal aplicar ao responsável multa de até 100% (cem por cento) do valor atualizado do dano. [...]

Art. 92. Sem prejuízo das sanções previstas nesta Lei Complementar e das penalidades administrativas aplicáveis pelas autoridades competentes, por irregularidades constatadas pelo Tribunal, sempre que este, por maioria absoluta de seus membros, considerar grave a infração cometida, o responsável ficará inabilitado, por um período que variará de cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança da administração estadual e municipal. [...]

Art. 94. Além das sanções previstas nesta Lei Complementar, verificada a existência de dano ao erário, o Tribunal determinará o ressarcimento do valor do dano aos cofres públicos pelo responsável.

Observa-se que os valores apresentados em todos os casos são históricos.

Atendendo ao despacho de fls. 97/99, e na esteira dos comandos do artigo 153 do Regimento Interno deste Tribunal (Resolução nº 12/2008), os autos deverão ser encaminhados ao Ministério Público junto ao Tribunal para emissão de parecer escrito e em seguida conclusos ao Relator.

Art. 153. Após a instrução, os autos serão remetidos ao Ministério Público junto ao Tribunal, para emissão de parecer escrito, nos casos especificados no inciso IX do art. 61 deste Regimento, e, em seguida, conclusos ao Relator, que elaborará relatório, enviando o processo à unidade competente para inclusão em pauta.

Por fim, destaca-se que é de fundamental importância a leitura completa desta peça técnica assim como do Relatório de Auditoria para o perfeito entendimento das conclusões alcançadas.



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
Diretoria de Engenharia e Perícia e Matérias Especiais
Coordenadoria de Fiscalização de Obras, Serviços de Engenharia e Perícia.

À consideração superior, em 14 de dezembro de 2015,

Sandro Miguez de Souza

Analista de Controle Externo
5034-0

Washington Andries Filho

Analista de Controle Externo
5330-6