

Processo n.º: 1.092.461

Natureza: Denúncia

Denunciante: Ramon Campos Cardoso

Denunciada: Prefeitura Municipal de Itacarambi

Relator: Conselheiro José Alves Viana

Data da Autuação: 24/07/2020

1 Identificação

Tratam os autos de Denúncia oferecida pelo Sr. Ramon Campos Cardoso, Prefeito Municipal de Itacarambi, na gestão 2013/2016, em face da Sra. Nívea Maria de Oliveira, Prefeita Municipal de Itacarambi, na gestão 2017/2020, por supostas irregularidades referentes ao Processo Licitatório nº 44/2018 – Tomada de Preços nº 03/2018, que teve como objeto a **“contratação de empresa especializada para a execução de obras de extensão de redes e iluminação pública, distribuição e utilização de energia com aquisição de materiais e serviços no Loteamento Tancredo Neves”** neste município, cujo valor contratado inicialmente foi de R\$790.201,01 (setecentos e noventa mil, duzentos e um reais e um centavo).

2 Histórico

Em 19/02/2020, foi protocolizada a documentação referente à denúncia (peça 6) que se encontrava incompleta, tendo o Conselheiro Presidente Mauri José Torres intimado o denunciante para complementação dos elementos necessários, conforme peça 8.

Em 10/07/2020, o denunciante, aproveitando a oportunidade que a denúncia não havia ainda sido distribuída, acrescentou outros pontos que considerou trazer mais clareza aos fatos, conforme consta à peça 2 – fls.1 a 17.

Preenchidos os requisitos necessários, em 23/07/2020, o Conselheiro Presidente recebeu a documentação como denúncia (peça 5), determinando sua autuação e distribuição, sendo distribuído à relatoria do Conselheiro Relator José Alves Viana (peça 10).

Os autos foram encaminhados para a 1ª CFM, que, em 30/08/2021, comunicou ao Relator (peça 14) não terem sido apresentados documentos indispensáveis para análise, requerendo a intimação da Sra. Nívea Maria de Oliveira, subscritora do edital, do Sr. Dênio Humberto Santos, Secretário Municipal de Obras à época, e do Sr. Adenor Gonçalves de Souza, Presidente da Comissão Permanente de Licitação à época para apresentação de documentos.

Em 15/09/2021, o Relator comunicou à Secretaria da 1ª Câmara (peça 21) que, apesar de ter sido informado que o Sr. Dênio Humberto Santos não mais fazia parte do quadro da Prefeitura Municipal de Itacarambi – PMI, a intimação dos demais indicados alcançou os objetivos almejados.

Em 15/10/2021, o Relator determinou à Secretaria da 1ª Câmara (peça 31), a juntada aos autos da documentação protocolizada de nº 9000768900/2021, constante às peças 32 a 56.

Os autos foram então encaminhados para a 1ª CFM, que emitiu, em 04/04/2022, o relatório à peça 62, entendendo pela citação da Sra. Nívea Maria de Oliveira, Prefeita e subscritora do edital e do Sr. Adenor Gonçalves de Souza, Presidente da Comissão Permanente de Licitação, a respeito das irregularidades apontadas, pelo encaminhamento dos autos à Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Admissão, para análise dos pontos listados no item IV deste relatório, e sugerindo ainda o envio dos autos para a 1ª CFOSE, tendo em vista não possuir competência para análise dos pontos listados no item III e a seguir relacionados:

- 2.1. Suspeita de combinação de preços pelas empresas consultadas na fase de orçamento;
- 2.2. Variações extremamente excessivas de preços unitários nas cotações;
- 2.3. Preços superfaturados e com variações lineares em seus itens entre as empresas consultadas;
- 2.4. Falta de memorial descritivo para transparência e execução das obras;
- 2.5. Descumprimento de prazos na realização da obra sem penalidade;
- 2.6. Suspeita de pagamento antecipado baseado em medição sem assinatura de engenheiro responsável, técnico ou gestor;
- 2.7. Atraso superior a 01 ano numa obra contratada para execução em 120 dias, com conivência da Administração, em prejuízo ao município.

Em 15/02/2023, a Coordenadoria de Protocolo emitiu o termo de redistribuição, referente à mudança de colegiado da 1ª para a 2ª Câmara, conforme peça 71.

Em 23/02/2023, despacho do Relator encaminhou os autos à 1ª CFOSE (peça 72) para análise dos aspectos mencionados no relatório da 1ª CFM (peça 62) acima relacionados.

Diante da determinação do Relator, esta Unidade Técnica passa a proceder à sua análise.

É o relatório.

3 Relatório

3.1 - Quanto ao item 2.1

Verificou-se que foram consultadas sete empresas na fase de orçamento (peça 46-fls.15 a 51) sendo que apresentaram cotações apenas as seguintes empresas:

- Ecel Engenharia e Construções Ltda, sediada no município de Montes Claros, cuja cotação apresentada foi de R\$862.457,91;
- Lumen Construções Elétricas Ltda, sediada no município de Monte Carmelo, cuja cotação apresentada foi de R\$850.721,28;
- Jadel Construções Elétricas S/A, sediada em Salinas, cuja cotação apresentada foi de R\$827.905,64;
- Eletropar - Eletrificações Pereira e Silva Ltda, sediada em Paracatu, cuja cotação apresentada foi de R\$863.528,22.

O denunciante alegou ter ocorrido variações de preços nas cotações das empresas Lumen e Ecel de forma linear com percentagem de 6% e 7% em relação à cotação da empresa Jadel, em quase a totalidade dos itens, corroborando as suspeitas de estarem em conluio.

Alegou que a empresa Eletropar deixou suspeitas de que encobriu a possível farsa, ajustando sua cotação para se aproximar dos valores totais apresentados pelas demais, além de ter havido apenas a proposta da empresa Jadel na disputa.

O Sr. **Alexandro de Souza**, responsável por coletar os preços junto às empresas, alegou em seu depoimento perante à comissão de sindicância (peça 38-fls.1 a 3), que não se lembrava de **algum engenheiro ter verificado os preços oferecidos pelas empresas Ecel, Lumen, Jadel e Eletropar.**

A PMI considerou apenas a média dos **preços apresentados (peça 52-fls.31 a 38) para definir o valor do seu orçamento (peça 50-fls.31 a 35)**, no entanto considera-se que a **Secretaria de Obras, por dispor de servidores/engenheiros capacitados para realizar tal análise, deveria tê-la realizado.**

Entende-se que a Administração deveria ter realizado o orçamento básico conforme previsto no art.6º,IX,f, no art.7º,§2º,II e no art.40,§2º,II da Lei 8.666/93, fundamentado em fornecimentos propriamente avaliados, obtidos de empresas fornecedoras de materiais, e não em cotações obtidas de empresas prestadoras de serviços, o que possibilitaria a avaliação das propostas de preços apresentadas pelos participantes quando do processo licitatório, de forma a evitar um possível conluio.

Este orçamento básico deveria conter ainda a demonstração do BDI, dos encargos sociais e as composições de preços unitários dos serviços, conforme prevê a Súmula 258/2010 do TCU, a serem exigidos também dos participantes, o que na realidade não ocorreu.

Apesar das alegações apresentadas, não é possível comprovar efetivamente ter havido combinação de preços entre as empresas consultadas.

3.2 - Quanto ao item 2.2

Verificou-se que o denunciante comparou os preços de apenas 05 (cinco) itens da planilha do contrato em análise nº 322/2018, datado de setembro/2018, com os do contrato nº 143/2016 de maio/2016, referente à iluminação do campo de futebol Vila Florentina, firmados com a mesma empresa Jadel Construções Elétricas S/A, apontando um sobrepreço de R\$135.773,17 (Peça 2-fls. 1 a 17).

Esta Unidade Técnica refez o quadro comparativo apresentado pelo denunciante conforme a seguir, após atualização dos valores do contrato nº 143/2016 para setembro de 2018 pelo índice IPCA (IBGE), acrescido da média de 45%, prevista neste contrato referente aos valores da mão de obra e custo administrativo, em virtude do contrato nº 322/2018 embutir nos preços o referido percentual.

Quadro 1

Item	Qt.	Descrição	Preço contrato 143/16(mai /16)	Preço contrato 143/16(set /18) com 45%	Preço contrato 322/18 (set/18)	Sobrepreço
025	1362m	Cabo Al tríplex 0,6/1kv 2x70+70mm ²	23.113,14	36.704,59	81.556,56	44.851,97
065	282 pç.	Conector térmico aço 6,4mm	434,28	689,65	38.278,68	37.589,03

085	90 pç.	Isolador pino polimérico 15kv	6.458,40	10.256,20	18.394,20	8.138,00
089	16 pç.	Mão francesa perfilada	312,48	496,23	2.173,12	1.676,89
090	413 pç.	Olhal 50kn	6.331,29	10.054,34	19.947,90	9.893,56
Total			36.649,59	58.201,01	160.350,46	102.149,45

A variação do índice do IPCA de maio/2016 para setembro de 2018 foi de 9,52%, conforme cálculo da planilha constante do site ibge.gov.br/explica/inflacao/php (calculadora ibge ipca).

Verifica-se que o sobrepreço calculado de R\$102.149,45 referente aos itens denunciados, corresponde a apenas 20,29% do valor total contratado, isto é, R\$160.350,46/R\$790.201,01.

A análise de preços baseada apenas em alguns itens da planilha não é suficiente para apontar um valor de sobrepreço, tendo em vista que em outros itens podem ocorrer variações negativas como demonstrado no Quadro 2 a seguir.

Quadro 2

Item	Qt.	Descrição	Preço contrato 143/16(mai /16)	Preço contrato 143/16(set /18) com 45%	Preço contrato 322/18 (set/18)	Sobrepreço
025	1362m	Cabo Al tríplex 0,6/1kv 2x70+70mm ²	23.113,14	36.704,59	81.556,56	44.851,97
065	282 pç.	Conector térmico aço 6,4mm	434,28	689,65	38.278,68	37.589,03
085	90 pç.	Isolador pino polimérico 15kv	6.458,40	10.256,20	18.394,20	8.138,00

089	16 pç.	Mão francesa perfilada	312,48	496,23	2.173,12	1.676,89
090	413 pç.	Olhal 50kn	6.331,29	10.054,34	19.947,90	9.893,56
19	7.428, 50m	Cabo AL 1x50mm2 protegido 15kv	54.450,91	86.470,22	50.662,37	(35.807,85)
113	57 pç.	Poste concreto duplo T 11m 300 DAN	45.308,16	71.951,17	47.325,96	(24.625,21)
Total			136.408,66	216.622,40	258.338,79	41.716,39

Verifica-se que o sobrepreço calculado no Quadro 1 reduziu de R\$102.149,75 para R\$41.716,39 no Quadro 2.

Considera-se que a análise das medições e pagamentos realizados pode apontar o chamado “jogo de planilha”, no qual serviços com preços reduzidos não são medidos, em detrimento daqueles com preços majorados, levando ao possível superfaturamento.

Tendo em vista que a documentação enviada pela PMI, referente às 07 (sete) medições realizadas (Planilhas de Medição, Notas de Empenho, Notas Fiscais, Comprovantes de Pagamentos) encontra-se dispersa e repetida em várias peças do SGAP, algumas vezes ilegível, além de não ter sido localizada a documentação referente à 5ª medição, considera-se necessário que os elementos relacionados na proposta de encaminhamento sejam novamente encaminhados, de modo a possibilitar uma análise correta dos fatos.

3.3 - Quanto ao item 2.3

Em relação ao superfaturamento, verificou-se que a Sindicância Administrativa nº 001/2020 instituída pela Prefeita Municipal (peça38-fls.97 a 110) concluiu, em 20/10/2020, pela inexistência de superfaturamento, baseando apenas na análise dos preços unitários, sem levar em conta as medições e pagamentos realizados.

Uma análise detalhada poderá ser realizada após o recebimento dos elementos relacionados na proposta de encaminhamento constante do item 4 deste relatório.

Em relação às variações lineares das cotações dos preços entre as empresas consultadas, o assunto foi abordado no item 3.1 deste relatório.

3.4 - Quanto ao item 2.4

O item 16.7 – Anexo VII do edital menciona a existência do memorial descritivo, porém este documento não consta da documentação encaminhada pela PMI.

A ausência do memorial descritivo contraria o disposto no art.6º,IX,f, no art.7º,§2º,II e no art.40,§2º,II da Lei 8.666/93, por se tratar de elemento necessário e suficiente para caracterizar a obra ou serviço de engenharia.

Além deste documento, verificou-se a ausência dos critérios de medição e pagamento, que definem a forma como serão medidos e pagos todos os serviços.

Por exemplo, verificou-se que o item 103 (Poste a instalar) da planilha, referente à instalação dos 94 (noventa e quatro) postes relacionados nos itens 108 a 114 desta planilha, deixa dúvida quanto ao que está sendo considerado, se somente a instalação dos postes ou se inclui também os demais itens como pinos, parafusos, suportes, luminárias, etc.

Daí a importância da demonstração das composições de preços unitários mencionada no item 3.1, que pode esclarecer o que foi considerado em cada um dos preços unitários constantes da planilha.

O item 16.7 – Anexo IX do edital mencionou a existência de planta/croqui, sem se referir à existência do projeto, sendo que na documentação enviada consta apenas um croqui conforme peça52-fl.39 e 40

No entanto, verificou-se que a PMI realizou uma cotação de preço com 03 (três) empresas para elaboração de projeto, tendo a empresa P.H.R do Nascimento Fernandes – ME oferecido o melhor preço de R\$7.100,00 (peça 38-fl.88), recebendo o valor líquido de R\$6.887,00 em 29/05/2018 (peça38-fl.87)

Entende-se que a Administração Municipal não apresentou o devido processo licitatório para realização do projeto, contrariando o art. 2º da Lei 8.666/93.

Verificou-se ainda que a PMI realizou também uma cotação de preço com 03 (três) empresas para elaboração da planta de georeferenciamento, tendo o fornecedor Wenderson Alan de Souza oferecido o melhor preço de R\$4.500,00 (peça 38-fl.72), sendo emitida uma ordem de serviço datada de 30/10/2018, porém sem comprovação de pagamento, conforme documentação constante dos autos.

Ressalta-se que o georeferenciamento trata-se de um registro, não voltado apenas para a propriedade rural, servindo para definir os limites da propriedade na regularização do imóvel em caso de negociações.

O julgamento do TJMG na apelação cível nº 1.0024.14.060512-2/001 publicada em 01/06/2015, decidiu pela necessidade de prévia retificação da matrícula imobiliária de imóvel urbano, mediante a utilização do georeferenciamento, para posterior registro de escritura pública de compra e venda.

Da mesma forma, entende-se que a Administração Municipal não apresentou o devido processo licitatório para realização da planta de georeferenciamento, contrariando o art. 2º da Lei 8.666/93.

3.5 - Quanto ao item 2.5

Verificou-se que a Administração Municipal firmou contrato com a empresa Jadel (peça56-fls.2 a 18) em 12/09/2018, cujo prazo foi de 120 dias, emitiu a autorização de início em 18/09/2018 (peça56-fl.26), o que teoricamente previa a conclusão em 18/01/2019, tendo realizado 05 termos aditivos conforme relacionados a seguir:

- 1º TA, datado de 18/01/19, prorrogando o contrato até 15/05/2019, cuja justificativa foi a falta da licença ambiental;
- 2º TA, datado de 13/05/2019, prorrogando o contrato até 14/11/2019, cuja justificativa foi a falta da licença ambiental;
- 3º TA, datado de 12/11/2019, prorrogando o contrato até 12/05/2020, cuja justificativa foi a impossibilidade de conclusão da obra no prazo devido a prazos para desligamento da rede existente pela CEMIG;
- 4º TA, datado de 21/02/2020, no valor de R\$41.972,63, cuja justificativa foi o atendimento ao Parque de Eventos, por considerar mais viável que a realização de novo processo licitatório;
- 5º TA, cuja documentação apresentada não permite visualizar a data, no valor de R\$24.383,42, cuja justificativa foi a continuidade da rua G (João Bosco).

O 1º e 2º TA tiveram como justificativa a falta da licença ambiental para início dos serviços que deveria ocorrer em 18/09/2018.

Verificou-se que a Licença Ambiental é datada de 27/05/2019 (Peça 2-fl.458), de modo que o 2º TA, datado 13/05/2019, foi firmado apenas 14 dias antes da concessão da licença ambiental e o 3º TA prorrogou ainda mais o contrato até 12/05/2020.

De acordo com a 1ª medição (peça2-fl.461), a obra foi iniciada em 01/08/2019, portanto quase 01 (um) ano após a previsão de início.

Entende-se que as duas prorrogações devidas à falta da licença ambiental se devem à deficiência na programação da obra por parte da Administração Municipal, tendo em vista que o processo licitatório só deveria ter sido autorizado após a constatação da existência de todos os documentos necessários para a sua realização, como acontece por exemplo no caso dos projetos, contrariando o art.8º da Lei 8.666/93.

Com relação ao 3º TA prorrogando a obra por mais 06 (seis) meses, entende-se não existir documentação que justifique a alegação apresentada pela PMI.

Com relação ao 4º TA, a sua justificativa foi o atendimento ao Parque de Eventos, por considerar mais viável que a realização de novo processo licitatório, o que entende-se tratar de irregularidade, tendo em vista que o objeto da licitação contemplou apenas a execução da extensão de redes e iluminação pública no Loteamento Tancredo Neves.

Em relação ao 5º TA que prevê um acréscimo de R\$24.383,42, devido à ausência do projeto básico, não é possível identificar se a rua G (João Bosco) pertence ao loteamento Tancredo Neves.

3.6 - Quanto ao item 2.6

A análise quanto ao pagamento antecipado poderá ser realizada após o recebimento da documentação relacionada na proposta de encaminhamento constante deste relatório.

Quanto às medições constantes dos autos e passíveis de análise, verificou-se que na 1ª medição (peça49-fls.1 a 4) não consta assinatura da Prefeita Nívea Maria de Oliveira e do Sr. João Bosco Lima, Secretário Municipal de Obras, supostamente os responsáveis pela fiscalização.

Na 2ª medição (peça49-fls.5 a 8), também não consta assinatura da Prefeita e do Secretário de Obras, entretanto nesta mesma medição de peça32-fls.9 a 12, consta a assinatura de ambos.

Na 3ª medição (peça34-fl.21 a 27), apesar de não constar assinatura da Prefeita e do Secretário de Obras, existe um relatório de medição da empresa JM Assessoria Serviços e Construções Ltda, datado de 19/11/2019 e assinado pelo Eng. Romilson Fonseca Ruas (peça34-fls.12 a 20), porém não consta dos autos documento firmado para desempenho da função, assim como pagamento realizado à empresa para prestação do serviço.

Na 4ª medição (peça37-fls.9 a 12), não consta assinatura da Prefeita e do Secretário de Obras.

Conforme descrito no item 3.2, a documentação referente à 5ª medição não foi localizada nos autos.

Na 6ª medição (peça44-fls.4 a 7), consta a assinatura da Prefeita e do Secretário de Obras.

Na 7ª medição (peça39-fl.12 a 15), consta a assinatura da Prefeita e do Secretário de Obras, além do relatório da empresa JM Assessoria Serviços e Construções Ltda, datado de 03/03/2020, também assinado pelo Eng. Romilson Fonseca Ruas (peça39-fls.17 a 23), considerando concluída a obra, entretanto não foi localizado nos autos os termos de recebimento provisório e definitivo previstos no art.73, I, “a” e “b”, da Lei 8.666/93.

Conforme descrito, os relatórios emitidos pela empresa JM e presentes nos autos só se referem à 3ª e 7ª medição.

Verificou-se não constar dos autos a designação formal do Sr. João Bosco Lima, como responsável pelo acompanhamento e fiscalização da obra, contrariando o art.67 da Lei 8.666/93, o art.1º, atividade 12, da Resolução CONFEA nº 218/73 e o art. 5º, II, da Instrução Normativa nº 09/2003 do TCEMG.

Ressalta-se que a conclusão do relatório final da sindicância administrativa nº 001/2020 recomendou que, em futuras obras de eletrificação, o Município de Itacarambi contrate engenheiro com formação específica na área para acompanhar todo o procedimento e orientar a Comissão de Licitação, afim de evitar novas controvérsias.

3.7 - Quanto ao item 2.7

Este assunto foi abordado na análise do item 3.5.

3.8 Conclusão

Diante das análises realizadas, entende-se que há necessidade de diligência junto à Administração Municipal para complementação da instrução processual.

4 Proposta de encaminhamento

Entende-se pela necessidade de encaminhamento a este Tribunal dos seguintes elementos por parte da Administração Municipal:

- Planilha demonstrativa de todas as medições realizadas relacionando os respectivos valores, data e período de sua realização e correspondentes notas de empenho, notas fiscais e comprovantes de pagamento, anexando cópias dos referidos documentos;
- Processos licitatórios referentes à elaboração do projeto básico e da planta de georeferenciamento;
- Projeto básico, memorial descritivo, critérios de medição e pagamento e planta de georeferenciamento do loteamento Tancredo Neves;

- Designação formal do responsável pelo acompanhamento da obra;
- Documentação/Contrato firmado com a JM Assessoria Serviços e Construções Ltda e respectivos documentos relativos aos pagamentos;
- Diários de obra e termos de recebimento provisório e definitivo;
- 5º TA completo, visto que a documentação enviada encontra-se incompleta;
- Projetos referentes à execução das obras no Parque de Eventos e continuidade da rua G (João Bosco) com respectivas medições e pagamentos;
- Documentação comprobatória referente à justificativa apresentada para prorrogação do prazo previsto no 3º TA.

À consideração superior.

CFOSE/DFME, 04 de abril de 2023.

Alberto Magalhães Fonseca

Analista de Controle Externo

TC 2511-6