

Processos: 1084699 e 1084700

Natureza: RECURSOS ORDINÁRIOS

Recorrentes: Fernando Lúcio Ferreira Donzeles (RO 1084699) e Levindo Tarciso Dias (RO 1084700)

Órgão: Prefeitura Municipal de Além Paraíba

Processo referente: Auditoria n. 965795

Procuradores: Marcos Wellington de Castro Tito, OAB/MG 20.413; Marcos Queiroga de Castro Tito, OAB/MG 102.903; Fernando Silva Ferreira, OAB/MG 25.015; Alex Fernandes Leite Lira Gomes, OAB/MG 168.771; Alexandre Ferreira da Cruz, OAB/MG 154.788; Ana Cristina Linhares Sad, OAB/MG 60.053; Fernando Camargo Reis, OAB/MG 164.763; Flávio Couto Bernardes, OAB/MG 63.291; Maria Juliana Fonseca Bernardes, OAB/MG 69.865; Rafael dos Santos Queiroz, OAB/MG 103.637; Ricardo Assis Alves Dutra, OAB/MG 82.621; Sérgio Ruy David Polimeno Valente, OAB/MG 128.041

MPTC: Procuradora Sara Meinberg

RELATOR: CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO

TRIBUNAL PLENO – 15/3/2023

RECURSOS ORDINÁRIOS. LICITAÇÃO. PRELIMINAR. ADMISSIBILIDADE. CONHECIMENTO. MÉRITO. CONTRATO ADMINISTRATIVO. ALTERAÇÃO CONTRATUAL. AUSÊNCIA DE FORMALIZAÇÃO POR TERMO ADITIVO. ERRO GROSSEIRO. NEGLIGÊNCIA. IRREGULARIDADE. MULTA. SERVIÇOS EXECUTADOS. VALORES JUSTIFICADOS. AUSÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO. VALORES NÃO JUSTIFICADOS. DANO AO ERÁRIO CONFIGURADO. PROVIMENTO PARCIAL. REDUÇÃO DO RESSARCIMENTO. MANUTENÇÃO DA MULTA.

1. O agente público, ao deixar de promover a devida formalização de alterações contratuais, com os correspondentes termos aditivos, incorre em erro grave com culpa na modalidade negligência, devendo sofrer sanção de multa.
2. Comprovada a execução de serviços em razão de alterações contratuais exigidas pela Administração, com valores pagos devidamente justificados, serviços dos quais a Administração se beneficiou, não há que se falar em dano ao erário, apesar da ausência de formalização por termo aditivo, irregularidade que se resolve pela aplicação de multa.
3. Pagamentos realizados sem a devida comprovação dos serviços executados devem ser ressarcidos ao erário por configurarem dano ao erário.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal Pleno, na conformidade da Ata de Julgamento, das Notas Taquigráficas e diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

- I) conhecer dos Recursos Ordinários, preliminarmente, por unanimidade, com fundamento no disposto nos arts. 325, I, 334 e 335 do RITCMG;

- II) dar provimento parcial aos Recursos Ordinários, no mérito, por maioria, para reduzir a condenação por ressarcimento em razão de dano ao erário para R\$ 30.831,96 (trinta mil oitocentos e trinta e um reais e noventa e seis centavos), mantendo-se, por unanimidade, as multas aplicadas;
- III) determinar a intimação dos recorrentes e de seus procuradores;
- IV) determinar, transitada em julgado a decisão e findos os procedimentos pertinentes, o arquivamento dos autos, nos termos do art. 176, I, regimental.

Votaram o Conselheiro em exercício Adonias Monteiro, o Conselheiro Wanderley Ávila, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão e o Conselheiro Gilberto Diniz. O Conselheiro Substituto Hamilton Coelho, apenas na preliminar. O Conselheiro Mauri Torres e o Conselheiro Substituto Telmo Passareli, apenas no mérito. Vencidos, parcialmente, no mérito, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão e o Conselheiro Mauri Torres. Declarada a suspeição do Conselheiro José Alves Viana.

Presente à sessão o Subprocurador-Geral Daniel de Carvalho Guimarães.

Plenário Governador Milton Campos, 15 de março de 2023.

GILBERTO DINIZ
Presidente

DURVAL ÂNGELO
Relator

(assinado digitalmente)



NOTAS TAQUIGRÁFICAS
TRIBUNAL PLENO – 6/7/2022

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

I – RELATÓRIO

Trata-se de recursos ordinários interpostos por Fernando Lúcio Ferreira Donzeles (RO 1.084.699) e Levindo Tarciso Dias (RO 1.084.700), respectivamente, Prefeito e Secretário de Obras e Serviços Públicos de Além Paraíba, em face de decisão prolatada pela Primeira Câmara, em sessão do dia 11/02/2020, nos autos do Processo de Auditoria n. 965.795, cujo acórdão, peça n. 21 do SGAP daqueles autos, foi exarado nos seguintes termos:

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por unanimidade, diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

I) julgar irregulares os atos fiscalizados ensejadores de dano ao erário em razão da ausência de comprovação da realização dos serviços, conforme exposto na fundamentação dessa decisão;

II) determinar a devolução ao erário municipal do valor histórico de R\$219.000,00 (duzentos e dezenove mil reais), a ser devidamente atualizado, pelos Srs. Fernando Lúcio Ferreira Donzeles, Prefeito Municipal de Além Paraíba à época; Levindo Tarciso Dias, Secretário Municipal de Obras e Serviços Públicos de Além Paraíba à época; e Marco Antônio Bastos Torquato, representante da TOR4 Comércio Distribuidora e Engenharia LTDA.;

III) aplicar multa individual aos Srs. Fernando Lúcio Ferreira Donzeles e Levindo Tarciso Dias no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), em face das irregularidades subsistentes, nos termos do art. 86 da Lei Complementar 102/2008;

IV) recomendar ao atual gestor da Secretaria de Estado de Saúde que efetue o repasse ao município do valor remanescente pactuado necessário à conclusão das obras;

V) recomendar ao atual gestor municipal que atente para as medidas necessárias à preservação e conservação da obra do Hospital Regional e envide esforços para garantir o recebimento do restante do repasse pactuado junto à SES, objetivando a conclusão desse estabelecimento e da Unidade Básica de Saúde da Jaqueira;

VI) determinar a intimação dos responsáveis pelo ressarcimento, por via postal para, no prazo de 30 (trinta) dias, contado da ciência da decisão, na forma prevista no art. 168 deste Regimento, efetuem e comprovem o recolhimento dos valores devidos, nos termos da Resolução 13/13;

VII) determinar a intimação dos Secretários de Estado de Saúde à época e dos procuradores, pelo DOC, e do atual prefeito de Além Paraíba, assim como do atual Secretário de Estado de Saúde, por via postal, para que tomem conhecimento desta decisão.

VIII) determinar que a diretoria técnica monitore a execução da obra de construção do Hospital Regional de Além Paraíba e da Unidade Básica de Saúde da Jaqueira, nos termos do art. 291, II, parágrafo único do RITCEMG.

IX) determinar, transitada em julgado a decisão e promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, o arquivamento dos autos.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Durval Ângelo e o Conselheiro Substituto Hamilton Coelho. Declarada a suspeição do Conselheiro José Alves Viana.

Presente à sessão a Procuradora Sara Meinberg.

Foram apresentadas razões recursais às fls. 01 a 19 da peça n. 03 do SGAP dos autos do RO 1.084.699 e às fls. 01 a 19 da peça n. 03 do SGAP dos autos do RO 1.084.700.

Os dois recursos são patrocinados pelos mesmos procuradores, de forma que, do cotejo das duas peças recursais, se verifica que trazem as mesmas razões. Razões essas, inclusive, que já haviam sido alegadas quando da apresentação da defesa do ora recorrente, Sr. Levindo Tarciso Dias, no Processo de Auditoria n. 965.795 (fls. 126 a 139 da peça n. 26 do SGAP daqueles autos), bem como do também ora recorrente, Sr. Fernando Lúcio Ferreira Donzeles (fls. 201 a 214 da peça n. 27 do SGAP daqueles autos).

Em apertada síntese, os recorrentes iniciam suas razões discorrendo sobre a cronologia dos fatos relativos ao Convênio firmado entre a Prefeitura de Além Paraíba e a Secretaria Estadual de Saúde para o repasse de R\$ 392.000,00 (trezentos e noventa e dois mil reais), tendo por objeto a elaboração de projetos arquitetônico e complementares de um Hospital Regional, para, em seguida, alegarem ausência de má-fé e inexistência de dano ao erário e, por fim, discorrerem sobre a razoabilidade do convênio à luz dos princípios (finalidade objetiva, economicidade, responsabilidade, racionalidade, proporcionalidade, legalidade, legitimidade e discricionariedade) apresentando julgados do Tribunal de Justiça e desta Corte.

Ao final requerem que os recursos sejam conhecidos e que suas razões sejam acolhidas para reconsiderar o acórdão recorrido, em seus itens II e III, cancelando a condenação por dano ao erário e as multas impostas.

A unidade técnica apresentou suas análises à peça n. 05 do SGAP do RO 1.084.699 e à peça n. 05 do SGAP do RO 1.084.700, se manifestando em ambos os recursos pela improcedência das alegações, entendendo que as razões apresentadas não trouxeram elementos capazes de modificar a decisão recorrida, não logrando êxito em demonstrar a inocorrência do dano pelo qual foram condenados, os recorrentes, à recomposição do erário.

O Ministério Público, à peça n. 08 do SGAP do RO 1.084.699 e à peça n. 08 do SGAP do RO 1.084.700, acompanhando a conclusão da unidade técnica, que tornou fundamento de seus pareceres, opinou pelo conhecimento e não provimento dos recursos.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.1 - Preliminar de Admissibilidade

As partes são legítimas, os recursos são próprios e tempestivos e, ainda, não constituem renovação de recursos anteriores, consoante se extrai das certidões passadas pela Secretaria do Pleno, fl. 22 da peça n. 03 do SGAP dos autos do RO 1.084.699 e fl. 22 da peça n. 03 do SGAP dos autos do RO 1.084.700, motivo pelo qual conheço dos presentes recursos ordinários, com fundamento no disposto nos arts. 325, I, 334 e 335 do RITCMG.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO ADONIAS MONTEIRO:

Conheço.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Com o Relator.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Com o Relator.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

Com o Relator.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Com o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

ADMITIDO O RECURSO COM A SUSPEIÇÃO DO CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

II.2 - Mérito

A condenação ao ressarcimento por dano ao erário no valor R\$ 219.000,00 (duzentos e dezenove mil reais) e a aplicação de multa individual no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) aos recorrentes teve por fundamento irregularidade por ausência de comprovação da realização de serviços na contratação de projetos para construção de um hospital regional.

Entendeu-se, na linha apurada pela equipe de auditoria, que o contrato 030/2013, firmado com a empresa TOR4 Comércio Distribuidora e Engenharia LTDA., em decorrência de licitação realizada para operacionalizar o Convênio SES n. 1.548/2012, foi integralmente pago, não tendo se verificado a supressão, por termo aditivo, do item 2 da tabela de serviços inicialmente contratados, relativo a projetos complementares hidráulico, elétrico e estrutural para área de 18.000,00 m², cuja execução não foi comprovada.

No item 2.1.3 do corpo do voto condutor do acórdão recorrido, a questão foi detalhadamente abordada, nos termos que se segue:

2.1.3 – Contratação de empresa para desenvolvimento de projeto básico de arquitetura e urbanismo e projetos complementares do Hospital Regional de Além Paraíba, em 04 pavimentos com 18.000m², com 170 leitos (Convênio SES n. 1.548, de 02/07/12)

A respeito desse item, a unidade inspetora verificou, inicialmente, que ocorreram pagamentos indevidos em razão das irregularidades nas liquidações das despesas, que não tiveram comprovadas a execução dos serviços.

Constatou, ainda, que os serviços comprovadamente efetuados somaram R\$185.926,09, sendo que o valor pago, de acordo com as NF emitidas e do Razão por Contas Bancárias foi de R\$430.450,00, gerando uma diferença de R\$244.523,91 entre o valor pago e o valor referente ao efetivamente executado.

Por fim, observou que a Secretaria Municipal de Obras e Serviços emitiu um Termo de Liquidação de Empenho para cada pagamento realizado e assinados pelo Secretário e neste ínterim, considerou responsáveis pelos apontamentos os Srs. Levindo Tarciso Dias, Fernando Lúcio Ferreira Donzeles e Marco Antônio Bastos Torquato.

Em defesa, o Sr. Levindo Tarciso Dias aduziu que o contrato 030/2013, de 25/02/13 foi firmado com a empresa TOR4, no valor de R\$390.000,00, objetivando a execução, em 30 dias, do projeto de construção de um prédio hospitalar para 170 leitos e uma área de 18.000m² e que em 04/03/12 foi formalizado um TA alterando o prazo do contrato de 30 para 12 meses, a partir da OS- Ordem de Serviço, em 11/03/13.

Ato contínuo, se justificou alegando que isto se deu em razão da incompatibilidade do prazo inicial em decorrência da necessidade de tramitação e aprovação na SES, na Vigilância Sanitária e para o atendimento às adaptações e modificações exigidas pelos Órgãos Estaduais.

Informou que o referido projeto foi apreciado pela Divisão de Infraestrutura e da Superintendência de Planejamento e Finanças da SES e foi considerado superdimensionado, especialmente diante da previsão dos recursos financeiros que poderiam ser alocados.

Diante disto, esclareceu que a TOR4 elaborou um segundo projeto com área de 11.639 m², que não foi aprovado pela SES, o que ocasionou novas adequações e reduções, conforme solicitações da SES e Vigilância Sanitária-VISA, adequando-o aos recursos disponíveis pelo Estado na construção do hospital, sendo, portanto, feito um terceiro projeto aprovado com 01 pavimento e área de 6.917 m².

Neste contexto, foi alterado o número de leitos para aproximadamente 100 e exigidos projetos topográficos, de gases medicinais e ar condicionado, executados sem ônus para a administração e que a SES aprovou em 06/08/14, sem restrições, a prestação de contas de convênio n. 1.548, de elaboração dos projetos acrescido de projetos complementares.

Ressaltou que não houve planejamento para a contratação do objeto, porque primeiramente se faz o levantamento das necessidades e o desenvolvimento dos projetos para depois fazer o levantamento de custos.

Finalmente, pontuou que ocorreu somente ausência de ajustes no contrato e falhas formais, não causando nenhum prejuízo aos recursos públicos, concluindo que “os atos emanados do Prefeito Municipal de Além Paraíba e pelo Secretário de Obras do Município foram legais e legítimos diante da falta de repasses dos recursos oriundos da SES/MG para construção e finalização das obras do Hospital”.

O Sr. Fernando Lúcio Ferreira Donzeles apresentou defesa idêntica à do Sr. Levindo Tarciso Dias, acrescentando, apenas, pranchas de 01/15 a 15/15 - projeto arquitetônico do Hospital Regional de Além Paraíba e assinado pelo responsável técnico, arquiteto e urbanista, Sr. Renato da Silva Amarante, com “carimbos” do Governo do Estado, SES e Subsecretaria de Inovação e Logística, Superintendência de Gestão e Diretoria de Gestão da Rede Física.

Já o Sr. Marco Antônio Bastos Torquato apresentou CD e informou que vários projetos arquitetônicos foram elaborados: o primeiro, com área de 18.000m²; o segundo, com 11.000m²; o terceiro, com 6.917,8 m² e o quarto com 8.000m², diante as exigências da Vigilância Sanitária.

Após, destacou que “o contrato foi executado tendo por objetivo alcançar a finalidade do objeto, em que pese as alterações exigidas pela: Secretaria Estadual de Saúde, Vigilância Sanitária, Superintendência de Planejamento e Finanças e Comissão da Secretaria Municipal de Saúde, cumprindo assim a execução contratual em estrita observância ao objeto contratado.”

Salientou ainda que a prestação de contas foi devidamente aprovada pela SES e ressaltou o conteúdo do CD, a saber: prestação de Contas; projeto de março/2013 com área de 18.000 m²; projeto arquitetônico, pranchas 01 a 15/15, detalhamentos, pranchas de 01 a 07 e maquete eletrônica; projeto de maio/2013 com área de 11.639 m²: planta geral; projeto de julho/2013 com área de 6.403 m²: situação e cobertura e, por fim, projeto de setembro/2013

com área de 6.917 m²: projetos de situação, layout, fachada, baixas de alvenaria e complementares: ar condicionado, armadura, energia, esgoto, gases, hidráulico, LMs, planilhas, pluvial, projetos abril de 2014 (formas da cobertura, fundação, locação das estacas e estrutura), sondagem e terraplenagem.

Em reexame, a unidade técnica pontuou que a planilha orçamentária detalhada, apresentada pela empresa TOR4, para o objeto do PL 175/2012-TP 050/2013, referente à contratação de empresa para desenvolvimento de projeto básico de arquitetura e urbanismo e projetos complementares do Hospital Regional de Além paraíba, em 04 pavimentos com 18.000 m², 170 leitos (Convênio SES n. 1548, de 02/07/12) foi dividida da seguinte maneira:

Item	Descrição	Valor Total (R\$)
1	Projeto Básico de Arquitetura	171.000,00
2	Projetos Complementares	
2.1	Projeto Hídrico	63.000,00
2.2	Projeto Elétrico	103.500,00
2.3	Projetos Estruturais	52.500,00
	TOTAL:	390.000,00

Diante disto, esclareceu que a empresa executou o item 1, Projeto Básico de Arquitetura, cuja área foi de 18.000m², totalizando R\$171.000,00, constando junto a esta medição o termo de Recebimento Provisório e Parcial, de 11/04/2013 e a comunicação da empresa TOR4 em 11/04/2013, confirmando entrega dos documentos referentes à 1ª etapa do objeto contratual.

O estudo técnico apontou, ainda, que, em decorrência da falta de repasse dos recursos financeiros da SES, o projeto original da área de 18.000 m² que correspondia a R\$390.000,00, foi considerado superdimensionado.

Evidenciou que para a nova área de 6.917,81 m², foram elaborados projetos de: situação, layout, fachada, plantas baixas de alvenaria e complementares: ar condicionado, armadura, energia, esgoto, gases, hidráulico, LMs, planilhas, pluvial, projetos abril de 2014 (formas da cobertura, fundação, locação das estacas e estrutura), sondagem, terraplenagem; e ainda, para as não aprovadas de 11.639 m², no qual elaborou-se a planta geral e, para a outra área de 6.403 m², projetos de situação e cobertura, o que comprovou o retrabalho da empresa contratada nas 04 versões de projetos.

Em virtude disto, foi efetuado o Termo Aditivo de serviço e valor, datado de 21/02/2014, apresentando apenas os valores do item 1, Projeto de Arquitetura, para a versão com área de 6.917,81 m², no total de R\$40.950,00 (com os mesmos subitens da planilha original).

O órgão técnico questionou o fato de os demais itens da planilha original não terem sido reavaliados para a nova área e apontou que os defendentes trouxeram documentação que comprovou a execução das 04 versões de projetos elaborados pela empresa TOR4 e que através da medição 1, as NF e Razão, restou demonstrada a execução e pagamento do item 1 da planilha original –Projeto Básico de Arquitetura (objeto com área de 18.000m²), no valor de R\$171.000,00.

Afirmou que não consta nos autos documentação referente à planilha orçamentária e medições destes outros projetos, restando ausente a medição do TA de serviços, no valor de R\$40.950,00, não havendo prova de que o valor restante pago, conforme as NFs e Razão, está de acordo com o que foi executado.

Ao final, concluiu que após a análise do Anexo VI- Relação de pagamentos, do valor de R\$430.950,00, o efetivamente comprovado foi R\$ 171.000,00 pela medição 1 e projetos

enviados e R\$40.950,00, pela planilha e projetos enviados relativos ao TA, totalizando R\$211.950,00 e constatando, portanto, pagamento indevido de R\$219.000,00.

Posteriormente, o Sr. Fernando Lúcio Ferreira Donzeles trouxe documentação em que alegou que em função da adequação de projetos complementares às novas dimensões da obra, que passou a ser de 6.917 m², os custos alcançaram a monta de R\$258.414,26 e apresentou cálculos em relação a projetos, apresentando o valor de R\$213.414,26 e estimou em R\$45.000,00 a realização de outros projetos.

Em nova análise, o órgão técnico ressaltou que os argumentos apresentados pelo interessado não foram acompanhados de documentação, seja planilha orçamentária ou com medições que demonstrassem a regularidade da contratação e execução ou do recebimento e pagamento dos valores trazidos.

Ainda, a Procuradoria Municipal de Além Paraíba informou que em relação a este apontamento, foi acionada judicialmente pela licitante contratada, RDR Engenharia LTDA, para execução das obras propriamente ditas, mediante ação de cobrança no importe de R\$1.832.633,93, o que, de acordo com a análise técnica, não altera o relatório de engenharia, relativo aos projetos, restando confirmado, portanto, o prejuízo de R\$219.000,00 aos cofres públicos.

Assim, tendo em vista que houve pagamento à empresa de todo o valor inicialmente contratado, não levando em consideração, na elaboração do Termo Aditivo, a supressão do item 2, relativo a projetos complementares hidráulico, elétrico e estrutural para a área de 18.000m², corroboro o entendimento técnico e ministerial e considero irregular o pagamento da quantia de R\$ 219.000,00,

Neste contexto, determino aplicação de multa individual aos Srs. Fernando Lúcio Ferreira Donzeles, Prefeito de Além Paraíba à época e Levindo Tarciso Dias, Secretário de Obras e Serviço Público à época, no valor de R\$ 5.000,00 a cada um, devido ao dano causado ao erário, nos termos do art. 86 da Lei Complementar 102/2008.

Ponto crucial apresentado nas razões recursais diz respeito à forma como os fatos foram tratados no acórdão recorrido e à forma como os recorrentes os enxergam.

Incontroverso nos autos e sobejamente demonstrado pelo histórico de ocorrências repetidamente apresentado pelos defendentes, pela Unidade Técnica, pelo Ministério Público e pelo conselheiro relator do voto condutor do acórdão, os fatos indicam que: 1) dos projetos objeto do contrato inicial, foi apresentado o projeto arquitetônico e não o foram os projetos complementares hidráulico, elétrico e estrutural, para a área inicialmente prevista de 18.000,00 m²; 2) em razão de exigências da Secretaria Estadual de Saúde - SES, com a finalidade de adequação do projeto à disponibilidade financeira para o convênio que seria firmado em seguida, objetivando a execução da obra objeto do projeto, ou seja, a construção do hospital, e, ainda, de exigências da Vigilância Sanitária – VISA, foram elaborados e submetidos à apreciação destes órgãos novos projetos, com sucessivas reduções de áreas, até que se chegasse a um projeto factível dentro das possibilidades financeiras; 3) em resumo, foram apresentados novos projetos arquitetônicos para o hospital, com áreas de 11.639,00 m², 6.403,00 m², e, por fim, o projeto que veio a ser aprovado, com área de 6.917,81 m², para o qual foram apresentados, além do projeto arquitetônico, os demais projetos complementares; 4) de maneira menos pormenorizada nos autos, há, ainda, conforme citação da empresa contratada em sua defesa no processo principal, a elaboração de um último projeto de 8.000,00 m²; 5) houve a aprovação do convênio por parte da SES; 6) houve o pagamento dos R\$ 390.000,00 (trezentos e noventa mil reais) inicialmente contratados acrescidos de R\$ 40.950,00 (quarenta mil, novecentos e cinquenta reais) aditados, totalizando 430.950,00 (quatrocentos e trinta mil, novecentos e cinquenta reais); 7) Não houve a devida formalização das alterações quantitativas do objeto, à exceção do Segundo Termo Aditivo que incluiu no item 1 da tabela de preços e

serviços, relativo aos projetos arquitetônicos com área de 6.917,81 m² e valor de R\$ 40.950,00 (quarenta mil, novecentos e cinquenta reais), cujos custos unitários foram inferiores aos custos unitários contratados.

Com estes fatos entendeu-se, no acórdão recorrido, no sentido da conclusão da Unidade Técnica, corroborada pelo Ministério Público, que apenas estariam devidamente formalizados os pagamentos relativos aos primeiros projetos arquitetônicos para a área de 18.000,00 m², no valor de R\$ 171.000,00 (cento e setenta e um mil reais) e aos últimos projetos arquitetônicos, para a área de 6.917,81 m² e valor de R\$ 40.950,00 (quarenta mil, novecentos e cinquenta reais), totalizando R\$ 211.950,00 (duzentos e onze mil, novecentos e cinquenta reais) dos 430.950,00 (quatrocentos e trinta mil, novecentos e cinquenta reais), de forma que, para o pagamentos dos R\$ 219.000,00 (duzentos e dezenove mil) restantes, não haveria a comprovação de execução de serviços que o justificasse, motivo pelo qual foi considerado como dano ao erário. Não foram considerados os demais serviços sobre os quais não há controvérsia nos autos quanto à sua execução, quais sejam, os projetos arquitetônicos com áreas de 11.639,00 m², 6.403,00 m² e os projetos complementares dos projetos arquitetônicos aditados, para a área de 6.917,81 m², ou, eventualmente, até mesmo o projeto de 8.000,00 m² citado pela defesa da empresa contratada.

Justamente quanto a este último ponto está a divergência na interpretação dos fatos pelos recorrentes. A tese que sustentam é a de que não houve dano ao erário, mas falha na formalização dos fatos. Dos seguintes excertos das idênticas peças recursais apresentadas em ambos os recursos, extrai-se, a meu ver, síntese da tese dos recorrentes:

13. A SES aprovou a prestação de contas do convênio de elaboração dos projetos sem restrição, conforme documento em anexo. Assim, não houve qualquer prejuízo ao Município de Além Paraíba, já que o projeto foi feito em várias versões, e acrescido de projetos complementares de modo a possibilitar a assinatura do convênio de construção do Hospital.

(...)

21. Ressaltamos que, dentre os ajustes mencionados, solicitados pela SES/MG e VISA/MG, houve a redução do projeto para a devida adequação aos recursos disponíveis pelo Estado para a construção do novo hospital, trajetória inversa daquela que deveria ser a prática legal de engenharia, ou seja, levantamento das necessidades e desenvolvimento dos projetos para o posterior levantamento de custos. Nesse caso, a “rota” foi feita em outro sentido e o Município acatou a decisão do Estado visto nos permitimos entender que, o que estava sendo proposto era o correto.

(...)

27. Assim sendo, mediante exame no referido relatório formulado pelos respeitáveis Analistas do Tribunal de Contas do Estado, podemos concluir que, no vertente caso, houve somente ausência de ajustes no contrato e o que se aponta em desfavor do defendente são falhas meramente formais e facilmente compreensíveis e não tendo trazido nenhum prejuízo com os recursos públicos.

Tanto a Unidade Técnica quanto o Ministério Público manifestaram-se pela manutenção do acórdão recorrido, tendo o *Parquet* adotado os fundamentos da Unidade Técnica que, por sua vez, praticamente ratificou a manifestação que fizera no processo principal, até mesmo porque, as razões recursais, também, foram feitas sobre a mesma base que havia sido feita a defesa.

Me parece estarmos diante do clássico conflito entre forma e conteúdo e, não obstante a inegável importância que se deva dar à forma, especialmente em se tratando de contas públicas, ao conteúdo, também, se deve dispensar a mesma importância, não sendo razoável simplesmente desconsiderá-lo ou negá-lo quando não acompanhado da devida formalização.

Neste sentido, entendo haver parcial razão na argumentação dos recorrentes, e proponho solução diversa daquela adotada no acórdão recorrido.

O primeiro ponto que reitero, como já destacado, é que os fatos relativos aos diversos projetos apresentados e, à falta de formalização de alguns deles, são incontroversos nos autos. A Unidade Técnica, em seu reexame, fls. 363 a 378v da peça n. 28 do SGAP do Processo de Auditoria n. 965.795, após apresentação das defesas no processo principal, já chamava atenção para a questão:

2.54. Para a área inicialmente prevista de 18.000 m², licitada e contratada por R\$ 390.000,00 foi elaborado apenas os projetos arquitetônicos;

2.55. Para a nova área de 6.917,81 m², objeto do TA com o valor de R\$ 40.950,00, foram elaborados os projetos de: situação, layout, fachada, plantas baixas de alvenaria e complementares: ar condicionado, armadura, energia, esgoto, gases, hidráulico, LMs, planilhas, pluvial, projetos abril de 2014 (formas de cobertura, fundação, locação das estacas e estrutura), sondagem, terraplanagem;

2.56. Para uma área informada de 11.639,00 m² foi elaborado a planta geral;

2.57. E para a outra área informada de 6.403,00 m² foram elaborados os projetos de situação e cobertura;

2.58. Ou seja, realmente houve um retrabalho por parte da empresa contratada, apresentando 04 versões de projetos; (grifei)

Em seguida, após discorrer sobre o Termo Aditivo, que se limitou a incluir a nova área de 6.917,81 m² para o item 1, relativo aos projetos arquitetônicos, sendo omissos quanto aos projetos complementares do item 2, para a mesma área, do item 2, assevera:

2.61. Ou seja, o TA deveria ter levado em conta a supressão do item 2 – Projetos Complementares: hidráulico, elétrico e estrutural para a área de projeto de 18.000 m², no valor de R\$ 219.000,00, não executado. Acrescido ainda o valor deste item 2 – Projetos Complementares para a nova área de 6.917,81 m², os valores para a execução dos demais projetos elaborados com áreas de 11.639 m² e 6.403 m², bem como os valores dos demais projetos complementares executados: topográfico, de gases medicinais, ar condicionado e ventilação.

2.62. Entende este reexame que as defesas trouxeram aos autos a documentação (projetos) necessária a comprovar a execução das 04 versões de projetos elaborados pela empresa TOR4;

2.63. Pela medição 1, NF e Razão foi comprovada a execução e pagamento do item 1 da planilha original – Projeto Básico de Arquitetura (objeto com área de 18.000 m²) no valor de R\$ 171.000,00;

2.64. A execução dos demais projetos, conforme já descrito acima, foi comprovada. Contudo as defesas não trouxeram aos autos as documentações: planilha orçamentária e medições destes outros projetos. Também não foi apresentada a medição do TA de serviços, no valor de R\$ 40.950,00. Ou seja, não há como comprovar se o valor restante pago, de acordo com as NFs e Razão, está de acordo com o executado.

Sobressai da análise da Unidade Técnica, em seu reexame, especialmente e de forma literal no parágrafo 2.61 acima transcrito, que foram realizados serviços sem a devida formalização por meio de termo aditivo.

Apesar disso, a Unidade Técnica, sem apresentar estudos que justificassem o valor relativo aos serviços comprovadamente executados mas não devidamente formalizados, concluiu, como se vê no final do parágrafo 2.64 acima transcrito, que não haveria como comprovar por quais serviços foram pagos os R\$ 219.000,00 (duzentos e dezenove mil reais) restantes, do valor total

pago de R\$ 430.950,00 (quatrocentos e trinta mil, novecentos e cinquenta reais), tirados os R\$ 171.000,00 (cento e setenta e um mil reais) e os R\$ 40.950,00 (quarenta mil, novecentos e cinquenta reais) pagos, respectivamente, pelos projetos arquitetônicos com áreas de 18.000,00 m² e 6.917,81 m².

Após o reexame e o parecer conclusivo do Ministério Público, a defesa do Sr. Fernando Lúcio Ferreira Donzeles, fl. 385 da peça n. 28 do SGAP do Processo de Auditoria n. 965.795, pediu vista dos autos, deferida pelo relator, apresentando, às fls. 390 a 395, mesma peça do SGAP daqueles autos, esclarecimentos nos quais buscou demonstrar que os valores dos serviços comprovadamente executados e que não estavam sendo considerados pela Unidade Técnica por não terem sido devidamente formalizados, eram suficientes para afastar a incidência do dano então apontado. Para tanto, se valeu de planilha de preços subsidiada pelos preços unitários contratados, nos exatos termos em que haviam sido adotados pela Equipe de Auditoria, em planilha de fl. 40 da peça n. 26 do SGAP daqueles autos, e, para serviços não previstos inicialmente, por preços unitários obtidos na tabela da SUDECAP de março/2013 (fls. 396 a 404 da peça 28 do SGAP daqueles autos) e na tabela do SETO de fevereiro de 2015 (fls. 405 a 415 da peça 28 do SGAP daqueles autos).

Ouvida novamente, a Unidade Técnica apresentou sua análise à fl. 479 f/v da peça n. 28 do SGAP do Processo de Auditoria n. 965.795, se atendo, como fizera nas análises anteriores, aos aspectos formais da despesa, deixando de analisar a questão orçamentária, ínsita à engenharia, visto que a execução dos serviços era incontroversa, vejamos:

O Sr. Lúcio Ferreira Donzeles, ex-prefeito de Além Paraíba, alega, que, em função da adequação dos projetos complementares às novas dimensões da obra, qual seja, 6.917 m², os custos para tais adequações totalizaram o valor de R\$ 258.414,26 (duzentos e cinquenta e oito mil, quatrocentos e quatorze reais, vinte e seis centavos).

Apresenta também cálculos em relação a alguns projetos, que resultam no valor de R\$ 213.414,26 (duzentos e treze mil, quatrocentos e quatorze reais e vinte e seis centavos), além de **estimar** em R\$ 45.000,00 (quarenta e cinco mil reais) a realização de outros projetos.

Entretanto, o Defendente não apresentou nenhuma documentação (planilha orçamentária, medições, etc.) demonstrando a regularidade da contratação, execução, recebimento e pagamento desses valores.

Conclusão

Os argumentos apresentados não foram acompanhados dos documentos necessários para demonstrar que a irregularidade apontada por esta Unidade, de pagamento indevido no valor de R\$ 218.500,00, no relatório de fls. 363/378v, está equivocada.

(...)

4 – Conclusão

Isto posto, entende-se que os esclarecimentos e as documentações apresentadas não são suficientes para alterar o apontamento do relatório de engenharia de fls. 363/378-v, permanecendo a irregularidade identificada em relação a Tomada de preços 050/2013, de que não foi comprovado que o pagamento no valor de R\$ 218.500 (Duzentos e dezoito mil e quinhentos reais) está de acordo com o executado.

Após a defesa chamar a atenção para a planilha de fl. 40 da peça 26 do SGAP, anexa ao Relatório de Auditoria, fls. 01 a 38 daqueles autos, pude verificar que, inicialmente, a Equipe de Auditoria não havia tido acesso às plantas arquitetônicas para a área de 18.000,00 m², mas já havia a comprovação para a execução de todos os projetos para a área de 6.917,81 m², tanto os arquitetônicos quanto os complementares, é o que se extrai do relatório à fl. 21:

Dessa forma, com base nos documentos disponibilizados, o que se pode concluir, até o momento, é que ficou demonstrado como efetivamente executado um projeto arquitetônico de 6.917,81 m², com os respectivos projetos complementares.

Dando prosseguimento à análise, a Equipe de Auditoria, após breve explanação sobre o Termo Aditivo n. 02, ressaltou que os valores unitários para os serviços de projetos arquitetônicos aditados não guardavam relação com os valores contratados, estando abaixo destes, e apresentou estudo dos valores correspondentes aos serviços executados, conforme o preço unitário licitado:

Por todo o exposto, pode-se concluir que houve pagamentos indevidos em razão das irregularidades nas liquidações das despesas que não tiveram comprovadas efetivamente a execução dos serviços.

Está demonstrado na tabela anexa às fls. 40 o valor correspondente aos serviços que tiveram sua execução comprovada, que somaram R\$ 185.926,09, considerando-se para tanto os preços pactuados no contrato original.

Confrontando-se esse valor com o valor total dos valores das notas fiscais emitidas (PC-2.5.8, fls. 04, 11, 15 e 19) e (PC-2.5.10, fl. 1), bem como do Razão por Contas Bancárias (PC-2.5.4) que soma R\$ 430.450,00, temos a diferença de R\$ 244.523,91 (= R\$ 430.450,00 – R\$ 185.926,09).

A Equipe de Auditoria também comprovou a execução de projetos de gases medicinais, topografia, ar condicionado e ventilação, entretanto, deixou de considera-los por não fazer parte do escopo original do contrato. Ressaltou que tais serviços não foram pagos.

Vê-se, portanto, que a Equipe de Auditoria, inicialmente, apontou dano ao erário com base em serviços cujas execuções ainda não haviam sido comprovadas.

Curiosamente, após a comprovação da execução dos projetos arquitetônicos de 18.000,00 m², com despesas devidamente documentadas, e dos projetos de 11.639,00 m² (planta geral) e 6.403,00 m² (projetos de situação e cobertura), a Unidade Técnica apresentou nova tese passando a considerar como dano ao erário os serviços que não tiveram suas despesas devidamente formalizadas, o que inclui os projetos complementares executados para a área de 6.917,81 m².

Assim, para o valor total de R\$ 430.450,00 (quatrocentos e trinta mil, quatrocentos e cinquenta reais), foram considerados devidamente demonstrados os valores relativos ao item 1, tanto para o contrato original quanto para o Termo Aditivo n. 02, R\$ 171.000,00 (cento e setenta e um mil reais) e R\$ 40.950,00 (quarenta mil, novecentos e cinquenta reais), restando um dano relativo a valores cujas despesas não foram devidamente documentadas de R\$ 218.500,00 (duzentos e dezoito mil e quinhentos reais).

Na citada planilha de fl. 40 da peça n. 26 do SGAP do Processo de Auditoria n. 965.795 a Equipe de Auditoria chegou aos seguintes valores para os projetos executados para a área de 6.917,81 m²: 1) projeto básico de arquitetura – R\$ 93.424,67 (noventa e três mil, quatrocentos e vinte e quatro reais e sessenta e sete centavos); 2) projetos complementares: 2.1) projeto hidráulico – R\$ 24.212,34 (vinte e quatro mil, duzentos e doze reais e trinta e quatro centavos); 2.2) projeto elétrico – R\$ 48.089,07 (quarenta e oito mil e oitenta e nove reais e sete centavos); e 2.3) projetos estruturais – R\$ 20.200,01 (vinte mil e duzentos reais e um centavo); totalizando R\$ 185.926,09 (cento e oitenta e cinco reais, novecentos e vinte e seis reais e nove centavos).

Destaco, ainda, da instrução processual, a ausência de uma análise detalhada da prestação de contas do Convênio SES n. 1.548/2012 que destinou os R\$ 392.000,00 (trezentos e noventa e dois mil reais) para a contratação de projeto básico do hospital regional que foi materializada pela Tomada de Preços n. 050/2013. O processo se desenrolou com o foco na análise da

licitação não adentrando em detalhes do convênio, cuja prestação de contas foi aprovada pela SES, que, mesmo citada, nas pessoas de seus representantes legais, também não trouxe maiores informações. Sabe-se, apenas, que o convênio foi aprovado considerando-se os serviços executados com as sucessivas alterações no projeto inicialmente concebido.

Ressalto que os projetos executados cumpriram sua finalidade de subsidiar a contratação de empresa para a construção do Hospital Regional de Além Paraíba, realizada por meio da Concorrência Pública n. 006/ 2014, no valor de R\$ 21.987.270,22 (vinte e um milhões, novecentos e oitenta e sete mil, duzentos e setenta reais e vinte e dois centavos) e parcialmente viabilizada com recursos do Convênio SES n. 2.218/2013.

Assim, considerando que restou comprovada e incontroversa, nos autos, a execução de diversos projetos arquitetônicos e complementares além dos projetos arquitetônicos para áreas de 18.000,00 m² e 6.917,81 m², julgados regulares no acórdão recorrido;

Considerando que as alterações que resultaram nos diversos projetos apresentados foram exigências da SES e da VISA, tendo a empresa contratada efetivamente prestado os serviços;

Considerando que houve a aprovação da prestação de contas do Convênio SES n. 1.548/2012 pela SES e que, no processo principal, este tema foi apenas tangenciado, não trazendo maiores detalhes que poderiam subsidiar sua instrução;

Considerando que os serviços executados serviram ao propósito inicial de subsidiar, com projetos, a contratação de empresa para a construção do Hospital Regional de Além Paraíba;

Entendo que o acórdão recorrido, ao desconsiderar os serviços executados, que não tiveram suas despesas devidamente formalizadas, imputando débito aos responsáveis, inclusive à empresa executora dos serviços, equivoca-se, na medida em que a Administração foi beneficiada por tais serviços, aproveitando-se deles para viabilizar a contratação da construção do Hospital que sempre foi o objetivo final da contratação, podendo, mantido em seus termos, resultar em enriquecimento ilícito da Administração.

Entendo, ainda, que a solução que melhor atende ao caso deva se basear no cotejo entre os valores pagos e os valores dos serviços comprovadamente executados, e neste sentido, temos a seguinte situação:

1) Dos valores comprovados e com despesas devidamente formalizadas, considerados no acórdão recorrido:

1.1) R\$ 171.000,00 (cento e setenta e um mil reais) – projetos arquitetônicos para 18.000,00 m²;

1.2) R\$ 40.950,00 (quarenta mil novecentos e cinquenta reais) – projetos arquitetônicos para área de 6.917,81 m² (Termo Aditivo n. 02);

2) Dos valores orçados pela Equipe de Auditoria com base nos preços unitários licitados para os projetos para a área de 6.917,81 m², fl. 40 da peça n. 26 do SGAP do Processo de Auditoria n. 965.795:

2.1) projeto básico de arquitetura – R\$ 93.424,67 (noventa e três mil, quatrocentos e vinte e quatro reais e sessenta e sete centavos);

2.2) projetos complementares – total de R\$ 92.501,42 (noventa e dois mil, quinhentos e um reais e quarenta e dois centavos):

2.2.1) projeto hidráulico – R\$ 24.212,34 (vinte e quatro mil, duzentos e doze reais e trinta e quatro centavos);

2.2.2) projeto elétrico – R\$ 48.089,07 (quarenta e oito mil e oitenta e nove reais e sete centavos);

2.2.3) projetos estruturais – R\$ 20.200,01 (vinte mil e duzentos reais e um centavo);

3) Dos valores orçados pela defesa, fls. 390 a 410 da peça n. 28 do SGAP do Processo de Auditoria n. 965.795, e não contestados pela Unidade Técnica em seu reexame, fls. 479 f/v da mesma peça:

3.1) projetos complementares para a área de 6.917,81 m² - R\$ 127.077,41 (cento e vinte e sete mil e setenta e sete reais e quarenta e um centavos) – com base no estudo da Equipe de Auditoria de fl. 40 da peça 26 do SGAP do Processo de Auditoria n. 965.795;

3.2) projeto complementar de ar condicionado para área de 6.917,81 m² – R\$ 63.140,70 (sessenta e três mil, cento e quarenta reais e setenta centavos) – pela tabela da SUDECAP com BDI;

3.3) projeto complementar de terraplanagem para todo o terreno – R\$ 4.851,81 (quatro mil reais, oitocentos e cinquenta e um reais e oitenta e um centavos) – pela tabela da SUDECAP com BDI;

3.4) projeto complementar de gases medicinais para a área de 6.917,81 m²:

3.4.1) R\$ 4.181,07 (quatro mil, cento e oitenta e um reais e sete centavos) – pela tabela da SUDECAP com BDI; ou

3.4.2) R\$ 18.344,71 (dezoito mil, trezentos e quarenta e quatro reais e setenta e um centavos) – pela tabela SETOP com BDI;

3.5) projetos arquitetônicos para área de 11.639,00 m² - mínimo de R\$ 45.000,00 (quarenta e cinco mil reais), para todos os projetos listados na planilha;

3.6) projetos arquitetônicos para área de 6.403,00 m² - mínimo de R\$ 45.000,00 (quarenta e cinco mil reais), para todos os projetos listados na planilha.

Assim, extrai-se dos autos que:

a) Para os projetos arquitetônicos para a área de 18.000,00 m², o valor inequívoco de R\$ 171.000,00 (cento e setenta e um mil reais).

b) Para os projetos arquitetônicos para a área de 6.917,81 m², o valor de R\$ 40.950,00, segundo o Termo Aditivo n. 02, e o valor de R\$ 93.424,67 (noventa e três mil, quatrocentos e vinte e quatro reais e sessenta e sete centavos), segundo o orçamento da Equipe de Auditoria.

Em que pese o orçamento da Equipe de Auditoria ter considerado os preços unitários licitados e ter constatado que os preços unitários do Termo Aditivo n. 02 não guardavam relação com os preços unitários licitados, sem que houvesse justificativa para suas reduções no aditivo, entendendo que, devido à formalização consensual do Termo Aditivo n. 02, não há como considerar outro valor que não seja aquele aditado e adotado pelo acórdão recorrido.

c) Para os projetos complementares para a área de 6.917,81 m², o valor de R\$ 92.501,42 (noventa e dois mil, quinhentos e um reais e quarenta e dois centavos), segundo o orçamento da Equipe de Auditoria, e o valor de R\$ 127.077,41 (cento e vinte e sete mil e setenta e sete reais e quarenta e um centavos), segundo o orçamento apresentado pela defesa.

Neste item, tanto a Equipe de Auditoria, quanto a defesa, se valeram da mesma base, os preços unitários licitados e o quantitativo de 6.917,81 m², ocorre que, no subitem relativo aos projetos elétricos, houve um equívoco na soma apresentada pela defesa, num total de R\$ 82.670,00 (oitenta e dois mil, seiscentos e setenta reais) ao passo que a Equipe de Auditoria, corretamente,

encontrou o valor de R\$ 48.089,07 (quarenta e oito mil e oitenta e nove reais e sete centavos). Prevalece, portanto, o valor encontrado pela Equipe de Auditoria.

d) Para os projetos complementares de ar condicionado, terraplanagem e gases medicinais, a defesa apresentou orçamento com base em tabelas da SUDECAP e SETOP, no valor total de R\$ 86.337,22 (oitenta e seis mil, trezentos e trinta e sete reais e vinte e dois centavos).

Segundo a Equipe de Auditoria, estes projetos foram realizados mas não foram pagos. A equipe deixou de considera-los em sua análise porque não faziam parte do escopo inicial da contratação.

Entendo, aqui, que apesar de a questão não ter sido devidamente abordada no processo, como se tratam de projetos exigidos pela SES e pela VISA, que guardam estrita relação com o objeto do contrato, sem desvirtuá-lo e inserindo-se na definição de projetos complementares, pois não vejo como imaginar um hospital sem sistema de ar condicionado e gases medicinais, tampouco, uma obra sem projeto de terraplanagem, a questão, mais uma vez, passa pelo ponto referente à falta da devida formalização, pois poderia, em princípio, ter sido objeto de alteração qualitativa do objeto contratual.

Com base neste entendimento, e no fato processual de que a Unidade Técnica, quando oportunizada a análise da defesa, absteve-se de se manifestar quanto ao orçamento apresentado, mantendo seu foco na questão da formalização da despesa, considero os valores para efeito de quantificação dos serviços executados.

e) Para os projetos arquitetônicos para as áreas de 11.639,00 m² e 6.403,00 m² a defesa alega que cada um custaria, no mínimo, R\$ 45.000,00 (quarenta e cinco mil reais) o que totalizaria R\$ 90.000,00 (noventa mil reais).

Neste ponto, apesar de a Unidade Técnica não ter se manifestado quanto a alegação da defesa, compreendo que os valores por ela propostos não podem ser aceitos em sua inteireza. De fato, para todos os projetos arquitetônicos para a área de 6.917,81 m², segundo o Termo Aditivo n. 02, foram pagos R\$ 40.950,00 (quarenta mil, novecentos e cinquenta reais), de forma que, os 45.000,00 (quarenta e cinco mil reais) alegados pela defesa para as áreas de 11.639,00 m² e 6.403,00 m², em média, parecem razoáveis. Entretanto, como se viu, não houve a apresentação de todos os projetos para estas áreas, mas, somente, a planta geral para a área de 11.639,00 m² e o projeto de situação e cobertura para a área de 6.403,00 m², projetos estes, que correspondem a uma pequena parte de todos os projetos arquitetônicos.

Como se vê na planilha de fl. 40 da peça 26 do SGAP do processo principal, no orçamento feito pela Equipe de Auditoria para a área de 6.917,81 m², os projetos arquitetônicos, discriminados no item 1, são os seguintes: 1.1) implantação geral e paisagismo; planta baixa; layout; cortes, elevações e detalhes; cobertura; 1.2) tabela de caixilharia; 1.3) memorial descritivo e relatório de especificações técnicas de materiais básicos, de acabamento e de serviços, incluindo quantitativos; 1.4) relatório de especificações de materiais de acabamento por ambiente.

Dos valores aos quais chegou a Equipe de Auditoria, considerando os preços unitários licitados, verifica-se que 51,83% se referem aos cinco projetos incluídos no subitem 1.1, o que corresponderia, para o valor de R\$ 45.000,00 (quarenta e cinco mil reais) apresentado pela defesa, a R\$ 23.323,50 (vinte e três mil, trezentos e vinte e três reais e cinquenta centavos).

Destes cinco projetos, como se viu, foram apresentados apenas um projeto para cada uma das áreas sob análise o que implica dizer, numa conta simples e proporcional, dado à ausência de qualquer informação mais detalhada nos autos, que seria aceitável, no máximo, 1/5 do valor correspondente ao subitem 1.1 para cada uma das áreas, ou seja: R\$ 4.664,70 (quatro mil,

seiscentos e sessenta e quatro reais e setenta centavos), totalizando R\$ 9.329,40 (nove mil, trezentos e vinte e nove reais e quarenta centavos) para as duas áreas.

Resumindo, os valores correspondentes aos serviços com execução comprovada nos autos, que podem ser aceitos, são os seguintes:

- 1) R\$ 171.000,00 (cento e setenta e um mil reais) – projetos arquitetônicos para área de 18.000,00 m²;
- 2) R\$ 40.950,00 (quarenta mil, novecentos e cinquenta reais) - projetos arquitetônicos para área de 6.917,81 m²;
- 3) R\$ 92.501,42 (noventa e dois mil, quinhentos e um reais e quarenta e dois centavos) - projetos complementares hidráulico, elétrico e estrutural para área de 6.917,81 m²;
- 4) R\$ 86.337,22 (oitenta e seis mil, trezentos e trinta e sete reais e vinte e dois centavos) - projetos complementares de ar condicionado, gases medicinais e terraplanagem para área de 6.917,81 m²;
- 5) R\$ 9.329,40 (nove mil, trezentos e vinte e nove reais e quarenta centavos) - para projeto de planta geral para a área de 11.639,00 m² e para o projeto de situação e cobertura para a área de 6.403,00 m².

Tem-se, portanto, um valor total de R\$ 400.118,04 (quatrocentos mil, cento e dezoito reais e quatro centavos) correspondente aos serviços efetivamente executados, de tal forma que restam, injustificados, R\$ 30.831,96 (trinta mil, oitocentos e trinta e um reais e noventa e seis centavos).

Assim, entendo que, dos R\$ 219.000,00 (duzentos e dezenove mil reais) pelos quais os recorrentes foram condenados em razão de terem sido considerados como dano ao erário, apenas R\$ 30.831,96 (trinta mil, oitocentos e trinta e um reais e noventa e seis reais), pelos elementos constantes dos autos, se enquadram, inquestionavelmente, nesta categoria, correspondendo, o restante, a valores atribuíveis a serviços executados, parte por estudo da própria Equipe de Auditoria, parte por orçamento justificado pela defesa e não contestado pela Unidade Técnica, não podendo, a meu ver serem considerados como dano ao erário comprovado e pairando, sobre os responsáveis, o benefício da dúvida.

Por outro lado, considero grave a conduta dos responsáveis ao agirem de forma totalmente negligente com relação ao dever de formalizar as alterações contratuais, o que, além de representar infração direta à legislação vigente, certamente, dificultou a ação de controle. Por esta conduta, entendo que a multa individual que foi imposta aos recorrentes poderia ter sido dosada em valores mais altos, entretanto, em razão da proibição da *reformatio in pejus*, mantenho as multas aplicadas, nos termos do acórdão recorrido.

Por todo o exposto, dou provimento parcial aos recursos para reduzir a condenação por ressarcimento em razão de dano ao erário para R\$ 30.831,96 (trinta mil, oitocentos e trinta e um reais e noventa e seis centavos) e mantenho as multas aplicadas.

III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, conheço dos recursos e, no mérito, dou-lhes provimento parcial para reduzir a condenação por ressarcimento em razão de dano ao erário para R\$ 30.831,96 (trinta mil, oitocentos e trinta e um reais e noventa e seis centavos) e mantenho as multas aplicadas.

Intimem-se os recorrentes.

Transitado em julgado o *decisum* e findos os procedimentos pertinentes, arquivem-se os autos, nos termos do art. 176, I regimental.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO ADONIAS MONTEIRO:

De acordo.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Com o Relator.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Peço vista.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

VISTA CONCEDIDA AO CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR-GERAL MARCÍLIO BARENCO CORRÊA DE MELLO.)

RETORNO DE VISTA

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

TRIBUNAL PLENO – 26/10/2022

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

I – RELATÓRIO

Trata-se de recursos ordinários interpostos pelos Senhores Fernando Lúcio Ferreira Donzeles e Levindo Tarciso Dias em face do acórdão proferido pela Segunda Câmara na sessão de 10/02/20, no qual foram julgados irregulares os atos fiscalizados na Auditoria nº 965.795.

Na sessão do Tribunal Pleno do dia 06/07/22, o conselheiro Durval Ângelo, relator dos recursos ordinários, proferiu voto, registrando em sua conclusão:

Por todo o exposto, conheço dos recursos e, no mérito, dou-lhes provimento parcial para reduzir a condenação por ressarcimento em razão de dano ao erário para R\$30.831,96 (trinta mil, oitocentos e trinta e um reais e noventa e seis centavos) e mantenho as multas aplicadas.

Intimem-se os recorrentes.

Transitado em julgado o *decisum* e findos os procedimentos pertinentes, arquivem-se os autos, nos termos do art. 176, I regimental.

Após a admissão dos recursos, os conselheiros Adonias Monteiro e Wanderley Ávila acompanharam o relator, no mérito, oportunidade em que pedi vista dos autos.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Na auditoria de origem, avaliou-se a adequação dos procedimentos de planejamento, licitação, contratação, execução física e orçamentária, fiscalização e recebimento, referente a obras e serviços realizados no município de Além Paraíba, no período de janeiro de 2013 a junho de 2015, com foco nas normas de licitação pública.

Dentre as obras realizadas, foram apreciados os procedimentos pertinentes à construção de hospital regional, que envolveu o repasse de recursos estaduais e a formalização de dois convênios entre o Município de Além Paraíba e a Secretaria de Saúde do Estado Minas Gerais (SES/MG): Convênio SES nº 1.548/12, cujo objeto era a contratação de empresa para desenvolvimento do projeto básico de arquitetura e urbanismo e projetos complementares do Hospital Regional de Além Paraíba; Convênio SES nº 2.218/13, cujo objeto era o repasse de recursos para a construção desse Hospital.

O Contrato nº 30/13, que deu ensejo à determinação de ressarcimento, foi firmado pelo município justamente para executar o objeto do Convênio SES nº 1.548/12.

A equipe de inspeção apurou que, devido a restrições orçamentárias e regulatórias impostas pela SES/MG, o projeto estimado inicialmente em 18.000 m² foi reduzido para 6.917,81 m² e passou a incluir novos projetos complementares. Além disso, aferiu-se que, antes de se chegar à dimensão final, foram confeccionados, pela contratada, projetos considerando áreas de 11.639,00 m² e 6.403,00 m², os quais foram rejeitados pelo órgão repassador.

Sobre as alterações, a equipe esclareceu (peça nº 1) que, antes mesmo da emissão de ordem de serviço, houve retificação do prazo para sua execução, de 1 (um) mês para 12 (doze) meses, sob a justificativa de que o prazo inicial seria incompatível com os trâmites da SES/MG e com as adaptações e modificações exigidas pelos órgãos estaduais. De forma semelhante, o redimensionamento do projeto decorreu de imposições da conveniente, que reduziu consideravelmente o valor que seria disponibilizado para a construção do hospital, e de várias exigências regulatórias da Vigilância Sanitária.

A própria empresa contratada chegou a requerer aditamento contratual em razão dessas alterações, o que foi formalizado por meio de dois termos aditivos – o primeiro tratando do prazo de vigência e o segundo alterando o valor do contrato, em função do projeto de 6.917,81 m². Esses aditamentos, porém, não refletiram de forma adequada as modificações impostas no objeto do contrato, fato que levou a equipe de inspeção a concluir pelo pagamento indevido por serviços que não faziam parte do originário objeto da contratação.

Ao final, o Órgão Colegiado entendeu que só poderiam ser considerados executados o projeto de 18.000 m², orçado em R\$170.000,00 (cento e setenta mil reais), e o de 6.917,81 m², orçado em R\$40.950,00 (quarenta mil novecentos e cinquenta reais), excluídos, quanto a este, os projetos complementares que não constavam do contrato. Como o montante total pago pelo Município foi de R\$430.450,00 (quatrocentos e trinta mil quatrocentos e cinquenta reais)¹, estimou-se um dano ao erário no valor da diferença entre o total repassado e os serviços formalizados, qual seja, R\$219.000,00 (duzentos e dezenove mil reais).

A Segunda Câmara proferiu, assim, decisão nos seguintes termos:

¹ Valor apurado com base nas Notas Fiscais e do Razão por Contas Bancárias.

Julgo irregulares os atos fiscalizados ensejadores de dano ao erário em razão da ausência de comprovação da realização dos serviços, conforme exposto na fundamentação e determino a devolução ao erário municipal do valor histórico de R\$219.000,00 a ser devidamente atualizado, de responsabilidade dos Srs. Fernando Lúcio Ferreira Donzeles, Prefeito Municipal à época do Município de Além Paraíba, Levindo Tarciso Dias, Secretário Municipal de Obras e Serviços Públicos à época e Marco Antônio Bastos Torquato, representante da TOR4 Comércio Distribuidora e Engenharia LTDA.

Desta forma, em face das irregularidades subsistentes, voto pela aplicação de multa individual no valor de R\$5.000,00 aos Srs. Fernando Lúcio Ferreira Donzeles e Levindo Tarciso Dias, nos termos do art. 86 da Lei Complementar 102/2008.

Recomendo ao atual gestor da Secretaria de Estado de Saúde que efetue o repasse ao município do valor remanescente pactuado necessário à conclusão das obras.

Recomendo ao atual gestor municipal que atente para as medidas necessárias à preservação e conservação da obra do Hospital Regional e envide esforços para garantir o recebimento do restante do repasse pactuado junto à SES, objetivando a conclusão desse estabelecimento e da Unidade Básica de Saúde da Jaqueira.

Intimem-se os responsáveis pelo ressarcimento, por via postal para, no prazo de 30 (trinta) dias, contado da ciência da decisão, na forma prevista no art. 168 deste Regimento, efetuarem e comprovarem o recolhimento dos valores devidos, nos termos da Resolução n. 13/13.

Intimem-se, ainda, os Secretários de Estado de Saúde à época e o procurador pelo DOC e o atual prefeito de Além Paraíba, assim como o atual Secretário de Estado de Saúde por via postal, para que tomem conhecimento desta decisão.

Determino que a diretoria técnica monitore a execução da obra de construção do Hospital Regional de Além Paraíba e da Unidade Básica de Saúde da Jaqueira, nos termos do art. 291,II, parágrafo único do RITCEMG.

Transitada em julgado a decisão e promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, arquivem-se os autos.

Em suas razões recursais (fls. 01/19 da peça nº 3), os responsáveis alegaram ausência de má-fé e inexistência de dano ao erário, sustentaram a razoabilidade do convênio à luz dos princípios que regem a Administração Pública e apresentaram diversos julgados do Tribunal de Justiça e desta Corte pertinentes à matéria.

Conforme mencionado, o relator deu provimento parcial ao recurso para reduzir a condenação de ressarcimento ao erário estadual a R\$30.831,96 (trinta mil oitocentos e trinta e um reais e noventa e seis centavos), mantendo as multas aplicadas. Fundamentou seu voto, em suma, na consideração de que **os serviços comprovadamente prestados não poderiam resultar em ressarcimento simplesmente pela ausência de sua formalização contratual** (peça nº 11).

Sobre o tema, adianto que, de fato, embora seja irregular e passível de sanção a ausência de formalização das alterações contratuais, seja por inviabilizar o controle das cláusulas exorbitantes de alteração unilateral, seja por ensejar possível desvirtuação do objeto licitado, essa ilegalidade não é suficiente, por si só, para caracterizar a ocorrência de dano ao erário.

Conforme já mencionado, a Unidade Técnica, no processo de origem, apesar de reconhecer a execução pela contratada, TOR4 Comércio Distribuidora e Engenharia Ltda., dos serviços pertinentes ao objeto do Contrato nº 30/13, terminou por desconsiderar todos os que não se encontravam formalmente previstos no ajuste celebrado pela empresa com o Município de Além Paraíba.

Em função disso, consideraram apenas a elaboração de projeto arquitetônico para área de 18.000 m², previsto na planilha do contrato, e do projeto arquitetônico para área de 6.917,81 m², **que fora formalizado e precificado em termo aditivo do contrato.**

Por outro lado, foram desconsiderados: a) os projetos complementares (hidráulico, elétrico e estrutural, de ar-condicionado, de gases medicinais e de terraplanagem) referentes à planta de 6.917,81 m², **os quais foram executados por exigência da SES/MG, apesar de não constarem no projeto básico que licitou o serviço;** b) o projeto de planta geral para área de 11.639,00 m²; e c) o projeto de situação e cobertura para a área de 6.403,00 m².

O relator, então, de forma acertada, ponderando que não é razoável desconsiderar esses serviços pela simples ausência de formalização dos aditamentos contratuais, decotou o valor de R\$188.168,04 (cento e oitenta e oito mil, cento e sessenta e oito reais e quatro centavos) do montante de R\$219.000,00 (duzentos e dezenove mil reais) inicialmente imputados, limitando o ressarcimento a R\$30.831,96 (trinta mil oitocentos e trinta e um reais e noventa e seis centavos).

Para tanto, estimou, a partir de planilhas apresentadas pela Unidade Técnica e pela empresa contratada (fl. 40 da peça nº 26 e fls. 390 a 410 da peça nº 28, ambas do Auditoria nº 965.795), que esse montante decotado do dano corresponderia a uma estimativa dos serviços comprovadamente prestados pela TOR4 Comércio Distribuidora e Engenharia Ltda., nos seguintes termos:

[...]

Resumindo, os valores correspondentes aos serviços com execução comprovada nos autos, que podem ser aceitos, são os seguintes:

- 1) R\$171.000,00 (cento e setenta e um mil reais) – projetos arquitetônicos para área de 18.000,00 m²;
- 2) R\$40.950,00 (quarenta mil, novecentos e cinquenta reais) - projetos arquitetônicos para área de 6.917,81 m²;
- 3) R\$92.501,42 (noventa e dois mil, quinhentos e um reais e quarenta e dois centavos) - projetos complementares hidráulico, elétrico e estrutural para área de 6.917,81 m²;
- 4) R\$86.337,22 (oitenta e seis mil, trezentos e trinta e sete reais e vinte e dois centavos) - projetos complementares de ar condicionado, gases medicinais e terraplanagem para área de 6.917,81 m²;
- 5) R\$9.329,40 (nove mil, trezentos e vinte e nove reais e quarenta centavos) - para projeto de planta geral para a área de 11.639,00 m² e para o projeto de situação e cobertura para a área de 6.403,00 m.

Nesse ponto, conquanto razoáveis as estimativas propostas pelo relator, pois baseadas em valores orçados nos próprios autos, isso não me parece ser suficiente para concluir que a diferença entre o valor estimado e o total efetivamente pago possa caracterizar a inexistência de contraprestação.

Conquanto adira à solução de não desconsiderar os serviços pela simples ausência de formalização, entendo que, independentemente do valor exato dos serviços prestados, estando evidenciado nos autos que a empresa confeccionou os projetos demandados, não deixando de executar qualquer das obrigações assumidas perante a administração municipal, deve-se concluir que tanto o objeto do convênio quanto o do contrato (projetos) foram satisfatoriamente cumpridos.

Nesse ponto, vale frisar que ficou evidenciado na instrução processual da Auditoria nº 965.795 que a contratada, atendendo a segundas adaptações exigidas pela SES/MG, diligentemente, refez os projetos arquitetônicos para adaptá-los às novas dimensões da obra (objeto do Convênio SES nº 2.218/13), chegando a realizar, inclusive, projetos complementares que nem sequer constavam no acerto inicial.

Como resultado dessas adaptações, deu-se início à obra do hospital, circunstância que deixa nítido o atendimento pela contratada das demandas complementares exigidas pelo estado e pelo município. Nesse contexto, eventual dano somente deveria ser demonstrado pela prática de um ato antieconômico, qual seja: por onerosidade excessiva do serviço prestado.

Em outras palavras, a questão relevante diz respeito à equivalência entre os serviços prestados e o valor pago pelo município, situação em que o dano corresponderia ao sobrepreço da transação, fato que não foi demonstrado, nem foi objeto de contraditório no processo de origem.

Em suma, estando evidente a contraprestação satisfatória da contratada, entendo que a determinação de ressarcimento de qualquer valor representaria enriquecimento ilícito da Administração, que, por não formalizar as alterações contratuais referentes às suas reais necessidades, estaria se beneficiado de sua própria conduta irregular.

Desse modo, peço vênias ao relator para divergir e afastar a totalidade da condenação ao ressarcimento.

Acompanho-o, contudo, quanto à manutenção das multas aplicadas, pois, de fato, representa conduta ilegal a não formalização das alterações contratuais necessárias, a qual poderia ensejar efetivo prejuízo ao erário e à ação de controle deste Tribunal.

III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, pedindo vênias ao relator, divirjo parcialmente para afastar a totalidade do ressarcimento determinado aos recorrentes, Senhores Fernando Lúcio Ferreira Donzeles e Levindo Tarciso Dias, e ao Senhor Marco Antônio Bastos Torquato, representante da TOR4 Comércio Distribuidora e Engenharia Ltda.

Acompanho-o, todavia, nos demais pontos de seu voto.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Com a palavra, pela ordem, o Conselheiro Durval Ângelo.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Pela ordem.

Gostaria de pedir o retorno dos autos ao meu gabinete, para análise do voto-vista.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

RETORNE OS AUTOS AO GABINETE DO CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR-GERAL MARCÍLIO BARENCO CORRÊA DE MELLO.)

RETORNO DOS AUTOS

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

TRIBUNAL PLENO – 15/3/2023

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

I – RELATÓRIO

Trata-se de recursos ordinários interpostos por Fernando Lúcio Ferreira Donzeles (RO 1.084.699) e Levindo Tarciso Dias (RO 1.084.700), respectivamente, Prefeito e Secretário de Obras e Serviços Públicos de Além Paraíba, em face de decisão prolatada pela Primeira Câmara, em sessão do dia 11/02/2020, nos autos do Processo de Auditoria n. 965.795, cujo acórdão, peça n. 21 do SGAP daqueles autos, foi exarado nos seguintes termos:

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por unanimidade, diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

I) julgar irregulares os atos fiscalizados ensejadores de dano ao erário em razão da ausência de comprovação da realização dos serviços, conforme exposto na fundamentação dessa decisão;

II) determinar a devolução ao erário municipal do valor histórico de R\$219.000,00 (duzentos e dezenove mil reais), a ser devidamente atualizado, pelos Srs. Fernando Lúcio Ferreira Donzeles, Prefeito Municipal de Além Paraíba à época; Levindo Tarciso Dias, Secretário Municipal de Obras e Serviços Públicos de Além Paraíba à época; e Marco Antônio Bastos Torquato, representante da TOR4 Comércio Distribuidora e Engenharia LTDA.;

III) aplicar multa individual aos Srs. Fernando Lúcio Ferreira Donzeles e Levindo Tarciso Dias no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), em face das irregularidades subsistentes, nos termos do art. 86 da Lei Complementar 102/2008;

IV) recomendar ao atual gestor da Secretaria de Estado de Saúde que efetue o repasse ao município do valor remanescente pactuado necessário à conclusão das obras;

V) recomendar ao atual gestor municipal que atente para as medidas necessárias à preservação e conservação da obra do Hospital Regional e envide esforços para garantir o recebimento do restante do repasse pactuado junto à SES, objetivando a conclusão desse estabelecimento e da Unidade Básica de Saúde da Jaqueira;

VI) determinar a intimação dos responsáveis pelo ressarcimento, por via postal para, no prazo de 30 (trinta) dias, contado da ciência da decisão, na forma prevista no art. 168 deste Regimento, efetuem e comprovem o recolhimento dos valores devidos, nos termos da Resolução 13/13;

VII) determinar a intimação dos Secretários de Estado de Saúde à época e dos procuradores, pelo DOC, e do atual prefeito de Além Paraíba, assim como do atual Secretário de Estado de Saúde, por via postal, para que tomem conhecimento desta decisão.

VIII) determinar que a diretoria técnica monitore a execução da obra de construção do Hospital Regional de Além Paraíba e da Unidade Básica de Saúde da Jaqueira, nos termos do art. 291, II, parágrafo único do RITCEMG.

IX) determinar, transitada em julgado a decisão e promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, o arquivamento dos autos.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Durval Ângelo e o Conselheiro Substituto Hamilton Coelho. Declarada a suspeição do Conselheiro José Alves Viana.

Presente à sessão a Procuradora Sara Meinberg.

Foram apresentadas razões recursais às fls. 01 a 19 da peça n. 03 do SGAP dos autos do RO 1.084.699 e às fls. 01 a 19 da peça n. 03 do SGAP dos autos do RO 1.084.700.

Os dois recursos são patrocinados pelos mesmos procuradores, de forma que, do cotejo das duas peças recursais, se verifica que trazem as mesmas razões. Razões essas, inclusive, que já haviam sido alegadas quando da apresentação da defesa do ora recorrente, Sr. Levindo Tarciso Dias, no Processo de Auditoria n. 965.795 (fls. 126 a 139 da peça n. 26 do SGAP daqueles autos), bem como do também ora recorrente, Sr. Fernando Lúcio Ferreira Donzeles (fls. 201 a 214 da peça n. 27 do SGAP daqueles autos).

Em apertada síntese, os recorrentes iniciam suas razões discorrendo sobre a cronologia dos fatos relativos ao Convênio firmado entre a Prefeitura de Além Paraíba e a Secretaria Estadual de Saúde para o repasse de R\$ 392.000,00 (trezentos e noventa e dois mil reais), tendo por objeto a elaboração de projetos arquitetônico e complementares de um Hospital Regional, para, em seguida, alegarem ausência de má-fé e inexistência de dano ao erário e, por fim, discorrerem sobre a razoabilidade do convênio à luz dos princípios (finalidade objetiva, economicidade, responsabilidade, racionalidade, proporcionalidade, legalidade, legitimidade e discricionariedade) apresentando julgados do Tribunal de Justiça e desta Corte.

Ao final requerem que os recursos sejam conhecidos e que suas razões sejam acolhidas para reconsiderar o acórdão recorrido, em seus itens II e III, cancelando a condenação por dano ao erário e as multas impostas.

A unidade técnica apresentou suas análises à peça n. 05 do SGAP do RO 1.084.699 e à peça n. 05 do SGAP do RO 1.084.700, se manifestando em ambos os recursos pela improcedência das alegações, entendendo que as razões apresentadas não trouxeram elementos capazes de modificar a decisão recorrida, não logrando êxito em demonstrar a inocorrência do dano pelo qual foram condenados, os recorrentes, à recomposição do erário.

O Ministério Público, à peça n. 08 do SGAP do RO 1.084.699 e à peça n. 08 do SGAP do RO 1.084.700, acompanhando a conclusão da unidade técnica, que tornou fundamento de seus pareceres, opinou pelo conhecimento e não provimento dos recursos.

Na Sessão do Tribunal Pleno realizada no dia 06/07/22 apresentei minha minuta de voto, após a admissão dos recursos, os conselheiros Adonias Monteiro e Wanderley Ávila concordaram com o voto apresentado no mérito e o Conselheiro Cláudio Terrão pediu vista dos autos.

No dia 26/10/22, na Sessão do Tribunal Pleno, solicitei o retorno dos autos ao meu gabinete para analisar o voto-vista apresentado pelo Conselheiro Cláudio Terrão.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.1 - Preliminar de Admissibilidade

As partes são legítimas, os recursos são próprios e tempestivos e, ainda, não constituem renovação de recursos anteriores, consoante se extrai das certidões passadas pela Secretaria do Pleno, fl. 22 da peça n. 03 do SGAP dos autos do RO 1.084.699 e fl. 22 da peça n. 03 do SGAP dos autos do RO 1.084.700, motivo pelo qual conheço dos presentes recursos ordinários, com fundamento no disposto nos arts. 325, I, 334 e 335 do RITCMG.

II.2 - Mérito

A condenação ao ressarcimento por dano ao erário no valor R\$ 219.000,00 (duzentos e dezenove mil reais) e a aplicação de multa individual no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) aos recorrentes teve por fundamento irregularidade por ausência de comprovação da realização de serviços na contratação de projetos para construção de um hospital regional.

Entendeu-se, na linha apurada pela equipe de auditoria, que o contrato 030/2013, firmado com a empresa TOR4 Comércio Distribuidora e Engenharia LTDA., em decorrência de licitação realizada para operacionalizar o Convênio SES n. 1.548/2012, foi integralmente pago, não tendo se verificado a supressão, por termo aditivo, do item 2 da tabela de serviços inicialmente contratados, relativo a projetos complementares hidráulico, elétrico e estrutural para área de 18.000,00 m², cuja execução não foi comprovada.

No item 2.1.3 do corpo do voto condutor do acórdão recorrido, a questão foi detalhadamente abordada, nos termos que se segue:

2.1.3 – Contratação de empresa para desenvolvimento de projeto básico de arquitetura e urbanismo e projetos complementares do Hospital Regional de Além Paraíba, em 04 pavimentos com 18.000m², com 170 leitos (Convênio SES n. 1.548, de 02/07/12)

A respeito desse item, a unidade inspetora verificou, inicialmente, que ocorreram pagamentos indevidos em razão das irregularidades nas liquidações das despesas, que não tiveram comprovadas a execução dos serviços.

Constatou, ainda, que os serviços comprovadamente efetuados somaram R\$185.926,09, sendo que o valor pago, de acordo com as NF emitidas e do Razão por Contas Bancárias foi de R\$430.450,00, gerando uma diferença de R\$244.523,91 entre o valor pago e o valor referente ao efetivamente executado.

Por fim, observou que a Secretaria Municipal de Obras e Serviços emitiu um Termo de Liquidação de Empenho para cada pagamento realizado e assinados pelo Secretário e neste interm, considerou responsáveis pelos apontamentos os Srs. Levindo Tarciso Dias, Fernando Lúcio Ferreira Donzeles e Marco Antônio Bastos Torquato.

Em defesa, o Sr. Levindo Tarciso Dias aduziu que o contrato 030/2013, de 25/02/13 foi firmado com a empresa TOR4, no valor de R\$390.000,00, objetivando a execução, em 30 dias, do projeto de construção de um prédio hospitalar para 170 leitos e uma área de 18.000m² e que em 04/03/12 foi formalizado um TA alterando o prazo do contrato de 30 para 12 meses, a partir da OS- Ordem de Serviço, em 11/03/13.

Ato contínuo, se justificou alegando que isto se deu em razão da incompatibilidade do prazo inicial em decorrência da necessidade de tramitação e aprovação na SES, na Vigilância Sanitária e para o atendimento às adaptações e modificações exigidas pelos Órgãos Estaduais.

Informou que o referido projeto foi apreciado pela Divisão de Infraestrutura e da Superintendência de Planejamento e Finanças da SES e foi considerado superdimensionado, especialmente diante da previsão dos recursos financeiros que poderiam ser alocados.

Diante disto, esclareceu que a TOR4 elaborou um segundo projeto com área de 11.639 m², que não foi aprovado pela SES, o que ocasionou novas adequações e reduções, conforme solicitações da SES e Vigilância Sanitária-VISA, adequando-o aos recursos disponíveis pelo Estado na construção do hospital, sendo, portanto, feito um terceiro projeto aprovado com 01 pavimento e área de 6.917 m².

Neste contexto, foi alterado o número de leitos para aproximadamente 100 e exigidos projetos topográficos, de gases medicinais e ar condicionado, executados sem ônus para a administração e que a SES aprovou em 06/08/14, sem restrições, a prestação de contas de convênio n. 1.548, de elaboração dos projetos acrescido de projetos complementares.

Ressaltou que não houve planejamento para a contratação do objeto, porque primeiramente se faz o levantamento das necessidades e o desenvolvimento dos projetos para depois fazer o levantamento de custos.

Finalmente, pontuou que ocorreu somente ausência de ajustes no contrato e falhas formais, não causando nenhum prejuízo aos recursos públicos, concluindo que “os atos emanados do Prefeito Municipal de Além Paraíba e pelo Secretário de Obras do Município foram legais e legítimos diante da falta de repasses dos recursos oriundos da SES/MG para construção e finalização das obras do Hospital”.

O Sr. Fernando Lúcio Ferreira Donzeles apresentou defesa idêntica à do Sr. Levindo Tarciso Dias, acrescentando, apenas, pranchas de 01/15 a 15/15 - projeto arquitetônico do Hospital Regional de Além Paraíba e assinado pelo responsável técnico, arquiteto e urbanista, Sr. Renato da Silva Amarante, com “carimbos” do Governo do Estado, SES e Subsecretaria de Inovação e Logística, Superintendência de Gestão e Diretoria de Gestão da Rede Física.

Já o Sr. Marco Antônio Bastos Torquato apresentou CD e informou que vários projetos arquitetônicos foram elaborados: o primeiro, com área de 18.000m²; o segundo, com 11.000m²; o terceiro, com 6.917,8 m² e o quarto com 8.000m², diante as exigências da Vigilância Sanitária.

Após, destacou que “o contrato foi executado tendo por objetivo alcançar a finalidade do objeto, em que pese as alterações exigidas pela: Secretaria Estadual de Saúde, Vigilância Sanitária, Superintendência de Planejamento e Finanças e Comissão da Secretaria Municipal de Saúde, cumprindo assim a execução contratual em estrita observância ao objeto contratado.”

Salientou ainda que a prestação de contas foi devidamente aprovada pela SES e ressaltou o conteúdo do CD, a saber: prestação de Contas; projeto de março/2013 com área de 18.000 m²: projeto arquitetônico, pranchas 01 a 15/15, detalhamentos, pranchas de 01 a 07 e maquete eletrônica; projeto de maio/2013 com área de 11.639 m²: planta geral; projeto de julho/2013 com área de 6.403 m²: situação e cobertura e, por fim, projeto de setembro/2013 com área de 6.917 m²: projetos de situação, layout, fachada, baixas de alvenaria e complementares: ar condicionado, armadura, energia, esgoto, gases, hidráulico, LMs, planilhas, pluvial, projetos abril de 2014 (formas da cobertura, fundação, locação das estacas e estrutura), sondagem e terraplenagem.

Em reexame, a unidade técnica pontuou que a planilha orçamentária detalhada, apresentada pela empresa TOR4, para o objeto do PL 175/2012-TP 050/2013, referente à contratação de empresa para desenvolvimento de projeto básico de arquitetura e urbanismo e projetos complementares do Hospital Regional de Além Paraíba, em 04 pavimentos com 18.000 m², 170 leitos (Convênio SES n. 1548, de 02/07/12) foi dividida da seguinte maneira:

Item	Descrição	Valor Total (R\$)
1	Projeto Básico de Arquitetura	171.000,00
2	Projetos Complementares	
2.1	Projeto Hídrico	63.000,00
2.2	Projeto Elétrico	103.500,00
2.3	Projetos Estruturais	52.500,00
	TOTAL:	390.000,00

Diante disto, esclareceu que a empresa executou o item 1, Projeto Básico de Arquitetura, cuja área foi de 18.000m², totalizando R\$171.000,00, constando junto a esta medição o termo de Recebimento Provisório e Parcial, de 11/04/2013 e a comunicação da empresa TOR4 em 11/04/2013, confirmando entrega dos documentos referentes à 1ª etapa do objeto contratual.

O estudo técnico apontou, ainda, que, em decorrência da falta de repasse dos recursos financeiros da SES, o projeto original da área de 18.000 m² que correspondia a R\$390.000,00, foi considerado superdimensionado.

Evidenciou que para a nova área de 6.917,81 m², foram elaborados projetos de: situação, layout, fachada, plantas baixas de alvenaria e complementares: ar condicionado, armadura, energia, esgoto, gases, hidráulico, LMs, planilhas, pluvial, projetos abril de 2014 (formas da cobertura, fundação, locação das estacas e estrutura), sondagem, terraplenagem; e ainda, para as não aprovadas de 11.639 m², no qual elaborou-se a planta geral e, para a outra área de 6.403 m², projetos de situação e cobertura, o que comprovou o retrabalho da empresa contratada nas 04 versões de projetos.

Em virtude disto, foi efetuado o Termo Aditivo de serviço e valor, datado de 21/02/2014, apresentando apenas os valores do item 1, Projeto de Arquitetura, para a versão com área de 6.917,81 m², no total de R\$40.950,00 (com os mesmos subitens da planilha original).

O órgão técnico questionou o fato de os demais itens da planilha original não terem sido reavaliados para a nova área e apontou que os defendentes trouxeram documentação que comprovou a execução das 04 versões de projetos elaborados pela empresa TOR4 e que através da medição 1, as NF e Razão, restou demonstrada a execução e pagamento do item 1 da planilha original –Projeto Básico de Arquitetura (objeto com área de 18.000m²), no valor de R\$171.000,00.

Afirmou que não consta nos autos documentação referente à planilha orçamentária e medições destes outros projetos, restando ausente a medição do TA de serviços, no valor de R\$40.950,00, não havendo prova de que o valor restante pago, conforme as NFs e Razão, está de acordo com o que foi executado.

Ao final, concluiu que após a análise do Anexo VI- Relação de pagamentos, do valor de R\$430.950,00, o efetivamente comprovado foi R\$ 171.000,00 pela medição 1 e projetos enviados e R\$40.950,00, pela planilha e projetos enviados relativos ao TA, totalizando R\$211.950,00 e constatando, portanto, pagamento indevido de R\$219.000,00.

Posteriormente, o Sr. Fernando Lúcio Ferreira Donzeles trouxe documentação em que alegou que em função da adequação de projetos complementares às novas dimensões da obra, que passou a ser de 6.917 m², os custos alcançaram a monta de R\$258.414,26 e apresentou cálculos em relação a projetos, apresentando o valor de R\$213.414,26 e estimou em R\$45.000,00 a realização de outros projetos.

Em nova análise, o órgão técnico ressaltou que os argumentos apresentados pelo interessado não foram acompanhados de documentação, seja planilha orçamentária ou com medições que demonstrassem a regularidade da contratação e execução ou do recebimento e pagamento dos valores trazidos.

Ainda, a Procuradoria Municipal de Além Paraíba informou que em relação a este apontamento, foi acionada judicialmente pela licitante contratada, RDR Engenharia LTDA, para execução das obras propriamente ditas, mediante ação de cobrança no importe de R\$1.832.633,93, o que, de acordo com a análise técnica, não altera o relatório de engenharia, relativo aos projetos, restando confirmado, portanto, o prejuízo de R\$219.000,00 aos cofres públicos.

Assim, tendo em vista que houve pagamento à empresa de todo o valor inicialmente contratado, não levando em consideração, na elaboração do Termo Aditivo, a supressão do item 2, relativo a projetos complementares hidráulico, elétrico e estrutural para a área de 18.000m², corroboro o entendimento técnico e ministerial e considero irregular o pagamento da quantia de R\$ 219.000,00,

Neste contexto, determino aplicação de multa individual aos Srs. Fernando Lúcio Ferreira Donzeles, Prefeito de Além Paraíba à época e Levindo Tarciso Dias, Secretário de Obras e Serviço Público à época, no valor de R\$ 5.000,00 a cada um, devido ao dano causado ao erário, nos termos do art. 86 da Lei Complementar 102/2008.

Ponto crucial apresentado nas razões recursais diz respeito à forma como os fatos foram tratados no acórdão recorrido e à forma como os recorrentes os enxergam.

Incontroverso nos autos e sobejamente demonstrado pelo histórico de ocorrências repetidamente apresentado pelos defendentes, pela Unidade Técnica, pelo Ministério Público e pelo conselheiro relator do voto condutor do acórdão, os fatos indicam que: 1) dos projetos objeto do contrato inicial, foi apresentado o projeto arquitetônico e não o foram os projetos complementares hidráulico, elétrico e estrutural, para a área inicialmente prevista de 18.000,00 m²; 2) em razão de exigências da Secretaria Estadual de Saúde - SES, com a finalidade de adequação do projeto à disponibilidade financeira para o convênio que seria firmado em seguida, objetivando a execução da obra objeto do projeto, ou seja, a construção do hospital, e, ainda, de exigências da Vigilância Sanitária – VISA, foram elaborados e submetidos à apreciação destes órgãos novos projetos, com sucessivas reduções de áreas, até que se chegasse a um projeto factível dentro das possibilidades financeiras; 3) em resumo, foram apresentados novos projetos arquitetônicos para o hospital, com áreas de 11.639,00 m², 6.403,00 m², e, por fim, o projeto que veio a ser aprovado, com área de 6.917,81 m², para o qual foram apresentados, além do projeto arquitetônico, os demais projetos complementares; 4) de maneira menos pormenorizada nos autos, há, ainda, conforme citação da empresa contratada em sua defesa no processo principal, a elaboração de um último projeto de 8.000,00 m²; 5) houve a aprovação do convênio por parte da SES; 6) houve o pagamento dos R\$ 390.000,00 (trezentos e noventa mil reais) inicialmente contratados acrescidos de R\$ 40.950,00 (quarenta mil, novecentos e cinquenta reais) aditados, totalizando 430.950,00 (quatrocentos e trinta mil, novecentos e cinquenta reais); 7) Não houve a devida formalização das alterações quantitativas do objeto, à exceção do Segundo Termo Aditivo que incluiu no item 1 da tabela de preços e serviços, relativo aos projetos arquitetônicos com área de 6.917,81 m² e valor de R\$ 40.950,00 (quarenta mil, novecentos e cinquenta reais), cujos custos unitários foram inferiores aos custos unitários contratados.

Com estes fatos entendeu-se, no acórdão recorrido, no sentido da conclusão da Unidade Técnica, corroborada pelo Ministério Público, que apenas estariam devidamente formalizados os pagamentos relativos aos primeiros projetos arquitetônicos para a área de 18.000,00 m², no valor de R\$ 171.000,00 (cento e setenta e um mil reais) e aos últimos projetos arquitetônicos, para a área de 6.917,81 m² e valor de R\$ 40.950,00 (quarenta mil, novecentos e cinquenta reais), totalizando R\$ 211.950,00 (duzentos e onze mil, novecentos e cinquenta reais) dos 430.950,00 (quatrocentos e trinta mil, novecentos e cinquenta reais), de forma que, para o pagamentos dos R\$ 219.000,00 (duzentos e dezenove mil) restantes, não haveria a comprovação de execução de serviços que o justificasse, motivo pelo qual foi considerado como dano ao erário. Não foram considerados os demais serviços sobre os quais não há controvérsia nos autos quanto à sua execução, quais sejam, os projetos arquitetônicos com áreas de 11.639,00 m², 6.403,00 m² e os projetos complementares dos projetos arquitetônicos aditados, para a área de 6.917,81 m², ou, eventualmente, até mesmo o projeto de 8.000,00 m² citado pela defesa da empresa contratada.

Justamente quanto a este último ponto está a divergência na interpretação dos fatos pelos recorrentes. A tese que sustentam é a de que não houve dano ao erário, mas falha na formalização dos fatos. Dos seguintes excertos das idênticas peças recursais apresentadas em ambos os recursos, extrai-se, a meu ver, síntese da tese dos recorrentes:

13. A SES aprovou a prestação de contas do convênio de elaboração dos projetos sem restrição, conforme documento em anexo. Assim, não houve qualquer prejuízo ao Município de Além Paraíba, já que o projeto foi feito em várias versões, e acrescido de projetos complementares de modo a possibilitar a assinatura do convênio de construção do Hospital.

(...)

21. Ressaltamos que, dentre os ajustes mencionados, solicitados pela SES/MG e VISA/MG, houve a redução do projeto para a devida adequação aos recursos disponíveis

pelo Estado para a construção do novo hospital, trajetória inversa daquela que deveria ser a prática legal de engenharia, ou seja, levantamento das necessidades e desenvolvimento dos projetos para o posterior levantamento de custos. Nesse caso, a “rota” foi feita em outro sentido e o Município acatou a decisão do Estado visto nos permitimos entender que, o que estava sendo proposto era o correto.

(...)

27. Assim sendo, mediante exame no referido relatório formulado pelos respeitáveis Analistas do Tribunal de Contas do Estado, podemos concluir que, no vertente caso, houve somente ausência de ajustes no contrato e o que se aponta em desfavor do defendente são falhas meramente formais e facilmente compreensíveis e não tendo trazido nenhum prejuízo com os recursos públicos.

Tanto a Unidade Técnica quanto o Ministério Público manifestaram-se pela manutenção do acórdão recorrido, tendo o *Parquet* adotado os fundamentos da Unidade Técnica que, por sua vez, praticamente ratificou a manifestação que fizera no processo principal, até mesmo porque, as razões recursais, também, foram feitas sobre a mesma base que havia sido feita a defesa.

Me parece estarmos diante do clássico conflito entre forma e conteúdo e, não obstante a inegável importância que se deva dar à forma, especialmente em se tratando de contas públicas, ao conteúdo, também, se deve dispensar a mesma importância, não sendo razoável simplesmente desconsiderá-lo ou negá-lo quando não acompanhado da devida formalização. Neste sentido, entendo haver parcial razão na argumentação dos recorrentes, e proponho solução diversa daquela adotada no acórdão recorrido.

O primeiro ponto que reitero, como já destacado, é que os fatos relativos aos diversos projetos apresentados e, à falta de formalização de alguns deles, são incontroversos nos autos. A Unidade Técnica, em seu reexame, fls. 363 a 378v da peça n. 28 do SGAP do Processo de Auditoria n. 965.795, após apresentação das defesas no processo principal, já chamava atenção para a questão:

2.54. Para a área inicialmente prevista de 18.000 m², licitada e contratada por R\$ 390.000,00 foi elaborado apenas os projetos arquitetônicos;

2.55. Para a nova área de 6.917,81 m², objeto do TA com o valor de R\$ 40.950,00, foram elaborados os projetos de: situação, layout, fachada, plantas baixas de alvenaria e complementares: ar condicionado, armadura, energia, esgoto, gases, hidráulico, LMs, planilhas, pluvial, projetos abril de 2014 (formas de cobertura, fundação, locação das estacas e estrutura), sondagem, terraplanagem;

2.56. Para uma área informada de 11.639,00 m² foi elaborado a planta geral;

2.57. E para a outra área informada de 6.403,00 m² foram elaborados os projetos de situação e cobertura;

2.58. Ou seja, realmente houve um retrabalho por parte da empresa contratada, apresentando 04 versões de projetos; (grifei)

Em seguida, após discorrer sobre o Termo Aditivo, que se limitou a incluir a nova área de 6.917,81 m² para o item 1, relativo aos projetos arquitetônicos, sendo omissa quanto aos projetos complementares do item 2, para a mesma área, do item 2, assevera:

2.61. Ou seja, o TA deveria ter levado em conta a supressão do item 2 – Projetos Complementares: hidráulico, elétrico e estrutural para a área de projeto de 18.000 m², no valor de R\$ 219.000,00, não executado. Acrescido ainda o valor deste item 2 – Projetos Complementares para a nova área de 6.917,81 m², os valores para a execução dos demais projetos elaborados com áreas de 11.639 m² e 6.403 m², bem como os valores dos demais projetos complementares executados: topográfico, de gases medicinais, ar condicionado e ventilação.

2.62. Entende este reexame que as defesas trouxeram aos autos a documentação (projetos) necessária a comprovar a execução das 04 versões de projetos elaborados pela empresa TOR4;

2.63. Pela medição 1, NF e Razão foi comprovada a execução e pagamento do item 1 da planilha original – Projeto Básico de Arquitetura (objeto com área de 18.000 m²) no valor de R\$ 171.000,00;

2.64. A execução dos demais projetos, conforme já descrito acima, foi comprovada. Contudo as defesas não trouxeram aos autos as documentações: planilha orçamentária e medições destes outros projetos. Também não foi apresentada a medição do TA de serviços, no valor de R\$ 40.950,00. Ou seja, não há como comprovar se o valor restante pago, de acordo com as NFs e Razão, está de acordo com o executado.

Sobressai da análise da Unidade Técnica, em seu reexame, especialmente e de forma literal no parágrafo 2.61 acima transcrito, que foram realizados serviços sem a devida formalização por meio de termo aditivo.

Apesar disso, a Unidade Técnica, sem apresentar estudos que justificassem o valor relativo aos serviços comprovadamente executados mas não devidamente formalizados, concluiu, como se vê no final do parágrafo 2.64 acima transcrito, que não haveria como comprovar por quais serviços foram pagos os R\$ 219.000,00 (duzentos e dezenove mil reais) restantes, do valor total pago de R\$ 430.950,00 (quatrocentos e trinta mil, novecentos e cinquenta reais), tirados os R\$ 171.000,00 (cento e setenta e um mil reais) e os R\$ 40.950,00 (quarenta mil, novecentos e cinquenta reais) pagos, respectivamente, pelos projetos arquitetônicos com áreas de 18.000,00 m² e 6.917,81 m².

Após o reexame e o parecer conclusivo do Ministério Público, a defesa do Sr. Fernando Lúcio Ferreira Donzeles, fl. 385 da peça n. 28 do SGAP do Processo de Auditoria n. 965.795, pediu vista dos autos, deferida pelo relator, apresentando, às fls. 390 a 395, mesma peça do SGAP daqueles autos, esclarecimentos nos quais buscou demonstrar que os valores dos serviços comprovadamente executados e que não estavam sendo considerados pela Unidade Técnica por não terem sido devidamente formalizados, eram suficientes para afastar a incidência do dano então apontado. Para tanto, se valeu de planilha de preços subsidiada pelos preços unitários contratados, nos exatos termos em que haviam sido adotados pela Equipe de Auditoria, em planilha de fl. 40 da peça n. 26 do SGAP daqueles autos, e, para serviços não previstos inicialmente, por preços unitários obtidos na tabela da SUDECAP de março/2013 (fls. 396 a 404 da peça 28 do SGAP daqueles autos) e na tabela do SETO de fevereiro de 2015 (fls. 405 a 415 da peça 28 do SGAP daqueles autos).

Ouvida novamente, a Unidade Técnica apresentou sua análise à fl. 479 f/v da peça n. 28 do SGAP do Processo de Auditoria n. 965.795, se atendo, como fizera nas análises anteriores, aos aspectos formais da despesa, deixando de analisar a questão orçamentária, ínsita à engenharia, visto que a execução dos serviços era incontroversa, vejamos:

O Sr. Lúcio Ferreira Donzeles, ex-prefeito de Além Paraíba, alega, que, em função da adequação dos projetos complementares às novas dimensões da obra, qual seja, 6.917 m², os custos para tais adequações totalizaram o valor de R\$ 258.414,26 (duzentos e cinquenta e oito mil, quatrocentos e quatorze reais, vinte e seis centavos).

Apresenta também cálculos em relação a alguns projetos, que resultam no valor de R\$ 213.414,26 (duzentos e treze mil, quatrocentos e quatorze reais e vinte e seis centavos), além de **estimar** em R\$ 45.000,00 (quarenta e cinco mil reais) a realização de outros projetos.

Entretanto, o Defendente não apresentou nenhuma documentação (planilha orçamentária, medições, etc.) demonstrando a regularidade da contratação, execução, recebimento e pagamento desses valores.

Conclusão

Os argumentos apresentados não foram acompanhados dos documentos necessários para demonstra que a irregularidade apontada por esta Unidade, de pagamento indevido no valor de R\$ 218.500,00, no relatório de fls. 363/378v, está equivocada.

(...)

4 – Conclusão

Isto posto, entende-se que os esclarecimentos e as documentações apresentadas não são suficientes para alterar o apontamento do relatório de engenharia de fls. 363/378-v, permanecendo a irregularidade identificada em relação a Tomada de preços 050/2013, de que não foi comprovado que o pagamento no valor de R\$ 218.500 (Duzentos e dezoito mil e quinhentos reais) está de acordo com o executado.

Após a defesa chamar a atenção para a planilha de fl. 40 da peça 26 do SGAP, anexa ao Relatório de Auditoria, fls. 01 a 38 daqueles autos, pude verificar que, inicialmente, a Equipe de Auditoria não havia tido acesso às plantas arquitetônicas para a área de 18.000,00 m², mas já havia a comprovação para a execução de todos os projetos para a área de 6.917,81 m², tanto os arquitetônicos quanto complementares, é o que se extrai do relatório à fl. 21:

Dessa forma, com base nos documentos disponibilizados, o que se pode concluir, até o momento, é que ficou demonstrado como efetivamente executado um projeto arquitetônico de 6.917,81 m², com os respectivos projetos complementares.

Dando prosseguimento à análise, a Equipe de Auditoria, após breve explanação sobre o Termo Aditivo n. 02, ressaltou que os valores unitários para os serviços de projetos arquitetônicos aditados não guardavam relação com os valores contratados, estando abaixo destes, e apresentou estudo dos valores correspondentes aos serviços executados, conforme o preço unitário licitado:

Por todo o exposto, pode-se concluir que houve pagamentos indevidos em razão das irregularidades nas liquidações das despesas que não tiveram comprovadas efetivamente a execução dos serviços.

Está demonstrado na tabela anexa às fls. 40 o valor correspondente aos serviços que tiveram sua execução comprovada, que somaram R\$ 185.926,09, considerando-se para tanto os preços pactuados no contrato original.

Confrontando-se esse valor com o valor total dos valores das notas fiscais emitidas (PC-2.5.8, fls. 04, 11, 15 e 19) e (PC-2.5.10, fl. 1), bem como do Razão por Contas Bancárias (PC-2.5.4) que soma R\$ 430.450,00, temos a diferença de R\$ 244.523,91 (= R\$ 430.450,00 – R\$ 185.926,09).

A Equipe de Auditoria também comprovou a execução de projetos de gases medicinais, topografia, ar condicionado e ventilação, entretanto, deixou de considera-los por não fazer parte do escopo original do contrato. Ressaltou que tais serviços não foram pagos.

Vê-se, portanto, que a Equipe de Auditoria, inicialmente, apontou dano ao erário com base em serviços cujas execuções ainda não haviam sido comprovadas.

Curiosamente, após a comprovação da execução dos projetos arquitetônicos de 18.000,00 m², com despesas devidamente documentadas, e dos projetos de 11.639,00 m² (planta geral) e 6.403,00 m² (projetos de situação e cobertura), a Unidade Técnica apresentou nova tese passando a considerar como dano ao erário os serviços que não tiveram suas despesas

devidamente formalizadas, o que inclui os projetos complementares executados para a área de 6.917,81 m².

Assim, para o valor total de R\$ 430.450,00 (quatrocentos e trinta mil, quatrocentos e cinquenta reais), foram considerados devidamente demonstrados os valores relativos ao item 1, tanto para o contrato original quanto para o Termo Aditivo n. 02, R\$ 171.000,00 (cento e setenta e um mil reais) e R\$ 40.950,00 (quarenta mil, novecentos e cinquenta reais), restando um dano relativo a valores cujas despesas não foram devidamente documentadas de R\$ 218.500,00 (duzentos e dezoito mil e quinhentos reais).

Na citada planilha de fl. 40 da peça n. 26 do SGAP do Processo de Auditoria n. 965.795 a Equipe de Auditoria chegou aos seguintes valores para os projetos executados para a área de 6.917,81 m²: 1) projeto básico de arquitetura – R\$ 93.424,67 (noventa e três mil, quatrocentos e vinte e quatro reais e sessenta e sete centavos); 2) projetos complementares: 2.1) projeto hidráulico – R\$ 24.212,34 (vinte e quatro mil, duzentos e doze reais e trinta e quatro centavos); 2.2) projeto elétrico – R\$ 48.089,07 (quarenta e oito mil e oitenta e nove reais e sete centavos); e 2.3) projetos estruturais – R\$ 20.200,01 (vinte mil e duzentos reais e um centavo); totalizando R\$ 185.926,09 (cento e oitenta e cinco reais, novecentos e vinte e seis reais e nove centavos).

Destaco, ainda, da instrução processual, a ausência de uma análise detalhada da prestação de contas do Convênio SES n. 1.548/2012 que destinou os R\$ 392.000,00 (trezentos e noventa e dois mil reais) para a contratação de projeto básico do hospital regional que foi materializada pela Tomada de Preços n. 050/2013. O processo se desenrolou com o foco na análise da licitação não adentrando em detalhes do convênio, cuja prestação de contas foi aprovada pela SES, que, mesmo citada, nas pessoas de seus representantes legais, também não trouxe maiores informações. Sabe-se, apenas, que o convênio foi aprovado considerando-se os serviços executados com as sucessivas alterações no projeto inicialmente concebido.

Ressalto que os projetos executados cumpriram sua finalidade de subsidiar a contratação de empresa para a construção do Hospital Regional de Além Paraíba, realizada por meio da Concorrência Pública n. 006/ 2014, no valor de R\$ 21.987.270,22 (vinte e um milhões, novecentos e oitenta e sete mil, duzentos e setenta reais e vinte e dois centavos) e parcialmente viabilizada com recursos do Convênio SES n. 2.218/2013.

Assim, considerando que restou comprovada e incontroversa, nos autos, a execução de diversos projetos arquitetônicos e complementares além dos projetos arquitetônicos para áreas de 18.000,00 m² e 6.917,81 m², julgados regulares no acórdão recorrido;

Considerando que as alterações que resultaram nos diversos projetos apresentados foram exigências da SES e da VISA, tendo a empresa contratada efetivamente prestado os serviços;

Considerando que houve a aprovação da prestação de contas do Convênio SES n. 1.548/2012 pela SES e que, no processo principal, este tema foi apenas tangenciado, não trazendo maiores detalhes que poderiam subsidiar sua instrução;

Considerando que os serviços executados serviram ao propósito inicial de subsidiar, com projetos, a contratação de empresa para a construção do Hospital Regional de Além Paraíba;

Entendo que o acórdão recorrido, ao desconsiderar os serviços executados, que não tiveram suas despesas devidamente formalizadas, imputando débito aos responsáveis, inclusive à empresa executora dos serviços, equivoca-se, na medida em que a Administração foi beneficiada por tais serviços, aproveitando-se deles para viabilizar a contratação da construção do Hospital que sempre foi o objetivo final da contratação, podendo, mantido em seus termos, resultar em enriquecimento ilícito da Administração.

Entendo, ainda, que a solução que melhor atende ao caso deva se basear no cotejo entre os valores pagos e os valores dos serviços comprovadamente executados, e neste sentido, temos a seguinte situação:

1) Dos valores comprovados e com despesas devidamente formalizadas, considerados no acórdão recorrido:

1.1) R\$ 171.000,00 (cento e setenta e um mil reais) – projetos arquitetônicos para 18.000,00 m²;

1.2) R\$ 40.950,00 (quarenta mil novecentos e cinquenta reais) – projetos arquitetônicos para área de 6.917,81 m² (Termo Aditivo n. 02);

2) Dos valores orçados pela Equipe de Auditoria com base nos preços unitários licitados para os projetos para a área de 6.917,81 m², fl. 40 da peça n. 26 do SGAP do Processo de Auditoria n. 965.795:

2.1) projeto básico de arquitetura – R\$ 93.424,67 (noventa e três mil, quatrocentos e vinte e quatro reais e sessenta e sete centavos);

2.2) projetos complementares – total de R\$ 92.501,42 (noventa e dois mil, quinhentos e um reais e quarenta e dois centavos):

2.2.1) projeto hidráulico – R\$ 24.212,34 (vinte e quatro mil, duzentos e doze reais e trinta e quatro centavos);

2.2.2) projeto elétrico – R\$ 48.089,07 (quarenta e oito mil e oitenta e nove reais e sete centavos);

2.2.3) projetos estruturais – R\$ 20.200,01 (vinte mil e duzentos reais e um centavo);

3) Dos valores orçados pela defesa, fls. 390 a 410 da peça n. 28 do SGAP do Processo de Auditoria n. 965.795, e não contestados pela Unidade Técnica em seu reexame, fls. 479 f/v da mesma peça:

3.1) projetos complementares para a área de 6.917,81 m² - R\$ 127.077,41 (cento e vinte e sete mil e setenta e sete reais e quarenta e um centavos) – com base no estudo da Equipe de Auditoria de fl. 40 da peça 26 do SGAP do Processo de Auditoria n. 965.795;

3.2) projeto complementar de ar condicionado para área de 6.917,81 m² – R\$ 63.140,70 (sessenta e três mil, cento e quarenta reais e setenta centavos) – pela tabela da SUDECAP com BDI;

3.3) projeto complementar de terraplanagem para todo o terreno – R\$ 4.851,81 (quatro mil reais, oitocentos e cinquenta e um reais e oitenta e um centavos) – pela tabela da SUDECAP com BDI;

3.4) projeto complementar de gases medicinais para a área de 6.917,81 m²:

3.4.1) R\$ 4.181,07 (quatro mil, cento e oitenta e um reais e sete centavos) – pela tabela da SUDECAP com BDI; ou

3.4.2) R\$ 18.344,71 (dezoito mil, trezentos e quarenta e quatro reais e setenta e um centavos) – pela tabela SETOP com BDI;

3.5) projetos arquitetônicos para área de 11.639,00 m² - mínimo de R\$ 45.000,00 (quarenta e cinco mil reais), para todos os projetos listados na planilha;

3.6) projetos arquitetônicos para área de 6.403,00 m² - mínimo de R\$ 45.000,00 (quarenta e cinco mil reais), para todos os projetos listados na planilha.

Assim, extrai-se dos autos que:

a) Para os projetos arquitetônicos para a área de 18.000,00 m², o valor inequívoco de R\$ 171.000,00 (cento e setenta e um mil reais).

b) Para os projetos arquitetônicos para a área de 6.917,81 m², o valor de R\$ 40.950,00, segundo o Termo Aditivo n. 02, e o valor de R\$ 93.424,67 (noventa e três mil, quatrocentos e vinte e quatro reais e sessenta e sete centavos), segundo o orçamento da Equipe de Auditoria.

Em que pese o orçamento da Equipe de Auditoria ter considerado os preços unitários licitados e ter constatado que os preços unitários do Termo Aditivo n. 02 não guardavam relação com os preços unitários licitados, sem que houvesse justificativa para suas reduções no aditivo, entendendo que, devido à formalização consensual do Termo Aditivo n. 02, não há como considerar outro valor que não seja aquele aditado e adotado pelo acórdão recorrido.

c) Para os projetos complementares para a área de 6.917,81 m², o valor de R\$ 92.501,42 (noventa e dois mil, quinhentos e um reais e quarenta e dois centavos), segundo o orçamento da Equipe de Auditoria, e o valor de R\$ 127.077,41 (cento e vinte e sete mil e setenta e sete reais e quarenta e um centavos), segundo o orçamento apresentado pela defesa.

Neste item, tanto a Equipe de Auditoria, quanto a defesa, se valeram da mesma base, os preços unitários licitados e o quantitativo de 6.917,81 m², ocorre que, no subitem relativo aos projetos elétricos, houve um equívoco na soma apresentada pela defesa, num total de R\$ 82.670,00 (oitenta e dois mil, seiscentos e setenta reais) ao passo que a Equipe de Auditoria, corretamente, encontrou o valor de R\$ 48.089,07 (quarenta e oito mil e oitenta e nove reais e sete centavos). Prevalece, portanto, o valor encontrado pela Equipe de Auditoria.

d) Para os projetos complementares de ar condicionado, terraplanagem e gases medicinais, a defesa apresentou orçamento com base em tabelas da SUDECAP e SETOP, no valor total de R\$ 86.337,22 (oitenta e seis mil, trezentos e trinta e sete reais e vinte e dois centavos).

Segundo a Equipe de Auditoria, estes projetos foram realizados mas não foram pagos. A equipe deixou de considera-los em sua análise porque não faziam parte do escopo inicial da contratação.

Entendo, aqui, que apesar de a questão não ter sido devidamente abordada no processo, como se tratam de projetos exigidos pela SES e pela VISA, que guardam estrita relação com o objeto do contrato, sem desvirtuá-lo e inserindo-se na definição de projetos complementares, pois não vejo como imaginar um hospital sem sistema de ar condicionado e gases medicinais, tampouco, uma obra sem projeto de terraplanagem, a questão, mais uma vez, passa pelo ponto referente à falta da devida formalização, pois poderia, em princípio, ter sido objeto de alteração qualitativa do objeto contratual.

Com base neste entendimento, e no fato processual de que a Unidade Técnica, quando oportunizada a análise da defesa, absteve-se de se manifestar quanto ao orçamento apresentado, mantendo seu foco na questão da formalização da despesa, considero os valores para efeito de quantificação dos serviços executados.

e) Para os projetos arquitetônicos para as áreas de 11.639,00 m² e 6.403,00 m² a defesa alega que cada um custaria, no mínimo, R\$ 45.000,00 (quarenta e cinco mil reais) o que totalizaria R\$ 90.000,00 (noventa mil reais).

Neste ponto, apesar de a Unidade Técnica não ter se manifestado quanto a alegação da defesa, compreendo que os valores por ela propostos não podem ser aceitos em sua inteireza. De fato, para todos os projetos arquitetônicos para a área de 6.917,81 m², segundo o Termo Aditivo n. 02, foram pagos R\$ 40.950,00 (quarenta mil, novecentos e cinquenta reais), de forma que, os

45.000,00 (quarenta e cinco mil reais) alegados pela defesa para as áreas de 11.639,00 m² e 6.403,00 m², em média, parecem razoáveis. Entretanto, como se viu, não houve a apresentação de todos os projetos para estas áreas, mas, somente, a planta geral para a área de 11.639,00 m² e o projeto de situação e cobertura para a área de 6.403,00 m², projetos estes, que correspondem a uma pequena parte de todos os projetos arquitetônicos.

Como se vê na planilha de fl. 40 da peça 26 do SGAP do processo principal, no orçamento feito pela Equipe de Auditoria para a área de 6.917,81 m², os projetos arquitetônicos, discriminados no item 1, são os seguintes: 1.1) implantação geral e paisagismo; planta baixa; layout; cortes, elevações e detalhes; cobertura; 1.2) tabela de caixilharia; 1.3) memorial descritivo e relatório de especificações técnicas de materiais básicos, de acabamento e de serviços, incluindo quantitativos; 1.4) relatório de especificações de materiais de acabamento por ambiente.

Dos valores aos quais chegou a Equipe de Auditoria, considerando os preços unitários licitados, verifica-se que 51,83% se referem aos cinco projetos incluídos no subitem 1.1, o que corresponderia, para o valor de R\$ 45.000,00 (quarenta e cinco mil reais) apresentado pela defesa, a R\$ 23.323,50 (vinte e três mil, trezentos e vinte e três reais e cinquenta centavos).

Destes cinco projetos, como se viu, foram apresentados apenas um projeto para cada uma das áreas sob análise o que implica dizer, numa conta simples e proporcional, dado à ausência de qualquer informação mais detalhada nos autos, que seria aceitável, no máximo, 1/5 do valor correspondente ao subitem 1.1 para cada uma das áreas, ou seja: R\$ 4.664,70 (quatro mil, seiscentos e sessenta e quatro reais e setenta centavos), totalizando R\$ 9.329,40 (nove mil, trezentos e vinte e nove reais e quarenta centavos) para as duas áreas.

Resumindo, os valores correspondentes aos serviços com execução comprovada nos autos, que podem ser aceitos, são os seguintes:

- 1) R\$ 171.000,00 (cento e setenta e um mil reais) – projetos arquitetônicos para área de 18.000,00 m²;
- 2) R\$ 40.950,00 (quarenta mil, novecentos e cinquenta reais) - projetos arquitetônicos para área de 6.917,81 m²;
- 3) R\$ 92.501,42 (noventa e dois mil, quinhentos e um reais e quarenta e dois centavos) - projetos complementares hidráulico, elétrico e estrutural para área de 6.917,81 m²;
- 4) R\$ 86.337,22 (oitenta e seis mil, trezentos e trinta e sete reais e vinte e dois centavos) - projetos complementares de ar condicionado, gases medicinais e terraplanagem para área de 6.917,81 m²;
- 5) R\$ 9.329,40 (nove mil, trezentos e vinte e nove reais e quarenta centavos) - para projeto de planta geral para a área de 11.639,00 m² e para o projeto de situação e cobertura para a área de 6.403,00 m².

Tem-se, portanto, um valor total de R\$ 400.118,04 (quatrocentos mil, cento e dezoito reais e quatro centavos) correspondente aos serviços efetivamente executados, de tal forma que restam, injustificados, R\$ 30.831,96 (trinta mil, oitocentos e trinta e um reais e noventa e seis centavos).

Assim, entendo que, dos R\$ 219.000,00 (duzentos e dezenove mil reais) pelos quais os recorrentes foram condenados em razão de terem sido considerados como dano ao erário, apenas R\$ 30.831,96 (trinta mil, oitocentos e trinta e um reais e noventa e seis reais), pelos elementos constantes dos autos, se enquadram, inquestionavelmente, nesta categoria, correspondendo, o restante, a valores atribuíveis a serviços executados, parte por estudo da própria Equipe de Auditoria, parte por orçamento justificado pela defesa e não contestado pela

Unidade Técnica, não podendo, a meu ver serem considerados como dano ao erário comprovado e pairando, sobre os responsáveis, o benefício da dúvida.

O Conselheiro Cláudio Couto Terrão, em seu voto-vista, discorda das conclusões por mim apresentadas nesse ponto, frisa “que ficou evidenciado na instrução processual da Auditoria nº 965.795 que a contratada, atendendo a seguidas adaptações exigidas pela SES/MG, diligentemente, refez os projetos arquitetônicos” e conclui que resta evidente a contraprestação satisfatória da contratada, razão pela qual pediu vênia para divergir e afastar a totalidade da condenação ao ressarcimento.

No entanto, restam injustificados os gastos no total de R\$ 30.831,96 (trinta mil, oitocentos e trinta e um reais e noventa e seis centavos), razão pela qual discordo do Conselheiro Cláudio Terrão e mantenho meu voto por seus próprios e jurídicos fundamentos.

Por outro lado, considero grave a conduta dos responsáveis ao agirem de forma totalmente negligente com relação ao dever de formalizar as alterações contratuais, o que, além de representar infração direta à legislação vigente, certamente, dificultou a ação de controle. Por esta conduta, entendo que a multa individual que foi imposta aos recorrentes poderia ter sido dosada em valores mais altos, entretanto, em razão da proibição da *reformatio in pejus*, mantenho as multas aplicadas, nos termos do acórdão recorrido.

Por todo o exposto, dou provimento parcial aos recursos para reduzir a condenação por ressarcimento em razão de dano ao erário para R\$ 30.831,96 (trinta mil, oitocentos e trinta e um reais e noventa e seis centavos) e mantenho as multas aplicadas.

III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, conheço dos recursos e, no mérito, dou-lhes provimento parcial para reduzir a condenação por ressarcimento em razão de dano ao erário para R\$ 30.831,96 (trinta mil, oitocentos e trinta e um reais e noventa e seis centavos) e mantenho as multas aplicadas.

Intimem-se os recorrentes.

Transitado em julgado o *decisum* e findos os procedimentos pertinentes, arquivem-se os autos, nos termos do art. 176, I regimental.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Vou acompanhar o voto-vista do Conselheiro Cláudio Terrão.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO TELMO PASSARELI:

Acompanho o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE GILBERTO DINIZ:

APROVADO O VOTO DO RELATOR, CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO. VENCIDOS, EM PARTE, O CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO E O CONSELHEIRO MAURI TORRES.

(PRESENTE À SESSÃO O SUBPROCURADOR-GERAL DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES.)

* * * * *