



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

SUPERINTENDÊNCIA DE CONTROLE EXTERNO

DIRETORIA DE FISCALIZAÇÃO DE MATÉRIAS ESPECIAIS

COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA



PROCESSO Nº: 1092461
NATUREZA: DENÚNCIA
FASE PROCESSUAL: ANÁLISE INICIAL
RELATOR: CONS. JOSÉ ALVES VIANA
ÓRGÃO/ENTIDADE: PREFEITURA MUNICIPAL DE ITACARAMBI
DATA DA AUTUAÇÃO: 24/07/2020

I – INTRODUÇÃO

Tratam os autos de Denúncia apresentada pelo Sr. Ramon Campos Cardoso, ex-Prefeito Municipal de Itacarambi na gestão 2013/2016, em face se supostas irregularidades cometidas no Processo Licitatório nº 44/2018 – Tomada de Preços nº 03/2018, que teve como objeto a “contratação de empresa especializada para a execução de obras de extensão de redes e iluminação pública, distribuição e utilização de energia com aquisição de materiais e serviços no Loteamento Tancredo Neves”, cujo valor referência da administração foi de R\$ 851.270,03 (oitocentos e cinquenta e um mil, duzentos e setenta reais e três centavos). Após a homologação do certame, foi firmado o Contrato 322/2018 com a empresa Jadel Construções Elétricas S/A, com valor inicial de R\$790.201,01 (setecentos e noventa mil, duzentos e um reais e um centavo).

O Conselheiro Presidente autuou a documentação como Denúncia à peça 5. Devido a complicações no trâmite processual, os arquivos iniciais do processo ficaram fora de ordem no SGAP, sendo que a denúncia inicial se encontra à peça 6, enquanto uma complementação feita pelo denunciante se encontra à peça 2.

De qualquer forma, após a distribuição o Conselheiro Relator encaminhou os autos para a 1ª CFM (peça 11), que, à peça 14, indicou não terem sido apresentados documentos indispensáveis para análise, requerendo a intimação da Sra. Nívea Maria de Oliveira, subscritora do edital e Prefeita Municipal, do Sr. Dênio Humberto Santos, Secretário Municipal de Obras à época, e do Sr. Adenor Gonçalves de Souza, Presidente da Comissão Permanente de Licitação à época, para apresentação de documentos.

Assim, o Relator determinou à peça 15 a intimação dos responsáveis para apresentação de documentação. Após, à peça 20, a Secretaria da 1ª Câmara informou que a Sra. Nívea e o Sr. Adenor haviam sido devidamente intimados, mas o Sr. Dênio não fazia mais parte do quadro da prefeitura. O Relator, então, comunicou à Secretaria da 1ª Câmara à peça 21 que, a despeito da situação o Sr. Dênio, a intimação dos demais indicados alcançou os objetivos almejados.

Ato contínuo, foi juntada aos autos a documentação protocolizada sob o nº 9000768900/2021, constante às peças 32 a 56, contendo a manifestação da Sra. Nívea Maria de Oliveira.

Os autos foram então encaminhados para a 1ª CFM, que emitiu relatório à peça 62 concluindo pela ocorrência de diversas irregularidades na condução do certame:

1. Deficiência na pesquisa de preços;
2. Ligação de parentesco entre sócios das empresas consultadas na fase de balizamento de preços;
3. Responsáveis técnicos comuns nas empresas consultadas para orçamento;
4. Ausência de documentos que comprovem a qualificação dos membros da Comissão de Licitação;
5. Membro da Comissão de Licitação inexperiente, sem conhecimento e/ou habilidades suficientes;
6. Servidores que participaram do planejamento da contratação fazem parte da Comissão de Licitações – ausência de segregação de funções;
7. Comprovação de capacitação técnico-profissional através de ART – Anotação de Responsabilidade Técnica, conforme item 5.7.2 “b” do edital;
8. Inabilitação da empresa CSC Siqueira Construtora por não apresentar ART – Anotação de Responsabilidade Técnica, conforme item 5.7.2 “b” do edital bem como por não reconhecer firma na Declaração de Dispensa de Visita Técnica (Anexo V);
9. Reconhecimento de assinatura retroagindo a data na Declaração de Dispensa de Visita Técnica (Anexo V) apresentada pela empresa Jadel Construções;
10. Ausência dos cargos em provimento efetivo para contador e advogado;
11. Contador contratado atuando na Prefeitura e no IPREMI – Instituto de Previdência do Município de Itacarambi.

Assim, recomendaram a citação da Sra. Nívea Maria de Oliveira, Prefeita e subscritora do edital, e do Sr. Adenor Gonçalves de Souza, Presidente da Comissão Permanente de Licitação, para que se manifestassem sobre as irregularidades apontadas.

Além disso, entenderam pelo encaminhamento dos autos à Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Admissão (CFAA), para análise dos pontos listados no item IV do relatório (acúmulo de cargo por parte da servidora Joselita Vieira Mendes), e pelo envio dos autos para a 1ª Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia (1ª CFOSE) para análise dos apontamentos listados no item III e a seguir relacionados:

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

Na sequência, os autos foram encaminhados à CFAA, que emitiu proposta de diligência à peça 64 a fim de subsidiar suas análises sobre acúmulo de cargos, bem como sobre servidores comissionados executando serviços que deveriam ser realizados por servidores concursados.

Apesar de terem sido intimados, os agentes apontados pela CFAA não se manifestaram (certidão à peça 69). Assim, a CFAA emitiu despacho à peça 70 encaminhando os autos para apreciação do Conselheiro Relator. Na sequência, o Relator emitiu despacho à peça 72 encaminhando os autos à 1ª CFOSE para análise dos fatos apontados pela 1ª CFM no relatório da peça 62.

Prosseguindo, a CFOSE emitiu proposta de diligência à peça 73 para citação da Sra. Nívea Maria de Oliveira, uma vez que faltavam os seguintes documentos que subsidiariam a análise desta Coordenadoria:

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

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

A diligência foi cumprida pela 2ª Câmara às peças 76 e 77, porém, conforme certidão de não manifestação à peça 78, a agente não se manifestou a respeito da documentação solicitada pela CFOSE.

Sendo assim, os autos retornaram a esta Coordenadoria para manifestação.

Considerando a ausência das informações solicitadas em sede de diligência, as irregularidades apontadas pela 1º CFM foram analisadas considerando apenas os documentos disponíveis nos autos, nos sistemas informatizados desta Corte de Contas e na internet.

II ANÁLISE INICIAL DA DENUNCIA

II.1 SUSPEITA DE COMBINAÇÃO DE PREÇOS PELAS EMPRESAS CONSULTADAS NA FASE DE ORÇAMENTO;

II.1.1 ALEGAÇÕES DO DENUNCIANTE (PEÇA 2)

Sobre essa questão, o denunciante alegou, primeiramente, que chamou atenção a rápida velocidade com a qual as empresas atenderam a solicitação de cotação da Prefeitura em um serviço de engenharia que envolve certa complexidade. As informações foram resumidas no quadro abaixo:

Empresa	Proposta solicitada	Resposta	Tempo decorrido
Jadel Construções Elétricas S/A	28/06/18 às 16:57	29/06/18 às 8:52	15 horas e 55 minutos
Ecel Engenharia e Construções Ltda	03/07/18 às 11:06	04/07/18 às 16:32	1 dia, 5 horas e 26 minutos
Lumen Construções Elétricas Ltda Epp	04/07/2018 sem horário	10/07/18 sem horário	6 dias
Eletropar - Eletrificações Pereira e Silva Ltda ME	05/07/18 às 11:53	09/07/18 às 10:55	3 dias, 23 horas e 2 minutos

Além disso, pontuou que causou suspeita que, enquanto nos e-mails enviados para as empresas Engelmig e Construsol foram encaminhados todos os documentos necessários para formular uma proposta, para estas quatro empresas foi enviada apenas parte da documentação, de forma que não teria sido possível realizar as cotações com o que foi recebido.

Ainda sobre as propostas, afirmou que os preços apresentados foram muito próximos entre si, levantando mais suspeitas sobre conluio entre as empresas:

Empresa	Cotação	Diferença
Jadel Construções Elétricas S/A	R\$ 827.905,64	Menor cotação
Ecel Engenharia e Construções Ltda	R\$ 850.721,28	2,76% superior a menor
Lumen Construções Elétricas Ltda Epp	R\$ 862.457,91	4,17% superior a menor
Eletropar - Eletrificações Pereira e Silva Ltda ME	R\$ 863.528,22	4,30% superior a menor

Por fim, apresentou uma tabela com possíveis relações de parentesco e trabalhistas entre pessoas envolvidas com três das quatro empresas listadas nas tabelas anteriores:

Nome	Relação com o processo
Teresinha Astrid Oliveira Matos	Presidente da Jadel Construções Elétricas S.A, possível parente do Sr. Max Henry O. Matos , diretor da Ecel engenharia.
Max Henry Oliveira Matos	Diretor da Ecel Engenharia Ltda, coincidência de sobrenome da família "Matos", dona da Jadel Construções; Responsável Técnico da Jadel Construções
Luiza Lisbela de Carvalho Rocha	Sócia da Jadel Construções, com aparente parentesco com a sócia Valéria Aparecida Rocha da Ecel
Valéria Aparecida Rocha	Sócia da Ecel, com aparente parentesco com a sócia da Jadel - Luiza Lisbela C. Rocha
Alexandre Oliveira dos Anjos	Representante na licitação, com procuração de amplos poderes e Reponsável Técnico da Jadel Construções; É também responsável Técnico da Lumen Construções

II.1.2 ANÁLISE DA 1ª CFM (PEÇA 62)

Sobre essa questão, a 1ª CFM indicou, em suma, que caberia razão ao denunciante, uma vez que a documentação fornecida indicaria as relações familiares e profissionais indicadas pela denunciante.

Ainda assim, aquela Coordenadoria destacou que entendia que este item deveria ser avaliado por esta Coordenadoria.

II.1.3 ANÁLISE

Sobre esta questão, inicialmente fez-se uma varredura nos documentos constantes nos autos para se identificar as possíveis relações apontadas pelo denunciante.

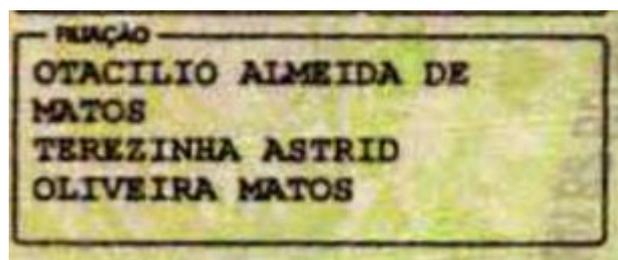
Nesse contexto, de fato foi possível confirmar algumas das alegações. Nas páginas 32 a 34 da peça 38, consta um depoimento prestado pelo Sr. Max Henry Oliveira Matos, Diretor da Ecel Engenharia Ltda, no qual ele se declara filho da Sra. Terezinha Astrid Oliveira Matos, Presidente da Jadel Construções Elétricas S/A. Essa informação também aparece na identidade do Sr. Max Henry, constante na página 35 da mesma peça:

TERMO DE DEPOIMENTO PESSOAL



Sindicância nº. 01/2020

MAX HENRY OLIVEIRA MATOS, brasileiro, solteiro, servidor representante Legal da Empresa ECEL, RG nº. M-2.415.237 SSP/MG, CPF sob o nº 367.005.416-20, nascido em 29/09/1962, filho da Sra. Terezinha Astrid Oliveira Matos, telefone: (38) 99733 2174, residente e domiciliado a Rua Congonhas do Campo nº 303, Bairro Ibituruna - Montes Claros/MG.





Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

SUPERINTENDÊNCIA DE CONTROLE EXTERNO

DIRETORIA DE FISCALIZAÇÃO DE MATÉRIAS ESPECIAIS

COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA



Além desta relação, na página 41 da peça 51, consta Certidão de Registro e Quitação de Pessoa Jurídica emitida em nome da empresa Jadel Construções Elétrica S/A, que identifica como responsável técnico pela empresa o Sr. Alexandre Oliveira dos Anjos. Porém, consta neste mesmo documento que o Sr. Alexandre também é registrado no CREA como responsável técnico da empresa Lúmen Construções Elétricas LTDA.

**** OBS: ALERTAMOS, POR FORÇA DO CODIGO PENAL E DOS ARTIGOS 90 E 94 DA LEI N. 8666/93, QUE O PROFISSIONAL CITADO ACIMA E TAMBEM RESPONSAVEL TECNICO DA(S) SEGUINTE(S) FIRMA(S) OU EMPRESA(S): * * * * * LUMEN CONSTRUCOES ELETRICAS LTDA

PAGINA 1 DE 3

continua ...

25/50

Além destas informações disponíveis nos autos, foi feita pesquisa no buscador de vínculos do sistema Mina de Dados desta Corte. O cruzamento detectou que as empresas Jadel Construções Elétrica S/A e Ecel Engenharia Ltda possuem um telefone em comum: (38) 3082-3774.

Por fim, foi solicitado à Coordenadoria de Fiscalização Integrada de Matérias Especiais do Suricato uma análise de vínculos, uma vez que aquela Coordenadoria possui acesso a diversos sistemas de consulta de CNPJs e CPFs. Em suas investigações, além dos vínculos já detectados na análise documental, o Suricato identificou que a Sra. Luiza Lisbela de Carvalho Rocha, Diretora Financeira da Jadel Construções Elétrica S/A, é mãe da Sra. Valéria Aparecida Rocha, Sócia da Ecel Engenharia e Construções Ltda, confirmando a suspeita do denunciante sobre possível parentesco entre as duas.

Além disso, a Coordenadoria identificou que o Sr. Max e a Sra. Valéria, ambos da Ecel, e a Sra. Teresinha, da Jadel, são todos conjuntamente sócios de uma outra entidade empresarial: Proinel Projetos e Instalações Elétricas S/A (CPNJ: 23.388.838/0001-08). Detectaram, também, a existência de relação trabalhista do Sr. Alexandre Oliveira dos Anjos com a Ecel (de forma que o Sr. Alexandre possui conexão direta com três das quatro empresas que compuseram o preço referência da Administração).



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

SUPERINTENDÊNCIA DE CONTROLE EXTERNO

DIRETORIA DE FISCALIZAÇÃO DE MATÉRIAS ESPECIAIS

COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA



Por fim, detectaram diversas ocorrências de pessoas que já foram empregados na Jadel e na Ecel, na Jadel e na Lumen e na Ecel e na Lumen, algumas tendo trabalhado em todas as três, o que, apesar de não ser irregular por si só, serve como mais um indicativo da conexão entre os três grupos empresariais.

Foram consultadas, também, possíveis relações entre os membros da comissão de licitação e as quatro empresas que compuseram o preço referência, mas nenhuma relação foi detectada pelo Suricato.

Ou seja, embora não tenha sido comprovado vínculo da empresa Eletropar - Eletrificações Pereira e Silva Ltda ME com as demais, é inquestionável a existência de vínculos entre a Jadel, a Ecel e a Lúmen, o que representa ofensa ao Art. 36 da Lei Brasileira de Defesa da Concorrência (Lei 12.529 de 30 de novembro de 2011), em especial se levado em conta que o preço destas 3 empresas compôs 75% da média do preço referência da Administração, e que a empresa Jadel Construções Elétrica S/A foi participante única da licitação após a desclassificação irregular da empresa CSC Construtora Siqueira Cardoso (conforme análise da 1ª CFM à peça 62)¹.

Art. 36. Constituem infração da ordem econômica, independentemente de culpa, os atos sob qualquer forma manifestados, que tenham por objeto ou possam produzir os seguintes efeitos, ainda que não sejam alcançados:

§ 3º As seguintes condutas, além de outras, na medida em que configurem hipótese prevista no caput deste artigo e seus incisos, caracterizam infração da ordem econômica:

I - acordar, combinar, manipular ou ajustar com concorrente, sob qualquer forma:

a) os preços de bens ou serviços ofertados individualmente;

(...)

d) preços, condições, vantagens ou abstenção em licitação pública;

Por fim, de fato, como pontuado pelo denunciante, chama atenção a velocidade de atendimento a cotação solicitada pela Administração por parte das empresas, em especial a Jadel (solicitação atendida em 15 horas e 55 minutos) e a Ecel (solicitação atendida em 1 dia, 5 horas e

¹ As empresas Ecel Engenharia e Construções Ltda e Lumen Construções Elétricas Ltda Epp, embora tenham elaborado proposta comercial durante a fase interna, não participaram da licitação.

26 minutos). Embora o serviço em tela não se trate de atividade de elevada complexidade, o curtíssimo prazo parece indicar não só relação entre as empresas, mas também acesso antecipado ao objeto antes do contato oficial realizado pela prefeitura, o que aumenta as suspeitas de direcionamento da licitação (especialmente considerando a desclassificação irregular da única concorrente da Jadel durante a fase externa da licitação). No entanto, essa possibilidade não pode ser comprovada, tratando-se de mera hipótese.

De qualquer forma, por todo o exposto nesta análise, essa Unidade Técnica entende comprovada a suspeita do denunciante sobre suposta combinação de preços pelas empresas consultadas na fase de orçamento, de forma que se conclui pela **procedência do presente apontamento**.

II.1.4 RESPONSABILIZAÇÃO

Responsáveis: Jadel Construções Elétricas S/A, Ecel Engenharia e Construções Ltda, Lumen Construções Elétricas Ltda Epp.

Conduta: Elaborar três propostas de preço conexas (ver Item II.3) para a formação do preço referência da Administração, sendo que as três empresas possuem diversas conexões familiares e profissionais (infração da ordem econômica, formação de cartel), em afronta ao art. 36, § 3º, da Lei 12.529/2011.

Nexo de causalidade: A elaboração de três orçamentos por três empresas que representam um mesmo grupo econômico levou a formação de um preço referência viciado, sem adequada correspondência com a realidade dos serviços, especialmente se considerados os vícios do orçamento (ver Item II.2).

Culpabilidade: Como grupos empresariais, seria razoável esperar que os responsáveis pelas empresas teriam conhecimento da irregularidade que é a formação de cartel (infração ao Art. 36 da Lei 12.529/2011 e aos Arts. 337-F e 337-L da Lei 14.133), de forma que deveriam ter se absterido de apresentar três propostas durante a fase de cotação, elegendo apenas um dos grupos empresariais para se envolver na contratação. Importante apontar que apenas uma empresa participou da fase externa da licitação, atenuando a conduta, mas isso não afastou a infração

cometida, uma vez que, ao apresentar propostas de preços durante a fase interna, agiram de forma irregular e afetaram a formação do preço referência da administração.

II.2 VARIAÇÕES EXTREMAMENTE EXCESSIVAS DE PREÇOS UNITÁRIOS NAS COTAÇÕES;

II.2.1 ALEGAÇÕES DO DENUNCIANTE (PEÇAS 2 E 6)

Sobre este quesito, o denunciante alegou à peça 2, em suma, que fez uma verificação, por amostragem, de 5 itens da planilha de preços com uma outra contratação realizada com a mesma empresa em 2016 (contrato 143/2016) e identificou elevada variação nos preços unitários entre aquele contrato e os valores contratados no certame em tela.

Além disso, em complementação na peça 6, apresentou comparação dos preços da presente contratação com preços de uma contratação semelhante realizada no município de Lagoa Santa e com cotações realizadas em lojas de material elétrico, as quais indicariam elevado sobrepreço nos itens contratados pela Prefeitura de Itacarambi.

II.2.2 PRÉ-ANÁLISE DA CFOSE (PEÇA 73)

Em sede de pré-análise para emissão de pedido de diligência, esta Coordenadoria avaliou alguns itens da planilha orçamentária e, após ajustar as comparações elaboradas pelo denunciante², identificou que, enquanto alguns itens indicavam um preço a maior, outros indicavam preço a menor, o que indicava risco de ocorrência de “jogo de planilha”.

Considerando a desorganização dos documentos de medição apresentados, bem como a falta da 5ª medição, esta Unidade Técnica considerou necessário à análise que a Sra. Prefeita encaminhasse a Planilha demonstrativa de todas as medições realizadas, relacionando os respectivos valores, data e período de sua realização e correspondentes notas de empenho, notas fiscais e comprovantes de pagamento, anexando cópias dos referidos documentos.

² O presente contrato 322/2018 não apresentou custos separados de administração e mão de obra, apenas de materiais, o que não permitia a comparação direta com o contrato 143/2016. Assim, foi acrescido 45% no valor dos itens para considerar estas ausências. Além disso, foi aplicado o valor da variação do IPCA no período para considerar a variação inflacionária, avaliado em 9,52%.

Conforme certidão de não manifestação à peça 78, os documentos solicitados não foram encaminhados.

II.2.3 ANÁLISE

Sobre este item, primeiramente cabe destacar que a forma como foi elaborada a planilha de custos da licitação trata-se de prática irregular.

Isso porque, ao elaborar uma planilha para prestação de serviço de engenharia composta exclusivamente pelos materiais necessários à prestação do serviço, a Administração faz com que as cotações e as propostas das licitantes contenham os custos administrativos e de mão de obra dentro dos valores dos materiais, deixando nebuloso tanto o custo real do material, quanto o custo da mão de obra envolvida.

Por este exato motivo, o denunciante identificou diferenças expressivas entre os custos dos materiais do presente certame e os de outros certames, bem como diferenças com cotações realizadas por ele em lojas de materiais elétricos. Os preços dos “materiais” na presente licitação não são os simples preços dos itens, mas sim o preço da prestação de um serviço que envolve estes itens.

Nesse sentido, ao embutir todos os custos citados nos preços unitários dos materiais, os princípios da transparência e da ampla concorrência foram feridos, prejudicando não só o controle, como as próprias licitantes, que tiveram de distribuir os custos não listados nos materiais, prejudicando a elaboração das propostas

Nesse contexto, determina a súmula 258 do TCU:

As composições de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI integram o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia, devem constar dos anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes e não podem ser indicados mediante uso da expressão “verba” ou de unidades genéricas.

A composição de custos unitários é um fator primordial para se obter a proposta mais vantajosa para a Administração, e somente de posse dela é possível entender os custos reais incorridos em cada insumo necessário para a execução de cada serviço contratado, permitindo a verificação de possíveis inconsistências.



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

SUPERINTENDÊNCIA DE CONTROLE EXTERNO

DIRETORIA DE FISCALIZAÇÃO DE MATÉRIAS ESPECIAIS

COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA



Além disso, na mesma linha da súmula supracitada do TCU, chama atenção a ausência do BDI, parcela que, além dos custos administrativos, inclui custos financeiros, tributos e o lucro da empresa, todos esses fatores necessários à composição do custo. A ausência do BDI indica que todos estes custos também estão incluídos nos valores dos materiais que compuseram a planilha de preços da licitação.

Nesse contexto, tem-se a alegação do Sr. Alexandre Oliveira dos Anjos, responsável da empresa Jadel, às páginas 36 a 38 da peça 38 que, em sede de sindicância administrativa, indicou que não só os preços não foram superfaturados, como a empresa incorreu em prejuízo, uma vez que ocorreram chuvas e alagamentos inesperados, bem como aumento do dólar, que impactou o custo dos materiais.

A manifestação do Sr. Jadel apresenta em seu anexo (pgs. 40 a 47) cotações dos materiais envolvidos na obra, que demonstram que o custo dos materiais para a empresa teria sido de R\$509.681,88, o que deixaria apenas R\$ 280.519,13 para cobrir todo o restante da obra (mão de obra, custos administrativos, lucro) considerando o valor contratado de R\$ 790.201,01. Este saldo representa 35,5% do valor total da obra, abaixo dos 45% estimados por esta Coordenadoria à peça 78 para englobar estes custos.

Ou seja, embora não seja possível confirmar ocorrência de superfaturamento, ou de subfaturamento, por conta da não resposta à diligência feita por esta Coordenadoria, não existem indícios que apontem fortemente em nenhum dos dois sentidos, de forma que esta Coordenadoria entende que pode ser descartada a hipótese de superfaturamento levantada pelo denunciante.

Da mesma forma, em relação a suposta ocorrência de jogo de planilha, observados os 5 aditivos realizados ao presente contrato, que elevaram seu preço final a R\$856.556,06 (acréscimo total de 8,40%), não foi identificado comportamento típico de jogo de planilha (acréscimos atípicos em itens de valor elevado). Ademais, o acréscimo total ao contrato abaixo de 10% também é indicativo de que não houve ocorrência da prática, uma vez que contratos com jogo de planilha possuem tendência a aditivos próximos ao máximo permitido pela legislação.

Sendo assim, por todo o exposto, pode-se concluir pela **procedência parcial** deste apontamento. Isso porque, embora a precificação do objeto tenha sido realizada de forma

irregular, essa irregularidade não se traduziu nos fatos alegados pelo denunciante (variações irregulares nos preços unitários que significariam sobrepreço ou jogo de planilha). Estas variações detectadas pelo denunciante, foram, em realidade, decorrentes da deficiência na formação do preço referência do edital, uma vez que, pela ausência de composições unitárias e do BDI, todos os custos administrativos e de mão de obra foram embutidos nos custos dos materiais.

II.2.4 RESPONSABILIZAÇÃO

Responsável: Sr. Dênio Humberto Santos, Secretário Municipal de Obras, Transportes e Serviços Urbanos à época da deflagração da licitação.

Conduta: Assinar e aprovar a documentação do certame licitatório, em especial a planilha orçamentária defeituosa (sem o detalhamento do BDI e sem as composições de preços unitários) e a solicitação de cotação de preços, bem como utilizar uma planilha de materiais elaborada pelo engenheiro contratado pela Prefeitura para realização do georreferenciamento do serviço³, Sr. Pedro Henrique Ramos do Nascimento, como planilha de serviços da licitação, em afronta à aos arts. 3º; 6º, IX; e 7º, § 2º, II da lei 8.666/93 e a súmula 258 do TCU.

Nexo de causalidade: A utilização de uma planilha de materiais como planilha de serviços da contratação, sem considerar a mão de obra e os componentes do BDI, levou a deflagração de um certame com custos ocultos e embutidos em itens de materiais, prejudicando o controle da contratação e a elaboração de propostas por parte das licitantes, causando riscos de ocorrência de sobrepreço ou subpreço, podendo causar prejuízos à administração ou à contratada, e prejudicando, em última instância, a prestação do serviço em si.

Culpabilidade: Como Secretário Municipal de Obras, Transportes e Serviços Urbanos e assumindo o papel de responsável pela parte técnica do Processo Licitatório nº 44/2018 – Tomada de Preços nº 03/2018, espera-se que o responsável tenha conhecimentos mínimos sobre os serviços de iluminação pública e sobre os elementos mínimos que devem compor um orçamento de contratação pública, de forma que deveria identificar os elementos faltantes na

³ Este serviço foi parte do planejamento da presente contratação, ocorrendo antes do início da fase interna da licitação em tela.

planilha do certame (mão de obra, BDI). Desse modo, é razoável afirmar que era esperada conduta diversa do agente, especialmente após verificar as elevadas variações de preços em diversos itens das propostas comerciais (Item II.3 deste relatório) que demonstram a inadequação da planilha adotada pelo responsável.

II.3 PREÇOS SUPERFATURADOS E COM VARIAÇÕES LINEARES EM SEUS ITENS ENTRE AS EMPRESAS CONSULTADAS;

II.3.1 ALEGAÇÕES DO DENUNCIANTE (PEÇA 2)

Sobre este item, além do que já foi destacado no tópico II.2 desta análise, o denunciante alegou que detectou variação linear de preços (6% e 7%) em quase a totalidade dos itens das propostas apresentadas à Administração nas cotações realizadas na fase interna da licitação, o que seria um indicativo adicional de conluio entre as empresas.

II.3.2 ANÁLISE

Sobre este quesito, é possível observar que se trata, em sua maioria, do mesmo assunto tratado no item II.1 desta análise. Ainda assim, a fim de se manter a estruturação de tópicos realizada pela 1ª CFM em seu encaminhamento à esta Coordenadoria, manteve-se o item em tópico isolado.

Devido à grande quantidade de itens da planilha, e ao fato de que os dados não estão presentes de forma estruturada nos autos, apenas em arquivos digitalizados, fez-se uma amostragem de 20 itens, escolhidos de forma aleatória, a fim de conferir as diferenças de valores nas cotações das quatro empresas consultadas.

Item	Descrição	Jadel	Diferença para a Jadel	Lumen	Diferença para a Jadel	Ecel	Diferença para a Jadel	Eletropar	Diferença para a Jadel
1	AFASTADOR ARMAÇÃO SECUNDARIA SOOMM	R\$ 119,76	0%	R\$ 126,94	6,0%	R\$ 128,14	7,0%	R\$ 130,43	8,9%
8	ARRUELA QUADRADA DE ACO 38X18X3MM	R\$ 0,42	0%	R\$ 0,44	4,8%	R\$ 0,45	7,1%	R\$ 0,71	69,0%
17	CABO ACO D 9,5MM (3/8P) SM 7 FIOS ZINC	R\$ 15,96	0%	R\$ 16,92	6,0%	R\$ 17,08	7,0%	R\$ 19,18	20,2%

24	CABO QUADRUPLIX CA 3X1X70+70MM2 0,6/1KV	R\$ 15,60	0%	R\$ 16,54	6,0%	R\$ 16,69	7,0%	R\$ 27,31	75,1%
31	CHAVE FACA UNIPOLAR 15KV 630A	R\$ 16,51	0%	R\$ 17,50	6,0%	R\$ 17,67	7,0%	R\$ 513,13	3008,0%
40	CINTA ACO D 250MM:	R\$ 24,17	0%	R\$ 25,62	6,0%	R\$ 25,86	7,0%	R\$ 21,68	-10,3%
48	CONECTOR ATERR. FERRAGE IP FIO AL 10MM2:	R\$ 2,00	0%	R\$ 2,12	6,0%	R\$ 2,14	7,0%	R\$ 1,14	-43,0%
59	CONECTOR PERFURAÇÃO 16-70mm2/6-35mm2	R\$ 10,37	0%	R\$ 11,00	6,1%	R\$ 11,10	7,0%	R\$ 5,60	-46,0%
63	CONECTOR TERM COMP CA 16mm2 CH 1 FURO:	R\$ 1,26	0%	R\$ 1,34	6,3%	R\$ 1,35	7,1%	R\$ 1,03	-18,3%
67	CRUZETA FIBRA VID 2400MM:	R\$ 4,84	0%	R\$ 5,13	6,0%	R\$ 5,17	6,8%	R\$ 207,15	4180,0%
71	ESPAÇADOR LOSANGULAR P/ 50-150MM2 C/ AMAR	R\$ 7,64	0%	R\$ 8,10	6,0%	R\$ 8,18	7,1%	R\$ 29,92	291,6%
77	GANCHO-OLHAL CL 50KN:	R\$ 38,96	0%	R\$ 41,30	6,0%	R\$ 41,69	7,0%	R\$ 11,51	-70,5%
82	IDENTIFICADOR DE FASE B:	R\$ 58,51	0%	R\$ 62,02	6,0%	R\$ 62,61	7,0%	R\$ 0,77	-98,7%
90	OLHAL P/ PARAFUSO CL 50KN:	R\$ 61,14	0%	R\$ 63,75	4,3%	R\$ 64,35	5,3%	R\$ 19,52	-68,1%
97	PARAFUSO CAB PORCA QUADRADA M16X 125MM.	R\$ 5,16	0%	R\$ 5,47	6,0%	R\$ 5,52	7,0%	R\$ 5,88	14,0%
103	POSTE A INSTALAR S/C	R\$ 1.400,00	0%	R\$ 1.450,00	3,6%	R\$ 1.500,00	7,1%	R\$ 1.800,00	28,6%
111	POSTE CONCRETO CIRCULAR 12M 600DAN:	R\$ 1.430,00	0%	R\$ 1.487,20	4,0%	R\$ 1.494,35	4,5%	R\$ 951,36	-33,5%
113	POSTE CONCRETO DUPLO T 11 M 300DAN:	R\$ 884,00	0%	R\$ 919,36	4,0%	R\$ 923,78	4,5%	R\$ 843,95	-4,5%
120	SUPORTE P/ TRAF0 240MM:	R\$ 89,64	0%	R\$ 93,22	4,0%	R\$ 93,67	4,5%	R\$ 126,29	40,9%
123	TRAF0 TRIF. 15KV 45KVA 220/1 27V:	R\$ 6.240,00	0%	R\$ 6.489,60	4,0%	R\$ 6.520,80	4,5%	R\$ 8.132,58	30,3%

Avaliando a tabela acima, embora não se tenha uma diferença única aplicada em todos os itens conforme denunciado, alguns fatos chamaram atenção. Primeiramente, em todos os itens listados (e em todos os outros conferidos visualmente na documentação à peça 52) o preço entre as empresas Jadel, Lumen e Ecel, além de próximos, seguem uma ordem de valor sendo o menor preço sempre o da Jadel e o maior sempre o da Ecel, algo bastante improvável de ocorrer quando empresas elaboram propostas independentes, especialmente em uma licitação com planilha de preços defeituosa, na qual as empresas precisam embutir diversos custos nos itens de materiais.

Além disso, outro fato de destaque é a variabilidade nos itens da empresa Eletropar, alguns próximos aos itens das demais, alguns muito abaixo e outros muito acima. Esse fato, além de reforçar a hipótese do item II.1 de que parece não existir relação desta empresa com as demais, reforça o problema tratado no item II.2 sobre a falta de detalhamento no orçamento. Isso porque, considerando que não foram elaboradas composições de custo com previsão de mão de obra, nem BDI, as empresas diluíram esses custos nos valores de cada um dos materiais da planilha de custos. A Eletropar, partindo de premissas diferentes das outras três empresas, dividiu estes custos de forma distinta, levando às grandes variações observadas na tabela acima.

Ou seja, a avaliação das variações nos preços, embora não sirva para demonstrar ocorrência de sobrepreço no preço referência da Administração, serviu como indicativo adicional de conluio entre as empresas Jadel, Lumen e Ecel, bem como foi indicativo adicional de que a empresa Eletropar não possui relação com as demais. Assim, reforçando a conclusão do item II.1 desta análise, **procedente o apontamento.**

II.3.3 RESPONSABILIZAÇÃO

Responsáveis 1: Jadel Construções Elétricas S/A, Ecel Engenharia e Construções Ltda, Lumen Construções Elétricas Ltda Epp.

Conduta, Nexo de causalidade e Culpabilidade: Os mesmos apontados no item II.1.4 deste relatório.

Responsável 2: Sr. Dênio Humberto Santos, Secretário Municipal de Obras, Transportes e Serviços Urbanos à época da deflagração da licitação.

Conduta, Nexo de causalidade e Culpabilidade: Os mesmos apontados no item II.2.4 deste relatório.

II.4 FALTA DE MEMORIAL DESCRITIVO PARA TRANSPARÊNCIA E EXECUÇÃO DAS OBRAS;

II.4.1 ALEGAÇÕES DO DENUNCIANTE (PEÇA 2)

Sobe este apontamento, o denunciante alegou que não foi elaborado projeto básico e projeto executivo que permitisse aos licitantes e outros interessados, inclusive aos órgãos

fiscalizadores, compreender corretamente as condições de execução da obra, contrariando as disposições do Art. 7º da Lei 8.666.

Além disso, indicou que nem mesmo o memorial descritivo da obra, necessário a uma boa elaboração de proposta e controle de qualidade das etapas da obra, foi elaborado nos autos do processo. Nesse contexto, apontou que causou estranheza que estes documentos, embora inexistentes, tenham sido citados pela Procuradora Jurídica em seu parecer técnico de análise do edital (pg. 147 da peça 2).

II.4.2 ANÁLISE DA CFOSE (PEÇA 73)

A CFOSE avaliou este item no relatório à peça 73, **concluindo pela procedência do apontamento**, uma vez que o memorial descritivo realmente estava ausente na documentação, contrariando o disposto no art.6º, IX, f, no art.7º, §2º, II e no art.40, §2º, II da Lei 8.666/93.

Além disso, conforme apontado pelo denunciante, de fato identificou-se ausência de critérios objetivo de medição de pagamento. Deu-se o seguinte exemplo de como isso causa grave impacto na contratação:

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

II.4.3 ANÁLISE

Sobre este item, considerando que a Prefeita Municipal não apresentou documentação adicional após a diligência realizada por esta Coordenadoria (certidão de não manifestação à peça 78), a irregularidade apontada se mantém.

Além dos problemas já pontuados à peça 73, o item II.3 deste relatório serve como demonstração adicional dos problemas ocasionados pela falta de projetos básicos e memoriais descritivos. Isso porque, como não há qualquer especificação detalhada sobre os serviços que compõem a licitação, as empresas precisam embutir diversos custos nos itens que compõem a

planilha da licitação, sem ter a certeza da forma como a Administração espera que os serviços sejam prestados (o que gera grave risco de ocorrência de sobrepreço e, também, de subpreço, a depender das premissas adotadas por cada empresa).

Exemplo claro destes problemas pode ser observado nos itens 67 e 82 da tabela do item II.3 deste relatório. Nestes itens, os valores das empresas Jadel e Eletropar apresentaram expressivas diferenças, uma vez que cada empresa adotou uma premissa distinta sobre quais serviços incluir juntamente a estes materiais (os preços da Eletropar foram 4180% maior no item 67 e 98,7% menor no item 82 em relação aos preços da Jadel).

Tudo isso, além de afetar o controle da contratação, prejudica, em última instância, a própria prestação do serviço, uma vez que, pela falta de parâmetros, as empresas tendem a executar serviços de mais baixa qualidade a fim de maximizar seus lucros (ou até mesmo mitigar seus prejuízos, caso tenham adotado premissas incorretas durante a elaboração das cotações/propostas).

Sendo assim, **mantem-se a procedência do apontamento.**

II.4.4 RESPONSABILIZAÇÃO

Responsável: Sr. Dênio Humberto Santos, Secretário Municipal de Obras, Transportes e Serviços Urbanos à época da deflagração da licitação.

Conduta: O Sr. Dênio, como responsável pelos aspectos técnicos da presente licitação, inclusive tendo sido responsável pela solicitação de elaboração da planilha de materiais que foi utilizada como planilha de serviços da licitação (Item II.2 desta análise), deflagrou um certame sem os elementos mínimos de planejamento, em descumprimento ao art.6º, IX, f, ao art.7º, §2º, II e ao art.40, §2º, II da Lei 8.666/93.

Nexo de causalidade: A deflagração de um certame sem os elementos mínimos de planejamento resultou na elaboração de propostas com variações de preço por item bastante elevadas, causando risco de ocorrência de sobrepreço ou de subpreço. Além disso, a falta de critérios técnicos de qualidade causa elevado risco de prestação de serviço de baixa qualidade.

Culpabilidade: Como Secretário Municipal de Obras, Transportes e Serviços Urbanos e assumindo o papel de responsável pela parte técnica do Processo Licitatório nº 44/2018 –

Tomada de Preços nº 03/2018, espera-se que o responsável tenha conhecimentos sobre as exigências do art.6º, IX, f, do art.7º, §2º, II e do art.40, §2º, II da Lei 8.666/93. Desse modo, é razoável afirmar que era esperado que o agente determinasse a elaboração dos elementos mínimos de planejamento requeridos na contratação.

II.5 DESCUMPRIMENTO DE PRAZOS;

Considerando se tratarem do mesmo tema, foram agrupados dois itens listados pela CFM neste tópico:

- Descumprimento de prazos na realização da obra sem penalidade;
- Atraso superior a 01 ano numa obra contratada para execução em 120 dias, com conivência da Administração, em prejuízo ao município.

II.5.1 ALEGAÇÕES DO DENUNCIANTE (PEÇA 2)

Sobre estes apontamentos, o denunciante alegou primeiramente que, considerando a vigência contratual de 120 dias e a emissão da primeira ordem de serviços em 18/09/2018, o contrato teria se extinguido em 16/01/2019. Apesar disso, a contratada teria solicitado pedido de aditamento em 18/01/2019 alegando atraso na emissão de licença ambiental.

Apesar desta justificativa, o denunciante apontou que o parecer jurídico da procuradoria geral, além de opinar pela legalidade do aditamento de um contrato vencido, opina pela legalidade da prorrogação baseado em “atraso nos repasses para o pagamento”, o que não teria qualquer coerência com o motivo alegado pela empresa em seu pedido de aditamento (atraso na emissão de licença).

Por fim, o denunciante indicou que foram feitos mais dois pedidos de adiamento de prazo, ambos acatados pela administração sem qualquer fundamentação aceitável.

II.5.2 PRÉ-ANÁLISE DA CFOSE (PEÇA 73)

Em sede de pré-análise, esta Coordenadoria identificou que o Contrato em tela foi firmado em 12/09/2018, com prazo inicial de 120 dias, e que foram realizados 5 termos aditivos:

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

Além disso, verificou-se que a primeira medição indicou que a obra foi iniciada em 01/08/2019, portanto quase 1 ano após a assinatura do contrato.

Assim, concluiu-se que os 2 primeiros aditivos decorreram de deficiência na programação da obra por parte da administração (que não se programou frente a necessidade de obtenção de licença ambiental).

II.5.3 ANÁLISE

De fato, como pontuado pelo denunciante, e por esta Coordenadoria na peça 73, o início de uma obra após quase um ano da assinatura do contrato evidencia elevado grau de deficiência no planejamento por parte da contratante.

Nesse contexto, novamente retoma-se o que já foi pontuado nos itens II.3 e II.4 desta análise sobre a ausência de projeto básico. Para se executar qualquer obra ou serviço de engenharia, seja na iniciativa privada seja na pública, o primeiro e mais importante passo é a elaboração de projeto inicial prévio (seja projeto básico, termo de referência, anteprojeto ou outro instrumento congênera a depender do serviço). O projeto básico, conforme enunciado pela própria lei 8.666 é o “conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

SUPERINTENDÊNCIA DE CONTROLE EXTERNO

DIRETORIA DE FISCALIZAÇÃO DE MATÉRIAS ESPECIAIS

COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA



possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução” (Art. 6º, IX).

Ou seja, o projeto básico é o instrumento que irá fornecer as informações necessárias, não apenas para caracterizar o serviço, mas também para avaliação do custo (e, no caso das licitações públicas, para a formação do preço referência da administração e das propostas das licitantes). Nesse contexto, todas as necessidades prévias do serviço (licenças ambientais, compatibilizações com concessionárias etc.) devem ser levantadas já na fase de planejamento, a fim de que não causem qualquer atraso à prestação dos serviços.

De certo que podem ocorrer imprevistos que levam a atrasos nos serviços, em uma contratação corretamente planejada são criadas medidas de mitigação para combater estes imprevistos, de forma que o período de resolução dos problemas é muito menor nos serviços adequadamente planejados.

Nesse sentido, não existe qualquer razoabilidade em um atraso de quase 1 ano para o início de um serviço, sendo esse mais um indicador do deficiente planejamento que acometeu a contratação em tela.

De qualquer forma, embora o contrato tenha sido assinado no dia 12/09/2018, pode-se observar na pg. 407 da peça 2 que o início de sua vigência foi diferido para o dia 18/09/2018, de forma que não há que se falar em aditamento de contrato vencido (o aditivo foi publicado no último dia da vigência inicial do contrato).

Além disso, tratando o contrato de serviço de iluminação, embora o atraso afete a qualidade de vida dos munícipes, não se trata de serviço urgente ou sensível à sazonalidade, de forma que o atraso no início dos serviços não gera outros prejuízos à contratação.

Assim, embora não se trate de irregularidade com elevado grau de gravidade, os sucessivos atrasos no início do contrato trataram-se de falha diretamente decorrente dos vícios de planejamento destacados neste relatório, estes sim faltas graves, uma vez que afetam todas as vertentes da contratação.

Por todo o exposto, **procedente o apontamento.**

II.5.4 RESPONSABILIZAÇÃO

Responsável 1: Sr. Dênio Humberto Santos, Secretário Municipal de Obras, Transportes e Serviços Urbanos à época da deflagração da licitação.

Conduta: Assinar e aprovar a documentação do certame licitatório com planejamento deficitário e incompleto, em descumprimento aos arts. 6º, IX; 7º e 40, §2º da Lei 8.666/93

Nexo de causalidade: A deflagração de um certame licitatório com planejamento deficitário e incompleto levou a ocorrência de um grande atraso no início da prestação do serviço, fato que prejudicou diretamente os munícipes que seriam beneficiados com a execução das obras.

Culpabilidade: Como Secretário Municipal de Obras, Transportes e Serviços Urbanos e assumindo o papel de responsável pela parte técnica do Processo Licitatório nº 44/2018 – Tomada de Preços nº 03/2018, seria de se esperar que o responsável tivesse conhecimentos mínimos sobre os serviços de iluminação pública e sobre os elementos mínimos que devem compor um planejamento deste tipo de contratação, de forma que deveria identificar os requisitos mínimos para a prestação do serviço e preparar a Administração Municipal para a solicitação das autorizações necessárias para o início dos serviços, evitando ocorrência de atrasos no início da prestação.

Responsável 2: Sra. Nívea Maria de Oliveira, Prefeita e subscritora do Edital.

Conduta: Assinar e aprovar a documentação do certame licitatório com planejamento deficitário e incompleto, em descumprimento aos arts. 6º, IX; 7º e 40, §2º da Lei 8.666/93

Nexo de causalidade: A deflagração de um certame licitatório com planejamento deficitário e incompleto levou a ocorrência de um grande atraso no início da prestação do serviço, fato que prejudicou diretamente os munícipes que seriam beneficiados com a execução das obras.

Culpabilidade: Como gestora máxima da Administração Municipal e subscritora do Processo Licitatório nº 44/2018 – Tomada de Preços nº 03/2018, seria de se esperar que a responsável tivesse conhecimentos mínimos sobre os aspectos administrativos que pairam sobre uma contratação pública, de modo que deveria ter identificado a necessidade de emissão de licença ambiental e preparado os setores adequados de sua Administração, com antecedência, para emissão desta autorização.

II.6 SUSPEITA DE PAGAMENTO ANTECIPADO BASEADO EM MEDIÇÃO SEM ASSINATURA DE ENGENHEIRO RESPONSÁVEL, TÉCNICO OU GESTOR;

II.6.1 ALEGAÇÕES DO DENUNCIANTE (PEÇA 2)

Sobre este ponto, o denunciante alegou que a primeira medição dos trabalhos, datada de 26/08/2019 e liquidada e paga em 10/09/2019, no valor de R\$ 137.268,48, é tecnicamente incompreensível em seus valores faturados e não foi assinada por qualquer fiscal, engenheiro ou responsável da Administração, tornando-a, na prática, sem valor legal para efeito de liquidação e pagamento.

Além disso, indicou que a medição se refere à mão de obra para instalação de 96 postes, mas que a autorização para realização do trabalho ocorreu em 30/08/2019, apenas 10 dias antes do pagamento da medição, tempo que não seria suficiente para a prestação dos serviços. Sendo assim, a medição teria sido paga antes da efetiva prestação do serviço, em explícita ofensa ao artigo 65 da Lei 8.666/93.

Ainda no tema da primeira medição, alegou que moradores da comunidade relataram que as obras tiveram início, de fato, a partir de 10/09/2019, ou seja, na data do pagamento da medição.

Já em relação a segunda medição, relatou que foi paga em 04/10/2019, data na qual a empresa teria entregado os 96 postes e 9 transformadores. Ou seja, esta seria a data de entrega do serviço que já havia sido parcialmente pago na primeira medição, confirmando a irregularidade cometida na primeira medição. Além, indicou que esta medição também não contou com a assinatura dos responsáveis.

Em relação a terceira medição, indicou que foi a única assinada por engenheiro da administração. Isso posto, alegou que ela foi produzida em 19/11/2019, antes mesmo da emissão da ordem de serviço, datada de 03/12/2019. A medição foi paga nesta mesma data, ou seja, novamente antes da prestação dos serviços. Além disso, alegou que causou estranheza o fato de o engenheiro signatário ter assinado a medição em 19/11 considerando que ele teria sido contratado em 11/12, quase um mês depois da assinatura da medição.

Por fim, em relação a quarta medição indicou que foi realizado um pagamento em 07/02/2020, baseado em uma suposta medição realizada em 24/01/2020, mas não houve qualquer assinatura dos responsáveis no âmbito da prefeitura.

II.6.2 PRÉ-ANÁLISE DA CFOSE (PEÇA 73)

Sobre esta questão, foi indicado na análise à peça 73 que foram detectas 7 medições nos autos, com as seguintes situações:

- Na 1ª medição (peça49-fls.1 a 4) não consta assinatura da Prefeita Nívea Maria de Oliveira e do Sr. João Bosco Lima, Secretário Municipal de Obras, supostamente os responsáveis pela fiscalização;
- Na 2ª medição (peça49-fls.5 a 8) também não consta assinatura da Prefeita e do Secretário de Obras. Entretanto, nesta mesma medição de peça32-fls.9 a 12, consta a assinatura de ambos;
- Na 3ª medição (peça34-fl.21 a 27), apesar de não constar assinatura da Prefeita e do Secretário de Obras, existe um relatório de medição da empresa JM Assessoria Serviços e Construções Ltda, datado de 19/11/2019 e assinado pelo Eng. Romilson Fonseca Ruas (peça34-fls.12 a 20), porém não consta dos autos documento firmado para desempenho da função, assim como pagamento realizado à empresa para prestação do serviço;
- Na 4ª medição (peça37-fls.9 a 12) não consta assinatura da Prefeita e do Secretário de Obras;
- A documentação referente à 5ª medição não foi localizada nos autos;
- Na 6ª medição (peça44-fls.4 a 7) consta a assinatura da Prefeita e do Secretário de Obras;
- Na 7ª medição (peça39-fl.12 a 15) consta a assinatura da Prefeita e do Secretário de Obras, além do relatório da empresa JM Assessoria Serviços e Construções Ltda, datado de 03/03/2020, também assinado pelo Eng. Romilson Fonseca Ruas (peça39-fls.17 a 23), considerando concluída a obra. Entretanto, não foi localizado nos autos os termos de recebimento provisório e definitivo previstos no art.73, I, “a” e “b”, da Lei 8.666/93;

Além disso, destacou-se que não foi encontrado nos autos a designação formal do Sr. João Bosco Lima, Secretário Municipal de Obras, como responsável pelo acompanhamento e fiscalização da obra, contrariando o art. 67 da Lei 8.666/93, o art.1º, atividade 12, da Resolução CONFEA nº 218/73 e o art. 5º, II, da Instrução Normativa nº 09/2003 do TCEMG.

II.6.3 ANÁLISE

Considerando que não houve manifestação da Sra. Nívea Maria de Oliveira (peça 78) em relação aos documentos solicitados, inclusive a 5ª medição não localizada nos autos, não houve mudança na análise realizada pela CFOSE à peça 73.

Ou seja, a primeira e quarta medições não contiveram qualquer confirmação de validade por parte da administração, e os documentos de recebimento da obra previstos no Art. 73 da Lei 8.666/93 aparentam não existir.

Além disso, sobre a primeira medição (consultável na peça 43), existe de fato a possibilidade de ter se tratado de pagamento antecipado. Realmente, como relatado pelo denunciante, a emissão da ordem de serviço ocorreu em 30/08, e a emissão de ordem de pagamento ocorreu 11 dias depois em 10/09. Além de se tratar de exíguo prazo, tratou-se de desrespeito a cláusula contratual:

2.2 – DA MEDIÇÃO DOS SERVIÇOS

2.2.1. As medições dos serviços contratados deverão ocorrer a cada período de 30 (trinta) dias, após o seu início.

Isso posto, o fato é que não é possível comprovar se a primeira medição dos serviços realmente foi paga antes da execução, uma vez que, além de não haver assinatura dos responsáveis por parte da administração, não há qualquer relato fotográfico, diário de obra ou objeto congênere. Esse fato, inclusive, representa uma irregularidade por si só, uma vez que a medição é o documento fiscalizatório da administração pública contratante, usualmente a cargo do fiscal do contrato, que tem por objetivo atestar a devida prestação do serviço, com todas as informações necessárias para isso.

Nesse sentido, a medição de uma obra, além de servir para verificar tecnicamente o cumprimento do serviço, também tem a função de deflagrar o pagamento do serviço ao contratado pelos setores financeiros da administração. No caso das duas primeiras medições do contrato em tela, não há qualquer comprovação de que o serviço foi efetivamente prestado, a primeira, inclusive, sequer conta com assinatura dos responsáveis pela fiscalização.

Sendo assim, embora não se tenha como comprovar a alegação do denunciante de que houve pagamento em desconformidade com a Lei 8.666/93, de fato houve falha no controle administrativo no contrato 322/2018.

Por todo o exposto, **parcialmente procedente** o apontamento.

II.6.4 RESPONSABILIZAÇÃO

Responsável 1: Sr. Sr. João Bosco Lima, Secretário Municipal de Obras à época da execução dos serviços e subscritor das medições. Possivelmente fiscal do contrato (não foi encontrado nos autos documento com a designação formal do fiscal do contrato).

Conduta: Não assinar a documentação referente às primeiras medições do contrato, em especial a primeira medição, em descumprimento aos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/64.

Nexo de causalidade: A liberação de uma medição sem a assinatura dos responsáveis pela fiscalização municipal leva ao pagamento por um serviço sem comprovação formal de sua realização. Além disso, no caso da primeira medição, houve desrespeito à cláusula contratual, uma vez que o pagamento foi realizado em período inferior ao estabelecido no contrato.

Culpabilidade: Como Secretário Municipal de Obras, Transportes e Serviços Urbanos e subscritor das medições de execução do serviço (tendo, assim, um papel fiscalizatório sobre estes documentos), seria de se esperar que o responsável tivesse conhecimentos mínimos sobre os procedimentos de fiscalização de um contrato de obra pública, bem como sobre as cláusulas do contrato 322/2018, de forma que deveria ter assinado todas as medições do serviço e não deveria ter autorizado o pagamento da primeira medição sem comprovação da prestação do serviço e sem a decorrência do prazo contratual para tal pagamento.

Responsável 2: Sra. Nívea Maria de Oliveira, Prefeita e subscritora das medições.

Conduta: Não assinar a documentação referente às primeiras medições do contrato, em especial a primeira medição, em descumprimento aos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/64.

Nexo de causalidade: A liberação de uma medição sem a assinatura dos responsáveis pela fiscalização municipal leva ao pagamento por um serviço sem comprovação formal de sua

realização. Além disso, no caso da primeira medição, houve desrespeito a cláusula contratual, uma vez que o pagamento foi realizado em período inferior ao estabelecido no contrato.

Culpabilidade: Como gestora máxima da Administração Municipal e subscritora das medições do contrato 322/2018 (tendo, assim, um papel fiscalizatório sobre estes documentos), seria de se esperar que a responsável tivesse conhecimentos mínimos sobre os procedimentos de fiscalização de um contrato de obra pública, bem como sobre as cláusulas do contrato 322/2018, de forma que deveria ter assinado todas as medições do serviço para garantir a validade daqueles documentos.

III – CONCLUSÃO

Após análise da denúncia apresentada pelo Sr. Ramon Campos Cardoso, ex-Prefeito Municipal de Itacarambi esta Unidade Técnica entende:

Procedentes os apontamentos:

- Suspeita de combinação de preços pelas empresas consultadas na fase de orçamento (II.1);
- Falta de memorial descritivo para transparência e execução das obras (II.4);
- Descumprimento de prazos (Descumprimento de prazos na realização da obra sem penalidade e atraso superior a 01 ano numa obra contratada para execução em 120 dias, com conviência da Administração, em prejuízo ao município) (II.5).

Parcialmente procedente os apontamentos:

- Variações extremamente excessivas de preços unitários nas cotações (II.2);
- Preços superfaturados e com variações lineares em seus itens entre as empresas consultadas (II.3);
- Suspeita de pagamento antecipado baseado em medição sem assinatura de engenheiro responsável, técnico ou gestor (II.6).

Foram identificados, como responsáveis pelas irregularidades detectadas:

- Jadel Construções Elétricas S/A; Ecel Engenharia e Construções Ltda; e Lumen Construções Elétricas Ltda Epp pelos apontamentos II.1 e II.3;

- Dênio Humberto Santos, Secretário Municipal de Obras, Transportes e Serviços Urbanos à época da deflagração da licitação, pelos apontamentos **II.2, II.3, II.4 e II.5**;
- Nívea Maria de Oliveira, Prefeita Municipal, pelos apontamentos **II.5 e II.6**;
- João Bosco Lima, Secretário Municipal de Obras à época da execução dos serviços, pelo apontamento **II.6**.

IV – PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto, propõe esta Unidade Técnica:

- **A citação dos responsáveis para apresentar suas razões de defesa, no prazo de até 15 (quinze) dias, tendo em vista os indícios de irregularidade apurados (caput do art. 307 do Regimento Interno do TCEMG)**

2ª CFOSE, DFME, 05 de junho de 2023.

Pedro Augusto Ferraz de Melo Vieira

Analista de Controle Externo

TC-3268-6