



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

PARECER

Processo n.: 835252/2006
Relator: Conselheiro MAURI TORRES
Natureza: Tomada de Contas Especial
Procedência: Belo Horizonte / MG
Entidade: Prefeitura de BH
Santa Casa de Misericórdia

Senhor Relator

Relatório

Inspeção extraordinária instaurada na Prefeitura de Belo Horizonte para verificar a regularidade da aplicação de recursos na execução das obras de reforma e adaptação do CARDIOMINAS, mediante convênio celebrado com a Santa Casa de Misericórdia de BH para a construção do Centro de Especialidades Médicas.

Às fls. 754/803 (vol. 4), a Coordenadoria de Área de Engenharia de Perícia apontou as seguintes irregularidades:

a) as medições 11, 12 e 15, relativas a um novo tipo de revestimento, mais caro, para consertar o desaprumo original da estrutura de concreto foram pagas diretamente à empreiteira pelo IPSEMG, causando prejuízo ao erário de R\$ 418.494,85;

b) não foi apresentada justificativa para a ampliação do prazo contratual contida no 3º Termo Aditivo (fls. 607/608), em violação aos arts. 65, caput e 57, §2º da Lei nº 8.666/93;

c) ilicitude na habilitação da proposta da construtora vencedora, por conter inúmeros itens (fls.767/776) com valores simbólicos, irrisórios ou a preços de custo, em violação ao art. 44, §3º da Lei nº 8.666/93;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

d) inexecução parcial e substituição de serviços, por meio de jogo de planilha no qual a construtora ofereceu um desconto substancial em um numero reduzido de itens, venceu a licitação e depois não executou os itens ou os substituiu por outros a preço de mercado, de forma a não arcar com os descontos oferecidos inicialmente, com prejuízo de R\$ 2.275.630,23 (fls. 778/781);

Às fls. 789/803, a Coordenadoria de Área de Auditoria Extraordinária Municipal ratificou as irregularidades apontadas e complementou:

a) a Prefeitura de Belo Horizonte, proporcionalmente à sua participação financeira na obra de 60,54%, sofreu prejuízo devido ao jogo de planilhas, no valor de R\$ 1.377.666,54;

b) a necessidade de conversão do processo em tomada de contas especial, dada a apuração de dano ao erário.

O Relator, á fl. 808, determinou a citação dos responsáveis Fernando Damata Pimentel (Prefeito à época), Helvécio Miranda Magalhães Júnior (Secretário Municipal de Saúde), Saulo Levindo Coelho e Profírio Marcos Rocha Andrade (provedores da Santa Casa)

SAULO e PORFÍRIO se manifestaram às fls. 832/858, argüindo em síntese:

a) ilegitimidade passiva, pois o contrato e aditamentos foram firmados pela Santa Casa, pessoa jurídica, e não pelos requeridos, pessoas físicas;

b) incompetência do Tribunal de Contas para aplicar sanções a empregados de entidades privadas nem sobre verbas recebidas de convênio, incorporadas ao patrimônio da Santa Casa;

c) ausência de responsabilidade dos requeridos por eventual jogo de planilhas, pois a proposta da vencedora foi considerada regular pelo consultor técnico de engenharia e arquitetura, bem como o procedimento licitatório, pela



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

assessoria jurídica;

d) ausência de ilicitude na habilitação da proposta vencedora, por não haver disposição no edital que previsse os critérios de aceitabilidade dos preços global e unitário.

e) o 3º aditivo que previu a ampliação do prazo se justificava pelo aumento do objeto previsto nos dois aditivos anteriores;

f) a correção do vício executivo no prumo e alinhamento da construção original não gerou dano ao erário, pois era imprescindível para o prosseguimento das obras contratadas, sendo necessária a reformulação do projeto básico por fato superveniente, de acordo com o art. 65, I, a e b da Lei nº 8.666/93;

g) inexistência de jogo de planilhas nos seguintes itens:

g1) parede dry wall x alvenaria: as divisórias dry wall não foram executadas por fato superveniente consistente na Lei Estadual nº 17.271/2007 que criou condomínio edilício entre a Santa Casa, o Município de Belo Horizonte e o IPSEMG, o que impediu a sua realização nos pavimentos 4º a 10º;

g2) aumento de Alvenaria: decorreu de fatos imprevistos após a assinatura do contrato, necessidade de reforço estrutural do edifício e adequação dos projetos às novas instalações incluídas no escopo dos compromissos firmados entre a Santa Casa e o Município;

g3) Forro Película PVC X Forro de Gesso Acartonado: o projeto previa o primeiro tipo de forro apenas para os pavimentos de 4º a 10º do edifício, que não foram construídos em virtude do contexto já descrito;

g4) Pisos de Mármore e Granito X Porcelanato: a substituição do mármore pelo porcelanato, além de diminuto valor (R\$ 20.000,00 de um total de R\$ 32 milhões), foi justificada pela melhor adequação do último ao ambiente hospitalar. O granito estava previsto para os pavimentos de 4º a 10º, não executados de acordo com o item g1;

g5) Pintura látex: esse tipo estava previsto para os pavimentos de 4º a 10º, não executados;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

g6) Gases e Ar Condicionado: as alterações na planilha foram justificadas por modificações no projeto (fls. 614 e 742), que visavam decompor o sistema em três outros, independentes, para as instalações da Santa Casa (CEM), Município (UPA e LAB) e IPSEMG;

h) legalidade dos acréscimos e supressões realizados pelos aditivos contratuais, que foram devidamente fundamentados, conforme fls. 614, 618, 717, 718 e 748 dos autos, em virtude de alterações supervenientes do projeto para a melhor prestação dos serviços públicos de saúde;

i) inexistência de culpa grave, má-fé ou dolo dos requeridos;

j) o edital da concorrência nº 01/2006 adotou como critério de escolha o menor preço global oferecido, o que é incompatível com a proposta da unidade técnica de análise de preço por itens.

O requerido FERNANDO, às fls. 859/874, argüiu em síntese:

a) ilegitimidade passiva, por ser juridicamente impossível responsabilizar Prefeito por vícios em procedimentos licitatórios, quando a condução de todo o processo ocorreu pela Santa Casa de Misericórdia e pela Secretaria Municipal de Saúde;

b) regularidade dos acréscimos contidos nos aditivos e das alterações de itens (piso de mármore, tinta látex e ar condicionado).

O requerido HELVÉCIO, às fls. 947/963, argüiu em síntese, o seguinte:

a) a Secretária Municipal de Saúde realizou fiscalização nas obras, juntamente com a SUDECAP;

b) incompetência do Município e das autoridades municipais em examinar a legalidade dos aditivos firmados;

c) 05 dos 07 itens apontados no suposto jogo de planilhas não tinham relação com as obras das unidades de interesse do Município;

d) inexistência de dano ao erário quanto aos itens do contrato que



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

foram supostamente orçados com desconto excessivo e depois ou não foram executados ou foram substituídos por outros;

e) inconsistência da metodologia de cálculo a partir dos descontos médios.

Às fls. 2080/2093, a unidade técnica analisou as defesas e os documentos juntados e concluiu que:

a) responsabilidade dos requeridos SAULO e PORFÍRIO e da entidade SANTA CASA DE MISERICÓRDIA, somente pela ausência de fundamentação no 3º termo aditivo, que prorrogou o prazo do contrato, em violação ao art. 57, §2º e 65, caput da Lei nº 8.666/93;

b) ausência de responsabilidade do requerido FERNANDO, pois o termo de compromisso nº 01.046612.06.61 (fls. 985/990) foi celebrado pela Secretaria Municipal de Saúde, não tendo ele concorrido para as irregularidades apontadas;

c) ausência de responsabilidade do requerido HELVÉCIO, por não haver dano ao erário nem ato irregular de gestão de sua autoria;

d) aplicação de multa aos responsáveis, no percentual de 100% sobre o máximo legal, nos termos do art. 85, II da Lei Complementar Estadual nº 102/2008, tendo em vista o montante da contratação e os interesses envolvidos.

Os autos vieram ao Ministério Público de Contas para parecer.

Fundamentação

1. Da responsabilidade de SAULO e PORFÍRIO (SANTA CASA)

1.1. Sobre a competência do Tribunal de Contas para julgar fatos



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

atribuídos aos provedores da SANTA CASA, entidade filantrópica, entendo objetivamente que as circunstâncias do caso concreto (obras feitas pela SANTA CASA, com dinheiro público repassado por convênio e precedidas de licitação) exigem a atuação de controle externo pelo Tribunal de Contas, sendo os provedores pessoas físicas que administram recursos públicos, sujeitas assim à jurisdição de contas.

1.2. Sobre a alegação de incorporação dos recursos ao patrimônio particular da entidade filantrópica para afastar o controle externo, entendo que vinculação existente entre os recursos e a finalidade estabelecida no convênio mantém a sua natureza pública e a submissão ao regime de direito público.

1.3. Entendo também que não ficou demonstrada a existência de jogo de planilhas, pois as alterações e substituições ocorridas durante a execução das obras ocorreram por fatos supervenientes e imprevisíveis, entre os quais se destaca a vigência da Lei Estadual nº 17.721/2007, que impediu a execução da obra nos andares 4º a 10º devido ao condomínio edilício formado legalmente entre o IPSEMG, o Município de BH e a Santa Casa.

Como bem asseverou a unidade técnica à fl. 2090, os descontos concedidos na proposta pela empresa contratada somente ocasionariam prejuízo ao erário se a execução ocorresse com a alteração ou substituição dos itens com desconto, sem mudança no objeto da obra por parte da contratante ou por fato de terceiro.

1.4. A exeqüibilidade dos preços contidos na proposta vencedora merece outro enfoque.

De acordo com a unidade técnica, também não foi demonstrada a



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

inexequibilidade dos itens para os quais foram concedidos descontos na proposta.

Em sua última análise, a unidade técnica considerou que os valores dos itens eram inferiores aos preços licitados, mas estariam dentro do mercado.

No entanto, alguns itens analisados às fls. 773/775 teriam sido precificados abaixo do valor de custo, forte indício de preços simbólicos e irrisórios, nos termos dos arts. 44, §3º e 48, II da Lei nº 8.666/93.

Ou seja, haveria uma contradição entre as análises técnicas em relação a exeqüibilidade desses itens.

A meu ver há impedimento subjetivo para a responsabilidade.

A aceitação da proposta da licitante vencedora se baseou em parecer técnico de engenharia e arquitetura, de fls. 232 (vol. 2). Não entendo razoável imputar aos requeridos eventual erro de julgamento da área técnica responsável sobre a exeqüibilidade dos preços ofertados.

Além disso, reconheço o argumento trazido pelos requeridos de que o edital não permitiria a desclassificação da licitante vencedora.

Embora a licitação tenha sido pelo menor preço global, o edital previa expressamente a possibilidade de desclassificação da proposta que contivesse “preços globais OU unitários simbólicos, irrisórios ou de valor zero” e “preços unitários globais excessivos ou manifestamente inexeqüíveis”.

No entanto, o art. 48, II e §1º da Lei nº 8.666/93 leva à interpretação de que, em obras e serviços de engenharia licitados pelo valor total, a inexequibilidade



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

é apreciada sobre o valor global da proposta e não sobre itens isolados:

Art. 48. **Serão desclassificadas:**

(...)

II - **as propostas com preços excessivos ou manifestamente inexeqüíveis.**

§ 1º Para os efeitos do disposto no inciso II deste artigo **consideram-se manifestamente inexeqüíveis, no caso de licitações de menor preço para obras e serviços de engenharia, as propostas cujos valores sejam inferiores a 70% (setenta por cento) do menor dos seguintes valores:** (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998)

- a) média aritmética dos valores das propostas superiores a 50% (cinquenta por cento) do valor orçado pela administração, ou (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998)
- b) valor orçado pela administração. (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998)

Assim, por esses dois motivos, reconheço a regularidade na aceitação da proposta da licitante vencedora.

1.5. O 3º Termo Aditivo do Contrato firmado entre a SANTA CASA e a licitante vencedora, fls. 607/608 (vol. 4) previu a ampliação do prazo por mais 12 (doze) meses.

Segundo os requeridos, a prorrogação se justificava pelo aumento do objeto previsto nos dois aditivos anteriores.

O termo aditivo foi assinado às vésperas do esgotamento do prazo original previsto no Contrato nº 01/2006 (fls. 247/255 vol. 2).

Os dois termos aditivos anteriores foram assinados em junho e julho de 2006, sem qualquer previsão de novo prazo.

Possivelmente, as inclusões feitas por esses aditivos ao objeto do



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

contrato, sem planejamento para sua execução, acarretaram o atraso na conclusão das obras, ensejando a necessidade de prorrogação.

Além disso, aparentemente na decisão de prorrogar o contrato também pesou parte dos acréscimos determinados pelos termos aditivos nº 4 e 5 (fls. 609/613, vol. 4), pois as demandas já eram conhecidas da SANTA CASA, conforme comprovam os documentos de fls. 614 e 615/617.

Apenas para esclarecer, esses termos aditivos foram assinados em abril e outubro de 2007.

Assim, apesar de não explicitado no termo aditivo ou em despacho autônomo no processo do contrato, é verossímil que a prorrogação tenha ocorrido em virtude dessas demandas, principalmente dos dois primeiros aditivos.

Essa constatação serviria, a meu ver, para atenuar a intensidade da sanção aplicável, que deverá ser aplicada de qualquer forma, dada a relevância da irregularidade.

Afinal, a ausência de fundamentação contemporânea ao termo aditivo, por natureza excepcional nas regras de licitação, constitui vício grave, que deve ser reconhecido e sancionado.

Nesse sentido, os arts. 57, §2º e 65, caput da Lei nº 8.666/93 são claros:

Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

(...)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

§ 2º **Toda prorrogação de prazo deverá ser justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente para celebrar o contrato.**

Art. 65. **Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas,** nos seguintes casos:

1.6. O 5º termo aditivo continha o acréscimo nas obras decorrente da correção do vício executivo no prumo e alinhamento da construção original.

Segundo os requeridos, esse acréscimo não gerou dano ao erário, pois era imprescindível para o prosseguimento das obras contratadas, sendo necessária a reformulação do projeto básico por fato superveniente, de acordo com o art. 65, I, a e b da Lei nº 8.666/93.

Os documentos relativos a esse aditivo estão as fls. 615/617 (pedido da construtora), 618 (manifestação técnica SANTA CASA), 750/753 (parecer jurídico) e 612/613 (termo aditivo).

Realmente, não há indícios de sobrepreço nas obras corretivas objeto do termo aditivo nem de desvios na aplicação dos recursos públicos, o que afasta a ocorrência de dano ao erário.

Tampouco há elementos que indiquem erro na confecção do projeto executivo, por não contemplar desde o início tais obras. De acordo com os documentos dos autos, a constatação realmente foi superveniente, não se podendo exigi-la em momento anterior.

Assim, não vislumbro irregularidades quanto a esse ponto.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

1.7. Resta definir o responsável pela ilicitude apontada acima.

Os documentos trazidos aos autos retratam a atuação apenas do requerido SAULO, provedor da SANTA CASA, na assinatura do contrato administrativo e dos aditivos, inclusive nas diligências intercorrentes.

Assim, reconheço a responsabilidade pela ilicitude apontada apenas do requerido SAULO.

2. Da responsabilidade do requerido FERNANDO

Concordo com as razões trazidas pelo requerido FERNANDO na defesa de sua ilegitimidade para responder sobre eventuais ilegalidades ocorridas em torno das obras examinadas.

Os recursos que financiaram as obras fiscalizadas vieram de Convênio assinado entre o requerido, como representante do Município de Belo Horizonte, e a União, representada pelo Ministro da Saúde.

Posteriormente esses recursos concretizaram o Termo de Compromisso assinado entre o Município de Belo Horizonte, representado pelo Secretário Municipal de Saúde, o requerido HELVÉCIO, e a SANTA CASA.

Toda a fiscalização das obras, medições, análise de prestação de contas ficaria a cargo da Secretaria. O regime desconcentrado de administração adotado pelo Município de Belo Horizonte concede aos titulares das secretarias a condição de ordenador de despesas e de centro decisório, o que afasta, em tese, a participação do Prefeito em tais atos, contratos, obras etc.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

Evidentemente, caso demonstrada a participação concreta do Chefe do Poder Executivo, será possível examinar sua responsabilidade por eventuais irregularidades.

No caso, não há quaisquer elementos que indiquem a participação do requerido FERNANDO na condução da licitação nem na fiscalização do cumprimento do contrato.

3. Da responsabilidade do requerido HELVÉCIO

O requerido era o Secretário Municipal de Saúde, autoridade que assinou o termo de compromisso com a SANTA CASA para o uso dos recursos federais e municipais na reforma e ampliação de estabelecimento hospitalar destinado preponderantemente ao SUS.

Pelo termo de compromisso, a Secretaria Municipal de Saúde poderia autorizar a SUDECAP – Superintendencia de Desenvolvimento da Capital a acompanhar, fiscalizar, atestar as medições referentes à obra.

A autorização foi formalizada no ofício de fls. 983/984 (vol. 5), com a requisição ao Secretário Municipal de Políticas Públicas de um engenheiro da SUDECAP para realizar o trabalho.

Por sua vez, o engenheiro Nelson Reis Filho, chefe do Departamento de Obras da SUDECAP foi o indicado para acompanhar as obras da SANTA CASA, conforme fl. 981.

Os documentos de fls. 991/2078 demonstram o acompanhamento das



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

obras pela SUDECAP e a análise das prestações de contas da SANTA CASA pela Secretaria Municipal de Saúde.

Assim, não verifiquei indícios de irregularidades na atuação do requerido na condução de suas atribuições previstas no termo de compromisso, quanto à fiscalização das obras e à análise das prestações de contas da SANTA CASA.

Conclusão

Pelo exposto, **OPINO:**

a) pelo reconhecimento de irregularidade na ausência de fundamentação para o 3º Termo Aditivo do Contrato nº 01/2006, em violação aos arts. 54, §2º e 65, caput da Lei nº 8.666/93;

b) pela responsabilização do requerido SAULO LEVINDO COELHO;

c) pela imposição de multa, nos termos autorizados pelo art. 85, II da Lei Complementar Estadual nº 102/2008.

Belo Horizonte, 04 de setembro de 2013.

DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES

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