



RELATÓRIO DE AUDITORIA DE CONFORMIDADE

PREFEITURA MUNICIPAL DE DIVINÓPOLIS - PMD

2014

SUMÁRIO

- 1. Da Fiscalização**
- 2. Do Órgão Fiscalizado**
- 3. Planejamento**
- 4. Desenvolvimento do Trabalho**
- 5. Análise Técnica de Engenharia**
- 5.1. Centro Administrativo Municipal**
 - 5.1.1. Concorrência Pública 005/2011
 - 5.1.2. Achados de auditoria, conclusão e responsabilização
 - 5.1.2.1. O projeto básico não atendeu às exigências legais
 - 5.1.2.2. Restrições à ampla concorrência e comprometimento da isonomia
 - 5.1.2.3. Programação inadequada da obra
 - 5.1.2.4. Dano decorrente do pagamento de aluguel (gestão antieconômica)
 - 5.1.2.5. Dano decorrente de sobrepreço no orçamento e no contrato
 - 5.1.3. Considerações finais sobre essa contratação
 - 5.1.4. Documentação fotográfica das visitas in loco
- 5.2. Unidades Básicas de Saúde (UBS) - Bairros Sagrada Família e Tietê**
 - 5.2.1. Concorrência Pública 009/2010 - Sagrada Família
 - 5.2.2. Concorrência Pública 003/2014 - Sagrada Família
 - 5.2.3. Concorrência Pública 010/2010 - Tietê
 - 5.2.4. Concorrência Pública 004/2014 - Tietê
 - 5.2.5. Achados de auditoria, conclusão e responsabilização

5.2.5.1. Dano decorrente da paralisação das obras

5.2.6. Documentação fotográfica das visitas in loco

6. Resumo das Conclusões

7. Proposta de Encaminhamento e Resumo das Responsabilizações

ANEXO I Análise Formal das Licitações e Contratos

Matriz de Planejamento - MPL 01, questões de auditoria 02 e 03

DVD Documentação Instrutória

PP – Pasta Permanente

PC – Pasta Corrente

PO – Pasta Outros Documentos

1. Da Fiscalização

Tipo de auditoria: Ordinária de conformidade.

Ato originário: Plano de Auditoria, ano 2014, aprovado pela Presidência do TCEMG.

Objeto da fiscalização: Verificar junto a Prefeitura Municipal de Divinópolis a adequação dos procedimentos de contratação e execução física e orçamentária referente às obras realizadas no município, no período de janeiro/2009 a setembro/2014, com destaque para as normas de licitação pública.

Portaria: DEP – Diretoria de Engenharia e Perícia 018/2014 (PC-4.4)

Equipe:

Aroldo Sampaio Alves	Analista de Controle Externo	TC 5003-0
Sandro Miguez de Souza	Analista de Controle Externo	TC 5034-0
Washington Andries Filho	Analista de Controle Externo	TC 5330-6

2. Do Órgão Fiscalizado

Entidade: Prefeitura Municipal de Divinópolis

Responsável pelo Município: Vladimir de Faria Azevedo - Prefeito Municipal
(Gestões: 2009/2012 – 2013/2016)

3. Planejamento

Definida a realização da auditoria e designada a equipe de auditores, deu-se início ao planejamento dos trabalhos. Os procedimentos adotados, tanto nessa fase quanto nas demais etapas, observaram rigorosamente as normas contidas no Manual de Auditoria do TCEMG – Resolução 02/2013.

Preliminarmente, foi efetuada pesquisa nos Sistemas de Cadastro e Acompanhamento de Obras Públicas (Sisobras e Geo-Obras), para coletar dados sobre as obras e serviços informados pelo município, dentro do período avaliado. Com o objetivo de verificar a existência de documentos apontando indícios de irregularidades, não apuradas até a data da inspeção, efetuou-se também pesquisa junto às demais unidades técnicas de controle desse

Tribunal, inclusive a Ouvidoria.

Constatou-se, nessa segunda pesquisa, a existência de relatório técnico elaborado recentemente, por equipe do Núcleo de Auditoria, referente ao período de janeiro 2009 a fevereiro 2014, registrando irregularidades referentes à alienação de imóveis, tramitando nessa Casa como processo de nº 932.328.

Ao Município foi solicitado que fosse disponibilizado o rol de licitações referente ao período de janeiro de 2009 a setembro de 2014.

Após essas providências, foi apresentado para avaliação do Coordenador de Área da CFOSEP o Memorando de Planejamento – MP 01 elaborado pela equipe (PC-4.1).

Consta em tal instrumento de planejamento, além de outros (contextualização, objetivo, metodologia utilizada, legislação aplicável, prazos etc.), a descrição sucinta sobre as características do trabalho a ser realizado.

A seguir foi elaborada a Matriz de Planejamento – MPL 01 (PC-4.2) de forma a se detalhar as questões de auditoria, informações requeridas, fontes, procedimentos e outras necessidades.

Ambos os documentos foram submetidos à aprovação do Coordenador da CFOSEP.

4. Desenvolvimento do Trabalho

Encerrada a fase de planejamento, a partir do dia 13/10/2014, deu-se início ao trabalho *in loco* no município de Divinópolis.

Para confirmação ou não das obras previamente escolhidas como escopo da auditoria, constantes na Matriz de Planejamento (CP 016/12; CP 001/13 e CP 009/13) e para se ter uma visão geral dos procedimentos internos de controle referentes às licitações realizadas pelo município, foram adicionadas para pré-análise *in loco* outras obras que também tiveram contratação no período auditado.

Relaciona-se a seguir todas essas obras, os correspondentes processos licitatórios e valores envolvidos:

- | | | |
|--|----------|---------------|
| • CMEI (Centro Municipal de Ensino Integrado)
Lagoa dos Mandarins e Jardim Candides | CP 01/10 | 2.182.898,61 |
| • Hospital Regional | CP 07/10 | 42.000.000,00 |

• UBS (Unidade Básica de Saúde) Sagrada Família	CP 09/10	750.017,25
• USB Tietê	CP 10/10	744.076,00
• Centro Administrativo – 1ª etapa	CP 05/11	22.178.029,90
• CMEI Antônio Fonseca	CP 04/12	1.858.912,61
• CMEI São Roque	CP 08/12	2.096.020,19
• CMEI Santo Antônio	CP 09/12	1.973.937,98
• CMEI Lagoa dos Mandarins	CP 10/12	930.693,48
• CMEI Jardim Candides	CP 14/12	1.281.389,21
• Saneamento e infraestrutura B. São Vicente	CP 16/12	2.349.410,10
• Complexo Ferradura -viaduto, pavimentação etc.	CP 01/13	7.043.038,41
• Drenagem, pavimentação etc. de diversos bairros	CP 09/13	22.349.280,56
• UBS Sagrada Família (conclusão)	CP 03/14	875.456,72
• UBS Tietê (conclusão)	CP 04/14	784.604,57

A escolha desses processos levou em conta os seguintes elementos: natureza, modalidade de licitação, situação física atual, grau de complexidade de execução, volume dos serviços a serem realizados e com destaque para a origem dos recursos.

Após esses procedimentos, visitas a algumas dessas obras e demais considerações, concluiu-se pela alteração do escopo previamente definido na Matriz de Planejamento.

Foi então definido como novo escopo do trabalho as seguintes obras:

• Centro Administrativo – 1ª etapa	CP 05/11	22.178.029,90
• UBS Sagrada Família	CP 09/10	750.017,25
• UBS Sagrada Família (conclusão)	CP 03/14	875.456,72
• USB Tietê	CP 10/10	744.076,00
• UBS Tietê (conclusão)	CP 04/14	784.604,57

Fundamentou tal decisão o fato de as novas obras enquadrarem-se também nos critérios pré-estabelecidos para escolha, e, por serem obras executadas com recursos exclusivos de origem estadual e municipal, não sendo objeto de fiscalização por parte do Governo Federal.

E ainda porque essas obras, apesar de encontrarem-se em andamento, já haviam passado por paralisações anteriores.

Consoante às atribuições dessa Coordenadoria, o enfoque do trabalho foi à verificação dos aspectos pertinentes ao planejamento, contratação, execução e controle das obras escolhidas como escopo da auditoria.

Por fim, informa-se que quaisquer irregularidades referentes ao período inspecionado, que não tenham sido verificadas por ocasião dos trabalhos desenvolvidos pela equipe, poderão ser objeto de novas ações de controle.

5. Análise Técnica de Engenharia

Para facilitar a elaboração e, sobretudo, a compreensão dos diversos assuntos abordados na auditoria, a apresentação desse trabalho foi dividida em dois blocos.

A análise formal dos processos licitatórios, contratos e seus termos aditivos, correspondente às questões de auditoria 02 e 03, conforme a Matriz de Planejamento – MPL1 (PC-4.2), estão apresentados no ANEXO I (fl. _____).

No bojo deste relato estarão presentes as demais questões (01 e de 04 a 09) que dizem respeito à análise técnica de engenharia.

5.1. Centro Administrativo Municipal

Com o objetivo de atender as necessidades da Administração Municipal, em 19/07/2011, foi publicado o Edital de Licitação para construção de sua futura sede própria.

Para tal intento foram apresentados, no preâmbulo do referido Edital, as justificativas transcritas a seguir:

Tendo em vista compromisso da atual administração na melhoria da capacidade de gestão do Município que passa necessariamente pela

construção da nova sede para que a Prefeitura possa abrigar de forma adequada os seus funcionários, melhorar a qualidade da prestação de serviços e atendimento aos cidadãos e buscar, além da economia, o espaço físico adequado estruturado para disponibilizar e utilizar todos os recursos de gestão que hoje podem ser utilizados, a Prefeitura disponibiliza para a participação dos interessados o presente Edital nos termos a seguir descritos.

Apesar da justificada intenção, os procedimentos utilizados para se licitar, contratar e executar a obra da nova sede da Prefeitura Municipal mostraram-se inadequados e insuficientes para o alcance do objetivo proposto.

Relata-se a seguir a descrição dos dados referentes ao processo licitatório e, logo após, os achados constatados, as conclusões alcançadas e os nomes dos agentes que concorreram decisivamente para cada um deles.

5.1.1. Concorrência Pública 005/2011 (PP-3.1.1)

Objeto: Construção da 1ª Etapa do Centro Administrativo Municipal;

Edital: Publicado em 19/07/2011 - Diário Oficial do Estado;

Valor orçado pela prefeitura: R\$22.330.000,00 (máximo permitido);

Recursos: Próprio do município;

Dotação orçamentária: 02.01.64.15.122.0511.1053.4.490.51.00 – Ficha 111 da Superintendência de Obras e Projetos Especiais, exercícios 2011 e vindouros;

Licitantes habilitados: Sengel Construções Ltda. e Lamar Engenharia e Comércio Ltda.;

Empresa vencedora/contratada: Lamar Engenharia e Comércio Ltda.;

Adjudicação/Homologação: 04/10/2011;

Número do Contrato: 023/2011;

Valor do Contrato: R\$22.178.029,90;

Data do Contrato: 01/11/2011;

Mês de referência de preços: julho/2011;

Prazo de execução da obra previsto no contrato: 24 meses após a assinatura do contrato;

Ordem de Serviço: Emitida em 01/11/2011;

Termos aditivos e apostilamentos:

Primeiro termo aditivo - nº 01/2012, em 20/01/2012, para adequar a planilha de contrato à realidade executiva da obra com o equilíbrio de quantitativos e a inclusão de novos itens necessários a execução das obras, elevando-se o valor em R\$375.420,74, correspondente a 1,69% do valor originalmente contratado (PP-3.1.1.0.1);

Segundo termo aditivo - nº 02/2012, em 15/03/2012, para a inclusão de novos serviços, acréscimos e decréscimos de quantitativos em relação à planilha original, elevando-se o valor em R\$1.827.853,50, correspondente ao acumulado de 9,93% do valor originalmente contratado (PP-3.1.1.0.2);

Terceiro termo aditivo - nº 03/2012, em 06/06/2012, para readequação física e financeira com a inclusão de novos itens na planilha de contrato, acréscimos e decréscimos de serviços (reforço de fundações, tratamento das estruturas etc.), no valor de R\$1.136.308,26, correspondente ao acumulado de 15,06 % do valor originalmente contratado (PP-3.1.1.0.3);

Quarto termo aditivo - nº 01/2013, em 01/02/2013, para formalização dos índices de reajustamento do período de agosto de 2011 (mês de apresentação da proposta) a agosto de 2012 (PP-3.1.1.0.4);

Quinto termo aditivo - nº 02/2013, em 01/08/2013, para readequação física e financeira com a inclusão de novos itens na planilha de contrato, acréscimos e decréscimos de serviços no valor de R\$814.049,42 correspondente ao acumulado de 18,73 % do valor originalmente contratado (PP-3.1.1.0.5);

Sexto termo aditivo - nº 03/2013, em 04/11/2013, formalização dos índices de reajustamento do período de agosto de 2011 (mês da apresentação da proposta) e agosto de 2013, para aplicação sobre os preços contratuais para serviços executados a partir deste período (PP-3.1.1.0.6).

Situação do contrato: em andamento.

5.1.2. Achados de auditoria, conclusão e responsabilização

5.1.2.1. O projeto básico não atendeu às exigências legais

Situação encontrada

Para concretização do objetivo definido pela administração municipal, qual seja, da construção de sua sede administrativa, foi elaborado projeto arquitetônico do empreendimento que deveria servir para balizar a execução dos demais documentos técnicos necessários para composição do projeto básico, sendo esta uma exigência legal para se dar início ao procedimento licitatório para contratação da obra, conforme dispõem os artigos 6º e 7º da Lei Federal 8.666/93.

Esse projeto arquitetônico (PP- 3.1.2.1), identificado como de autoria do arquiteto Rodrigo Amaral Ferreira, CREA 49.913-D, servidor da Prefeitura Municipal, foi concebido de forma a aproveitar uma antiga estrutura inacabada, conforme fotos de época.



Vista frontal (PP-3.1.3.8, fl. 01)



Vista posterior (PP-3.1.3.8, fl. 02)

Abdicando-se de observar a necessidade legal de se elaborar inúmeros projetos complementares para compor o projeto básico (entre outros: estrutural, ar condicionado, hidro-sanitário, prevenção e combate a incêndio, elétrico, cabeamento estruturado etc.) e sem avaliar adequadamente as condições físicas e estruturais da construção preexistente, decidiu a administração municipal licitar a construção de sua sede administrativa.

Sendo assim, foi produzido e disponibilizado aos licitantes a documentação técnica elaborada de acordo com as condições relatadas. (Anexos de II a V do Edital – PP-3.1.1.1, fl. 05).

Esta situação chamou a atenção por vários motivos, mas se destacou pelo fato de que os

projetos que deveriam ser elaborados previamente para levantamento dos quantitativos dos serviços a serem licitados, compondo o projeto básico, estavam previstos para serem elaborados após o início das obras.

Esses projetos estariam contemplados no contrato a ser firmado com a empresa executora da obra, sob a errada denominação de projetos executivos, quando de fato tratavam de elementos do projeto básico, conforme item 01.01.02 da planilha orçamentária (PP – 3.1.1.1, fl. 29).

Tal situação, além de comprometer o procedimento licitatório, por não definir com clareza o objeto da contratação, fragiliza a execução física e financeira do empreendimento, dificultando também a atuação da fiscalização que, por ausência de balizamento prévio (projetos complementares), fica sempre a reboque da empresa contratada.

Destaca-se ainda que esse fato gerou graves repercussões negativas nas fases da licitação, contratação e execução da obra, podendo ser considerado, direta ou indiretamente, a principal causa dos achados que serão abordados adiante.

Conclusão e Responsabilização

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

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

Entende-se, smj, que concorreram decisivamente para esse achado:

Por elaborar, encaminhar e solicitar publicação de Edital, sem atentar para exigências legais referentes à caracterização do projeto básico (PP-3.1.1.1, fl. 01 e 02):

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

Por emitir parecer pela regularidade do Edital, mesmo com as falhas descritas (PP-3.1.1.1, fl. 03):

- Kelsen Ricardo Rios Lima, Controlador Geral do Município.

5.1.2.2. Restrições à ampla concorrência e comprometimento da isonomia

Consta do Anexo I, item 2.1.3 (fl. _____), as considerações referentes às cláusulas restritivas do Edital de Licitação.

Acrescenta-se aqui a análise técnica de engenharia relativamente a essas restrições e ao comprometimento da isonomia.

Situação encontrada

Constam no processo licitatório três pleitos de impugnação ao edital, propostos pelas licitantes Construtora Guia Ltda., Construtora Cinzel SA e TMI Montagens Industriais e Construções Ltda. (PP-3.1.1.3, fl. 39/48, 51/76 e 117/120, respectivamente).

Em suma, alega-se em tais instrumentos a insuficiência dos elementos técnicos disponibilizados aos licitantes, bem como as exigências para demonstração de capacitação técnica profissional e operacional.

a) Insuficiência dos elementos técnicos disponibilizados aos licitantes

Conforme demonstrado no item anterior, 5.1.2.1, a licitação teve início e prosseguiu sem os elementos suficientes e necessários para comporem o projeto básico. Dessa forma, pelas razões já expostas no referido item, entende-se como procedentes os pleitos, que, smj, foram, equivocadamente negados, mesmo diante da robustez das evidências e das fundamentações apresentadas pelas impugnantes.

Conclui-se, portanto, que de forma objetiva, esse fato impôs restrição a ampla competição e a isonomia no processo licitatório, contrariando o disposto no artigo 3º, caput e § 1º, da Lei Federal 8.666/93.

b) Exigências para demonstração de capacitação técnica operacional

Para exigências de qualificação técnica o edital impôs, na cláusula 10.2.4.3 (PP-3.1.1.1, fl. 12), que para demonstração de capacidade operacional as empresas deveriam apresentar atestados devidamente registrados no CREA, comprovando que teriam executado as seguintes atividades:

- | | |
|---|-------------------------|
| • Construção de obra de edificação em um só atestado/contrato | 5.880,00 m ² |
| • Implantação de pavimentação asfáltica em CBUQ | 8.200,00 m ² |
| • Construção de estação de tratamento de esgoto e operação
por no mínimo 60 dias | 1 unid. |

Em suma, as impugnações foram no sentido de que a Lei Federal 8.666/93 em seu artigo 30 não faculta ao administrador apor no instrumento convocatório exigências de comprovação de capacitação técnico-operacional para fins de demonstração da aptidão da licitante para executar o objeto pretendido. No bojo dessas impugnações estão apresentadas amplas fundamentações que culminaram nos pleitos para cancelamento ou alterações das cláusulas questionadas.

Sobre esse tema, a Engenharia do Tribunal (atual CFOSEP, antiga CAEP), no cumprimento de suas atribuições, tem se deparado, ao longo dos anos, com inúmeras questões relacionadas à capacitação técnico-operacional das empresas quando da habilitação nas licitações, motivo pelo qual acredita-se ser oportuno perpassar por três questões fundamentais sobre o assunto, quais sejam:

- Adequação dos instrumentos para se aferir a aptidão das empresas;
- Razoabilidade de cada uma das exigências, bem como do conjunto de todas elas;
- Consequências das exigências.

Diante da relevância do assunto, no ano de 2009 formou-se um grupo de estudos para debates internos acerca dessas questões envolvidas.

No mês de setembro daquele ano, foi realizado neste Tribunal o I Seminário Técnico Interno que objetivou o debate e o intercâmbio de experiências entre os servidores bem como promover a integração das unidades técnicas.

O grupo da CAEP (Coordenadoria de Engenharia à época) que vinha se dedicando a estudos sobre as exigências de capacitação técnica para fins de habilitação em licitações, aproveitando a oportunidade do evento, apresentou suas considerações sobre o tema, ministrando uma palestra e coordenando uma oficina técnica, que tiveram a participação de técnicos de diversos setores do Tribunal (Diretoria Técnica, Gabinetes de Auditores, de Conselheiros e do Ministério Público).

Com a finalidade de trazer subsídios para deliberação do caso em tela e de futuras decisões sobre as questões ora analisadas consta em documento anexo (PO-7) um condensado dos

aspectos mais relevantes que foram objeto dos estudos realizados, da palestra e dos debates ocorridos por ocasião da Oficina Técnica e, ao final, os entendimentos alcançados naquela ocasião e que vêm sendo solidificados, desde então, no âmbito das análises técnicas da engenharia deste e de outros tribunais.

Transcreve-se a seguir um trecho desse estudo, antes de se avançar na análise do caso concreto.

É reconhecida a necessidade de cautela por parte do administrador ao se aferir a capacitação técnico-operacional (experiência das empresas) nas licitações que tenham por objeto a contratação de obras e serviços de engenharia.

Quando for o caso, a CAT (Certidão de Acervo Técnico), que não pode ser emitida em nome das empresas, só seria efetiva como instrumento para se aferir a aptidão atual destas em executar o objeto que se pretende contratar, quando os profissionais responsáveis técnicos relativamente às execuções pretéritas das obras e serviços estiverem compondo o seu quadro técnico.

A capacidade operativa das empresas decorre de um conjunto de fatores (capacitação técnico-profissional; instalações de canteiros; lista de máquinas, equipamentos e pessoal técnico especializado; capacidade financeira; registros no conselho; idoneidade etc.).

Dessa forma, entende-se que a demonstração da qualificação técnica, em regra, deverá ser aferida mediante a aplicação sistematizada dos dispositivos abaixo:

- *Combinação das exigências autorizadas no §1º e §6º, do art.30, da Lei Federal 8.666/93;*
- *Os §§2º, 3º, 5º e 10, do mesmo artigo, delimitariam as exigências de capacitação técnico-profissional do §1º, do art.30;*
- *Os §8º e § 9º, também do citado artigo, poderão ser evocados nos casos de obras e serviços de grande vulto e de alta complexidade técnica.*

Por fim concluiu-se que as exigências de comprovação de capacitação técnico-operacional, mediante a apresentação da CAT (Certidão de Acervo Técnico), deverão ser tratadas como excepcionalidade, necessitando, portanto, que a exceção à regra (§1º, art.30, Lei Federal 8.666/93) seja motivada, indicando as razões que tornariam essa modalidade de exigência indispensável à garantia do cumprimento das obrigações (inciso XXI, art. 37 CF). Sendo assim, a análise da legalidade da exigência de capacitação técnico-operacional ficaria adstrita ao exame do caso

concreto e nunca de forma ampla como regra geral.

No diapasão dos entendimentos alcançados até o momento, a representação formulada ao TCE-RS pelo Ministério Público de Contas, acolhendo arguição do CREA daquele Estado (processo 007949-02.00/08-1), culminou na seguinte decisão unânime do Tribunal Pleno da referida Corte, em 13/05/2009, nesse mesmo sentido ...

De volta ao caso em tela, considerando-se a avaliação técnica do objeto a ser contratado e ainda que não foram demonstradas as razões que tornariam a exigência de capacitação técnico-operacional indispensável à garantia do cumprimento das obrigações que se pretendia contratar, entende-se que não subsistiam, razões para se excepcionalizar os ditames da Lei Federal 8.666/93 que limitam as exigências de qualificação técnica apenas à capacitação técnico-profissional (art. 30, § 1º), devendo ficar as exigências para habilitação, relativamente à qualificação técnica, adstritas apenas a esta.

Dessa forma, por todo o exposto, entende-se como procedentes os pleitos, que, smj, foram equivocadamente negados, considerando, sobretudo, a robustez das evidências e das fundamentações apresentadas pelas impugnantes.

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

c) Exigências para demonstração de capacitação técnica profissional

Conforme a cláusula 10.2.4.2 (PP-3.1.1.1, fl. 12), para demonstração de capacidade profissional as empresas deveriam apresentar atestados devidamente registrados no CREA, em nome do Responsável Técnico, comprovando a execução das seguintes atividades:

- 1) Construção de obra de edificação estruturada;
- 2) Implantação de pavimentação asfáltica em CBUQ;
- 3) Construção de estação de tratamento de esgoto e operação por no mínimo 60 dias.

Em suma, as impugnações foram no sentido de que as exigências não guardavam aderência ao que dispõe a Lei Federal 8.666/93 em seu artigo 30.

Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a: [...]

II - comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a

realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos; ...

§ 1º A comprovação de aptidão referida no inciso II do caput deste artigo, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, limitadas as exigências a:

I - capacitação técnico-profissional: comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela autoridade competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos;

II - (Vetado).

§ 2º As parcelas de maior relevância técnica e de valor significativo, mencionadas no parágrafo anterior, serão definidas no instrumento convocatório.

Especialmente, questionou-se os itens “2” e “3”, e, novamente, as impugnações trouxeram robustas fundamentações que culminaram nos pleitos para cancelamento ou alterações das cláusulas questionadas.

O ponto culminante dos questionamentos trata da ausência da relevância técnica e do valor significativo dos itens exigidos. Vejamos os valores envolvidos:

- | | | |
|-------------------------|-------------------|---------|
| • Total do orçamento: | R\$ 22.330.000,00 | 100,00% |
| • Pavimentação em CBUQ: | R\$ 483.211,35 | 2,16% |
| • ETE: | R\$ 472.638,22 | 2,11% |

De fato, os itens questionados não se mostraram como parcelas de valor significativo. Esse fato isoladamente já seria suficiente para motivar a exclusão das exigências, posto que o dispositivo legal define que ambos os aspectos devem estar presentes para que se possa ser exigido na comprovação da habilitação técnico profissional.

Não bastasse, entende-se que os dois itens, apesar de ter sua importância no conjunto da obra, também não figuram como serviços de relevância técnica, podendo ser considerados de complexidade comum em obras de engenharia.

Dessa forma, mais uma vez, entende-se como procedentes os pleitos, que, smj, foram equivocadamente negados, considerando, sobretudo, a robustez das evidências e das fundamentações apresentadas pelas impugnantes.

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

Desqualificação dos recursos apresentados pelos interessados

As impugnações apresentadas foram conhecidas pela Comissão de Licitação que, baseada em pareceres emitidos pelo Superintendente de Obras e Projetos Especiais, foram equivocadamente negadas (PP-3.1.1.3, fl. 79/83 e 128/131).

As justificativas apresentadas pelo Superintendente de Obras e Projetos Especiais para negar provimento às impugnações foram, smj, desprovidas de fundamentações técnicas consistentes nem tampouco baseadas em teses legais razoáveis - (PP-3.1.1.3, fl. 84/86);

Fato é que, no decorrer do processo licitatório, 39 empresas adquiriram o edital. Dessas, 19 apresentaram garantia, seis apresentaram documentação para habilitação, sendo que quatro delas foram inabilitadas e apenas duas tiveram suas propostas de preços avaliadas.

Apesar de ser visível o esvaziamento de interessados no processo, esse impacto sempre é de difícil mensuração. No entanto, dois casos demonstraram, objetivamente, o afastamento de duas empresas por não apresentarem a comprovação relativas a ETE (PP- 3.1.1.5, fl. 345).

Uma delas foi a Construtora Guia Ltda. que havia interposto recurso pleiteando a retirada dessa exigência. A outra foi a Marco XX construções Ltda. a qual vem executando, mediante contrato com o Município, as obras do Hospital Regional, empreendimento de maior porte e complexidade que o Centro Administrativo.

Deve-se registrar ainda que os itens referentes à execução e operação da ETE, assim como os de pavimentação, não haviam sido executados até a data desta auditoria. E, segundo o engenheiro responsável pelo acompanhamento da obra, Sr. Kleber, a construção da ETE não será mais necessária, conforme exposto no item a seguir “5.1.2.3”.

Em suma, pode-se inferir que as exigências para habilitação técnica para serviços que

sequer seriam executados, pois foram mal avaliados na fase de planejamento, resultaram na desistência ou ainda na inabilitação de diversas empresas interessadas na disputa.

Conclusão e Responsabilização

A Prefeitura Municipal de Divinópolis, que já tinha, irregularmente, autorizado o início do processo licitatório, negligenciou a correção dessas irregularidades contidas no Edital, mesmo após o alerta apresentado através das impugnações interpostas por parte de empresas interessadas no certame.

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

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

Entende-se, smj, que concorreu decisivamente para esse achado:

Por emitir parecer que fundamentou erroneamente a decisão da Comissão de Licitação, possibilitando a continuidade do processo licitatório, sem as devidas correções das cláusulas editalícias irregulares:

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

5.1.2.3. Programação inadequada da obra

Situação encontrada

Terminada a fase da contratação da obra, com a assinatura do contrato em 01/11/2011, e ordem de serviço de mesma data, deu-se início a execução do empreendimento.

Já nos primeiros meses de andamento dos serviços, as consequências negativas da contratação feita nos moldes já relatados começaram a se revelar.

Por ocasião do primeiro termo aditivo (nº 01/2012, PP-3.1.1.0.1), firmado em 20/01/2012,

foi realizada uma importante alteração no projeto da obra, sendo definido que seria acrescido um quinto pavimento nos dois prédios, o existente e o novo, conforme consta na justificativa para esse aditivo (PP-3.1.1.0.1.2). Essa decisão, e outras questões que não foram corretamente avaliadas na fase de planejamento, resultaram em diversas alterações na planilha, com a inclusão de novos serviços e alterações de alguns já existentes, onde se destacam:

- Aumento do diâmetro das estacas de fundação;
- Levantamento planialtimétrico da área;
- Demolições;
- Escavações, carga, transporte e descarga de materiais;
- Aterro;
- Projeto de reforço e recuperação estrutural do prédio existente;
- Acréscimos e decréscimos de quantitativos.

Os fatos alegados para motivar as alterações na obra e, conseqüentemente, na planilha, por meio desse termo aditivo, eram todos previsíveis e quantificáveis e deveriam ter sido considerados na fase de planejamento, antes da licitação.

Exemplificando: as sondagens do solo realizadas e avaliação das estruturas preexistentes, realizadas já com as obras em andamento, demandaram a elaboração de novos projetos e reforços em estruturas que, juntamente com a inclusão de mais um pavimento ao projeto, influenciaram de maneira significativa no andamento físico/financeiro do empreendimento.

Um fato merece destaque nesse momento. Compulsando a documentação eletrônica disponibilizada, localizou-se uma outra justificativa, de mesma data do aditivo em análise, onde também se decidia pela exclusão dos serviços referentes a ETE, conforme trecho transcrito a seguir (PP-3.1.1.0.1.7).

Quanto à estação de tratamento de esgotos, não vai ser mais preciso construí-la, pois após estudos feitos na região chegou à conclusão que a rede de esgoto existente no Bairro consegue suportar a demanda proveniente do prédio.

É verdade que os serviços referentes à ETE não foram excluídos da planilha, no entanto, também não foram executados e, durante as visitas ao canteiro de obra, o engenheiro fiscal

da Prefeitura (Cleber Aguiar Evangelista) e o engenheiro responsável pela empresa contratada (Júlio Cesar Belisário Campolina) foram contundentes em afirmar que a construção da ETE havia sido descartada.

Mais adiante, ainda foram firmados outros três aditivos com o objetivo de ajustar a execução e a planilha às necessidades reais da obra:

- Segundo termo aditivo - nº 02/2012, em 15/03/2012, (PP-3.1.1.0.2);
- Terceiro termo aditivo - nº 03/2012, em 06/06/2012, (PP-3.1.1.0.3);
- Quinto termo aditivo - nº 02/2013, em 01/08/2013, (PP-3.1.1.0.5).

Uma das alas da obra, correspondente aproximadamente a 40% de sua projeção, teve a sua interrupção ainda na parte estrutural, encontrando-se dessa forma até a data dessa inspeção, conforme pode-se observar nas fotos a seguir.



PC-7.1.0, DSCN0219



PC-7.1.0, DSCN0229

O auditório também foi paralisado na fase de terraplenagem (PC-7.1.0).



PC-7.1.0, DSCN0221



PC-7.1.0, DSCN0261

Supressões de outros serviços considerados menos prioritários, foram feitas também, tudo no sentido de tentar terminar pelo menos o bloco já existente, de forma poder utilizá-lo.

A diminuição do ritmo e ordem de paralisação foram demandadas pelo Superintendente de Obras e Projetos Especiais (PP-3.1.1.8).

Essa situação, e demais outras, geradas pela deficiência no planejamento do empreendimento, levaram à necessidade de ajustes nas metas físicas e financeiras inicialmente estabelecidas.

Resumindo, o empreendimento que estava previsto para ser concluído em 31/10/2013 com dois blocos de 4 pavimentos, encontra-se ainda em andamento, se arrastando para ser finalizado com apenas um dos blocos. Considerando-se o cenário atual, as obras para o bloco que foi paralisado não têm previsão de retomada e o Centro Administrativo, apesar das adaptações feitas, corre o risco de não ficar disponível para uso num horizonte próximo, nem mesmo com apenas um bloco.

Conclusão e Responsabilização

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

Entende-se, smj, que concorreu decisivamente para esse achado:

Por ser o responsável pela elaboração da documentação técnica inicial da obra por ocasião da licitação e contratação, conforme já descrito nos itens anteriores, e ainda pelos termos aditivos, suas justificativas e toda documentação técnica pertinente:

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

Finalizando esse item, deve-se destacar que essa sequência de acontecimentos deu causa direta ao achado relatado a seguir.

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

Situação encontrada

Como já comentado no item “5.1.2.1”, o passo inicial para se dar andamento a construção do Centro Administrativo Municipal se deu a partir do projeto arquitetônico elaborado pelo arquiteto Rodrigo Amaral Ferreira.

Baseado em tal instrumento, e demais outros, o custo para execução do empreendimento foi estimado em R\$22.330.000,00.

Por não observar as exigências contidas nos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal (detalhamento desse assunto encontra-se descrito no Anexo I, item 2.1.1, fl. _____) a programação orçamentária e financeira para execução da obra mostrou-se insuficiente para atender as necessidades definidas no cronograma de desembolso previsto.

Conforme descrito na 25ª medição, até a data dessa inspeção só tinha sido liberado para pagamento o total acumulado de R\$9.043.675,80, correspondente a 40,50% do recurso estimado.

Essa situação, aliada a todas as deficiências já relatadas nos achados anteriores, resultaram na falta do cumprimento da meta estabelecida, que, em seu objetivo principal, visava a melhoria de gestão, com maior economia para os cofres públicos, haja vista que as atuais instalações da PMD funcionavam em prédios alugados.

Entende-se que, caso o planejamento para licitação dessa obra tivesse sido feito baseado nas reais necessidades e condições do município, o projeto básico do Centro Administrativo, que deveria ser melhor detalhado, deveria também ter sido revisto, de forma a reduzir o custo de sua execução, ou, caso fosse mantido, a licitação deveria ter sido feita por módulos, possibilitando a conclusão e utilização parcial da edificação.

Apresenta-se a seguir o valor estimado referente à economia que deixou de ser realizada pelo fato da obra não ter sido concluída no prazo previsto, tomando-se como referências as respostas apresentadas ao Comunicado de Auditoria de nº 08/2014 (PC-2.8 e PC-2.0.8).

- Data prevista para conclusão da obra: 30/10/2013;
- Data de realização da inspeção: 13/10/2014;

- Período de atraso até a data de inspeção: 11 meses;
- Valor de imóveis alugados pela PMD: R\$150.000,00/mês;
- Valor total estimado dos alugueis no período: R\$1.650.000,00 (um milhão e seiscentos e cinquenta mil reais).

Tendo em vista o exposto, considera-se esse valor total estimado, calculado até a data da realização dessa inspeção, como dano parcial real ao erário. Para cálculo do dano real total, esse valor deverá ser acrescido das parcelas mensais de aluguéis no período compreendido entre a realização dessa inspeção até a conclusão efetiva da obra.

Conclusão e Responsabilização

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

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

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

Entende-se, smj, que concorreram decisivamente para esse achado:

Por ter aprovado o pedido de “solicitação de compra” em inobservância aos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal e por ter participado de forma decisória em todas as fases de planejamento e execução da obra (PP - 3.1.1.1, fl. 01/02):

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

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

possibilitando a continuidade do processo licitatório (PP - 3.1.1.1, fl. 03):

- Kelsen Ricardo Rios Lima, Controlador Geral do Município.

5.1.2.5. Dano decorrente de sobrepreço no orçamento e no contrato

Situação encontrada

Conforme já citado no item “5.1.2.1”, o edital foi lançado sem a presença dos elementos técnicos suficientes e necessários para configuração do projeto básico e essa condição põe em dúvida a fidedignidade dos dados presentes na planilha orçamentária.

O nível de detalhamento apresentado na documentação disponibilizada por ocasião do lançamento do edital impôs inúmeras incertezas aos procedimentos de precificação relativamente às quantidades e às especificações técnicas, tanto para a PMD como para as licitantes.

Também se pode inferir, conforme relatado no item “5.1.2.2”, que a inserção de exigências de capacitação técnico-profissional e técnico-operacional que extrapolaram o que se pode considerar suficiente e necessário, impôs uma severa restrição à competição, com reflexos diretos na depuração de preços mais vantajosos para a Administração.

O resultado prático dessas irregularidades foi que a empresa que venceu a disputa ofereceu uma proposta com o valor total praticamente igual ao valor orçado, onde dos 451 itens planilhados, apenas 2 tiveram desconto. Todos os outros 449 apresentaram preços unitários idênticos aos orçados pela PMD.

- | | | |
|-------------------------------|---------------------------|---------------------------|
| • Preço orçado pela PMD | R\$22.330.000,00 | (PP-3.1.1.1, fl. 29/49) |
| • Preço da proposta vencedora | <u>R\$22.178.029,90</u> - | (PP-3.1.1.5, fl. 382/403) |
| • Desconto | R\$ 151.970,10 | |

Esse resultado tem sua relevância muito aumentada quando se avança na avaliação do orçamento da PMD que, conforme será demonstrado a seguir, apresentava preços superiores aos de mercado.

Premissas informadas pela PMD

Destaca-se do edital de licitação algumas premissas básicas que serão referências para esse

bloco de assunto.

Conforme cláusula “V – Especificações” do Termo de Referência (PP-3.1.1.1, fl. 22), a formação dos preços da planilha de orçamento considerou como principal referência a Tabela da Setop e para os serviços de pavimentação a Tabela da Sudecap. Subsidiariamente, para alguns serviços específicos, foram realizadas pesquisas de mercado e composições de preços próprias. Observa-se que essas composições não foram localizadas na documentação disponibilizada.

A data de referência para o orçamento foi julho de 2011 e o prazo de execução de 24 meses.

As propostas, segundo a cláusula 10.3.3, deveriam conter dentre outros “*b) Demonstrativo do cálculo do BDI em modelo próprio da licitante incluído todas as despesas de administração local, central, impostos incidentes, risco, despesas financeiras, lucro e outras.*” (PP-3.1.1.1, fl. 13).

A composição do BDI (benefício e despesas indiretas) considerado para efeito do orçamento da PMD, não constava do processo administrativo da licitação em estudo. Este documento foi solicitado durante os trabalhos *in loco* mediante o Comunicado de Auditoria nº 10, item “1” (PC-2.10), sendo encaminhado após o final dessa etapa, em 07 de novembro, por e-mail (PC-2.0.10.2).

O documento encaminhado (PP-3.1.1.9) indica um índice de 41,70% onde se destaca que estão computados 15,25% para administração local, conforme discriminado a seguir:

• Pessoal de apoio	R\$ 1.519.216,08	9,64%
• Equipamentos e ferramentas	R\$ 362.569,60	2,30%
• Despesas c/pessoal e de apoio e consumos diversos	<u>R\$ 520.296,00</u>	<u>3,30%</u>
• Total da administração local	R\$ 2.402.081,68	15,25%

A jurisprudência predominante, coroada no Acórdão nº 2.622/2013 - Plenário do TCU no item “2.2. Classificação dos custos” (PO-2.1, fl. 7), indica a inadequação da presença de valores de administração local na composição do BDI, sendo adequada sua inserção na planilha de custos diretos, tendo em vista sua previsibilidade e mensuração.

Destaca-se que na tabela Setop, tomada como referência, essa hipótese é facultada nos orçamentos (PO-2.6, fl. 6). Esse assunto precisa ser reavaliado por aquele Órgão.

Como ainda resistem resquícios dessa prática em alguns órgãos, para essa comparação de preços essa parcela será assim considerada, sem restrições.

Na verificação de consistência das premissas apresentadas, foram constatadas divergências dos dados até aqui informados, senão vejamos.

Os preços unitários da planilha foram comparados um a um com os custos dos serviços correspondentes presentes na tabela Setop de julho/2011. Para tanto, a equipe de auditoria elaborou uma curva ABC dos preços orçados e comparou aqueles que juntos representavam 80% do valor total previsto para a obra, conforme tabela anexa (PC-6.3).

O resultado encontrado para o BDI foi diferente do informado no documento encaminhado. Para todos os itens passíveis de comparação direta o índice real foi de 47%.

Portanto, para efeito dos estudos comparativos dos preços orçados e contratados com as referências de mercado, o BDI considerado no orçamento da PMD será de 47% e não o de 41,7% como equivocadamente informado.

Pode-se concluir que as informações contidas no documento que informa o detalhamento do BDI não guardam aderência com a realidade do orçamento contido no processo licitatório pela PMD.

Sobrep preço no orçamento da PMD

O orçamento da PMD foi comparado ao orçamento referencial calculado pela Equipe de Auditoria levando-se em conta algumas considerações necessárias.

Baseando-se nas definições do edital, o custo direto total teve como referência a Tabela Setop de julho de 2011, acrescidos do índice real do BDI apurado no item anterior. Dessa forma temos que o custo direto total será o preço de venda total orçado pela PMD dividido pelo índice do BDI apurado na comparação com os custos da Tabela Setop:

$$CD_{TOTAL} = 22.330.000,00 / 1,47 = R\$15.190.476,00$$

Para se chegar ao preço de venda referencial de mercado tomou-se como ponto de partida esse custo direto total acrescido do BDI referencial.

BDI Referencial

Para o BDI referencial (BDI_{REF}) de mercado, foram consideradas as premissas alcançadas no Acórdão nº 2.622/2013 – Plenário do TCU, que trouxe as conclusões dos estudos desenvolvidos pelo grupo de trabalho interdisciplinar, constituído por determinação do Acórdão n. 2.369/2011 – Plenário que tratou da adoção de valores referenciais de taxas de BDI para diferentes tipos de obras e serviços de engenharia e para itens específicos para a aquisição de produtos.

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

Com o objetivo de se evitar extensas transcrições encontra-se anexo a esse trabalho cópia eletrônica da íntegra do Acórdão (PO-2.1).

Para comparação dos preços originais do contrato o BDI referencial foi composto de três parcelas. O valor médio do BDI por tipo de obra do Quadro 13 (de 22,12%), o percentual médio de administração local para o tipo da obra do Quadro 6 (de 6,23%), tendo em vista que essa opção foi adotada no caso em análise e ainda o percentual relativo a equipamentos e ferramentas (de 2,39%).

Quadro 13 – Valores médios e dos quartis do BDI por tipo de obra (PO-2.1, fl. 69)

VALORES DO BDI POR TIPO DE OBRA - 1º QUARTIL, MÉDIO E 3º QUARTIL			
TIPOS DE OBRA	1º Quartil	Médio	3º Quartil
CONSTRUÇÃO DE EDIFÍCIOS	20,34%	22,12%	25,00%
CONSTRUÇÃO DE RODOVIAS E FERROVIAS	19,60%	20,97%	24,23%
CONSTRUÇÃO DE REDES DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA, COLETA DE ESGOTO E CONSTRUÇÕES CORRELATAS	20,76%	24,18%	26,44%
CONSTRUÇÃO E MANUTENÇÃO DE ESTAÇÕES E REDES DE DISTRIBUIÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA	24,00%	25,84%	27,86%
OBRAS PORTUÁRIAS, MARÍTIMAS E FLUVIAIS	22,80%	27,48%	30,95%

Quadro 6 – Faixas referenciais de valores da Administração Local (PO-2.1, fl. 44)

Percentual de Administração Local inserido no Custo Direto	1º Quartil	Médio	3º Quartil
CONSTRUÇÃO DE EDIFÍCIOS	3,49%	6,23%	8,87%
CONSTRUÇÃO DE RODOVIAS E FERROVIAS	1,98%	6,99%	10,68%
CONSTRUÇÃO DE REDES DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA, COLETA DE ESGOTO E CONSTRUÇÕES CORRELATAS	4,13%	7,64%	10,89%
CONSTRUÇÃO E MANUTENÇÃO DE ESTAÇÕES E REDES DE DISTRIBUIÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA	1,85%	5,05%	7,45%
OBRAS PORTUÁRIAS, MARÍTIMAS E FLUVIAIS	6,23%	7,48%	9,09%

A parcela relativa a equipamentos e ferramentas que também foi inserida no BDI informado pela PMD, foi calculada conforme a seguir.

Não existem valores referenciais para essa parcela no estudo do TCU, tendo em vista que esses itens, rotineiramente, não são encontrados em composições de BDI. No entanto, para o caso em estudo será computado essa parcela para não se afastar do modelo adotado pela PMD.

Dessa forma, foram considerados os dados até aqui analisados, o percentual adotado é o resultado da divisão dos custos informados desses itens (PP-3.1.1.9 - Composição de BDI) pelo custo total real, obtido mediante a comparação do orçamento da PMD e a tabela Setop, chegando ao valor de 2,39%, conforme a seguir:

$$R\$362.569,60 / R\$15.190.476,00 = 0,02387$$

Portanto, o BDI referencial será:

$$BDI_{REF} = 22,12 + 6,23 + 2,39 = \mathbf{30,74\%}$$

Essa taxa será, para efeitos dessa comparação, aplicada aos itens chamados de “comuns”.

BDI diferenciado para fornecimentos (fl. 53 do Acórdão)

Jurisprudência pacífica do TCU firmou entendimento que, sempre que possível, o fornecimento de materiais e equipamentos relevantes do ponto de vista financeiro devam ser contratados em separado (PO-2.1, fl. 53). No entanto, caso haja justificativas técnicas para comprovar que o fornecimento não possa ser segregado do contrato da obra, deve-se aplicar aos custos desses materiais e equipamentos um percentual reduzido de BDI relativamente àquele geral dos outros serviços. Conforme demonstrado nos estudos do Acórdão nº 2.622/2013 – Plenário do TCU, o valor a ser considerado para o BDI diferenciado para os itens de serviços especiais e equipamentos será de 14,02%, conforme

tabela a seguir.

Quadro 17 – Valor médio, intervalo de confiança da média e faixa de valores – BDI Diferenciado (PO-2.1, fl. 73)

BDI DIFERENCIADO	INTERVALO DE CONFIANÇA DA MÉDIA (GRAU DE CONFIANÇA DE 90%)	
VALOR MÉDIO	LIMITE INFERIOR	LIMITE SUPERIOR
14,02%	12,47%	15,57%

Impropriedade na incidência de BDI nos projetos

Nos estudos sobre o tema desenvolvidos pelo TCU, em momento algum é considerado a incidência de BDI para projetos, dentro da planilha de execução de obra.

No entanto, constatou-se que indevidamente a PMD, ao lançar os projetos na planilha orçamentária, esses tiveram seus custos acrescidos com a incidência do BDI. Sendo assim, não deverá ser considerado percentual de BDI para esses itens no cálculo do orçamento referencial.

Cálculo do orçamento referencial de mercado

Portanto, para se chegar ao orçamento referencial de mercado, o orçamento da PMD será fragmentado em três parcelas. Uma referente aos fornecimentos, outra aos projetos e uma última aos serviços comuns, totalizados a partir da planilha orçamentária da PMD (PP-3.1.1.1, fl. 29/49).

No caso em tela, os itens correspondentes aos fornecimentos são os explicitados a seguir:

Item	Descrição	Valor (R\$)
10.01.74	No-break 30 KVA 220/127V Trifásico	572.124,00
10.01.100	Subestações abrigada completa com 01 transformador...	266.290,50
11	Instalações de ar condicionado	2.677.178,70
12	Elevadores	<u>646.800,00</u>
Total		4.162.393,20

O item referente a projetos é o 01.01.02, equivalente a R\$227.009,72.

Os serviços comuns são todos os demais itens não caracterizados como fornecimentos ou projetos, equivalente a R\$15.956.147,36.

Para cada uma delas, do preço de venda orçado foi deduzido o BDI computado na planilha orçamentária da PMD e aplicado o BDI referencial de mercado, sendo os itens de fornecimento de 14,02%, os serviços comuns de 30,74%, ambos conforme os ditames do citado Acordão, e aos projetos não coube a aplicação de BDI, alcançando-se os resultados a seguir:

PV Fornecimentos	= R\$ 4.162.393,20 / 1,4700 x 1,1402 = R\$ 3.228.544,71
PV Serviços comuns	= R\$17.940.597,08 / 1,4700 x 1,3074 = R\$15.956.147,36
PV Projetos	= <u>R\$ 227.009,72</u> / 1,4700 x 1,0000 = <u>R\$ 154.428,38</u>
	R\$22.330.000,00 R\$19.339.120,45

Portanto, o preço de venda referencial de mercado considerado foi de R\$19.339.120,45.

Tomando-se como base esse preço de venda referencial de mercado pode-se concluir que o orçamento da obra elaborado pela PMD (PP-3.1.1.1, fl. 29/49), continha um sobrepreço de **R\$2.990.879,55**, decorrente das aplicações indevidas do BDI, conforme discriminado a seguir:

Fornecimentos:	R\$ 4.162.393,20 - R\$ 3.228.544,71 = R\$ 933.848,49
Serviços comuns:	R\$17.940.597,08 - R\$15.956.147,36 = R\$ 1.984.449,72
Projetos:	R\$ 227.009,72 - R\$ 154.428,38 = <u>R\$ 72.581,34</u>
	R\$ 2.990.879,55

Cálculo do dano ao erário

O valor apresentado anteriormente refere-se ao sobrepreço orçamentário da PMD. Os cálculos que serão apresentados a seguir dizem respeito a execução contratual, tomando-se como parâmetros a proposta de preços vencedora da licitação (R\$22.178.029,90), os termos aditivos realizados, as medições já efetuadas (dano real) e as medições a serem

realizadas (dano potencial).

Para tanto o cálculo do dano ao erário foi, num primeiro momento, dividido em dois grupos.

Um relativamente aos preços correspondentes aos serviços contemplados na planilha original do contrato e outro composto por aqueles oriundos dos termos de aditamentos, isso porque não caberia para os novos serviços a incidência da parcela de BDI referente a administração local. Esse entendimento, adotado pela própria PMD ao se firmar os termos aditivos e acatado pela contratada (PP-3.1.1.5, fl.407), encontra-se também explícito no já citado acórdão do TCU.

Portanto, a separação se fez necessária já que temos dois índices de BDI, um para os preços originais do contrato (1,4700) e outro para os serviços novos (1,2928).

Serviços originais do contrato

Conforme já relatado, a proposta da empresa vencedora ficou muito próxima do orçamento proposto pela PMD. Sendo assim, o sobrepreço apurado no item anterior se repetiu no contrato com a Lamar Engenharia Ltda.

Seguindo a mesma técnica de estudo adotada para análise do orçamento elaborado pela PMD considera-se que o BDI real contido nessa proposta foi de 47%, conforme tabela de referência dos custos Setop. Exceção se deu apenas em dois itens da proposta que, para fins de cálculos do dano ao erário, serão tratados em separado.

O dano ao erário para os serviços originais do contrato foi calculado pela diferença entre o preço de venda do contrato e o preço de venda referencial de mercado, mantendo-se as considerações já abordadas, onde o índice para o BDI dos serviços considerados comuns foi de 1,3074, para fornecimentos de 1,1402 e desconsiderando-se a aplicação de BDI para os projetos. Os índices, como já visto, são oriundos das premissas do Acórdão do TCU, e a fórmula para o cálculo dano conforme a seguir:

$$\text{Dano ao erário} = \text{PV}_{\text{contrato}} - \text{PV}_{\text{referencial}}$$

$$\text{PV}_{\text{referencial}} = \frac{\text{PV}_{\text{contrato}} \times \text{BDI}_{\text{referencial}}}{1,4700}$$

Esse dano calculado para os serviços originais está subdividido em **dano real**, imputado aos serviços já medidos, tomando-se como referência a 25ª medição (PP-3.1.4.1.1), e **dano potencial**, imputado aos saldos contratuais dos serviços ainda por executar.

Os dois itens, que na proposta da contratada tiveram um desconto diferenciado (10.01.55 e 10.01.62), não foram computados nos cálculos de dano ao erário, tendo em vista que o BDI encontrado para ambos se aproximou do BDI referencial de mercado.

Com base nessas informações temos que os danos apurados computados, considerando-se 25ª medição, conforme tabela anexa (PC-6.4) são os seguintes:

Dano Real

A - Serviços comuns	$5.504.591,26 - \frac{5.504.591,26 \times 1,3074}{1,4700}$	= R\$ 608.875,20
B - Fornecimentos	$604.170,00 - \frac{604.170,00 \times 1,1402}{1,4700}$	= R\$ 135.547,80
C - Projetos	$413.603,30 - \frac{413.603,30 \times 1,0000}{1,4700}$	= R\$ 132.240,51
TOTAL		R\$ 876.663,51

Dano Potencial

A - Serviços comuns	$9.584.250,36 - \frac{5.504.591,26 \times 1,3074}{1,4700}$	= R\$1.060.135,45
B - Fornecimentos	$3.558.223,20 - \frac{604.170,00 \times 1,1402}{1,4700}$	= R\$ 798.300,69
C - Projetos	$120.300,70 - \frac{413.603,30 \times 1,0000}{1,4700}$	= R\$ 38.463,49
TOTAL		R\$1.896.899,63

Serviços novos introduzidos por aditamentos

Para a inclusão dos novos itens foram estabelecidos, nos aditivos 1, 2, 3 e 5, critérios semelhantes aos dispostos no edital de licitação, como pode-se observar por exemplo da transcrição de trecho da justificativa para o primeiro aditivo (PP- 3.1.1.0.1.2, fl. 01):

Os preços unitários advem preferencialmente da Tabela de Preços do

SETOP – MG, acrescidos do BDI contratual 29,28% que foi ofertado pela Contratada na licitação e aprovado pela Prefeitura.

Quando não existentes os preços na Tabela SETOP, recorreremos a SUDECAP – PBH, ao SINAPI e por fim a composições de custos analisadas e aprovadas, com preços sempre referenciados ao 'Io' contratual, neste caso Agosto de 2011.

Da mesma forma do item anterior, o dano ao erário para os serviços novos inseridos pelos aditamentos ao contrato foi calculado pela diferença entre o preço de venda da contratada (onde o BDI foi de 1,2928) e o preço de venda referencial de mercado, sendo que o índice para o BDI dos serviços considerados comuns, nesse caso, foi de 1,2212, e mantidas as demais considerações. Não houve a inclusão de itens considerados como “fornecimento”.

Novamente, informa-se que o BDI referencial de mercado decorre das premissas do Acórdão do TCU, sendo a fórmula para o cálculo a mesma do caso anterior, conforme a seguir:

$$\text{Dano ao erário} = \text{PV}_{\text{contrato}} - \text{PV}_{\text{referencial}}$$

$$\text{PV}_{\text{referencial}} = \frac{\text{PV}_{\text{contrato}} \times \text{BDI}_{\text{referencial}}}{1,2928}$$

Com base nessas informações temos que os danos apurados, computados com base na 25ª medição, conforme tabela anexa (PC-6.4) são os seguintes:

Dano Real

D - Serviços comuns	$2.699.283,64 - \frac{2.699.283,64 \times 1,2212}{1,2928}$	= R\$ 149.496,22
E - Projetos	$125.847,26 - \frac{125.847,26 \times 1,0000}{1,2928}$	= R\$ 28.502,54
TOTAL		R\$ 177.998,76

Dano Potencial

D - Serviços comuns	$2.297.632,89 - \frac{2.297.632,89 \times 1,2212}{1,2928}$	= R\$ 127.251,33
E - Projetos	$1.120,46 - \frac{1.120,46 \times 1,0000}{1,2928}$	= R\$ 253,77
TOTAL		R\$ 127.505,10

Totalização do dano ao erário

Portanto, temos um dano total ao erário, decorrente de sobrepreço no contrato e aditivos, com base nos serviços registrados até a 25ª medição (inclusive), conforme a seguir:

- Dano real: $876.663,51 + 177.998,76 =$ **R\$ 1.054.662,27**
- Dano potencial: $1.896.899,63 + 127.505,10 =$ **R\$ 2.024.404,73**
- Dano total: **R\$ 3.079.067,00**

Conclusão e responsabilização

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

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

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

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

Entende-se, smj, que concorreu decisivamente para essa ocorrência:

- Por ser o responsável pela autoria dos elementos técnicos que foram decisivos para que o contrato fosse firmado com os sobrepreços apurados, tais como o Termo de Referência (PP-3.1.1.1 - fl. 21/24), a Justificativa de qualificação técnica (PP-3.1.1.1 - fl. 25/26), a Planilha orçamentária (PP-3.1.1.1 - fl. 29/49) e ainda a Composição do BDI (PP-3.1.1.9).

– Lúcio Antônio Espindola de Sena, Engenheiro Civil, CREA 51.744/D.

5.1.3. Considerações finais sobre essa contratação

Como se pode constatar a participação do Superintendente de Obras, engenheiro Lúcio Antônio Espíndola de Sena, se deu, de maneira decisória, em todas as fases desse empreendimento: licitação, contratação, execução e controle.

Tal situação, ao contrário do que possa parecer, não se encontra alinhada com os princípios da segregação de funções (importante instrumento adotado pelos sistemas de controles), que consiste em inibir que um único servidor ou unidade administrativa detenha exclusivamente toda a responsabilidade inerente a uma despesa.

Devido ao exposto, a ele foi imputada responsabilidade em todos os achados apontados.

Considerando que:

- a) A prefeitura municipal contava com uma estrutura técnico/administrativa para conduzir, em todas as fases, um empreendimento dessa natureza, com profissionais habilitados e qualificados para as funções;
- b) O engenheiro Antônio Lúcio Espíndola de Sena não fazia parte do quadro dos servidores efetivos da Prefeitura;
- c) A sua escolha, nomeação e manutenção em cargo de confiança se deu por ato discricionário do Prefeito Municipal.

Entende-se, s.m.j, que todas as irregularidades a ele imputadas, com fundamento na culpa *in eligendo* e *in vigilando*, devam também alcançar o Prefeito Municipal, Vladimir de Faria Azevedo.

Entende-se ainda que, como gestor maior da Prefeitura e tendo em vista a envergadura do empreendimento no contexto orçamentário e administrativo municipal, é de se esperar que o mesmo tivesse conhecimento de todo o processo de concepção, planejamento, licitação, contratação e execução da obra.

Não bastasse, objetivamente, conheceu das impugnações que alertavam sobre as graves irregularidades do processo licitatório (PP-3.1.1.3, fl. 79/83 e 128/131) e mesmo assim, homologou o resultado da licitação; adjudicou o objeto e assinou o contrato da obra (PP-3.1.1.5, fl. 417 e 429).

5.1.4. Documentação fotográfica das visitas *in loco*

A seguir está apresentado o registro fotográfico das visitas *in loco*, com o objetivo de se demonstrar uma visão geral do estágio de sua execução.



PC-7.1.1 – Fachada frontal (norte)



PC-7.1.2 - Fachada frontal (centro)



PC-7.1.3 - Fachada frontal (transição)



PC-7.1.4 - Fachada posterior (transição)



PC-7.1.5 - Fachada posterior – centro e norte



PC-7.1.6 – Portal de entrada



PC-7.1.7 - Elevadores (marco e porta)



PC-7.1.8 - Elevadores (cabine)



PC-7.1.9 - Escritórios



PC-7.1.10 - Canteiro



PC-7.1.11 - Escavação do auditório



PC-7.1.12 - Piso e pilares do 1º pavimento da ala sul (etapa paralisada e ferragem exposta)



PC-7.1.13 - 4º pavimento - norte



PC-7.1.14 - Esquadrias, vidros e peitoril



PC-7.1.15 - Vidros estocados



PC-7.1.16 - Laje revestida e emassada



PC-7.1.17 - Laje de cobertura (5º andar)



PC-7.1.18 - Laje nervurada (transição)

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

Visando o fortalecimento técnico operacional e atendimento ao Sistema Único de Saúde de Minas Gerais/Divinópolis, foi firmado, em dezembro de 2009, convênio entre o município de Divinópolis e o governo Estado - SES (PC – 2.0.9.5, fl. 30/38), com o objetivo de construção e aparelhamento de duas Unidades Básicas de Saúde, Tipo 3, nos bairros Sagrada Família e Tietê.

Encontra-se descrito no Plano de Trabalho, parte integrante desse instrumento de cooperação, a disposição geral da aplicação dos recursos (PC – 2.0.9.5, fl. 09), bem como os valores cota referentes à responsabilidade de cada parte.

Em suma, apresenta-se:

ESPECIFICAÇÃO	VALOR (R\$)		TOTAL (R\$)
	Concedente	Proponente	
Obras e instalações	756.000,00	990.724,54	1.746.724,54
Equipamentos e materiais permanentes	84.000,00		84.000,00
TOTAIS	840.000,00	990.724,54	1.830.724,54

Consta ainda, no referido instrumento – Anexo IV, os cronogramas de desembolso de responsabilidade de cada participante, previstos para serem integralizados mês a mês, de março de 2009 a abril de 2010 (PC – 2.0.9.5, fl. 10/11).

Em maio de 2010 são publicados os editais de licitação e, após as contratações, as obras têm suas ordens de serviços emitidas, em 17/01/2011.

Devido à falta de repasses dos recursos referentes à contrapartida municipal, 9 (nove) meses após a data de emissão das ordens de serviços, as obras são interrompidas (PP – 3.2.1.5, fl. 187/188).

Com intuito de manter o contrato e convênio vigente, até que se equalizasse a situação dos repasses financeiros por parte da municipalidade, termos aditivos de prorrogação de prazo foram firmados.

Diante da impossibilidade de resolução do impasse, os contratos firmados com a empresa Millenium Engenharia e Construções Ltda. foram rescindidos, conforme publicação no Jornal Minas Gerais (PC.2.0.9.7, fl.03).

Solicitação para prorrogação do convênio, desta feita pela terceira vez, também foi negada por motivos de ordem legal (PC-2.0.9.5, fl.55).

Em 21/03/2014, vinte e oito meses após a paralisação das obras (considerando a última medição), os serviços complementares para conclusão das UBSs foram novamente licitados.

Na época da realização dessa inspeção, por ocasião da vistoria *in loco* nas obras, constatou-se que as mesmas encontravam-se com andamento satisfatório, em conformidade com o cronograma físico.

Relata-se a seguir, de maneira individualizada, as características de cada processo licitatório analisado.

5.2.1. Concorrência Pública 009/2010 – Sagrada Família (PP-3.2)

Objeto: Construção de Unidade de Saúde Tipo III – Bairro Sagrada Família

Editais: publicado em 19/05/2010 - Diário Oficial do Estado;

Valor orçado pela prefeitura: R\$822.048,21;

Recursos: Municipal e Estadual (Convênio 834/2009 – Secretaria Estadual Saúde);

Dotação orçamentária municipal: 02.05.01.10.301.0210.1024.4.4.90.61.00 – Ficha 377 (obras e instalações);

Licitantes habilitados: São Francisco Projetos de Engenharia e Meio Ambiente Ltda. e Millenium Engenharia Construções Ltda.;

Empresa vencedora/contratada: Millenium Engenharia Construções Ltda;

Adjudicação/Homologação: 01/07/2010;

Número do Contrato: 007/2010;

Valor do Contrato: R\$750.017,25;

Data do Contrato: 01/01/2011;

Mês de referência de preços: maio/2010;

Prazo de execução da obra previsto no contrato: 12 meses após a assinatura do contrato e emissão da ordem de serviço inicial;

Ordem de Serviço: Emitida em 17/01/2011;

Termos aditivos:

Termo de Aditivo nº 01/2011, em 13/09/2011, para readequação física e financeira com a inclusão de novos itens de serviços na planilha de contrato e revisão de quantitativos no valor de R\$92.045,15, correspondente a 12,27% do valor originalmente contratado (PP-3.2.1.3, fl. 17);

Justificativa para aditamento contratual de prazo, em 14/02/2012, para prorrogação de prazo contratual para mais 180 dias, considerando a dificuldade do município de fazer o repasse de contra partida (PP-3.2.1.5, fl. 193);

Termo de rescisão contratual, em 18/07/2012, por razões de relevante interesse público (PP-3.2.1.5, fl. 195);

Situação do contrato: Encerrado em 18/07/2012.

5.2.2. Concorrência Pública 003/2014 – Sagrada Família (PP-3.3)

Objeto: Conclusão das obras da Unidade de Saúde Tipo III – Bairro Sagrada Família;

Edital: publicado no Jornal Minas Gerais em 21/03/2014;

Valor orçado pela prefeitura: R\$876.703,35;

Dotação orçamentária: 02.13.01.10.301.0010.1875.4.4.90.51.00 –Ficha 1003, da SMS;

Licitantes habilitados: FS Construções Eireli – ME (única participante);

Empresa vencedora/contratada: FS Construções Eireli - ME;

Adjudicação/Homologação: 26/05/2014;

Número do Contrato: 096/2014;

Valor do Contrato: R\$875.456,72;

Data do Contrato: 27/05/2014;

Mês de referência de preços: janeiro/2014;

Prazo de execução da obra previsto no contrato: 04 meses a partir da assinatura do contrato e emissão da ordem de serviço inicial;

Situação do contrato: Em andamento.

5.2.3. Concorrência Pública 010/2010 - Tietê (PP-3.4)

Objeto: Construção de Unidade de Saúde Tipo III – Bairro Tietê

Editais: publicado em 19/05/2010 - Diário Oficial do Estado;

Valor orçado pela prefeitura: R\$829.714,83;

Recursos: Municipal e Estadual (Convênio 834/2009 – Secretaria Estadual Saúde);

Dotação orçamentária: 02.05.01.10.301.0210.1024.4.4.90.61.00 – Ficha 377 (obras e instalações);

Licitantes habilitados: São Francisco Projetos de Engenharia e Meio Ambiente Ltda. e Millenium Engenharia Construções Ltda.; CBV Engenharia Ltda. e LMF Engenharia Ltda.;

Empresa vencedora/contratada: Millenium Engenharia Construções Ltda.;

Adjudicação/Homologação: 01/07/2010;

Número do Contrato: 008/2010;

Valor do Contrato: R\$744.076,00;

Data do Contrato: 01/07/2010;

Mês de referência de preços: maio/2010;

Prazo de execução da obra previsto no contrato: 12 meses após a assinatura do contrato e emissão da ordem de serviço inicial;

Ordem de Serviço: Emitida em 17/01/2011;

Termos aditivos:

Termo de Aditivo nº 01/2010, em 13/09/2011, para readequação física e financeira com a inclusão de novos itens de serviços na planilha de contrato e revisão de quantitativos no

valor de R\$113.634,10, correspondente a 15,27% do valor originalmente contratado (PP-3.4.1.4, fl. 24);

Justificativa para aditamento contratual de prazo, em 17/01/2012, para prorrogação de prazo contratual para mais 180 dias, considerando a dificuldade do município de fazer o repasse de contra partida (PP-3.4.1.7, fl. 81);

Termo de rescisão contratual, em 18/07/2012, por razões de relevante interesse público (PP-3.4.1.7, fl. 104);

Situação do contrato: Encerrado em 18/07/2012.

5.2.4. Concorrência Pública 004/2014 - Tietê (PP-3.5)

Objeto: Conclusão das obras da Unidade de Saúde Tipo III – Bairro Tietê

Edital: publicado no jornal Estado de Minas em 21/03/2014;

Valor orçado pela prefeitura: R\$785.614,40;

Dotação orçamentária: 1003 - 02.13.01.10.301.0010.1875.4.4.90.51.00 - 12330123

Licitantes habilitados: FS Construções Eireli – ME (única participante);

Empresa vencedora/contratada: FS Construções Eireli - ME;

Adjudicação/Homologação: 26/05/2014;

Número do Contrato: 097/2014;

Valor do Contrato: R\$784.604,57;

Data do Contrato: 27/05/2014;

Mês de referência de preços: janeiro/2014;

Prazo de execução da obra previsto no contrato: 04 meses após a assinatura do contrato e emissão da ordem de serviço inicial;

Situação do contrato: Em andamento.

5.2.5. Achados de auditoria, conclusão e responsabilização

5.2.5.1. Dano decorrente da paralisação das obras

Situação encontrada

Em relação à execução contratual, com base na análise das planilhas de medição de 2010 e 2014 (PP-3.2.4.1; PP-3.3.4.1; PP-3.4.4.1 e PP-3.5.4.2), constatou-se que, em consequência da paralisação das obras, quando do reinício dos serviços, ficou caracterizado retrabalho para o item “01.01.01.00 - Barracão de obra, vestiário, sanitário, refeitório” (código da planilha de 2014), resultando em dano ao erário conforme apresentado a seguir.

– UBS Bairro Sagrada Família	R\$ 9.450,00
– UBS Bairro Tietê	<u>R\$ 9.450,00</u>
Total do dano ao erário	R\$18.900,00

Nesse diapasão, entende-se que carece de justificativas técnicas a presença dos quantitativos para os itens a seguir discriminados, tendo em vista que os mesmos já haviam sido medidos na primeira etapa e retornaram nos segundos contratos para as duas obras.

As justificativas deverão ser acompanhadas da memória de cálculo que demonstrem de forma inequívoca a origem dos quantitativos previstos, medidos e executados nos dois contratos (2010 e 2014) para as duas obras.

COD. ITEM NO 2º CONTRATO	UBS – Bairro Sagrada Família	1º CONTRATO		2º CONTRATO	
	DESCRIÇÃO DO ITEM	PREV.	MED.	PREV.	MED.
03.02.01.00	Regularização do terreno com placa vibratória	1.003,20	1.003,20	1.224,52	0,00
07.01.00.00	Chapisco de paredes/teto com argamassa de cimento e areia traço 1:3	3.596,56	2.839,86	4.257,88	3.136,26
08.01.00.00	Laje de transição em concreto preparo mecânico. Traço 1:3:6 exclusive preparo do terreno - esp.: 6cm	706,94	0,00	1.224,52	0,00

COD. ITEM NO 2º CONTRATO	UBS – Bairro Tietê	1º CONTRATO		2º CONTRATO	
	DESCRIÇÃO DO ITEM	PREV.	MED.	PREV.	MED.
03.02.01.00	Regularização do terreno com placa vibratória	591,88	591,88	893,91	572,40
07.01.00.00	Chapisco de paredes/teto com argamassa de cimento e areia traço 1:3	3.630,98	2.839,86	3.815,70	3.209,07
08.01.00.00	Laje de transição em concreto preparo mecânico. Traço 1:3:6	706,94	558,90	893,91	425,65

	exclusive preparo do terreno - esp.: 6 cm				
--	--	--	--	--	--

Dados retirados das medições (PP-3.2.4.1; PP-3.3.4.1; PP-3.4.4.1 e PP-3.5.4.2)

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

Registra-se que, apesar de não ser de possível mensuração, a paralisação dessas obras por 28 meses resultou em prejuízo aos munícipes, que não tiveram a melhoria de atendimento à saúde, durante esse período.

Conclusão e responsabilização

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

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

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

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

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

Entende-se, smj, que concorreu decisivamente para esse achado:

- Por não ter integralizado o valor referente a contrapartida municipal, no valor de

R\$990.724,54, prevista no plano de trabalho (PC-2.0.9.5, fl. 27) que deu origem ao convênio 834/2009, firmado com a Secretaria Estadual de Saúde, ocasionando a paralisação das UBS's dos bairros Sagrada Família e Tietê, com consequente dano ao erário, conforme relatado.

- Prefeito Municipal, Vladimir de Faria Azevedo.

5.2.6. Documentação fotográfica das visitas *in loco*

A seguir, está apresentado o registro fotográfico das vistas *in loco*, com o objetivo de se demonstrar uma visão geral do estágio de das obras.

- **UBS Bairro Sagrada Família**



PC-7.3.1 - Placa da 2ª etapa



PC-7.3.2 - Vista frontal



PC-7.3.3 - Vista lateral e de fundos

PC-7.3.4 - Cobertura



PC-7.3.5 - Interior com alvenaria rebocada



PC-7.3.6 - Cômodos ainda sem o revestimento cerâmico



PC-7.3.7 – Escavação para drenagem pluvial



PC-7.3.8 - Cômodos sem esquadrias



PC-7.3.9 - Área no fundo



PC-7.3.11 - Material estocado

PC-7.3.10 - Cortes para instalação hidráulica



PC-7.3.12 - Alvenaria rebocada, marcos assentados e piso não executado

- **UBS Bairro Tietê**



PC-7.2.1 - Placa da 2ª etapa



PC-7.2.2 - Vista frontal



PC-7.2.3 - Vista lateral



PC-7.2.5 - Interior com emassamento

PC-7.2.4 - Cobertura



PC-7.2.6 - Assentamento de cerâmica



PC-7.2.7 - Drenagem pluvial



PC-7.2.8 - sala emassada e com esquadrias



PC-7.2.9 - Área no fundo

PC-7.2.10 - Área lateral

PC-7.2.11 - QDC



PC-7.2.12 - Material estocado



PC-7.2.13 - Confecção das esquadrias

6. Resumo das Conclusões

A seguir estão resumidos os achados apurados nos diversos itens dessa análise:

Centro Administrativo

(Item 5.1.2.1) Autorização do início do procedimento licitatório utilizando-se de um projeto que não apresentava as condições necessárias e suficientes, com nível de precisão adequado para caracterizar a obra a ser contratada, contrariando o disposto nos artigos 6º, IX c/c 7º da Lei Federal 8.666/93.

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

(Item 5.1.2.2) Depois de, irregularmente, autorizado o início do processo licitatório, houve negligência na correção dessas irregularidades contidas no Edital, mesmo após o alerta apresentado através das impugnações interpostas por parte de empresas interessadas no certame.

A insuficiência das informações técnicas para elaboração das propostas associada às restrições impostas por exigências além do que se pode

considerar como suficiente e necessário, culminaram no fato de que em trinta e nove empresas inicialmente interessadas apenas duas chegaram, de fato, ao final da disputa.

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

(Item 5.1.2.3) Os serviços não foram programados em sua totalidade, contemplando os seus custos reais e o cronograma para execução, bem como negligenciou-se a respectiva previsão de recursos orçamentários que assegurassem o pagamento das obrigações assumidas, contrariando o disposto no art. 7º, § 2º, II e III e § 4º c/c art. 8º, da Lei Federal 8.666/93.

(Item 5.1.2.4) Falha no que tange a programação orçamentária e financeira do empreendimento, contrariando o disposto nos artigos. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

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

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

(Item 5.1.2.5) As informações contidas no documento que informa o detalhamento do BDI não guardam aderência com a realidade do orçamento da PMD contido no processo licitatório.

O orçamento da obra, elaborado pela PMD, continha um sobrepreço de **R\$2.990.879,55**.

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

– Dano real: **R\$ 1.054.662,27**

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

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

(Item 5.2.5.1) Não houve a integralização da contrapartida financeira municipal para execução das obras referentes às licitações CP-009/2010 e CP 010/2010, conforme previsto no convênio firmado com o Governo do Estado de Minas Gerais, através da Secretaria Estadual de Educação.

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

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

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

A depender das justificativas técnicas apresentadas, caso não sejam consideradas razoáveis, os valores despendidos para os itens citados podem vir a ser incluídos como dano ao erário por retrabalho em decorrência das paralizações ou até mesmo por serviços medidos e que não foram efetivamente executados.

7. Proposta de Encaminhamento e Resumo das Responsabilizações

Na esteira dos comandos do artigo 141 do Regimento Interno deste Tribunal (Resolução nº 12/2008), submetemos à consideração superior, conforme a seguir, a proposta de encaminhamento para o trabalho.

Art. 141. O relatório da unidade técnica competente deverá ser conclusivo, contendo os fatos, a fundamentação e a sugestão das recomendações.

Na forma do disposto no artigo 77 da Lei Complementar nº 102, de 17/01/08 (Lei Orgânica deste Tribunal), recomenda-se que sejam chamados a se manifestarem sobre os achados os agentes públicos a seguir discriminados que, com base nas análises efetuadas, por suas ações ou omissões, deram, smj, causa às irregularidades encontradas.

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

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

II - intimação, nos demais casos.

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

Pelos achados: 5.1.2.1, 5.1.2.2, 5.1.2.3, 5.1.2.4 e 5.1.2.5;

- Kelsen Ricardo Rios Lima, Controlador Geral do Município

Pelo achado: 5.1.2.1 e 5.1.2.4;

- Vladimir de Faria Azevedo, Prefeito Municipal

Pelos achados: 5.1.2.1, 5.1.2.2, 5.1.2.3, 5.1.2.4, 5.1.2.5 e 5.2.5.1.

Informa-se que essas graves infrações às normas legais apuradas neste relatório podem ensejar a aplicação do disposto no Título IV, Capítulo I – Das Sanções, artigos 83 a 86 da Lei Orgânica desta Corte, com destaque para os dispositivos transcritos a seguir que, smj, guardam aderência com os fatos narrados neste relatório técnico:

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

I - multa;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

À consideração superior, em 12 de março de 2015,

Sandro Miguez de Souza
Analista de Controle Externo
5034-0

Washington Andries Filho
Analista de Controle Externo
5330-6