

Processo: 1156823
Natureza: AUDITORIA DE CONFORMIDADE
Jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Santa Maria de Itabira
Responsáveis: Reinaldo das Dores Santos (Prefeito Municipal); Ronaldo Geraldo dos Santos (Secretário Municipal de Obras e Serviços Públicos); Túlio de Alvarenga Andrade (Orçamentista e Fiscal do contrato); Construtora Potencial D'Arc Ltda. (Contratada para execução da obra)
Procuradores: Arthur Magno e Silva Guerra, OAB/MG 79.195; Júlia Helena Ribeiro Duque Estrada Lopes, OAB/MG 200.851; Layne Barbosa de Faria, OAB/MG 201.072; Maria Luiza Melo de Paiva Martins, OAB/MG 207.659; Ricardo Henrique e Silva Guerra, 102.825
MPTC: Procuradora Cristina Andrade Melo
RELATOR: CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO

PRIMEIRA CÂMARA – 24/9/2024

AUDITORIA DE CONFORMIDADE. PREFEITURA MUNICIPAL. TOMADA DE PREÇOS. IRREGULARIDADES. EXISTÊNCIA DE SOBREPREÇO E CONSEQUENTE SUPERFATURAMENTO. ERROS NA ELABORAÇÃO DO PROJETO BÁSICO. AUSÊNCIA DE DESIGNAÇÃO FORMAL DE UM FISCAL NA EXECUÇÃO DO CONTRATO. SOBREPREÇO NO TERMO ADITIVO. PREJUÍZO AO ERÁRIO. APLICAÇÃO DE MULTA. RESSARCIMENTO. ARQUIVAMENTO.

1. Para caracterização do sobrepreço é necessária a comprovação da divergência entre o valor global ou unitário do contrato e os praticados pelo mercado.
2. Na elaboração do projeto básico é necessário que o responsável se atente aos valores discrepantes a fim de evitar prejuízos na licitação e na execução do contrato.
3. A designação formal de um fiscal de contrato é uma exigência que era prevista no art. 67 da Lei n. 8.666/1993 e estabelecida no art. 117 da atual Lei de Licitações, Lei 14.133/21.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
ACÓRDÃO

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

- I) julgar procedentes os achados 1, 2, 3 e 4 que constaram no relatório de auditoria, quais sejam: 1. Sobrepreço no orçamento licitado e consequente superfaturamento; 2. Deficiência do projeto básico; 3. Falhas na fiscalização do contrato; 4. Irregularidades na celebração do aditivo contratual;
- II) aplicar multa aos seguintes responsáveis, com fundamento no art. 85, inciso II, da Lei Complementar n. 102/2008:
 - a) Sr. Tulio de Alvarenga Andrade, Orçamentista e Fiscal do contrato, multa total de R\$ 17.000,00 (dezesete mil reais), pelos achados 1, 2, 3 e 4;

- b) Empresa Construtora Potencial D’Arc Ltda. no valor de R\$ 15.500, 00 (quinze mil e quinhentos reais), pelos achados 1, 2 e 4;
- III) determinar que o Sr. Tulio de Alvarenga Andrade, orçamentista e fiscal do contrato, e a Construtora Potencial D’Arc Ltda., empresa contratada para execução da obra, promovam o ressarcimento ao erário no valor de R\$ 319.041,70 (trezentos e dezenove mil, quarenta e um reais e setenta centavos), devidamente atualizado, referente ao achado 1;
- IV) determinar que o Sr. Túlio de Alvarenga Andrade e a empresa Construtora Potencial D’Arc Ltda. promovam o ressarcimento ao erário do valor de R\$ 711,14 (setecentos e onze reais e quatorze centavos) devidamente atualizados, referente ao achado 4;
- V) determinar ao atual Secretário Municipal de Obras do Município de Santa Maria de Itabira que:
- a) observe a obrigatoriedade de haver designação formal do fiscal da execução dos serviços contratados pelo município nos contratos a serem celebrados futuramente e naqueles já em execução para os quais eventualmente ainda não exista fiscal formalmente designado;
- b) ao elaborar termos aditivos se atente aos descontos fornecidos pela contratada na proposta apresentada relativa ao processo licitatório;
- VI) determinar a intimação dos responsáveis nos termos regimentais;
- VII) determinar, após o trânsito em julgado e promovidas as medidas cabíveis à espécie, o arquivamento dos autos.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão e o Conselheiro Agostinho Patrus.

Presente à sessão a Procuradora Maria Cecília Borges.

Plenário Governador Milton Campos, 24 de setembro de 2024.

DURVAL ÂNGELO
Presidente e Relator

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS *(assinado digitalmente)*

PRIMEIRA CÂMARA – 24/9/2024

CONSELHEIRO PRESIDENTE DURVAL ÂNGELO:

I – RELATÓRIO

Tratam os autos de Auditoria de Conformidade realizada na Prefeitura Municipal de Santa Maria de Itabira, com o objetivo de avaliar a regularidade da contratação decorrente da Tomada de Preços n. 17/2022 cujo objeto foi a formalização de contrato com empresa de engenharia para a construção de passarela para pedestres sobre o Rio Girau, Avenida Israel Pinheiro, visando interligar os bairros Centro e Poção de Santa Maria de Itabira.

Os trabalhos de apuração realizados por meio da auditoria resultaram no relatório de auditoria (peça 16), acompanhado de seus anexos (peças 4 a 15).

Os autos foram distribuídos à minha relatoria em 25/10/2023 (peça 03).

Tendo em vista as irregularidades apontadas na petição inicial e no relatório técnico da Coordenadoria de Auditoria de Obras e Serviços de Engenharia, determinei a citação dos Srs. Reinaldo das Dores Santos, Prefeito Municipal de Santa Maria de Itabira, Ronaldo Geraldo dos Santos, Secretário Municipal de Obras e Serviços Públicos, Túlio de Alvarenga Andrade, Orçamentista e Fiscal do contrato e da Construtora Potencial D'Arc Ltda. (peça 18).

Citados, os responsáveis apresentaram defesa acompanhadas de documentos constantes nas peças 30 a 70.

A Coordenadoria de Auditoria de Obras e Serviços de Engenharia examinou as justificativas apresentadas pelos responsáveis (peça 72) e concluiu pelo acolhimento parcial das defesas em relação ao preço do guindaste de capacidade de 220 toneladas, especificamente no que se refere à consideração das carretas de estabilização contabilizadas à parte em um dos orçamentos.

A referida Unidade Técnica concluiu pela adoção das seguintes medidas:

- Aplicação de multa de até 100% (cem por cento) do valor atualizado do dano devido à prática de ato que resultou em dano ao erário (caput e inciso II do art. 85 da Lei Complementar Estadual nº 102/2008 c/c Portaria nº 16/Pres./16), independentemente do ressarcimento, bem como determinação de ressarcimento do valor do dano aos cofres públicos pelo(s) responsável(is);
- Aplicação de multa de até 100% (cem por cento) de R\$ 58.826,89 (cinquenta e oito mil, oitocentos e vinte e seis reais e oitenta e nove centavos), por ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial (caput e inciso II do art. 85 da Lei Complementar Estadual nº 102/2008 c/c Portaria nº 16/Pres./16) aos responsáveis citados pelo Relator na peça nº 18, com exceção ao Sr. Ronaldo Geraldo dos Santos;
- Determinação ao responsável ou a quem lhe haja sucedido para adoção de providências com vistas a evitar a reincidência, quando verificadas faltas ou impropriedades de caráter formal, sem prejuízo do monitoramento do cumprimento das determinações (art. 275, inciso II do Regimento Interno do TCEMG).

O Ministério Público junto ao Tribunal emitiu parecer pela procedência de apontamentos irregulares; manifestou pela aplicação de multa ao Sr. Túlio de Alvarenga Andrade, engenheiro orçamentista e fiscal do contrato; pela determinação de ressarcimento ao erário e pelo envio de determinação ao Município de Santa Maria de Itabira para que observe a obrigatoriedade de haver designação formal do fiscal da execução dos serviços contratados pelo município, nos

contratos a serem celebrados futuramente e naqueles já em execução para os quais ainda não exista fiscal formalmente designado (peça 74).

Em 19/07/2024 a Construtora Potencial D'Arc Ltda. apresentou nova manifestação (peça 75).

A Unidade Técnica emitiu novo relatório técnico (peça 79) manifestando-se pela manutenção dos achados de auditoria, uma vez ter verificado que a nova manifestação defensiva da Construtora Potencial D'Arc Ltda. não apresentou nenhum fato novo em relação ao já exposto anteriormente pela defesa tendo havido somente a apresentação de novas justificativas sem as respectivas comprovações do ponto de vista técnico.

O Ministério Público junto ao Tribunal emitiu parecer ministerial (peça 81) ratificando o parecer ministerial apresentado à peça 74.

II – FUNDAMENTAÇÃO

O escopo da presente auditoria de conformidade foi avaliar a regularidade da contratação decorrente da Tomada de Preços n. 17/2022 promovida pelo Município de Santa Maria de Itabira que culminou no Contrato n. 096/2022, firmado entre o Município e a Construtora Potencial D'Art Ltda, tendo por objeto a construção de passarela para pedestres sobre o Rio Girau, visando interligar os bairros Centro e Poção.

No relatório de auditoria (peça 16), a equipe responsável pela ação fiscalizatória destacou que a abordagem seguiu as diretrizes da Lei de Licitações e a legislação correlata, bem como as boas práticas de engenharia e o exame de indícios de possível superfaturamento decorrente, principalmente, de lacunas de informações do projeto básico e erros na elaboração de composição de custos.

Foi informado, também, que primeiramente foi solicitado um rol de documentos complementares ao jurisdicionado para que fosse possível a avaliação do projeto básico licitado, preços praticados, composições de custo, quantitativos de pessoal e equipamentos e, ainda, para se avaliar se a contratação atendeu à legislação vigente.

Em seguida, após a análise da documentação recebida, foram elencados os serviços contratos mais representativos financeiramente através do método Curva ABC. Na sequência, foi realizada uma inspeção *in loco* na obra, para verificar o andamento da execução contratual.

A equipe de auditoria também destacou que o volume dos recursos fiscalizados foi de R\$ 1.536.411,43 (um milhão, quinhentos e trinta e seis mil, quatrocentos e onze reais e quarenta e três centavos, sendo que foi possível verificar irregularidades desde o processo de licitação, passando pela contratação, e culminado em uma execução superfaturada de R\$ 325.941,67 (trezentos e vinte e cinco mil, novecentos e quarenta e um reais e sessenta e sete centavos), bem como apurar a responsabilidade de cada agente.

Finalizada a auditoria, o relatório consignou os seguintes achados:

- Sobrepreço no orçamento licitado e consequente superfaturamento
- Deficiência do projeto básico
- Falhas na fiscalização do contrato
- Irregularidades na celebração do aditivo contratual

Feita essa breve introdução, passo ao enfrentamento dos achados na presente Auditoria.

1. Sobrepreço no orçamento licitado e consequente superfaturamento

Quanto a este achado, a equipe de auditoria verificou que no orçamento referencial, especialmente quanto às composições 01 (corte, dobra, montagem de aço CA 50-60) e na

composição 02 (fornecimento de laminado, inclusive fabricação, transporte, montagem e aplicação de fundo anticorrosivo em superfície metálica, uma demão) foram utilizados coeficientes de insumos incompatíveis com composições similares existentes nos sistemas referenciais de custos. Constatou, ainda, o uso de critério de cálculo irregular para a administração local da obra (peça 16).

As irregularidades, combinadas, culminaram na elaboração de orçamento referencial com sobrepreço no valor de R\$ 477.249,99 (quatrocentos e setenta e sete reais, duzentos e quarenta e nove reais e noventa e nove centavos), sendo R\$ 28.308,38 (vinte e oito mil, trezentos e oito reais e trinta e oito centavos) referentes à composição 01, R\$ 402.889,66 (quatrocentos e dois mil, oitocentos e oitenta e nove reais e sessenta e seis centavos) quanto à composição 02 e R\$ 46.051,95 (quarenta e seis mil, cinquenta e um reais e noventa e cinco centavos) em relação à Administração Local.

A equipe de auditoria calculou que o superfaturamento ao longo da execução contratual seria no montante de R\$ 325.941,67 (trezentos e vinte e cinco mil, novecentos e quarenta e um reais e sessenta e sete centavos).

A equipe de auditoria apontou, na matriz de responsabilidade, como responsáveis, o Sr. Túlio de Alvarenga Andrade, orçamentista e fiscal do contrato, por ter elaborado orçamento referencial com sobrepreço e por ter atestado os boletins de medição utilizados para aferir os quantitativos a serem pagos à contratada pela execução dos serviços; e a Construtora Potencial D'Arc Ltda., que foi a contratada para execução da obra, por ter recebido pagamentos pela execução dos serviços com preços acima do razoável.

O Sr. Túlio de Alvarenga Andrade, orçamentista e fiscal do contrato, ao ser citado para se defender, apresentou uma planilha de custos abrangendo os itens que supostamente deveriam ser considerados como compensatórios no cálculo do superfaturamento, aduzindo que o órgão técnico deveria ter observado os seguintes aspectos (peça 32):

No ITEM 1.1 - No relatório final, os auditores do TCE consideraram os 3 orçamentos do guindaste, porém, não fizeram a média de horas estipuladas pelos 3, considerando o mínimo de um deles. Nestes termos, corrigindo esses valores, fazendo a média dos 3 orçamentos, no item de quantidade de horas, faltaram 13,33 horas. A mesma lógica da composição de custos referenciais, ou seja, pela média de preços de mercado deve ser usada para compor a média de preço do guindaste, ademais por unanimidade cobram mínimo de horas.

No ITEM 1.2 - No paradigma considerado pelo TCE, não foi apontado o uso das carretas de contrapeso. Item extremamente fundamental para equilíbrio do guindaste e estrutura içada e não pode ser desprezado. Onde pela mesma lógica da média dos orçamentos, deveria ter sido computado.

No ITEM 1.3 - Novamente os auditores não consideraram o seguro da carga, item presente em todos 3 orçamentos. Sendo inclusive obrigatório. A forma de contratação que é opcional, seja via Locadora ou Contratante.

No ITEM 1.4 - Quantidade executada. 4538,87kg comprovados através de notas fiscais fornecidas pela empresa Potencial D'arc, ora anexadas.

No ITEM 1.5 - Caminhão Munck. 131 horas consideradas necessárias para realização do serviço. Comprovados através de notas fiscais fornecido pela empresa Potencial D'arc, ora anexadas.

No ITEM 1.6 - Transporte da estrutura em caminhão Munck. Valor de R\$7,00 por km rodado, comprovado por nota fiscal fornecido pela empresa Potencial D'arc, ora anexadas.

O Sr. Túlio aduziu que R\$ 416.224,14 (quatrocentos e dezesseis mil, duzentos e vinte e quatro reais e quatorze centavos) em custos não foram considerados pela equipe de auditoria.

A Construtora Potencial D'Arc Ltda., na mesma linha que o Sr. Túlio, defendeu que não houve superfaturamento nos preços apresentados, tendo em vista que os custos apresentados estão compreendidos dentro de uma perspectiva geral para a execução da obra na localidade onde ela deveria e foi executada, o que não teria sido observado por esta Corte de Contas. A referida empresa também apresentou uma planilha indicando itens orçamentários que deveriam ser contemplados, mas com montante de R\$ 350.082,05.

Após a análise das defesas apresentadas, a Coordenadoria de Auditoria de Obras de Serviços e Engenharia realizou o recálculo do superfaturamento apurado ao longo da execução, conforme tabela 11 da peça 72, resultando no novo valor de R\$ 319.041,70 (trezentos e dezenove mil, quarenta e um reais e setenta centavos).

Sendo assim, a Unidade Técnica firmou o seguinte entendimento:

Após a análise das defesas apresentadas, esta unidade Técnica conclui pela manutenção do achado “Sobrepço no orçamento licitado e conseqüente superfaturamento”, uma vez que persistiram as seguintes irregularidades:

- Sobrepço no orçamento referencial em função do uso de coeficientes de insumos e serviços superdimensionados em relação aos sistemas referenciais de custos;
- Superfaturamento em função do sobrepreço identificado, apurado com base no método da limitação do valor global.

Houve, todavia, o acolhimento parcial das defesas em relação ao preço do guindaste de capacidade de 220 toneladas, o qual, no Relatório de Auditoria fora previsto em R\$ 142.340,73 e passou a R\$ 148.574,89 após novo cálculo, bem como em relação à verba proporcional de administração local referente ao item, inicialmente calculada em R\$ 84.349,64 e recalculada em R\$ 85.015,45. Conseqüentemente, o superfaturamento apurado neste achado era de R\$ 325.941,67 e diminuiu para R\$ 319.041,70.

O Ministério Público junto ao Tribunal ratificou o relatório da Unidade Técnica quanto a este apontamento (peça 74).

A ocorrência de sobrepreço em processo licitatório consiste na contratação de preços acima dos preços referenciais do mercado podendo ser evidenciado em apenas um item de preço ou no valor global do objeto. Em outras palavras, a caracterização do sobrepreço exige a comprovação da divergência entre o valor global ou unitário do contrato e os praticados pelo mercado.

Quando os serviços são faturados em valores superiores, tendo em vista o sobrepreço, ocorre, conseqüentemente, o superfaturamento por parte da empresa contratada, de modo que, o superfaturamento está correlacionado com irregularidade durante o desenvolvimento contratual.

Sendo assim, a Lei de Licitações bem como a doutrina e a jurisprudência enfatizam a necessidade da realização de pesquisa de preço bem fundamentada, com foco na fase do planejamento da licitação a fim de evitar futuros problemas na execução contratual.

Destaco que para a caracterização do sobrepreço, a equipe de auditoria procedeu a uma comparação dos preços apresentados com os preços paradigmas e considerou as especificidades de cada compra, ano da contratação e a quantidade a ser adquirida, o que ao meu ver, pode-se afirmar com segurança, que, de fato, os preços dos serviços licitados extrapolam os praticados no mercado à época.

Em consonância com o estudo apresentado pela Unidade Técnica, considero que houve sobrepreço no orçamento referencial elaborado pelo Sr. Túlio de Alvarenga Andrade, o que possibilitou a contratação com preços acima da razoabilidade, desencadeando em contratação

superfaturada da empresa Construtora Potencial D’Arc Ltda. no montante de R\$ 319.041,70 (trezentos e dezenove mil, quarenta e um reais e setenta centavos).

Tendo em vista a constatação de tal irregularidade, determino que o Sr. Tulio de Alvarenga Andrade, orçamentista e fiscal do contrato, e a Construtora Potencial D’Arc Ltda., empresa contratada para execução da obra, promovam o ressarcimento de forma solidária ao erário no valor de R\$ 319.041,70 (trezentos e dezenove mil, quarenta e um reais e setenta centavos), devidamente atualizado, referente aos pagamentos recebidos superfaturados.

Aplico multa no valor de R\$ 10.000, 00 (dez mil reais) ao Sr. Túlio de Alvarenga Andrade, orçamentista e fiscal do contrato, por ter elaborado orçamento referencial com sobrepreço e atestado os boletins de medição utilizados para aferir os quantitativos a serem pagos à contratada pela execução dos serviços; e aplico multa no mesmo montante para a Construtora Potencial D’Arc Ltda., por ter recebido pagamentos pela execução dos serviços com preços acima do razoável.

2. Deficiência no projeto básico:

De início, a equipe de auditoria esclareceu que dois autores distintos elaboraram as peças do projeto básico, sendo que os projetos arquitetônico, geotécnico e estrutural e respectivos memoriais descritivos foram elaborados pelo Consórcio Minas Projetos, contratado pelo Município de Santa Maria de Itabira para a elaboração de projetos em geral; e o orçamento referencial foi elaborado pelo engenheiro Túlio de Alvarenga Andrade, o qual possui vínculo contratual com o ente público para prestação de serviços de engenharia.

Ao analisar os projetos, a equipe de auditoria apurou as seguintes falhas:

- Ausência de indicação e dimensionamento do tipo de guindaste no memorial descritivo;
- Montagem de composições de custos com coeficientes incompatíveis com as que constam em sistemas referenciais de custos;
- Opção por inclusão de guindaste 30 t no orçamento licitado sem prévio dimensionamento;
- Ausência de memória de cálculo para os quantitativos de aço, referentes ao item mais significativo do orçamento;
- Ausência da previsão de formas no orçamento licitado;
- Uso de critério de cálculo irregular para a administração local.

A equipe de auditoria apontou na matriz de responsabilidade como responsável o Sr. Túlio de Alvarenga Andrade, tendo em vista que ele não verificou se o projeto básico, contratado pela Prefeitura, continha falhas e era suficiente para a caracterização precisa do objeto a ser licitado, de modo que *“a deficiência do projeto básico conferido pelo responsável, na função de agente público, resultou na elaboração do orçamento referencial com erros uma vez que a peça técnica era insuficiente para caracterização de todos os serviços da obra com o nível de precisão necessário”*.

Pontuou, ainda, que era esperada uma conduta diversa do responsável dada a sua formação técnica em engenharia, sendo que o responsável deveria ter atuado com zelo na análise da adequação e completude do projeto básico recebido e na elaboração do orçamento referencial.

O Sr. Túlio apresentou defesa e alegou que agiu de acordo com planilha orçamentária encaminhada pela empresa contratada especificamente para a prestação deste serviço, empresa Consórcio Minas Projetos, e que *“procedeu somente com a atualização dos itens cujos valores*

encontravam-se, em muito, destoantes daqueles praticados no mercado e, notadamente no âmbito municipal”, o que não configuraria erro grosseiro em sua conduta.

Aduziu que a responsabilidade dos itens orçados seria do Consórcio Minas Projetos, tendo em vista que as falhas apontadas na auditoria somente ocorreram em razão das falhas nos projetos e planilha de custos apresentadas pela empresa.

Em análise da defesa, a Unidade Técnica argumentou que com modificações realizadas no orçamento e posterior emissão da Anotação de Responsabilidade Técnica nº MG20231771071, o Sr. Túlio passou a ser o novo autor e responsável legal pelo orçamento do certame. Sendo assim, listou as principais alterações realizadas pelo Sr. Túlio em relação ao orçamento elaborado pelo Consórcio Minas Projetos (CMP):

1. Alterou a data-base de referência do orçamento do CMP, atualizando para agosto/22 (SINAPI) e junho/22 (SETOP);
2. Para o serviço de “Corte, dobra e montagem de aço CA-50/60”, o CMP havia utilizado a composição SETOP/SEINFRA ARM-AÇO-020, cujo valor unitário, à época, era de R\$ 13,27/kg. Já o Sr. Túlio optou pela criação da Composição Própria 01, com valor unitário, por kg, de R\$ 18,06;
3. Para o serviço de “Fornecimento de estrutura metálica em perfil laminado, inclusive fabricação, transporte, montagem e aplicação de fundo preparador anticorrosivo em superfície metálica (1) demão”, o CMP utilizara a composição EST-MET-005, cujo valor à época era de R\$ 22,48/kg, enquanto o Sr. Túlio optou pelo uso da Composição Própria 02;
4. A verba destinada à Administração Local era de, inicialmente, 6,99% no orçamento do CMP. O Sr. Túlio optou por utilizar o percentual de 10,68%. 5. O Sr. Túlio incluiu item destinado à mobilização e desmobilização de obra, com valor definido em 0,3% do valor somado dos itens 1 a 4 do orçamento.
5. O Sr. Túlio incluiu item destinado à mobilização e desmobilização de obra, com valor definido em 0,3% do valor somado dos itens 1 a 4 do orçamento.

A Unidade Técnica pontuou que as maiores alterações no orçamento ocorreram justamente na criação das composições próprias. Pontuou que no caso da composição 01 (Corte, dobra e montagem de aço CA-50/60), o Sr. Túlio optou por obter cotações para os itens em detrimento dos preços adotados pelos sistemas referenciais, conforme tabela 09 da peça n. 72.

Sendo assim, concluiu que:

Analisando a Tabela 9, pode-se perceber que substituindo os valores orçados por mercado pelos constantes na composição da SETOP/SEINFRA, utilizando-se o mês de referência do orçamento (outubro/22) e adotando-se o coeficiente correto para o item de código ED-50360 (Ajudante de armador com encargos complementares) de 0,0458333, o valor obtido na composição do Sr. Túlio seria de R\$ 10,46/kg, ou seja, inferior aos R\$ 13,42/kg que a composição ED-48298 (ARM-AÇO020) proporcionaria. Tal resultado vai de encontro à afirmação do defendente no sentido de que o objetivo das alterações era tornar os valores menos destoantes em relação aos de mercado, no âmbito municipal, já que as cotações obtidas pelo Sr. Túlio, caso o coeficiente correto de mão de obra fosse utilizado, resultaria em preço unitário inferior ao da tabela SETOP/SEINFRA.

Quanto à Composição 03 (Fornecimento de estrutura metálica em perfil laminado, inclusive fabricação, transporte, montagem e aplicação de fundo preparador anticorrosivo em superfície metálica (1) demão), o equívoco cometido é ainda mais grave, visto que se trata do serviço de maior materialidade no orçamento da obra.

Neste contexto, é esperado que um profissional da área da engenharia tenha a capacidade crítica de se atentar a valores discrepantes, já que, ao elaborar uma nova composição de

custos na qual o objetivo era somente incluir a verba para transporte do aço, orçada em R\$ 2.800,00 e diluída pelo quantitativo de aço, o valor unitário do item foi a R\$ 51,15/kg, representando 2,15 vezes o de R\$ 23,79/kg da composição ED-49664 SEINFRA, na qual foi baseada a Composição Própria 02.

Assim, é possível que uma mera revisão nos itens da composição de custos fosse suficiente para a detecção do erro grave de prever-se, na prática, que seria necessário a carga, manobra e descarga de perfil metálico para uma tonelada de estrutura metálica para cada quilograma de serviço executado de transporte e montagem de estrutura metálica.

Destaca-se, ainda, trecho da defesa apresentada que indica que o equívoco cometido pelo defendente seria de fácil constatação, o que contribui para a caracterização da imperícia do defendente na elaboração do orçamento referencial:

4. Isso porque, conforme fora amplamente demonstrado por intermédio da resposta ao Ofício CAOSE nº 6803/2023 encaminhado ao Ilustre Coordenador de Auditoria de Obras e Serviços de Engenharia deste eg. Tribunal de Contas Mineiro, a Municipalidade reconheceu que de fato ocorreu um erro de digitação e transferência de referências das planilhas referenciais para a composição da planilha orçamentária elaborada pelo Município, equívoco este de fácil constatação, demonstrando, inclusive, a completa ausência de má-fé.

Não obstante, outras falhas no orçamento ainda são potencialmente expostas na defesa apresentada pelo Sr. Túlio, visto que há a alegação de que uma série de itens necessários à execução não foram previstos. Considerando que a responsabilidade pelo orçamento é do próprio defendente, pode-se entender a situação como agravante da culpabilidade.

O Ministério Público junto ao Tribunal ratificou o relatório da Unidade Técnica quanto a este achado de auditoria (peça 74).

Isto posto, na linha do relatório técnico e do parecer ministerial verifco a ocorrência de erros na elaboração do projeto básico, em especial na composição 01 (erro de coeficiente de consumo de mão de obra, superestimando em 10 vezes), na composição 03 (erro de coeficiente de consumo de aço, superestimando o insumo em 1000 vezes) e na administração local (erro no método do cálculo).

Determino a aplicação de multa no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) ao Sr. Túlio de Alvarenga Andrade, orçamentista responsável pela elaboração do projeto básico e a empresa Construtora Potencial D'Arc Ltda. no mesmo montante, por ter executado a obra, nos termos do art. 85, inciso II, da Lei Complementar n. 102/2008.

3. Falhas na fiscalização do contrato:

De acordo com a equipe de auditoria (peça 16), na execução do contrato n. 096/2022 não houve designação formal de um fiscal do contrato, em desacordo com o disposto no art. 67 da Lei n. 8.666/1993. A referida equipe analisou que consta do edital apenas que *“a Secretaria Municipal de Obras será a responsável pelo acompanhamento da execução dos serviços, devendo emitir relatórios/medições sobre o andamento dos mesmos, como condição de pagamento à empresa vencedora”* e, na verdade, o acompanhamento e medições da execução da obra foram realizados pelo engenheiro da Prefeitura, Sr. Túlio de Alvarenga Andrade, conforme pode ser observado nas medições do contrato.

Pontuou, ainda, que além da ausência de designação formal de fiscal no decorrer da execução contratual, houve a execução de serviços que não estavam previstos no orçamento referencial e não formalizados por meio de termo aditivo ao contrato, de modo que a planilha orçamentária não contemplou as fôrmas necessárias para a concretagem das estruturas e houve acréscimo de concreto e aço CA 50/60 necessário para o nivelamento da passarela com a rua.

Relatou que durante o período da auditoria foi constatado, por meio de indagações e exame documental, que o contato entre o engenheiro da Prefeitura, Sr. Túlio de Alvarenga Andrade, e a empresa contratada era predominantemente informal, sugerindo a autorização de execução de serviços de forma verbal.

A equipe de auditoria apontou como responsáveis na matriz de responsabilidade o Sr. Reinaldo das Dores Santos, Prefeito Municipal, por não ter realizado a designação formal de fiscais para o contrato e o Sr. Tulio de Alvarenga Andrade, orçamentista e fiscal do contrato, por ter realizado a fiscalização do contrato de forma ineficiente, ainda que não tenha sido formalmente designado.

O Sr. Reinaldo das Dores Santos apresentou defesa aduzindo que no contrato administrativo n. 096/2022 havia cláusula expressa delegando a competência de fiscalização da obra à Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos (peça 30).

O Sr. Túlio Alvarenga Andrade não apresentou defesa quanto a este apontamento (peça 32).

A Coordenadoria de Auditoria de Obras e Serviços de Engenharia, após análise dos argumentos apresentados pelo defendente, concluiu pela improcedência das razões apresentadas conforme transcrito a seguir:

[...]

Assim, fica evidente a necessidade de nomeação do servidor fiscal por ato formal, que confira ao mesmo a responsabilidade pela atuação na fiscalização e realização de todas as suas atividades pertinentes ao ateste necessário. Não obstante, é mister notar que a responsabilização pode ser consentida ao suposto fiscal que execute as atividades da função, mesmo sem a devida designação.

Em relação ao Contrato nº 096/2022 da Prefeitura Municipal de Santa Maria de Itabira, não houve designação formal de uma pessoa física para acompanhamento e fiscalização do contrato, citando apenas que “a Secretaria Municipal de Obras será a responsável pelo acompanhamento da execução dos serviços, devendo emitir relatórios/medições sobre o andamento dos mesmos, como condição de pagamento à empresa vencedora”. Entretanto, o acompanhamento e medições da execução da obra foram realizados pelo engenheiro da Prefeitura, Sr. Túlio de Alvarenga Andrade, conforme pode ser observado nas medições do contrato.

Além da ausência de designação formal de fiscal, no decorrer da execução contratual, houve a **execução de serviços que não estavam previstos no orçamento referencial** e que não foram formalizados por meio de termo aditivo ao contrato. Conforme alegado no próprio Relatório Técnico (peça nº 8 – SGAP) encaminhado pela Prefeitura, a planilha orçamentária não contemplou as fôrmas necessárias para a concretagem das estruturas e houve acréscimo de concreto e aço CA 50/60 necessário para o nivelamento da passarela com a rua, sendo que esses itens não foram formalizados.

Ademais, durante o período da auditoria, foi constatado, por meio de indagações e exame documental, que o contato entre o engenheiro da Prefeitura, Sr. Túlio de Alvarenga Andrade, e a empresa contratada era predominantemente informal, sugerindo a autorização de execução de serviços de forma verbal, como foi o caso dos acréscimos de quantitativos das formas, já citado acima. Como outro exemplo, pode-se citar a divergência entre os quantitativos de estrutura metálica previstos e supostamente executados na passarela, situação para a qual não consta registro no diário de obras ou por algum outro meio. Tal prática configura contrato verbal, situação irregular, conforme já entendeu o TCU:

Alterações contratuais sem a devida formalização mediante termo aditivo configura contrato verbal, que pode levar à apenação dos gestores omissos quanto ao cumprimento do dever.

Deste modo, pode-se concluir que houve falha por parte dos gestores ao não designarem formalmente fiscais para o contrato, bem como falha do servidor que exercia a função de fiscal por autorizar serviços verbalmente, sem a formalização através de aditivo contratual.

O Ministério Público junto ao Tribunal, por outro lado, discordou da Unidade Técnica quanto à responsabilidade do prefeito municipal, Sr. Reinaldo das Dores Santos, por entender que a responsabilidade pela ausência de designação formal do fiscal do contrato deveria ser imputada exclusivamente ao Secretário Municipal de Obras e Serviços Públicos, uma vez que a cláusula sétima do Contrato Administrativo n. 096/2022 dispôs o seguinte:

CLAUSULA SÉTIMA – DA FISCALIZAÇÃO, ACOMPANHAMENTO DA OBRA, RECEBIMENTO DAS ETAPAS E DEFINITIVO DA OBRA.

7.1 – Compete a Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos:

- a) Fiscalizar os serviços contratados, direta ou indiretamente, o que, em nenhuma hipótese, eximirá a Contratada das responsabilidades do Código Civil e Penal;
- b) Efetuar a medição dos serviços juntamente com a empresa contratada;
- c) Solicitar o afastamento do profissional com comportamento inaceitável, a critério do Município;
- d) Ter acesso livre para fiscalização e vistoria das obras.

Pontuou que o Secretário Ronaldo Geral dos Santos, apesar de ter sido citado para apresentar defesa nos autos, a presente irregularidade não lhe foi imputada na matriz de responsabilidade do relatório de auditoria, conforme trecho abaixo do relatório:

20. Assim, considerando que, apesar de não haver designação formal, a fiscalização da execução do contrato foi efetivamente realizada por engenheiro contratado pela prefeitura, Túlio Alvarenga Andrade, bem como considerando a baixa expressividade deste vício diante das demais irregularidades consignadas no relatório de auditoria, entende o Ministério Público de Contas ser desnecessária a citação do responsável pela ausência de designação formal do contrato, bastando seja expedida determinação ao Município de Santa Maria de Itabira para que observe a obrigatoriedade de haver designação formal do fiscal da execução dos serviços contratados pelo município nos contratos a serem celebrados futuramente e naqueles já em execução para os quais eventualmente ainda não exista fiscal formalmente designado.

21. Ressalte-se que remanescem as demais falhas apontadas na fiscalização na execução do contrato (a solicitação da execução de serviços sem a formalização de aditivo contratual, além da ausência de registros formais de comunicação entre a fiscalização e a contratada quando observadas divergências entre os projetos e a situação encontrada), corretamente imputadas na matriz de responsabilidade ao engenheiro Túlio de Alvarenga Andrade.

Sendo assim, acompanho a manifestação ministerial e excluo a responsabilidade do Prefeito em relação a esse achado. Quanto à responsabilização do Sr. Ronaldo Geral dos Santos, Secretário Municipal, responsável pelo serviço de fiscalização do contrato, também anuo com o entendimento do Ministério Público para deixar de lhe aplicar multa, tendo em vista que ele não foi citado nos autos para apresentar defesa quanto a este apontamento.

Aplico multa ao Sr. Túlio de Alvarenga Andrade no valor de R\$ 1.500,00 (mil e quinhentos reais) por ter realizado a fiscalização do contrato de maneira ineficiente, ainda que não tenha sido formalmente designado, uma vez que foi comprovado no relatório de auditoria que foram executados serviços sem prévia formalização.

Determino ao atual Secretário Municipal de Obras do Município de Santa Maria de Itabira que observe a obrigatoriedade de haver designação formal de fiscal da execução dos serviços contratados pelo município, tanto em relação aos contratos de obras a serem celebrados futuramente como nos que já estão em execução.

4. Irregularidades na celebração do aditivo contratual

Um outro ponto analisado no relatório de auditoria refere-se ao aditivo contratual celebrado entre o Município e a contratada no valor de R\$ 57.159,62 em serviços.

A equipe técnica observou que, durante a auditoria, o aditivo contratual celebrado entre o Município e a contratada não considerou o desconto fornecido pela contratada na proposta apresentada junto ao processo licitatório, além de ter sido elaborado com uso de custos unitários onerados e desonerados em diferentes itens. Tal situação conduziu a um superfaturamento nos pagamentos à contratada no valor de R\$ 711,44.

Foram apontados como responsáveis pelo presente achado o Sr. Ronaldo Geraldo dos Santos, Secretário Municipal de Obras e Serviços Públicos, por ter elaborado termo aditivo e empenho para pagamentos à contratada e pela execução dos serviços aditados; o Sr. Tulio de Alvarenga Andrade, orçamentista e fiscal do contrato, por ter elaborado parecer técnico aprovando o termo aditivo irregular e o boletim de medição utilizado para aferir os quantitativos a serem pagos à contratada pela execução dos serviços aditados, e a Construtora Potencial D'Arc Ltda., contratada para a execução da obra, por ter recebido pagamentos pela execução dos novos serviços aditados sem aplicação do desconto ofertado na licitação.

O Sr. Ronaldo Geraldo dos Santos e o Sr. Tulio de Alvarenga Andrade aduziram que a contratação em tela, conforme infere-se do valor estimado na licitação e após apuração do valor total quitado à empresa contratada, mesmo após aditivo contratual, ainda apresentou-se mais vantajosa para a administração municipal e abaixo do preço de mercado identificado na cotação prévia (peças 31 e 32)

A Construtora Potencial D'Arc Ltda. argumentou que *“que o suposto sobrepreço em questão, quando analisado proporcionalmente ao valor global do contrato e ao serviço prestado – de excelência, por sinal -, revela-se como um montante insignificante, não comprometendo, de nenhuma maneira, o equilíbrio contratual ou representando ônus desproporcional aos cofres públicos, cabendo ressaltar, inclusive, que a contratação ora posta sob análise não excedeu ao valor inicialmente licitado”* (peça 49).

A Coordenadoria de Auditoria de Obras e Serviços de Engenharia, no relatório de análise de defesa trouxe as seguintes considerações:

Os aditivos contratuais possuem a prerrogativa de possibilitar alterações nas cláusulas inicialmente estabelecidas em um contrato, desde que mantida a equação de equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Neste contexto, na celebração de um aditivo em que seja necessária a inclusão de novos itens, é fundamental que estes atendam aos mesmos critérios que foram utilizados na contratação, de modo que se mantenha a mesma referência, bem como a modalidade de execução de mão de obra estabelecida (onerada ou desonerada) e, principalmente, que seja aplicado o desconto da proposta vencedora, ou seja, a relação entre o valor contratado e o valor do orçamento referencial.

Nas manifestações apresentadas pelos defendentes, não constam argumentações no sentido de discordar da análise desta Unidade Técnica sobre o tema. No caso da defesa do Sr. Túlio, a única argumentação é que, mesmo com o aditivo, o valor da obra em si estaria em compatibilidade com o de mercado. Já a Construtora Potencial D'Arc apenas indica que o montante apurado seria insignificante e não comprometeria o equilíbrio contratual.

Considerando as alegações, esta Unidade Técnica entende que a irregularidade permanece procedente, visto que há clara previsão jurisprudencial sobre a necessidade de se considerar o desconto nos itens novos, conforme já exposto no Relatório de Auditoria e reiterado abaixo.

Acórdão TCU 2699/2019-Plenário, Rel. Augusto Nardes Na hipótese de celebração de aditivos em contratos de obras públicas para a inclusão de novos serviços, o preço desses serviços deve ser calculado considerando o custo de referência e a taxa de BDI de referência especificada no orçamento-base da licitação, **subtraindo desse preço de referência a diferença percentual entre o valor do orçamento-base e o valor global do contrato obtido na licitação, com vistas a garantir o equilíbrio econômico-financeiro do contrato e a manutenção do percentual de desconto ofertado pelo contratado**, em atendimento ao art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e aos arts. 14 e 15 do Decreto 7.983/2013. ” (grifos desta Unidade Técnica)

Inclusive, pode-se afirmar que a jurisprudência acima contribuiu para a previsão explícita do tema na Lei Federal nº 14133/2021, conforme abaixo.

Art. 127. Se o contrato não contemplar preços unitários para obras ou serviços cujo aditamento se fizer necessário, esses serão fixados por meio da **aplicação da relação geral entre os valores da proposta e o do orçamento-base da Administração** sobre os preços referenciais ou de mercado vigentes na data do aditamento, respeitados os limites estabelecidos no art. 125 desta Lei. (grifos desta Unidade Técnica)

Ademais, a questão da materialidade levantada pela defesa da Construtora Potencial D’Arc não merece prosperar, visto que o superfaturamento observado neste achado não é o único montante verificado na contratação, devendo, para fins de ressarcimento, ser somado aos valores identificados no Achado 3.1.

Entende-se, ainda, que não há necessidade de se alterar a responsabilização, visto que houve erro técnico, de fato, na celebração do aditivo e houve superfaturamento nos pagamentos à contratada em decorrência disso. Deve-se ressaltar que a responsabilidade do Sr. Ronaldo já se encontra atenuada desde a Matriz de Responsabilização apresentada no Relatório de Auditoria, já que o Secretário utilizou pareceres técnicos e jurídicos para a análise. No entanto, defende-se a manutenção do Secretário no rol de responsáveis para que seja proposta uma recomendação ao gestor no sentido de orientar a equipe técnica municipal a observar a aplicação do desconto na inclusão de novos itens quando celebrar novos termos aditivos.

O Ministério Público junto ao Tribunal fez considerações em seu parecer final, as quais transcrevo:

23. O relatório de auditoria consignou que “o aditivo contratual celebrado entre o Município e a contratada não considerou o desconto fornecido pela contratada na proposta apresentada junto ao processo licitatório, além de ter sido elaborado com uso de custos unitários onerados e desonerados em diferentes itens”.

24. Tais vícios na celebração do termo aditivo, que inclusive ocasionaram dano ao erário de R\$ 711,14 (setecentos e onze reais e quatorze centavos), possuem natureza eminentemente técnica e deveriam ter sido apontados pelo fiscal do contrato, o engenheiro Túlio de Alvarenga Andrade, o qual, conforme descrito na matriz de responsabilidade do relatório de auditoria, “elaborou parecer técnico aprovando o termo aditivo irregular e o boletim de medição utilizado para aferir os quantitativos a serem pagos à contratada pela execução dos serviços aditados”.

25. Assim, considerando que, conforme também descrito na matriz de responsabilidade do relatório de auditoria, a celebração do termo aditivo ocorreu após a emissão de pareceres jurídico e técnico que opinaram pela regularidade do aditivo, o Ministério Público de

Contas não identifica a existência de dolo ou erro grosseiro na conduta do secretário municipal de obras e serviços públicos, Ronaldo Geraldo dos Santos, ao subscrever o termo aditivo em questão.

Desta forma, anuo com o entendimento da Unidade Técnica de que ocorreu o superfaturamento na realização do aditivo contratual celebrado entre o Município e a contratada, por não terem considerado o desconto fornecido pela contratada na proposta junto ao processo licitatório.

No entanto, assim como o órgão técnico e o Ministério Público junto ao Tribunal verifico que a celebração do termo aditivo ocorreu após a emissão dos pareceres jurídicos e técnico que opinaram pela regularidade do termo aditivo, razão pela qual deixo de considerar a conduta do Secretário Municipal, Sr. Ronaldo Geraldo dos Santos, dolosa ou com erro grosseiro.

Determino que o Sr. Túlio de Alvarenga Andrade e a empresa Construtora Potencial D'Arc Ltda. promovam o ressarcimento ao erário do valor de R\$ 711,14 (setecentos e onze reais e quatorze centavos) devidamente atualizados.

Aplico multa no valor de R\$ 500,00 (quinhentos reais) ao Sr. Túlio de Alvarenga Andrade por ter elaborado parecer técnico aprovando o termo aditivo irregular e o boletim de medição utilizado para aferir os quantitativos a serem pagos à contratada pela execução dos serviços aditados; e a Construtora Potencial D'Arc Ltda., no mesmo montante, por ter recebido pagamentos pela execução do termo aditivo com preços superfaturados.

Determino ao atual Secretário Municipal de Obras do Município de Santa Maria de Itabira que ao elaborar termos aditivos se atente aos descontos fornecidos pela contratada na proposta apresentada relativa ao processo licitatório.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, julgo procedentes os achados 1, 2, 3 e 4 que constaram no relatório de auditoria, quais sejam: 1. Sobrepreço no orçamento licitado e conseqüente superfaturamento; 2. Deficiência do projeto básico; 3. Falhas na fiscalização do contrato; 4. Irregularidades na celebração do aditivo contratual.

Conseqüentemente, com fundamento no art. 85, inciso II, da Lei Complementar n. 102/2008, determino a aplicação de multa aos seguintes responsáveis:

- a) Sr. **Tulio de Alvarenga Andrade, Orçamentista e Fiscal do contrato**, multa total de R\$ 17.000,00 (doze mil reais), pelos achados 1, 2, 3 e 4.
- b) Empresa Construtora Potencial D'Arc Ltda. no valor de R\$ 15.500, 00 (quinze mil e quinhentos reais), pelos achados 1, 2 e 4.

Determino que o Sr. Tulio de Alvarenga Andrade, orçamentista e fiscal do contrato, e a Construtora Potencial D'Arc Ltda., empresa contratada para execução da obra, promovam o ressarcimento ao erário no valor de **R\$ 319.041,70 (trezentos e dezenove mil, quarenta e um reais e setenta centavos)**, devidamente atualizado, **referente ao achado 1.**

Determino que o Sr. Túlio de Alvarenga Andrade e a empresa Construtora Potencial D'Arc Ltda. promovam o ressarcimento ao erário do valor de R\$ 711,14 (setecentos e onze reais e quatorze centavos) devidamente atualizados, referente ao achado 4.

Determino ao atual Secretário Municipal de Obras do Município de Santa Maria de Itabira que:

- a) observe a obrigatoriedade de haver designação formal do fiscal da execução dos serviços contratados pelo município nos contratos a serem celebrados futuramente e naqueles já em execução para os quais eventualmente ainda não exista fiscal formalmente designado;

- b) ao elaborar termos aditivos se atente aos descontos fornecidos pela contratada na proposta apresentada relativa ao processo licitatório.

Intimem-se os responsáveis nos termos regimentais.

Após o trânsito em julgado e promovidas as medidas cabíveis à espécie, arquivem-se os autos.

* * * * *

ms/rp



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS