

PROCESSO Nº:	@RLA 18/00992057
UNIDADE GESTORA:	Secretaria de Estado da Educação
RESPONSÁVEL:	Simone Schramm
INTERESSADOS:	Secretaria de Estado da Educação - SED Roselene de Souza Waltrick
ASSUNTO:	Auditoria na obra de reforma e construção da EEB Aderbal Ramos da Silva, no município de Florianópolis - Contrato n. 142/2017/SED, bem como do respectivo projeto básico.
RELATOR:	Cleber Muniz Gavi
UNIDADE TÉCNICA:	Divisão 1 - DLC/COSE/DIV1
RELATÓRIO Nº:	DLC - 749/2019

1. INTRODUÇÃO

Trata-se de Auditoria Ordinária para verificar o andamento da obra de reforma da edificação existente, demolição e construção da EEB Aderbal Ramos da Silva, localizada no Município de Florianópolis, bem como a análise do respectivo projeto básico.

No relatório DLC 19/2019 sugeriu-se a realização de audiência dos responsáveis, devido à existência de algumas irregularidades.

3.1. CONHECER DO RELATÓRIO DE AUDITORIA realizada na Secretaria do Estado da Educação, com abrangência sobre o andamento da obra de reforma da edificação existente, demolição e construção da EEB Aderbal Ramos da Silva, objeto do Contrato n. 142/2017, para considerar irregulares, com fundamento no art. 36, § 2º, alínea “a”, da Lei Complementar n. 202, de 15 de dezembro de 2000, os atos e procedimentos relacionados nos itens a seguir.

3.2. DETERMINAR A AUDIÊNCIA dos responsáveis citados, nos termos do art. 29, § 1º, da Lei Complementar n. 202, de 15 de dezembro de 2000, para, no prazo de 30 dias, a contar do recebimento desta deliberação, com fulcro no art. 46, I, b, do mesmo diploma legal c/c o art. 124 do Regimento Interno (Resolução n. TC-06, de 28 de dezembro de 2001), apresentarem alegações de defesa acerca das irregularidades abaixo:

3.2.1. Sr. Paulo Roberto Gasparino da Silva, CPF 145.507.509-44, engenheiro responsável pela fiscalização da obra à época, pela seguinte irregularidade:

3.2.1.1. Liquidação e pagamento indevidos no valor de R\$ 267.948,96, em desacordo com os arts. 62 e 63 da Lei Federal n. 4320/1964 (item 2.1.2 deste Relatório).

3.2.2. Sr. Christian Fernandes, CPF 016.717.059-71, Gerente de Operações da Secretaria Estadual de Educação à época, pelas seguintes irregularidades:

3.2.2.1. Orçamento imprópriamente avaliado, em discordância com art. 6º, inciso IX, item f, da Lei Federal n. 8666/1993 (item 2.1.1 deste Relatório).

3.2.2.2. Projeto básico incompleto, em afronta aos arts. 62 e 63 da Lei Federal n. 4320/1964 c/c os arts. 6º e 7º da Lei Federal n. 8666/1993 (item 2.1.3 deste Relatório).

3.2.2.3. Inobservância das normas de acessibilidade no projeto básico, o que resultou em um projeto que não cumpre o art. 56 da Lei Federal n. 13146/2015 e as normas NBR 9050/2015 e NBR 16537/2016 (item 2.1.4 deste Relatório).

3.3. DAR CIÊNCIA à Secretaria do Estado da Educação e ao seu Controle Interno.

As audiências foram realizadas, por determinação do Sr. Relator, conforme Despacho à fl. 488.

O Sr. Paulo Roberto Gasparino da Silva se manifestou, anexando justificativas às fls. 492 a 500 dos autos.

O Sr. Christian Fernandes solicitou prorrogação de prazo que foi atendido pelo Relator, porém não respondeu até o vencimento do prazo.

2. ANÁLISE

2.1. LIQUIDAÇÃO E PAGAMENTO INDEVIDOS NO VALOR DE R\$ 267.948,96

Conforme apontado no item 2.1.2 do Relatório DLC 19/2019, quando da análise da planilha orçamentária, verificou-se duplicidade no quantitativo de concreto nos serviços de fundação do tipo estaca hélice contínua, tanto de diâmetro de 300mm como de 400mm. Na elaboração da planilha orçamentária, adotou-se para a estaca de 300mm a composição de custos do SINAPI de código 90809 e para a estaca de diâmetro de 400mm, a composição do IPPUJ de código C10.24.10.10.028. Fato é que em ambas as composições já havia sido considerado o concreto necessário para a execução das estacas.

No entanto, na planilha orçamentária da obra em apreço (fls. 368 a 433), adotou-se, além do concreto que já faz parte da composição de custos, o serviço “Concreto 20Mpa c/ lançamento – Hélice Contínua” (itens 2.2.1.5, 3.2.1.4 e 4.2.1.5), incorrendo em duplicidade de custo para o mesmo serviço. Foram orçados 1.262,00 m³ deste serviço, contratado com preço unitário de R\$ 221,08/m³, totalizando R\$ 279.002,96. Até a 13ª medição (fls. 15 a 146) já haviam sido medidos e pagos R\$ 267.948,96.

Portanto, ficou caracterizada a liquidação e o pagamento indevido dos itens referentes ao Concreto 20Mpa c/ lançamento – Hélice Contínua, indicados no QUADRO 1.

QUADRO 1 – Itens medidos e pagos indevidamente

Item	Descrição	Unid.	Qtde. de Projeto	Qtde. Medida	Dif.	Preço Unitário (R\$)	Valor Total (R\$)
2.2.1.5	Concreto 20 Mpa c/ lançamento – Hélice Contínua	m ³	0	1.135,00	1.135,00	221,08	250.925,80
3.2.1.4	Concreto 20 Mpa c/ lançamento – Hélice Contínua	m ³	0	77,00	77,00	221,08	17.023,16
	TOTAL			1212,00	1212,00		267.948,96

Fonte: Orçamento básico (DVD à fl. 9) e medição n. 13 (fls. 15 a 146).

O engenheiro civil fiscal da obra foi responsabilizado pois é responsável por analisar os serviços prestados pela contratada e aceitar os mesmos para liberar o pagamento.

O engenheiro fiscal apresentou justificativas que são transcritas a seguir:

3 – com todo respeito à reconhecida capacidade da equipe técnica do TCE, causa surpresa a omissão do nome da empresa que elaborou toda documentação técnica que embasou o processo licitatório (projetos, memoriais, orçamentos), sendo esta (a empresa) a verdadeira e única responsável por todas as incoerências apontadas no relatório;

4 – segundo apurado junto à Secretaria de estado da Educação – SED, trata-se da empresa de consultoria Prosul.

5 – conforme se depreende das informações/afirmações encontradas no relatório é possível identificar quatro entes com grande potencial de prejuízo em face das graves inconsistências encontradas pela equipe técnica do TCE.

5.1 – o Erário Catarinense

5.2 – a Empresa Contratada

5.3 – o Gerente de Operações da SED

5.4 – o Fiscal da Obra

6 – o Erário Catarinense

O Erário Catarinense não sofrerá o prejuízo de R\$ 267.948,96 apontado no relatório. Conforme será demonstrado no final da presente defesa, todo valor será compensado em sucessivas medições negativas, das quais a Empresa Contratada já está ciente.

7 – a Empresa Contratada

A Empresa Contratada será a maior prejudicada pelas inconsistências encontradas pela equipe técnica do TCE. Em primeiro lugar deverá, necessariamente, reduzir drasticamente o ritmo das obras até que sejam concluídas as compatibilizações determinadas no relatório:

“2.2.2.6. Conclusões e proposta de encaminhamento do achado

... Além disso, o orçamento deve ser corrigido, com a devida compatibilização dos quantitativos dos serviços de acordo com o projeto”.

A redução no ritmo das obras é imprescindível para que as medições futuras sejam efetuadas oferecendo segurança para a empresa e para a fiscalização. A empresa, porém, terá que continuar arcando com os custos administrativos da obra em andamento (engenheiro, mestre de obras, apontador).

Em segundo lugar a empresa arcará com o prejuízo do recolhimento de impostos e contribuições irre recuperáveis quais sejam, aquelas cuja base de cálculo sejam de natureza trabalhista (INSS e FGTS, por exemplo).

8 – o Gerente de Operações da SED

Em primeiro lugar, salvo melhor juízo, a SED não possuiu equipe técnica qualificada para efetuar uma análise tão aprofundada da documentação técnica (projetos, memoriais e orçamentos) como a que foi levada a cabo pela equipe técnica do TCE.

Em segundo lugar, salvo melhor juízo, o Gerente de Operações da SED que, além das atribuições técnicas também desempenha funções de cunho burocrático, não dispõe do tempo necessário para executar a mesma análise que a equipe técnica do TCE levou seis meses pra concluir;

9 – o Fiscal da Obra

9.1 – inicialmente Senhor Relator Auditor, necessário informar que nesses longos anos que venho prestando serviços para o estado de Santa Catarina, ou seja, desde 31 de março de 1980, JAMAIS, repito, JAMAIS participei de qualquer curso/treinamento, ou recebi um manual/guia/apostila que contivesse a informação de que é atribuição do Fiscal da Obra analisar a composição de cada item do orçamento contratado – no caso do CONTRATO n. 142/2017, perto de oitocentos itens.

9.2 – informo também que ser fiscal de obras é apenas uma das tarefas técnicas que desempenho na função de Engenheiro Civil do DEINFRA. Sempre tive claro que a principal atribuição na fiscalização de uma obra se constitui no estreito acompanhamento da execução quantitativa e qualitativa dos serviços.

9.3 – informo, por último, que sequer possui uma senha para acessar o SCO – Sistema de Custos e Orçamentos do DEINFRA. Em outras palavras, não tenho acesso às composições unitárias dos itens de um orçamento.

9.4 – diante do exposto, refuto veementemente as citações de incompetência contidas no Relatório n. DLC 19/2019 de 13 de março – Diretoria de Licitações e Contratações:

[...]

9.5 – também refuto veementemente a IMPUTAÇÃO e todas as citações contidas no item RESPONSABILIZAÇÃO:

“2.1.2.7. Responsabilização

Responsável: Sr. Paulo Roberto Gasparino da Silva, CPF 145.507.509-44, engenheiro responsável pela fiscalização da obra à época.

Conduta: Realizar medição de serviços em duplicidade, no valor de R\$ 267.948,96, em desacordo com o previsto nos arts. 62 e 63 da Lei Federal n. 4.320/64.

*Nexo de Causalidade: A medição de serviços não executados gerou um dano ao erário no valor de R\$ 267.948,96.
Culpabilidade: O engenheiro civil fiscal da obra é imputável pois é responsável por analisar os serviços prestados pela contratada e aceitar os mesmos para liberar o pagamento.”*

9.6 – conforme informado anteriormente, o Erário Catarinense não será onerado com as inconsistências de responsabilidade da empresa Prosul. A Empresa Contratada foi devidamente notificada das compensações que serão realizadas nas medições futuras e já respondeu estar ciente dessas providências (os dois documentos são parte integrante da DEFESA).

Encerro reiterando meu respeito e consideração pelo brilhante trabalho desenvolvido pelo Tribunal de Contas do estado na defesa dos interesses do contribuinte catarinense.

De fato, o erro do orçamento foi da empresa executora do projeto, Prosul, porém é um erro que poderia ter sido detectado pela empresa vencedora da licitação, visto que é usual o preço do concreto estar incluído no preço da estaca hélice, e também pelo responsável pelo recebimento do projeto básico, Sr. Christian Fernandes.

Além disso, o próprio fiscal da obra deveria ter verificado durante a medição esse equívoco, pois é obrigação do fiscal conhecer a composição dos serviços para poder executar adequadamente a medição e verificar se o que está sendo executado está de acordo com o que foi contratado.

Apesar do engenheiro fiscal alegar que esses valores pagos a maior serão glosados, não foi comprovado tal procedimento. Portanto, a Secretaria de Estado da Educação deve comprovar a glosa dos valores pagos a maior.

2.2. ORÇAMENTO IMPROPRIAMENTE AVALIADO

Foi apontado no Relatório 19/2019 incoerências no orçamento, projeto e memorial, caracterizando projeto básico inadequado, contrariando o previsto no art. 6º, IX, da Lei Federal n. 8666/1993.

Foi responsabilizado o Sr. Christian Fernandes, responsável pelo recebimento e aceite do projeto básico, entretanto apesar de oportunizada a ampla defesa, o responsável se absteve de justificar os apontamentos dessa Corte de Contas. O art. 344 do Código Processual Civil, Lei Federal n. 13.105/2015, diz que “Se o réu não contestar a ação, será considerado revel e presumir-se-ão verdadeiras as alegações de fato formuladas pelo autor”. Neste mesmo tema a Lei Complementar Estadual n. 202/2000, Lei Orgânica do Tribunal de Contas de Estado de Santa Catarina dispõe em seu art. 15, parágrafo 2º, sobre a revelia nos processos de prestação e tomada de contas no âmbito desta Corte de Contas:

Art. 15. Verificada irregularidade nas contas, o Relator ou o Tribunal:

§ 2º O responsável que não acudir à citação será considerado revel, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo.

O Tribunal de Contas da União também apresenta o entendimento de que a revelia gera presunção de veracidade dos fatos alegados, porém com um pouco mais de relativização do que o CPC, conforme os Acórdãos abaixo.

Acórdão n. 3890/2017, Primeira Câmara:

Cabe ao responsável o **ônus de produzir defesa especificada**, sob pena de **presumirem-se verdadeiras as alegações** de fato não impugnadas (art. 341 da Lei 13.105/2015). A defesa genérica produz efeitos semelhantes ao da revelia (art. 344 do CPC). Escapam da presunção de veracidade apenas as situações descritas no art. 345 do CPC, em especial a identificação de que as alegações formuladas são inverossímeis ou estão em contradição com prova dos autos. (Grifou-se)

Acórdão n. 5442/2017, Segunda Câmara:

A revelia do ente federado **impõe o julgamento de mérito** de suas contas, sendo dispensável a fixação de novo e improrrogável prazo para o recolhimento do débito. (Grifou-se)

Acórdão n. 2430/2017, Primeira Câmara:

A falta de apresentação de alegações de defesa pelo responsável tem duplo efeito: **torna-o revel e gera presunção relativa de veracidade** das alegações de fato consignadas na instrução (art. 344 da Lei 13.105/2015 - CPC). (Grifou-se)

Acórdão n. 309/2017, Plenário:

Os efeitos da revelia de responsável no âmbito do TCU diferem daqueles emprestados a esse instituto pelo Código de Processo Civil. No âmbito civil, o silêncio do responsável gera a presunção de veracidade dos fatos a ele imputados, de modo que sua inércia prospera contra sua defesa. No TCU, a não apresentação de defesa pelo responsável apenas não inviabiliza a normal tramitação do processo, que deve seguir seu fluxo ordinário de apuração.

Ou seja, no âmbito do TCU, a revelia, apesar de gerar uma presunção relativa de veracidade dos fatos alegados, por si só não gera multa. Entretanto, permite que o processo siga sua tramitação regular para apurar os fatos alegados, podendo impor o julgamento do mérito.

Portanto, entende-se que deve ser mantida sua responsabilização.

Deve-se também determinar à Secretaria de Educação que corrija o orçamento, com a devida compatibilização dos quantitativos dos serviços de acordo com o projeto.

2.3. PROJETO BÁSICO INCOMPLETO

Foi abordado no item 2.1.3 do Relatório DLC 19/2019, que constava no orçamento básico a previsão de serviços de reforma na edificação existente que não será demolida, bem

como demolições de edificações existentes. Estes serviços, em sua maioria, já foram executados. No entanto, não consta no projeto indicação dos locais em que devem ser realizados os serviços, de forma que possibilitasse às licitantes a elaboração de um orçamento fidedigno aos serviços necessários à completa execução da obra. Ainda, a ausência de projetos dificulta a compreensão e programação da execução dos serviços pela contratada.

Dessa forma, concluiu-se que os projetos apresentados são apenas parte dos elementos necessários à caracterização dos serviços e, portanto, o processo licitatório possui projeto básico incompleto, em inobservância ao art. 6º, IX e art. 7º, § 2º, I da Lei Federal n. 8666/1993.

O Sr. Christian Fernandes foi responsável pela irregularidade, pois foi o responsável pelo recebimento e aceite do projeto básico. Como não houve manifestação nos autos, entende-se que deve ser mantida sua responsabilização.

2.4. INOBSERVÂNCIA DAS NORMAS DE ACESSIBILIDADE

Conforme descrito no item 2.1.4 do Relatório DLC 19/2019, o projeto não foi devidamente elaborado seguindo as normas de acessibilidade e, por isso, propôs-se audiência ao Sr. Christian Fernandes, Gerente de Operações da Secretaria Estadual de Educação à época, por ter recebido e aceitado o projeto com as irregularidades citadas.

Também para esta irregularidade o Sr. Christian Fernandes não apresentou qualquer justificativa, devendo, portanto, ser mantida sua responsabilização.

De qualquer forma, deve-se determinar à Secretaria de Estado de Educação que corrija o projeto, para que atenda aos padrões de acessibilidade especificados nas normas pertinentes durante a execução da obra.

3. CONCLUSÃO

Considerando que o Sr. Relator determinou a audiência dos responsáveis.

Considerando que apenas o Sr. Paulo Roberto Gasparino da Silva se manifestou.

Considerando que as multas devem ser aplicadas em momento processual oportuno.

Considerando tudo mais que dos autos consta, a Diretoria de Controle de Licitações e Contratações sugere ao Exmo. Sr. Relator a seguinte conclusão e proposta de encaminhamento:

3.1. FIXAR PRAZO de 30 dias à Secretaria de Estado de Educação para que:

3.1.1. Comprove a glosa dos valores pagos a maior relativos ao serviço de concreto da estaca hélice (item 2.1 deste relatório).

3.1.2. Corrija o orçamento, com a devida compatibilização dos quantitativos dos serviços de acordo com o projeto (item 2.2 deste relatório).

3.1.3. Corrija o projeto, para que atenda aos padrões de acessibilidade especificados nas normas pertinentes (item 2.4 deste relatório).

3.2. DAR CIÊNCIA à Secretaria do Estado da Educação e ao seu Controle Interno.

É o Relatório.

Diretoria de Controle de Licitações e Contratações, em 19 de novembro de 2019.

JULIANA SÁ BRITO STRAMANDINOLI
Auditora Fiscal de Controle Externo

De acordo:

RENATA LIGOCKI PEDRO
Chefe da Divisão

ROGERIO LOCH
Coordenador

DENISE REGINA STRUECKER
Diretora