

PROCESSO Nº:	@RLA 18/00650920
UNIDADE GESTORA:	Prefeitura Municipal de Campos Novos
RESPONSÁVEIS:	Sílvio Alexandre Zancanaro, Cristiane Carezia, Nelson Cruz, Laídes Dalazen Laidnes, Forplan Engenharia Ltda.
INTERESSADO:	Prefeitura Municipal de Campos Novos
ASSUNTO:	Auditoria nas obras de reforma e ampliação da EMEF André Rebouças - Contrato 171/2016, no valor de R\$ 815.000,89.
PROPOSTA DE VOTO:	GAC/LRH - 1295/2019

I. EMENTA

MUNICÍPIO. OBRA DE REFORMA DE ESCOLA. ADITIVO AO CONTRATO PARA REVISÃO DE PREÇOS. ALTERAÇÃO CONTRATUAL INJUSTIFICADA E FORA DOS PARÂMETROS LEGAIS. AUMENTO INDEVIDO DE PREÇOS. INDÍCIOS DE DANO AO ERÁRIO. CONVERSÃO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CITAÇÃO PARA OPORTUNIZAR O CONTRADITÓRIO.

II. INTRODUÇÃO

Estes autos tratam dos resultados de Auditoria Ordinária realizada por este Tribunal por meio da Diretoria de Licitações e Contratações (DLC), para verificar a regularidade da execução do Contrato 171/2016, firmado pelo Município de Campos Novos, para obras de reforma e ampliação da EMEF André Rebouças, daquele Município.

O Contrato 171/2016 foi celebrado no dia 23.08.2018, com a empresa Forplan Engenharia Ltda., no valor de R\$ 815.000,89.

Uma vez concluída a auditoria, incluindo inspeção *in loco* nas obras no dia 08.05.2016, a DLC elaborou o Relatório DLC 499/2018 (fls. 249/273), onde apontou três achados de auditoria, sendo proposta a realização de audiência para que seus responsáveis apresentassem justificativas.

Este Relator, por meio do Despacho GAC/LRH - 117/2019 (fls. 274 a 276), acatando a sugestão da DLC, determinou audiência dos agentes públicos para apresentarem alegações de defesa, da seguinte forma:

4.1. De Responsabilidade do Sr. Nelson Cruz, CPF 445.587.329-53, Prefeito Municipal de Campos Novos entre 01/01/2013 e 31/12/2016, as seguintes restrições:

4.1.1. Assinar o edital de Tomada de Preços n. 17/2016, a sua homologação, bem como o Contrato n. 171/2016 sem dispor da totalidade dos projetos de engenharia necessários, e com o orçamento básico com preços muito abaixo dos referenciais do Deinfra e Sicop, em grave infração às normas do art. 6º, inciso IX c/c art. 7º, incisos I, II e III, e seu § 2º, incisos I e II, da Lei 8.666/93 (itens 2.1 e 2.2 do presente relatório); e

4.1.2. Assinar os quatro primeiros termos aditivos de prazo ao Contrato 171/2016 (“Contratos Públicos Administrativos” números 225/2016 (1º TA), 127/2017 (2º TA), 283/2017 (23º TA), e 323/2017 (4º TA) sem as devidas justificativas, caracterizando o retardamento imotivado das obras em grave infração à norma do parágrafo único do art. 8º da Lei 8.666/93 (item 2.3 deste relatório).

4.2. De Responsabilidade da Sra. Laídes Dalazen Laidnes, CPF 048.262.989-43, engenheira do Município de Campos Novos, a seguinte restrição:

4.2.1. Elaborar o orçamento básico das obras de ampliação e reforma da EMEF André Rebouças com preços unitários dos serviços muito abaixo dos referenciais da Administração Pública, em grave infração às normas da Lei 8.666/93, art. 7º, inciso II, e § 2º, inciso II, c/c art. 6º, inciso IX (item 2.2 deste relatório).

4.3. De Responsabilidade da Sr. Silvio Alexandre Zancanaro, CPF 871.581.75987, atual Prefeito Municipal de Campos Novos, a seguinte restrição:

4.3.1. Assinar o quinto termo aditivo ao Contrato 171/2016 (Contrato Público Administrativo número 99/2018) prorrogando o prazo sem as devidas justificativas, caracterizando o retardamento imotivado das obras em grave infração à norma do parágrafo único do art. 8º da Lei 8.666/93, e acrescentando valores fora das hipóteses permitidas pela mesma Lei (item 2.3 deste relatório)

Efetivadas as audiências nos termos regimentais, os notificados apresentaram manifestação (fls. 286/298 – Silvio Alexandre Zancanaro, 301/316 – Laídes Dalazen Laidnes e 317/324 – Nelson Cruz).

A DLC realizou nova análise e emitiu o Relatório DLC-558/2019 (fls. 393/404), quando considerou ter efetivamente ocorrido irregularidade que resultou em dano ao erário, especificamente acerca do aditivo que “ajustou” os preços de alguns serviços, de modo que cabe a conversão em tomada de contas especial e realização de citação dos responsáveis para apresentarem defesa acerca dos atos irregulares por eles praticados e passíveis de imputação de débito, para cumprir o princípio do contraditório e ampla defesa. Em decorrência, sugeriu:

3.1. Converter o presente processo em “Tomada de Contas Especial”, nos termos do art. 32 da Lei Complementar n. 202/2000, tendo em vista as irregularidades apontadas pelo Órgão Instrutivo, constantes do Relatório DLC 558/2019.

3.2. Definir a **responsabilidade solidária**, nos termos do art. 15, I, da Lei Complementar n. 202/00, dos Srs. **Silvio Alexandre Zancanaro**, CPF 871.581.759-87, Prefeito Municipal de Campos Novos; **Cristiane Carezia**, CPF 039.141.939-05, Engenheira Civil do Município; e **João Fernando Fornara**, CPF 039.568.279-70, representante legal da empresa Forplan Engenharia Ltda., por irregularidade verificada nas presentes contas.

3.4. Determinar a **citação** dos Responsáveis nominados no item anterior, nos termos do art. 15, II, da Lei Complementar n. 202/00, para, no prazo de 30 (trinta) 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, apresentarem alegações de defesa acerca do ajuste irregular dos preços de alguns itens do contrato (item 2 do Relatório DLC 558/2019), caracterizando a alteração ilegal do contrato, em grave infração ao princípio da economicidade; irregularidade, esta, ensejadora de imputação de débito e/ou aplicação de multa prevista nos arts. 68 a 70 da Lei Complementar n. 202/2000.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, por meio do Parecer MPC/3276/2019 (fls. 405/407), opinou pela conversão do presente processo em tomada de contas especial e pela citação dos responsáveis identificados pela instrução para apresentação de defesa quanto às irregularidades mencionadas na conclusão do relatório técnico.

É o relatório.

III. DISCUSSÃO

Consta que ao realizar auditoria de regularidade da execução do Contrato 171/2016, firmado pelo Município de Campos Novos, para obras de reforma e ampliação da EMEF André Rebouças, daquele Município, a equipe técnica deste Tribunal encontrou indícios de irregularidades (Relatório DLC-499/2018 - fls. 249/273), quando foi realizada audiência dos responsáveis.

Depois de analisar as justificativas apresentadas, os Auditores Fiscais constataram a realização do 5º Termo Aditivo ao Contrato nº 171/2016 para ajustes

nos preços de alguns serviços (itens 2.2 e 4.2 do Relatório DLC 499/2018). Tal aditivo foi considerado injustificado e, portanto, irregular, causando dano ao erário.

Nesse sentido, a diretoria técnica elaborou o Relatório DLC-558/2019, visando o exame específico relativo ao termo aditivo e à demonstração do dano ao erário. Diz a DLC:

Da análise deste aditamento contratual concluiu-se inicialmente que o orçamento básico das obras teria adotado preços unitários muito abaixo dos referenciais do Deinfra e Sinapi, sendo responsabilizada a Engenheira do Município responsável pela sua elaboração, Sra. Laídes Dalazen Laidnes.

Em sua manifestação (fls. 302 a 316), a Engenheira apresentou o orçamento básico de sua autoria, que fundamentou a Tomada de Preços 17/2016, com a especificação das referências utilizadas na sua elaboração (Deinfra/Sinapi/Composição). Também destacou que foram utilizados os preços do Deinfra do ano de 2015 e Sinapi do mês de março de 2016.

Na planilha deste orçamento, além da indicação das referências utilizadas em cada um dos serviços, consta uma coluna com o “valor mínimo de referência” e outra com o “valor máximo de referência” para cada serviço, bem como o preço efetivamente adotado no orçamento básico.

Pelo que se observou, os “valores mínimos de referência” são os valores extraídos das planilhas de referência (Deinfra/Sinapi/Composição), e os “valores máximos de referência” são os “valores mínimos” acrescidos de 25%.

Já os valores efetivamente adotados no “orçamento básico” (fls. 24 a 30), variaram entre os “valores mínimos de referência” e os “valores máximos”, alguns poucos, ligeiramente abaixo dos mínimos e outros acima dos máximos.

A partir desta planilha foi possível entender a metodologia empregada na elaboração do orçamento básico, mudando o posicionamento inicial deste Corpo Técnico, não se podendo mais falar que os preços estavam abaixo dos referenciais do Sinapi e Deinfra.

Comparando-se com as planilhas elaboradas pela segunda Engenheira, que deu o parecer favorável à solicitação da “revisão/reajuste de preços” da empresa contratada, Sra. Cristiane Carezia, verificou-se nestas planilhas uma série de inconsistências e irregularidades.

Após a empresa apresentar a sua planilha (fls. 77 a 82), solicitando a “revisão/reajuste de preços” alegando que muitos preços seriam “inexequíveis pelo preço original proposto” (fl. 76) a Engenheira Cristiane Carezia elaborou duas planilhas, onde confirmou que os preços inicialmente cotados pela Engenheira que elaborou o orçamento básico estariam, de fato, muito abaixo dos referenciais do Sinapi.

Acontece que, nestas novas planilhas, verificou-se agora que foram alterados os códigos e os respectivos serviços de uma série de itens inicialmente utilizados no orçamento básico, adotando-se serviços com preços mais caros, e que muitas vezes não tinham compatibilidade com o serviço previsto no orçamento básico.

Não foi respeitado o orçamento inicialmente elaborado pela Engenheira Laídes Dalazen Laidnes.

E ainda, nestas novas planilhas, apesar da Engenheira Cristiane Carézia mencionar os códigos do Sinapi que teriam sido utilizados na cotação dos preços, ela adotou preços superiores aos do Sinapi.

Convém esclarecer que as planilhas de referência do Sinapi e Deinfrac possuem muitos serviços semelhantes. Contudo, verificou-se que para fundamentar o “ajuste” dos preços, foram adotados, muitas vezes, serviços menos adequados do que o orçamento básico inicial, com preços superiores, em prejuízo ao Município.

Também cabe ressaltar que a empresa aceitou os preços do orçamento básico. Não impugnou o orçamento básico na época da licitação. Propôs os seus preços de acordo com aquele orçamento. Não poderia, portanto, após a assinatura do contrato alegar que tais preços eram inexequíveis.

O Município também não poderia aceitar um ajuste dos preços sob a alegação de que os preços seriam inexequíveis, após a assinatura do contrato. Ora, a empresa concordou com os preços do orçamento básico e elaborou a sua proposta de acordo com eles.

No quadro a seguir apresentam-se todos os serviços cujos preços foram irregularmente “atualizados”, juntamente com as seguintes informações:

- Os preços unitários do orçamento básico, elaborado pela Engenheira Laídes Dalazen Laidnes (fls. 24 a 30);
- Os preços unitários contratados, propostos pela empresa Forplan Engenharia Ltda., vencedora da licitação (fls. 48 a 53);
- Os preços unitários da justificativa técnica da Prefeitura, cotados pela Engenheira Cristiane Carezia (fls. 84 e 85);
- Os preços unitários efetivamente empregados no aditivo (fls. 86 e 87);
- Abaixo de cada serviço consta uma linha com os códigos e os respectivos serviços das planilhas de referência utilizadas na elaboração do orçamento básico (elaborado pela Engenheira Laídes Dalazen Laidnes), e os códigos e respectivos serviços das planilhas de referência utilizadas na elaboração do orçamento ajustado (adotados pela Engenheira Cristiane Carezia);
- Também constam outras observações importantes desta Instrução, como a indicação dos serviços que foram alterados.

A diretoria técnica apresentou demonstrativos entre os preços unitários do orçamento da licitação dos itens modificados pelo 5º Termo Aditivo, os preços contratados Contrato nº 171/2016 e os preços “ajustados” pelo citado Termo Aditivo. Os quadros comparativos se encontram no Relatório DLC-558/2019.

Para os Auditores Fiscais desta Corte, os preços originais não eram inferiores aos referenciais do Deinfra e Sinapi, de modo que não era plausível a alegação da empresa contratada quando do pedido de reajuste.

De outro lado, “os novos preços orçados pelo Município, por meio da Engenheira Cristiane Carezia, estes sim, foram irregulares”, pois “foram alterados serviços (alguns sem equivalência com o contrato original), além de terem sido empregados preços acima dos referenciais do Deinfra e Sinapi”. O Município não poderia ter acatado a solicitação de ajuste de preços (revisão) formulado pela empresa, que aceitou o orçamento da licitação e apresentou proposta exatamente nos valores máximos do orçamento para todos aqueles itens (muitos deles já acima dos preços referenciais – Sinapi e Deinfra), sem contestação do edital.

Conforme os cálculos preliminares da DLC, por meio do 5º Termo Aditivo houve acréscimo de valor indevido (sem justificativa) no montante de R\$ 119.730,28, que configura alteração irregular do contrato e grave infração ao princípio da economicidade, de que resultou em dano ao erário municipal. Houve aumento de 14,69% no valor global do contrato.

Como decorrência, caberia a conversão dos presentes autos em tomada de contas especial e a citação dos responsáveis para apresentarem defesa ou recolherem a quantia devida, nos termos das normas dos arts. 15, II e 32 da Lei Complementar 202/2000, sendo apontados como responsáveis:

- senhora Cristiane Carezia: engenheira do Município, que emitiu o parecer técnico favorável ao aditamento, cotando novos preços, de forma irregular, aos serviços contratados (fls. 83 a 87);

- senhor Silvio Alexandre Zancanaro, Prefeito Municipal de Campos Novos, que assinou o 5º Termo Aditivo (fl. 88) promovendo aumento dos preços já contratados de diversos de serviços, fora das hipóteses permitidas pela Lei 8.666/93 e em grave infração ao princípio da economicidade; e

- empresa Forplan Engenharia Ltda., contratada no Contrato nº 171/2016, pois concorreu para a ocorrência do dano apurado ao requerer aumento de preços de itens de serviços (revisão de preços), sob alegação de inexecutabilidade dos seus próprios preços propostos na licitação, sendo que eram exatamente os mesmos preços unitários do orçamento do certame (fase de licitação), que os aceitou sem contestação.

A senhora Procuradora de Contas (Parecer MPC/3276/2019) anotou que em razão da ocorrência de irregularidade passível de causar prejuízo ao erário constatada pela instrução técnica, “a conversão do processo em tomada de contas especial é medida que se impõe, com vistas à apuração do fato, identificação dos responsáveis e quantificação precisa do dano, assim como para oportunizar o direito ao exercício do contraditório e da ampla defesa, em conformidade com o disposto nos arts. 65, § 4º, e 15, inciso II, da Lei Complementar n. 202/2000”.

A situação foi bem explicitada pela DLC, de modo que nesta fase não carece de maiores elucubrações e explicitações, notadamente porque há de se ouvir as pessoas físicas e jurídicas envolvidas.

Denota-se que a empresa contratada apresentou proposta na licitação em valores idênticos aos orçados pelo Município para diversos itens, ou seja, concordou que eram exequíveis, ainda que alguns deles estivessem abaixo dos preços referenciais de mercado (embora outros estivessem acima). Posteriormente, depois do início da execução dos serviços, requereu revisão, alegando inexecutabilidade.

A engenheira responsável na Prefeitura aceitou o pedido e, ainda, modificou os tipos de serviços, que possuíam preços unitários maiores nos locais utilizados como referência (Sinapi/Deinfra), de modo a justificar a revisão. Tudo

aceito pelo titular da unidade, que assinou o 5º Termo Aditivo, com a empresa contratada.

Assim, ainda que não se possa realizar apreciação definitiva sem a oitiva dos responsáveis, os indícios permitem a conversão em tomada de contas especial e a correspondente citação para oportunizar o contraditório. A partir das defesas se poderá concluir pela efetiva ocorrência do dano ao erário municipal ou afastá-lo.

IV. VOTO

Diante do exposto, proponho ao Egrégio Tribunal Pleno a adoção da seguinte deliberação:

1. Converter o presente processo em “Tomada de Contas Especial”, nos termos do art. 32 da Lei Complementar n. 202/2000, tendo em vista as irregularidades apontadas pelo Órgão Instrutivo, constantes do Relatório DLC 558/2019.

2. Definir a **responsabilidade solidária**, nos termos do art. 15, I, da Lei Complementar n. 202/2000, do senhor **Silvio Alexandre Zancanaro** (CPF 871.581.759-87 - Prefeito Municipal de Campos Novos), da senhora **Cristiane Carezia** (CPF 039.141.939-05 - Engenheira Civil do Município de Campos Novos) e da empresa **Forplan Engenharia Ltda.** (CNPJ nº 12.587.884/0001-01, com sede na BR 282, KM 341, Campos Novos/SC), e **determinar a citação** das pessoas físicas e jurídica nominados, nos termos do art. 15, II, da Lei Complementar n. 202/00, para, no prazo de 30 (trinta) 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, apresentarem alegações de defesa acerca do ajuste dos preços (revisão) de alguns itens da planilha de serviços e preços unitários do Contrato nº 171/2016 (item 2 do Relatório DLC 558/2019), sem justificativas técnicas e legais e fora das hipóteses do art. 65 da Lei nº 8.666/1993, caracterizando a alteração ilegal do contrato, em grave infração ao princípio da economicidade, no montante de R\$ R\$ 119.730,28, passível

de imputação de débito e/ou aplicação de multa prevista nos arts. 68 a 70 da Lei Complementar n. 202/2000.

3. Dar ciência desta Decisão aos citados e ao responsável pelo órgão central do Controle Interno do Município de Campos Novos.

Florianópolis, 11 de novembro de 2019

LUIZ ROBERTO HERBST
CONSELHEIRO RELATOR