

Parecer: MPC/1469/2020
Processo: @TCE 18/00650920
Unidade Gestora: Prefeitura Municipal de Campos Novos
Assunto: Auditoria nas obras de reforma e ampliação da
EMEF André Rebouças - Contrato 366/2016, no
valor de R\$ 815.000,89.

Número Unificado: MPC-SC 2.2/2020.1742

Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada por essa Corte de Contas, em atendimento à Decisão n. 1136/2019 (fl. 417), exarada pelo Tribunal Pleno nos autos do processo @RLA n. 18/00650920, cujo objeto consistia na verificação da regularidade das obras de reforma e ampliação da EMEF André Rebouças, objeto do Contrato n. 171/2016, celebrado entre o Município de Campos Novos e a empresa Forplan Engenharia Ltda., no valor de R\$ 815.000,89, restando o *decisum* vazado nos seguintes termos:

O TRIBUNAL PLENO, diante das razões apresentadas pelo Relator e com fulcro nos arts. 59 c/c 113 da Constituição Estadual e 1º da Lei Complementar (estadual) n. 202/2000, decide:

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

2. Definir a **RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA**, nos termos do art. 15, I, da Lei Complementar (estadual) n. 202/2000, do sr. **SILVIO ALEXANDRE ZANCANARO**, inscrito no CPF sob o n. 871.581.759-87 - Prefeito Municipal de Campos Novos, da sra. **CRISTIANE CAREZIA**, inscrita no CPF sob o 039.141.939-05 - Engenheira Civil do Município de Campos Novos e da empresa **FORPLAN ENGENHARIA LTDA.**, inscrita sob CNPJ n. 12.587.884/0001-01, e determinar a citação das pessoas físicas e jurídicas nominados, nos termos do art. 15, II, da Lei Complementar (estadual) 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 n. 171/2016 (item 2 do Relatório DLC), sem justificativas técnicas e legais e fora das hipóteses do art. 65 da Lei n. 8.666/1993, caracterizando a alteração ilegal do contrato, em

grave infração ao princípio da economicidade, no montante de **R\$ 119.730,28**, passível de imputação de débito e/ou aplicação de multa prevista nos arts. 68 a 70 da Lei Complementar (estadual) n. 202/2000.

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

Em atendimento ao conteúdo da Decisão n. 1136/2019, foram procedidas as citações dos responsáveis identificados pela equipe de auditoria.

A Sra. Cristiane Carezia, Engenheira Civil do Município de Campos Novos, foi notificada por meio do ofício de fl. 419, com a juntada do respectivo Aviso de Recebimento cumprido juntado à fl. 426.

O Sr. Silvio Alexandre Zancanaro, Prefeito Municipal de Campos Novos, foi notificado por meio do ofício de fl. 420, com a juntada do respectivo Aviso de Recebimento devidamente cumprido à fl. 424. O responsável apresentou suas alegações de defesa às fls. 513-544.

A pessoa jurídica Forplan Engenharia Ltda. foi notificada na pessoa do Sr. João Fernando Fornara, na qualidade de Sócio Administrador, por meio do ofício de fl. 421, com a juntada do respectivo Aviso de Recebimento cumprido à fl. 427. A responsável apresentou suas alegações de defesa às fls. 428-504, com a juntada de documentos às fls. 505-511.

A Divisão de Controle de Prazos apresentou, então, a Informação/SEG n. 121/2020 (fl. 546), relatando que o prazo legal fixado para a apresentação de manifestação transcorreu sem qualquer manifestação da Sra. Cristiane Carezia.

Entretanto, por meio do Despacho n. GAC/LRH-152/2020 (fl. 547), o Relator determinou a juntada aos autos das alegações de defesa e documentos apresentados pela Sra. Cristiane Carezia (fls. 549-567 e 568-586).

Após efetuar a devida análise das justificativas e dos documentos apresentados pelos responsáveis, a Diretoria de Licitações e Contratações elaborou o Relatório n. DLC-315/2020 (fls. 589-609), em cuja conclusão sugeriu julgar irregulares, sem imputação de débito, as contas analisadas nos autos, com a aplicação de multa e a expedição de recomendação, tudo nos seguintes termos:

3.1. Julgar irregulares, sem imputação de débito, na forma do art. 18, III, alínea “b”, c/c o art. 21, parágrafo único, da Lei Complementar n. 202/2000, as contas pertinentes à presente Tomada de Contas Especial, que trata de irregularidades constatadas na auditoria realizada no Município de Campos Novos, acerca das obras de reforma e ampliação da EMEF André Rebouças, objeto do Contrato 366/2016.

3.2. Aplicar ao Sr. **Nelson Cruz** - CPF 445.587.329-53, Prefeito Municipal de Campos Novos entre 01/01/2013 e 31/12/2016, **multa** prevista no art. 69 da Lei Complementar n. 202/2000 c/c o art. 108, parágrafo único, do Regimento Interno, em face do lançamento da Tomada de Preços 17/2016 e assinatura do Contrato 171/2016 sem dispor da totalidade dos projetos de engenharia necessários, 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 (item 2.1 do Relatório DLC 315/2020), fixando-lhe o prazo de 30 (trinta) dias, a contar da publicação deste Acórdão no Diário Oficial Eletrônico desta Corte de Contas, para comprovar ao Tribunal o recolhimento da multa ao Tesouro do Estado, ou interpor recurso na forma da lei, sem o quê, fica desde logo autorizado o encaminhamento da dívida para cobrança judicial, observado o disposto nos arts. 43, II, e 71 da Lei Complementar n. 202/2000.

3.3. Recomendar ao Município de Campos Novos que atente para a norma do art. 65 da Lei 8.666/93 em caso de necessidade de novos aditamentos contratuais de prazo, fazendo-os acompanhar sempre das devidas justificativas, conforme exposto nos itens 2.2 e 2.4 do Relatório DLC 315/2020.

3.4. Dar ciência deste Acórdão, do Relatório e Voto do Relator que o fundamentam, bem como do Relatório DLC 315/2020, ao Município de Campos Novos e ao seu Controle Interno.

Em seguida, vieram os autos a este Ministério Público de Contas para manifestação.

Note-se que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do ente em questão está inserida entre as atribuições dessa Corte de Contas, consoante os dispositivos constitucionais, legais e normativos vigentes (arts. 70 e 71, inciso II, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988; arts. 58 e 59, inciso II, da Constituição Estadual; art. 1º, inciso III, da Lei

Complementar Estadual n. 202/2000; e art. 8º c/c o art. 6º da Resolução n. TC-06/2001).

Passa-se, assim, à análise dos presentes autos.

1. Contextualização

O presente processo teve início a partir da Solicitação de Autuação constante à fl. 3, seguida pelo ofício (fl. 4) de apresentação da equipe designada pela Diretoria de Licitações e Contratações para realização da auditoria nas obras de reforma e ampliação da EMEF André Rebouças, consoante previsto da Proposta de Auditoria n. 73, aprovada pelo Tribunal de Contas através da programação para os exercícios de 2018/2019.

A Matriz de Planejamento (fls. 5-6) fora juntada aos autos consignando as seguintes questões de auditoria: 1) *a obra está sendo medida e paga em conformidade com os serviços efetivamente executados?*; 2) *a obra está sendo executada em conformidade com os projetos e memoriais descritivos existentes?*; 3) *os preços dos itens contratados estão de acordo com os preços de mercado?*; 4) *a execução da obra está seguindo o cronograma do contrato?*; e 5) *os aditivos celebrados são pertinentes, no tocante a serviços e preços praticados?*

Após a juntada da documentação pertinente à auditoria efetuada (fls. 7-248), a Diretoria de Licitações e Contratações emitiu o Relatório n. DLC-499/2018 (fls. 249-273), sugerindo em sua conclusão a determinação de audiência dos responsáveis para que apresentassem suas justificativas diante das irregularidades anotadas na conclusão do relatório técnico em comento, da seguinte maneira:

Tendo em vista a existência de irregularidades verificadas pela Diretoria de Licitações e Contratos ao proceder auditoria nas obras de ampliação e reforma da EMEF André Rebouças, contratadas pelo Município de Campos Novos, Contrato 171/2016 com abrangência ao período de 2016 a 2018, constantes do Relatório Técnico DLC 499/2018, determino, com amparo nos arts. 29, § 1º, e 35, parágrafo único, da Lei Complementar n. 202/2000, a **AUDIÊNCIA** dos Responsáveis abaixo discriminados, para, no **prazo de 30 (trinta) dias**, a contar do recebimento do expediente de comunicação da audiência, com fulcro no art. 46, I, b, do mesmo diploma legal c/c o

art. 124 do Regimento Interno, **apresentarem a este Tribunal JUSTIFICATIVAS** acerca das irregularidades de sua responsabilidade a seguir elencadas, ensejadoras de aplicação de multas previstas no art. 70 da Lei Complementar n. 202/2000:

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 871.581.759-87, 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).

4.4. DAR CIÊNCIA desta Decisão e do Relatório DLC 499/2018 ao Controle Interno do município de Campos Novos.

O Relator, por meio do Despacho n. GAC/LRH-117/2019 (fls. 274-276), concordou com o encaminhamento proposto pela área técnica, determinando, assim, a realização da audiência dos responsáveis.

Devidamente notificados (fls. 282, 327 e 328), o Sr. Silvio Alexandre Zancanaro apresentou as justificativas de fls. 286-298, a Sra. Laídes Dalazen Laidnes encaminhou a resposta de fls. 302-316, e o Sr. Nelson Cruz remeteu as alegações de defesa de fls. 317-325.

Após a juntada da documentação de fls. 330-392, a área técnica elaborou o Relatório n. DLC-558/2019 (fls. 393-404), identificando nova restrição passível de ensejar dano ao erário, deixando para analisar somente ao final do processo as justificativas então apresentadas, sugerindo, assim, a conversão dos autos em Tomada de Contas Especial, a definição da responsabilidade solidária dos responsáveis e a conseqüente citação para apresentação de alegações de defesa em razão da nova irregularidade assinalada, nos seguintes termos:

Considerando tudo mais que dos autos consta, entende esta Instrução que pode o Tribunal de Contas decidir nos seguintes termos:

O TRIBUNAL PLENO, diante das razões apresentadas pelo Relator e com fulcro no art. 59 c/c o art. 113 da Constituição do Estado e no art. 1º da Lei Complementar n. 202/2000, decide:

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.

3.5. Dar ciência desta Decisão, do Relatório e Voto do Relator que a fundamentam, bem como do Relatório DLC 558/2019, à Sra. Laídes Dalazen Laidnes, Engenheira Civil do Município e ao Controle Interno do Município de Campos Novos.

Em seguida, este órgão ministerial manifestou-se por meio do Parecer n. MPC/3276/2019 (fls. 405-407), seguindo a linha conclusiva adotada pela área técnica.

O Relator, por meio da Proposta de Voto n. GAC-LRH-1295/2019 fls. 408-416) acolheu os termos sugeridos pela área técnica, sugerindo ao Pleno a adoção de proposta de voto no sentido da conversão do processo em Tomada de Contas Especial, com a definição da responsabilidade solidária e citação dos responsáveis para se manifestarem acerca da nova irregularidade verificada, tendo o Tribunal Pleno, então, proferido a Decisão n. 1136/2019 (fl. 417), nos termos dispostos inicialmente neste parecer.

Os demais trâmites processuais seguiram na linha já referida acima.

2. Irregularidades

2.1. Lançamento de edital de licitação e contratação das obras sem dispor de todos os projetos necessários e com o orçamento básico com preços muito abaixo dos referenciais do DEINFRA e SICOP

O item 1.1.1 do Despacho n. GAC/LRH-117/2019 atribuiu ao Sr. Nelson Cruz, Prefeito Municipal de Campos Novos entre 01.01.2013 e 31.12.2016, a responsabilidade pela conduta de *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 o art. 7º, incisos I, II e III, e seu § 2º, incisos I e II, da Lei 8.666/93.*

A referida deficiência dos projetos apresentados foi objeto do item 2.1 do Relatório n. DLC-449/2018, do qual se extrai que o projeto arquitetônico não possuía o respectivo memorial descritivo, indispensável para a especificação e detalhamento dos serviços a serem executados; que o projeto hidrossanitário não possuía memorial descritivo e nem dispunha dos esquemas isométricos e demais detalhamentos necessários, resumindo-se a uma única prancha com a

indicação das tubulações de água, esgoto e pluvial em planta baixa, na escala 1:75, além de detalhes das caixas de gordura e caixas de inspeção; e que o projeto estrutural não existia na data de lançamento do edital de licitação, nem na assinatura do contrato, haja vista que ele ficara a cargo da empresa responsável pela execução das obras (item 1.1.6 do orçamento).

Por sua vez, a questão de os preços estarem muito abaixo dos referenciais do DEINFRA e SICOP foi objeto do item 2.2 do Relatório n. DLC-449/2018, consoante destacado no quadro apresentado às fls. 254-255, que demonstraria que os preços assinalados já seriam inexequíveis quando do lançamento da licitação, configurando, assim, a inexistência de orçamento básico detalhado e propriamente avaliado no certame.

O Sr. Nelson Cruz apresentou alegações de defesa às fls. 317-324 dos autos, afirmando que sempre pautara todos os seus atos e atividades administrativas de acordo com os princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade, finalidade, publicidade, eficiência, razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, motivação e supremacia do interesse público.

No que diz respeito especificamente à restrição em tela, o responsável alegou (fl. 320) que, ao contrário do apontado pelo Tribunal, no momento da assinatura da abertura do processo licitatório todos os projetos teriam sido apresentados contendo o projeto básico, o projeto executivo, a planilha orçamentária, o cronograma da obra, o memorial preventivo, etc., estando inclusive contidos nos documentos constantes dos presentes autos. Nesse sentido, salientou que todos os documentos necessários à abertura da licitação estavam presentes, não tendo capacidade técnica para analisar detalhadamente se faltava algum item, qual era o tipo de memorial apresentado, quais seriam as especificações vigentes ou tampouco se os preços dos itens estavam abaixo dos referenciais.

Aduziu que tal trabalho teria cunho técnico, cabendo única e exclusivamente ao profissional de engenharia responsável, além de que qualquer empresa poderia ter impugnado o edital caso entendesse que algum projeto de engenharia estivesse omissos ou que os preços estivessem abaixo dos valores referenciais, o que não ocorreu.

Ademais, contestou (fls. 320-321) a possibilidade de sua responsabilização por eventual orçamento abaixo dos referenciais, na medida em que esse trabalho seria realizado por engenheiro designado para tanto, não cabendo ao Prefeito realizar pesquisas nesse sentido. Acrescentou (fl. 321) que, ao que lhe consta, o setor de engenharia utilizava o último SINAPI como referência de preço, sendo que as diferenças apontadas referir-se-iam a quantitativos e não aos itens especificamente. Por outro lado, reiterou que, caso os preços fossem de fato inexequíveis, deveriam ter sido impugnados pela empresa ainda durante a fase de licitação. Desse modo, argumentou que a empresa, ao omitir-se quanto à impugnação de edital ou avaliação da exequibilidade do objeto e sua viabilidade econômica, assumira o risco pelos preços ofertados.

Salientou que durante sua gestão não houve qualquer aditivo de valor, tendo a obra sido licitada, contratada e iniciada nos devidos prazos previstos. Informou que o único aditivo de prazo assinado fora o de n. 225/2016, realizado rotineiramente pelo Departamento de Compras por solicitação do Setor de Engenharia para prorrogação de prazo para o próximo exercício, para continuidade de pagamento das obras. Frisou que, no momento da assinatura referida, o prazo ainda não havia vencido, de modo que não haveria razões para a prorrogação apontada, tendo em vista que a execução ainda se encontrava dentro do prazo contratual. Acrescentou, ainda, que todos os aditivos de prazo e valor foram realizados na gestão posterior.

Observou (fl. 322) também que, mesmo com a troca na gestão municipal – e considerando que as obras tivessem sido licitadas com projetos insuficientes na administração anterior – os serviços novos deveriam ter sido contratados por meio de nova licitação, e não mediante aditivos. Afirmou que a atual administração deveria justificar os aditivos de prazo celebrados, bem como analisar previamente a viabilidade dos preços contratados, atualizando os projetos de acordo com as necessidades do local e da escola antes de assinar aditivos de valor.

Em que pese tal argumentação, ratifico o posicionamento da área técnica na reinstrução do processo no sentido da manutenção da responsabilização do Sr. Nelson Cruz quanto ao fato de *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, em grave infração às normas do art. 6º, inciso IX c/c o art. 7º, incisos I, II e III, e seu § 2º, incisos I e II, da Lei 8.666/93*¹.

Na esteira do apontado pela área técnica (fl. 593), os projetos apresentados encontravam-se bastante incompletos, sendo insuficientes para caracterizar devidamente a obra, situação fática que vai de encontro com o disposto no art. 6º, inciso IX, da Lei n. 8.666/93. Acerca do dispositivo legal referido, note-se o seguinte:

Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se: [...]

IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, **elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica** e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que **possibilite a**

¹ Observa-se que a irregularidade tratada no presente item agregou à responsabilidade do ex-gestor duas restrições isoladas, tratadas nos itens 2.1 e 2.2 do Relatório n. DLC-449/2018. Assim, a referida deficiência dos projetos apresentados, objeto do item 2.1, merece ser conservada, diante do que será registrado na sequência do presente item. Por sua vez, a questão de os preços estarem muito abaixo dos referenciais do DEINFRA e SICOP, objeto do item 2.2, deve ser afastada, consoante o que será debatido no item 2.3 do presente parecer – já que tal ponto também fora assinalado isoladamente à responsabilidade da engenheira da Prefeitura Municipal, o que será visto em tal item.

avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:

- a) desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza;
- b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem;
- c) identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como suas especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- d) informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;
- f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados; (grifei)

Relativamente à matéria em tela, Jorge Ulisses Jacoby

Fernandes comenta²:

Entre as boas inovações trazidas pela Lei nº 8.666/93, que disciplinou no âmbito da Administração Pública o tema licitações e contratos, está a obrigatoriedade do projeto básico para a contratação de qualquer obra ou serviço. Conquanto ainda continuem alguns a sustentar que essa exigência só cabe para as contratações na área de engenharia, a interpretação literal indica, de forma clara, que esse requisito foi pontualmente estabelecido pelo legislador pátrio de modo amplo.

Efetivamente o art. 7º, notadamente no § 2º, inciso I, da Lei em epígrafe, coloca a necessidade da prévia elaboração do projeto básico, estabelecendo que somente poderão ser licitados os serviços e as obras depois de atendida essa exigência.

1. Conceito

Projeto básico para obras e serviços corresponde ao detalhamento do objeto de modo a permitir a perfeita identificação do que é pretendido pelo órgão licitante e, com precisão, as circunstâncias e modo de realização.

Nos termos do art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666/93, o “projeto básico é o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou o complexo de obras ou serviços, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do

² FERNANDES, J. U. Jacoby. *Vade-Mécum de Licitações e Contratos*. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 156-158.

empreendimento, e que possibilitem a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução”. Desse conceito extrai-se o que servir para cada serviço ou obra a ser realizada de acordo com a sua natureza.

A transparência exigida do Poder Público pela sociedade sepultou definitivamente a hipótese de se licitar um serviço em que o possível candidato sequer soubesse exatamente o que é pretendido, ou como realizar, num verdadeiro contrato aleatório no qual só se compraz o licitante em conluio com um agente da Administração.

O novo diploma exige, em acatamento ao princípio fundamental que adota - o princípio da isonomia - que todos os candidatos à contratação saibam com precisão os limites a que ficarão sujeitos se contratarem com o poder público. (...)

Acresce ainda que em face de lei em referência o projeto básico é o elemento obrigatório a ser anexado ao edital de licitação, dele fazendo parte integrante, nos termos do art. 40, 2º, inciso I, da Lei nº 8.666/93.

2. Vantagens do projeto básico

Excluindo-se do exame aqueles Órgãos que insistem na conhecida declaração de que “o meu caso é diferente” ou “essa legislação não se aplica a este caso” - e sempre se encontrarão os administradores que tentam fugir ao império da lei - o que se tem notado é que a realização do projeto básico tem favorecido muito a Administração, no sentido de evitar a contratação de “serviços sem provisão de quantidades ou cujos quantitativos não correspondem as previsões”, tal como expressamente veda o art. 7º, 4º, do mesmo diploma.

Como integra a convocação para licitar, o projeto básico auxilia o futuro contratado na definição da equipe que vai trabalhar e dos recursos a empregar. [...]

Reiteradamente se tem notícias, dos que buscarem o cumprimento desses comandos normativos, o quanto melhorou a Prestação dos serviços, além do exposto reconhecimento de que se está pondo fim ao empirismo no serviço público, para abrir a senda definitiva do trabalho técnico e do planejamento. [...]

Como se vê, em breves linhas, a precisa definição do objeto que se coloca no projeto básico, aliado a um treinamento introdutório, recomendável quando há contato entre os servidores e o pessoal do contratado, pode funcionar para o aperfeiçoamento da Administração Pública. [...]

3. Obrigatoriedade

A interpretação abona a lógica que pretende, a partir de exata definição do objeto a ser contratado, ampliar a competitividade e a transparência.

Por essa razão, em pelo menos duas oportunidades o Tribunal de Contas da União já perfilhou esse entendimento, consagrando a obrigatoriedade de projeto básico nas licitações.

No primeiro caso, pela ausência de projeto básico anulou a licitação, já em fase de contratação, ordenando a elaboração de novo edital para a aquisição de rede de computadores, com o projeto básico, renovando-se todo o certame licitatório. Pela ausência de elemento essencial, o vício foi considerado insanável. (Proc. nº 006.031/1994-3).

No segundo e mais recente caso, uma concorrência promovida pelo Departamento de Transportes Rodoviário, com o objetivo de selecionar empresa para explorar, sob o regime de permissão, o serviço de transporte rodoviário nacional e internacional de passageiros, um dos licitantes inconformados com falhas no processo licitatório, utilizando-se do direito de representar contra irregularidades nos editais ao Tribunal de Contas, nos termos do art. 113, 1º, da Lei nº 8.666/93, buscou o TCU, com competência e mestria, decidiu, nos termos do voto condutor, de lavra do eminente ministro Carlos Átila, determinar ao órgão envolvido que promovesse a anulação de concorrência ante a inexistência do projeto básico (Decisão nº 405/1995-TCU-plenário).

4. Conclusão

Assim como para as compras é essencial a adequada caracterização do objeto, para obras e serviços é indispensável o detalhamento do que a Administração busca do contratado, e esse nível de precisão do objeto do futuro contrato é alcançado pelo que a Lei nº 8.666/93, numa transladação de sentido, cognominou de projeto básico.

A adoção desse instrumento só traz reflexos positivos na medida em que se constitui um orientador para os licitantes, amplia a transparência e fortalece o trabalho técnico desenvolvido. (grifei)

Imperioso que se atente, também, para o conteúdo da Súmula n. 261 do Tribunal de Contas da União, que dispõe o seguinte:

Em licitações de obras e serviços de engenharia, é necessária a elaboração de projeto básico adequado e atualizado, assim considerado aquele aprovado com todos os elementos descritos no art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, constituindo prática ilegal a revisão de projeto básico ou a elaboração de projeto executivo que transfigurem o objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos.

Ademais, o argumento no sentido de que o responsável não possuiria capacidade técnica para análise dos projetos ou memoriais apresentados não prospera, dada a gravidade da irregularidade identificada. Observou-se, nesse ponto, que os projetos arquitetônico e hidrossanitário sequer possuíam os memoriais descritivos, com o agravante de que o Município licitou e contratou as obras sem dispor do projeto estrutural, cuja elaboração ficara a cargo da empreiteira contratada.

A área técnica destacou, ainda, que não foi localizada dentre a documentação referente ao procedimento licitatório nenhum parecer técnico acerca dos projetos que atestasse a sua compatibilidade com as normas da Lei n. 8.666/93 para o prosseguimento do certame licitatório, detalhando o seguinte (fl. 594):

Trata-se de uma das principais normas da Lei 8.666/93: a exigência dos projetos para a licitação das obras, e a proibição da contratação simultânea da elaboração dos projetos com a execução das obras (com exceção do projeto executivo, que não foi o caso), art. 7º, incisos I a III, e seus § 1º e § 2º, incisos I e II.

Uma simples análise dos projetos apresentados e do orçamento básico seria suficiente para se perceber, no mínimo, que o município não dispunha do projeto estrutural para a obra ser licitada, cuja elaboração ficou a cargo da empreiteira, juntamente com a execução da obra.

A insuficiência dos projetos acabou se refletindo na imprecisão do orçamento básico, e provocando a necessidade de reajuste dos preços contratados, assunto que será tratado no item 2.5 do presente relatório.

Diante do exposto, fica caracterizada a grave infração às normas dos art. 7º, incisos I a III, e seus § 1º e § 2º, incisos I e II, podendo o Tribunal aplicar ao responsável a multa prevista no art. 70, II da Lei Complementar 202/2000.

Ante o exposto, na linha do posicionamento da Diretoria de Licitações e Contratações, entendo pela manutenção da restrição no que se refere à deflagração do certame e assinatura do contrato sem dispor da totalidade dos projetos de engenharia necessários, o que enseja a consequente penalização do responsável por meio da aplicação de multa consoante o previsto no art. 69 da Lei Complementar Estadual n. 202/2000, conforme o disposto na conclusão do presente parecer.

2.2. Aditamentos contratuais fora das hipóteses permitidas pela Lei n. 8.666/93 e o consequente retardamento imotivado da execução da obra

O item 1.1.2 do Despacho n. GAC/LRH-117/2019 consignou a responsabilização do Sr. Nelson Cruz, Prefeito Municipal de Campos Novos entre 01.01.2013 e 31.12.2016, por *assinar os quatro primeiros termos aditivos de prazo do Contrato n. 171/2016 – Contratos Públicos Administrativos n. 225/2016 (1º TA), n. 127/2017 (2º TA), n. 283/2017 (3º TA) e n. 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 n. 8.666/93.*

O Sr. Nelson Cruz, como já mencionado, apresentou alegações de defesa às fls. 317-324.

Acerca da presente restrição, relatou (fl. 322) que assinara somente um aditivo de prazo (Aditivo n. 225/2016), elaborado pelo Departamento de Compras, por conta de ser esta a praxe em todos os meses de dezembro para obras que ainda se encontravam em execução. Reiterou o argumento, já mencionado no item anterior, de que o prazo de execução da obra sequer estava vencido, de modo que não haveria qualquer prejuízo à administração pública e tampouco justificativa para que lhe fosse imputada responsabilidade pelo retardamento das obras.

Destacou (fl. 323) que os demais aditivos de prazo e valor teriam sido assinados pelo atual Prefeito Municipal de Campos Novos, não sendo de sua responsabilidade, portanto, razão pela qual deveria ser retirado o apontamento técnico em questão. Do mesmo modo, repisou a alegação de que a empresa não apresentara qualquer reclamação e nem solicitou aditamento de itens ou de preços, apenas participando normalmente da licitação, sequer impugnando o edital e executando as obras conforme o entabulado no cronograma e no orçamento previstos. Enfatizou que apenas quase 9 meses após a assinatura do contrato é que a empresa solicitou o reajuste dos preços pactuados, sob a alegação de que teriam sido identificados itens com preços inexequíveis.

Ainda, ressaltou que, pelo extraído do aditamento contratual de 12.03.2018, teriam sido incluídos novos serviços na obra, como reforma de salas da creche, construção de cisterna, fechamento de terreno com muros de contenção, telas e portões, reforma e lavação dos beirais, pintura externa, tubulações, etc. – fatores esses que teriam provocado de fato o retardamento da entrega da obra – mas que demandavam nova licitação. Assim, concluiu que não poderia ser responsabilizado por atos que não lhe competiam, sobretudo considerando que os aditivos em questão teriam sido assinados pelo atual gestor.

Examinando pormenorizadamente as justificativas referidas, a área técnica admitiu que, de fato, o responsável assinou apenas o primeiro termo aditivo de prazo ao Contrato n. 171/2016 (denominado de Contrato Público Administrativo n. 225/2016 – Termo de Prorrogação de Prazo para 2017), sendo os outros quatro de responsabilidade da gestão do atual Prefeito Municipal, tratando-se de um equívoco por parte do corpo técnico na instrução do processo.

Entretanto, no que diz respeito apenas ao aditamento pertinente à sua gestão, verifica-se não assistir razão ao responsável.

Consoante se extrai dos autos, o primeiro termo aditivo ao Contrato n. 171/2106 prorrogou o prazo inicialmente fixado para o exercício de 2017 (vencimento em 30.03.2017). Tal alteração importou no acréscimo de mais um mês no prazo de execução dos serviços – inicialmente fixados em seis meses – contado da assinatura da ordem de serviço, datada de 30.08.2016.

Note-se que esse panorama de fato corrobora a alegação do responsável acerca da assinatura do aditivo dentro do prazo de validade do contrato. Contudo, deve-se observar que o vencimento do contrato não se constitui marco legal ou temporal hábil a cancelar a celebração de eventual termo aditivo. Justamente nesse sentido foram as considerações da área técnica na reinstrução do processo (fl. 596).

Dessa forma, entendo que não foram acostados ao processo elementos probatórios hábeis a afastar a irregularidade delineada pela equipe técnica com relação ao primeiro aditivo, razão pela qual sigo a linha adotada pela Diretoria de Licitações e Contratações com o fito de – considerando justamente que se tratou somente do primeiro aditivo, e não de todos os demais – substituir eventual aplicação de multa ao ex-gestor por recomendação à Unidade Gestora para que, em futuras ocasiões, observe rigorosamente as normas dispostas no art. 65 da Lei n. 8.666/93, fazendo acompanhar

eventuais alterações contratuais das necessárias justificativas que lhe devem acompanhar, conforme o disposto na conclusão deste parecer.

2.3. Preços muito abaixo dos referenciais do DEINFRA e SICOP

O item 1.2.1 do Despacho n. GAC/LRH-117/2019 apontou a responsabilidade da Sra. Laídes Dalazen Laidnes, engenheira do Município de Campos Novos, por *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 ao art. 7º, inciso II, e § 2º, inciso II, c/c o art. 6º, inciso IX, da Lei n. 8.666/93.*

Em sua manifestação (fls. 302-316), a responsável apresentou orçamento básico de sua autoria, o qual fundamentara a Tomada de Preços n. 17/2016, com a especificação das referências utilizadas na sua elaboração (DEINFRA, SINAPI, Composição), destacando ainda a utilização de preços do DEINFRA relativos ao ano de 2015 e do SINAPI relativos a março/2016.

A área técnica, no Relatório n. DLC-558/2019 (fls. 393-404), ao examinar detidamente o teor da documentação encaminhada pela responsável, concluiu que foi possível entender a metodologia empregada na elaboração do orçamento básico, mudando o posicionamento inicial da Diretoria de Licitações e Contratações ao não se cogitar mais preços abaixo dos referenciais do SINAPI e do DEINFRA, afastando-se, assim, a presente restrição, bem como parcela da irregularidade debatida no item 2.1 deste parecer, conforme salientado em tal momento, entendimento com o qual concorda este órgão ministerial. Veja-se a argumentação da área técnica (fl. 395):

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.

Entretanto, tal exame constatou, de outro lado, que as planilhas elaboradas pela segunda engenheira responsável, Sra. Cristiane Carezia – quem dera o parecer favorável à solicitação da revisão/reajuste de preços da empresa contratada – conteriam uma série de inconsistências e irregularidades. Verificou-se a alteração dos códigos e 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.

Ante tal constatação, a área técnica vislumbrou a hipótese de dano ao erário, o que fundamentou a conversão da auditoria em Tomada de Contas Especial, cujos desdobramentos serão analisados no item 2.5 deste parecer.

Logo, afasta-se a restrição inicialmente apontada no presente item, bem como parcela da irregularidade debatida no item 2.1 deste parecer, como visto.

2.4. Aditamento contratual (5º Termo Aditivo) fora das hipóteses permitidas pela Lei n. 8.666/93 e o consequente retardamento imotivado da execução da obra

O item 1.3.1 do Despacho n. GAC/LRH-117/2019 responsabilizou o Sr. Silvio Alexandre Zancanaro, Prefeito Municipal de Campos Novos, por *assinar o quinto termo aditivo ao Contrato n. 171/2016 (Contrato Público Administrativo n. 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 n. 8.666/93, e acrescentando valores fora das hipóteses permitidas pela mesma Lei.

O responsável apresentou sua resposta de audiência às fls. 286-298.

Em apertada síntese, alegou que as razões e justificativas para o quinto aditamento contratual realizado estariam contidas na própria documentação constante nos autos e verificada pela área técnica, referindo-se em especial à existência de parecer técnico indicando a necessidade de aditivo de prazo e valor e ressaltando a eficiência do meio dada a urgência para a conclusão das obras. Atribuiu responsabilidade à gestão anterior pela licitação de obra sem que o Município dispusesse de todos os projetos necessários, enumerando as insuficiências verificadas. Observou, ainda, que ocorreram dois aditivos de prazo ainda no ano de sua assinatura, o que teria atrasado a conclusão das obras e as empurrado para a gestão seguinte.

Deu especial ênfase às dificuldades técnicas inerentes ao cenário encontrado como herança da gestão anterior, conjuntura esta que teria demandando os aditamentos tidos por equivocados. Ressaltou que a realização de novo procedimento licitatório acarretaria em ainda mais prejuízos aos cofres públicos e retardaria a conclusão da obra e a liberação da escola para as aulas regulares. Ante tal conjuntura, defendeu ter agido amparado pelas previsões contidas no art. 65 da Lei n. 8.666/93, que trata das alterações dos contratos administrativos. Em suma, argumentou que teria agido com respaldo legal e da maneira menos prejudicial aos interesses coletivos.

A área técnica refutou (fl. 599) parcialmente a resposta em foco sob o entendimento de que as justificativas referentes à insuficiência dos projetos de engenharia não constaram expressamente na documentação que fundamentou o aditivo questionado. Por outro

lado, entendeu pelo seu acolhimento desde que ressalvado que as alterações nos contratos devem estar sempre acompanhadas das devidas justificativas, consoante o entendimento albergado pelo Tribunal de Contas da União. Desse modo, concluiu por sugerir recomendação à Prefeitura Municipal de Campos Novos para que se atente à norma do art. 65 da Lei n. 8.666/93 no caso de futuros aditamentos contratuais de prazo, fazendo-os acompanhar sempre das devidas justificativas.

Trata-se, a meu ver, de solução consentânea com as peculiaridades inerentes ao caso concreto, haja vista se tratar de um lapso formal que não acarreta maiores prejuízos de cunho material, desde que observada a ressalva aposta pela área técnica, posto que o caráter formal da norma não desobriga sua estrita observância e nem exime os responsáveis por eventuais danos dela oriundos. Assim, ratifico o posicionamento adotado pela área técnica, sugerindo o afastamento da responsabilização em comento, sem prejuízo da recomendação à Unidade Gestora, à semelhança do que referido também no item 2.2 deste parecer, conforme o disposto na conclusão da presente manifestação.

2.5. Alteração ilegal de preços do contrato, resultando em possível dano ao erário

A presente irregularidade fora analisada no Relatório n. DLC-558/2019, resultando na conversão do processo de auditoria em Tomada de Contas Especial - determinada pela Decisão Plenária n. 1136/2019. O item 2 do referido *decisum* definiu a responsabilização solidária dos Srs. Silvio Alexandre Zancanaro e Cristiane Carezia e da pessoa jurídica Forplan Engenharia Ltda. em face *do ajuste dos preços (revisão) de alguns itens da planilha de serviços e preços unitários do Contrato n. 171/2016 (item 2 do Relatório DLC), sem justificativas técnicas e legais fora das hipóteses do art. 65 da Lei n. 8.666/93, caracterizando a alteração ilegal do contrato, em grave infração ao*

princípio da economicidade, no montante de R\$ 119.730,28, passível de imputação de débito e/ou aplicação de multa prevista nos arts. 68 a 70 da Lei Complementar Estadual n. 202/2000.

Inicialmente a equipe de auditoria havia consignado que o 5º Termo Aditivo ao Contrato n. 171/2016 importara no ajuste de preço de alguns itens contratados, resultando em um acréscimo de R\$ 130.933,00, equivalente a 16% do preço original contratado. Ante a consideração de defasagem de preços, analisou as justificativas trazidas pelos agentes responsabilizados, ocasião em que entendeu que os preços inicialmente empregados estavam de acordo com os referenciais SINAPI e DEINFRA, porém registrando que o ajuste de preços concedido pelo quinto termo aditivo fora ilegal, o que ensejou a sugestão pela conversão dos autos em Tomada de Contas Especial por aparente dano ao erário, que seria de responsabilidade dos Srs. Silvio Alexandre Zancanaro, Prefeito Municipal de Campos Novos, e Cristiane Carezia, engenheira responsável, e da pessoa jurídica Forplan Engenharia Ltda. na qualidade de contratada.

A Sra. Cristiane Carezia apresentou a resposta de fls. 549-586.

Após um breve retrospecto fático e preliminar de tempestividade (fls. 549-550), a responsável adentrou o mérito processual esclarecendo (fls. 550-551) que em setembro de 2017 a engenheira civil responsável pelo projeto, arquivos complementares, fiscalização da obra e acompanhamento dos serviços contratados precisou se afastar das atividades por motivos de saúde, demandando a sua assunção da fiscalização da obra, a qual se encontrava em execução há mais de doze meses. Nesse contexto, para que pudesse dar continuidade ao trabalho, necessitou se inteirar da obra buscando projetos, memoriais e orçamentos, oportunidade em que teria constatado incompletude e inconsistência de dados no processo licitatório.

Relatou (fls. 551-552) uma série de dificuldades na obtenção de informações técnicas pertinentes ao processo licitatório e à execução dos serviços, destacando que a última anotação de medição, datada de 17.04.2017, indicava a execução de apenas 24,36% após o decorrer de 7,5 meses de obra, importando em atraso no cronograma previsto pela responsável anterior. No entanto, salientou que o prazo do cronograma inicialmente estipulado não estava alinhado com a execução real, não tendo sido encontradas notificações fiscalizatórias que dessem indícios da motivação da situação observada.

Informou (fl. 552) que em um requerimento protocolado pela empresa executora constava uma planilha (fl. 553) na qual a própria fiscal anterior verificara que alguns itens de seu orçamento base não detinham preços compatíveis com o referencial SINAPI/DEINFRA, ou que os itens da planilha do orçamento base não eram apropriados para a execução dos serviços em face aos condicionantes do local. Acrescentou (fl. 554) que se tinha como embasamento para a fiscalização apenas uma planilha orçamentária em que muitos dos códigos utilizados pela responsável anterior não possuíam compatibilidade com os textos extraídos dos referenciais SINAPI/DEINFRA.

Diante do desencontro de informações, sinalizou a necessidade de exame da readequação dos serviços inerentes ao término da obra sem ocorrência de dano ao erário, sobretudo considerando-se que as obras se relacionam à única escola existente na comunidade. Salientou, igualmente, que os itens acrescidos seriam parâmetro das justificativas apresentadas e que em momento algum se agira de má fé ou causando danos financeiros ao Município.

Nesse pormenor, argumentou que os itens mencionados pela DLC com relação ao reajuste e alteração dos códigos seriam justificáveis e realmente necessários no decorrer da obra. Assim, passou a discorrer detalhadamente acerca de cada item (fls. 555-561),

destacando, na sequência (fl. 562), a falta de informações na elaboração do projeto em sua totalidade em cotejo com a necessidade de readequação de vários itens e etapas da obra, frisando a inexistência de parâmetros técnicos de especificações dos itens e serviços cotados e a urgência para a conclusão da obra visando à continuidade das atividades escolares.

Ante os esclarecimentos prestados, contestou (fls. 562-563) o apontamento de que o aditivo se dera de maneira injustificada e em afronta ao princípio da economicidade, notadamente considerando a realidade encontrada e a inexistência de dano ao erário. Trouxe ainda tópico específico (fls. 563-567) tratando da “efetiva entrega da obra e sua utilização pela municipalidade, bem como da inexistência de prejuízos ou danos causados ao erário, dolo, culpa ou má-fé capazes de ensejaram sua responsabilização”.

O Sr. Silvio Alexandre Zancanaro apresentou suas alegações de defesa às fls. 513-544.

Em sede de preliminares (fls. 514-528), aventou sua flagrante ilegitimidade passiva quanto aos fatos apontados sob a alegação de que não participara do ato atacado, discorrendo acerca de uma série de elementos legais, doutrinários e jurisprudenciais que se constituíam em óbice ao seu lugar no polo processual passivo.

Quanto ao mérito processual, o responsável alegou (fls. 528-543), em apertada síntese, a regularidade da revisão de preços formalizada, defendendo o preenchimento de todos os requisitos contidos na Lei n. 8.666/93 em face da necessidade de reequilíbrio econômico-financeiro para a integral execução contratual, e ressaltou a existência de justificativas válidas perante a realidade fática.

Destacou (fl. 534) que o orçamento básico elaborado pela antiga gestão contemplara diversos vícios e deixara de atender à realidade fática de mercado, maquiando – ainda que não intencionalmente – dados importantes relativos à execução contratual, o

que somente fora constatado no decorrer da obra. Salientou (fls. 534-535) que a Unidade Gestora somente pagou pelos materiais e serviços efetivamente utilizados e prestados, sem qualquer indício de superfaturamento, configurando o aditivo apenas mecanismo de reequilíbrio econômico-financeiro, revestindo-se todo o panorama fático-legal do atendimento aos princípios administrativos insculpidos no art. 37, *caput*, da CRFB/88. Frisou (fl. 538) a inexistência de dolo ou má-fé de sua parte, pugnando (fls. 538-543) pela aplicação do princípio da razoabilidade e pela busca de decisão justa em face às peculiaridades do caso concreto em atenção aos riscos da estrita legalidade, bem como pela necessidade de produção de prova técnica (fl. 543).

A pessoa jurídica Forplan Engenharia Ltda. apresentou suas alegações de defesa às fls. 428-511.

Trata-se de um extenso expediente defensivo cujo teor é bastante similar àquele contido na defesa apresentada pelo Sr. Silvio Alexandre Zancanaro, porém contendo maiores detalhes técnicos nos subitens em que se buscou justificar pormenorizadamente os elementos, serviços, e respectivas readequações que se fizeram imprescindíveis à esmerada execução contratual. A responsável trouxe a lume uma série de tabelas, planilhas e extratos contendo detalhes acerca de itens componentes do orçamento-base, referenciais de preço e reajustes demandados e as correspondentes justificativas para cada caso específico.

Analisando as justificativas e documentos apresentados pelos responsáveis em cotejo com os demais elementos fático-probatórios constantes no processo, extrai-se que, de fato, mostra-se devido o afastamento do débito anteriormente cogitado.

Nesse sentido, a área técnica delineou as seguintes considerações (fls. 605-607):

Conforme já exposto no início deste item, podem-se acolher as justificativas apresentadas para desconsiderar o débito apontado, destacando-se as alegações da Engenheira Cristiane.

De fato, como já relatado, os projetos que fundamentaram a Tomada de Preços 17/2016 eram insuficientes e, como se verificou agora, isto acabou refletindo na precisão do respectivo orçamento. O projeto arquitetônico não possuía memorial descritivo, assim como o projeto hidrossanitário, que ainda era bem limitado. Não havia projeto estrutural.

No Relatório DLC 499/2018 apontou-se³, como efeitos e consequências da insuficiência dos projetos, justamente a dificuldade na definição e especificação dos serviços a serem executados e, conseqüentemente, dificuldade para a fiscalização da obra e imprecisão no orçamento básico, o que acabou se confirmando com esta necessidade de ajustes de serviços e preços.

As justificativas específicas acerca dos reajustes dos códigos e preços de cada um dos itens vêm esclarecer o ocorrido. Como exemplo, mencionam-se os principais serviços cujos preços e códigos foram alterados, responsáveis pelo maior reflexo financeiro no aditivo:

Quadro 1 - Principais serviços cujos preços foram alterados

Item	Serviço	Qtd.	Un.	Preço Unitário (R\$)		Preço Total (R\$)		Diferença (R\$)
				Contratado	Ajustado	Contratado	Ajustado	
2.2.3	Laje pré-moldada para piso	432,35	m ²	78,30	151,84	33.853,01	65.648,02	31.795,02
2.2.4	Laje pré-moldada para cobertura	482,51	m ²	69,20	151,84	33.389,69	73.264,32	39.874,63
4.1.2	Emboço	1889,70	m ²	15,00	21,24	28.345,50	40.137,23	11.791,73
4.1.4	Revestimento cerâmico	289,60	m ²	42,35	82,68	12.264,56	23.944,13	11.679,57
-	-	-	-	-	-	-	Total	95.140,94

Fonte: Planilha com preços corrigidos, fls. 86 e 87.

Destes serviços destacam-se os itens 2.2.3 e 2.2.4 - laje de concreto para piso e laje de concreto para cobertura. As alterações nos preços destes dois itens foram responsáveis por um acréscimo de R\$71.669,65 no valor original do contrato, correspondendo a 75% do valor do aditivo. São justamente partes da “estrutura de concreto” da obra e, como visto, o Município não dispunha do “projeto estrutural” quando lançou a licitação e contratou a obra.

O projeto estrutural ficou a cargo da empresa que executaria a obra. Ou seja, a partir dessa situação pode-se depreender que, de fato, a insuficiência dos projetos (neste caso a ausência do projeto estrutural) foi responsável pela necessidade de alteração de alguns dos preços inicialmente orçados e contratados. [...]

Diante do exposto, podem-se aceitar as justificativas e desconsiderar o dano inicialmente apontado. Todavia, deve-se ressaltar a gravidade da irregularidade referente ao lançamento da Tomada de Preços 17/2016, bem como a celebração do Contrato 171/2016, com base

em projetos incompletos (conforme item 2.1 deste relatório), que acabaram provocando uma série de transtornos na obra, como o seu atraso e a necessidade de ajuste dos preços.

Com efeito, ao examinar detidamente todos os pontos inicialmente tidos por irregulares mediante a análise preliminar da equipe de auditoria em face das justificativas e documentos apresentados, verifica-se que o cerne da discussão se resume à deficiência dos projetos ainda na fase inicial do processo licitatório, o que ocasionou uma série de efeitos prejudiciais ao devido andamento da execução contratual e observância do cronograma previsto. Entretanto, levados em consideração tais aspectos, revela-se razoável concluir pela impossibilidade de imputação de débito aos gestores arrolados na decisão que determinou a conversão dos autos em Tomada de Contas Especial, restando ao caso concreto a aplicação de multa ao gestor responsável pela deflagração do certame, consoante delineado no item 2.1 deste parecer.

Assim, entendo excepcionalmente pelo afastamento da imputação de débito e, conseqüentemente, da responsabilização em caráter solidário dos agentes referidos.

3. Conclusão

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas, com amparo na competência conferida pelo art. 108, inciso II, da Lei Complementar Estadual n. 202/2000, manifesta-se:

3.1. pela **IRREGULARIDADE**, sem imputação de débito, das contas em análise nestes autos, na forma do art. 18, inciso III, alínea “b”, c/c o art. 21, parágrafo único, da Lei Complementar Estadual n. 202/2000, diante da restrição disposta no item 3.2 da conclusão do Relatório n. DLC-315/2020 (fl. 608);

3.2. pela **APLICAÇÃO DE MULTA**, na forma do art. 69 da Lei Complementar Estadual n. 202/2000, ao Sr. Nelson Cruz, ex-Prefeito Municipal de Campos Novos, em face do lançamento da Tomada de Preços n. 17/2016 e da assinatura do Contrato n. 171/2016 sem dispor

da totalidade dos projetos de engenharia necessários, em grave infração às normas do art. 6º, inciso IX, c/c o art. 7º, incisos I, II e III, e § 2º, incisos I e II, da Lei n. 8.666/93, conforme disposto no item 3.2 da conclusão do Relatório n. DLC-315/2020 (fl. 608);

3.3. pela **RECOMENDAÇÃO** à Prefeitura Municipal de Campos Novos para que atente para o teor do art. 65 da Lei n. 8.666/93 em caso de necessidade de novos aditamentos contratuais de prazo, fazendo-os acompanhar sempre das devidas justificativas, consoante exposto nos itens 2.2 e 2.4 deste parecer, conforme disposto no item 3.3 da conclusão do Relatório n. DLC-315/2020 (fl. 608).

Florianópolis, 9 de setembro de 2020.

Cibelly Farias
Procuradora