

PROCESSO Nº:	@RLA 18/00650920
UNIDADE GESTORA:	Prefeitura Municipal de Campos Novos
RESPONSÁVEL:	Sílvio Alexandre Zancanaro
INTERESSADOS:	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.
RELATOR:	Luiz Roberto Herbst
UNIDADE TÉCNICA:	Divisão 1 - DLC/COSE/DIV1
RELATÓRIO Nº:	DLC - 499/2018

1. INTRODUÇÃO

1.1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Tratam os autos de Auditoria Ordinária para verificar as obras de reforma e ampliação da EMEF André Rebouças, em Campos Novos, Distrito de Barra do Leão, objeto do Contrato 171/2016, celebrado no dia 23/08/2016 entre aquele município e a empresa Forplan Engenharia Ltda., no valor de R\$815.000,89 (oitocentos e quinze mil reais e oitenta e nove centavos).

A Auditoria, referente à Proposta n. 73 desta Diretoria de Controle de Licitações e Contratações – DLC, contida na Programação de Auditoria 2018 deste Tribunal e autorizada pelo Presidente da Casa, teve por base a Matriz de Planejamento (fls. 5 e 6), que definiu 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?

5 – Os aditivos celebrados são pertinentes, no tocante a serviços e preços praticados?

A DLC, em cumprimento às atribuições deferidas ao Tribunal de Contas pela Constituição da República, Constituição Estadual, arts. 58 e 59, e pela Lei Complementar Estadual n. 202 de 15 de dezembro de 2000, art. 1º, inciso V e § 2º c/c 6º, realizou inspeção nas obras por meio dos Auditores Fiscais de Controle Externo, Engenheiros Gustavo Simon Westphal (coordenador) e Matheus Lapolli Brighenti, conforme Ofício de apresentação DLC 5.157/2018, de 07/05/2018 (fl. 4).

A inspeção *in loco* foi realizada no dia 08/05/2018, sendo acompanhada pela engenheira fiscal da obra, Sra. Cristiane Carezia.

A Ordem de Serviço autorizando o início das obras foi emitida no dia 30/08/2016 (fl. 61). O prazo de execução dos serviços foi fixado em seis meses, contados da assinatura da Ordem de Serviço.

As obras deveriam estar concluídas, portanto, no final de fevereiro de 2017, mas, até a data da inspeção *in loco* o contrato havia sofrido quatro aditamentos de prazo e um quinto aditamento de prazo e valor, que prorrogaram o prazo de conclusão para 30/06/2018.

O acréscimo de valor promovido por meio deste quinto aditamento foi de R\$310.443,79, que passou o valor original do contrato de R\$815.000,89 para R\$1.125.444,68, representando um acréscimo de 38,09 %.

Abaixo, a situação da escola no dia da inspeção *in loco*.



FOTO 1 – Vista da entrada da escola.



FOTO 2 – Vista dos fundos.

A presente análise procura responder as questões de auditoria constantes na matriz de planejamento, a partir das informações obtidas durante a inspeção *in loco* e análise documental.

1.2. METODOLOGIA

Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria deste Tribunal de Contas e com observância aos Padrões de Auditoria de Regularidade. As técnicas de auditoria empregadas foram as seguintes:

- a) Exame documental;
- b) Inspeção *in loco*;
- c) Comparação com a legislação, jurisprudência do TCE e doutrina.

2. ACHADOS

2.1. LANÇAMENTO DO EDITAL DE LICITAÇÃO E CONTRATAÇÃO DAS OBRAS SEM DISPOR DE TODOS OS PROJETOS NECESSÁRIOS

2.1.1. Situação encontrada

As obras foram licitadas e contratadas sem que o município dispusesse de todos os projetos necessários, em grave infração às normas dos artigos 6º, IX e art. 7º, *caput*, e seu § 2º incisos I e II, da Lei 8.666/93:

- O projeto arquitetônico não possuía o respectivo memorial descritivo, indispensável para a especificação e detalhamento dos serviços a serem executados;

- O projeto hidrossanitário também não possuía o memorial descritivo, assim como não dispunha dos esquemas isométricos e demais detalhamentos necessários. Resumia-se a uma única prancha, com a indicação da tubulação de água, esgoto e pluvial em planta baixa, na escala 1:75, além de detalhes das caixas de gordura e caixas de inspeção;

- O projeto estrutural não existia na data de lançamento do edital de licitação, nem na assinatura do contrato, visto que ele ficou a cargo da empresa responsável pela execução das obras, item 1.1.6 do orçamento;

As obras foram decorrentes da Tomada de Preços 17/2016, lançada pelo Município de Campos Novos por meio do seu Prefeito Municipal à época (1º/01/2013 a 31/12/2016), Sr. Nelson Cruz, que assinou o edital no dia 25/07/2016, fls. 12 a 22.

E o contrato, de número 171/2016, também foi assinado pelo Sr. Nelson Cruz, no dia 23/08/2016, fls. 54 a 60.

2.1.2. Critérios do Achado

Art. 6º, IX c/c art. 7º, incisos I, II e III, e seu § 2º incisos I e II, da Lei 8.666/93:

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 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;
- [...]

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte seqüência:

I - projeto básico;

II - projeto executivo;

III - execução das obras e serviços.

§ 1º A execução de cada etapa será obrigatoriamente precedida da conclusão e aprovação, pela autoridade competente, dos trabalhos relativos às etapas anteriores, à exceção do projeto executivo, o qual poderá ser desenvolvido concomitantemente com a execução das obras e serviços, desde que também autorizado pela Administração.

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

I - houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

2.1.3. Evidências do Achado

Evidenciam o achado:

- CD arquivado na sala de provas (conforme fls. 247 e 248), com a totalidade dos projetos disponíveis pelo município e entregue à equipe de auditoria, onde não constam os documentos mencionados;

- Orçamento básico e proposta de preços da empresa vencedora, com a indicação, nos serviços iniciais, da elaboração do projeto estrutural, respectivamente, itens 2.1.5 e 1.1.6 daquelas planilhas, fls. 24 e 48.

2.1.4. Causas do Achado

Desconhecidas.

2.1.5. Efeitos e consequências do Achado

Dificuldade na definição e especificação dos serviços a serem executados e, conseqüentemente, dificuldade para a fiscalização da obra, bem como imprecisão no orçamento básico.

2.1.6. Conclusões e proposta de encaminhamento do Achado

As irregularidades verificadas caracterizam 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, sujeitando o responsável à multa prevista no art. 70, II da Lei Complementar 202/2000.

Propõe-se que seja realizada audiência do responsável para que, querendo, apresente justificativas.

2.1.7. Responsabilização

Responsável: Sr. Nelson Cruz, CPF 445.587.329-53, Prefeito Municipal de Campos Novos entre 01/01/2013 e 31/12/2016, e agente público representante do município na Tomada de Preços 17/2016 e Contrato 171/2016.

Conduta: Assinar o edital de Tomada de Preços n. 17/2016, fls. 12 a 22; a respectiva homologação, fl. 11; bem como o Contrato n. 171/2016, fls. 54 a 60, para a execução das obras de reforma e ampliação da EMEF André Rebouças, sem dispor da totalidade dos projetos de engenharia necessários, quando deveria licitar e contratar as obras somente quando dispusesse dos projetos completos.

Nexo de Causalidade: A assinatura do edital de Tomada de Preços n. 17/2016, da respectiva homologação, e do Contrato n. 171/2016 resultou em dificuldades para a fiscalização das obras, consistentes na identificação, com clareza, dos serviços a serem executados.

Culpabilidade: É razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticara, e que era exigível conduta diversa daquela que ele adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria ter licitado as obras somente quando dispusesse da totalidade dos projetos necessários.

2.2. PREÇOS MUITO ABAIXO DOS REFERENCIAIS DO DEINFRA E SINAPI

2.2.1. Situação encontrada

Analisando-se os preços unitários do orçamento básico (fls. 24 a 30) e os preços unitários contratados (fls. 48 a 53), verificou-se que vários itens estavam com preços muito abaixo dos referenciais do Deinfra e do Sinapi.

De acordo com a Ata de Recebimento e Abertura de Documentação n. 77/2016, fl. 9, apenas a empresa contratada, Forplan Engenharia Ltda. EPP, participou do certame

O Edital da Tomada de Preços n. 17/2016, em seu item 5.6 limitou os preços unitários aos constantes em sua planilha orçamentária (orçamento básico), fl. 18: “5.6. As licitantes deverão respeitar o PREÇO MÁXIMO estabelecido para cada item conforme planilha orçamentária;”

O Município de Campos Novos orçou a obra em R\$816.895,72, que acabou contratada por R\$815.000,89.

Alegando que foram identificados itens com preços inexequíveis, a empresa contratada solicitou, em 16/05/2017, quase nove meses após a assinatura do contrato, 23/08/2016, o reajuste destes preços, como se observa no seu “Requerimento de Revisão/Reajuste de Preço”, fls. 76 a 82.

A responsável pela elaboração do projeto, do orçamento e da fiscalização da obra, conforme a ART 5780612-9, fl. 23, foi a engenheira do município, Sra. Laídes Dazalen Laidnes. Nos projetos e documentos elaborados não consta de onde foram retirados os preços que compuseram o orçamento básico. E a engenheira responsável se afastou das suas funções por razões de saúde em outubro de 2017 e até a elaboração do presente relatório não havia retornado.

A engenheira do município que assumiu a fiscalização das obras no seu lugar (ainda que sem uma designação formal e sem o recolhimento de uma ART), Sra. Cristiane Carezia, manifestou-se favoravelmente à solicitação da empresa em 05/03/2017, concordando que “em alguns itens os valores unitários estavam inferiores da base orçamentária Sinapi/Deinfra”, conforme “Justificativa Reprogramação 01”, fl. 83.

No mesmo documento ela informa que “os itens a serem reajustados, foram executados pela empresa, sendo necessário para a não paralisação da obra e a necessidade de utilização do local para a continuidade das atividades escolares”.

No quadro a seguir apresentam-se os itens cujos preços foram atualizados, os preços orçados pelo município, os preços propostos pela empresa vencedora para estes itens (que foram os mesmos do município), e os preços utilizados para a atualização, extraídos das planilhas do Sinapi.

Quadro 1 - Serviços com preços considerados inexequíveis.

Item	Descrição	Un.	Preço Unitário (R\$)			Desconto (%)
			Orçamento Município	Contrato (proposta da empresa vencedora)	Sinapi	
1.3.2	Reaterro compactado em valas em fundações	m³	8,05	8,05	19,40	59
2.2.3	Laje pré-moldada convencional para piso, incluindo capa de concreto 5,0cm, escoramento, armaduras, fornecimento, adensamento, cura e desforma	m²	78,30	78,30	150,86	48
2.2.4	Laje pré-moldada convencional para cobertura com beiral, incluindo capa de concreto 5,0cm, escoramento, armaduras, fornecimento, adensamento, cura e desforma	m²	69,20	69,20	150,86	54
3.1.3	Divisória em granito para banheiros, h=2,00m	m²	250,00	250,00	350,60	29
4.1.2	Emboço único sobre paredes e estruturas, em argamassa de acabamento desempenado e feltrado para lixamento e pintura	m²	15,00	15,00	21,24	29
4.1.4	Revestimento cerâmico de pastilhas em paredes internas e externas h=0,80cm, com rejuntamento	m²	42,35	42,35	82,68	49
8.1.8	Emboço único sobre paredes e estruturas, em argamassa de acabamento desempenado e feltrado	m²	15,00	15,00	21,24	29
8.1.1 1	Tubo de aço galvanizado com costura DIN 2440, incluso conexões d=65mm (2 ½")	m	67,70	67,70	143,80	53

8.1.1 3	Hidrante de recalque (60x90x60cm), com tampa em ferro fundido, completo	un.	680,00	680,00	825,73	18
8.1.1 7	Central de alarme endereçável	un.	576,90	576,90	683,11	16
8.1.1 8	Acionador de alarme endereçável	un.	67,65	67,65	79,63	15
8.1.2 0	Eletroduto PVC corrugado ¾", inclusive conexões	m	1,90	1,90	4,51	58
8.2.5	Ponto hidráulico 25mm	un.	46,15	46,15	97,69	53
8.2.6	Ponto hidráulico 50mm	un.	62,30	62,30	122,12	49
8.3.1	Ponto esgoto 50mm	un.	48,30	48,30	97,96	51
8.3.2	Ponto esgoto 100mm	un.	74,20	74,20	115,76	36
10.1. 1	Escavação de valas até 1,50m, execução de vigas de baldrame (academia, playground, pergolado)	m³	9,70	9,70	38,62	75
10.1. 2	Reaterro compactado de valas em fundação	m³	8,05	8,05	19,40	59
10.1. 3	Vigas de concreto, fck 25MPa para caixa de areia playground	m³	371,50	371,50	1619,47	77
10.1. 4	Pintura acrílica para as muretas	m²	7,60	7,60	13,16	42
10.1. 5	Drenagem superficial com manta geotêxtil	m	29,30	29,30	40,88	28
10.1. 7	Areia fina para playground e=25cm	m³	67,70	67,70	101,37	33
10.2. 3	Bancada de granito cinza andorinha polido para pia, com roda branca, e=2,5cm	m²	282,30	282,30	406,84	31
10.3. 1	Escavação de solo, esgotamento de águas e proteção/escoramento de valas para fundações diretas em sapatas, pilares de colarinho e vigas de baldrame	m³	9,70	9,70	38,62	75

Fonte: Orçamento básico, fls. 24 a 30, e referenciais do Sinapi de novembro de 2015.

Estes preços, considerados inexequíveis pela empresa contratada, já deveriam ter sido impugnados por ela na fase da licitação das obras.

Contudo, diante do pedido da empresa contratada, com as obras já em andamento, e com a saída da engenheira que elaborou o orçamento obra, o município (nova gestão) optou por conceder o aditamento contratual.

Considerando que o valor total da obra, segundo planilha elaborada pela empresa contratada, fls. 77 a 82, passou de R\$815.000,89 para R\$945.934,49, o montante necessário para corrigir os preços foi de R\$130.933,00, o que representou um acréscimo de 16%.

Tais fatos evidenciam que a Tomada de Preços n. 17/2016, com data de 25/07/2016, assinada pelo Sr. Nelson Cruz, Prefeito Municipal de Campos Novos à época, foi lançada com base em um orçamento com preços considerados inexequíveis, contrariando as normas da Lei 8.666/93, que exige, como requisito para a licitação de obras, orçamentos detalhados e propriamente avaliados, art. 7º, § 2º, inciso II, c/c art. 6º, inciso IX, "f". Também comprometeu a isonomia da licitação.

2.2.2. Critérios

Lei 8.666/93, art. 7º, inciso II, e § 2º, inciso II, c/c art. 6º, inciso IX:

Art. 7ª As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte seqüência:

- I - projeto básico;
- II - projeto executivo;
- III - execução das obras e serviços.

[...]

§ 2ª As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

- I - houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;
- II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

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

[...]

f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados;

2.2.3. Evidências

Orçamento básico, fls. 24 a 30; orçamento contratado, fls. 48 a 53; planilha da solicitação de aditivo da empresa contratada, fls. 77 a 82; e referenciais de preços do SINAPI da Caixa Econômica Federal de novembro de 2015.

2.2.4. Causas

Desconhecidas.

2.2.5. Efeitos e consequências

O lançamento da Tomada de Preços n. 17/2018 com preços muito abaixo dos referenciais do Sinapi pode ter comprometido o caráter competitivo da licitação (apenas uma empresa participou do certame). E a contratação com preços unitários inexequíveis provou um aditamento de valor ao contrato, causando transtorno e atrasos na obra.

2.2.6. Conclusões e proposta de encaminhamento do achado

A licitação das obras com base num orçamento impropriamente avaliado caracteriza infração às normas do art. 7º, § 2º, II, c/c art. 6º, inciso IX, “f” da Lei 8.666/93.

Propõe-se que seja realizada audiência da engenheira responsável pela elaboração do orçamento que fundamentou a Tomada de Preços n. 17/2016, para que apresente justificativas acerca dos preços unitários muito abaixo dos constantes no referencial do Sinapi.

Também deve ser realizada a audiência do Prefeito Municipal que assinou o Edital da Tomada de Preços n. 17/2016 e homologou todo o procedimento licitatório, fundamentado no orçamento com preços muito baixos.

2.2.7. Responsabilização

Responsável 1: Sr. Nelson Cruz, CPF 445.587.329-53, Prefeito Municipal de Campos Novos entre 01/01/2013 e 31/12/2016, e agente público representante do município que assinou o Edital da Tomada de Preços 17/2016 e homologou o procedimento licitatório.

Conduta: Assinar o edital de Tomada de Preços n. 17/2016, fls. 12 a 22, e a respectiva homologação, fl. 11, fundamentado em um orçamento com preços muito abaixo do referencial do Sinapi, fls. 24 a 30, quando deveria licitar e homologar o procedimento licitatório com base em um orçamento propriamente avaliado, com preços unitários próximos aos referenciais de preço da Administração Pública.

Nexo de Causalidade: A assinatura do edital de Tomada de Preços n. 17/2016 e da respectiva homologação comprometeu o caráter competitivo da licitação, provocou a necessidade de aditamento de preço ao Contrato n. 171/2016, bem como transtornos e atraso nas obras.

Culpabilidade: É razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticara, e que era exigível conduta diversa daquela que ele adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria ter licitado as obras somente com base em um orçamento propriamente avaliado, com os preços unitários dos serviços próximos aos referenciais da Administração Pública.

Responsável 2: Sra. Laídes Dalazen Laidnes, CPF 048.262.989-43, engenheira do Município de Campos Novos responsável pela elaboração do orçamento básico que subsidiou a Tomada de Preços n. 17/2006, conforme ART 5780612-9, de 12/04/2016.

Conduta: 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, quando deveriam estar propriamente avaliados, próximos de tais referências.

Nexo de Causalidade: O orçamento básico com preços muito baixos comprometeu o caráter competitivo da licitação, provocou a necessidade de aditamento de preço ao Contrato n. 171/2016, bem como transtornos e atraso nas obras.

Culpabilidade: É razoável afirmar que era possível da responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticara, e que era exigível conduta diversa daquela que ele adotou,

consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria ter baseado os preços do orçamento nos referenciais da Administração Pública.

2.3. ADITAMENTOS CONTRATUAIS FORA DAS HIPÓTESES PERMITIDAS PELA LEI 8.666/93 E O RETARDAMENTO IMOTIVADO DA EXECUÇÃO DA OBRA

2.3.1. Situação encontrada

Todas as cinco alterações contratuais promovidas até a data da auditoria contrariaram normas da Lei 8.666/93.

Foram quatro aditamentos de prazo e um último de prazo e valor. Nenhum dos acréscimos de prazo possui as devidas justificativas, descumprindo a norma do art. 65 da lei de licitações e contratos, e o aditamento de valor não se coaduna com as hipóteses permitidas pela mesma lei.

Os aditivos de prazo foram solicitados por engenheiras da Prefeitura Municipal, por meio de circulares internas encaminhadas à Sra. Clarice Fagundes, Diretora do Departamento de Compras do Município:

- Circular Interna n. 25/2016, de 02/12/2016, assinada pela engenheira civil Cristiane Carezia e encaminhada à Diretora do Departamento de Compras, solicitando a prorrogação do prazo inicial (01/03/2017) para 30/03/2017, fls. 63 e 64. Desta solicitação resultou o 1º Termo Aditivo, assinado em 06/12/2017/ fl. 62.

- Circular Interna n. 07/2017, de 20/03/2016, assinada pelas engenheiras Cristiane Carezia e Laidnes Dazalen Laidnes e encaminhada ao Diretor do Departamento de Compras, solicitou a prorrogação do prazo anterior para 30/09/2017, fl. 66. Resultou no 2º Termo Aditivo, de 22/03/2017, fl. 65.

- Circular Interna n. 40/2017, de 28/09/2017, assinada pela engenheira Cristiane Carezia, solicitou ao Diretor do Departamento de Compras a prorrogação do prazo anterior para 30/12/2017, fl. 68. Resultou no 3º Termo Aditivo, de 29/09/2017, fl. 67.

- Diferentemente das outras situações, não se localizou uma solicitação para o 4º Termo Aditivo, assinado em 01/12/2017, que prorrogou o prazo final de conclusão das obras para 31/03/2018, fl. 69.

- Circular Interna n. 05/18, de 16/03/2018, assinada pela engenheira Cristiane Carezia, solicitou a prorrogação para 30/06/2018, bem como aditamento de valor, fls. 89 a 112. Resultou no 5º Termo Aditivo, de 19/03/2018, fl. 88.

Os termos aditivos foram chamados de “Contratos Públicos Administrativos” e numerados cronologicamente dando seguimento à numeração de outros contratos celebrados pelo município de Campos Novos. Isto é, o contrato original foi chamado de “Contrato Público Administrativo”, tendo recebido o número 171/2016 e os seus 5 termos aditivos chamados de “Contratos Públicos Administrativos” números 225/2016 (1º TA), 127/2017 (2º TA), 283/2017 (23º TA), 323/2017 (4º TA), e 99/2018 (5º TA).

Lembrando que o Contrato 171/2016 foi assinado no dia 23/08/2016, com vigência (prevista na sua Cláusula Sexta) até 31/12/2016, e previsão também da sua “posterior prorrogação para o exercício de 2017.

Já o prazo de execução dos serviços, fixado na mesma Cláusula Sexta, foi de 6 (seis) meses, a partir da data de assinatura da Ordem de Serviço, ocorrida em 30/08/2016. Assim, as obras deveriam estar concluídas no dia 01/03/2017.

Quadro 2 - Aditamentos ao Contrato 171/2016

Aditivo	Data	Objeto	Folha
1º TA Contrato Público Administrativo 225/2016	06/12/2016	Prazo inicial: 01/03/2017 Novo prazo: 30/03/2017	62
2º TA Contrato Público Administrativo 127/2017	22/03/2017	Novo prazo: 30/09/2017	65
3º TA Contrato Público Administrativo 283/2017	29/09/2017	Novo prazo: 30/12/2017	67
4º TA Contrato Público Administrativo 323/2017	01/12/2017	Novo prazo: 31/03/2018	69
5º TA Contrato Público Administrativo 99/2018	19/03/2018	Novo prazo: 30/06/2018 Acréscimo: R\$310.443,79	88

Fonte: Termos Aditivos ao Contrato 171/2016, fls. 62, 65, 67, 69 e 88.

Quanto ao acréscimo de valor, uma parte foi solicitada pela empresa contratada, Forplan Engenharia Ltda., conforme “Requerimento de Revisão / Reajuste de Preço”, assinado por seu Sócio-Proprietário, Sr. João Fernando Fornara, e protocolado no município sob o n. 255, fls. 76 a 82.

Neste requerimento a empresa alega que foram identificados como inexequíveis preços unitários de alguns serviços (propostos por ela mesma em sua proposta original), e apresenta uma nova planilha com os preços unitários já atualizados. Nesta planilha (com o preço de 27 itens atualizados, fls. 77 a 82) o preço global passou de R\$815.000,89 para R\$946.934,49, resultando num **acréscimo de R\$131.933,60**.

Afirma ainda que o orçamento básico da Prefeitura Municipal de Campos Novos estaria muito aquém da realidade local, o que se justificaria pela falta de interessados na Tomada de Preços que originou o contrato em análise.

A engenheira do município, Sra. Cristiane Carezia (que passou a fiscalizar as obras após a saída para tratamento médico da engenheira que elaborou o orçamento e que vinha fiscalizando as obras desde o seu início - Sra. Laídes Dalazen Laidnes), concordou “que em alguns itens os valores unitários estavam inferiores da base orçamentária SINAPI/DEINFRA”, referenciais que teriam se baseado para a elaboração dos orçamentos, conforme “Justificativa Reprogramação 01”, fl. 83.

Além disso, por iniciativa da própria Administração Municipal, foram incluídos serviços novos e outros tiveram suas quantidades alteradas.

Segundo o documento que embasou o aditivo, assinado em 12/03/2018 pelo atual Prefeito, Sr. Alexandre Zancanaro, e pela engenheira civil do município, Sra. Cristiane Carezia, as justificativas para estas alterações de quantidades foram as seguintes, fl. 90:

Estão sendo aditados os itens em que houve divergência nos quantitativos, a reforma das salas destinadas para creche, construção de cisterna, fechamento do terreno com muros de contenção, telas e portões, reforma e lavagem dos beirais, pintura externa (janelas, grades e beirais), tubulações referentes à drenagem pluvial, trocas de telhas danificadas.

Considerando que o valor total aditado foi de R\$310.443,79, e que destes, R\$131.933,60 foram decorrentes da “atualização” dos preços de alguns serviços (conforme planilha da contratada), tem-se que a diferença de R\$178.510,19 corresponde aos serviços novos e aos serviços cujas quantidades foram acrescidas.

Os preços destes serviços foram “atualizados” com o Sinapi e Deinfra, isto é, adotou-se os preços destes referenciais.

Para estes serviços a empresa contratada havia proposto o mesmo preço orçado pelo Município, sendo que o Edital de Tomada de Preços 17/2016, que deu origem ao contrato, limitou os preços máximos unitários aos do seu orçamento: “5.6. As licitantes deverão respeitar o PREÇO MÁXIMO estabelecido para cada item conforme planilha orçamentária;”

E o preço global das obras, orçado pelo Município, foi de R\$816.895,72, que acabaram contratadas por R\$815.000,89, um desconto de apenas 0,23%.

Os serviços cujos preços foram “atualizados” constam no quadro n. 1, item 2.2.1 deste relatório, apresentado anteriormente.

Nenhuma das duas situações que geraram o acréscimo de valor se coadunam com as hipóteses permissivas da Lei 8.666/93. Nem a “atualização” de preços e nem a alteração das quantidades e inclusão de serviços novos.

Os preços considerados inexequíveis já deveriam ter sido impugnados pela empresa durante a fase [Licitação](#). Ao não impugnar o edital, nem avaliar se o objeto como um todo era exequível e economicamente viável, assumiu o risco pelos preços ofertados.

Segundo o Professor Joel de Menezes Niebhur, a admissão de propostas inexequíveis pode ser desastrosa para a Administração, e ao invés de trazer vantagens, impõe à ela prejuízos como obras mal estruturadas, objetos imprestáveis, reparações, manutenções, além de novos, demorados e onerosos processos licitatórios (NIEBUHR, 2005, p. 195).

E quanto aos serviços acrescidos, ainda que necessários, já deveriam ter sido previstos no projeto básico. A sua necessidade não foi decorrente de fatos imprevisíveis, nem de caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, hipóteses em que a alteração seria permitida pela Lei 8.666/93, conforme dispõe a norma do seu art. 65, inciso II, alínea “d”.

Mesmo que tenha havido a troca na gestão municipal, e que as obras tenham sido licitadas com projetos insuficientes na administração anterior, os serviços novos deveriam ter sido contratados por meio de outra licitação.

As obras e serviços somente podem ser licitados quando houver projeto básico aprovado pela autoridade competente, devendo possuir nos termos do inciso IX do art. 6º da Lei 8.666/93.

Diante do exposto, conclui-se que os aditamentos contratuais não são pertinentes.

Os acréscimos de prazo não possuem as justificativas devidas, contrariando a norma do art. 65, *caput* da Lei 8.666/93, e acabaram provocando o retardamento imotivado da execução da obra, o que é vedado pela norma do parágrafo único do art. 8º da Lei 8.666/93. E os acréscimos de valor não se coadunam com as hipóteses permissivas do mesmo dispositivo legal.

Quanto à responsabilidade pelos aditamentos de prazo e retardamento imotivado da execução da obra, os quatro primeiros são de responsabilidade da gestão anterior, e o quinto e último, da atual gestão.

Já o aditamento de valor, uma parte é de responsabilidade da gestão anterior, devido a inconsistências do projeto básico, especificamente pelo orçamento básico com preços inexequíveis, já relatados no item 2.1 e cuja sanção e audiência já foram propostas.

E a parte referente aos acréscimos de serviços, ainda que não previstos no projeto básico, deveriam ser objeto de nova licitação, cabendo, portanto, a responsabilização da atual gestão, que celebrou o aditivo ao contrato.

2.3.2. Critérios do Achado

Lei 8.666/93, art. 6º, inciso IX; art. 7º, § 2º, I; art. 65; art. 66; e art. 8º, parágrafo único.

2.3.3. Evidências do Achado

Termos Aditivos, chamados de “Contratos Público Administrativos”, números 225/2016 (1º TA), 127/2017 (2º TA), 283/2017 (23º TA), 323/2017 (4º TA), e 99/2018 (5º TA), bem como seus documentos anexos, fls. 62 a 112.

2.3.4. Causas do Achado

Não identificadas.

2.3.5. Efeitos e consequências do Achado

Atraso e transtorno na entrega das obras, com prejuízo à comunidade universitária que necessita daquela edificação.

2.3.6. Conclusões e proposta de encaminhamento do Achado

Considerando que os aditamentos contratuais contrariam normas da Lei 8.666/93, deve o Tribunal de Contas realizar a audiência dos responsáveis para que apresentem alegações de defesa, sob pena de aplicação da multa prevista no art. 70, II da Lei Complementar 202/2000.

2.3.7. Responsabilização

Responsável 1: Sr. Nelson Cruz, CPF 445.587.329-53, Prefeito Municipal de Campos Novos entre 01/01/2013 e 31/12/2016, e agente público que assinou os quatro primeiros termos aditivos ao Contrato 171/2016.

Conduta: 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.

Nexo de Causalidade: A assinatura dos termos aditivos de prazo sem as devidas justificativas caracterizou o retardamento injustificados das obras, com prejuízo aos alunos, professores e servidores que dependem da escola.

Culpabilidade: O Sr. Nelson Cruz é imputável (era capaz de compreender e se autodeterminar frente ao fato); possuía consciência potencial da ilicitude; e era exigível conduta diversa da que adotou. Deveria justificar os aditivos de prazo celebrados, bem como, analisar previamente a viabilidade dos preços contratados, e atualizar os projetos de acordo com as necessidades do local e da escola, antes do lançamento da licitação e contratação das obras.

Responsável 2: Sr. Silvio Alexandre Zancanaro, CPF 871.581.759-87, atual Prefeito Municipal de Campos Novos e agente público que assinou o quinto termo aditivo (chamado de Contrato Administrativo n. 99/2018) ao Contrato 171/2016

Conduta: Assinar o quinto termo aditivo ao Contrato 171/2016, de prazo e valor, sendo o acréscimo de prazo sem as devidas justificativas, e o acréscimo de valor fora das hipóteses permitidas pela Lei 8.666/93.

Nexo de Causalidade: A assinatura do termo aditivo de prazo e de valor contrariando normas da Lei 8.666/93 provocou transtornos e o atraso injustificado da obra, com prejuízo aos alunos, professores e servidores que dependem da obra.

Culpabilidade: O Sr. Silvio Alexandre Zancanor é imputável (era capaz de compreender e se autodeterminar frente ao fato); possuía consciência potencial da ilicitude; e era exigível conduta diversa da que adotou. Deveria justificar os aditivos de prazo celebrados, bem como, realizar nova licitação para o acréscimo dos serviços incluídos.

3. PROCEDIMENTOS REALIZADOS QUE NÃO RESULTARAM EM ACHADOS

Quanto à conformidade das medições e pagamentos com os serviços efetivamente executados, questão de auditoria n. 1, até a data da inspeção *in loco* (08/05/2018), foram realizadas seis medições, totalizando R\$967.971,84, que correspondem a 119% do valor original e 86% valor original com o aditivo.

O valor aditado foi de R\$310.443,79 e o valor original do contrato, que era de R\$815.000,89 passou para R\$1.125.444,68, o que representa um acréscimo de 38%. Os serviços objeto do 5º Termo Aditivo (Contrato Administrativo 99/2018) entraram nas medições a partir da 5ª medição.

Quadro 1 – Medições dos serviços

Medição	Período		Valor Medido (R\$)	Acumulado (R\$)	Evolução* (%)	
	Início	Fim			No Período	Acumulado
1ª	30/08/16	24/02/16	101.035,37	101.035,37	12,40	12,40
2ª	24/02/17	17/04/17	97.468,39	198.503,76	11,96	24,36
3ª	17/04/17	21/09/17	253.462,05	451.965,79	31,10	55,46
4ª	21/09/17	12/12/17	65.887,56	517.853,35	8,08	63,54
5ª	12/12/17	16/02/18	200.471,55	718.324,90	24,60	88,14
6ª	16/02/18	23/03/18	249.646,96	967.971,84	30,63	118,77

*Evolução em relação ao preço original, sem o aditivo: R\$815.000,89

Fonte: Medições dos serviços, fls. 113 a 235.

Estavam totalmente executados, medidos e pagos: os serviços iniciais, estruturas de concreto armado, paredes e complementos, revestimentos, cobertura e forro, pisos e pavimentações, esquadrias ferragens e serralheria.

Os serviços de instalações medidos correspondiam a 95% do seu total, e os serviços de pintura 56%.

Já os serviços referentes à reforma de salas para a creche, aos muros de contenção e à cisterna, incluídos por meio do termo aditivo, não apresentavam nada medido até o momento. Porém, já havia uma boa parte executada, ainda não medida, visto que a sexta medição compreendeu o período de 16/02/2018 a 23/03/2018, e a inspeção *in loco* foi realizada no dia 08/05/2018, mais de um mês após a última medição.

Ainda que o projeto arquitetônico não possuísse o seu respectivo memorial descritivo, com o detalhamento dos serviços a serem executados, dentro do que foi possível observar, os serviços medidos correspondiam ao efetivamente executado.

As fotos a seguir ilustram a situação encontrada:



FOTO 3 – Entrada da escola. Área objeto da reforma. Pintura externa ainda a ser executada.



FOTO 4 – Vista da fachada frontal, parte objeto da reforma.



FOTO 5 – Vista lateral da escola. O bloco da esquerda e pavimento inferior do bloco da direita já existiam. À direita, em destaque, a parte nova da obra, a ampliação.



FOTO 6 – Vista dos fundos da escola. Obras novas de ampliação.



FOTO 7 – Vista dos fundos da escola. Parte ampliada.



FOTO 8 – Vista dos fundos da escola. Parte ampliada.



FOTO 9 – Corredor da parte ampliada.



FOTO 10 – Auditório na parte ampliada.



FOTO 11 – Os serviços de pintura são de baixa qualidade.



FOTO 12 – Sala de aula nova, do oitavo ano.



FOTO 13 – Sala de aula nova, do oitavo ano.



FOTO 14 – Hidrante na parte nova.



FOTO 15 – Sala de aula nova.



FOTO 16 – Banheiro feminino novo.



FOTO 17 – Banheiro masculino novo, na parte da ampliação.



FOTO 18 – Banheiro feminino novo, para deficientes.



FOTO 19 – Recreação reformada. Foi demolida uma cozinha que existia no local. Piso cerâmico novo, pastilhas na parede e pintura. Forro antigo foi substituído por forro de PVC.



FOTO 20 – Detalhe do sistema hidráulico preventivo de incêndio. Pastilhas até 80cm nas paredes.



FOTO 21 – Entrada da sala no pavimento inferior que já existia. Já está sendo utilizada como depósito de materiais esportivos e sala de música.



FOTO 22 – Sala do pavimento inferior. Pintura acrílica nova nas paredes.



FOTO 23 – Cozinha nova, parte ampliada.



FOTO 24 – Despensa nova.



FOTO 25 – Secretaria reformada. Nesta parte administrativa da escola foi retirado os tacos de madeira, e forro que existia. Foram executados o piso cerâmico, e o forro em PVC. As paredes receberam pintura acrílica.

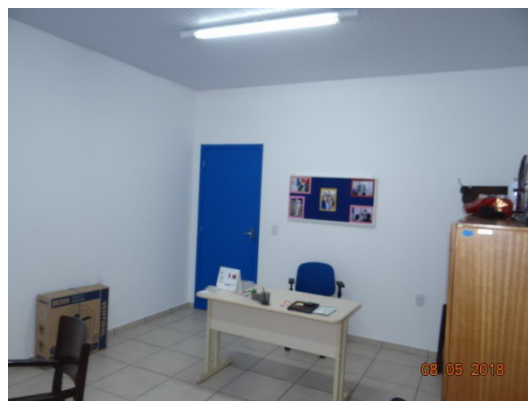


FOTO 26 – Direção, reformada. O piso de taco foi substituído por piso cerâmico, as paredes foram pintadas e o forro foi substituído por PVC.



FOTO 27 – Auxiliar de Direção, reformada. Piso cerâmico, forro em PVC e pintura acrílica.



FOTO 28 – Depósito reformado. Piso cerâmico, forro em PVC e pintura acrílica.

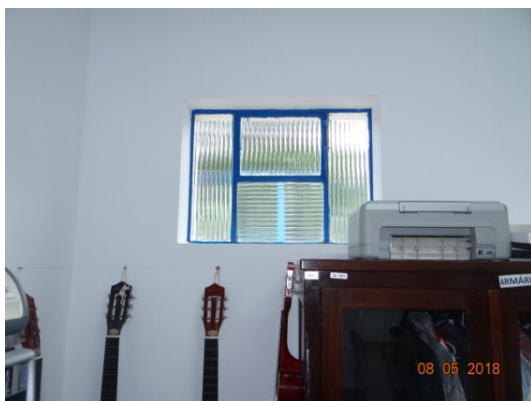


FOTO 29 – As esquadrias também foram pintadas.



FOTO 30 – O serviço de pintura das esquadrias é de baixa qualidade.



FOTO 31 – Banheiro dos funcionários novo, dentro da parte antiga da escola, com acesso pela área de recreação. Piso cerâmico e azulejo nas paredes. Louças e acessórios novos.



FOTO 32 – Rampa nova executada em direção às salas de aula destinadas à creche. As paredes da circulação foram pintadas e receberam corrimão e pastilhas até 80cm de altura. As luminárias também são novas.



FOTO 33 – Aplicação de rejunte nas pastilhas das paredes do corredor das salas de aula destinadas à creche.



FOTO 34 – As quatro salas de aula destinadas à creche tiveram as paredes pintadas e foram trocadas as portas, parte elétrica e luminárias. O forro e o piso foram mantidos, com exceção de uma sala, que teve uma parte do piso substituída também.



FOTO 35 – Outra sala da creche também já em funcionamento.



FOTO 36 – Creche já em funcionamento.



FOTO 37 – Muro de contenção concluído. Colocação de tela. Ambos os serviços objeto do termo aditivo.



FOTO 38 – Estrutura de concreto e fechamento do terreno com telas, objeto do aditivo de valor.



FOTO 39 – Área destinada ao estacionamento.



FOTO 40 – Acesso novo para o ginásio de esportes existente.



FOTO 41 – Acesso para o ginásio existente.



FOTO 42 – Acesso novo para o ginásio de esportes existente.

Com relação à conformidade das obras e serviços executados com os projetos e memoriais descritivos, questão de auditoria n. 2, ressaltando-se as inconsistências nos projetos, já mencionadas no item 2.1 deste relatório, dentro do que foi possível observar, as obras estavam de acordo com as informações disponíveis.

4. CONCLUSÃO

Resumidamente, têm-se as seguintes respostas às questões de auditoria:

1 – A obra foi executada em conformidade com os projetos e memoriais descritivos existentes?

Sim, dentro do que foi possível observar, ressalvando-se as inconsistências nos projetos, as obras foram executadas em conformidade com as informações disponíveis.

2 – A obra foi medida e paga em conformidade com os serviços efetivamente executados?

Sim.

4 – Os preços dos itens contratados estão de acordo com os preços de mercado?

Não, verificaram-se serviços contratados com preços muito abaixo dos referenciais do Deinfra e Sinapi, que resultaram num aditamento contratual de valor.

5 – Os aditivos celebrados são pertinentes, no tocante a serviços e preços praticados?

Não. Os aditamentos de prazo não foram justificados, e o aditamento de valor não se coaduna com as hipóteses permissivas da Lei 8.666/93.

No mais, considerando a auditoria realizada nas obras de ampliação e reforma da EMEF André Rebouças, contratadas pelo Município de Campos Novos, Contrato 171/2016, com inspeção *in loco* no dia 08/05/2018.

Considerando que, mesmo em relação às questões de auditoria, não se trata de uma análise exaustiva.

Considerando que outros pontos da referida obra, que não fazem parte das questões de auditoria, não foram analisados.

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:

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.

É o Relatório.

Diretoria de Controle de Licitações e Contratações, em 05 de fevereiro de 2019.

GUSTAVO SIMON WESTPHAL
Auditor Fiscal de Controle Externo

De acordo:

RENATA LIGOCKI PEDRO
Chefe de Divisão

ROGÉRIO LOCH
Coordenador

FLÁVIA LETÍCIA FERNANDES BAESSO MARTINS
Diretora