



PROCESSO : 18.714-3/2016
ASSUNTO : AUDITORIA DE CONFORMIDADE
UNIDADE : SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE CUIABÁ
RESPONSÁVEIS : WERLEY SILVA PERES E OUTROS
RELATOR : CONSELHEIRO INTERINO JOÃO BATISTA DE CAMARGO JÚNIOR

PARECER Nº 1.063/2017

EMENTA: AUDITORIA DE CONFORMIDADE. SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE CUIABÁ. OBRA DE CONSTRUÇÃO DO NOVO PRONTO SOCORRO MUNICIPAL DE CUIABÁ. INEXIGIBILIDADE Nº 22/2014 E CONTRATO Nº 10.608/2014. CONCORRÊNCIA PÚBLICA Nº 026/2014 E CONTRATO Nº 370/2015. IRREGULARIDADES NO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. INEXIGIBILIDADE INCABÍVEL. CLÁUSULAS RESTRITIVAS. AUSÊNCIA DE COMPOSIÇÃO DE CUSTO UNITÁRIO. IRREGULARIDADES NA EXECUÇÃO DO CONTRATO. ALTERAÇÕES NO PROJETO. SUPERFATURAMENTO NO ADITIVO. SERVIÇOS SEM PREVISÃO CONTRATUAL. SOBREPREÇO POR EXCESSO DE QUANTITATIVO. MANIFESTAÇÃO PELO CONHECIMENTO. APLICAÇÃO DE MULTAS. DETERMINAÇÕES. ENCAMINHAMENTO DE CÓPIA AO PREFEITO MUNICIPAL DE CUIABÁ PARA CONHECIMENTO E PROVIDÊNCIAS CABÍVEIS.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de **auditoria de conformidade**, realizada pela Secretaria de Controle Externo de Obras e Serviços de Engenharia, com o objetivo de **fiscalizar as obras de construção do novo Pronto Socorro Municipal de Cuiabá – MT**, no âmbito das Secretarias Municipais de Saúde e de Gestão de Cuiabá, no



valor total de **R\$ 78.913.046,50 (setenta e oito milhões, novecentos e treze mil, quarenta e seis reais e cinquenta centavos)**.

2. A presente auditoria teve como objeto a verificação da conformidade e da economicidade da contratação relativa à obra de construção do novo Pronto Socorro Municipal de Cuiabá, analisando questões relativas ao projeto, à licitação, ao orçamento e aos valores executados.

3. Diante dos critérios de relevância, materialidade, risco e oportunidade, foram analisados os seguintes projetos relativos ao Novo Pronto Socorro de Cuiabá:

a) Inexigibilidade de Licitação nº 22/2014 e Contrato nº 10.608/2014, com a empresa Globo Engenharia & Arquitetura Soluções Integradas, para prestação de serviços de arquitetura e engenharia para adequação do Projeto do Hospital Mestre Vitalino Pereira dos Santos, em Caruaru/PE ao perfil do Novo Hospital e Pronto Socorro de Cuiabá-MT, no valor de R\$ 750.000,00 (setecentos e cinquenta mil reais);

b) Concorrência Pública nº 026/2014 e Contrato nº 370/2015, com o Consórcio CL Cuiabá, para contratação de empresa especializada em Serviços de Engenharia para Construção do Novo Pronto Socorro Municipal de Cuiabá, no valor inicial de R\$ 76.969.215,18 (setenta e seis milhões, novecentos e sessenta e nove mil, duzentos e quinze reais).

4. Após a conclusão dos trabalhos, a Secex de Obras e Serviços de Engenharia apresentou, em caráter preliminar, relatório técnico sugerindo a citação dos responsáveis para manifestação acerca dos achados de auditoria e adoção de medida cautelar visando determinar à Secretaria Municipal de Saúde que se abstenha de realizar medições enquanto não promover a consolidação da planilha



orçamentária do 2º termo aditivo com a planilha orçamentária original, de modo que as futuras medições sejam elaboradas em uma única planilha.

5. Em atendimento aos postulados constitucionais da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal, os responsáveis foram citados e apresentaram justificativas conforme documentos apresentados:

Responsáveis	Resposta
Werley Silva Peres (ex-Sec. Municipal de Saúde)	Documento Externo nº 200626/2016.
Francisco Serafim de Barros (ex-Sec. Municipal de Planejamento e Finanças)	Documento Externo nº 222254/2016.
Eroaldo de Oliveira (Sec. Adj. De Gestão da Sec. Municipal de Saúde)	Documento Externo nº 210252/2016).
Lauro Boa Sorte Carneiro (Diretor de Projetos e Obras da Sec. Municipal de Saúde)	Documento Externo nº 209954/2016.
Evandro Marcus Paiva Machado (Procurador-chefe da Procuradoria de Contratos e Patrimônio)	Documento Externo nº 186492/2016.
Magda Rossi Ribeiro (Presidente da Comissão Permanente de Licitação)	Documento Externo nº 210013/2016, 210252/2016 e 222254/2016
José Dias de Oliveira (Diretor Especial de licitações e Contratos)	Documento Externo nº 210013/2016.
Juvenil Ribeiro Taques Filho (fiscal do contrato)	Documento Externo nº 222254/2016.
Ary Soares de Souza Júnior (Sec. Municipal de Saúde)	-----
Carlos Roberto Arruda Montenegro (fiscal do contrato)	Documento Externo nº 222254/2016.
Marcos Antônio de Souza (fiscal do contrato)	Documento Externo nº 222254/2016.
José Luiz Castro Rangel (fiscal do contrato)	Documento Externo nº 222254/2016.
Jorge Pires de Miranda/Luiz Lotufo Júnior (representantes do Consórcio CL Cuiabá)	Documento Externo nº 222254/2016).
João Batista Pereira da Silva (Sec. Estadual de Saúde)	---
Mauro Mendes Ferreira (Prefeito Municipal de Cuiabá)	---

6. Encaminhados os autos à Secex competente, esta apresentou relatório técnico conclusivo, em que concluiu pelas seguintes propostas de encaminhamento:



a) **aplicação de multa** aos responsáveis abaixo listados em vista da confirmação dos seguintes achados apontados no relatório preliminar:

RESPONSÁVEL	ACHADO DE AUDITORIA Nº	RESUMO DO ACHADO DE AUDITORIA
Werley Silva Peres	Achado nº 1	Contratação de projeto mediante inexigibilidade incabível-GB02.
	Achado nº 2	Edital de licitação com cláusulas restritivas ao caráter competitivo do certame – GB17.
	Achado nº 8	Ocorrência de sobrepreço por excesso de quantitativos nas etapas Fundações e Estruturas-GB11
Francisco Serafim de Bajros	Achado nº 1	Contratação de projeto mediante inexigibilidade incabível-GB02.
Eroaldo de Oliveira	Achado nº 2	Edital de licitação com cláusulas restritivas ao caráter competitivo do certame – GB17.
	Achado nº 8	Ocorrência de sobrepreço por excesso de quantitativos nas etapas Fundações e Estruturas-GB11.
Lauro Boa Sorte Carneiro	Achado nº 2	Edital de licitação com cláusulas restritivas ao caráter competitivo do certame – GB17.
	Achado nº 8	Ocorrência de sobrepreço por excesso de quantitativos nas etapas Fundações e Estruturas-GB11.

Evandro Marcus Paiva Machado	Achado nº 2	Edital de licitação com cláusulas restritivas ao caráter competitivo do certame – GB17.
Magda Rossi Ribeiro	Achado nº 2	Edital de licitação com cláusulas restritivas ao caráter competitivo do certame – GB17.
José Dias de Oliveira	Achado nº 2	Edital de licitação com cláusulas restritivas ao caráter competitivo do certame – GB17.
Juvenil Ribeiro Taques Filho	Achado nº 3	Preços dos serviços da Etapa 9 da planilha orçamentária sintética desprovidos das respectivas composições de custos unitários – GB09.
	Achado nº 6	Ocorrência de superfaturamento no segundo aditivo do contrato de obras – JB03.
	Achado nº 7	Execução de serviços sem previsão contratual – HB99.
Ary Soares de Souza Júnior	Achado nº 4	Alteração do projeto de Fundações sem avaliação técnica pela projetista Globo Engenharia Ltda – HB99.
	Achado nº 5	Alteração do projeto de Fundações pelo próprio contratado para executar a obra – HB06.



Carlos Roberto Arruda Montenegro	Achado nº 6	Ocorrência de superfaturamento no segundo aditivo do contrato de obras – JB03.
	Achado nº 7	Execução de serviços sem previsão contratual – HB99.
Marcos Antônio de Souza	Achado nº 6	Ocorrência de superfaturamento no segundo aditivo do contrato de obras – JB03.
	Achado nº 7	Execução de serviços sem previsão contratual – HB99.
José Luiz Castro Rangel	Achado nº 6	Ocorrência de superfaturamento no segundo aditivo do contrato de obras – JB03.
	Achado nº 7	Execução de serviços sem previsão contratual – HB99.

b) **seja determinada a restituição** do valor total de R\$ 60.243,42, decorrente de pagamento de medição indevida de R\$ 1.087.205,52 pela fiscalização à contratada, solidariamente por Carlos Roberto Arruda Montenegro, Juvenil Ribeiro Taques Filho, Marcos Antônio de Souza, José Luiz Castro Rangel e pela empresa Consórcio CL Cuiabá, corrigindo monetariamente suas parcelas a partir das seguintes datas-base:

DESCRIÇÃO	JUROS SELIC (R\$)	Data-base
Pagamento de antecipação indevida na 1ª medição do 2º Termo Aditivo	24.247,17	20.04.2016
Restituição de parte do adiantamento na 2ª medição do 2º Termo Aditivo	22.101,54	20.05.2016
Restituição de parte do adiantamento na 3ª medição do 2º Termo Aditivo	13.894,71	19.07.2016
Restituição de parte do adiantamento na 5ª medição do 2º Termo Aditivo		---
	60.243,42	---

c) **Determinar** à Secretaria Municipal de Saúde do Município de Cuiabá-SMS que se abstenha de realizar medições enquanto não promover a consolidação da planilha orçamentária do 2º termo aditivo com a planilha orçamentária original, de modo que as futuras medições sejam elaboradas em uma única planilha.

7. Vieram os autos para análise e parecer.
8. É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

9. Dentre as competências atribuídas ao Tribunal de Contas de Mato Grosso, estatuídas no artigo 1º da Lei Complementar nº 269/2007, consta a de



fiscalizar a legalidade, legitimidade, eficiência e economicidade de atos administrativos em geral, bem como o cumprimento das normas relativas à gestão fiscal, com vistas a assegurar a eficácia do controle externo e instruir o julgamento das contas a cargo do Tribunal.

10. Com fulcro na Resolução Normativa nº 13/2016, a auditoria de conformidade tem por objetivo o exame da legalidade e da legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos à jurisdição do TCE-MT, quanto ao aspecto contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial.

11. Ao considerar o disposto na Resolução Normativa nº 15/2016-TCE/MT, o Secretário da Secex de Obras e Serviços de Engenharia expediu a Ordem de Serviço nº 30/2016, com a finalidade de “realizar o planejamento de auditoria, identificar o universo amostral e selecionar a amostra com base em relevância, materialidade, risco e oportunidade, conforme diretrizes desta Corte de Contas”, no âmbito da Secretaria Municipal de Saúde e na Secretaria Municipal de Gestão, ambas de Cuiabá-MT.

12. Conforme exposto pela Secex, estima-se que: a melhoria nos procedimentos adotados pela Administração, a possível correção dos procedimentos irregulares e a eventual restituição aos cofres públicos dos valores pagos ou recebidos indevidamente, sejam os benefícios esperados com a presente fiscalização.

13. No caso em tela, auditoria de conformidade foi realizada por equipe designada com atribuição específica de fiscalizar a conformidade e a economicidade da contratação relativa à obra de construção do novo Pronto Socorro Municipal de Cuiabá, analisando questões relativas ao projeto, à licitação, ao orçamento e aos valores executados, sendo que o volume de recursos fiscalizados perfaz o montante de R\$ 78.913.046,50, correspondente ao valor inicial do Contrato nº 370/2015-SMS acrescido do 2º Termo Aditivo.



14. Conforme explicitou a equipe auditora, em razão das limitações da auditoria, não foram auditadas as etapas que ficaram fora da curva ABC ou que não estavam na fase de execução durante a fiscalização.

15. Diante dos critérios de relevância, materialidade, risco e oportunidade, foram analisados os seguintes projetos relativos ao novo Pronto Socorro Municipal de Cuiabá:

a) Inexigibilidade de licitação nº 22/2014 e Contrato nº 10.608/2014, com a empresa Globo Engenharia & Arquitetura Soluções Integradas, para prestação de serviços de arquitetura e engenharia para adequação do Projeto do Hospital Mestre Vitalino Pereira dos Santos, em Caruaru/PE, para o perfil do Novo Hospital e Pronto Socorro de Cuiabá-MT, no valor de R\$ 750.000,00 (setecentos e cinquenta mil reais).

b) Concorrência Pública nº 026/2014 e Contrato nº 370/2015, com o Consórcio CL Cuiabá, para contratação de empresa especializada em Serviços de Engenharia para Construção do Novo Pronto Socorro Municipal de Cuiabá, no valor inicial de R\$ 76.969.215,18 (setenta e seis milhões, novecentos e sessenta e nove mil, duzentos e quinze reais).

16. Nesta manifestação ministerial as irregularidades apontadas serão divididas em: **I) irregularidade relativa ao procedimento licitatório (GB02, GB17, GB09 e GB11)** e **II) irregularidades relativas à execução dos contratos (HB99, HB06 e HB99)**, as quais serão analisadas conjuntamente, conforme defesas apresentadas.



**GB 02. Licitação_Grave_02. Realização de despesas com justificativas de dispensa ou inexigibilidade de licitação sem amparo na legislação (artigos 24 e 25 da Lei 8.666/1993)
Contratação de projeto mediante inexigibilidade incabível. (Achado 1)**

17. Denota-se que a **inexigibilidade nº 22/2014** tinha como objeto a prestação de serviços de arquitetura e engenharia para **adequação do projeto do Hospital Mestre Vitalino Pereira dos Santos – Caruaru/PE para o perfil do novo Pronto Socorro de Cuiabá-MT**, da qual resultou o **contrato nº 10.608/2014**, no valor de **R\$ 750.000,00 (setecentos e cinquenta mil reais)**, com a empresa **Globo Engenharia Ltda.**

18. De acordo com a equipe de auditoria, a presente irregularidade refere-se à contratação da empresa Globo Engenharia Ltda mediante inexigibilidade de licitação (artigo 25, inciso II, da lei 8.666/93) sem que o objeto tenha natureza singular, de responsabilidade do **Sr. Werley Silva Peres**, Secretário Municipal de Saúde de Cuiabá e do **Sr. Francisco Serafim de Barros**, Secretário Municipal de Planejamento e Finanças.

19. Contestando as afirmações realizadas pela SECEX, a **defesa do Sr. Werley Silva Peres**, Secretário Municipal de Saúde, alega que é possível a opção pela inexigibilidade de licitação quando o serviço é realizado por empresa que tenha notório conhecimento sobre o objeto a ser contratado.

20. Destacou que outros fatores levaram os gestores municipais a optarem pela contratação da empresa Globo Engenharia Ltda, especialmente o custo para elaboração do projeto de um hospital do porte do novo Pronto Socorro de Cuiabá, que poderia variar entre 2% e 15 % a depender do tipo de obra e serviço.

21. Em seu cálculo, a concepção dos projetos de uma obra como a do novo Pronto Socorro de Cuiabá poderia iniciar em, aproximadamente, R\$ 1.600.000,00 (um milhão e seiscentos mil reais) e superar a casa dos R\$



12.000.000,00 (doze milhões de reais), se a complexidade do hospital fosse levada em consideração para a majoração deste percentual.

22. Partindo desse entendimento, optou por receber a título gratuito os projetos do Estado de Pernambuco, arcando somente com os serviços de adaptação, o qual também ficou a cargo da empresa Globo Engenharia, eis que a defesa afirma ser a única detentora de conhecimento singular e notório para realizar o trabalho.

23. Argumenta, ainda, que as adequações realizadas pela empresa idealizadora do projeto visaram evitar a ocorrência de inconsistências, que poderiam encarecer a obra ou atrasar sua conclusão.

24. Por fim, afirma que a opção pela inexigibilidade de licitação, só foi adotada após parecer da Procuradoria-Geral do Município, que opinou favoravelmente à realização do procedimento.

25. Em **relatório de defesa**, a equipe de auditoria posicionou-se pela manutenção da irregularidade, asseverando que a realização de inexigibilidade com base no preço e na expertise do contratado não se enquadra entre os critérios exigidos no art. 25, II, da Lei 8.666/93, e que embora exija notória especialização do profissional não é de natureza singular, pois muitos hospitais desse porte e complexidade têm sido projetados neste país e por diversas empresas, fato que por si só descaracteriza a inexigibilidade.

26. Finaliza muito bem argumentando que se perdeu a eventual economia da contratação direta diante da ocorrência de aditivos contratuais na obra, como no caso da alteração do projeto de fundações sem a avaliação técnica da empresa projetista (achados 3, 4, 5 e 8 do relatório preliminar).

27. Por sua vez, a **defesa do Sr. Francisco Serafim de Barros**, Secretário Municipal de Planejamento e Finanças, além de trazer diversos conceitos doutrinários sobre a singularidade para fins de inviabilidade de competição, aduz que sua decisão se pautou no Parecer Jurídico 012/PCP/PGM/2014 (processo de



inexigibilidade nº 022/2014), da Procuradoria-Geral do Município, elaborado por órgão reconhecidamente técnico na área jurídica e imprescindível à legalidade dos atos, no qual “reconheceu tratar-se de empresa conceituada de engenharia e arquitetura que atua na elaboração de projetos hospitalares destinados a atender as necessidades do poder público com comprovada eficiência técnica”.

28. Outro argumento ao qual se funda a defesa, refere-se à notória experiência da empresa neste serviço, tendo inclusive realizado adequação sobre o mesmo projeto para a construção de uma unidade hospitalar em Caruaru-PE, cobrando R\$ 1.073.847,00 (um milhão, setenta e três mil, oitocentos e quarenta e sete reais), enquanto no Pronto Socorro Municipal de Cuiabá o contrato nº 10608/2014 foi celebrado no valor de R\$ 750.000,00 (setecentos e cinquenta mil reais), consolidando a economicidade da licitação.

29. Como bem asseverou a **SECEX** diante da defesa apresentada, outras empresas também possuem notória especialização e são aptas a realizarem esse tipo de serviço, fato este que afasta a incidência do art. 25, II, da Lei nº 8.666/93.

30. Afirma ainda, que não subsiste a alegada economia da contratação direta, eis que a obrigatoriedade em instaurar procedimento licitatório advém da lei, e a economia deve ser aferida tanto no valor, como na qualidade ao término da execução da obra, que, conforme verificou-se nos achados 3, 4, 5 e 8 do relatório preliminar, perdeu-se a eventual economia da contratação direta diante da ocorrência de aditivos contratuais na obra.

31. Em que pese a defesa dos responsáveis e a análise da Secex terem sido realizadas de forma individualizada a cada responsável, observa-se que o cerne das justificativas apresentadas pelos responsáveis reside nos mesmos argumentos, de forma que serão tratadas conjuntamente pelo Ministério Público de Contas.



32. Não acolhendo neste ponto as considerações da defesa, **o Ministério Público de Contas entende que a irregularidade não deve ser sanada**, em consonância com o entendimento exposto pela equipe de auditoria, tendo em vista que o não enquadramento do contrato nº 10.608/2014 à hipótese do art. 25, II, da Lei nº 8.666/93 atenta contra a busca da proposta mais vantajosa, contida no art. 3º da Lei nº 8.666/93, bem como aos princípios da competitividade e da impessoalidade.

33. De início é importante verificar que o ponto central das defesas apresentadas para justificar a contratação da empresa Globo Engenharia Ltda., por inexigibilidade de licitação, reside no notório conhecimento da empresa no objeto contratado e na economicidade que a adaptação geraria à Administração.

34. Denota-se que a singularidade amparada pelo art. 25, II, da Lei nº 8.666/93, apta a afastar a disputa entre possíveis interessados na execução do objeto, é aquela que envolve certo grau de complexidade para sua execução, exigindo do autor capacitação diferenciada dos demais profissionais disponíveis no mercado, e que não poderia ser atendida de forma satisfatória por outro profissional especializado.

35. Entretanto, observa-se no caso em questão, que a singularidade alegada pela defesa para justificar a inexigibilidade nº 22/2014 não reside na capacitação diferenciada dos demais profissionais existentes no mercado em elaborar o projeto de engenharia para construção do hospital de Cuiabá, e sim na capacidade da empresa que elaborou o projeto do Hospital Mestre Vitalino Pereira dos Santos - Caruaru/PE em adaptá-lo para o perfil do novo Pronto Socorro de Cuiabá-MT, visto ser a detentora do projeto original e da expertise necessária para proporcionar economicidade e evitar possíveis inconsistências que o contrato poderia proporcionar à Administração.



Ao mesmo tempo em que se reconhece o porte do Hospital Mestre Vitalino Pereira do Santos frente ao atendimento das demandas na saúde pública de Caruaru/PE, é necessário reconhecer que ao se tratar de estrutura hospitalar, outros grandes hospitais existentes no país possuem projetos que talvez se adequariam de igual forma às necessidades de Cuiabá, e porque não, a um custo menor do que o ofertado pela empresa Globo Engenharia Ltda.

Diante de tais considerações, indaga-se sobre a real necessidade de se adaptar o projeto elaborado pela empresa Globo Engenharia Ltda em detrimento a outros inúmeros projetos hospitalares existentes no país, sem que aquele possuísse características específicas que, de fato, o tornaria único para atender as necessidades desta Capital.

Conforme pode-se extrair das defesas apresentadas, não há relato de qualquer especificidade que torne o projeto ímpar no conceito de unidade hospitalar, seja pelo seu nível de complexidade, quantidade de seus leitos, ou até mesmo pela estruturação de uma ala hospitalar específica para atendimento especial.

No caso em comento, além da singularidade do projeto, a economicidade alegada para a contratação é colocada em questão, ao considerar a quantidade de alterações que vem sofrendo o projeto do novo Pronto Socorro de Cuiabá. Isso porque até a data do relatório preliminar de auditoria (30/09/2016), dois termos aditivos foram celebrados, o que elevou o valor do contrato de R\$ 76.969.215,18 para R\$ 78.913.046,50. Contudo, até data da manifestação ministerial, foram celebrados o 3º aditivo no valor de R\$ 1.630.695,18 e o 4º aditivo no valor de R\$ 4.012.012,32, elevando o valor do contrato de R\$ 78.913.046,50 para R\$ 84.555.754,00.

De outro norte, para a alegada economicidade não haveria qualquer impedimento da gestão em promover pesquisa de preço com outras empresas que também elaboram unidades hospitalares pelo país, de modo a demonstrar que a



adaptação promovida no projeto do Hospital de Pernambuco seria a de menor custo para a Administração.

Em verdade, os fatos apresentados nesta auditoria fortalecem a presunção de que a economia auferida pela Administração na contratação do projeto do novo Pronto Socorro de Cuiabá está diretamente ligada as graves inconsistências apresentadas no momento da execução da obra, que, inquestionavelmente, tem encarecido seu valor. Não há como negar que o barato tem saído caro para Administração municipal, que vem dispendo de seguidos aditivos contratuais para adequar o projeto elaborado e adaptado pela empresa Globo Engenharia Ltda à realidade que dispõe o município de Cuiabá.

A conclusão imediata é uma só: o projeto do Hospital Mestre Vitalino Pereira dos Santos – Caruaru/PE elaborado pela empresa Globo Engenharia Ltda não possui a singularidade necessária para afastar o procedimento licitatório, bem como não tem demonstrado a economicidade alegada para sua contratação.

36. Neste contexto, tal hipótese além de não encontrar amparo na legislação, não se revelou vantajosa à Administração, conforme buscou argumentar a defesa, uma vez que a economicidade em adaptar um projeto e a redução das inconsistências que encareceriam e atrasariam a obra, não restaram demonstradas.

37. Ressalta-se que a discussão em questão não entrará na esfera de discricionariedade do gestor em escolher a forma de contratar¹, mas, para qualquer opção é dever do gestor observar a estrita legalidade, bem como estar devidamente justificada em elementos técnicos e jurídicos capazes de justificar sua escolha.

38. Como corolário a ser seguido pela Administração, a seleção da proposta mais vantajosa nem sempre buscará aquela mais econômica, mas necessariamente aquela mais apta a executá-la, de forma a satisfazer o interesse público primário. Assim, a vantajosidade compreende um conjunto de elementos que traduzem-se na avaliação do custo-benefício de cada proposta, e não apenas

¹ Art. 2º. São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.



no seu valor monetário. Neste termos é o entendimento doutrinário de Marçal Justen Filho (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 11ª Ed. pg. 45/46):

A licitação busca selecionar o contratante que apresente as melhores condições para atender a reclamo do interesse coletivo, tendo em vista todas as circunstâncias previsíveis (preço, capacidade técnica, qualidade, etc.)

(...) O ideal vislumbrado pelo legislador é, por via da licitação, conduzir a Administração a realizar o melhor contrato possível: obter a melhor qualidade [que envolve a escolha da contratada], pagando o menor preço possível.

39. Seguindo essa diretriz, é certo que a opção da Administração em adaptar um projeto para ser executado em outra localidade, que a princípio se mostraria mais econômico, nem sempre se apresentará como a opção mais acertada. Isso porque quando não consideradas todas as particularidades do local, tais como tipo de solo, topografia do terreno ou variações ambientais, o surgimento de graves ilegalidades constituirão falhas de fundamental importância a recair diretamente sobre a perfeita execução da obra, bem como sobre o valor a ser pago pela Administração.

40. Tal conclusão é amparada nos argumentos apresentados pela defesa do Sr. Eraldo de Oliveira (Malote Digital nº 210252/2016), ao justificar irregularidade que decorreu de falhas no projeto elaborado pela empresa Globo Engenharia Ltda, afirmando que foram necessárias alterações na execução da obra, conforme segue:

por certo que durante a execução da obra (terraplanagem, fundação, etc), novos fatos e situações surgem no preparo do terreno: encontrar um chão sólido, chuvas, tipo de terra e solo, etc., onde as alterações acabam por se tornar necessárias, para o eficiente atendimento do interesse público.



41. Reforça tal entendimento ao analisar as obrigações da contratada contida na Cláusula Oitava do Contrato nº 10.608/2014 que prevê de forma expressa a realização de estudo de solo, com o intuito de informar o resultado à contratante para adoção das providências necessárias:

8.1.12. A CONTRATADA deverá providenciar análise e estudo do solo, arcando com os custos necessários para a realização deste serviço, informando a CONTRATANTE, os resultados do estudo, para que possa ser tomadas providências caso haja alguma incompatibilidade com o uso das fundações discriminadas no projeto estrutural.

42. Ao considerar tais variáveis, importante constatação que se faz é a ausência de menção por parte da defesa sobre possíveis estudos preliminares aptos a comprovar a viabilidade técnica, econômica e ambiental em se adaptar o projeto de um hospital de outra localidade, pois do contrário, deve-se partir do entendimento de que a melhor opção para a administração deve ser buscada, em regra, através de procedimento licitatório, que promova a maior amplitude de concorrentes e a proposta mais vantajosa para a administração pública.

43. E neste ponto, sabe-se que existem diversas empresas de engenharia no Brasil, na região Centro-Oeste e até mesmo no Estado, que possuem grande expertise para a execução de projeto de tamanho porte.

44. É inconteste que a adaptação feita para o projeto do novo Pronto Socorro Municipal de Cuiabá não foi devidamente fundamentado em seus estudos de terreno, sondagem e topografia, e dessa forma, outra consequência não poderia advir se não a celebração de termo aditivo ao contrato, promovendo as alterações necessárias para a efetiva execução do objeto contratado, o que inquestionavelmente afastou por completo a eventual economia da contratação.

45. É certo que a adaptação do projeto ao novo Pronto Socorro Municipal de Cuiabá, não se mostrou efetiva, tão pouco econômica, como buscou justificar a defesa, e, possivelmente, poderá ser agravada até a finalização da execução da obra, uma vez que até a data da auditoria teriam sido medidos somente 16,9% do



valor contratual inicial, mas já contava com aditivo que incrementou o valor inicial de R\$ 76.969.215,18 para R\$ 78.913.046,50.

47. Em verdade, não basta só a existência do projeto para o atendimento das formalidades da Lei nº 8.666/93, é preciso que este preze pela sua efetividade, garantindo sua qualidade, adequabilidade às necessidades da obra e ao interesse público.

48. Além do mais, é preciso ressaltar que a farta argumentação dos responsáveis quanto a expertise da empresa Globo Engenharia Ltda., tida como a única apta a promover a adaptação do projeto, não se sustenta quando se realiza a análise conjunta com os achados 4 e 5 do relatório preliminar.

49. Veremos, que o ponto central destes achados é o fato do projeto do hospital ter sido alterado pela empresa contratada para a execução da obra, sem a avaliação técnica da empresa projetista, devido à necessidade de agilidade na execução da obra.

50. Em verdade, novamente, temos que a opção da Administração foi pela celeridade em detrimento da observância aos princípios de legalidade e da eficiência que “impõe à Administração Pública direta e indireta a obrigação de realizar suas atribuições com rapidez, perfeição e rendimento, além, por certo, de observar outras regras, a exemplo do princípio da legalidade”. (GASPARINI, 2003, p.20).

51. Resta evidente, que diante dos fatos contidos nestes autos, a contratação da empresa Globo Engenharia Ltda., fundada na inexigibilidade de licitação, não encontra respaldo jurídico, legal e técnico, motivo pelo qual entendo que a irregularidade apontada deve ser mantida.

52. Diante dessas considerações, o **Ministério Público de Contas** se manifesta pela aplicação de **multa** aos responsáveis, **Sr. Werley Silva Peres**, Secretário Municipal de Saúde de Cuiabá e **Sr. Francisco Serafim de Barros**, Secretário Municipal de Planejamento e Finanças, com fundamento no art. 75, III, da



Lei Orgânica do TCE/MT c/c o art. 289, II, do Regimento Interno do TCE/MT e art. 3º, II, alínea “a”, da Resolução Normativa TCE/MT nº 17/16, tendo em vista que o desenquadramento do contrato nº 10.608/2014 a hipótese do art. 25, II, da Lei nº 8.666/93, atenta contra a seleção da proposta mais vantajosa contida no art. 3º da Lei nº 8.666/93.

GB_17. Licitação_a_Classificar_17. Ocorrência de irregularidades relativas às exigências de qualificação técnica das licitantes (art. 30 da Lei 8.666/1993). Edital de licitação com cláusulas restritivas ao caráter competitivo do certame (Achado 2)

53. De acordo com a equipe de auditoria, o **Edital de Concorrência nº 26/2014**, tinha como objeto a contratação de empresa especializada em serviços de engenharia para **construção do novo Pronto Socorro Municipal de Cuiabá**, da qual resultou no **Contrato nº 370/2015**, no valor de **R\$ 76.969.215,18 (setenta e seis milhões, novecentos e sessenta e nove mil, duzentos e quinze reais)**, com o **Consórcio CL Cuiabá**.

54. Todavia, as exigências contidas no item 10.1.5.3 do edital, relativas à qualificação técnico-operacional, exigia dos licitantes a comprovação de execução de quantidades mínimas de serviços, configurando cláusulas restritivas ao caráter competitivo do certame, por violar o art. 30, II, da Lei nº 8.666/93 c/c art. 37, XXI, da Constituição Federal, conforme se observa:

10.1.5.3 Comprovação da aptidão da licitante para desempenho de atividade compatível em características, quantidades e prazos, com o objeto da licitação, através de Atestado(s) fornecido(s) por empresa(s) de direito público ou privado, emitido(s) em favor da licitante, comprobatório(s) da capacitação técnico operacional, acompanhada(s) do(s) respectivo(s) Certificado(s) de Acervo Técnico – CAT do profissional, expedidos pelo CREA(S)/CAU(S) da(s) região(ões) onde o(s) serviço(s) tenha(m) sido realizado(s), demonstrando a aptidão da licitante para desempenho das seguintes atividades consideradas de elevada relevância técnica e valor significativo:



- 10.1.5.3.1** Execução de edificação civil contendo no mínimo 7.913,98 m²;
- 10.1.5.3.2** Execução, no mínimo, 2.900,00 m² de concreto armado $f_{ck} \geq 25\text{Mpa}$;
- 10.1.5.3.3** Execução de estrutura metálica, no mínimo 4.300 m²;
- 10.1.5.3.4** Execução de cobertura no mínimo 4.300,00 m²;
- 10.1.5.3.5** Execução de piso de alta resistência (piso em revestimento industrial de argamassa de alta resistência, com acabamento polido), no mínimo 3.800,00 m²;
- 10.1.5.3.6** Execução de piso intertravado, no mínimo 1.293,57 m²;
- 10.1.5.3.7** Execução de instalações elétricas em edificações institucionais ou comerciais, no mínimo 7.913,98 m²;
- 10.1.5.3.8** Execução de subestação elétrica abrigada;
- 10.1.5.3.9** Execução de instalação de sistema de energia, composto de no mínimo:
 - a) Transformador
 - b) Grupo gerador
 - c) Unidade de supervisão de corrente alternada QTA (integrada ou não ao grupo gerador)
 - d) No break
- 10.1.5.3.10** Execução de instalação de sistema de climatização tipo chiller, com no mínimo 300TR;
- 10.1.5.3.11** Execução de sistema de dados e voz, em edificações institucionais ou comerciais, no mínimo 7.913,98 m²;
- 10.1.5.3.12** Execução de instalações hidráulicas prediais em edificações institucionais ou comerciais, no mínimo 7.913,98 m²;
- 10.1.5.3.13** Execução de sistema de detecção e alarme de incêndio, composto de central de alarme endereçável com detectores térmicos, em edificações institucionais ou comerciais, no mínimo 4.300m²;
- 10.1.5.3.14** Execução e montagem de sistema de gases medicinais, em edificação hospitalar contendo no mínimo 7.913,98 m²;
- 10.1.5.3.15** Execução de centro cirúrgico ou centro obstétrico;

55. De forma resumida, a Secex apontou as seguintes restrições:

- itens 10.1.5.3.1 a 10.1.5.3.7 e 10.1.5.3.11 a 10.1.5.3.14 - restringindo a participação de licitantes sem agregar qualquer ganho de qualidade aos licitantes que as satisfizessem, caracterizando serviços tecnicamente pouco relevantes;
- item 10.1.5.3.6 (piso intertravado: *paver*) – em que pese o Consórcio Geosolo Ambiental tenha sido inabilitado por conta deste item, posteriormente a



contratante suprimiu esse item do contrato, substituindo-o por pavimentação asfáltica do estacionamento;

- item 10.1.5.3.10, relativo ao sistema de climatização tipo *Chiller* – em que pese o valor para este item equivaler a 23% do valor orçado pela Administração, tal serviço é comumente subcontratado pela contratada. Ainda esclarece que o item 18.3.18 do edital (4ª republicação) permite a subcontratação de até 30% do valor contratual, fato este que demonstra como excessiva e restritiva essa exigência do edital, conforme entendimento já exposto pelo TCU no Acórdão 2992/2011-P.

56. Aponta a responsabilidade pelo cometimento da irregularidade ao **Sr. Werley Silva Peres**, Secretário Municipal de Saúde de Cuiabá, **Eroaldo de Oliveira**, Secretário Adjunto de Gestão-SMS; **Lauro Boa Sorte Carneiro**, Diretor de Projetos e Obras-SMS; **Evandro Marcus Paiva Machado**, Procurador-Chefe da Procuradoria de Contratos e Patrimônio; **Magda Rossi Ribeiro**, Presidente da Comissão de Licitações-SMGE; **José Dias de Oliveira**, Diretor Especial de Licitações e Contratos-SMGE.

57. Alega a **defesa do Sr. Werley Silva Peres**, Secretário Municipal de Saúde de Cuiabá, que as exigências contidas no Edital são compatíveis e proporcionais à dimensão e complexidade do objeto contratado, e que apenas buscavam garantir que a empresa contratada possuísse condições de suporte e qualidade técnica para cumprimento do contrato, a fim de afastar a ocorrência de um possível atraso injustificável na entrega da obra, ou mesmo a sua inexecução parcial ou total.

58. Afirma que tal entendimento encontra fundamento na Súmula nº 263 do TCU, bem como no entendimento deste Tribunal que julgou improcedente as representações externas interpostas contra a parceria público privada (PPP) de



iluminação pública do município, que apresentava indícios de cláusulas restritivas ao caráter competitivo do certame.

59. A equipe técnica, por sua vez, analisou a defesa e concluiu que os argumentos apresentados não alteram seu posicionamento, pois entende que exigir da licitante a demonstração da execução de pelo menos 1.293,57 m² de piso intertravado (item 10.1.5.3.6), não implica que o cumprimento dessa exigência, certifique a que a licitante tenha capacidade técnico-operacional superior à de outra que apresentou atestado de ter executado apenas 129,35 m² de piso intertravado (10% daquela quantidade). Ainda, afirma que quem faz 100 consegue fazer 1000, sem necessidade de qualquer acréscimo de capacidade técnico-operacional.

60. Sobre este item, importante observação traz o relatório de auditoria quando afirma que a licitante Consórcio Geosolo Ambiental foi inabilitada na licitação por conta do item 10.1.5.3.6 (piso intertravado: paver) sendo que este foi posteriormente substituído por pavimentação asfáltica pela contratada.

61. Por fim, traz novamente em seu entendimento outro forte limitador de concorrente, quando exigiu demonstrar a execução de instalação de sistema de climatização tipo chiller, com no mínimo 300TR de capacidade, quando na prática poucas construtoras têm essa especialização e por isso subcontrataram empresas especializadas em climatização para que estas executem tais serviços.

62. Na defesa conjuntamente apresentada pelos Sr. **Eroaldo de Oliveira, Secretário Adjunto de Gestão-SMS**; Sr. **Lauro Boa Sorte Carneiro**, Diretor de Projetos e Obras-SMS; Sra. **Magda Rossi Ribeiro**, Presidente da Comissão de Licitações-SMGE; Sr. **José Dias de Oliveira, Diretor Especial de Licitações e Contratos-SMGE**, apresentam os mesmos fundamentos já abordados pelo Sr. Werley Silva Peres. Todavia, inovam ao informar que no pedido de esclarecimento interposto pela empresa Geosolo, a equipe técnica da SMS esclareceu como chegou ao quantitativo inicial e que ao acatar os fundamentos apresentados, culminou no novo Edital com novo prazo de abertura.



63. Ainda, sobre o argumento de que o serviço de climatização seria, possivelmente, subcontratado pela contratada, a defesa afirma que tal situação não poderia ser prevista ou presumida, pois além de exigir conhecimento específico na área de engenharia, é certo que durante a execução da obra (terraplenagem, fundação, etc), novos fatos e situações surgiriam no preparo do terreno, acarretando em alterações necessárias para o eficiente atendimento do interesse público.

64. De igual modo, a equipe de auditoria se posicionou pela manutenção da irregularidade, ao assegurar que os argumentos apresentados não são capazes de afastar a responsabilidade dos responsáveis.

65. Reforça que a exigência de experiência na execução de serviços que são invariavelmente subcontratados ou alterados, desnatura por completo o processo de habilitação técnica, uma vez que é inviável a comprovação da experiência da licitante para a realização de serviço que, muitas vezes, será executado por empresa subcontratada diante da sua especialização.

66. Conclui de forma acertada em afirmar que “Exigida do licitante, como pressuposto para participar da licitação, capacidade para a execução de determinada tarefa, a prestação não pode ser transferida.”

67. Na defesa apresentada pelo **Sr. Evandro Marcus Paiva Machado**, Procurador-Chefe da Procuradoria de Contratos e Patrimônio, o responsável apresenta os mesmos fundamentos já abordados pelo Sr. Werley Silva Peres. Todavia, inova ao trazer aos autos a exclusão de sua responsabilidade (parecerista), eis que exterioriza posicionamento técnico e pessoal, refletindo um juízo de valor que não possui poder decisório, e dessa forma, não contribuiu para restringir a competitividade do certame.

68. Respalda-se na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, de que não viola o art. 30, II, da Lei de Licitações à exigência de garantias para a realização de contrato de grande vulto e de extremo interesse para os administrados



69. No entendimento da equipe de auditores, o parecerista é responsável pelo teor de sua manifestação, diante da análise dos atos da licitação e validade do edital e de seus instrumentos, possuindo o dever, de ofício, de manifestar-se pela nulidade dos atos eivados de ilegalidade. Ademais, transcreve trecho do Acórdão nº 702-10/2016-P do TCU que aborda a responsabilização do parecerista jurídico no exercício de sua função.

70. Reforçando a responsabilidade do parecerista, aduz que o conhecimento das excessivas cláusulas restritivas independeriam de conhecimento técnico especializado em engenharia, principalmente no caso de serviços que seriam sabidamente subcontratados, e dessa forma, a Procuradoria deveria manifestar-se contrariamente à permanência de tais cláusulas.

71. Em que pese a defesa dos responsáveis e a análise da Secex terem sido realizadas de forma individualizada a cada responsável, observa-se que o cerne das justificativas apresentadas pelos responsáveis reside nos mesmos argumentos, de forma que serão tratadas conjuntamente pelo Ministério Público de Contas.

72. **Em parcial consonância com o entendimento exposto pela equipe de auditoria, o Ministério Público de Contas entende que a irregularidade não deve ser sanada**, tendo em vista que a presença de cláusulas restritivas ao caráter competitivo do certame que não atendem às diretrizes contidas no art. 30, II, §§ 1º e 2º da Lei nº 8.666/93 e Súmula 263/2011 – TCU e Acórdão nº 3.046/2015-TP.

73. Muito embora seja salutar a intenção da Administração em resguardar o interesse público, concretizado na efetiva execução da obra do Pronto Socorro Municipal de Cuiabá, e ainda afastar possíveis atrasos ou inexecuções, é preciso que tais medidas não desvirtuem o procedimento licitatório, fazendo como que seja afastada a garantia da ampla concorrência, da isonomia e da obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração.



74. Assim, para garantir a certeza da boa execução do objeto, a Administração deve exigir a comprovação de habilitação técnico-profissional, através de atestados, contudo, a demonstração da boa execução de serviços, ficará limitada às parcelas de maior relevância e valor significativo do que será executado, conforme legislação e jurisprudência do TCU:

Lei nº 8.666/93

Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

(...)

II - comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

§ 1º A comprovação de aptidão referida no inciso II do "caput" deste artigo, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, limitadas as exigências a:

I - capacitação técnico-profissional: comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos;

(...)

§ 2º As parcelas de maior relevância técnica e de valor significativo, mencionadas no parágrafo anterior, serão definidas no instrumento convocatório.

Súmula 263/2011 - TCU

Para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado.



75. Dessa forma, denota-se do entendimento exposto pela equipe de auditoria, que a exigência de comprovação para os serviços previstos nos itens 10.1.5.3.1 a 10.1.5.3.7 e 10.1.5.3.11 a 10.1.5.3.14 revestem-se como indevidas perante a legislação e jurisprudência do Tribunal de Contas da União, eis que tais serviços caracterizam-se por serem tecnicamente pouco relevantes quando analisado todo o Edital de Licitação.

76. Do mesmo modo, mostra-se como inadequada a exigência de atestados que comprovem a capacidade técnico-operacional da licitante, de itens tecnicamente específicos e que por isso, ou pela tendência do mercado de construção civil, são usualmente subcontratados, conforme situação semelhante analisada pelo TCU, em que firmou entendimento :

Não é cabível a exigência de atestados de capacitação técnica visando à comprovação de experiência para a execução de serviços técnica e materialmente relevantes, passíveis de serem executados apenas por poucas empresas, e que, por circunstância de mercado, já se saiba de antemão que serão subcontratados (Acórdão n.º 2992/2011-Plenário, TC-008.543/2011-9, rel. Min. Valmir Campelo, 16.11.2011).

77. Portanto, verifica-se que a exigência de atestados para comprovação dos serviços constantes no item 10.1.5.3.10 (sistema de climatização tipo Chiller) mostrar-se excessiva e restritiva à competitividade do certame, não pode ser respaldada pela justificativa de que não seria possível presumir a subcontratação de tal serviço.

78. Corroborando a constatação de exigências que mostraram-se por demais restritivas à promoção da competição do certame, é imprescindível considerar na análise do presente apontamento, que o Consórcio Geosolo Ambiental foi inabilitado frente a exigência de comprovação para o serviço de piso intervalado (item 10.1.5.3.6), entretanto, posteriormente a contratante suprimiu esse item do contrato, substituindo-o por pavimentação asfáltica do estacionamento.



79. Do contrário, em que pese o entendimento exposto pela equipe de auditoria quanto à responsabilização do Sr. Evandro Marcus Paiva Machado, Procurador-Chefe da Procuradoria de Contratos e Patrimônio, na concretização da restrição ao caráter competitivo, é possível vislumbrar a ausência de sua responsabilidade, eis que, mesmo diante da obrigatoriedade do parecer jurídico, pois exigido por de lei nos procedimentos administrativos, via de regra, não vincula o administrador público, por tratar-se de mera opinião que poderia ou não ser seguida pelos gestores.

80. Ademais, no caso em apreço, a manifestação do parecerista reside apenas na correta aplicação da lei, pois não é dado a este a responsabilidade de deter conhecimentos específicos de outras áreas do conhecimento.

81. Portanto, medida razoável a ser sustentada é a exclusão da responsabilidade do parecerista no caso em tela, em consonância ao entendimento constante na jurisprudência deste Tribunal de Contas:

20.2) Responsabilidade. Advogado público. Parecer jurídico sobre minutas de editais de licitação e contratos administrativos. Os pareceres jurídicos emitidos sobre minutas de editais de licitação e contratos administrativos (art. 38, parágrafo único, Lei nº 8.666/93) têm natureza obrigatória, não havendo que se falar em responsabilização do parecerista quando o ato está devidamente fundamentado e se defende tese jurídica aceitável, com amparo em lição doutrinária ou jurisprudencial, bem como não reste comprovado culpa grave ou dolo do advogado público ou inexistir nexos causal entre o parecer emitido e eventual dano causado ao erário. (Contas Anuais de Gestão. Relator: Conselheiro Sérgio Ricardo. Acórdão nº 3.046/2015-TP. Julgado em 04/08/2015. Publicado no DOC/TCE-MT em 27/08/2015. Processo nº 1.943-7/2014)¹.

82. Por todo o exposto, o **Ministério Público de Contas** se manifesta pela **exclusão** da responsabilidade do **Sr. Evandro Marcus Paiva Machado**,

¹ Boletim de Jurisprudência. Tribunal de Contas. Dezembro 2016



Procurador-Chefe da Procuradoria de Contratos e Patrimônio, e pela aplicação de **multa** aos responsáveis, **Sr. Werley Silva Peres**, Secretário Municipal de Saúde de Cuiabá, **Eroaldo de Oliveira**, Secretário Adjunto de Gestão-SMS; **Lauro Boa Sorte Carneiro**, Diretor de Projetos e Obras-SMS; **Magda Rossi Ribeiro**, Presidente da Comissão de Licitações-SMGE; **José Dias de Oliveira**, Diretor Especial de Licitações e Contratos-SMGE, com fundamento no art. 75, III, da Lei Orgânica do TCE/MT c/c o art. 289, II, do Regimento Interno do TCE/MT e art. 3º, II, alínea “a”, da Resolução Normativa TCE/MT nº 17/16, uma vez que a presença de cláusulas restritivas ao caráter competitivo do certame que não atendem às diretrizes contidas no art. 30, II, §§ 1º e 2º da Lei nº 8.666/93 e Súmula 263/2011 – TCU.

GB 09. Licitação_Grave_09. Abertura de procedimento licitatório relativo a obras e serviços sem observância aos requisitos estabelecidos no artigo 7º, §2º, I a IV da lei 8.666/1993.

Preços dos serviços da Etapa 9 da planilha orçamentária sintética desprovidos das respectivas composições de custos unitários (Achado 3)

83. A irregularidade aqui demonstrada, refere-se aos preços dos serviços da Etapa 9 da planilha orçamentária sintética presente no projeto elaborado pela empresa Globo Engenharia Ltda., desprovidos das respectivas composições de custos unitários, **de responsabilidade do Sr. Juvenil Ribeiro Taques Filho**, fiscal do Contrato nº 10.608/2014.

84. Consta nos autos que os serviços da Etapa 9 da planilha orçamentária sintética (instalações mecânicas e de utilidades) foram orçados em R\$ 19.481.244,78 equivalendo a 24,4% do valor total orçado para a obra, entretanto, não constam as composições de preços unitários dos serviços, que deveriam demonstrar a formação dos preços dos serviços.

85. Argumenta que o fiscal do contrato recebeu o orçamento deficiente contribuindo para que o Edital fosse divulgado sem a existência das composições de



todos os preços unitários, quando deveria analisar e exigir a correção pela contratada.

86. Em sede de defesa, o Sr. Juvenil Ribeiro Taques Filho, fiscal do contrato, pugna pelo afastamento de sua responsabilidade, ao afirmar que na entrega final do projeto arquitetônico e complementares, a etapa 09 da planilha orçamentária sintética apresenta composição completa, contendo a formação dos preços dos serviços, sendo a mesma utilizada como base para Concorrência Pública nº 026/2014. Encaminha a documentação complementar abrangendo a composição completa da etapa 09, planilha orçamentária sintética, cotações, e trecho do edital (4ª publicação), onde demonstra a etapa 09 da planilha.

87. A equipe de auditoria, em análise dos argumentos apresentados pela defesa, concluiu pela manutenção da irregularidade ao Sr. Juvenil Ribeiro Taques Filho, na medida que afirma que as composições apresentadas não possuem os preços dos insumos mão de obra e equipamentos, mas apenas os de material.

88. Em consonância com o posicionamento da equipe de auditoria, **o Ministério Público de Contas se manifesta pela improcedência dos argumentos trazidos pela defesa**, uma vez que a Lei de Licitações dispõem que “as obras e serviços somente poderão ser licitados quando (...) existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários” (art. 7º, §, II, da Lei nº 8.666/93).

89. Partindo dessa diretriz, o Tribunal de Contas da União firmou entendimento no sentido de que a composição deve descrever todos os insumos necessários para a perfeita caracterização do serviço, pois sua ausência a Administração não teria como estimar os preços objetivamente:

Súmula/TCU nº 258/2010 (DOU de 23.07.2010,
As composições de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI integram o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia, devem constar dos anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes e não podem ser



indicados mediante uso da expressão 'verba' ou de unidades genéricas".

90. É certo que a composição dos preços unitários é de fundamental importância no procedimento licitatório, pelos quais os licitantes terão todas as informações necessárias para subsidiar a estimativa de preço de uma obra ou serviço de engenharia, pois do contrário, inevitavelmente, os preços apresentados não refletirão o real custo da obra.

91. No presente caso, as composições apresentadas não continham os elementos necessários para o cálculo da mão de obra e equipamentos a serem utilizados, fato este que contribuiu para a estimativa fictícia de preços e que, possivelmente, culminou na celebração de termo aditivo ao contrato.

92. Nessa senda, ao receber o projeto elaborado pela empresa Globo Engenharia Ltda, sem que este contivesse a composição completa de todos os insumos a serem utilizados na obra e de forma subsidiar efetivamente a estimativa dos preços pelos licitantes, o fiscal do contrato nº 10.608/2014 afastou-se do efetivo acompanhamento e fiscalização do contrato, conforme as diretrizes previstas no art. 67 da Lei de Licitações e jurisprudência deste Tribunal de Contas:

Súmula nº 005

A execução de contratos administrativos deve ser acompanhada e fiscalizada por um representante do órgão contratante, especialmente designado para tal fim.

93. Corroborando a presente irregularidade, a constatação realizada no achado 8, de que o projeto do novo Pronto Socorro Municipal de Cuiabá não foi recebido pela fiscalização contratual, pois, do contrário, haveria previsão expressa no contrato quanto ao dever da contratada em promover a correção do objeto (projeto) diante de vício, defeito ou erro constatado, antes mesmo de seu recebimento pela Administração:

8.1.14 – ACEITAÇÃO DO OBJETO CONTRATUAL (...)



3 – Em caso de não cumprimento parcial ou total do objeto, a CONTRATADA deverá responsabilizar-se pela correção, do vício, defeito ou erro e fazer a nova entrega do projeto nos prazos definidos.

94. Do exposto, o **Ministério Público de Contas** se manifesta pela aplicação de **multa** ao responsável, **Sr. Juvenil Ribeiro Taques Filho**, fiscal do Contrato nº 10.608/2014, com fundamento no art. 75, III, da Lei Orgânica do TCE/MT c/c o art. 289, II, do Regimento Interno do TCE/MT e art. 3º, II, alínea “a”, da Resolução Normativa TCE/MT nº 17/16, dado a ineficiência na fiscalização contratual (art. 67 da Lei 8666/93 e Súmula nº 005 TCE/MT), que culminou no recebimento de projeto sem a composições de custos unitários (art. 7º, §, II, da Lei nº 8.666/93).

HB 99. Contrato_a classificar_99. Irregularidade referente à Contrato, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010–TCE/MT.

Alteração do projeto de Fundações sem avaliação técnica pela projetista Globo Engenharia Ltda. (Achado 4)

HB 06. Contrato_a classificar_06. Ocorrência de irregularidades na execução dos contratos (Lei 8.666/1993; legislação específica do ente)

Alteração do projeto de Fundações pelo próprio contratado para executar a obra (Achado 5)

95. As irregularidades aqui demonstradas, referem-se às alterações do projeto de fundações sem avaliação técnica pela projetista Globo Engenharia Ltda (**HB 99**) e pelo próprio contratado (**HB 06**), ambos **de responsabilidade do Sr. Ary Soares de Souza Júnior**, Secretário Municipal de Saúde de Cuiabá.

96. Afirma a equipe de auditoria que ao celebrar o 2º Termo Aditivo, a Administração não consultou a empresa projetista (Globo Engenharia Ltda) para alterar diversas etapas do projeto (HB 99), bem como constatou que as alterações



foram realizadas pelo próprio contratado (HB 06). Aduz, ainda, que tal conduta conflita com a contratação da empresa projetista mediante inexigibilidade de licitação, fundada na notória especialização da contratada.

97. Notificado para apresentação de defesa, o Sr. Ary Soares de Souza Júnior, Secretário Municipal de Saúde de Cuiabá permaneceu inerte, motivo pelo qual a equipe de auditoria manifestou pela permanência da irregularidade ao responsável, por assinar o 2º Termo aditivo com base em projeto alterado sem consulta prévia ao responsável pelo projeto original (HB 99) e por autorizar o Consórcio CL Cuiabá a executar a nova fundação das obras com projeto por ele próprio contratado (HB 06), e ao final, sugeriu aplicação de multa.

98. Em consonância com o entendimento exposto pela equipe de auditoria, **o Ministério Público de Contas entende pela permanência das irregularidades apontadas, todavia, por se tratar de fato único estas devem ser analisadas conjuntamente.**

99. Muito embora o responsável pela irregularidade não tenha se manifestado, é elucidativo trazer aos autos a afirmação colhida na defesa apresentada pelos Secretários e Fiscais de Contratos, no documento externo 222254_2016, quanto aos achados 4 e 5.

100. De certo, mesmo não sendo apontados como os responsáveis pela irregularidade em comento, é possível vislumbrar na defesa apresentada, que o processo de alteração do projeto é de pleno conhecimento de todos. Veja-se que as informações extraídas, são claras e dão conta que a empresa projetista não foi informada pela contratante das alterações ocorridas no projeto, utilizando-se como justificativa a necessidade de celeridade em sua revisão:

Na revisão do Projeto de Fundação, a empresa Globo Engenharia Ltda não foi comunicada pela Contratante devido à necessidade de agilidade na revisão do referido projeto, haja vista proximidade do período chuvoso a época, o qual impactaria no avanço da construção e, conseqüentemente, na evolução da obra, ocasionando o atraso no cumprimento do cronograma físico-financeiro.



101. Não se pode perder de vista o fato de que a Administração utilizou como justificativa para contratação da Globo Engenharia Ltda, a notória expertise da empresa em promover a adaptação do projeto do Hospital de Pernambuco ao projeto do novo Pronto Socorro Municipal de Cuiabá de forma a não ocorrer em inconsistências no novo projeto, uma vez que esta é detentora do projeto original.

102. Ora, se a opção da Administração foi de realizar a inexigibilidade de licitação para adaptar um projeto já elaborado na construção do Pronto Socorro Municipal de Cuiabá, escolha ineficiente por sinal, o administrador não pode se afastar da estrita observância às normas legais que regem a questão.

103. Destaco nesse ponto, o dever da Administração em consultar o autor do projeto quanto ao seu interesse em modificá-lo, em respeito aos direitos autorais que continua o autor a deter, e respaldado na legislação que regula o exercício das profissões de Engenheiro, Arquiteto e Engenheiro-Agrônomo, a Lei nº 5.194/66:

CAPÍTULO II

Da Responsabilidade e Autoria

Art. 17 - **Os direitos de autoria** de um plano ou **projeto de Engenharia, Arquitetura** ou Agronomia, respeitadas as relações contratuais expressas entre o autor e outros interessados, **são do profissional que os elaborar.**

Parágrafo único - Cabem ao profissional que os tenha elaborado os prêmios ou distinções honoríficas concedidas a projetos, planos, obras ou serviços técnicos.

Art. 18 - As **alterações do projeto** ou plano original **só poderão ser feitas pelo profissional que o tenha elaborado.**

Parágrafo único - Estando impedido ou recusando-se o autor do projeto ou plano original a prestar sua colaboração profissional, comprovada a solicitação, as alterações ou modificações deles poderão ser feitas por outro profissional habilitado, a quem caberá a responsabilidade pelo projeto ou plano modificado.

104. É preciso esclarecer, que não estamos falando em imutabilidade do projeto, que se quer é imposto por lei, e poderá sim ocorrer frente a eventos imprevisíveis não visualizados pela empresa projetista. Todavia, ao permitir sua



alteração, esta deverá, obrigatoriamente, ser realizada pela empresa projetista, sob pena de violação à Lei, bem como tornar dificultosa a limitação das responsabilidades frente a possíveis falhas.

105. Todavia, a presente irregularidade somente reforça a postura indevida adotada pela Administração em promover a adaptação de um projeto que se quer foi efetiva, culminando em sua alteração mediante a confecção de termo aditivo após a celebração do contrato.

106. Por fim, o **Ministério Público de Contas** se manifesta pela aplicação de **multa** ao **Sr. Ary Soares de Souza Júnior**, Secretário Municipal de Saúde de Cuiabá, com fundamento no art. 75, III, da Lei Orgânica do TCE/MT c/c o art. 289, II, do Regimento Interno do TCE/MT e art. 3º, II, alínea “a”, da Resolução Normativa TCE/MT nº 17/16, pelas irregularidades previstas no item 4 (HB 99) e item 5 (HB 06), dada a alteração no projeto do novo HMPS de Cuiabá pelo Consórcio CL Cuiabá sem consulta da empresa projetista (Globo Engenharia Ltda.), por violação do art. 17 e 18 da Lei nº nº 5.194/66.

JB 03. Despesa_Grave_03. Pagamentos de parcelas contratuais ou outras despesas sem a regular liquidação (art. 63, § 2º, da Lei 4.320/1964; arts. 55, § 3º e 73 da Lei 8.666/1993)

Ocorrência de superfaturamento no segundo aditivo do contrato de obras (Achado 6)

107. Trata a presente irregularidade de superfaturamento no 2º Termo Aditivo do contrato de obras, **de responsabilidade dos fiscais do contrato** que assinaram a planilha da 7ª medição: **Carlos Roberto Arruda Montenegro**, Diretor de Obras e Construções da SMOP; **Juvenil Ribeiro Taques Filho**, engenheiro civil da Diretoria de Projetos e Obras da SMS; **Marcos Antônio de Souza**, engenheiro Sanitarista e de Segurança do Trabalho; **José Luiz Castro Rangel**, engenheiro Eletricista; **Consórcio CL Cuiabá**.



108. De início, a equipe de auditoria aponta a ocorrência de superfaturamento decorrente de serviços não executados, eis que na 1ª medição do 2º termo aditivo foi medido o valor de R\$ 2.098.356,42 (dois milhões, noventa e oito mil, trezentos e cinquenta e seis reais). Entretanto, na 7ª medição foram liquidados os valores relativos à 7ª medição (R\$ 594.233,41) e a 1ª medição do 2º termo aditivo (R\$ 2.692.589,830), totalizando R\$ 2.692.589,83 (dois milhões, seiscentos e noventa e dois mil, quinhentos e oitenta e nove reais), conforme tabela 10 elaborada que Secex:

Tabela 10: Comparação entre Medições e Liquidações.

Medição	Período	Medição (R\$)	Liquidação (R\$)	A Liquidar (R\$)
1ª	8.7.2015 a 7.8.2015	903.892,70	903.892,70	0,00
2ª	8.8.2015 a 7.9.2015	523.167,95	523.167,95	0,00
3ª	8.9.2015 a 7.10.2015	299.685,12	299.685,12	0,00
4ª	8.10.2015 a 7.11.2015	492.497,45	492.497,45	0,00
5ª	8.11.2015 a 7.12.2015	253.269,00	253.269,00	0,00
6ª	8.12.2015 a 8.1.2016	437.071,94	437.071,95	0,00
7ª	8.1.2016 a 4.2.2016	594.233,41		
1ª do 2º Aditivo	11.01 a 04.02.2016	2.098.356,42	2.692.589,83	0,00
8ª	5.2.2016 a 9.3.2016	959.374,23	959.374,23	0,00
2ª do 2º Aditivo	05.02 a 07.04.2016	-430.189,24		
9ª	10.3.2016 a 7.4.2016	1.928.728,74	1.498.539,50	0,00
10ª	8.4.2016 a 09.05.2016	2.259.936,85		
3ª do 2º Aditivo	08.04 a 09.05.2016	-409.501,92	1.850.434,93	0,00
11ª	10.05.2016 a 09.06.2016	1.912.850,25		
4ª do 2º Aditivo	10.05 a 09.06.2016	0,00	1.912.850,25	0,00
12ª(*)	10.06.2016 a 09.07.2016	2.698.503,00		
5ª do 2º Aditivo	10.06 a 09.07.2016	-247.514,36	2.450.988,64	0,00
6ª do 2º Aditivo	10.07 a 08.08.2016	123.905,08	0,00	123.905,08
TOTAL		14.398.266,62	14.274.361,55	123.905,08

109. Ocorre que da 2ª à 5ª medição do 2º Termo Aditivo foram realizadas 3 (três) deduções, que totalizaram o valor de R\$ 1.087.205,52, concluindo a equipe de auditores que na 1ª medição do 2º termo aditivo a fiscalização mediu indevidamente R\$ 1.087.205,52, reconhecendo, portanto, como indevida aquela importância antecipada.

110. Diante de tais fatos, argumenta que a não consolidação da planilha dos serviços contratuais após a celebração do 2º termo aditivo, prejudicou o controle sobre a medição do aditivo, fato este que contribuiu para o adiantamento indevidamente ao contratado da importância de R\$ 1.087.205,52 (um milhão, oitenta e sete mil, duzentos e cinco reais), desrespeitando a Resolução de Consulta nº 50/2011 deste Tribunal que prevê que a antecipação de pagamento, quando não prevista no edital e no contrato, provoca favorecimento indevido a particular.



111. Por fim, ao considerar que a antecipação de pagamentos provoca perda financeira para o município, uma vez que deixa de auferir rendimentos, calcula que o prejuízo financeiro nominal, decorrente do pagamento indevido, é de R\$ 60.243,42 (sessenta mil, duzentos e quarenta e três reais), conforme tabela elaborada pela Secex:

Tabela 11: Juros por pagamento indevido

DATA	DESCRIÇÃO	VALOR ANTE- CIPADO (R\$)	VALOR RES- TITUIDO (R\$)	SALDO DE- VIDO (R\$)	JUROS SELIC (R\$)	PERÍODO CONSIDERADO
19.02.2016	Pagamento de antecipação indevida na 1ª medição do 2º Termo Aditivo	1.087.205,52	0,00	1.087.205,52	24.247,17	19.02.2016 a 20.04.2016
20.04.2016	Restituição de parte do adiantamento na 2ª medição do 2º Termo Aditivo		430.189,24	657.016,28	22.101,54	19.02.2016 a 20.05.2016
20.05.2016	Restituição de parte do adiantamento na 3ª medição do 2º Termo Aditivo		409.501,92	247.514,36	13.894,71	19.02.2016 a 19.07.2016
19.07.2016	Restituição de parte do adiantamento na 5ª medição do 2º Termo Aditivo		247.514,36	0,00		---
TOTAL		1.087.205,52	1.087.205,52	---	60.243,42	---

112. Em síntese, a **defesa dos fiscais** aduz que por questões inerentes a processos internos da Secretaria Municipal de Saúde, a união das planilhas acarretou em problemas de pagamentos, com diversos cancelamentos de notas fiscais. Assim, adotou-se o padrão de segregação das planilhas de medições contratuais e 2º Termo Aditivo, normalizando o trâmite do processo.

113. A equipe de auditoria, em análise dos argumentos apresentados pela defesa, sugeriu a manutenção da irregularidade apontada, ao considerar que justamente a ausência da consolidação das planilhas é que acarretou o problema. Assim conclui que a antecipação irregular de pagamentos gerou prejuízo financeiro no valor de R\$ 60.243,42 (sessenta mil, duzentos e quarenta e três reais e quarenta e dois centavos).

114. Por sua vez, a **defesa do Consórcio CL Cuiabá** afirma que todos os serviços medidos foram executados e acompanhados pela fiscalização da obra.



115. Contestando a alegação de superfaturamento ou recebimento indevido relativo ao segundo aditivo, a defesa argumenta que os valores deduzidos não se tratam de pagamentos indevidos, mas sim, de medição de aditivo de itens negativos, uma vez que para cada item negativo, em se tratando de aditivo, coexiste a medição correlata do item positivo na planilha contratual, que não altera o resultado financeiro total.

116. Igualmente aos demais responsáveis, a equipe de auditoria conclui pela manutenção da irregularidade apontada, ao considerar que mesmo tendo restituído o valor de R\$ 1.087.205,52 (um milhão, oitenta e sete mil, duzentos e cinco reais), enseja a devolução dos juros no valor de R\$ 60.243,42 (sessenta mil, duzentos e quarenta e três reais e quarenta e dois centavos), decorrente da antecipação.

117. Em que pese as considerações da defesa, **o Ministério Público de Contas entende que a irregularidade deve ser mantida**, eis que o pagamento de parcelas contratuais sem a regular liquidação, afronta o art. 63, § 2º, da Lei 4.320/1964 e art. 73 da Lei 8.666/1993.

118. Muito embora, a princípio, tenha havido a ocorrência de superfaturamento pela inexecução contratual, com o consequente pagamento indevido à contratada, a análise elaborada demonstrou que foram realizadas deduções de tais valores posteriormente, configurando, em verdade, a realização de adiantamento indevido à contratada.

119. Como em qualquer contrato realizado com a Administração Pública, somente a efetiva realização do serviço autoriza seu pagamento à empresa contratada, entretanto, este Tribunal possui entendimento excepcionalíssimo quanto ao adiantamento, o qual não se amolda ao caso:

Resolução de Consulta 3/2016,
Ementa: DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE MATO GROSSO. CONSULTA. CONTRATO. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. PAGAMENTO ANTECIPADO. REQUISITOS. 1) O pagamento de parcela contratual deve ser realizado após a regular



liquidação da despesa, conforme dispõem a alínea “c” do inciso II do artigo 65 da Lei nº 8.666/1993 e os artigos 62 e 63 da Lei nº 4.320/1964. 2) Excepcionalmente, é possível o pagamento antecipado parcial por serviços de transporte fluvial contratados pela Administração mediante inexigibilidade de licitação, desde que atendidos os seguintes requisitos: (...)

120. Diante da confusão causada pela existência de duas planilhas, é possível constatar de forma clara e inequívoca que o pagamento das despesas sem a regular liquidação só foi possível tendo em vista a ausência de um acompanhamento efetivo da boa e correta execução contratual por parte da Administração.

121. É certo, que a fiscalização contratual, inclusive para fins de medição e pagamento, pode e deve ser realizada de forma periódica e concomitante à execução da obra.

122. Isso porque, a fiscalização deverá ser realizada, precipuamente, sobre a execução efetiva da obra e não sobre planilhas de medição, visando com isso afastar pagamentos por serviços não executados. Aliás, também é dever do contratado registrar somente os serviços executados ao termo, a fim de que não incorra em condutas ilícitas.

123. Ao revestir-se como um poder-dever da Administração, não haveria outra razão de ser da fiscalização contratual se não garantir a correta execução do objeto nos exatos termos do contrato, bem como evitar erros, fraudes e o desperdício de recursos públicos, a luz do princípio da eficiência (caput do art. 37 da Constituição Federal).

124. Diante dos fatos apresentados no presente caso, é patente a existência de nexo de causalidade entre a ineficiência na execução contratual e o pagamento de serviços não realizados, situação esta que consolida a responsabilidade solidária dos fiscais pelos prejuízos causados, conforme recente julgado que reitera a conduta adotado pelos órgãos de controle:



Informativo 307 - TCU

2. O fiscal da obra responde por prejuízo decorrente de serviços executados com deficiência aparente e por aqueles inexistentes que foram indevidamente atestados, situação na qual, se for terceiro contratado, cabe também a restituição dos honorários recebidos pelo serviço de fiscalização mal executado, uma vez que, conforme o disposto no art. 76 da Lei 8.666/1993, o fiscal tem uma típica obrigação de resultado. (Acórdão 2672/2016 Plenário, Recurso de Reconsideração, Relator Ministro Benjamin Zymler)

125. Por todo exposto, não restam dúvidas que a conduta dos fiscais em não realizar a efetiva fiscalização contratual, contribuiu para a indevida antecipação financeira, causando uma perda financeira de R\$ 60.243,42 (sessenta mil, duzentos e quarenta e três reais e quarenta e dois centavos), decorrente dos rendimentos financeiros que o município deixou de auferir, configurando grave afronta à norma constitucional (art. 37, caput, da Constituição Federal) e legal (art. 67 da Lei 8666/93), os quais deverão ser deduzidos dos futuros pagamentos ao Consórcio CL Cuiabá.

126. Ademais, mostra-se passível de instauração de processo administrativo para apuração da responsabilidade dos fiscais, no tocante aos pagamentos efetuados ao Consorcio CL Cuiabá sem a execução dos serviços prestados.

127. Por fim, o **Ministério Público de Contas** se manifesta pela **determinação** à **Secretaria Municipal de Saúde de Cuiabá**, para que realize a dedução do valor correspondente à R\$ 60.243,42 (sessenta mil, duzentos e quarenta e três reais e quarenta e dois centavos) dos futuros pagamentos ao Consórcio CL Cuiabá, bem como para que **promova a consolidação das planilhas orçamentárias**, com vistas afastar a ocorrência da irregularidade aqui demonstrada.

128. Ainda, sugere-se a **instauração de processo administrativo disciplinar** para apuração de responsabilidade dos fiscais do contrato, no tocante



aos pagamentos efetuados ao Consorcio CL Cuiabá sem a execução dos serviços prestados.

HB 99. Contrato_a classificar_99. Irregularidade referente à Contrato, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010–TCE/MT.

Execução de serviços sem previsão contratual. (Achado 7)

129. Trata a presente irregularidade de execução de serviços sem previsão contratual, **de responsabilidade dos fiscais do contrato** que assinaram a planilha da 7ª medição: **Carlos Roberto Arruda Montenegro**, Diretor de Obras e Construções da SMOP; **Juvenil Ribeiro Taques Filho**, engenheiro civil da Diretoria de Projetos e Obras da SMS; **Marcos Antônio de Souza**, engenheiro Sanitarista e de Segurança do Trabalho; **José Luiz Castro Rangel**, engenheiro Eletricista.

130. Em vistoria realizada pela equipe de auditoria, foi constatada a execução de serviço não previsto no contrato ou termo aditivo (pavimento em asfalto) em detrimento do serviço contratado e não executado (paver), na obra do novo Pronto Socorro Municipal de Cuiabá.

131. Em que pese a notificação dos responsáveis para apresentação de defesa, estes permaneceram inertes, motivo pelo qual a equipe de auditoria manifestou pela permanência da irregularidade ao Sr. Carlos Roberto Arruda Montenegro, Diretor de Obras e Construções da SMOP; Juvenil Ribeiro Taques Filho, engenheiro civil da Diretoria de Projetos e Obras da SMS; Marcos Antônio de Souza, engenheiro Sanitarista e de Segurança do Trabalho; José Luiz Castro Range, engenheiro Eletricista, por permitir a execução de serviço não previsto no contrato e ao final, sugeriu aplicação de multa ao responsável.

132. Em consonância com o posicionamento da equipe de auditoria, o **Ministério Público de Contas se manifesta pela permanência do achado.**



133. Muito embora os responsáveis não tenham apresentado justificativas quanto a presente irregularidade, a defesa apresentada pelo Consórcio CL Cuiabá (Documento Externo nº 200867_2011) mostra-se relevante.

134. Isso porque, a equipe de auditoria verificou in loco a execução de serviço não previsto no contrato ou termo aditivo (pavimento em asfalto) em detrimento do serviço contratado e não executado (paver), na obra do novo Pronto Socorro Municipal de Cuiabá. Entretanto, a defesa do Consórcio CL Cuiabá contesta a afirmação de que houve a execução de serviço sem a cobertura contratual, afirmando que a decisão de substituir do pavimento intertravado para pavimentação asfáltica foi da própria Administração que excluiu do contrato o pavimento intertravado, e o serviço de pavimentação asfáltica ficou sob a responsabilidade da própria Prefeitura Municipal de Cuiabá.

135. De outro norte, afirma que a Administração contratante solicitou que a imprimação fosse executada pelo Consórcio CL Cuiabá, sendo contemplado no 3º Termo Aditivo.

136. Diante da constatação de que o pavimento intertravado foi excluído do contrato e serviço de pavimentação asfáltica ficou sob a responsabilidade da Prefeitura Municipal de Cuiabá, o **Ministério Público de contas** sugere a **determinação** para instauração de **tomada de contas especial**, para o fim de apurar o eventual pagamento pela realização do pavimento asfalto ao Consórcio CL Cuiabá, no prazo de 90 dias, na forma do art. 156 do regimento Interno do TCE/MT.



GB 11. Licitação_Grave_11. Deficiência dos projetos básicos e/ou executivos na contratação de obras ou serviços, inclusive no que concerne ao impacto ambiental e às normas de acessibilidade, quando couber (arts. 6º, IX e X, 7º e 12 da Lei 8.666/1993).

Ocorrência de sobrepreço por excesso de quantitativos nas etapas Fundações e Estruturas. (Achado 8)

137. Trata a presente irregularidade de sobrepreço por excesso de quantitativos nas etapas Fundações e Estruturas, **de responsabilidade do Sr. Werley Silva Peres**, Secretário Municipal de Saúde; **Eroaldo de Oliveira**, Secretário Adjunto de Gestão da SMS; e **Lauro Boa Sorte Carneiro**, Diretor de Projetos e Obras da SMS.

138. Em análise dos documentos, a equipe de auditoria constatou que os quantitativos do orçamento utilizados pela Administração, relativos à área de fôrma, ao volume de concreto e ao consumo de aço das etapas Fundações e Estruturas, não correspondem àqueles obtidos dos respectivos projetos elaborados pela empresa Globo Engenharia Ltda, causando por isso sobrepreço no valor contratual de R\$ 693.189,00 (seiscentos e noventa e três mil, cento e oitenta e nove reais), conforme na tabela elaborada pela Secex:

Tabela 12: Resumo do Sobrepreço (R\$) contratual nas etapas Fundações e Estruturas

Etapa	Fôrma	Concreto	Aço	Sobrepreço Total
Fundações	80.365,68	261.806,46	80.828,06	423.000,20
Estruturas	140.850,07	142.556,46	-13.217,73	270.188,80
Sobrepreço Total	221.215,74	404.362,93	67.610,32	693.189,00

139. Destaca que o IBRAOP possui diversos **Procedimentos para Obras de Edificações**, que detalham a OT-01/2006, entre os quais os PROC-IBR-EDIF-003 e 004 de 2015 destaca as exigências mínimas a constarem desses projetos, no qual estão incluídos os desenhos de fôrma (área de fôrma e volume e resistência do concreto a ser aplicado na estrutura).



140. Afirma a Secex, que caso a Secretaria Municipal de Saúde tivesse submetido os projetos elaborados pela Globo Engenharia Ltda ao crivo do fiscal do contrato nº 10.608/2014 para fins de recebimento, haveria a possibilidade de o fiscal notar a ausência dos referidos quantitativos e assim devolveria os projetos à Globo Engenharia Ltda para que se fizessem as devidas complementações e, assim evitado o referido sobrepreço.

141. Em sede de **defesa do Sr. Werley Silva Peres**, Secretário Municipal de Saúde, o gestor afirma que as diferenças nos quantitativos de formas foram devidamente ajustados no 2º aditivo, e por não ter sido evidenciado qualquer prejuízo ao erário, pugna pelo afastamento da irregularidade.

142. A equipe de auditoria, em análise dos argumentos apresentados pela defesa, concluiu pela manutenção das irregularidades apontadas, ao considerar que o fato de terem ocorrido supressões de itens com sobrepreços não afasta a irregularidade apontada, pois os ajustes nos quantitativos ocorridos no 2º Termo Aditivo, apenas evitou a materialização do superfaturamento.

143. Reforça o entendimento, alegando que o risco de o sobrepreço aqui tratado, potencializa a conversão em superfaturamento, quando o regime de execução é o de Empreitada por Preço Global, no qual o fiscal não mede os quantitativos dos serviços, mas estima a execução da etapa indicada do cronograma físico-financeiro.

144. Em síntese, a **defesa do Sr. Eraldo de Oliveira**, Secretário Adjunto de Gestão da SMS e **Sr. Lauro Boa Sorte Carneiro**, Diretor de Projetos e Obras da SMS, afirma que os projetos elaborados pela Empresa Globo Engenharia Ltda, por certo foram aprovados pelo fiscal do contrato, tendo em vista que o item 9.1.9 do contrato nº 10.608/2014, define como fiscal o Sr. Juvenil Ribeiro Taques Filho e na concorrência pública nº 026/2014 consta que a Empresa Globo Engenharia Ltda sempre dispõe que “todas as etapas do processo executivo deverão ser inspecionadas pela FISCALIZAÇÃO”.



145. Aduz a defesa dos responsáveis que houve revisão nos projetos de Fundações, sendo realizadas novas quantificações dos serviços com a consequente negatificação de serviços que por ventura existisse excesso em seu quantitativo, e inclusão de serviços extracontratuais devido à adoção do novo sistema de fundações. Assim, afirma que com a revisão ocorrida nos cálculos, os indícios de sobrepreço foram negativados.

146. Por fim, a defesa afirma que houve a substituição para um sistema estrutural tecnicamente mais adequado às fundações do tipo de terreno da obra, e dessa forma não ocorreu sobrepreço da obra, mas sim um orçamento menor que o realmente necessário para a plena execução desta.

147. Em análise da defesa apresentada, os auditores contestam a afirmação de que o projeto tenha sido recebido pelo fiscal do contrato, eis que o recebimento não se deu por termo circunstanciado, assinado pelas partes, bem como a alegação feita pela defesa do Sr. Werley Silva Peres, reconhece expressamente que os gestores somente assinaram o recebimento do projeto da Globo após a conferência e assinatura do Diretor de Projetos e Obras, fato este que afasta a alegação de que o projeto tenha sido recebido pelo fiscal, Sr. Juvenil Ribeiro Taques Filho.

148. Quanto a análise do sobrepreço, por excesso de quantitativos, a equipe de auditoria rebateu todos os argumentos apresentados, alegando que a negatificação de quantitativos no 2º termo aditivo não justifica a irregularidade, pois esta reside justamente no fato do projeto não ter sido recebido pela fiscalização e mesmo assim fundamentou a elaboração de Termo de Referência com quantitativos superiores àqueles extraídos do projeto que não possuía informações sobre quantidades de fôrma e de concreto.

149. Ademais, quanto a afirmação de que houve a adoção de novo sistema de fundações, a Secex alega que foram comparados projetos diferentes, pois o relatório preliminar apontou sobrepreço por excesso de quantitativo de aço



com base no projeto elabora pela Globo Engenharia Ltda, já a defesa utiliza-se do projeto elaborado pelo Consórcio CL Cuiabá e que serviu de base para o 2º termo aditivo.

150. Por fim, reforça a manutenção da irregularidade ao afirmar que a irregularidade não se refere à fase de contratação, mas sim à fase de licitação e dessa forma, a divergência reside entre os quantitativos de fôrma, de concreto e de aço dos projetos de Fundações e de Estruturas elaborados pela Globo Engenharia Ltda e os respectivos quantitativos indicados no orçamento base da licitação, causando desse modo um sobrepreço de R\$ 693.189,00 no orçamento da proposta vencedora da Concorrência 26/2014.

151. Em que pese as considerações da defesa, **o Ministério Público de Contas entende que essa irregularidade deve ser mantida**, a supressão ocorrida com o termo aditivo não afasta as irregularidades presentes no projeto elaborado pela empresa Globo Engenharia Ltda, por inexigibilidade de licitação, fundada na notória expertise da empresa.

152. Comungando do entendimento da equipe de auditoria, embora tenham sido realizadas supressões de itens com sobrepreço na celebração do termo aditivo, esta apenas evitou a materialização do superfaturamento, não vinculando ao afastamento da irregularidade, eis que a Lei de Licitações veda a inclusão de quantitativos que não refletem a real necessidade do objeto:

Art. 7º

(...)

§ 4º É vedada, ainda, a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto básico ou executivo.

153. É certo que a presente irregularidade está intrinsecamente ligada a opção da Administração em promover a alteração de um projeto sem a realização dos estudos técnicos essenciais que a ampare a adaptação.



154. Reforça o alegado ao constatar que o Sr. Eroaldo de Oliveira e Lauro Boa Sorte Carneiro, assim se manifesta:

Mister destacar que **comparativos detalhados das fundações não foram realizados**, uma vez que conforme acordados nos **achados 04 e 05**, evidenciado pela equipe auditora, a página 13 do relatório, **foi firmado entre o Contratado e o Contratante o 2º Termo Aditivo, onde se discute a alteração do sistema de fundações da obra, por motivo de topografia acentuado do terreno.**

155. Ora, se a alteração do sistema de fundação foi devida a topografia acentuada do terreno, é possível concluir que o levantamento topográfico do terreno não foi realizado a contento pela empresa projetista, pois do contrário os problemas nesta fase de execução seriam minimizados. É o que se pode observar da importância da realização de estudo topográfico do terreno para uma obra¹:

Para a execução de um bom projeto, a primeira etapa é solicitar um serviço de levantamento topográfico do terreno, até porque, 80% dos problemas na etapa de execução, estão relacionados a erros não solucionados nesta etapa do projeto

A topografia fornece as informações sobre a área de implantação. Um bom levantamento topográfico resulta numa maior e mais precisa gama de informações essenciais ao projeto. Significa descrição exata e detalhada de um lugar, determinando as dimensões, elementos existentes, desníveis, acidentes geográficos. Por principal objetivo representar graficamente, através da planta de levantamento topográfico, todas as características de uma área, incluindo o relevo, curvas de nível, perfil longitudinal, seções transversais, elementos existentes no local, metragem, cálculo de área, pontos cotados, norte magnético, coordenadas geográficas, acidentes geográficos. Dessa forma torna-se uma atividade fundamental tanto na etapa do projeto quanto na execução da obra. “Vale mais investir um pequeno valor para ter a certeza do que investir um grande valor na incerteza”.

156. Em verdade, tem-se a impressão de que a intenção dos responsáveis foi justamente a de contratar a adaptação do projeto, que se mostrará

¹ <http://gbcengenharia.com.br/blog/importancia-da-topografia-para-a-obra/>



eficaz somente diante da celebração de aditivos ao contrato, na fase de execução, promovendo novas adaptações pela empresa executora da obra.

157. Veja-se que a substituição para um sistema estrutural tecnicamente mais adequado às fundações, reforça que a adaptação do projeto mostrou-se indevida.

158. Portanto, diante do exposto, o **Ministério Público de Contas** se manifesta pela **aplicação de multa** aos responsáveis **Sr. Werley Silva Peres**, Secretário Municipal de Saúde; **Eroaldo de Oliveira**, Secretário Adjunto de Gestão da SMS; e **Lauro Boa Sorte Carneiro**, Diretor de Projetos e Obras da SMS, com fundamento no art. 75, III, da Lei Orgânica do TCE/MT c/c o art. 289, II, do Regimento Interno do TCE/MT e art. 3º, II, alínea “a”, da Resolução Normativa TCE/MT nº 17/16, tendo em vista o sobrepreço por excesso de quantitativos nas etapas Fundações e Estruturas.

3. CONCLUSÃO

159. Diante do exposto, o **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**, no uso de suas atribuições constitucionais de defesa da ordem jurídica, da democracia e do interesse público primário, com fundamento nos artigos 127 e 130 da Constituição da República, **manifesta-se**:

a) pelo **conhecimento** da presente Auditoria de Conformidade, instaurada para fiscalizar a conformidade e a economicidade da contratação relativa à obra de construção do novo Pronto Socorro Municipal de Cuiabá.

b) pela **aplicação de multa**, ao **Sr. Werley Silva Peres**, Secretário Municipal de Saúde de Cuiabá, em razão da prática de atos com grave infração à norma legal, pela ocorrência de cada irregularidade classificada como GB 02 (achado 1), Gb 17 (achado 2) e GB 11 (achado 8), nos moldes do art. 75, III, da Lei



Orgânica do TCE/MT c/c o art. 289, II, do Regimento Interno do TCE/MT e art. 3º, II, alínea “a”, da Resolução Normativa TCE/MT nº 17/16;

c) pela aplicação de multa, ao Sr. Francisco Serafim de Barros, Secretário Municipal de Planejamento e Finanças, em razão da prática de atos com grave infração à norma legal, pela ocorrência da irregularidade classificada como GB 02 (achado 1), nos moldes do art. 75, III, da Lei Orgânica do TCE/MT c/c o art. 289, II, do Regimento Interno do TCE/MT e art. 3º, II, alínea “a”, da Resolução Normativa TCE/MT nº 17/16;

d) pela aplicação de multa, ao Sr. Eroaldo de Oliveira, Secretário Adjunto de Gestão-SMS, em razão da prática de atos com grave infração à norma legal, pela ocorrência de cada irregularidade classificada como GB 02 (achado 1) e GB 11 (achado 8), nos moldes do art. 75, III, da Lei Orgânica do TCE/MT c/c o art. 289, II, do Regimento Interno do TCE/MT e art. 3º, II, alínea “a”, da Resolução Normativa TCE/MT nº 17/16;

e) pela aplicação de multa, ao Sr. Lauro Boa Sorte Carneiro, Diretor de Projetos e Obras-SMS, em razão da prática de atos com grave infração à norma legal, pela ocorrência de cada irregularidade classificada como GB 02 (achado 1) e GB 11 (achado 8), nos moldes do art. 75, III, da Lei Orgânica do TCE/MT c/c o art. 289, II, do Regimento Interno do TCE/MT e art. 3º, II, alínea “a”, da Resolução Normativa TCE/MT nº 17/16;

f) pela aplicação de multa, à Sra. Magda Rossi Ribeiro, Presidente da Comissão de Licitações-SMGE, em razão da prática de atos com grave infração à norma legal, pela ocorrência da irregularidade classificada como GB 17 (achado 2), nos moldes do art. 75, III, da Lei Orgânica do TCE/MT c/c o art. 289, II, do Regimento Interno do TCE/MT e art. 3º, II, alínea “a”, da Resolução Normativa TCE/MT nº 17/16;

g) pela aplicação de multa, ao Sr. José Dias de Oliveira, Diretor Especial de Licitações e Contratos-SMGE, em razão da prática de atos com grave



infração à norma legal, pela ocorrência da irregularidade classificada como GB 17 (achado 2), nos moldes do art. 75, III, da Lei Orgânica do TCE/MT c/c o art. 289, II, do Regimento Interno do TCE/MT e art. 3º, II, alínea “a”, da Resolução Normativa TCE/MT nº 17/16;

h) pela aplicação de multa, ao Sr. Juvenil Ribeiro Taques Filho, fiscal do Contrato nº 10.608/2014, em razão da prática de atos com grave infração à norma legal, pela ocorrência da irregularidade classificada como GB 09 (achado 3), nos moldes do art. 75, III, da Lei Orgânica do TCE/MT c/c o art. 289, II, do Regimento Interno do TCE/MT e art. 3º, II, alínea “a”, da Resolução Normativa TCE/MT nº 17/16;

i) pela aplicação de multa, ao Sr. Ary Soares de Souza Júnior, Secretário Municipal de Saúde de Cuiabá, em razão da prática de atos com grave infração à norma legal, pela ocorrência do mesmo fato apresentado nas irregularidades HB 99 (achado 4) e HB 06 (achado 5), nos moldes do art. 75, III, da Lei Orgânica do TCE/MT c/c o art. 289, II, do Regimento Interno do TCE/MT e art. 3º, II, alínea “a”, da Resolução Normativa TCE/MT nº 17/16;

j) pela exclusão da responsabilidade atribuída ao **Sr. Evandro Marcus Paiva Machado**, Procurador-Chefe da Procuradoria de Contratos e Patrimônio;

l) pela expedição de determinação ao atual gestor da Secretaria Municipal de Saúde de Cuiabá, sob pena de multa por descumprimento de determinação desta Corte, com fundamento no art. 75, IV, da Lei Orgânica do TCE/MT c/c o art. 289, III, do Regimento Interno do TCE/MT, para que **no prazo de 30 (trinta) dias:**

l.1) realize a dedução do valor correspondente à **R\$ 60.243,42 (sessenta mil, duzentos e quarenta e três reais e quarenta e dois centavos)** dos futuros pagamentos ao Consórcio CL Cuiabá, em decorrência da irregularidade JB 03 (achado 6);



I.2) promova a **consolidação das planilhas orçamentárias**, com vistas afastar a ocorrência da irregularidade JB 03 (achado 6);

I.3) **instaure processo administrativo** para apuração da responsabilidade dos fiscais do contrato, no tocante aos pagamentos efetuados ao Consorcio CL Cuiabá sem a execução dos serviços prestados, em decorrência da irregularidade JB 03 (achado 6);

I.4) **instaure tomada de contas ordinária**, para o fim de apurar o eventual pagamento pela realização do pavimento asfalto ao Consórcio CL Cuiabá, no prazo de 90 dias, na forma do art. 156 do regimento Interno do TCE/MT, em decorrência da irregularidade HB 99 (achado 7).

m) pelo **encaminhamento de cópia dos autos** ao atual Prefeito Municipal de Cuiabá, para conhecimento e providências cabíveis.

É o parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, em 27 de março de 2017.

(assinatura digital)¹

GUSTAVO COELHO DESCHAMPS
Procurador de Contas

¹ Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa Nº 9/2012 do TCE/MT.