



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Terceira Procuradoria

PROCESSO Nº. 12630/2018

PARECER Nº. 1030/2018-G3P

EMENTA: Auditoria de Regularidade. Relatório Final de Auditoria. Decisão nº 1509/2018. Audiência dos responsáveis por grave infração à norma legal. Razões de Justificativa. Improcedência. Multa

Tratam os autos de Auditoria Integrada realizada no âmbito da NOVACAP e da TERRACAP, em cumprimento ao item “V - a” da Decisão nº 3271/14. O objeto da auditoria foi avaliar a execução do Contrato n.º 622/2011/ASJUR/PRES, referente à implantação de infraestrutura do Parque Burle Marx, localizado no Setor Noroeste, no Plano Piloto, em Brasília – RA I – DF, em conformidade com as especificações contidas no Edital de Concorrência n.º 041/2008 – ASCAL/PRES e seus anexos.

2. A obra foi inicialmente contratada por R\$ 32.824.914,55, com recursos procedentes do Convênio NUTRA/PROJU n.º 132/2011 – TERRACAP/NOVACAP/SO, Programa de Trabalho 15.451.0084.1110.9688, Natureza de Despesa 44.90.51.

3. Pela Decisão nº 1509/2018 (peça nº 11), o Plenário autorizou a audiência dos responsáveis indicados nas Tabelas 4 e 9 (Plínio F. M. Fragassi, orçamentista da Novacap; Giancarlo Ferreira Manfrim fiscal de contrato da Novacap e; Antônio Pedro Ferreira Júnior, gestor do Contrato da Terracap) para que apresentassem razões de justificativa pelas irregularidades descritas nas Tabelas 02 e 08:

Irregularidade 2

Tabela 02

Descrição da irregularidade	Período de ocorrência	Prejuízo
Inobservância da indicação do Projeto Básico para uso do solo local do Parque nas camadas estruturais de vias, ciclovias e estacionamentos, por considerar no orçamento estimativo da Concorrência n.º 041/2008-ASCAL/PRE a importação das quantidades totais de solo de jazida, aliada à previsão errônea da distância da Jazida indicada no projeto básico de 61 km em vez dos reais 43 km, resultando em superestimativa de quantitativos do item de "Momento Extraordinário de Transporte de Material de 1ª Categoria Solos de Jazidas com distância além de 5 km" e caracterizando desrespeito ao princípio da economicidade e ao art. 6º, inciso IX, alínea "f", e art. 7º, § 4º, da Lei nº 8.666/96.	02/01/12 a 31/08/13	N.A.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Terceira Procuradoria

Irregularidade 5

Tabela 08

Descrição da irregularidade	Período de ocorrência	Prejuízo
Medição, atesto e pagamento de serviços novos e/ou alterados qualitativa e/ou quantitativamente no montante de R\$ 3.441.795,20, sem respaldo no Contrato nº 622/2011/ASJUR/PRES, devido à não formalização de termos aditivos para inclusão de tais serviços no ajuste, em ofensa ao estatuído no art. 65 da Lei nº 8.666/93, com caracterização de contrato verbal vetado no art. 60 da mesma lei, e burla ainda aos arts. 62 e 63 da Lei nº 4320/64, pela liquidação irregular da despesa.	02/01/12 a 31/08/13	Não aplicável.

4. Na mesma decisão, determinou-se que a análise das audiências e o cumprimento das determinações deveriam se dar em autos apartados. Para isso, autuaram-se dois processos: o de nº 12.630/2018 para tratar exclusivamente das audiências e o de nº 14.013/2018, para as determinações às jurisdicionadas.

5. Assim, nos presentes autos, serão examinadas as justificativas apresentadas pelos acima nominados.

Plínio F. M. Fragassi

6. Manifestou-se sobre dois pontos: (i) não ter observado as soluções indicadas no Projeto Básico para a elaboração do respectivo orçamento, sobretudo na indicação do uso do solo local nas camadas estruturais das vias, ciclovias e estacionamentos; (ii) considerar uma distância de 61 km até a jazida autorizada no Edital (Planaltina – lado esquerdo da DF-130 a 8,5 km do Balão de intersecção da DF-250/DF-130), em vez dos reais 43 Km.

7. Em relação ao uso do solo local nas camadas estruturais das vias, ciclovias e estacionamentos, afirmou que o material existente, principalmente nos 50 cm iniciais de escavação, não apresentou características técnicas suficientemente relevantes para ser utilizado como camada de estrutura do pavimento, devido a matéria orgânica proveniente das raízes. Assim, justificou a obtenção de solo de jazida considerada na estimativa do orçamento.

8. Quanto à adoção da distância de 61 km no orçamento, afirmou que a jazida Rajadinha era a única licenciada no DF que atendia às características mecânicas do solo para uso da estrutura do pavimento à época da elaboração da planilha orçamentária.

9. Além disso, declarou que o percurso escolhido levou em consideração a melhor operação dos caminhões, garantindo que a operação fosse realizada, levando em conta as restrições do tráfego no perímetro urbano

10. Ao final, registrou que o orçamento estimativo da Concorrência nº 41/2008 atendeu plenamente ao princípio da economicidade e aos art. 6º, IX, f e 7º, parágrafo 4º, da Lei 8.666/93, o isentando de culpa.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Terceira Procuradoria

Giancarlo Ferreira Manfrim

11. Após tecer histórico do feito e considerações sobre as etapas dos procedimentos licitatórios, afirmou que não teve participação no processo licitatório que culminou na publicação do edital, pois tal atribuição não é do engenheiro fiscalizador, conforme designação inserida na Instrução de Serviço s/nº, datada de 02 de janeiro de 2012.

12. Como engenheiro responsável pelo acompanhamento e fiscalização das obras, afirmou que não poderia deixar de seguir as normas e regulamentações técnicas da Novacap, sob pena de sofrer sanções regimentais da Companhia.

13. Na sequência, pontuou que somente acompanhou os serviços, ficando a cargo da Terracap cortes e autorizações de Termos Aditivos. Esclareceu que o engenheiro fiscal assinava as faturas da empresa contratada, de acordo com os serviços efetivamente executados, para depois enviar o processo de pagamento à Terracap que, após análise do processo de pagamento/faturamento, liberava os recursos para que a Novacap efetuasse o devido pagamento à empreiteira.

14. Sobre as obras, expôs fatores limitantes que ocorreram durante sua execução, tais como: expurgo, deslocamento e limpeza da camada vegetal; retirada de entulhos e aquisição e transporte de solo para execução de aterros (os volumes não podem ser explorados dentro da área do Parque, requerendo transporte de longa distância para importação de solo em jazidas licenciadas pelo IBRAM e para bota fora).

15. Em razão desses fatos, pontuou que o custo dos serviços de transporte de médias e longas distâncias era diferenciado, chegando a ser 30,5% do valor total do contrato.

16. No *Item 1 – Terraplenagem*, alegou que a possibilidade de exploração dos solos no Parque Ecológico Burle Marx é impensada, devido à ausência de faixa de domínio da via e, mesmo que houvesse, as condicionantes ambientais não permitem exploração das caixas de empréstimo disponíveis, assim como a estocagem do material escavado dentro da área do Parque.

17. Destacou que, se o GDF não apresentasse dificuldades financeiras, os volumes de solos oriundos das escavações das três bacias de águas pluviais dentro Parque poderiam ser inteiramente aproveitados no sistema viário, evitando-se os “excessos de terraplenagem” acenados pela Corte de Contas.

18. No *item 1.1 – O Início das Obras*, revelou que a incerteza da perenidade das dotações orçamentárias por parte do GDF face ao contrato somadas às condicionantes ambientais de Licença de Instalação do IBRAM fez com que fosse necessária a revisão do planejamento da obra pela contratada e pela Fiscalização da Novacap.

19. No *item 1.3 – Planejamento da Obra*, sustentou que havia a expectativa de que os volumes de corte pudessem ajudar as quantidades menores de aterros, já que poderiam ser compensados. Contudo, como não havia espaço para estocagem e armazenamento dentro do Parque e considerando o período de chuvas em quantidade mediana, o aproveitamento dos solos em aterros tornou-se inútil.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Terceira Procuradoria

20. No *item 1.4 – Questão da Disponibilidade do Solo*, sublinhou que fora afetada por diversos fatores: solo puro maiores do que a profundidade prevista, existência de entulhos e manchas de arenito friável, período chuvoso e condicionantes ambientais.
21. No *item 1.5 – Jazida Disponível*, avaliou que todos pagamentos efetuados dos serviços de transporte foram feitos de forma regular, uma vez que nos documentos da licitação constam a distância de 61 Km entre a obra e a jazida Rajadinha, rebatendo o argumento da equipe de auditoria de que o “tal empréstimo” deveria ser realizado de jazidas mais próximas.
22. No *item 1.6 – Terraplenagem*, aduziu que o solo local foi aproveitado, sempre que houve condições para tanto. Comentou que o resultado do quadro de volumes (Processo nº 21.968/2014 – TCDF, fls. 686/687) não representou a realidade dos serviços, pois grande parte do volume do corte era formado por material com restos vegetais e entulhos.
23. No *item 2 – Estrutura do Pavimento*, afirmou que a execução da estrutura do pavimento ocorreu conforme estabelecido no Projeto da Obra, constando de alguns ajustes no dimensionamento, tendo em vista as condições geotécnicas do solo encontradas em campo não atenderem às normas técnicas preconizadas.
24. No *item 3 – Drenagem, Subitem 3.1 - Escavação de Vala e Reaterro*, descreveu que foram encontrados profundos enraizamentos após limpeza superficial devido à densidade da mata nativa de cerrado, impedindo a reutilização de grande parte do solo.
25. No *item 3 – Drenagem, Subitem 3.2 - Escoramento*, assegurou que os serviços de escoramento de vala foram executados e medidos nas valas que necessitaram, não havendo medições de escoramentos que não tenham sido realmente executados.
26. No *item 4 – Incongruências Memória x Medição*, obtemperou que há um erro material de digitação na memória da 7ª (sétima) medição, culminando no volume de 1.148 m3 ter passado para 11.481 m3.
27. Na sequência, reafirmou que o transporte de material teve que ser realizado de jazida diversa da prevista em Projeto, haja vista a impossibilidade de obtenção de material de boa qualidade para a utilização na base do pavimento. Aduziu que o mesmo se aplica à retirada do material proveniente do expurgo da limpeza para bota-fora licenciado, o que acarretou um aumento significativo do custo do serviço.
28. Reiterou que uma infinidade de serviços de terraplenagem não pôde ser explorada dentro da área do parque e requereu transporte de longa distância para bota-foras e jazidas licenciadas pelo IBRAM
29. Ao final, concluiu que os serviços realizados foram compatíveis com os valores recebidos pela empresa e justifica que o desempenho foi prejudicado pela inoperância da Terracap em repassar os recursos necessários para o bom andamento dos serviços de modo a acompanhar o cronograma físico-financeiro da obra.
- Antônio Pedro Ferreira Júnior**
30. Ressaltou que se enquadra no rol de executores do Convênio, cuja Cláusula Décima prevê que desempenharão as atribuições previstas nas normas de execução



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Terceira Procuradoria

orçamentárias, financeiras e contábeis do Distrito Federal (Decreto nº 32.598/2010) e as disposições da Lei nº 8666/93.

31. Informou que a norma de execução orçamentária se refere às formalidades para repasses financeiros no GDF, não alterando a atribuição de competência do executor do convênio no mérito de instrumentos contratuais avençados.

32. Pontuou que não há espaço de legalidade ao executor do Convênio para adentrar em questões técnicas no âmbito do Projeto Básico da NOVACAP e do Contrato nº 622/2011, pois a Cláusula Segunda do Convênio dispõe o “*estabelecimento de mútua cooperação entre os partícipes, visando a alocação de recursos pela Terracap para a Novacap, objetivando a construção de obras de implantação do Parque Burle Marx*”.

33. Ressaltou que a Terracap e a Novacap são empresas estatais distintas, não havendo atribuição legal que coloque o executor de convênio em posição de competência para criticar aspectos técnicos da obra realizada por empresa que não integra o seu quadro.

34. Sustentou que a atribuição dos executores do convênio é verificar se as faturas apresentadas pelo Conveniente estão de acordo com o objeto conveniado e o plano de aplicação, bem assim se os recursos solicitados são necessários ao cumprimento do objeto.

35. Assim, considerou demonstrado que todas as irregularidades imputadas se referem a atribuições dos executores dos contratos de obras e serviços e não de atribuições dos executores do convênio.

36. Reforçou que o executor do convênio não atesta faturas apresentadas pelo contratado à Novacap, mas sim as faturas apresentadas pela Novacap à Terracap, as quais devem guardar pertinência com as fases, etapas e metas estabelecidas no Plano de Trabalho e no cronograma físico financeiro.

37. Reiterou a existência de equívoco pela equipe de auditoria do TCDF ao apontar o executor do Convênio na matriz de responsabilização por irregularidades atinentes ao contrato, já que não há lógica jurídica em estabelecer competências iguais e concorrentes aos executores de contratos e convênios.

38. Ao fim, concluiu que não hánexo de causalidade entre as condutas do executor do convênio e as irregularidades apontadas pela equipe de auditoria, já que o executor atuou no limite de suas atribuições normativas, sendo ilegal exigência no sentido de determinar sua atuação de molde a usurpar as atribuições dos executores do contrato.

39. Pela Informação 19/2018 – NFO, o Corpo Técnico entendeu que as razões de justificativa não alteraram o entendimento a respeito das irregularidades 2 e 5 apontadas no Relatório Final de Auditoria.

40. Assim, sugeriu ao Plenário que:

I. tome conhecimento desta instrução e das Razões de Justificativa apresentadas (peças nºs 21, 28 e 29);

II. considere improcedentes as razões de justificativa do Sr. Plínio F. M. Fragassi, do Sr. Giancarlo Ferreira Manfrim e do Sr. Antônio Pedro Ferreira Júnior;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Terceira Procuradoria

III. aplique a sanção prevista no art. 57, inciso II, da LC n° 01/94, c/c art. 272, inciso II da Resolução n° 38/1990;

IV. autorize:

a. o envio da decisão que vier a ser prolatada à Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – Novacap e à Companhia Imobiliária de Brasília – Terracap;

b. retorno dos autos à Secretaria de Auditoria para os devidos fins;

41. Via Despacho Singular 577/2018 – GCIM, os autos foram encaminhados ao Ministério Público.

42. Passo ao exame do mérito das justificativas apresentadas.

Plínio F. M. Fragassi

43. Na condição de engenheiro responsável pelo orçamento estimativo da licitação, foi chamado a se manifestar em razão das seguintes irregularidades: a) desrespeito ao princípio da economicidade; b) descumprimento ao art. 6º, inciso IX, alínea “f”, e art. 7º, § 4º, da Lei n° 8.666/96; c) inobservância das soluções indicadas no Projeto Básico para elaboração do orçamento, sobretudo na indicação do uso do solo local nas camadas estruturais das vias, ciclovias e estacionamentos.

44. Cumpre esclarecer que o orçamentista é o profissional responsável pelo orçamento de referência da licitação, uma vez que estes cálculos norteiam a contratação. Se a elaboração do orçamento superestimar os valores ou deixar de observar os aspectos técnicos da obra, via de regra, haverá prejuízo.

45. Na apresentação dos ensaios, a empresa JM indicou a Jazida da Rajadinha como São Sebastião/DF (Anexo XXII, fls. 85/90). Ocorre que a Jazida Rajadinha vinha sendo indicada como situada em Planaltina, a uma distância de 61 km.

46. O Edital de Concorrência 041/2008 previu o seguinte:

6 - JAZIDAS:

Nos casos em que haja necessidade de retirada de material de empréstimo, a jazida autorizada será a de:
PLANALTINA – Lado esquerdo da DF 130, a 8,5KM do Balão de interseção da DF 250/DF 130.

47. Por outro lado, o orçamento da Licitação, de responsabilidade do justificante (Processo n° 28894/08, fls. 971), especificou como parâmetros utilizados:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Terceira Procuradoria

Parâmetros	
1- Pav. asfáltica (SB-15cm ; B-15cm ; capa- 5cm):	14.599,79
2- Distância até a Novacap, km:	15,00
3- Distância até a Jazida (Planaltina):	61,00
4- Distância até o Bota-fora, km:	18,00

TERRAPLENAGEM	
5- Volume de Corte, m ³	57.717,13
6- Volume de Aterro, m ³	38.934,55
7- Volume do Bota - Fora, m ³	18.782,58

Visto

Flávio F. M. Fragassi
 Engenheiro Civil
 CREA-MG 68.431/D
 CIC: 652.023.335-87

48. Todavia, como especificou o Corpo Técnico, a variação dos percursos até o balão da de interseção da DF 250/DF 130 é de 34,2 km, 36,5 km e 45,2 km, somados os 8,5 km até a jazida, como indicado no edital, resultariam em cerca de 43 km, 45 km e 54 km, respectivamente.

49. Ou seja, todas distâncias eram inferiores à previsão de 61 km do orçamento, aplicado no faturamento dos serviços no contrato. Por óbvio, deveriam ser adotadas as menores distâncias, de 43 ou 45 km, conforme o percurso mais adequado ao transporte do solo.

50. A justificativa que o percurso escolhido levou em conta as restrições de tráfego no perímetro urbano com intuito de evitar atrasos não foi acompanhada de nenhuma comprovação de que o trajeto adotado como referência tivesse menor tráfego de veículos e que não interferisse negativamente no andamento das obras.

51. Portanto, tal fato revela grave erro e superestimativa de quantidade no orçamento do serviço “Momento Extraordinário de Transporte de Material de 1ª Categoria e Solos de Jazida, para distância além de 5 km”, ao prever a jazida a 61 km da obra, em vez de 43 km ou 45 km. Ademais, conforme pontuado no Relatório de Auditoria, a unidade desse serviço é m³ x Km, obtido pela multiplicação da DMT pelo volume de material a ser transportado.

52. Sobre a inobservância do disposto no Projeto Básico para elaboração do orçamento, sobretudo na indicação do uso do solo local nas camadas estruturais das vias, ciclovias e estacionamentos, alegou, em suma, que a obtenção de solo de jazida veio a ser considerada na estimativa do orçamento por que o solo do Parque Burle Marx não apresentou características técnicas relevantes para ser utilizado nas camadas estruturais dos pavimentos, devido à presença marcante de matéria orgânica existente.

53. Todavia, não apresentou documento que amparasse sua afirmação. Conforme pontuou a Instrução, não há laudo técnico que comprove que o solo estaria contaminado com matéria orgânica a ponto de impossibilitar seu aproveitamento.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Terceira Procuradoria

54. Vale notar que no Projeto Básico constava a informação de que o solo do Parque Burle Marx tinha um elevado potencial de suporte, com ótimas características geotécnicas e disponibilidade de volumes excedentes que poderiam ter sido aproveitados para execução de aterros e para a execução das camadas estruturais das vias, ciclovias e estacionamentos.

55. No mesmo sentido está o estudo que apresentou as condições geotécnicas do solo do Parque (PT 01, fls. 180/191), que concluiu:

Segundo o estudo geotécnico, o referido sitio onde se pretende instalar o Parque Burle Marx, **trata-se geotecnicamente de um local com elevado potencial, uma vez que este terreno apresenta ótimas características geotécnicas, sendo um terreno arenoso com elevadas resistências, sendo por tanto capaz, de suportar toda a infraestrutura de que se deseja.**”

56. Ademais, tal qual expresso no Relatório de Auditoria, as características geotécnicas do solo do Parque Burle Marx *“atendem perfeitamente às condições estabelecidas pela Norma DNIT 107/2009 – ES (PT01, fls. 234/239) para os materiais de 1ª e/ou 2ª categorias a serem utilizadas na execução de aterros” e, ainda, que “o Índice de Suporte Califórnia (ISC ou CBR – California Bearing Ratio) mede a capacidade de suporte do solo local e, conforme se observa nas partes transcritas, a Norma DNIT 107/2009 – ES especifica um ISC ou CBR $\geq 2\%$, o que é perfeitamente atendido pelo solo natural da região do Parque, que apresenta um CBR médio de 11%, conforme o Relatório de Geotecnia e Sondagem do Projeto Básico.”*

57. A elaboração do projeto básico é um processo de avaliação prévia que racionaliza as ações, buscando antever resultados, tendo por objetivo atingir os objetivos definidos pela Administração.

58. Como assentado no âmbito do Acórdão 786/2013-Plenário-TCU, o projeto básico dota o processo licitatório de maior transparência e dá segurança ao gesto de que está contratando o produto conforme necessita, além de permitir que o licitante tenha informações e elementos necessários à boa elaboração das propostas.

59. Deveria, portanto, em consonância com a conclusão do NFO, *“reproduzir os custos das soluções indicadas no Projeto Básico por ser uma referência sólida, já que em tal documento contém as soluções técnicas selecionadas obtidas por meio de estudos técnicos preliminares e ensaios realizados no local da obra”*.

60. Todavia, ao contrário, o justificante, além de ir de encontro ao estabelecido no Projeto Básico, não trouxe evidências que justificassem ter adotado a alternativa mais onerosa possível.

61. Assim, deve ser sancionado por contrariar o princípio da economicidade e o art. 6º, inciso IX, alínea “f”, e art. 7º, parágrafo 4º, da Lei nº 8.666/93; pela inobservância das soluções indicadas pelo Projeto Básico e; por considerar uma distância superior de 61 km ao invés de 43 Km até a jazida indicada no edital.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Terceira Procuradoria

Giancarlo Ferreira Manfrim

62. Fora chamado em audiência por, na condição de fiscal da obra, não promover a realização de termos aditivos para a alteração de composições de serviços, bem como efetuar a medição, o atesto e o pagamento desses serviços sem respaldo contratual.

63. Nos argumentos que apresentou, buscou, em síntese, imputar à Terracap, gestora do Convênio nº 132/2011, a responsabilidade pelos pagamentos de serviços sem respaldo contratual.

64. Os contratos firmados pela Administração devem ser executados com o devido acompanhamento e fiscalização a cargo de um representante especialmente designado para esse fim, conforme exigido pelo art. 67 da Lei n.º 8.666/93.

65. Compete, assim, ao fiscal de contrato, função que fora designado, exercer a supervisão técnica efetiva do objeto contratado a fim de impedir a ocorrência de atos ilegais e/ou antieconômicos mediante o acompanhamento minucioso de sua execução.

66. Nesse sentido, era seu dever anotar em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução, determinando o que fosse necessário à regularização das faltas ou defeitos observados, exigir o cumprimento do pactuado, comunicar falta de materiais e até recusar o serviço, caso necessário.

67. Na espécie, todavia, foram constatados pagamentos de serviços que não se encontravam previstos originalmente na planilha orçamentária (PT01, fls. 163/176) e/ou contratada (Anexo XX), sem ter ocorrido formalização de sua inclusão por meio de termo aditivo ao contrato, conforme tabela abaixo:

Codigo	Descrição	Unid.	7ª Medição - Contrato		
			Quant. Acumulada	Custo Unit.	Custo Acumulado
4208	Fornecimento de cascalho laterítico	m3	12.144,02	11,27	136.863,06
4236	Sub-base ou base solo-cal c/mistura na pista c/5% de cal	m3	12.249,60	56,78	695.532,29
4393	Fornecimento de tubo de concreto PB D=0,60m tipo CA-1	m	1.170,38	121,24	141.896,87
4394	Fornecimento de tubo de concreto PB D=0,60m tipo CA-2	m	469,71	128,67	60.437,59
4491	Locação e nivelamento de redes de águas pluviais, ext. 501 a 2000m	m	3.622,88	3,93	14.237,92
5311	Escavação mecânica valas em mat. cat. prof. de 5,00 a 7,00 m	m3	714,26	7,10	5.071,22
5313	Escavação mecânica valas em mat. cat. prof. de 9,00 a 11,00 m	m3	10.108,49	9,75	98.557,81
	Emulsão RR-2C	t	12,60	1.670,76	21.051,58
Total					1.173.648,33

68. Ainda, foram efetuados pagamentos de serviços em quantidades superiores às previstas originalmente na planilha contratual, conforme a tabela abaixo reproduzida:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Terceira Procuradoria

Codigo	Descrição	Unid.	Custo Unit.	Quant. Contratual	7ª Medição	Diferença Quantidade	Total sem lastro contratual (R\$)
					Quant. Acumulada		
4126	Momento extraordinário de transporte de material de 1ª categoria e solos de jazida, para distância além de 5,0 km	m3.km	1,20	8.469.114,31	9.816.496,51	1.347.382,20	1.616.858,64
4161	Transporte em caminhão de material de 1ª categoria e de solos de jazidas com distância de até 5,0 Km	m3	8,54	179.131,60	216.261,86	37.130,26	317.092,41
4171	Compactação de aterro com grau de compactação mínimo de 100% do PROCTOR NORMAL	m3	5,17	55.271,84	75.164,63	19.892,79	102.845,72
4158	Carga de material de 1ª categoria e de solos de jazidas	m3	1,45	179.131,60	188.657,43	9.525,83	13.812,45
4327	Lastro para fundo de vala, com pedra britada	m3	112,40	15,05	1.057,77	1.042,72	117.201,62
4155	Escavação de material de 1ª categoria e de solos de jazidas	m3	0,97	72.091,40	106.523,27	34.431,87	33.398,91
4310	Escavação mecânica de valas, até a profundidade de 3,00m em mat de 1ª categoria	m3	5,93	5.491,40	11.625,78	6.134,38	36.376,85
4413	Assentamento de tubo de concreto pb, inclusive acerto de greide, para d= 0,60m	m	28,42	1.692,18	1.739,80	47,62	1.353,36
4344	Escoramento descontinuo para valas de 4,00m a 7,00m de prof., para tubulação de ate 0,80m de diametro	m2	10,21	485,56	1.857,15	1.371,59	14.003,95
4170	Compactação de aterro com grau mínimo de 95% Proctor	m3	2,33	398,30	6.443,71	6.045,41	14.085,81
4103	Rompimento de tubos de concreto diametro de 300mm a	m	101,56	46,00	57,00	11,00	1.117,16
Total							2.268.146,87

69. Não deveria o justificante permitir a execução de serviços não contratados, alterações de composições de serviços e acréscimo de quantitativo de serviços sem a formalização dos correspondentes termos aditivos. Seu comportamento, ao contrário, deveria ser proativo, impedindo a prática de atos ilegais, e, como no caso, obstando a continuidade dos serviços sem a devida formalização.

70. A responsabilidade do fiscal do contrato, como bem pontuou o Corpo Técnico, não pode se resumir a acompanhar os serviços cotidianamente executados. Como o próprio defendente qualificou no tópico do “Gestor do Contrato”, o fiscal é o servidor designado para exercer a atividade de controle e inspeção do objeto contratado pela administração, para verificar se a execução obedece às especificações, ao projeto, aos prazos estabelecidos e demais obrigações previstas no Contrato.

71. Grande parte da argumentação do recorrente baseou-se em fatores que, pretensamente, limitaram o andamento da obra conforme a previsão inicial. Sobre esse assunto, trouxe extensos argumentos, eminentemente técnicos que, em tese, justificariam as mudanças.

72. A despeito de tais considerações, frise-se, de caráter precipuamente técnico, terem sido rebatidas ainda no Relatório Final de Auditoria, não possuem relação direta com os motivos que ensejaram a audiência do ex-fiscal.

73. Deveria rechaçar as constatações de que não realizou a formalização das alterações qualitativas e quantitativas de serviços por meio de termos aditivos, e, nesse pormenor, nada acrescentou.

74. Averigua-se que houve medição, atesto e pagamento de serviços novos e/ou alterados qualitativa e/ou quantitativamente no montante de R\$ 3.441.795,20, sem respaldo no Contrato nº 622/2011/ASJUR/PRES, devido à não formalização de termos aditivos para inclusão de tais serviços no ajuste, em ofensa ao estatuído no art. 65 da Lei nº 8.666/93, com caracterização de contrato verbal vetado no art. 60 da mesma lei, e burla ainda aos arts. 62 e 63 da Lei nº 4320/64, pela liquidação irregular da despesa.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Terceira Procuradoria

75. Assim, considera-se que a fiscalização foi desempenhada de forma frágil, ao permitir a execução de serviços novos ou em quantitativos maiores do que os previstos em contrato, sem a devida formalização e por meio de Termos Aditivos.

76. São improcedentes, portanto, as justificativas.

Antônio Pedro Ferreira Júnior

77. Antônio Pedro Ferreira Júnior, como executor do Convênio nº 132/2011, que custeou o contrato entre TERRACAP, NOVACAP e Secretaria de Obras, fora instado a se manifestar em razão de, na qualidade de gestor do citado ajuste, ter liberado recursos para pagamento de serviços sem que houvesse respaldo contratual.

78. Ao contrário do que tentou sustentar, suas atribuições não se limitavam a verificar as formalidades para execução dos repasses financeiros. Tampouco, não se ampara a alegação que era responsável somente pela alocação de recursos e, por isso, não poderia adentrar na exatidão dos quantitativos aplicados na obra.

79. Isso porque os itens 1.5 e 1.6 do Convênio nº 132/2011 preveem, em sua Cláusula Terceira, que deve a Terracap:

“1.5 – Fiscalizar o fiel cumprimento do presente convênio e aprovar a prestação de contas e

1.6 – Indicar, por meio da Diretoria Técnica e de Fiscalização, um técnico qualificado, para cumprir as funções de executor do CONAD/TERRACAP.”

80. Na qualidade de executora, a TERRACAP deveria acompanhar as medições e atestos para promover a liberação dos recursos para pagamento, conforme também previsto na Cláusula Terceira, item 1.4:

“Repassar os recursos à NOVACAP, mediante apresentação de fatura de repasse de recursos, acompanhada do atestado de execução da obra, Nota Fiscal e Planilha de Medição”.

81. Não escaparia à Terracap, portanto, cumprir o seu dever de supervisionar, fiscalizar e acompanhar a execução, entre outras atribuições previstas no Decreto nº 32.598/2010, arts. 41 e 44, por meio de seu fiscal, no caso, o justificante:

82. Vale transcrever os citados dispositivos:

Art. 41. Nos contratos para execução de obras e prestação de serviços designar-se-á, de forma expressa:

I – o valor da taxa de administração, quando for o caso;

II – o executor ou executores, a quem caberá supervisionar, fiscalizar e acompanhar a execução, bem como apresentar relatórios quando do término de cada etapa ou sempre que solicitado pelo contratante.

§1º A supervisão técnica de contratos de obras será de competência do órgão contratante.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Terceira Procuradoria

§2º A designação do executor e do supervisor técnico somente produzirá efeitos após a publicação do extrato de que trata o artigo 33 e do ato de designação e ciência dos mesmos.

§ 3º O executor de que trata o inciso II deste artigo representará a Administração na fiscalização e acompanhamento do contrato, devendo tal indicação recair sobre agente público ou comissão especialmente designados para tal atividade, que possuam qualificação técnica condizente com a complexidade e especificidade do objeto contratado.

(...)

§5º É da competência e responsabilidade do executor:

I – verificar se o cronograma físico-financeiro das obras e serviços ou a aquisição de materiais se desenvolvem de acordo com a respectiva Ordem de Serviço e Nota de Empenho;

II – prestar, ao ordenador de despesa, informações necessárias ao cálculo do reajustamento de preços, quando previsto em normas próprias;

III – dar ciência ao órgão ou entidade contratante, sobre:

a) ocorrências que possam ensejar aplicação de penalidades ao contratado;

b) alterações necessárias ao projeto e suas consequências no custo previsto;

IV – atestar a conclusão das etapas ajustadas;

V – prestar à unidade setorial de orçamento e finanças, ou equivalente, informações quanto ao andamento das etapas, para atualização do SIAC/SIGGO;

VI – verificar a articulação entre as etapas, de modo que os serviços não sejam prejudicados;

VII – remeter, até o 5º (quinto) dia útil do bimestre subsequente, relatório de acompanhamento das obras ou serviços contratados ao órgão ou entidade contratante, ao órgão responsável pela supervisão técnica e à unidade setorial ou seccional de planejamento;

VIII – receber obras e serviços, ouvido o órgão responsável pela supervisão técnica;

IX – prestar contas, nos termos do artigo 46.

(...)

Art. 44. A execução de etapa de obra ou serviço, ou o recebimento de equipamento, será certificada pelo executor e responsável, mediante emissão de Atestado de Execução e de termo circunstanciado, conforme o disposto no artigo 73 da Lei nº 8.666, de 1993.

83. Nos termos da cláusula terceira do convênio, um técnico qualificado, indicado pela Terracap, deveria ser o responsável por fiscalizar o fiel cumprimento do convênio, acompanhar sua execução, assinar as faturas, realizar o controle das Ordens de Serviço e, por fim, encaminhar a prestação de contas do convênio à Diretoria Administrativa e Financeira da



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Terceira Procuradoria

Empresa.

84. Certamente, o justificante fora designado para tal encargo por ter formação na área de engenharia e, portanto, em consonância com os deveres do encargo que exercia, precisaria estar atento às alterações necessárias ao projeto e suas consequências no custo previsto, conforme inciso III-b do § 5º do art. 41 do Decreto nº 32.598/2010, além de atestar cada etapa da obra, conforme art. 44 do mesmo decreto, e, ainda, representar a TERRACAP na execução dos já mencionados itens 1.4 e 1.5 da Cláusula Terceira do referido Convênio.

85. Nesse sentido, não poderia atestar as faturas apresentadas para pagamento de serviços que não constavam do instrumento contratual. O mínimo, enquanto representante da Administração Pública, seria, conforme posto pelo Corpo Técnico, demonstrar “uma atitude proativa diante da ocorrência de flagrante ilegalidade”, o que não significa “adentrar em questões técnicas no âmbito do Projeto Básico e nem muito menos criticar os instrumentos técnicos elaborados pela Novacap, mas sim exercer suas atribuições de acordo com dispositivos estabelecidos no próprio Convênio e nas leis”.

86. Ademais, os termos do ajuste, expressamente, registram que a execução se daria em regime de mútua cooperação, o que afasta a ideia de mera figura decorativa que, em outras palavras, aduziu exercer o justificante, ao transferir toda a responsabilidade para a Novacap.

87. Assim, patente o nexo de causalidade entre a conduta do justificante – que, mesmo tendo formação na área de engenharia e atribuições expressas para fiscalizar o ajuste, permitiu os pagamentos sem cautela alguma, deixando de conferir as medições e atestados – e a liberação indevida de recursos.

88. As justificativas, portanto, não improcedentes.

89. Pelo exposto, sugere o Ministério Público ao Plenário que acolha integralmente as proposições efetuadas pela diligente Unidade Técnica.

É o parecer.

Brasília, 26 de novembro de 2018.

Demóstenes Tres Albuquerque

Procurador