

TC 006.048/2019-6

Tipo: Tomada de Contas Especial.

Unidade jurisdicionada: Município de Olho d'Água do Borges/RN.

Responsáveis: Brenno Oliveira Queiroga de Moraes (CPF: 009.250.184-22), Jose Jackson Queiroga de Moraes (CPF: 088.769.084-04) e G T a Construções Ltda. (CNPJ: 05.487.212/0001-69).

Advogado ou Procurador: não há.

Interessado em sustentação oral: não há.

Proposta: arquivamento.

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde em desfavor de José Jackson Queiroga de Moraes (CPF: 088.769.084-04) e Brenno Oliveira Queiroga de Moraes (CPF: 009.250.184-22), prefeitos de Olho d'Água do Borges/RN nas gestões 2009-2012 e 2013-2016, respectivamente, e GTA Construções Ltda. (CNPJ: 05.487.212/0001-69), em razão da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados pela União por meio do Termo de compromisso TC/PAC 0291/10, registro Siafi 666288, que tinha por objeto a execução de sistemas de abastecimento de água no aludido município.

HISTÓRICO

2. Em 28/11/2016, com fundamento na IN/TCU 71/2012, alterada pela IN/TCU 76/2016 e DN/TCU 155/2016, o dirigente da Fundação Nacional de Saúde autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 2). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 929/2017.

3. O Termo de compromisso TC/PAC 0291/10, registro Siafi 666288, foi firmado no valor de R\$ 1.200.000,00, sendo R\$ 1.164.000,00 à conta do concedente e R\$ 36.000,00 referentes à contrapartida do convenente. Teve vigência de 31/12/2010 a 16/08/2013, com prazo para apresentação da prestação de contas em 15/10/2013. Os repasses efetivos da União totalizaram R\$ 1.164.000,00, e foram creditados na conta específica (BB, ag. 0879, c/c. 220507) em 25/05/2012, 05/11/2012 e 22/04/2013, respectivamente, nos valores R\$ 465.600,00, R\$ 349.200,00 e R\$ 349.200,00 (peça 78).

4. A Funasa realizou visita técnica ao município em 10/10/2012 (peça 11), 04/11/2015 (peça 20), 06/02/2017 (peça 33), concluindo que a obra teria alcançado um percentual de execução física de 93,90%, concluída com etapa útil e com pendência.

5. A prestação de contas e complementações enviadas foram analisadas por meio do documento constante nas peças 11, 14, 20, 21, 25, 26, 33, 34 e 40.

6. O fundamento para a instauração da Tomada de Contas Especial, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas, foi a constatação da seguinte irregularidade:

Não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos recebidos da União, por meio do Convênio 0291/2010, celebrado entre o órgão Fundação Nacional de Saúde e a prefeitura do município Olho D'Água dos Borges/RN.

7. Os responsáveis arrolados na fase interna foram devidamente comunicados e, diante da ausência de justificativas suficientes para elidir a irregularidade e da não devolução dos recursos, instaurou-se a tomada de contas especial.



8. No relatório (peça 52), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importaria no valor original de R\$ 211.148,11, imputando-se a responsabilidade a Brenno Oliveira Queiroga de Moraes e Jose Jackson Queiroga de Moraes, na condição de gestores dos recursos, e a GTA Construções Ltda., na condição de contratado.

9. Em 04/12/2018, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 53), em concordância com o relatório do tomador de contas. O certificado de auditoria e o parecer do dirigente do órgão de controle interno concluíram pela irregularidade das presentes contas (peças 54 e 55).

10. Em 20/12/2018, o ministro responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno, manifestando-se pela irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 56).

11. A instrução inicial (peça 59) não identificou óbices relacionados aos pressupostos de procedibilidade da IN/TCU 72/2012 para o regular prosseguimento do feito e verificou a existência de débito imputável aos responsáveis em outros processos no Tribunal.

12. O exame técnico realizado na inicial concluiu pela necessidade de diligenciar a Funasa e a Controladoria-Geral da União para a obtenção de documentos imprescindíveis ao regular andamento processual, tendo sido proposto o seguinte:

a) **diligenciar** à Funasa, com fundamento no art. 11 da Lei nº 8.443/1992, c/c o art. 187, *caput* e parágrafo único do RITCU, art. 10, § 1º, alínea ‘a’ da Instrução Normativa TCU nº 71/2012 e art. 4º, inciso I, da Decisão Normativa TCU nº 155/2016, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, encaminhe ao TCU:

i) o Parecer Técnico nº 258/2013, mencionado no bojo da sentença judicial proferida pela 12ª Vara Federal da Seção Judiciária do Rio Grande do Norte, que apresenta a posição da entidade acerca das conclusões alcançadas pela Controladoria-Geral da União sobre os indícios de sobrepreço e superfaturamento na execução do objeto do TC/PAC 0291/10;

ii) extrato bancário da conta específica, desde a data do crédito dos recursos até o encerramento da movimentação;

iii) a relação de pagamentos realizados;

iv) notas fiscais ou outros comprovantes de despesas relacionados com as irregularidades apontadas;

v) contrato firmado com a empresa contratada para a execução dos serviços;

vi) documento de atesto do recebimento da obra/serviços, com expressa indicação do responsável pela liquidação da despesa;

vii) boletins de medição e planilhas de preços;

b) **diligenciar** à Controladoria-Geral da União, com fundamento no art. 11 da Lei nº 8.443/1992, c/c o art. 187, *caput* e parágrafo único do RITCU, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, encaminhe ao TCU o Relatório de Fiscalização nº 36023, de 23/07/2012, acerca dos indícios de sobrepreço apurados na proposta da empresa GTA Construções Ltda. para a execução do objeto do TC/PAC 0291/10, no valor de R\$ 131.340,55, e de superfaturamento por serviços medidos e não executados no âmbito do mesmo ajuste, no valor de R\$ 8.803,56.

13. As entidades diligenciadas encaminharam as manifestações lançadas às peças 67-68 (CGU) e 73-74 (Funasa).

EXAME TÉCNICO



14. Verifica-se que a União repassou ao Município de Olho d'Água do Borges/RN a integralidade dos recursos pactuados para a execução do TC/PAC 0291/10, no total de R\$ 1.164.000,00, em três parcelas (25/05, 05/11/2012 e 22/04/2013), as duas primeiras durante a gestão do prefeito José Jackson Queiroga de Moraes e a terceira durante a gestão do seu sucessor, o prefeito Brenno Oliveira Queiroga de Moraes.
15. A partir da visita técnica realizada em 06/02/2017 (peça 33), a Funasa aprovou a execução física correspondente a 93,90% do objeto, tendo registrado que a obra estaria “concluída com etapa útil e com pendência”.
16. Diante disso, o Parecer Financeiro 029/2017 (peça 40) apontou um prejuízo ao erário no valor de R\$ 71.004,00, correspondente à diferença entre o valor total repassado e o percentual aprovado (R\$ 1.164.000,00 – R\$ 1.092.996,00).
17. Em acréscimo, o aludido parecer técnico apontou ainda um prejuízo de R\$ 140.144,11, apurado pela CGU no Relatório de Fiscalização 36023, de 23/07/2012, decorrente de sobrepreço na proposta da empresa contratada para a execução dos serviços do TC/PAC 0291/10, no valor de R\$ 131.340,55, e de superfaturamento devido a serviços medidos e não executados, no valor de R\$ 8.803,56.
18. À luz dessas informações, a análise empreendida pelo tomador de contas (peça 52) concluiu que as irregularidades importaram em prejuízo aos cofres públicos federais no montante de R\$ 211.148,11 (R\$ 71.004,00 + 140.144,11), sob a responsabilidade dos prefeitos José Jackson Queiroga de Moraes (R\$ 71.004,00) e Brenno Oliveira Queiroga de Moraes (140.144,11), e da empresa GTA Construções Ltda. (R\$ 71.004,00 + 140.144,11).
19. Ainda na fase interna, a empresa GTA Construções Ltda. apresentou à Funasa (peça 24) cópia da sentença prolatada pela Justiça Federal que julgou improcedente a ação de improbidade administrativa movida pela União em desfavor dela e de José Jackson Queiroga de Moraes, objetivando a responsabilização dos demandados pela prática das condutas ímprobadas relatadas no aludido Relatório de Fiscalização 36023 na condução do TC/PAC 0291/10.
20. A sentença proferida pela 12ª Vara Federal da Seção Judiciária do Rio Grande do Norte (0800052-04.2014.4.05.8404) em 25/08/2016, extinguindo o processo com resolução de mérito (art. 487, inciso I, do CPC), foi confirmada em sede recursal pela 2ª Turma do Tribunal Regional Federal da 5ª Região e transitou em julgado em 10/03/2020 (peça 76).
21. Em essência, tanto a sentença quanto o acórdão proferidos pela Justiça Federal (peça 77) foram desfavoráveis aos autores por considerarem inconclusivo o acervo probatório anexado aos autos, especialmente em face das divergências entre os relatórios da CGU e da Funasa. A questão foi assim resumida pelo Desembargador Paulo Roberto de Oliveira Lima: “consoante consignado pelo magistrado *a quo*, o acervo probatório anexado aos autos é inconclusivo quanto à existência de enriquecimento ilícito e/ou de dano ao erário. Se por um lado, relatórios da CGU apontam a ocorrência de sobrepreço da obra, de outro, pareceres da FUNASA (órgão responsável, salienta-se, pelos repasses das verbas) apresentam conclusões no sentido de inexistência de superfaturamento.”
22. Ao manifestar-se no mérito, o magistrado concluiu: “A insuficiência de provas, portanto, que conduz à dúvida quanto à existência de enriquecimento ilícito e de dano ao erário ou, até mesmo, quanto ao dolo e má-fé na conduta dos réus, impõe a aplicação do princípio do *in dubio pro reo*, a justificar a manutenção da sentença de improcedência.”
23. A decisão da Justiça Federal, proferida na esfera cível, não vincula o Tribunal de Contas da União, porquanto a exceção para o princípio da independência entre as instâncias está presente apenas quando exarada no âmbito penal, em sentença absolutória por inexistência do fato ou pela negativa da autoria (Acórdão 2.610/2008-Plenário, Min. Valmir Campelo).



24. A não repercussão da decisão judicial no presente processo importa no prosseguimento da análise do feito por esta Corte de Contas. Para tanto, mostrou-se necessário realizar as diligências enviadas à CGU e à Funasa para a coleta de novas informações, imprescindíveis ao adequado esclarecimento dos fatos, quantificação do dano e apuração dos responsáveis.

25. Com o envio das informações solicitadas, passa-se ao exame das questões de relevo. Neste ponto, observa-se que a responsabilização sugerida pelo tomador de contas refere-se a três aspectos distintos, quais sejam, a inexecução parcial do objeto, o sobrepreço na proposta da empresa e o superfaturamento por serviços pagos e não executados, nos valores de R\$ 71.004,00, R\$ 131.340,55 e R\$ 8.803,56, respectivamente.

Da inexecução parcial do objeto

26. O dano decorrente da irregularidade em análise é presumido, e equivale à diferença entre os valores federais transferidos ao município e a parcela efetivamente executada. O montante apurado na fase interna não requer reparo, por refletir com exatidão o valor devido, no total de R\$ 71.004,00.

27. A responsabilidade pela inexecução parcial do objeto que culminou com o prejuízo em análise deve ser atribuída ao prefeito sucessor, Brenno Oliveira Queiroga de Moraes, e à contratada, aquele em face do pagamento a maior do que a parte executada; esta, pelo recebimento de pagamentos a maior do que a parte executada.

28. A responsabilidade do prefeito Brenno Oliveira Queiroga de Moraes é apurada de forma residual, porquanto não é possível imputar ao prefeito antecessor, José Jackson Queiroga de Moraes, qualquer participação na ocorrência da irregularidade em questão. Com efeito, na visita realizada em 10/10/2012 (peça 11), portanto no fim do mandato deste gestor, a Funasa atestou o percentual de execução do convênio em 70,3%, o que corresponde ao total dos repasses realizados ao município na gestão do responsável (70% = R\$ 465.600,00 + R\$ 349.200,00 / R\$ 1.164.000,00).

29. A responsabilidade da empresa GTA Construções Ltda., por sua vez, sobressai dos elementos que comprovam ter sido a empresa a beneficiária de pagamentos no total de R\$ 1.196.762,46 com recursos do ajuste em análise, sob as seguintes condições (peças 34, p. 9, e 78):

| NF | Data de Emissão | Valor (R\$) | Data do Pagamento |
|-----|-----------------|-------------|-------------------|
| 062 | 23/07/2012 | 480.000,00 | 25/07/2012 |
| 004 | 09/11/2012 | 357.118,73 | 09/11/2012 |
| 023 | 24/04/2013 | 230.756,02 | 25/04/2013 |
| 038 | 15/10/2013 | 127.887,71 | 30/06/2014 |

30. Identificado o prejuízo correspondente à diferença entre o valor total repassado e o percentual aprovado, no montante de R\$ 71.004,00, a contar de 22/04/2013, e sob a responsabilidade solidária de Brenno Oliveira Queiroga de Moraes e da empresa GTA Construções Ltda., passa-se à análise dos supostos sobrepreço e superfaturamento.

Do sobrepreço

31. De acordo com o apurado pela CGU (peça 75, p. 19-20), foi identificado um sobrepreço no valor de R\$ 131.340,55 na proposta da empresa GTA Construções Ltda., contratada para a execução da II etapa do sistema de abastecimento de água. A questão foi colocada nestes termos:



Para a execução dos serviços previstos no Termo de Compromisso TC/PAC 0291/2010, ora em comento, ficou constatada a realização de certame licitatório, na modalidade de Tomada de Preços, 007/2012, realizada em 13/04/2012, a qual se destinava à contratação de empresa especializada para a execução dos serviços referentes à implantação da IIª Etapa do Sistema de Abastecimento de Água das Comunidades de Veneza, Bela Flor, Inveja, Alívio e Tourão, localizadas na Zona Rural do município de Olho D'Água do Borges/RN.

Os serviços foram orçados pela Prefeitura do referido município, em fevereiro/2012, por R\$ 1.200.000,00 (hum milhão e duzentos mil reais) e, contratados à empresa GTA Construções Ltda., pelo montante de R\$ 1.195.792,46 (hum milhão, cento e noventa e cinco mil, setecentos e noventa e dois reais e quarenta e seis centavos), mediante a realização do citado processo licitatório, o qual ensejou a formalização do Termo de Contrato de 21/06/2012, tendo como signatários o Prefeito de Olho D'Água do Borges/RN e o representante legal da citada empresa.

Tomando-se por referência a planilha orçamentária efetivamente contratada, procedeu-se a análise dos preços unitários dos serviços, em comparação àqueles previstos no SINAPI (Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil), mantido pela Caixa Econômica Federal. Tais análises foram baseadas nos percentuais previstos no método da Curva ABC.

Para a realização da citada análise, na qual foi verificado percentual, referente à Curva ABC, de 97,64%, os valores do SINAPI considerados para análise foram obtidos a partir do Banco de Dados de Grande Porte da Caixa Econômica Federal para a UGI de Natal/RN, tomando-se como referência o mês de abril/2012 (mês em que foi elaborada a proposta da empresa vencedora do certame).

Sobre os valores dos custos unitários dos serviços obtidos no SINAPI foi aplicado o percentual de BDI (Bônus e Despesas Indiretas) de 25,00%, ou seja, empregou-se percentual idêntico àquele utilizado pela empresa contratada na elaboração da planilha. Já para a aquisição de materiais e equipamentos, diferentemente da empresa que utilizou o mesmo percentual (25,00%), foi empregado o percentual de BDI de 15,60%, percentual este determinado pelo TCU para a aquisição de tais insumos (Acórdão 2369/2011). Todas as comparações foram efetuadas entre os preços contratados e os valores do SINAPI, acrescidos dos percentuais de BDI citados.

Como metodologia de trabalho empregou-se a comparação entre os serviços contratados e aqueles constantes do SINAPI (na data de elaboração da planilha orçamentária), para aqueles serviços que não possuíam correspondentes no SINAPI, foi efetuado o fechamento das CPU'S - Composições de Preços Unitários empregadas pela empresa contratada na determinação dos preços unitários dos serviços contratados, tendo-se mantidos os valores dos coeficientes e empregados os valores do SINAPI para os custos dos insumos.

Não obstante os preços unitários dos serviços contratados terem sido atestados pela Comissão Permanente de Licitação, na pessoa do seu Presidente, e pelo Prefeito Municipal, as comparações procedidas demonstraram que alguns deles foram contratados com preços unitários superiores aos previstos no SINAPI + BDI. Tais variações caracterizam a ocorrência de sobrepreço na contratação dos referidos serviços, em um montante de R\$ 131.340,55 (cento e trinta e um mil, trezentos e quarenta reais e cinquenta e cinco centavos), o que corresponde a 11,25% do montante analisado.

Muito embora o percentual de sobrepreço acima demonstrado não seja tão relevante (11,25%), por outro lado ficou constatada a relevância dos percentuais individuais de sobrepreço de alguns dos serviços contratados, com os mesmos chegando a apresentar



percentuais de variação (acréscimo dos preços dos serviços contratados, em relação aqueles previstos no SINAPI) superiores a 200,00% (227,70%; 253,33%; 492,69%; 556,67%, etc.).

Cabe salientar que o montante de sobrepreço determinado é oriundo não só do fato de que alguns dos serviços terem sido contratados com preços unitários superiores àqueles previstos no SINAPI.

Também ficou constatado o emprego de percentual de BDI indevido para a aquisição direta de materiais e equipamentos, para os quais a empresa contratada utilizou o mesmo percentual empregado para os serviços (no caso 25,00%), fato este que é contrário ao previsto no Acórdão 2369/2011 do Tribunal de Contas da União, o qual prevê percentuais de BDI inferiores àqueles utilizados para os serviços.

Ressalte-se, ainda, que todos os preços dos serviços contratados foram atestados pela FUNASA como iguais ou inferiores à mediana daqueles constantes do SINAPI, conforme Parecer de Análise Técnica, datado de 02/03/2012 e assinado pelo engenheiro responsável da FUNASA.

Com base nessas informações, verificou-se que a referida contratação contrariou a legislação em vigor na época de sua realização, notadamente o *caput* do artigo 125, da Lei nº 12.465, de 12/08/2011 – LDO/2012 – Lei das Diretrizes Orçamentárias, o qual assim define: ‘Art. 125. O Custo Global de obras e serviços contratados e executados com recursos do Orçamento da União será obtido a partir de composições de custos unitários, previstas no projeto, menores ou iguais à mediana se seus correspondentes no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - SINAPI, mantido e divulgado na Internet pela Caixa Econômica Federal e, no caso de obras e serviços rodoviários, à Tabela do sistema de Custo de Obras Rodoviárias – SICRO, excetuados os itens caracterizados como montagem industrial ou que não possam ser considerados como de construção civil’ .

32. A avaliação técnica realizada pela Funasa acerca do pronunciamento da CGU encontra-se à peça 72, p. 60, e foi vazada nestes termos:

A análise da planilha apresentada pela CGU revela que houve erros graves de avaliação da parte dos auditores daquele órgão. Em alguns itens foram utilizados códigos do SINAPI corretos, mas os valores adotados para esses itens são mais baixos do que o apresentado na tabela de referência; em outros, foram utilizados códigos inexistentes, também com preços abaixo do que preconiza o SINAPI. Para não entrar muito em detalhes, se adotarmos os preços corretos da tabela SINAPI emitida em 09/04/2013 (referente a março/2012), o valor total da obra fica em R\$ 1.419.143,03, ao passo que a empresa venceu com o valor de R\$ 1.195.762,46. O valor da obra, baseado na tabela SINAPI foi calculado utilizando-se um BDI de 25% em todos os itens.

Cabe aqui fazer uma observação importantíssima sobre o uso de índices de BDI diferentes para materiais e serviços, que a CGU recomenda que seja feito indiscriminadamente em todas as obras. Não há que se falar em BDI diferenciado para materiais e serviços desta obra porque o Acórdão 2.369/2011 do TCU menciona a Súmula 253/10, que reza: Comprovada a inviabilidade técnico-econômica de parcelamento do objeto da licitação, nos termos da legislação em vigor, os itens de fornecimento de materiais e equipamentos de natureza específica que possam ser fornecidos por empresas com especialidades próprias e diversas e que representem percentual significativo do preço global da obra devem apresentar incidência de taxa de Bonificação e Despesas Indiretas - BDI reduzida em relação à taxa aplicável aos demais itens.



A prefeitura entregou uma planilha onde utilizou os preços do SINAPI do mês de referência da licitação e aplicou um BDI de 25% em todos os itens, que foi conferida por minha pessoa. Chegou ao valor total de R\$ 1.419.109,28, maior do que o valor contratado, embora alguns itens apresentem, individualmente, sobrepreços da ordem de 10%. Portanto, no que diz respeito ao valor global da obra, entendo que não houve sobrepreço.

33. Verifica-se que a CGU e a Funasa divergem em suas conclusões. Para a CGU, o sobrepreço apurado decorreu da diferença entre os preços apresentados pela empresa e a tabela Sinapi, acrescidos da aplicação do BDI. Para a Funasa, a CGU não aplicou corretamente o preço indicado no ano de 2012 na tabela Sinapi, bem como aplicou BDI diferenciado para obras e equipamentos quando deveria ter aplicado BDI único.

34. Inegavelmente, a aplicação de valores diferentes da tabela Sinapi leva a uma diferença do preço global, conduzindo ao entendimento impreciso sobre a ocorrência de sobrepreço. O mesmo entendimento pode ser aplicado em relação à eventual incidência de BDI em percentual diferente do aplicável ao caso concreto.

35. Conforme salientado pela Funasa, o BDI pode ser aplicado em percentual único para material e serviços, uma vez que os materiais não são de natureza específica e não representam percentual alto do total da obra. Tal posição encontra respaldo no enunciado da Súmula 235 deste Tribunal de Contas, segundo o qual:

Comprovada a inviabilidade técnico-econômica de parcelamento do objeto da licitação, nos termos da legislação em vigor, os itens de fornecimento de materiais e equipamentos de natureza específica que possam ser fornecidos por empresas com especialidades próprias e diversas e que representem percentual significativo do preço global da obra devem apresentar incidência de taxa de Bonificação e Despesas Indiretas - BDI reduzida em relação à taxa aplicável aos demais itens.

36. A aplicação de BDI diferenciado, por si só, tem o potencial de provocar grande diferença na composição do preço global da obra, o que pode em parte explicar o sobrepreço detectado pela CGU.

37. Como se sabe, em processos de contas o ônus da prova é invertido. Por imposição do art. 70, parágrafo único da Lei Maior, aquele que gere recursos públicos tem de comprovar a sua boa e regular aplicação. A inversão do ônus probante, todavia, não é ilimitada. No caso em análise, a alegação de ocorrência de sobrepreço transfere para o órgão de controle a incumbência de apresentar as provas que embasam a acusação.

38. Como visto, todavia, a conclusão da Funasa no sentido de não há razões que justifiquem a aplicação de BDI diferenciado, por tratar-se de tubos e conexões que não são materiais de natureza específica e representaram somente 20% do valor total da obra, é embasada pela jurisprudência do TCU.

39. Visto por esse ângulo, o relatório elaborado pela Funasa pode ser compreendido como aquele que melhor reflete a realidade dos fatos, afastando, portanto, a ocorrência de sobrepreço. Em reforço a este entendimento pode ser considerado que, na condição de entidade concedente, é presumível uma maior *expertise* da Funasa no tocante à avaliação das ações relacionadas à avença. De todo modo, ainda que desconsiderados os argumentos contrários ao sobrepreço, na falta de outros elementos, a flagrante incongruência entre as avaliações quanto à ocorrência ou não da irregularidade em tela esvazia de utilidade o acervo probatório trazido aos autos, por destituí-lo de elementos capazes a autorizar a convicção de que o fato realmente existiu. Em se tratando de situação em que cabe ao Tribunal o ônus da prova, é inegável a conclusão de que não restou efetivamente comprovada a ocorrência da irregularidade suscitada no relatório do Controle Interno, de sorte que não há nestas circunstâncias amparo para a citação dos responsáveis.

Do superfaturamento



40. De acordo com o apurado pela CGU (peça 75, p. 21-22), foi identificado superfaturamento no valor de R\$ 8.803,56, devido a serviços medidos e pagos, porém não executados. A questão foi colocada nestes termos:

Para a execução dos serviços previstos no Termo de Compromisso TC/PAC 0291/2010, ora em comento, ficou constatada a realização de certame licitatório, na modalidade de Tomada de Preços, de nº 007/2012, realizada em 13/04/2012, a qual destinava-se à contratação de empresa especializada para a execução dos serviços referentes à implantação da IIª Etapa do Sistema de Abastecimento de Água das Comunidades de Veneza, Bela Flor, Inveja, Alívio e Tourão, localizadas na Zona Rural do município de Olho D'água do Borges/RN.

Os serviços foram orçados pela Prefeitura do referido município, em fevereiro/2012, por R\$ 1.200.000,00 (um milhão e duzentos mil reais) e, contratados à empresa GTA Construções Ltda., pelo montante de R\$ 1.195.792,46 (um milhão, cento e noventa e cinco mil, setecentos e noventa e dois reais e quarenta e seis centavos), mediante a realização do citado processo licitatório, o qual ensejou a formalização do Termo de Contrato de 21/06/2012, tendo como signatários o Prefeito de Olho D'Água do Borges/RN e o representante legal da citada empresa.

Mediante análises efetuadas na documentação concernente, ficou constatado que os serviços encontram-se em plena execução, tendo sido emitido até a presente data, apenas 01 boletim de medição, totalizando um montante medido de R\$ 480.000,00 (quatrocentos e oitenta mil reais), o que corresponde a 40,14% do montante acordado. Cabe salientar que o referido boletim de medição, encontra-se assinado pelo atual engenheiro fiscal da Prefeitura.

Entretanto, a partir de verificação física *in loco* dos serviços executados, efetuada no período compreendido entre 05/08 a 16/08/2012, e mediante cotejamento entre informações constantes dos boletins de medição já emitidos e atestados com os dados obtidos mediante cálculos e levantamento de dimensões realizados, *in loco* por esta equipe da CGU, verificou-se a ocorrência de SUPERFATURAMENTO, ou seja serviços medidos que não foram efetivamente executados (os quais encontram-se descritos e quantificados abaixo), e que importam em um montante de R\$ 8.851,41 (oito mil, oitocentos e cinquenta e um reais e quarenta e um centavos).

a – Item 3.1.1 da Planilha Orçamentária (Limpeza mecanizada do terreno com motoniveladora), dos 49,00m² medidos, apenas 13,50m² foram executados, perfazendo um montante de R\$ 18,81;

b – Item 3.1.2 da Planilha Orçamentária (Locação convencional de obra através de gabarito de tábuas corridas), dos 49,00m² medidos, apenas 13,50m² foram executados, perfazendo um montante de R\$257,73;

c – Item 3.4.1 da Planilha Orçamentária (Forma plana em chapa compensada resinada 12mm), dos 95,80m² medidos, apenas 39,82m² foram executados, perfazendo um montante de R\$ 1.558,48;

d – Item 3.4.2 da Planilha Orçamentária (Armação em aço CA-50, para estrutura), dos 755,60Kg medidos, apenas 205,93Kg foram empregados, perfazendo um montante de R\$ 4.259,94;

e – Item 3.4.3 da Planilha Orçamentária (Concreto estrutural, FCK = 20MPa, virado em betoneira), dos 7,85m³ medidos, apenas 2,14m³ foram executados, perfazendo um montante de R\$ 2.166,66;



f – Item 3.4.4 da Planilha Orçamentária (Lançamento manual de concreto em estrutura, inclusive vibração), dos 7,85m³ medidos, apenas 2,14m³ foram executados, perfazendo um montante de R\$ 589,79;

À vista do exposto, os pagamentos realizados que configuram a ocorrência de superfaturamento, indicam que a entidade auditada contrariou o disposto nos artigos 62 e 63 da Lei n.º 4.320/64, que definem:

Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação. 'Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;

II - a importância exata a pagar;

III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo;

II - a nota de empenho;

III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.'

41. A avaliação técnica realizada pela Funasa acerca do pronunciamento da CGU encontra-se à peça 72, p. 60-61, e foi vazada nestes termos:

a- Item 3.1.1 - é impossível executar uma obra cujo terreno foi limpo apenas em sua área exata. Para o presente caso, a área que deveria ter sido efetivamente considerada seria a área do terreno como um todo, acrescida de 1,00m (pelo menos) para o exterior de cada lado da cerca, visando dar maior segurança e conforto aos operários no momento de sua execução. Neste caso, a área que deveria ter sido considerado no orçamento seria de 9,00 x 9,00m - 81,00m² (no mínimo), mas o proponente considerou apenas a área do terreno (49,00 m²). Não há superfaturamento neste caso.

b- Item 3.1.2 - A locação paga de 49,00m² está correta, tendo em vista que a cerca deve ser colocada no esquadro para sua perfeita execução. Isto configura locação de obra. No caso, a locação do reservatório em si não entra no cálculo, por estar no interior de uma porção maior, que já foi considerada. Outra técnica que poderia ter sido utilizada seria a locação com gabarito se tábuas de madeira para a área exata do reservatório (16,24m²) e outra locação simples (utilizando apenas barrotes, sem uso de tábuas) para a cerca. Nesse caso, a equipe da CGU iria questionar a utilização de duas locações para a mesma obra! Portanto, considero correta a medição do proponente. Também não superfaturamento neste caso.

c- Item 3.4.1 - a planilha orçamentária da empresa vencedora prevê um total de 239,66m² de formas para o todo o reservatório, mas a soma da forma no projeto estrutural é de 258,31m². Por um engano do projetista, o orçamento prevê 18,65m² menor do que o necessário para executar o reservatório. E ao auditor da CGU ainda fala em superfaturamento?

d- Item 3.4.2 - na data da visita feita pela equipe da CGU, a obra ainda estava em execução, com as fundações todas concretadas e o reaterro já executado. É impossível que se tenha detectado que a parte executada não possuía o aço que estava previsto para ser colocado, sem que se tenha feito um raio X da estrutura. Além disso, a equipe da



CGU não considerou que todo o aço previsto no orçamento foi colocado no item 'superestrutura'. No orçamento não foi previsto aço, nem formas para as fundações (com certeza uma falha do orçamentista). A soma total do aço a ser empregado na estrutura, indicado no projeto estrutural é de 2.030,9Kg, mas no orçamento constam apenas 1.889,00Kg, uma diferença de 477,7Kg para menos. Conclusão: também não há superfaturamento para este item.

e- Item 3.4.3 - o projeto estrutural prevê um volume de 7,44m² de concreto somente para as sapatas. O volume de concreto a ser empregado nos pescoços dos pilares foi considerado na superestrutura. Se no dia que a equipe da CGU vistoriou a obra os pescoços dos pilares já estavam concretados, o volume de concreto executado já era maior do que o que foi pago. Mais uma vez o projetista adotou no orçamento um valor diferente do que o que está previsto no projeto estrutural. Também não há superfaturamento para este item.

f- Item 3.4.4 - utilizo aqui o mesmo argumento do item 3.4.3. se houve aplicação de concreto consequentemente houve seu lançamento. Considero que não há superfaturamento.

42. Também se verifica no tocante ao suposto superfaturamento que a CGU e a Funasa divergem em suas conclusões. Para a CGU, a irregularidade foi constatada na realização de serviços medidos e pagos, porém não executados. Para a Funasa, a avaliação da CGU não considerou aspectos inerentes à característica das obras (itens 3.1.1, 3.1.2, 3.4.1, 3.4.3 e 3.4.4) ou o momento de execução (item 3.4.3).

43. As diferentes conclusões são amparadas pelos diferentes critérios de avaliação utilizados por cada entidade. No caso vertente, não se pode perder de vista que a Funasa é a entidade responsável pelo acompanhamento das ações do convênio, sugerido maior *expertise* dos seus técnicos para lidar com as características do objeto da avença. Também nesse caso, o ônus da prova incumbe a quem acusa, não se podendo inferir das informações constantes dos autos outra conclusão senão a de que não restou efetivamente comprovada a irregularidade suscitada no relatório do Controle Interno.

Do débito inferior ao valor de alçada

44. Em virtude do que foi exposto, constata-se que o prejuízo apurado nos autos restringe-se ao valor de R\$ 71.004,00, decorrente da diferença entre o valor total repassado e o percentual aprovado (R\$ 1.164.000,00 – R\$ 1.092.996,00). O valor em questão, atualizado até 01/01/2017, alcança o montante de R\$ 91.206,36, inferior, portanto, ao valor de alçada previsto na IN TCU 71/2012 (art. 6º, inciso I).

45. Diante desse quadro fático, e considerando que o feito ainda pende de citação válida, será proposto arquivamento do presente processo, com fulcro no art. 93 da Lei 8.443/1992 e nos arts. 6º, inciso I e § 3º, e 19, *caput*, da IN TCU 71/2012, sem cancelamento do débito de R\$ 71.004,00 (data de referência: 22/04/2013), a cujo pagamento continuarão obrigados os responsáveis solidários - Brenno Oliveira Queiroga de Moraes e da empresa GTA Construções Ltda., para que lhes possa ser dada quitação.

CONCLUSÃO

46. A partir dos elementos constantes nos autos e do exame das ocorrências descritas na seção "Exame Técnico", foi possível verificar a subsistência do débito em valor inferior a R\$ 100.000,00, com data base em 01/01/2017 (arts. 6º, inciso I e § 3º, 7º, inciso III, e 19, *caput*, da IN TCU 71/2012).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

47. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, com proposta para o Tribunal:



- 47.1. arquivar o presente processo, com fulcro no art. 93 da Lei 8.443/1992 e nos arts. 6º, inciso I e § 3º, e 19, *caput*, da IN TCU 71/2012, sem cancelamento do débito de R\$ 71.004,00 (data de referência: 22/04/2013), a cujo pagamento continuarão obrigados os responsáveis solidários - Brenno Oliveira Queiroga de Moraes e da empresa GTA Construções Ltda., para que lhes possa ser dada quitação;
- 47.2. dar ciência da deliberação que vier a ser proferida à Fundação Nacional de Saúde e aos responsáveis.

Secex-TCE, em 26 de fevereiro de 2020.

(Assinado eletronicamente)
Marco André Santos de Albuquerque
AUFC – Matrícula TCU 5.816-5