GRUPO II – CLASSE I – Plenário
TC 929.440/1998-6 [Apensos: TC 019.212/2010-0, TC 019.211/2010-4, TC 018.601/2010-3]
Natureza: Recurso de Revisão (em Tomada de Contas Especial)
Entidade: Município de Caetité/BA
Recorrente: Dácio Alves de Oliveira (CPF: 009.766.285-20)
Interessados: Dácio Alves de Oliveira (CPF: 009.766.285-20) Acquacem Serviços de Saneamento Ltda. (CNPJ: 00.573.043/0001-66);
Advogado constituído nos autos: Joel de Souza Neiva Júnior (OAB/BA 21.118) e outros.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO CONVERTIDA EM TCE. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES NA APLICAÇÃO DE RECURSOS DE CONVÊNIO. CITAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS E DA EMPRESA CONTRATADA. CONTAS DE. DÁCIO ALVES DE OLIVEIRA E DA EMPRESA ACQUACEM SERVIÇOS DE SANEAMENTO LTDA. JULGADAS IRREGULARES. IMPUTAÇÃO DE DÉBITO SOLIDÁRIO E APLICAÇÃO DE MULTA DO ART. 57 DA LEI 8.443/1992. RECURSO DE REVISÃO INTERPOSTO PELO GESTOR. CONHECIMENTO. CONSIDERAÇÕES SOBRE AS METODOLOGIAS UTILIZADAS PARA CÁLCULO DO DÉBITO. VERIFICAÇÃO DE SOBREPREÇO NO CONTRATO ASSINADO. TENTATIVA, POR PARTE DO GESTOR, DE INCLUSÃO DE NOVAS OBRAS NA PRESTAÇÃO DE CONTAS, EXECUTADAS POSTERIORMENTE E NÃO PREVISTAS NO CONVÊNIO. AUSÊNCIA DE NEXO DE CAUSALIDADE. PROVIMENTO PARCIAL PARA REDUÇÃO DO VALOR DO DÉBITO E DA MULTA INICIALMENTE IMPUTADOS.

VOTO REVISOR

Trata-se de recurso de revisão interposto pelo ex-prefeito Dácio Alves de Oliveira em face do julgamento pela irregularidade da tomada de contas especial (TCE) instaurada em razão de possível superfaturamento na construção de quadra poliesportiva, objeto do Convênio 211/1997 celebrado entre o Instituto Nacional de Desenvolvimento do Desporto (Indesp) e o Município de Caetité/BA.

De início, gostaria de louvar o criterioso voto do Ministro Raimundo Carreiro, que, na busca pela verdade material, preocupa-se com a possibilidade de o Tribunal vir a condenar injustamente o responsável, ora recorrente. Tal preocupação justifica-se em virtude das três diferentes estimativas de débito levadas a cabo ao longo deste processo, o que poderia sugerir eventual dificuldade em caracterizar a própria existência de dano ao Erário.

Diante desses fatos, entendi por bem solicitar vista dos autos para melhor me inteirar dos fatos, que tiveram origem já nos idos de 1997.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51920217.

Histórico

O termo de convênio foi assinado em 27.11.1997 para construção e aquisição de equipamento de quadra poliesportiva, com vigência fixada inicialmente até 28.2.1998. O prazo de execução foi fixado em 30.12.1997 (vide peças 1- fl. 50 - e 2 – fls. 1 a 10).

Os recursos federais, no montante de R$ 222.727,27, foram depositados na conta do município em 8.12.1997 (97OB01792). A contrapartida municipal foi fixada em R$ 22.272,73, o que totalizou R$ 245.000,00.

A construtora Acquacem Serviços de Saneamento Ltda. sagrou-se vencedora da Tomada de Preços 1/1998 – certame realizado em 6.3.1998 e do qual participaram apenas duas licitantes e cujo objeto abrangia também a execução de melhorias habitacionais, construção de unidades sanitárias, canalização de córregos, construção de escola e esgotamento sanitário -, pelo valor global R$ 1.408.246,58. A Construtora Geoplana Ltda. (vencida) cotou o valor global de R$ 1.489.178,51. Mas, no que se refere ao objeto do convênio em exame, a proposta desta última licitante foi de R$ 137.382,53, contra R$ 252.280,99 da licitante vencedora. A Construtora Geoplana Ltda. cotou as despesas de instalação elétrica da quadra no valor de R$ 7.000,00 (fl. 23 da peça 3), ao passo que a licitante vencedora apresentou cotação de R$ 65.847,60.

O orçamento da administração municipal não consta dos anexos do edital de licitação, juntados à peça 29 (em especial, fls. 8 a 16), os quais não fazem menção ao local da obra.

O contrato assinado em 9.3.1998 (fls. 34 a 39 da peça 3) teve por objeto tão-somente a construção da quadra poliesportiva. O prazo de vigência do contrato era de 90 dias, contados a partir da 1ª ordem de serviço. Não havia especificação do local exato da obra.

Consta da anotação de responsabilidade técnica emitida pelo Crea/BA em 16.3.1998 (fl. 28 da peça 1) que a quadra seria construída na Praça Rodrigues Lima e pelo valor de R$ 222.727,27 (ou seja, pelo montante de recursos federais repassados).

Por meio do 1º termo aditivo do convênio (fls. 12 a 14 da peça 2), o prazo de vigência da avença foi prorrogado para **30.6.1998**, mas o prazo de execução foi fixado em **1º.5.1998**.

Esse termo aditivo foi firmado em **7.5.1998**, portanto, após o prazo previsto no próprio termo aditivo para a execução das obras.

Em 30 de junho de 1998, o engenheiro Leonel Borba Santos, designado pelo Crea/BA, realizou vistoria na obra, acompanhado pelo Secretário Municipal de Infraestrutura e pelo fiscal da Inspetoria de Vitória da Conquista. Transcrevo em parte o relatório então elaborado (fls. 3 e 4 da peça 1):

"*Trata-se de uma Quadra Poliesportiva nas dimensões de (38x19) m^2 com arquibancada de 3 níveis e extensão de 24 m nas duas laterais, com alambramento de tela de arame e acabamento em PVC, e altura livre de 4 m, vestiários e sanitários anexos com área de 52,27 m^2. Como obra concluída e sem uso já apresentava naquela data problemas de fissuras no piso da quadra e arquibancada, estrutura metálica para sustentação dos refletores sem rigidez, iluminação insuficiente e outros vícios de construção. Para melhor análise da construção solicitamos vista de cópia de documentos o que não fora atendido. Tal atendimento foi concretizado (faltando cópia do Edital de Licitação e Planilha de Orçamento da empresa classificada em 2º lugar), em 4 de agosto de 1998, após o Ofício GP 504 emitido pela Presidência do CREA com data de 7 de julho de 1998.*"

A despeito de não esclarecer a metodologia utilizada, o citado engenheiro avaliou que o valor das obras ali vistoriadas seria de R$ 82.016,55, sendo R$ 58.020,40 referentes à quadra poliesportiva e R$ 23.996,15, aos vestiários e sanitários. Isso, se executadas dentro das boas técnicas, o que não seria o caso daquelas obras, segundo o vistoriador.

A partir desse relatório, a obra foi objeto de denúncias por parte de representante da Câmara de Vereadores para o Ministério Público local e para o Tribunal de Contas da União, que recebeu como representação os documentos encaminhados pelo Deputado Estadual Paulo Jackson em 13.10.1998.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51920217.

Das deliberações do TCU neste processo

A título de esclarecimento, foram as seguintes as deliberações proferidas:

a) Decisão 188/2000-Plenário, relator Ministro Marcos Vilaça: conheceu da representação, determinou a realização de audiência dos responsáveis e diligências junto ao Indesp;

b) Acórdão 1138/2004-Plenário, relator Ministro Marcos Vilaça: examinou as razões de justificativa dos responsáveis (rejeitou as razões do ex-prefeito) e determinou a conversão do processo em TCE;

c) Acórdão 1566/2008-Plenário, relator Ministro Marcos Vilaça: julgou irregulares as contas do Sr. Dácio Alves de Oliveira e da construtora Acquacem Serviços de Saneamento Ltda.; declarou a inidoneidade da citada construtora e rejeitou em parte as alegações de defesa de gestor do Indesp. Foi imputado ao ex-prefeito e à construtora o débito total de R$ 95.559,04 e a multa de R$ 15.000,00, com base no art. 57 da Lei 8.443/1992;

d) Acórdão 366/2009-Plenário, relator Ministro Marcos Vilaça: julgou embargos de declaração opostos pelo MPTCU para arquivar o processo sem julgamento de mérito em relação ao gestor do Indesp;

e) Acórdão 320/2010-Plenário, relator Ministro Valmir Campelo: deu provimento parcial ao recurso de reconsideração da construtora Acquacem Serviços de Saneamento Ltda. para excluir o subitem 9.7 do Acórdão 1566/2008-Plenário (que a declarava inidônea para licitar com a Administração Pública Federal) e não conheceu do recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Dácio Alves de Oliveira.

Da admissibilidade do presente recurso de revisão

Em homenagem ao princípio da verdade material e com fulcro no princípio do formalismo moderado que rege o processo administrativo, acompanho o relator quanto ao conhecimento da peça recursal.

Das estimativas de sobrepreço/superfaturamento

Basicamente, houve 3 cálculos de sobrepreço nestes autos.

A Secex/BA realizou sua estimativa com base na publicação Revista Construção de setembro de 1998. Contudo, para as obras dos vestiários e sanitários, a estimativa foi da própria unidade técnica ("*considerando as fotografias e a aparente simplicidade e dimensões do conjunto*" – fl. 7 da peça 9). A Secex/BA chegou a um valor de R$ 139.885,05, contra R$ 245.000,00 previstos no **plano de trabalho**, o que resultou no valor de R$ 105.114,95 de sobrepreço, sendo R$ 95.559,04 à conta dos recursos federais.

O Ministério Público (peça 43), por seu turno, considerou novas composições de custo constantes de planilha trazida aos autos pelo gestor quando de suas alegações de defesa (peças 10 e 11, reproduzidas também na peça 27). Essa planilha foi produzida pelo engenheiro Júlio César Cotrim em 2004, com base nas edificações que existiam naquele momento e com os valores dessa época, fato esse confirmado pelo responsável (fl. 42 da peça 10).

De igual forma, a planilha apresentada reflete os custos naquele ano, 2004. Ou seja, não se trata de planilha original, elaborada antes da celebração do Convênio 211/1997 ou que tenha integrado o contrato assinado entre o município e a Acquacem.

Com base nesses dados, o Ministério Público incluiu, na sua estimativa, despesas aquisição de materiais esportivos (R$ 9.414,89) ao custo da quadra; reavaliou o custo dos vestiários e sanitários e do alambrado (acréscimo, em relação à estimativa da Secex/BA, de R$ 11.902,10 e R$ 2.611,39, respectivamente). Além disso, considerou um acréscimo de R$ 606,27 no item instalações elétricas e somou despesas de urbanização de R$ 42.658,10, tal como previsto no Plano de Trabalho.

Eis o cálculo do superfaturamento efetuado pelo MPTCU:

Etapa da obra	Custos específicos	Custos reavaliados (R$)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51920217.

	da obra executada (R$)	
Quadra poliesportiva (**incluindo os materiais esportivos**)	51.800,69	35.233,60
Alambrado	25.308,40	11.316,01
Instalações elétricas	21.766,52	3.606,27
Fundações (vestiários/sanitários)	10.270,00	23.902,10
Constr. conexas (vest./sanit.)	45.492,65	
Urbanização da área	----	42.658,10
Total	**154.637,59**	**116.716,08**
Débito (diferença)	**---**	**37.921,51**
Nota: novo débito total de R$ 37.921,51: parcelas federal (**R$ 34.474,10**) e municipal (R$ 3.447,41)		

Em comparação com os números levantados pela Secex/BA, que serviram de base para a condenação do TCU, a estimativa do MPTCU representou um decréscimo de R$ 67.193,44, em termos globais e, considerados apenas os recursos federais, de R$ 61.084,94.

Por fim, a Secob-1 estimou, com base na curva ABC, o sobrepreço em R$ 32.871,37. A amostra utilizada representa 74,58% do valor orçado no Plano de Trabalho (ou seja, R$ 182.726,12 de R$ 252.280,99). Foi utilizado o Sinapi de agosto de 1998 para Salvador e o BDI de 28,8%. A estimativa da Sebob-Edif, assim como a da Secex/BA e do MPTCU, considerou os itens e valores constantes do Plano de Trabalho datado de 15 de fevereiro de 1998 (fls. 38 a 45 da peça 1).

A tabela seguinte é um resumo da planilha apresentada pela Sebob-Edif para o cálculo do sobrepreço no Plano de Trabalho:

DISCRIMINAÇÃO	QUANT	UNID	Preço unitario	Preço total	Valor de Referência AGO - 1998	Valor Ref c/ BDI	Valor de referência	Sobre-preço
Contenção em alvenaria de pedra argamassada	220,00	m3	118,16	25.995,20	80,42	103,58	22.787,81	3.207,39
Instalações elétricas	1,00	un	24.716,52	24.716,52	10.489,35	13.510,28	13.510,28	11.206,24
Piso cimentado	176,00	m2	13,42	15.781,92	8,87	11,42	13.435,28	2.346,64
Concreto (preparo, lançamento, adensamento e regularização)	99,84	m3	142,57	14.234,19	102,62	132,17	13.196,31	1.037,88
Alvenaria de pedra argamassada para fundação	94,70	m3	118,16	11.189,75	80,42	103,58	9.809,12	1.380,64
Fornecimento e Assentamento de Meio-fio	70,00	m	123,14	8.619,80	8,59	11,06	774,47	7.845,33
Pista de cooper	598,00	m2	13,45	8.043,10	12,92	16,64	9.951,29	-1.908,19
Forma para estrutura	318,84	m2	21,63	6.896,51	20,26	26,09	8.320,09	-1.423,58
Terraplenagem	787,50	m3	7,76	6.111,00	7,75	9,98	7.860,83	-1.749,83
Concreto para viga de amarração	20,25	m3	225,56	4.567,59	136,76	176,15	3.566,97	1.000,62
Lastro de brita	94,08	m3	46,83	4.405,77	29,48	37,97	3.572,24	833,53
Alvenaria de bloco cerâmico	270,00	m3	15,59	4.209,30	14,41	18,56	5.011,22	-801,92
Armadura para estrutura	2.657,00	Kg	1,56	4.144,92	1,48	1,91	5.064,88	-919,96
Locação da Obra	1.750,00	m2	2,31	4.042,50	1,87	2,41	4.214,98	-172,48
Fossa séptica	1,00	un	3.982,00	3.982,00	364,96	470,07	470,07	3.511,93

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51920217.

Concreto estrutural s/betoneira; controle tipo C, FCK 15,0 Mpa	26,57	m3	133,29	3.541,52	83,31	107,30	2.851,05	690,47
Regularização e compactação manual do terreno	1.750,00	m2	2,00	3.500,00	0,62	0,80	1.397,48	2.102,52
Sumidouro	1,00	un	3.421,49	3.421,49	306,68	395,00	395,00	3.026,49
Alvenaria embasam. c/ pedra argamassada	24,56	m3	118,76	2.916,75	80,42	103,58	2.543,95	372,80
Blocos cer. furados 9x14x19 cm	186,00	m2	15,59	2.899,74	14,41	18,56	3.452,17	-552,43
Pintura latéx	360,00	m2	7,34	2.642,40	3,76	4,84	1.743,44	898,96
Barracão de obra	30,00	m2	85,53	2.565,90	66,70	85,91	2.577,29	-11,39
Pintura latex PVA	318,00	m2	7,34	2.334,12	3,25	4,19	1.331,15	1.002,97
Massa única	564,00	m2	6,67	3.761,88	5,92	7,62	4.300,48	-538,60
Placas em concreto pré-moldado	114,00	m3	15,26	1.739,64	14,61	18,82	2.145,22	-405,58
Limpeza do Terreno	1.750,00	m2	0,88	1.540,00	0,47	0,61	1.059,38	480,62
Lastro em concreto magro	11,90	m3	123,14	1.465,37	94,81	122,12	1.453,17	12,19
Madeiramento para telha cerâmica c/ telhas	57,00	m2	38,18	2.176,26	32,30	41,60	2.371,34	-195,08
Demarcação e pintura de faixas	300,00	m	4,27	1.281,00	1,78	2,29	687,79	593,21
Total							**149.854,75**	**32.871,37**

A planilha do Plano de Trabalho, ao contrário daquela apresentada pela construtora Acquacem, previa despesas com urbanização no valor de R$ 42.658,10 (construção da pista de *cooper*, contenção em alvenaria de pedra argamassada e fornecimento e assentamento de meio-fio) e a instalação de alambrado.

Importa consignar que todas as estimativas de sobrepreço realizadas utilizaram parâmetros de preços posteriores à celebração do contrato (ocorrida 9.3.1998) e, portanto, à elaboração do Plano de Trabalho e à publicação do edital da Tomada de Preços 1/1998. A Sebob-Edif utilizou os valores do Sinapi (Salvador) para o mês de agosto de 1998.

Dos planos de trabalho

Dois Planos de Trabalho constam dos autos, ambos trazidos pelo gestor. O de fls. 35/37, da peça 1, de 24.10.1997 (anterior, portanto, à celebração do convênio) e o de 15.2.1998 (fls. 39 a 49 da peça 1).

Nenhum dos dois planos faz menção ao local da obra.

O primeiro Plano de Trabalho não detalhou o custo das obras (ou seja, não apresenta o orçamento detalhado) e não fez menção a obras/serviços de urbanização. A execução física estava prevista para o mês de dezembro de 1997.

Já o segundo Plano de Trabalho, datado de fevereiro (e utilizado pela Secex/BA e pela Sebob-Edif para sua estimativa de débito), com execução prevista para os meses de março e abril de 1998, fazia o detalhamento das despesas e incluía urbanização, no montante de R$ 42.658,10. Dessa forma, entende-se que o segundo Plano de Trabalho é um detalhamento do primeiro.

Considerações sobre o cálculo do sobrepreço

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51920217.

As estimativas de sobrepreço da Secex/BA, MPTCU e Sebob-Edif foram realizadas com base no Plano de Trabalho datado de fevereiro de 1998, que diverge parcialmente da planilha orçamentária da construtora Acquacem, tanto em itens quanto em valores.

A planilha da Acquacem, por exemplo, prevê o item "alambrado" no montante de R$ 26.153,23 (para 124m, com 2m de altura). Já o orçamento do Plano de Trabalho cota o item em R$ 25.308,40. O item "instalações elétricas" totalizou (quadra poliesportiva + vestiário) R$ 68.782,60 na planilha da empresa, contra R$ 24.716,12 do Plano de Trabalho. Ademais, a planilha da Acquacem não prevê a construção da pista de *cooper* (598 m^2), orçada em R$ 8.043,10 no Plano de Trabalho.

Embora o MPTCU tenha aceitado a estimativa da Secex/BA para o item "alambrado", com base na revista Casa e Construção (fl. 40 da peça 3), fez incidir sobre o valor de referência o BDI de 30%.

Creio assistir razão à unidade técnica, pois os preços ali referenciados são destinados ao consumidor final.

De outro giro, verifico um equívoco na estimativa do MPTCU, que deixou de incluir a despesa de urbanização, no montante de R$ 42.658,10, na coluna "**Custos específicos da obra executada**" da tabela anterior. Essa despesa está prevista no Plano de Trabalho de 15.2.1998, mas não no orçamento da Acquacem. Considerando que os valores examinados pelo MPTCU foram extraídos do Plano de Trabalho e não do contrato, não há como deixar de considerar a despesa de urbanização nas duas colunas, sob pena de reduzir artificialmente o sobrepreço apurado. Em outras palavras, se o MPTCU tivesse incluído a despesa de urbanização na coluna "**Custos específicos da obra executada**", o valor total dessa coluna seria R$ 197.295,69 e o débito total seria de R$ 80.580,28.

Já a Sebob-Edif deixou de incluir, dentre os itens que compõem a curva ABC por ela elaborada, o item "alambrado".

No que se refere ao item "instalações elétricas", a Sebob-Edif considerou o somatório das despesas previstas para a quadra e para os vestiários (no montante total de R$ 24.716,52) e encontrou um sobrepreço de R$ 13.510,28. Já o MPTCU restringiu à despesa de instalação elétrica relativa à quadra, da mesma forma como a Secex/BA.

A Sebob-Edif apurou sobrepreço nos itens que compõem as despesas de urbanização (construção da pista de *cooper*, fornecimento e instalação de meio-fio e contenção em alvenaria de pedra argamassada), ao passo que essas despesas não foram objeto de exame por parte dos demais pareceres, que acolheram o valor da planilha sem cotejá-los com algum valor de referência.

É possível comparar os cálculos de sobrepreço efetuados pelas unidades técnicas e pelo MPTCU, a partir da agregação/desagregação dos itens das planilhas elaboradas.

Sobrepreço segundo a etapa da obra
Estimativas da Sebob-Edif, do MPTCU e da Secex/BA

Etapa da obra	Sebob-Edif	MPTCU	Secex/BA
Quadra poliesportiva	R$ 5.460,06	R$ 16.567,09	R$ 25.981,98
Alambrado	R$ 0,00	R$ 13.992,39	R$ 16.603,78
Arquibancadas	R$ 837,18	R$ 0,00	R$ 0,00
Instalações elétricas	R$ 11.206,24	R$ 18.160,25	R$ 18.766,52
Vestiários	R$ 6.223,36	R$ 31.860,55	R$ 43.762,67
Urbanização da área	R$ 9.144,53	R$ 0,00	R$ 0,00
Total	R$ 32.871,37	R$ 80.580,28	R$ 105.114,95

Nota: o item "instalações elétricas" cotado pela Sebob-Edif inclui as instalações elétricas dos vestiários, que constam do Plano de Trabalho no valor de R$ 2.950,00. Já as estimativas do MPTCU e da Secex/BA alocaram essa despesa no item "vestiários".

Observo que os valores "R$ 0,00" da tabela anterior significam que não houve cotação para as respectivas fases/itens por parte de quem elaborou a estimativa, por falta de parâmetros.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51920217.

As intervenções ocorridas a partir de 1999 não foram objeto de termos aditivos e não integraram as estimativas de sobrepreço.

De mencionar, por fim, que as estimativas de sobrepreço da Secex/BA foram, ao final, proporcionalizadas, tendo em conta a participação dos recursos federais no Convênio 211/1997. Já a estimativa e da Sebob-Edif não fez tal proporcionalização.

Do sobrepreço na planilha orçamentária da Acquacem

Não houve nos autos exame de sobrepreço da planilha orçamentária da licitante vencedora. Possivelmente, por se entender que o objeto executado não foi o mesmo contratado, pois houve despesas de urbanização não previstas na planilha da construtora.

Contudo, tendo em vista que a empresa recebe em função dos serviços executados e do seu orçamento aprovado, é importante efetuar esse cálculo, o que é plenamente viável, tendo em vista a coincidência da maior parte dos itens das planilhas da empresa e do Plano de Trabalho. Itens que não constam da planilha da empresa, obviamente, não afetam o cálculo do sobrepreço, ao contrário do que ocorre com as estimativas baseadas no Plano de Trabalho.

Para a elaboração da tabela seguinte, foram utilizados os mesmos preços referenciais utilizados pela Sebob-Edif.

DISCRIMINAÇÃO	QUANT	UN	Preço unit.	Preço total	Valor de Refer AGO - 1998	Valor Ref c/ BDI	Valor de referência	Sobre-preço
Contenção em alvenaria de pedra argamassada	NC	m3			80,42	103,58	0,00	0,00
Instalações elétricas	1,00	un	68.782,60	68.782,60	10.489,35	13.510,28	13.510,28	55.272,32
Piso cimentado 8*	1.248,00	m2	13,87	17.309,76	8,87	11,42	14.257,85	3.051,91
Concreto (preparo, lançamento, adensamento e regularização)	99,84	m3	147,62	14.738,38	102,62	132,17	13.196,31	1.542,07
Alvenaria de pedra argamassada para fundação	94,70	m3	126,25	11.955,88	80,42	103,58	9.809,12	2.146,76
Fornecimento e Assentamento de Meio-fio	NC	m			8,59	11,06	0,00	0,00
Pista de cooper	NC	m2			12,92	16,64	0,00	0,00
Forma para estrutura	318,84	m2	22,35	7.126,07	20,26	26,09	8.320,09	-1.194,02
Terraplenagem	787,50	m3	8,01	6.307,88	7,75	9,98	7.860,83	-1.552,95
Concreto para viga de amarração	20,25	m3	226,10	4.578,53	136,76	176,15	3.566,97	1.011,55
Lastro de brita *	99,84	m3	47,99	4.791,32	29,48	37,97	3.790,95	1.000,37
Alvenaria de bloco cerâmico **	135,00	m3	15,88	2.143,80	14,41	18,56	2.505,61	-361,81
Armadura para estrutura	2.657,00	Kg	1,49	3.958,93	1,48	1,91	5.064,88	-1.105,95
Locação da Obra	1.750,00	m2	2,37	4.147,50	1,87	2,41	4.214,98	-67,48
Fossa séptica	1,00	un	4.689,00	4.689,00	364,96	470,07	470,07	4.218,93
Concreto estrutural s/betoneira; controle tipo C, FCK 15,0 Mpa	26,57	m3	134,20	3.565,69	83,31	107,30	2.851,05	714,65
Regularização e compactação manual do terreno	1.750,00	m2	2,03	3.552,50	0,62	0,80	1.397,48	2.155,02
Sumidouro	1,00	un	2.946,00	2.946,00	306,68	395,00	395,00	2.551,00
Alvenaria embasam. c/ pedra argamassada	24,56	m3	117,20	2.878,43	80,42	103,58	2.543,95	334,48
Blocos cer. furados 9x14x19 cm	186,00	m2	15,76	2.931,36	14,41	18,56	3.452,17	-520,81
Pintura latéx	360,00	m2	7,53	2.710,80	3,76	4,84	1.743,44	967,36

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51920217.

Barracão de obra	30,00	m2	88,48	2.654,40	66,70	85,91	2.577,29	77,11
Pintura latex PVA	318,00	m2	7,12	2.264,16	3,25	4,19	1.331,15	933,01
Massa única**	564,00	m2	6,35	3.581,40	5,92	7,62	4.300,48	-719,08
Placas em concreto pré-moldado	114,00	m3	14,92	1.700,88	14,61	18,82	2.145,22	-444,34
Limpeza do Terreno	1.750,00	m2	0,91	1.592,50	0,47	0,61	1.059,38	533,12
Lastro em concreto magro	11,90	m3	121,30	1.443,47	94,81	122,12	1.453,17	-9,70
Madeiramento para telha cerâmica c/ telhas	57,00	m2	36,58	2.085,06	32,30	41,60	2.371,34	-286,28
Demarcação e pintura de faixas	300,00	m	4,35	1.305,00	1,78	2,29	687,79	617,21
Total				**185.741,30**			**114.876,84**	**70.864,46**

NC = não consta

* quantitativo alterado em relação ao previsto no Plano de Trabalho

** a planilha da empresa previa dois custos unitários para o item (R$ 6,77 para arquibancada e R$ 6,35 para os vestiários), mas foi considerado, para fins de cálculo de sobrepreço, apenas o menor valor para todo o quantitativo.

Além desse sobrepreço, calculado com base nos referenciais utilizados pela Sebob-Edif, entendo que o item relativo ao alambrado não pode ser esquecido, ainda que tenha por base outra fonte de informação – no caso, a revista "Casa e Construção".

A Secex/BA adaptou os custos do alambrado de uma quadra 18m x 30m (a da publicação), ou seja, 96m de extensão, para uma quadra de 115m, como previsto no Plano de Trabalho e encontrou o valor referencial de R$ 8.704,62. Considerando a extensão cotada pela Acquacem (124m), o valor referencial seria de R$ 9.385,85. O valor constante da planilha da licitante vencedora é de R$ 26.153,26. Nessas condições, o sobrepreço do item é de R$ 16.767,41.

A estimativa de sobrepreço para o alambrado da Secex/BA é razoável e não deve ser desconsiderada, ainda mais que o valor cotado pela licitante Geoplana foi de apenas R$ 2.904,08 (fl. 26 da peça 3).

Na verdade, o parâmetro adotado refere-se à tela plastificada e não à tela de arame. Ou seja, trata-se de produto de qualidade e preço superiores (cerca de 50%), o que pode ser comprovado à fl. 42 da peça 3.

De mencionar que as licitantes cotaram alambrado de 2m de altura, embora, ao final, tenha sido instalado na altura de 4m, conforme informado no relatório de vistoria do Crea/BA (peça 1, fls. 3 e 4).

Por conseguinte, adotando-se a estimativa da Secex/BA para o item alambrado, o **sobrepreço embutido na proposta da construtora Acquacem é de R$ 87.631,87**.

Considerando, porém, que foram executados, ainda que fora do prazo do convênio, as obras de urbanização – e supondo-se que essas obras, executadas em 1999, não acarretaram despesa para o município – deve-se abater desse valor o custo referencial calculado pela Sebob-Edif para os itens "pista de *cooper*" (R$ 9.951,29), "colocação e fornecimento de meio-fio" (R$ 774,47) e "contenção de pedra argamassada" (R$ 22.787,81), no total de R$ 33.513,57. Em assim fazendo, o débito resultante seria de **R$ 54.118,30**.

A meu ver, essa é a estimativa mais realista do débito, pois:

a) considera a planilha orçamentária da empresa e não a do Plano de Trabalho (é de supor que a empresa tenha sido remunerada com base no seu orçamento, apresentado na Tomada de Preços 1/1998);

b) não desconsidera a execução das obras de urbanização **previstas no Plano de Trabalho**, embora ocorrida mais de um ano após o fim da vigência do convênio;

c) não considera a construção de itens não previstos no Plano de Trabalho, como o anfiteatro, calçamento da praça em mosaico (calçada portuguesa) etc.;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51920217.

d) não desconsidera o sobrepreço do item "alambrado", cuja estimativa realizada pela Secex/BA com base na revista "Casa e Construção" de setembro de 1998 é razoável e conservadora, haja vista que o valor cotado pela licitante vencida foi em muito inferior ao próprio referencial.

Das alterações do objeto

A quantificação do sobrepreço/superfaturamento nos autos foi dificultada pelas alterações do objeto e das planilhas orçamentárias.

O responsável, em diversos momentos, argumentou que houve alteração do local da obra: da área rural para a área urbana e que essa alteração teria sido autorizada pelo Indesp.

O fato de ser em área rural justificaria a elevada verba de instalações elétricas previstas na planilha da construtora Acquacem, sendo R$ 65.847,60 para a quadra poliesportiva e R$ 2.935,00 para os vestiários (total de R$ 68.782,60). E, uma vez tendo o Indesp autorizado a alteração do local da quadra para a área urbana, teriam sido executadas, posteriormente, obras de urbanização.

Em nenhum momento o Plano de Trabalho faz menção ao fato de que a obra seria realizada em zona rural – opção essa que, diga-se de passagem, não atingiria grande parte da população jovem, haja vista a baixa densidade populacional da área rural. Pelo contrário, o Plano de Trabalho original previa despesas de urbanização (R$ 42.658,10) e volume de recursos muito menor para instalações elétricas (total de R$ 24.716,52), o que seria, em princípio, incompatível com a construção da obra em área rural.

Não há nos autos, ainda, elementos para sustentar a alegação do responsável (peças 4 e 5) de que havia previsão para extensões de rede elétrica, em razão da previsão inicial de que a quadra seria em zona rural. Os itens citados pelo gestor, tais como "rede de alta tensão 13800 V", "subestação aérea", "distribuição subterrânea em baixa tensão", "quadro de medição", "distribuição", "aterramento" etc. não constam das planilhas orçamentárias apresentadas pelos licitantes, tampouco do Plano de Trabalho. A outra licitante, a Construtora Geoplana Ltda., havia cotado as instalações elétricas para a quadra por R$ 7.000,00 (fl. 23 da peça 3), contra os R$ 65.847,60 da Acquacem, o que enfraquece o argumento de que o objeto licitado seria em área rural e contemplava a extensão da rede elétrica.

Ademais, as obras foram iniciadas na Praça Rodrigues Lima logo após a licitação, como comprova a ART emitido pelo Crea/BA em 16.3.1998 (data em que ocorreu o primeiro pagamento à construtora).

Os elementos contidos nos autos permitem apenas concluir que o gestor teria solicitado a prorrogação do termo de vigência do convênio em agosto de 1998 (por meio de dois ofícios encaminhados, vide fls. 11/12 da peça 27 e fl. 39 da peça 29), mesmo porque a obra já se encontrava concluída na Praça Rodrigues Lima.

O município reduziu indevidamente os itens previstos no Plano de Trabalho (relativos à urbanização), o que não foi empecilho para que a licitante vencedora oferecesse proposta com preços ainda superiores àqueles preços constantes do Plano de Trabalho.

Não houvesse a licitação sido realizada para outros objetos (execução de melhorias habitacionais, construção de unidades sanitárias, canalização de córregos, construção de escola e esgotamento sanitário), que não foram objeto do contrato posterior, os custos incorridos pelo município seriam significativamente menores. Basta dizer que o orçamento da Construtora Geoplana Ltda. (licitante vencida) para a obra foi de R$ 137.382,53, contra os R$ 252.280,99 da Acquacem Serviços de Saneamento Ltda.

Por conseguinte, o Plano de Trabalho não é compatível com a planilha orçamentária da contratada.

A alteração contratual, ocorrida em 15.1.1999 (fls. 16/17 da peça 2), não veio acompanhada de nova planilha. Teria por objetivo realizar serviços de "urbanização" da Praça Rodrigues Lima, local para onde a obra teria sido "realocada". Esses serviços seriam realizados à conta

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51920217.

de parte da verba destinada às instalações elétricas, em virtude da desnecessidade das "extensões de rede inicialmente previstas".

Essa alteração contratual – que não se fez acompanhar de nova planilha orçamentária - foi uma evidente tentativa do gestor e da construtora de regularizar a situação após as denúncias de superfaturamento trazidas a esta Corte pelo Deputado Paulo Jackson. Em janeiro de 1999, a vigência do contrato – que era de noventa dias, a teor da Cláusula III.1 (fl. 35 da peça 3) - já se encontrava expirada, bem assim a do convênio. A obra já havia, inclusive, sido fiscalizada pelo Crea/BA.

O fato é que o contrato original encontrava-se eivado de sobrepreço.

Extrai-se do Ofício 744, de 12/8/1999 (fls. 4/5 da peça 4), encaminhado à Secex/BA pelo Indesp após a vistoria realizada pelo órgão repassador nas obras, o então prefeito se comprometera a reconstruir a quadra e acrescentar um anfiteatro e uma praça com calçamento em mosaico, sem qualquer custo adicional para o Indesp. Para tanto, o Indesp fixou, segundo informado no ofício, novo prazo para apresentação da prestação de contas, a vencer em 30.10.1999, nada obstante a vigência final, fixada no termo aditivo, houvesse findado em 30.6.1998.

Esse novo prazo não foi objeto de termo aditivo ao convênio. Logo, foi fixado de modo informal.

A necessidade de reconstrução da quadra corrobora as afirmações do engenheiro do Crea/BA acerca da péssima qualidade dos serviços executados pela Acquacem.

As fotos colacionadas aos autos pelo gestor em suas alegações de defesa (peças 10 e 11), bem assim em sede de recurso de revisão (peça 28, fls. 29/32), corroboram a execução dos novos itens citados no Ofício 744/1999, embora não se possa asseverar, com certeza, a data em que isso ocorreu.

A inclusão **a posteriori** de novos itens, como o paisagismo das áreas adjacentes, revela o esforço do gestor para afastar as consequências da imputação de sobrepreço, que se estendem à planilha orçamentária do Plano de Trabalho. É dizer: o objeto avençado não atingiria os custos ali previstos, razão pela qual se buscou agregar novos itens fora da vigência do convênio e sem planilha orçamentária.

Cabe aqui uma ressalva ao encaminhamento dado pelo Indesp. Vencido o prazo de vigência do convênio, inclusive o do termo aditivo, não se deveria admitir nenhuma alteração no Plano de Trabalho proposto, mormente em se tratando de obra objeto de denúncia em apuração do TCU. Não há como saber se as novas obras não foram custeadas com recursos de outras fontes, nem se foram executadas pela Acquacem. Porque se foram executadas por outra empresa, é de supor tenham sido custeadas pelo município (salvo na hipótese de o gestor ter arcado pessoalmente com os custos).

O ex-gestor também alegou que o Indesp teria aprovado a alteração no Plano de Trabalho submetido ao instituto. Porém, não consta que, de fato, tenha sido encaminhado Plano de Trabalho em agosto de 1998 para o Indesp ou planilha orçamentária, lembrando que, nesse momento, ainda não se cogitava na inclusão de itens não previstos no Plano de Trabalho (como o anfiteatro, calçamento em mosaico etc), o que apenas veio após a fiscalização autorizada em 3.8.1999 pelo Ofício 580/99/Diapi/Indesp (vide fl. 4 da peça 4).

A planilha de peça 27, fls. 6 a 10, nada mais é que a reprodução da planilha que consta das peças 10 e 11, que foi elaborada em 2004, com valores dessa época, como se extrai das alegações de defesa do Sr. Dácio Alves de Oliveira (fl. 42 da peça 10):

"*Realça acentuar, nessa esteira, que o Requerente faz anexar à vertente defesa, Planilha que contempla a '**Execução dos Serviços de Urbanização de Praça e Construção de Quadra Poliesportiva, no Município de Caetité – Bahia'**, elaborada pelo Engenheiro Júlio César Cotrim, CREA-MG n.51549-D, Visto BA 8877, que aponta o **custo atual** da obra no valor de R$ 382.652,81 (trezentos e oitenta e dois mil, seiscentos e cinquenta e dois reais e oitenta e um centavos), montante absolutamente compatível com os recursos financeiros oriundos do Convênio 211/97, à época da edificação.*"

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51920217.

Logo, ao contrário do que conclui o MPTCU, a planilha apresentada pelo responsável em suas alegações de defesa não pode ter sido encaminhada ao Indesp para fundamentar a alteração do objeto, uma vez elaborada muitos anos após as tratativas com o órgão.

Assim sendo, os elementos contidos nos autos indicam que as obras executadas pela Acquacem precisaram ser refeitas em 1999 e não há evidência de que tenha sido executada pela contratada, sem custo adicional para o Erário municipal. É dizer, o gestor não fez prova de que o refazimento da quadra foi realizado pela contratada.

Seria, então, de se imputar débito integral ao responsável. Contudo, significaria **reformatio in pejus** em sede de recurso de revisão.

De salientar, ainda, que o engenheiro Júlio César Cotrim, Crea-MG n.º 51549-D, responsável pela elaboração da planilha elaborada em 2004, atuava como representante legal da Construtora Geoplana Ltda. (a licitante que vencida na Tomada de Preço 1/1998), como se verifica nos documentos de fls. 20 e 32 da peça 3. Esse fato seria um **indício** de que as novas obras foram executadas pela Construtora Geoplana Ltda. e não pela contratada.

Da movimentação bancária e dos documentos de despesa

Em diversas oportunidades o responsável alegou que, a par da construção da quadra poliesportiva e vestiários, houve despesas de urbanização.

Todavia, é importante esclarecer que as eventuais despesas de urbanização extrapolaram o prazo de execução estipulado no termo aditivo (1º de maio de 1998).

A própria movimentação bancária da conta 1.301-3 do Banco do Brasil revela que parte dos recursos foi movimentada após a vigência do convênio, mas **antes** da assinatura da alteração contratual (ocorrida em 15.1.1999, conforme documento de fls. 16/17, peça 2) com base na qual teriam sido feitas as obras de urbanização do espaço.

A tabela a seguir demonstra essa movimentação e as notas fiscais correspondentes:

Documento	Data	C/D	Valor	NF	Data	Valor da NF	União	Município
97OB01792	09/12/1997	C	222.727,27					
tarifa bancária	12/01/1998	D	1,00					
transf banc	16/03/1998	C	9.000,00	129	13/03/1998	66.818,00	66.818,00	
transf banc	16/03/1998	C	58.000,00	130	13/03/1998	8.865,82		8.865,82
996222	16/03/1998	D	-66.818,00					
transf banc	18/03/1998	D	-9.000,00					
transf banc	18/03/1998	D	-58.000,00					
996223	14/04/1998	D	-66.818,00	137	14/04/1998	66.818,00	66.818,00	
depósito	20/05/1998	C	5.000,00	139	14/04/1998	8.865,82		8.865,82
996225	20/05/1998	D	-55.000,00	172	19/05/1998	55.000,00	50.000,00	5.000,00
996226	26/10/1998	D	-41.032,49	318	26/10/1998	45.135,73	41.032,49	4.103,24
Total						**251.503,37**	**224.668,49**	**26.834,88**

Aceitando-se como despesa relativa ao convênio aquela realizada no dia 20.5.1998, conclui-se que poderia ser atribuída à avença despesas no total de R$ 206.367,64, sendo R$ 183.636,00 à conta dos recursos do convênio. Some-se a essa quantia, R$ 1,00 de tarifa bancária.

A Nota Fiscal 318, de 26.10.1998, cujos serviços foram descritos como "*saldo da construção da quadra poliesportiva de Caetité*", não guarda relação com o objeto do convênio. É de ver que, na data em que foi emitida, o convênio havia expirado, a obra já estaria concluída (consoante vistoria realizada pelo Crea/BA) e as supostas irregularidades já haviam sido objeto de representação a este Tribunal (no dia 13/10/1998, consoante fl. 2, peça 1) e ao representante do Ministério Público no município baiano (em 3.6.1998, fl. 5, peça 1).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51920217.

Assim, independentemente de análise dos custos da obra, verifica-se que a despesa de R$ 45.135,73 (sendo R$ 41.032,49 de recursos federais), relativa à Nota Fiscal 318, não deveria, em princípio, ser creditada ao Convênio 211/1997, pois realizada fora de sua vigência (30.6.1998 para apresentação da prestação de contas e 1º de maio de 1998 para execução das obras e serviços).

É de destacar, ainda, que diligência realizada pelo Indesp junto à Secretaria Municipal de Fazenda de Camaçari (fls. 11 e 12 da peça 4) revelou que as notas fiscais 172 e 318, que somavam R$ 100.135,73 (dos quais R$ 9.103,24 foram custeados com recursos municipais), não foram autenticadas pela Coordenação de Administração Tributária daquele município. E, de acordo com o § 1º do art. 125 do Código Tributário e de Rendas de Camaçari (Lei 392/1997), a nota fiscal somente pode ser utilizada após autenticação pela repartição competente.

Posteriormente, em 24.11.1999, a Acquacem recebeu auto de infração (fl. 29 da peça 6).

Em documento encaminhado ao prefeito (fls. 21 a 24 da peça 6), a construtora alegou que a autenticação é obrigação tributária acessória e que nunca deixou de recolher os tributos respectivos. Uma vez paga a multa de R$ 390,80 pelo descumprimento da obrigação acessória, não mais haveria irregularidade junto ao fisco.

Outro ponto a ser destacado é a ausência de aplicação financeira, por período significativo, dos recursos recebidos, o que acarretou prejuízos para a administração. Os recursos (R$ 222.727,27) foram depositados na conta específica em 9.12.1997 e somente foram aplicados em fundo de curto prazo em 3.3.1998, 13 dias antes do primeiro débito na conta (cheque 996222 de R$ 66.818,00).

O resultado da aplicação financeira realizada no período (de março a julho de 1998) foi de R$ 1.181,29.

Admitindo-se, por hipótese, um rendimento mensal de 0,4% e a rentabilidade **pro rata** para os meses de dezembro de 1997 e março de 1998 (dias 1º e 2, já que os valores foram aplicados em 3.3.1998), a falta de aplicação financeira teria resultado num prejuízo de cerca de R$ 2.300,00, em valores da época.

Além disso, houve resgate da aplicação financeira (supõe-se que seja do saldo, já que não há extrato da conta de aplicação financeira) em 30.7.1998, no valor de R$ 40.589,56, ao passo que os recursos somente vieram a ser utilizados em 26.10.1998, o que resultou em nova perda de cerca de R$ 460,00.

Trata-se de valores aproximados, estimados, pois não se tem informação sobre a taxa de juros da modalidade de aplicação de curto prazo escolhida pelo município para todo o período. Faltam dados para os seguintes meses: dezembro de 1997; janeiro, fevereiro, agosto e setembro de 1998. De outro lado, sabe-se que a rentabilidade bruta do fundo de curto do Banco do Brasil variou entre março e julho de 1998 de 0,55% a.m. (março) a 0,27% a.m. (junho). Em outubro desse ano, mês no qual os recursos ficaram parados na conta até sua utilização (no dia 26.10), a rentabilidade do fundo foi de 0,51%. Portanto, a taxa considerada de 0,4% a.m. para o cálculo das perdas financeiras é conservadora.

Embora a ausência de aplicação financeira dos recursos federais não tenha sido considerada para fins de cálculo do débito – razão pela qual não se buscará inovar nesta fase recursal -, restam configuradas a falta de transparência e cuidado do gestor no trato dos recursos públicos.

Da possibilidade de se aceitar as obras executadas após a vigência do Convênio 211/1997.

Como dito anteriormente, as despesas que, do ponto de vista formal, guardam relação com o convênio celebrado entre o município de Caetité e o Indesp são apenas aquelas amparadas por notas fiscais relativas a serviços executados quando da vigência do Convênio 211/1997, ou seja, as notas fiscais de número 129, 137 e 172 e 130 e 139 (estas duas últimas pagas exclusivamente com recursos da contrapartida). Além do prazo formal para a execução do convênio, a obra foi dada como concluída em junho de 1998, quando foi vistoriada por engenheiro do Crea/BA. E foram os resultados dessa vistoria que ampararam as denúncias de superfaturamento.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51920217.

Constam dos autos elementos que demonstram as diversas tentativas do então prefeito de regularizar sua situação junto ao Indesp, ainda que a matéria estivesse em apuração no âmbito do TCU.

Nessa linha, inserem-se os ofícios encaminhados em agosto de 1998 ao órgão repassador. No documento assinado em 3.8.1998 (peça 27, fls. 11/12; peça 28, fl. 43), sem número, o responsável comunicava ao instituto que teria realocado a obra para a Praça Rodrigues Lima, o que teria provocado atrasos, em razão de "*estudos e análises necessários ao embasamento técnico da realocação*". Tal afirmativa, contudo, carece de veracidade, uma vez que o contrato para a execução da obra foi assinado tão logo terminou a licitação, em 9.3.1998 e, em junho do mesmo ano, o Crea/BA já havia vistoriado a obra na Praça Rodrigues Lima, supostamente concluída.

Já no Ofício 161, de 20 de agosto de 1998 (fl. 39 da peça 29), o responsável comunicou ao Indesp que não seria possível enviar a prestação de contas tempestivamente e reiterou a solicitação de prorrogação de prazo.

O Indesp, a despeito de não poder celebrar termo aditivo, aceitou as "alterações propostas" (prorrogação do período de vigência do convênio e alteração do local da obra) por meio do Ofício 05/99-DIPES-INDESP (fl. 20, peça 1; fl. 38, peça 29), expedido apenas em 8.1.1999, sob a justificativa de que não acarretariam novos custos para o instituto e atenderiam os anseios da comunidade. Por conseguinte, fixou novo prazo de 30 dias para a apresentação da prestação de contas.

É de estranhar a resposta encaminhada pelo Indesp ao gestor, quando a obra em tela já era objeto de denúncias de vereador do município e do deputado estadual Paulo Jackson, que provocou a atuação do Tribunal. Em primeiro lugar, por ser tardia: cerca de cinco meses após o pleito do gestor municipal. Em segundo lugar, porque não houve – e nem poderia haver, já que se tratava de fato consumado – solicitação do gestor para alteração do local da obra. O gestor apenas comunicou essa suposta alteração. Em terceiro lugar, porque o Plano de Trabalho não fazia menção ao local de construção da quadra.

Contudo, para que as obras adicionadas pela Prefeitura (anfiteatro, calçada portuguesa e portal) posteriormente à vistoria do Indesp, ocorrida em agosto de 1999, possam ser aceitas, é necessário demonstrar nexo de causalidade entre sua execução e os recursos federais repassados.

Em termos de execução físico-financeira, tal nexo não existe, pois as obras foram executadas no segundo semestre de 1999, ao passo que a vigência do convênio expirou em 30.6.1998. Por sua vez, os recursos repassados foram gastos até outubro de 1998, conforme se observa no item "*Da movimentação bancária e dos documentos de despesa*".

As novas obras também não guardam relação com o objeto do convênio – quadra poliesportiva -, cujo objetivo é promover a prática de esportes na comunidade.

E, mais importante, não há elementos que permitam concluir que essas obras tenham sido executadas pela Acquacem no âmbito do contrato assinado em 1998, hipótese na qual se poderia presumir que as obras teriam sido custeadas com recursos do Convênio 211/1997.

Dentre toda a farta documentação colacionada pelo responsável, não há nenhum documento que aponte o vínculo da Acquacem com essas novas obras, como um aditivo contratual, ART ou planilha orçamentária, por exemplo.

A única alteração contratual existente, assinada em 15.1.1999, previa apenas a execução de serviços de urbanização (fl. 16, peça 2), em razão da suposta alteração do local das obras, o que teria acarretado a desnecessidade da extensão da rede elétrica "inicialmente prevista". É de se supor, também em benefício do responsável, que essas obras sejam aquelas previstas no Plano de Trabalho (fornecimento e colocação de meio-fio, pista de *cooper* e contenção em alvenaria de pedra argamassada).

De mencionar que a planilha orçamentária trazida pelo gestor foi elaborada em 2004 pelo engenheiro Júlio César Cotrim, que vem a ser o representante legal da Geoplana Ltda, licitante vencida na Tomada de Preços 1/1998, o que fortalece a convicção de que as novas obras não foram executadas pela empresa Acquacem, destinatária dos recursos do Convênio 211/1997.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51920217.

A Acquacem, em suas alegações de defesa (peça 11, fls. 18/23), não fez qualquer menção às novas obras. Limitou-se a afirmar que cumpriu com suas obrigações contratuais, razão pela qual entendia não se poderia a ela imputar débito. Como se extrai do contrato e de seu aditivo, bem assim da planilha orçamentária da empresa, não havia previsão para que a construção de anfiteatro, calçamento em mosaico e portal.

Por fim, o fato de o prefeito ter se comprometido a entregar obras adicionais não significa que tenha havido alteração do objeto do convênio, mormente porque essas novas obras não guardam relação direta com a avença assinada. Tampouco consta que o Indesp tenha se comprometido formalmente a aceitar as novas obras como uma espécie de compensação por eventual sobrepreço apurado no objeto do convênio.

Conclusão

Os elementos contidos nos autos não deixam dúvida que as planilhas orçamentárias integrante do Plano de Trabalho e a elaborada pela construtora Acquacem continham sobrepreço.

A péssima qualidade das obras realizadas em 1998 poderia, no limite, conduzir à imputação de débito próximo do valor total, haja vista a necessidade de refazer a quadra poliesportiva já em 1999, quando da vistoria promovida pelo Indesp (vide fl. 4 da peça 4). Contudo, o Tribunal decidiu de forma diversa e o princípio do **non reformatio in pejus** impediria qualquer alteração nesse sentido. Ademais, não se sabe o percentual das obras originais que foi aproveitado.

A alegação do ex-prefeito de que a construção da quadra estava inicialmente prevista para a área rural não condiz com os fatos apurados.

Em primeiro lugar, porque tal informação não constava do termo de convênio assinado.

Em segundo lugar, porque o Plano de Trabalho contemplava a realização de despesas de urbanização, indevidamente suprimidas na licitação (supõe-se) e no contrato assinado.

Em terceiro lugar, porque a obra foi executada, desde o início, em área urbana, o que é comprovado inclusive pela ART emitida pelo Crea/BA em 16.3.1998.

E, por último, porque tal alegação não é compatível com o fato de o orçamento da licitante vencida para o item "instalações elétricas" ter sido de apenas R$ 7.000,00, contra os R$ 65.847,60 da licitante vencedora.

Portanto, a alegação de que houve mudança do local da obra configura tentativa do gestor de justificar o sobrepreço, na planilha orçamentária da contratada, do item "instalações elétricas" e a alteração indevida, num primeiro momento, do objeto do convênio, mediante a supressão dos itens "pista de *cooper*", "fornecimento e instalação de meio-fio" e "contenção de pedra argamassada".

Planilhas e laudos elaborados muitos anos depois (2004 e 2006) não se prestam ao exame do Tribunal, pois não há nenhuma garantia de que as instalações vistoriadas guardam relação com o convênio.

As várias estimativas de débito não infirmam a existência de sobrepreço/superfaturamento e podem ser atribuídas, em grande parte, aos atos de gestão praticados pelo responsável, ora recorrente, que: i) licitou objeto diverso daquele acordado no Plano de Trabalho (com supressão de itens, como os de urbanização e alteração de quantitativos); ii) aceitou obra de qualidade inferior (como verificado na fiscalização do Crea/BA), o que implicou a necessidade de refazimento da obra; iii) executou alguns itens previstos no Plano de Trabalho fora da vigência do convênio e, posteriormente, reconstruiu a obra com a inclusão de itens que não guardam relação com o objeto da avença e do contrato; iv) não apresentou planilha, que tivesse sido elaborada previamente (ou seja, em 1999), com os quantitativos e custos da nova obra.

O fato de se tratar de município do interior da Bahia não torna inviável a utilização do Sinapi/Salvador. Entendo que, em algumas situações, devidamente comprovadas, as características da região podem justificar a adoção de outros critérios que venham a majorar o referencial adotado. Mas não há nada que indique ser a hipótese versada nos autos.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51920217.

Os pareceres constantes dos autos consideraram, para fins de cálculo de sobrepreço, os valores contidos na planilha orçamentária do Plano de Trabalho e não na planilha da Acquacem.

O cálculo de sobrepreço efetuado pelo Ministério Público foi afetado, indevidamente, pela subtração das despesas de urbanização (item para o qual a Secex/BA não quantificou sobrepreço) do débito apurado.

A Sebob-Edif deixou de apurar sobrepreço no item "alambrado", por ausência de referencial no Sinapi. Contudo, os elementos colacionados pela Secex/BA que a cotação do item pela empresa continha elevado sobrepreço. Assim sendo, deve ser considerada a estimativa da unidade técnica regional, que se revelou conservadora, *vis a vis* o valor orçado pela licitante vencida para o item.

A movimentação financeira revelou dois pagamentos após o término de vigência do convênio: R$ 55.000,00 em 20.5.1998 e R$ 45.135,73 em 26.10.1998, sendo parte com recursos municipais (R$ 5.000,00 + R$ 4.103,24).

Os recursos do convênio ficaram indevidamente parados na conta corrente, o que acarretou prejuízo de cerca de R$ 2.760,00, em valores da época.

O cálculo do sobrepreço/superfaturamento deve ter como base a planilha orçamentária da empresa contratada.

Assim sendo e considerando os itens previstos no contrato, chega-se a um débito de R$ 87.631,87 com base no Sinapi e, para o item "alambrado", com base na revista Casa e Construção de setembro de 1998.

Contudo, aceitando-se as obras de urbanização realizadas posteriormente (1999), por serem compatíveis com o Plano de Trabalho (mas não com o contrato assinado) e por terem sido supostamente executadas no âmbito do 1º aditivo ao contrato assinado entre o município e a construtora, o valor do débito deve ser reduzido. Tomando-se como parâmetro os referenciais do Sinapi levantados pela Sebob-Edif para esses itens, o débito total passa a ser de R$ 54.118,30 (R$ 87.631,87 – R$ 33.513,57).

Considerando que os recursos municipais aportados equivaliam a 10% dos recursos federais, o montante do débito a ser ressarcido aos cofres federais é de R$ 49.198,45.

No que se refere ao termo **a quo** para cálculo do débito, verifico que o Tribunal baseou-se não no cronograma físico-financeiro da execução da obra (que não consta dos autos), mas sim nos pagamentos realizados com os recursos depositados na conta corrente específica. Para tanto, considerou, em benefício dos responsáveis, as datas dos últimos pagamentos.

Mantida essa premissa, o débito deve ser imputado da seguinte forma: R$ 8.165,96 e R$ 41.032,49, a serem atualizados a partir de 19.5.1998 e 26.10.1998, respectivamente.

Tendo em vista a diminuição do débito anteriormente imputado, é de se reduzir também o valor da multa aplicada, que sugiro passe a ser R$ 8.000,00, haja vista que a irregularidade objeto da audiência - ausência de parcelamento de objeto, que resultou na restrição ao caráter competitivo e na contratação de empresa com evidente sobrepreço em sua proposta – permanece, assim como parte do débito.

Por conseguinte, proponho seja dado parcial provimento ao recurso para alterar o valor do débito e da multa imputados aos responsáveis, Sr. Dácio Alves de Oliveira e Acquacem Serviços de Saneamento Ltda.

Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto a este Plenário.

"9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recurso de revisão interposto por Dácio Alves de Oliveira contra os termos do Acórdão 1566/2008-Plenário;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo revisor e com fundamento nos arts. 32 e 35 da Lei 8.443/1992, em:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51920217.

9.1. conhecer do presente recurso de revisão para, no mérito, conceder a ele provimento parcial;

9.2. alterar a redação dos itens 9.4. e 9.5. do Acórdão 1566/2008-Plenário, que passa a ser a seguinte:

"*9.4. julgar irregulares as contas do Sr. Dácio Alves de Oliveira e da empresa Acquacem Serviços de Saneamento Ltda., com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 16, inciso III, alíneas "b" e "c"; 19, caput; e 23, inciso III, alínea "a", da Lei nº 8.443/92, e condená-los solidariamente ao pagamento das quantias de R$ 8.165,96 (oito mil, cento e sessenta e cinco reais e noventa e seis centavos) e R$ 41.032,49 (quarenta e um mil, trinta e dois reais e quarenta e nove centavos) e fixar o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que eles comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, acrescidas da correção monetária e dos juros de mora calculados a partir de 19.5.1998 e 26.10.1998, respectivamente, até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;*

9.5. aplicar ao Sr. Dácio Alves de Oliveira e à empresa Acquacem Serviços de Saneamento Ltda. multa individual de R$ 8.000,00 (oito mil reais), com base no art. 57 da Lei nº 8.443/92, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, as quais deverão ser atualizadas monetariamente, na forma da legislação em vigor, até a data do efetivo pagamento, caso este ocorra após o prazo fixado;"

9.3. dar ciência desta deliberação ao recorrente e à sociedade empresária Acquacem Serviços de Saneamento Ltda."

TCU, Sala das Sessões, em 17 de setembro de 2014.

BENJAMIN ZYMLER
Revisor

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51920217.