

Tribunal de Contas da União

ACÓRDÃO 138/2024

PLENÁRIO

Relatório de Auditoria realizada em obras de
pavimentação e adequação de vias em
Iturama/MG.



FACULDADE DE
DIREITO DA
UNIVERSIDADE DE
SÃO PAULO

Elaborado por:

Ana Julia Candeani dos Santos - 11844902
Carlos Ramirez de Oliveira Garcia - 4874927
Guilherme Tongnole Diogo - 12510791
Igor Henrique Pontes - 11878981
Marco Antonio Silva Fonseca - 12510485
Mariana Villar Marchi - 12510888
Maslow Oliveira - 12727890
Rafael Borges Campos de Oliveira - 10438421
Wesley Junior de Oliveira Pego - 12684973
Wesley Silva da Conceição - 12679111

Data:

09 de maio de 2024

RELATÓRIO DE AUDITORIA - INTRODUÇÃO



- Auditoria realizada pela AudUrbana (Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica);
- Objetivos:
 - Examinar a conformidade e economicidade dos atos relacionados às obras de pavimentação;
 - Aumentar a eficiência e a qualidade da infraestrutura de transportes por meio da fiscalização da aplicação dos recursos federais do **Contrato de Repasse 916888/2021**
- Volume de recursos fiscalizados:
 - R\$ 23.949.094,43
 - R\$ 21.069.444,00 - repasse da União
 - R\$ 2.879.650,43 - contrapartida municipal



RELATÓRIO DE AUDITORIA - HISTÓRICO



- Contrato celebrando entre o extinto **Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR)**, atual Ministério das Cidades, via **Caixa Econômica** (mandatária da União), e **Município de Iturama** no Estado de Minas Gerais



- Objeto do contrato de repasse: destinação de recursos para execução de obras de pavimentação, adequações de vias e implantação de ponte no perímetro urbano do Município de Iturama/MG
- A execução das obras civis previstas no Contrato de Repasse (CR) foi iniciada após o resultado da Concorrência Pública 2/2022, que originou o Contrato 62/2022
- Para a execução das obras:
 - Foi realizada uma licitação na modalidade concorrência e do tipo menor preço, sob regime de empreitada por preço único.
 - Vencedora: empresa JR Santa Fé Pavimentação e Construções Ltda.

- Vias em situação precária - Bairro Antônio Braulio



Fonte: Relatório Fotográfico do Laudo de Análise de Engenharia da CAIXA

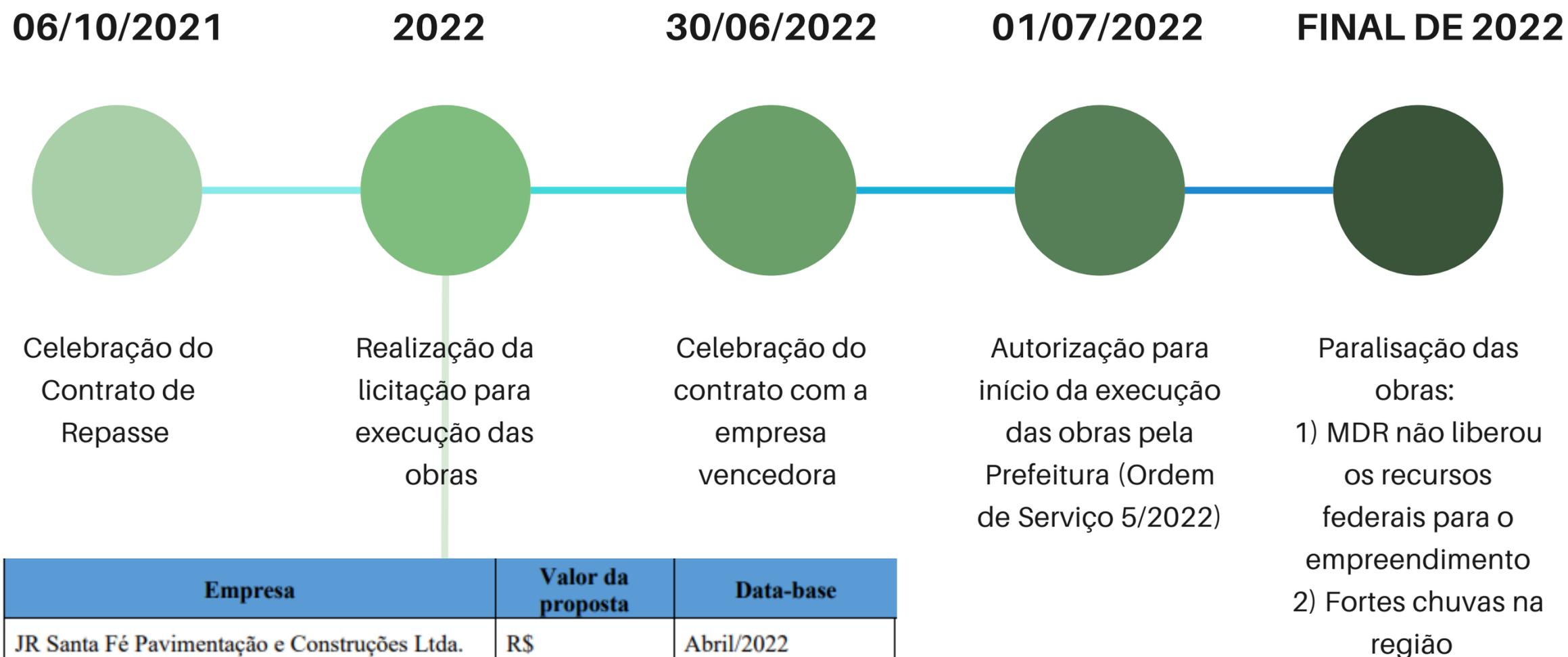
- Vias em situação precária - Bairro Nossa Senhora Aparecida



Fonte: Relatório Fotográfico do Laudo de Análise de Engenharia da CAIXA

RELATÓRIO DE AUDITORIA - HISTÓRICO

LINHA DO TEMPO



Empresa	Valor da proposta	Data-base
JR Santa Fé Pavimentação e Construções Ltda.	R\$ 23.949.094,43	Abril/2022
Coplan Construtora Planalto Ltda.	R\$ 24.058.893,51	Dezembro/2021
BT Construções Ltda.	R\$ 24.206.379,33	Maior/2022

RELATÓRIO DE AUDITORIA: FRAGILIDADES ENCONTRADAS



Irregularidades no processo licitatório

- Identificação de metodologias de apresentação e avaliação de propostas não previstas em lei:
 - O orçamento estimado, com planilhas de quantitativos e preços unitários, não constava do edital de licitação;
 - Sem critério claro de aceitabilidade de preços;
 - Foram aceitas propostas com datas-bases distintas (expõe a Administração Pública ao risco de não ter recebido a proposta mais vantajosa);
- Restrições a competitividade:
 - Exigência de visita técnica ao local das obras;
 - Exigência de critério para a qualificação econômico-financeira não previsto na legislação.

Atrasos na evolução física-financeira do empreendimento

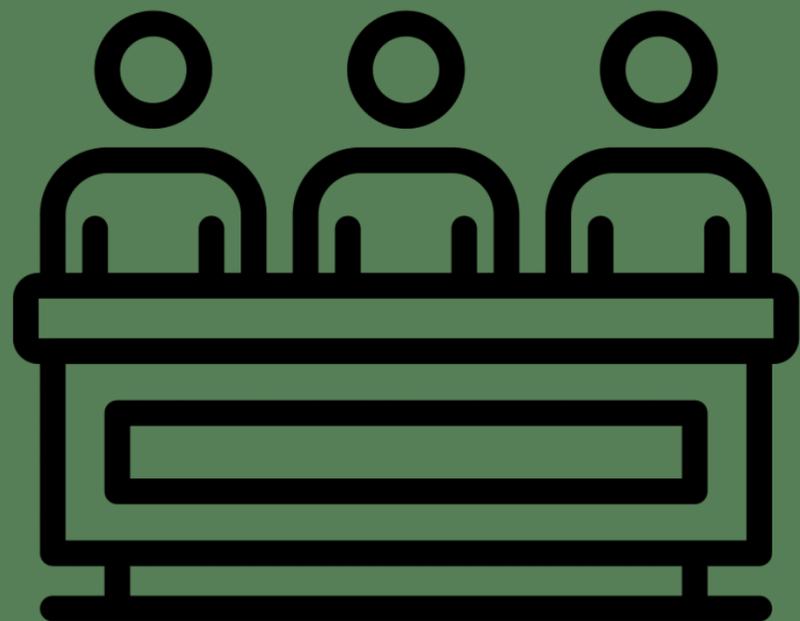
- O extinto Ministério do Desenvolvimento Regional não liberou os devidos recursos financeiros para pagamentos referentes às obras - a empresa ficou sem fluxo de caixa suficiente para dar continuidade ao empreendimento sem o pagamento dos serviços já prestados - **paralisação das obras**;
- A região passava por fortes chuvas.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO - DEVEM JUSTIFICAR:



Presidente da Comissão Permanente de Licitação	Parecerista jurídico do Edital de Concorrência	Prefeitura Municipal de Iturama/MG	Ministério das Cidades (extinto MDR)
<p>Facultar às licitantes a escolha de datas-bases de suas propostas, abstendo-se de definir o orçamento de referência e o valor máximo a ser aceito.</p>	<p>Emitir parecer favorável à minuta, que permitia a aceitação de propostas com diferentes datas-bases, sem definir valor máximo a ser aceito pela Administração</p>	<p>Ausência do orçamento estimado, do valor máximo a ser aceito e de critérios adequados para a aceitabilidade de preços unitários e globais</p>	<p>Os achados trazidos pela auditoria, especialmente sobre a ausência de liberação de recursos federais para o Contrato de Repasse</p>
<p>Considerar vencedora a proposta com menor valor nominal, sem considerar as distorções de preços causadas pelas diferenças datas-bases</p>		<p>Exigência de visita obrigatória ao local das obras, em afronta à jurisprudência do TCU</p>	
		<p>Exigência de demonstração, por parte dos licitantes, de capital integralizado mínimo</p>	

Oitiva das
partes -
resumo dos
argumentos
apresentados:



MDR - Ministério do Desenvolvimento Regional



Principais Argumentos

- 1) Irregularidades no procedimento licitatório;
- 2) Atrasos na evolução físico-financeira das obras;
- 3) Necessidade de liberação de recursos;
- 4) Atrasos na liberação dos recursos financeiros;
- 5) Regularização da situação e continuidade das obras;
- 6) Conclusão do exame técnico;
- 7) Irregularidades no procedimento licitatório;
- 8) Análise das metodologias de apresentação e de avaliação de propostas não previstas em lei; e
- 9) Análise da restrição à competitividade.

Objetivos

- Estabelecer os principais pontos; e
- Informações detalhadas serão enviadas a posteriori.

Prefeitura Municipal de Iturama



Principais Argumentos

- 1) Para evitar a defasagem de preços durante o período, foi concedida liberdade aos licitantes para escolher a data-base.
- 2) O orçamento foi elaborado com base em dezembro de 2021, abrangendo tanto os valores unitários quanto os globais.
- 3) Os valores incluídos representam o máximo estabelecido.
- 4) As diretrizes seguidas têm origem na Caixa Econômica Federal, que atuou como intermediadora dos recursos.
- 5) O parecer emitido é de natureza opinativa, e é relevante destacar a imunidade constitucional da profissão envolvida.
- 6) É fundamental possuir conhecimento técnico específico da área onde a ponte será construída
- 7) o capital mínimo exigido, visando assegurar a capacidade das empresas de arcar com os custos até o pagamento ser liberado.

Objetivos

- Garantir a Imunidade prevista no artigo 133 da Constituição ao Parecerista e Procurador Municipal.
- Garantir que as nuances locais devem ser consideradas como motivos plausíveis para a elaboração e desenvolvimento do contrato como havia sido orquestrado.

DECISÃO



CONCLUSÃO

Relatório de Auditoria TCU

- **Objetivo da auditoria:**

- “Examinar a conformidade e a economicidade dos atos relacionados às obras de pavimentação, recapeamento asfáltico e adequações de vias e pontes no perímetro urbano do Município de Iturama/MG, com investimento total de R\$ 23.949.094,43”

- **Principais achados de auditoria**

- Irregularidades no procedimento licitatório;
- Atrasos na evolução física-financeira do empreendimento.

- **Análises das defesas apresentadas no exame técnico:**

- Indícios de irregularidade apontados foram parcialmente sanados e/ou justificados.



CONCLUSÃO

Relatório de Auditoria TCU

- Atrasos na evolução física-financeira do empreendimento e irregularidades no procedimento licitatório:
 - **Justificativas apresentadas pelos jurisdicionados se mostraram adequadas.**
- Não divulgação dos valores máximos aceitáveis e avaliação de propostas com datas-bases distintas:
 - **Não merecem prosperar - fatos se mostram incompatíveis com a jurisprudências do TCU e Lei 8.666/1993.**
- Não se pode afirmar que as impropriedades encontradas pela equipe de auditoria efetivamente se converteram em um **prejuízo ao erário.**



CONCLUSÃO

Relatório de Auditoria TCU

- Restrições na **competitividade** do processo licitatório (visita ao local da obra por um responsável técnico da empresa e necessidade de apresentação de um capital integralizado mínimo):
 - Justificativas rejeitadas.
- Impacto das decisões tomadas não deveria ensejar a punição dos responsáveis, mas sim ciência à entidade sobre a irregularidade.
- Entendeu-se não haver **erro grosseiro** (conceito indeterminado).
- Deve-se levar em conta as reais dificuldades dos gestores, em conformidade com art. 22 da LINDB.



PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

- Rejeitar as justificativas apresentadas sem aplicação de **sanção pecuniária**:
 - Decreto 9.830/2019 - art. 12, § 3º.
 - O mero nexo de causalidade entre a conduta e o resultado danoso não implica responsabilização, exceto se comprovado o dolo ou o erro grosseiro do agente público.
- Dar ciência à Prefeitura Municipal de Iturama/MG e à CEF das **irregularidades** encontradas pelo Relatório de Auditoria;
 - Resolução - TC 315/2020 – art. 9º, inciso I.
 - As ciências se destinam a reorientar a atuação administrativa do jurisdicionado e evitar a repetição de irregularidade.



Voto – Min. Vital do Rêgo

- Concorda com a conclusão da auditoria de que a **data-base** das propostas deveria ser a mesma.
 - O edital não continha critérios claros de julgamento e aceitabilidade dos preços.
 - Nenhum documento evidenciava que a CEF tivesse orientado o edital da forma mencionada e a instituição nega esse fato.
 - Evidente desrespeito ao art. 40 da Lei 8.666/1993 (itens obrigatórios da licitação).
 - Preocupações com a licitação deserta não impediam a fixação de uma mesma data-base.
 - Conclui que houve erro grosseiro divergindo do entendimento da auditoria de que seriam erros escusáveis.



Voto – Min. Vital do Rêgo

- **Proposta de aplicação de multa aos responsáveis em relação à data-base.**
 - Lei 8.443/1992 , art. 58, inciso II e RI/TCU, art. 268, inciso II.
 - Tribunal poderá aplicar multa aos responsáveis por ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial
- **Obrigatoriedade da visita ao local é possível a depender da complexidade da situação, mas é direito do contratante e não obrigação; devendo ser passível de substituição por declaração dos licitantes de que conhecem plenamente o objeto.**
 - Regras editalícias restringiram participação de outras empresas.



Voto - Min. Vital do Rêgo

- **Exigência de integralização do capital social mínimo não poderia ser utilizada para demonstrar capacidade econômico-financeira das empresas; ausência dessa possibilidade no texto legal.**
 - Entendeu, em termos da integralização do capital, o suficiente expedir a ciência aos órgãos, evitando situações semelhantes.
 - Lei 8.666/1993, art. 31, §§2º e 3º
 - Resolução-TCU 315/2020, art. 9º, inciso I
- **Atrasos na execução física e financeira da obra.**
 - Recursos federais foram repassados assim que terminaram os impeditivos, desnecessários encaminhamentos adicionais sobre o tema.



ACÓRDÃO

- **Acordaram os Ministros do TCU em plenário que:**
 - Foram **rejeitadas** as razões do presidente da comissão e do parecerista;
 - **Multados** em R\$5.000,00 cada um;
 - Autorizada cobrança judicial caso não atendidas as notificações;
 - Dar **ciência** à Prefeitura de Iturama/MG e à CEF de que:
 - Não apresentação do orçamento estimado, dos critérios adequados e a não-fixação de uma data-base para apresentação das propostas são considerados erros grosseiros;
 - Vedada visita obrigatória ao local das obras, somente sendo cabível quando imprescindível e podendo ser substituída por um atestado alegando conhecimento;
 - Não se pode exigir que seja feita pelo responsável da empresa;
 - Lei nº 8.666/93 não exige integralização do capital como condição de participação.



ANÁLISE DE DECISÃO

- Argumento do art. 22 LINDB revela as dificuldades dos gestores na concretização dos objetivos propostos.
- Punições como as aplicadas podem fazer os gestores agirem de forma menos eficiente, por temor da regulação.
- Não há um motivo aparente para a distância entre a data-base das propostas, acertada a leitura do TCU.
- A visita obrigatória poder ser substituída por mero atestado é questionável e representa risco à execução do contrato.
- O critério do Capital Social, apesar da restritividade da Lei 8.666/1993, faz sentido em um contexto de obras com pesado investimento, considerando o Capital Social ser algo inerentes às Sociedades e com relevância, inclusive no âmbito do Direito Societário.



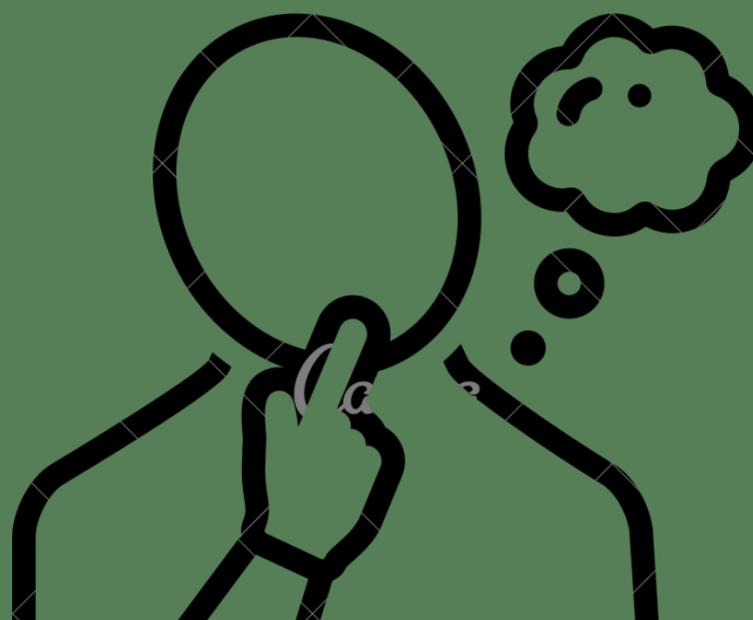
DEBATE

Pergunta 1

Como a ausência de definição de valores máximos de aceitabilidade das propostas pode afetar o processo de licitação?

Pergunta 2

Quais seriam os argumentos levados em conta para justificar a ausência de aplicação de multas aos gestores, apesar das irregularidades identificadas no procedimento licitatório?



**Agradecemos
pela atenção!**