

Presidência da República
Controladoria-Geral da União
Secretaria Federal de Controle Interno

Relatório de
DEMANDAS EXTERNAS

Número: 00190.032658/2012-32

Unidade Examinada: Município de Patos de Minas/MG



Relatório de Demandas Externas

n° 00190.032658/2012-32

Sumário Executivo

Este Relatório apresenta os resultados da ação de controle desenvolvida pela Controladoria-Geral da União (CGU) no Município de Patos de Minas/MG com o objetivo de apurar situações presumidamente irregulares, apontadas pelo Ministério Público Federal no Contrato de Repasse nº 330014-38/2010, tendo os trabalhos sido realizados de 27/08/2013 a 30/08/2013.

Esclarecemos que os executores dos recursos federais foram previamente informados por meio do Ofício nº 6046/2014/CGU-MG/CGU-PR, de 11/03/2014, sobre os fatos relatados, cabendo ao Ministério supervisor, nos casos pertinentes, adotar as providências corretivas visando à consecução das políticas públicas, bem como à apuração das responsabilidades.

Para a execução do trabalho foram adotadas as seguintes ações:

- Exame inicial do teor dos fatos apontados na demanda;
- Avaliação da funcionalidade do empreendimento;
- Verificação acerca da legalidade das licitações, bem como da ocorrência de fraude e restrição à competitividade;
- Verificação acerca da existência de sobrepreço e superfaturamento na contratação e execução das obras;
- Análise do cumprimento das especificações técnicas dos projetos;
- Análise do cumprimento do cronograma de execução das obras;
- Análise da documentação comprobatória das despesas realizadas;
- Inspeção física e conferência das medições na realização das obras.

Principais Fatos Encontrados

1. Adoção de critérios anticoncorrenciais pela administração pública municipal no edital de licitação para obras de pavimentação da Avenida Fátima Porto.
2. Má qualidade na execução de parte das obras, com ocorrência de danos em pontos do trecho pavimentado.
3. Paralisação injustificada das obras em novembro/2012, com reinício das mesmas somente em 28/08/2013, com a celebração de termo aditivo de valor.
4. Indícios de conluio entre as empresas participantes de licitação para obras de pavimentação da Avenida Fátima Porto.
5. Ocorrência de superfaturamento por pagamentos de serviços executados a menor nas obras de Pavimentação da Av. Fátima Porto.
6. Falha na elaboração do projeto básico, ocasionando a celebração de Termo Aditivo que contempla serviços que deveriam estar consignados na planilha licitada, bem como serviços já executados anteriormente.

Principais Recomendações

Este Relatório é destinado aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, gestores centrais dos programas de execução descentralizada, para a adoção de providências quanto às situações evidenciadas, especialmente para a adoção de medidas preventivas e corretivas, visando à melhoria da execução dos Programas de Governo.

Foram feitas as seguintes recomendações ao gestor federal, Ministério das Cidades:

- a) Para o fato 2, que implemente junto à CAIXA mecanismos de verificação, por amostragem, da qualidade de itens construtivos do contratos de repasse, para que todas as imperfeições construtivas sejam corrigidas visando o cumprimento do objeto e ao atingimento do objetivo do programa, bem como que atue junto à CAIXA, visando a certificação de que todas as imperfeições foram corrigidas.
- b) Para o fato 3, que atue junto à CAIXA de forma a verificar o atingimento dos objetivos do programa.
- c) Para o fato 5, que atue junto à CAIXA e à Prefeitura para que acompanhem de forma mais amiúde, as medições efetuadas pela empresa contratada, de forma a se evitar a ocorrência de superfaturamento por execução a menor. Recomenda-se também, atentar não apenas para os aspectos quantitativos dos serviços, mas também para os qualitativos, tendo em vista a possibilidade de ocorrência de superfaturamento devido à má execução e/ou execução em desacordo com as especificações.
- d) Para o fato 6, que atue junto à CAIXA de forma verificar eventual existência de serviços executados em duplicidade.



**PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO**

RELATÓRIO DE DEMANDAS EXTERNAS

Número: 00190.032658/2012-32

ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO

2. DAS SITUAÇÕES VERIFICADAS

2.1 MINISTÉRIO DAS CIDADES

2.1.1 – Programa:

Gestão da Política de Desenvolvimento Urbano

Ação:

Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano

3. OUTRAS AÇÕES

3.1 MINISTÉRIO DAS CIDADES

3.1.1 – Programa:

Gestão da Política de Desenvolvimento Urbano

4. CONCLUSÃO

1. INTRODUÇÃO

1.1. Este Relatório apresenta os resultados de ação de controle desenvolvida em função de situações presumidamente irregulares ocorridas no Município de Patos de Minas/MG, apontadas à Controladoria-Geral da União - CGU, que deram origem ao processo nº 00190.032658/2012-32.

1.2. O presente trabalho foi realizado no período de 27/08/2013 a 30/08/2013. Foram analisados os itens financiados com recursos repassados ao município no período de 13/09/2010 a 31/07/2013, pelo Ministério das Cidades, por força do Contrato de Repasse nº 0330.014-38/2010 (SICONV 738901).

1.3. As situações irregulares apontadas à CGU e examinadas neste trabalho dizem respeito a existência de possíveis irregularidades no Contrato de Repasse 0330.014-38/2010 (SIAFI 738901) celebrado entre o Ministério das Cidades / Caixa Econômica Federal e o Município de Patos de Minas para pavimentação de trecho do prolongamento da Avenida Fátima Porto, tais como: i) constantes alagamentos no local, o que evidencia possível realização de serviços com qualidade deficitária; ii) ocorrência de atrasos nas obras; iii) indícios de conluio de licitação (os valores apresentados nas propostas de BDIs pelos licitantes para o item “Taxa de Administração – Escritório Central” demonstram a curiosa sequência 6,63, 6,64 e 6,65”..

1.5 Registra-se que a análise limitou-se à aplicação dos recursos financeiros federais repassados à Prefeitura Municipal de Patos de Minas/MG, por meio do Contrato de Repasse nº 0330.014-38/2010 (SICONV 738901), celebrado em 13/09/2010, entre o Ministério das Cidades, representado pela Caixa Econômica Federal-CEF, e a Prefeitura Municipal de Patos de Minas/MG, objetivando a execução de obras de pavimentação de trecho do prolongamento da Avenida Fátima Porto naquela municipalidade.

1.6 Para a execução do trabalho foram adotadas as seguintes ações:

- exame inicial do teor dos fatos apontados na demanda;
- avaliação da funcionalidade do empreendimento;
- verificação acerca da legalidade das licitações, bem como da ocorrência de fraude e restrição à competitividade;
- verificação acerca da existência de sobrepreço e superfaturamento na contratação e execução das obras;
- análise do cumprimento das especificações técnicas dos projetos;
- análise do cumprimento do cronograma de execução das obras;
- análise da documentação comprobatória das despesas realizadas;
- inspeção física e conferência das medições na realização das obras.

1.7. Os trabalhos foram realizados em estrita observância às normas de fiscalização aplicáveis ao Serviço Público Federal. Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

1.8. Por meio do Ofício nº 6046/2014/CGU-MG/CGU-PR, de 11/03/2014, foi encaminhado o documento “Informativo” para apresentação dos resultados preliminares deste trabalho de fiscalização à Prefeitura Municipal de Patos de Minas/MG. A manifestação da Unidade Examinada, recepcionada por meio do Documento s/nº, de 01/04/2014, foi inserida no presente Relatório.

1.9. Os resultados dos trabalhos realizados, estão apresentados a seguir: no item 2 do presente Relatório estão relatadas as informações relacionadas às situações apontadas na demanda original; no item 3 constam os achados decorrentes de outras ações desta Controladoria que não estavam contempladas na demanda original.

2. DAS SITUAÇÕES VERIFICADAS

A seguir apresentamos as constatações relacionadas às situações que foram examinadas, agrupadas por Programa/Ação, e vinculadas aos respectivos órgãos superiores.

2.1 MINISTERIO DAS CIDADES

2.1.1 – Programa:	
Gestão da Política de Desenvolvimento Urbano	
Ação:	
Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano	
Objeto Examinado:	
Apoio a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano	
Agente Executor Local:	18.602.011/0001-07 MUNICIPIO DE PATOS DE MINAS
Montante de Recursos Financeiros Aplicados:	R\$ 295.300,00
Ordem de Serviço:	201303916
Forma de Transferência:	738901 Contrato de Repasse

2.1.1.1

Situação Verificada

Demandada Procuradoria da República no Município de Patos de Minas, por meio do Ofício nº 1219/2012-PRM-PMS, de 19/12/2012, a seguir transcrita:

“No interesse do Inquérito Civil Público 1.22.006.000128/2012-42, instaurado para apurar eventuais irregularidades no Contrato de Repasse 0330.014-38/2010 (SIAFI 738901) celebrado entre o Ministério das Cidades / Caixa Econômica Federal e o Município de Patos de Minas para pavimentação de trecho do prolongamento da Avenida Fátima Porto em Patos de Minas, solicito (...) a realização de auditoria e vistoria nas obras tendo em conta que (1) há indícios de conluio de licitação (os valores apresentados nas propostas de BDIs pelos licitantes para o time “Taxa de Administração – Escritório Central” demonstram a curiosa sequência 6,63 6,64 e 6,65), (2) há sérios atrasos nas obras e (3) constantes alagamentos no local, o que evidencia possível realização de serviços com qualidade deficitária”.

CONSTATAÇÃO

Adoção de critérios anticoncorrenciais pela administração pública municipal no edital de licitação para obras de pavimentação da Avenida Fátima Porto.

a) Fato:

Em 13/09/2010, foi celebrado o contrato de repasse nº 0330.014-38/2010, entre o Ministério das Cidades, representado pela Caixa Econômica Federal-CEF, e a Prefeitura Municipal de Patos de Minas/MG, objetivando a execução de obras de pavimentação de trecho do prolongamento da Avenida Fátima Porto naquela municipalidade. O valor inicial do ajuste foi de R\$ 321.400,00, sendo R\$ 295.300,00 de repasse federal e R\$ 26.100,00 de contrapartida financeira do município. Em 23/04/2012, a contrapartida foi aditada, alcançando o valor de R\$ 47.425,09. A vigência inicial até 30/07/2012 foi prorrogada para 31/07/2013.

Para viabilizar a execução do objeto do contrato de repasse em pauta, a Prefeitura Municipal de

Patos de Minas instaurou procedimento licitatório, na modalidade concorrência, lançando o edital de licitação de n.º 09/12, cujo termo foi assinado pela Presidente da Comissão Permanente de Licitação em 17/05/2012. O respectivo processo licitatório foi autuado sob o número 82/2012. O extrato do edital foi publicado no Diário Oficial do Estado - DOE, em 19/05/2012, e no Diário Oficial da União - DOU, em 21/05/2012, bem como divulgado no endereço eletrônico da prefeitura municipal.

No tocante à elaboração das propostas de preço, o item 4 ‘Da Proposta Comercial’ do edital estabeleceu os seguintes critérios:

“4.7) Na elaboração da Proposta de Preço, a licitante deverá observar as seguintes condições:

4.7.1) Os preços unitários propostos para cada item constante da Planilha de Orçamento deverão incluir todos os custos diretos e indiretos, tais como: materiais, equipamentos, mão-de-obra, encargos sociais, tributos, despesas administrativas, transportes, seguros e lucro e etc.

(...)

4.9) Serão desclassificadas as propostas de preço que apresentarem preços unitários superiores ao da planilha orçamentária do Município.

4.10) A empresa deverá manter os preços unitários da planilha orçamentária da Prefeitura:

4.10.1) Preenchendo exclusivamente a porcentagem do BDI que não poderá exceder a 25,00%.

(...)

4.13) Serão desclassificadas as Propostas de Preços que apresentarem preço superior ao preço máximo desta concorrência, que é de R\$ 342.725,09.

4.13.1) Este valor se dará com o preenchimento do percentual do BDI e não com a alteração dos valores unitários da planilha”. (grifo nosso)

Observa-se que as exigências impostas nos itens 4.10 e 4.13.1 do edital mitigaram severamente o caráter competitivo da licitação, na medida em que obrigou a reprodução dos preços unitários estimados pela prefeitura nas propostas das empresas, desconsiderando a livre elaboração dos preços com base na real condição econômica, financeira e operacional de cada uma, impactando diretamente o objetivo da licitação de escolha da melhor proposta existente ao interesse público.

Cumpre ressaltar que a administração pública não pode exorbitar os ditames legais. Não há qualquer previsão de dispositivo legal, na lei nacional de licitações, que permita ao gestor público impor ao licitante a reprodução da planilha estimativa de preços do edital de licitação pública. Ainda assim, verificou-se que o edital foi aprovado pela Procuradoria Geral do Município em 17/05/2012, bem como não houve a impugnação dos termos do edital por nenhum interessado.

b) Manifestação da Unidade Examinada:

Em resposta ao Informativo encaminhado por meio do Ofício nº 6.046/2014/CGU-MG/CGU-PR, datado de 11/03/2014, a Prefeitura Municipal de Patos de Minas, por meio da Comissão Permanente de Licitação, instituída pela Portaria 3147/2012, mediante expediente sem número, datado de 28/03/2014, apresentou a seguinte manifestação:

"Apresentaram propostas para o certame as seguintes empresas: Araguaia Engenharia Ltda, Paesan Pavimentação Engenharia e Saneamento Ltda e PSO Engenharia de Infraestrutura Ltda. Não vislumbramos que houve restrição ao princípio da ampla concorrência, afinal houve concorrência entre 03 empresas.

O Projeto Básico da licitação em tela estava composto pelas Especificações Técnicas, Planilha

Orçamentária, Cronograma Físico-Financeiro, Planilha de Composição BDI, Desenhos e Ofício nº 100/2012/SEPLAN juntamente com aprovação (fls. 018) pelo Engenheiro do Município [CPF ***.841.186-**]

Com relação aos critérios para elaboração das propostas, foi encaminhado a Presidente da CPL um ofício pelo Sr. Secretário Municipal de Planejamento Urbano e Desenvolvimento Econômico (fls. 006 e 007) o qual seguia informações complementares ao Projeto Básico das obras de pavimentação do prolongamento da Av. Fátima Porto, o qual estabelecia o critério de julgamento da licitação.

A CPL não possui competência para análise de Projeto Básico. Tal competência é de técnico com qualificação profissional pertinente às especificidades do serviço a ser contratado, devendo o Projeto ou o Termo ser justificado e aprovado pela autoridade competente, no caso em tela, Engenheiro.

Não cabe portanto aos membros da CPL e tão pouco a Presidente “duvidar e/ou desconfiar” das exigências contidas em um Projeto Básico, o qual foi elaborado por profissional devidamente qualificado e entendido dos procedimentos e das normas técnicas de engenharia.

Sendo assim, mesmo com as exigências dos itens 4.10 e 4.13.1 do edital, não houve restrição a competição, pois participaram do certame 03 empresas; não havendo recursos, esclarecimentos e/ou impugnações por parte de outros interessados/licitantes “supostamente prejudicados” por tais exigências.

Ressalta-se ainda a aprovação do edital (fl. 085) pela Procuradoria Geral do Município, órgão formado por profissionais conhecedores da lei, o qual informou que o edital estava de acordo com a legislação.”

Já em 01/04/2014, o Prefeito Municipal, mediante expediente sem número, informou que:

“Os procedimentos praticados pela administração municipal no processo licitatório referente a apresentação da planilha orçamentária não teve o objetivo de mitigar o caráter competitivo da licitação. Foi proposto equivocadamente no sentido de facilitar avaliação das propostas apresentadas, entendo que na variação do percentual do BDI estaria embutido, no lucro, as diferenças de preços dos serviços unitários. Posteriormente este procedimento foi considerado incorreto e não foi mais praticado na administração municipal.”

c) Análise do Controle Interno:

Inicialmente, cumpre destacar que não houve qualquer menção à falta ou não de idoneidade da Comissão Permanente de Licitação. Inclusive a manifestação por ela apresentada não atendeu o questionamento feita pela equipe da CGU. Já a informação trazida pelo prefeito, reconheceu que o procedimento utilizado era incorreto e que não estava sendo praticado mais pela administração municipal.

d) Conclusão sobre a situação verificada:

Os vícios apontados no edital de licitação e a reprodução dos mesmos preços unitários nas propostas dos licitantes apontam para o comprometimento do caráter concorrencial do procedimento licitatório.

2.1.1.2

Situação Verificada

Trata-se de demanda oriunda da Procuradoria da República no Município de Patos de Minas,

encaminhada à CGU-R/MG por meio do Ofício nº 1219/2012-PRM-PMS, de 19/12/2012, cujo excerto correlato é transscrito a seguir::

“No interesse do Inquérito Civil Público 1.22.006.000128/2012-42, instaurado para apurar eventuais irregularidades no Contrato de Repasse 0330.014-38/2010 (SIAFI 738901) celebrado entre o Ministério das Cidades / Caixa Econômica Federal e o Município de Patos de Minas para pavimentação de trecho do prolongamento da Avenida Fátima Porto em Patos de Minas, solicito (...) a realização de auditoria e vistoria nas obras tendo em conta (...) constantes alagamentos no local, o que evidencia possível realização de serviços com qualidade deficitária”.

CONSTATAÇÃO

Má qualidade na execução de parte das obras, com ocorrência de danos em pontos do trecho pavimentado.

a) Fato:

Por ocasião da inspeção “in loco”, além das divergências de quantitativos apuradas pela CGU, que serão tratadas em item específicos, foram constatadas fissuras e trincas em parte do pavimento asfáltico, danos esses concentrados juntos aos meios-fios e sarjetas conjugados (borda direita), provavelmente decorrentes de veículos com peso acima da capacidade do pavimento. Parte desses meios-fios e sarjetas conjugados também se encontrava danificada. Em alguns pontos onde existiam as fissuras e trincas no pavimento asfáltico, junto à sarjeta danificada, a equipe pôde constatar que a espessura acabada da camada asfáltica era inferior aos 4cm previstos na planilha contratual, porém, visto que esses pontos representavam reduzida relevância em termos financeiros, a equipe da CGU optou por desconsiderar esses danos no cômputo do superfaturamento total. Ademais, os exames visuais demonstraram que, no geral, a espessura da camada asfáltica se mostrou condizente com os 4 cm da planilha contratual.

As fotos as seguir ilustram a situação apontada:



Foto 01- Vista Geral da pista do lado direito (LD) já pavimentada, da Av. Fátima Porto, em Patos de Minas/MG.



Foto 02- Um dos trechos com os meios-fios e sarjetas conjugados danificados

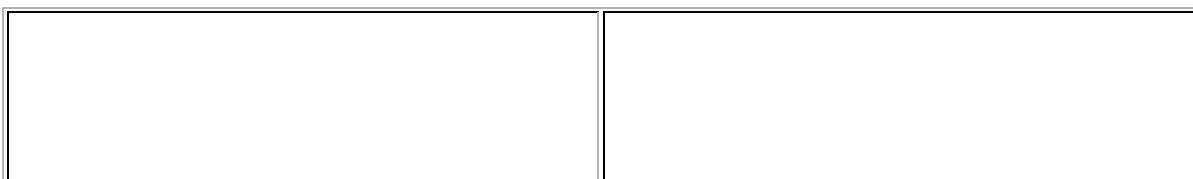




Foto 03- Sarjeta danificada e trincas na camada asfáltica



Foto 04- Fissuras e trincas decorrentes de afundamento por consolidação, com danos em sarjeta e em parte da boca de lobo. Tal afundamento pode ter sido decorrente de falhas de compactação e/ou problemas de drenagem;

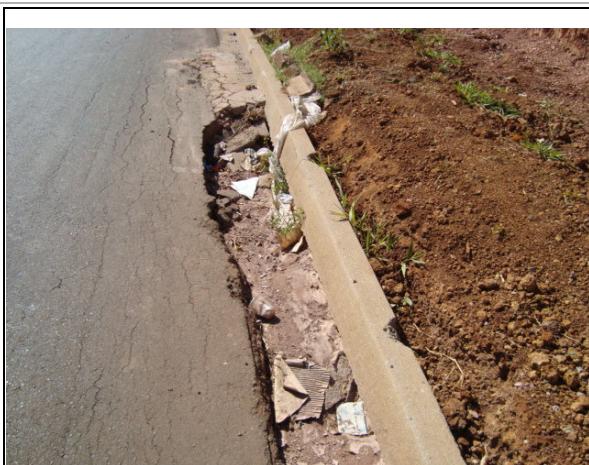


Foto 05- Outro ponto com sarjetas danificadas.

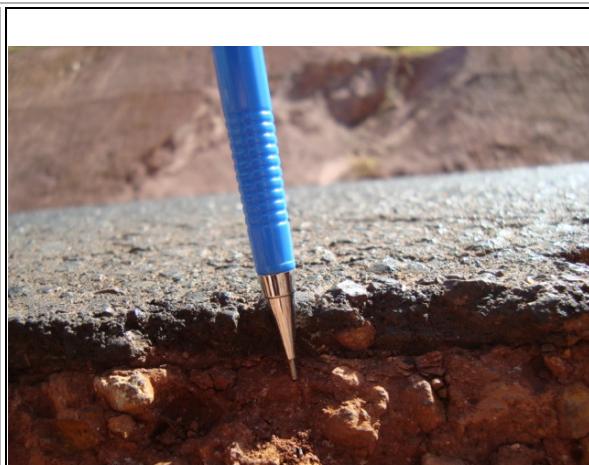


Foto 06- Local com pavimento danificado, quando foi possível constatar que a espessura da camada asfáltica, em poucos pontos, era inferior a 4 cm. Esses pontos com essa espessura não representaram superfaturamento expressivo, passível de ser relatado.



Foto 07- Ocorrência de panelas em alguns pontos, decorrência das trincas causadas pelo afundamento por consolidação..	Foto 08- Vista da pista do lado esquerdo (LE), ainda em fase inicial de pavimentação. Foto tirada a partir da estaca 23.
---	--

b) Manifestação da Unidade Examinada:

Por intermédio de documento s/nº, datado em 01/04/2014, o gestor municipal apresentou os seguintes arrazoados:

1º arrazoado: constante no anexo intitulado: “Relatório referente às constatações 01,03 e 04/05” (*verbis*):

“*CONSTATAÇÃO 003*

O Município ficou responsável pelas obras de drenagem complementar (construção de bocas de lobo); a rede de drenagem já se encontrava executada anteriormente ao processo licitatório. Durante o período das chuvas, não foi possível a execução desta drenagem complementar, o que veio a ocasionar os danos relacionados.

Além do fato citado acima, o Município passou por mudança na Administração (Mudança de Governo), o que veio a postergar ainda mais as providências que seriam necessárias para proteger a obra.

Entretanto, os serviços de recuperação dos itens citados foram realizados, conforme relatório fotográfico.”

2º arrazoado: anexo intitulado “ Execução de Obras de pavimentação do prolongamento da Av. Fátima Porto (Estaca 0 a Estaca 23+10m)”(*verbis*):

“Os serviços de recuperação dos itens citados foram realizados no mês de novembro de 2013, conforme relatório fotográfico abaixo.

*Fonte: Engº CPF [***.956.996-**] e Engº CPF [***.998.766-**] 26/03/2014,*





c) Análise do Controle Interno:

Em que pesem as mudanças na Administração Municipal e a informação de que a atual gestão estaria obrigada a executar apenas as obras de drenagem complementar, as quais não foram executadas em função das chuvas, salienta-se que cabe ao contratado responsabilizar-se pela qualidade dos serviços prestados e a contratante, por seu turno, é obrigada a acompanhar e fiscalizar a execução do objeto contratual, atentando, além dos aspectos quantitativos das medições, para seus aspectos qualitativos, com foco nas especificações técnicas acordadas. A inspeção física realizada pela CGU revelou indícios de que a compactação da camada de base não foi bem executada pois propiciou a ocorrência de danos ao pavimento asfáltico e esse aspecto deveria ter sido levado em consideração na ocasião da medição dos serviços pelos fiscais da obra em questão. Assim sendo, mesmo considerando que as falhas apontadas tenham sido saneadas, à luz do relatório fotográfico apresentado no arrazoado, a equipe opina pela manutenção deste achado, pois a eficácia dessas medidas somente poderão ser convalidadas em futuras ações de controle no Município.

Recomendação : 1

Recomenda-se ao Ministério das Cidades que implemente junto à Caixa , a implantação de mecanismos de verificação, por amostragem, da qualidade de itens construtivos do contratos de

repasse, para todas as imperfeições construtivas sejam corrigidas visando o cumprimento do objeto e ao atingimento do objetivo do programa.

Recomendação : 2

Recomenda-se ao Ministério das Cidades que atue junto à CAIXA visando a certificação de que todos as imperfeições foram corrigidas.

d) Conclusão sobre a situação verificada:

Conforme se pode observar, a pista pavimentada apresenta alguns danos de natureza construtiva, porém, esses mesmos danos são passíveis de reparos, tendo em vista a vigência contratual.

2.1.1.3

Situação Verificada

Trata-se de demanda oriunda da Procuradoria da República no Município de Patos de Minas, por meio do Ofício nº 1219/2012-PRM-PMS, de 19/12/2012, cujo excerto correlato encontra-se seguir transscrito:

“No interesse do Inquérito Civil Público 1.22.006.000128/2012-42, instaurado para apurar eventuais irregularidades no Contrato de Repasse 0330.014-38/2010 (SIAFI 738901) celebrado entre o Ministério das Cidades / Caixa Econômica Federal e o Município de Patos de Minas para pavimentação de trecho do prolongamento da Avenida Fátima Porto em Patos de Minas, solicito (...) a realização de auditoria e vistoria nas obras tendo em conta que (...) há sérios atrasos nas obras (...).”

CONSTATAÇÃO

Paralisação injustificada das obras em novembro/2012, com reinício das mesmas somente em 28/08/2013, com a celebração de termo aditivo de valor.

a) Fato:

Em 25/06/2012, foi celebrado o Contrato nº 160/2012 com a empresa contratada PAESAN – Pavimentação, Engenharia e Saneamento Ltda. (CNPJ 03.691.134/0001-94), no valor de R\$ 341.491,28. O objeto contratado versa sobre a execução de obras de pavimentação do prolongamento da Av. Fátima Porto (Estaca 0 a Estaca 23+10m), em Patos de Minas/MG. A vigência contratual inicial foi fixada em 30/07/2012, tendo sido prorrogado em 3 ocasiões, a primeira para 31/12/2012, a segunda, 30/06/2013 e, por fim para 31/12/2013. Verificou-se que a ordem de início foi lavrada em 29/06/2012, e, desde então, foi realizada apenas uma medição, referente ao período de 01/10/2012 a 31/10/2012, no valor de R\$ 170.745,64, correspondentes a 50,00% da obra. Desde então, não foram identificados documentos referentes a outras medições, nem relativos a ordens de paralisação das mesmas. Ocorre que, em 27/08/2013, foi celebrado termo aditivo de valor, na ordem de R\$ 85.167,06 (detalhes em item específico deste relatório), com a retomada das obras em 28/08/2013, durante os trabalhos de campo da equipe da CGU.

Mediante o item “1” da Solicitação de Fiscalização nº 02/2013, de 30/08/2013, foi requerido o seguinte:

“Informar a situação atual das obras contratadas em virtude dos Contratos de Repasse nr 0315.256-57 (Drenagem Urbana), nº 0330.014-38 (Pavimentação de trecho de prolongamento da Avenida Fátima Porto), nº 311.870-04 (Construção de Kartódromo) e nº 372.089-13 (melhorias da infraestrutura do Kartódromo); caso as obras estejam ou já estiveram paralisadas, informar as causas e as providências adotadas pela Prefeitura para retomar o andamento das mesmas;”

Em resposta, especificamente para a obra em comento, a P.M. Patos de Minas, mediante documento s/nº, datado em 03/09/2013, expediente este anexo ao Ofício nº 157/13/CGM, de 11/09/2013, limitou-se apenas a informar os dados do contrato em questão, comunicando também que as obras foram retomadas em 28/08/2013, sem, contudo, justificar as razões que ensejaram sua paralisação, que, em tese, ocorreu por ocasião da 1ª e única medição (01/10/2012 a 31/10/2012), cujo pagamento se deu em 19/11/2012. Ressalta-se que não foram identificados documentos emanados pela Caixa, manifestando-se sobre este assunto, nem mesmo ordens de paralisação e de reinício por ela emanadas.

b) Manifestação da Unidade Examinada:

Por intermédio de documento s/nº, datado em 01/04/2014, a prefeitura municipal apresentou, no anexo intitulado “Relatório referente as constatações 01,03 e 04/05”, o seguinte arrazoado: (*verbis*):

“CONSTATAÇÃO 004/005

Com referência à constatação de falha na elaboração do projeto básico, ocasionando celebração de termo aditivo, informamos que a celebração do termo aditivo se deve aos motivos citados abaixo e não à deficiência no projeto básico, pois os serviços de terraplanagem estavam todos previstos a serem executados anteriormente à execução da obra.

Quando da elaboração do projeto e da licitação da obra, o Município ficou responsável pelas obras de drenagem complementar (construção de bocas de lobo). A rede de drenagem já se encontrava executada anteriormente.

Com a intensificação dom período chuvoso, foram perdidos os serviços que já encontravam concluídos, inclusive o do dreno lateral de pé de talude. A perda se deu em função da erosão causada pelo escoamento das águas superficiais vindas a montante, uma vez que não existia nenhum sistema de captação (bocas de lobo) concluído.

No período final de 2012 e início de 2013, além das chuvas, houve a mudança na gestão municipal, o que fez ocorrer a paralisação da obra, agravando os danos causados pelas chuvas.

Em relação à duplicidade das obras, parte dos serviços executados após o período de chuvas se deu para a recuperação dos danos causados. Deste modo, os serviços constantes do termo aditivo, referentes aos danos causados pela chuva, serão anulados, uma vez que ainda não foram medidos e pagos.”

c) Análise do Controle Interno:

A P.M. Patos de Minas comunicou o seguinte: *“No período final de 2012 e início de 2013, além das chuvas, houve a mudança na gestão municipal, o que fez ocorrer a paralisação da obra, agravando os danos causados pelas chuvas.”*; sobre este arrazoado, ressalte-se a morosidade na retomada das obras, somente em agosto/2013, ou seja 8 meses após a posse da atual gestão municipal e cerca de 4 meses após o final do período de chuvas (abril/2013). Outro aspecto a ser considerado é sobre a afirmativa de que os serviços constantes do termo aditivo referente aos danos causados pela chuva seriam anulados, entretanto, a P.M. Patos de Minas não apresentou nenhuma comprovação acerca da efetividade dessa anulação. Diante disso, a equipe não acata as justificativas em questão e opina pela manutenção deste achado.

Recomendação : 1

Recomenda-se ao Ministério das Cidades atuar junto à Caixa de forma a verificar o atingimento dos objetivos do programa.

d) Conclusão sobre a situação verificada:

Constatou-se que existe um grande atraso na execução das obras de pavimentação da Av. Fátima Porto, decorrente da paralisação injustificada das obras em novembro/2012, sem emissão de ordem de paralisação, sendo as mesmas retomadas em 28/08/2013, por ocasião de celebração de termo aditivo de valor e coincidindo com o período de inspeção física dessas obras pela CGU.

2.1.1.4

Situação Verificada

Demandada Procuradoria da República no Município de Patos de Minas, por meio do Ofício nº 1219/2012-PRM-PMS, de 19/12/2012, a seguir transcrita:

“No interesse do Inquérito Civil Público 1.22.006.000128/2012-42, instaurado para apurar eventuais irregularidades no Contrato de Repasse 0330.014-38/2010 (SIAFI 738901) celebrado entre o Ministério das Cidades / Caixa Econômica Federal e o Município de Patos de Minas para pavimentação de trecho do prolongamento da Avenida Fátima Porto em Patos de Minas, solicito (...) a realização de auditoria e vistoria nas obras tendo em conta que (1) há indícios de conluio de licitação (os valores apresentados nas propostas de BDIs pelos licitantes para o time “Taxa de Administração – Escritório Central” demonstram a curiosa sequência 6,63, 6,64 e 6,65”.

CONSTATAÇÃO

Indícios de conluio entre as empresas participantes de licitação para obras de pavimentação da Avenida Fátima Porto.

a) Fato:

Na Concorrência n.º 09/12, realizada para contratação da execução de obras de pavimentação de trecho do prolongamento da Avenida Fátima Porto naquela municipalidade, a data de entrega dos envelopes com a documentação e proposta comercial das empresas foi marcada para o dia 20/06/2013. Participaram do certame as empresas Araguaia Engenharia Ltda. (CNPJ 19.465.574/0001-63), PAESAN – Pavimentação Engenharia e Saneamento Ltda. (CNPJ 03.691.134/0001-94) e PSO Engenharia de Infraestrutura Ltda. (CNPJ 12.361.753/0001-01).

Por meio do documento ‘Ata de Abertura de Envelopes de Habilitação e Envelopes de Propostas e Julgamento das mesmas’, de 20/06/2012, foram consignadas: a habilitação das três empresas; a renúncia ao direito de apresentar recursos pelas mesmas; a abertura e julgamento da melhor proposta de preço; a declaração de vencedora do certame à empresa PAESAN.

Em análise às propostas de preço, constatou-se que as empresas reproduziram a planilha de custos unitários estimada pela prefeitura constante do edital, chegando ao mesmo valor de custo de R\$ 274.180,07, conforme estabelecido no edital. A diferença dos preços das propostas deveu-se à taxa de Benefício e Despesas Indiretas - BDI, como demonstra o quadro a seguir:

Composição do BDI	Prefeitura	Paesan	PSO	Araguaia
1 – Despesas Financeiras	1,10%	1,10%	1,10%	1,10%

2 – Riscos	2,00%	2,00%	2,00%	2,00%
3 – Taxa de Administração – Escritório Central	6,67%	6,65%	6,63%	6,64%
4 – Bonificação / Lucro	7,00%	6,63%	7,00%	7,00%
5 – Garantia	0,35%	0,35%	0,35%	0,35%
6 – Impostos (COFINS, PIS e ISS)	5,65%	5,65%	5,65%	5,65%
Percentual após aplicação da fórmula de cálculo	25,00%	24,55%	24,95%	24,97%

Conforme se observa do quadro, as taxas de BDI apresentadas pelas empresas foram bastante semelhantes e se aproximaram da alíquota máxima de 25% permitida no edital de licitação. Houve diferença de apenas 0,01% no item ‘3’ de uma empresa para outra. No item ‘4’, apenas uma das empresas apresentou cotação diferenciada. Os itens ‘1, 2 e 5’ foram cotados com a mesma alíquota. Já em relação ao item ‘6’, não há margem de discricionariedade por se tratar do cálculo de impostos. Tais situações denotam a existência de indícios de conluio entre os três participantes do certame.

Consta no documento ‘Ata de Abertura de Envelopes de Habilitação e Envelopes de Propostas e Julgamento das mesmas’ que o engenheiro do município avaliou as propostas de preço concluindo que estavam de acordo com o edital. Deve ser ressaltado que, por meio do ofício n.º 17/2012 – CPL, de 20/06/2012, a Comissão Permanente de Licitação submeteu as propostas de preço à análise da Secretaria Municipal de Planejamento, a qual se manifestou, por meio do Ofício n.º 148/2012 – Seplan, de 21/06/2012, que “não foram detectados erros nas propostas. A empresa vencedora (...) atendeu às exigências do edital quanto ao orçamento, cronograma, físico-financeiro e composição do BDI, sendo o preço apresentado (...) exequível (...) e de acordo com o praticado no mercado”. O Aviso de Homologação da licitação foi publicado no DOE, em 23/06/2012, e no DOU, em 25/06/2012. O contrato com a empresa PAESAN foi assinado em 25/06/2012. O extrato do contrato foi publicado no DOU, em 26/06/2012, e no DOE, em 06/07/2012.

b) Manifestação da Unidade Examinada:

Em resposta ao Informativo encaminhado por meio do Ofício nº 6.046/2014/CGU-MG/CGU-PR, datado de 11/03/2014, a Prefeitura Municipal de Patos de Minas, por meio da Comissão Permanente de Licitação, instituída pela Portaria 3147/2012, mediante expediente sem número, datado de 28/03/2014, apresentou a seguinte manifestação:

"A CPL não tem conhecimento desses indícios de conluio e não tem competência para avaliar pelas propostas se há ou não conluio entre empresas, uma vez que estas irão formular seus preços conforme o seu capital e o lucro, características intrínsecas a cada empresa que não passam pelo crivo do Município.

Os membros da CPL são pessoas idôneas e caso seja verificado algo irregular em um processo licitatório, irão encaminhar aos órgãos competentes para investigação e providências que julgarem necessárias.

Ressaltamos que só tomamos conhecimento de quem irá participar da licitação no momento da abertura dos envelopes.

Tais propostas foram analisadas pelos engenheiros da Secretaria Municipal de Planejamento, os quais verificaram que estavam de acordo com a lei e o edital."

c) Análise do Controle Interno:

Inicialmente, cumpre destacar que não houve qualquer menção à falta ou não de idoneidade da Comissão Permanente de Licitação. A constatação de auditoria limitou-se a descrever a similaridade do BDI detalhado das licitantes. Inclusive a própria comissão informa que as licitantes "irão formular seus preços conforme o seu capital e o lucro, características intrínsecas a cada

empresa". Logo, partindo deste mesmo entendimento, é razoável esperar que as propostas das licitantes não sejam tão próximas como se apresentou no caso.

Cabe reforçar que cumpre ao agente público zelar, não só pela observância dos procedimentos formais da licitação, como pela efetiva escolha da melhor proposta. No caso em apreço, a análise das propostas de preço pela Comissão Permanente de Licitação sugeriria, ao menos, questionamento às licitantes acerca da conduta apontada, conforme preconiza o § 3º do artigo 43 da Lei 8.666/93:

"É facultada à Comissão ou autoridade superior, em qualquer fase da licitação, a promoção de diligência destinada a esclarecer ou a complementar a instrução do processo, vedada a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originariamente da proposta".

Quanto à referida faculdade citada no dispositivo legal, leciona o Professor Marçal Justen Filho:

"Em primeiro lugar, deve destacar-se que não existe uma competência discricionária para escolher entre realizar ou não a diligência. Se os documentos apresentados pelo particular ou as informações nele contidas envolverem pontos obscuros - apurados de ofício pela Comissão ou por provocação de interessados -, a realização de diligências será obrigatória. Ou seja, não é possível decidir a questão (seja para desclassificar o licitante, seja para reputar superada a questão) mediante uma escolha de mera vontade. Portanto, a realização da diligência será obrigatória se houver dúvidas relevantes."

Neste sentido, o Acórdão 1182/2004 Plenário do Tribunal de Contas aborda o tema decidindo que "a despeito da modalidade do certame, a Comissão de Licitação, ao presidir as atividades dirigidas à seleção das propostas, tem o dever de cumprir a Lei e defender o interesse público, pautando-se em atitudes austeras, que primem pelo sigilo das propostas e pela **legítima competição**, cuja inobservância, ao desdém, por si só importa em grave infração a todo arcabouço jurídico que norteia a licitação pública. (grifo nosso)

d) Conclusão sobre a situação verificada:

A similaridade da composição do BDI de cada empresa aponta para um possível conluio entre as mesmas na elaboração das propostas de preço visando à participação no certame licitatório em pauta.

3. OUTRAS AÇÕES

A seguir apresentamos constatações identificadas por ocasião dos trabalhos realizados, agrupadas por Programa/Ação, e vinculadas aos respectivos órgãos superiores, relativas a situações não mencionadas na demanda original:

3.1 MINISTÉRIO DAS CIDADES

3.1.1 – Programa:	
Gestão da Política de Desenvolvimento Urbano	
Objeto Examinado:	
Apóio a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano	
Agente Executor Local:	18.602.011/0001-07 MUNICÍPIO DE PATOS DE MINAS
Montante de Recursos Financeiros Aplicados:	R\$ 295.300,00

Ordem de Serviço:	201303916
Forma de Transferência:	738901 Contrato de Repasse

3.1.1.1 - CONSTATAÇÃO

Ocorrência de superfaturamento por pagamentos de serviços executados a menor nas obras de Pavimentação da Av. Fátima Porto.

a) Fato:

Preliminarmente, é oportuno apresentar a planilha de custos contemplando todos os serviços inerentes às obras de Pavimentação do Prolongamento da Av. Fátima Porto (Estaca 0 a Estaca 23+10m), em Patos de Minas/MG, objeto do Contrato nº 160/2012, celebrado com a empresa contratada “PAESAN – Pavimentação, Engenharia e Saneamento Ltda. (CNPJ 03.691.134/0001-94). A referida avenida é de pista dupla, sendo que, por ocasião da visita “in loco”, apenas o prolongamento referente à pista do Lado Direito (L.D.) encontrava-se pavimentada.

Planilha I

Serviços Contratados

Contratada: – PAESAN Ltda. Ref: fev/2012 BDI- 24,55%						
Item	Descrição	Unid.	Quant.	Custo Unit. (R\$)	Custo Unit c/ BDI(R\$)	Preço Total (R\$)
1	SERVIÇOS PRELIMINARES					
1.1	Placa da Obra em chapa galvanizada	m2	4,50	184,88	230,27	1.036,21
	Subtotal 1					1.036,21
2	SINALIZAÇÃO DA OBRA					
2.1	Fornecimento e movimentação de placas de sinalização, distância de obras 1,00 x 0,70 m	un/dia	600,00	2,63	3,28	1.965,40
2.2	Fornecimento e movimentação de cone de sinalização	un/dia	900,00	0,6	0,75	672,57
2.3	Fornecimento e instalação de sinalização noturna	un/dia	480,00	1,69	2,10	1.010,35
	Subtotal 2					3.648,32
3	PAVIMENTAÇÃO					
3.1	Escavação e carga de material de jazida	m3	1.459,86	2,99	3,72	5.436,58
3.2	Transporte de material de jazida DMT= 15 Km	m3xKm	27.372,42	0,63	0,78	21.478,18
3.3	Execução de base estabilizada granulometricamente , sem mistura, esp=15 cm	m3	1.459,86	6,53	8,13	11.873,21
3.4	Imprimação com CM-30	m2	9.357,40	2,37	2,95	27.621,50
3.5	Pintura de Ligação	m2	9.357,40	0,84	1,05	9.789,90

3.6	Revestimento asfáltico com concreto betuminoso usinado a quente (CBUQ) com espessura acabada de 4 cm	m3	896,80	143,87	179,19	160.697,67
3.7	Transporte de CBUQ DMT= 10 KM	txm3	8.967,98	0,47	0,59	5.249,72
	Subtotal 3					242.146,76
4	SERVIÇOS COMPLEMENTARES					
4.1	Fornecimento e colocação de meio fio pré-moldado 15x30 cm, rejuntado com argamassa 1:4 cimento/areia, incluindo escavação e reaterro	m	931,54	22,30	27,77	25.873,20
4.2	Fornecimento e colocação de meio fio e sarjeta conjugados de concreto 15 Mpa, sendo o meio fio com base de 15 cm e altura de 23 cm e a sarjeta com largura de 30 cm e espessura de 8 cm moldado “ in loco” com extrusora	m	929,54	16,30	20,30	18.871,20
4.2	Plantio de grama “batatais” em placas	m2	5.937,00	6,21	7,73	45.920,05
	Subtotal 4					90.664,45
5	SINALIZAÇÃO VIÁRIA					
5.1	Placa esmaltada para identificação do nome da rua, dim 45x25 cm	un	4,00	87,70	109,23	436,92
5.2	Sinalização horizontal com tinta retroreflexiva a base de resina acrílica com microesferas de vidro	m2	193,73	10,18	12,68	2.456,34
5.3	Fornecimento e implantação de placa de sinalização , totalmente refletiva, inclusive suporte de fixação	m2	4,14	213,68	266,14	1.101,81
	Subtotal 5					3.995,07
	TOTAL GERAL					341.491,28

De acordo com a documentação examinada, foi processada e paga, até a data de término dos trabalhos de campo da fiscalização por esta equipe da CGU, em 30/08/2013, apenas uma medição (B.M. nº 01), referente ao período de 01 a 31/10/2012; no mesmo boletim constava que foram medidos R\$ 170.745,64, equivalentes a 50% do valor contratado. De posse do mesmo, a equipe de fiscalização da CGU efetuou a inspeção física das obras em comento, ocasião em que foram constatadas as seguintes quantidades executadas:

Planilha II

Quantitativos apuradas pela CGU

Cálculo da área efetivamente pavimentada (incl. Meio fio e sarjetas) – Ref: 1ª Medição					
Sub Trecho	Comprimento (m)	Largura Média (m)	Área pavimentação (m²)	de Meio Fio (borda esquerda da pista do LD da via) (m)	Meio Fio e Sarjeta Conjugados (borda direita da pista LD da via) (m)
Est. 0 a 7	134,00	9,80	1.313,20	134,00	134,00
Esta 7 a23+10	327,00	9,20	3.008,40	309,00	327,00
Totais			4.321,60	443,00	461,00

Observação: Para o cálculo das larguras médias, foram efetuadas duas ou mais medidas de larguras em determinados segmentos de sub trechos e, posteriormente, calculou-se a média aritmética simples dessas larguras, chegando-se a 9,80 m para a Est 0-7 e 9,20m para a Est 7-23+10m.

Dante disso, apurou-se um superfaturamento por execução a menor no valor de R\$ 15.151,22, conforme detalhado na planilha a seguir:

Planilha III

Superfaturamento por execução de serviços a menor

Item	Unidade	Quantidade Medida Paga(1º BM)	Quantidade Fiscalizada	Diferença	Preço Unitário (R\$)	Superfaturamento (R\$)
Escavação e carga de material de jazida	m3	1459,86	1459,86	0	3,72	0
Transporte de material de jazida DMT= 15 Km	m3xKm	27372,42	27372,42	0	0,78	0
Execução de base estabilizada granulometricamente, sem mistura, esp=15 cm	m3	1459,86	1459,86	0	8,13	0
Imprimação com CM-30	m2	6200	4321	1879	2,95	5543,05
Pintura de Ligação	m2	6200	4321	1879	1,05	1972,95
Revestimento asfáltico com concreto betuminoso usinado a quente (CBUQ) com espessura acabada de 4 cm	t	448,4	414,82	33,58	179,19	6017,2

Transporte de CBUQ DMT= 10 KM	txm3	4483,99	4148,16	335,83	0,59	198,14
Fornecimento e colocação de meio fio pré-moldado 15x30 cm, rejuntado com argamassa 1:4 cimento/areia, incluindo escavação e reaterro	M	494,13	443,00	51,13	27,77	1.419,88
TOTAL						15.151,22

b) Manifestação da Unidade Examinada:

Por intermédio de documento s/nº, datado em 01/04/2014, o gestor municipal apresentou o seguinte arrazoado, inserto no anexo intitulado “ Execução de Obras de pavimentação do prolongamento da Av. Fátima Porto (Estaca 0 a Estaca 23+10m) ”(verbis):

“Os serviços listados nos quantitativos apurados pela CGU-MG relativos aos cálculos de área efetivamente pavimentada referente ao 1º BM já foram excedidos pelo estágio atual da obra, que se encontra totalmente pavimentada, conforme relatório fotográfico abaixo.

Desta forma, os quantitativos efetivamente realizados até o presente momento de CBUQ, imprimação e pintura de ligação são de 9.309,36 m² (a medição da área pavimentada da pista esquerda é apresentada em croqui anexo) e o meio-fio perfaz um quantitativo de 914 m (LD 443m+LE471m). Explicitamos que os serviços executados na pista esquerda, inclusive o aditivo, ainda não foram medidos e pagos à empresa contratada.



Verificar obra da pista esquerda já pavimentada e com meio fio executado"

c) Análise do Controle Interno:

Preliminarmente, cabe aqui lembrar que o superfaturamento representa o valor pago a maior, isto é, a diferença decorrente da comparação entre o valor pago em um contrato e o realmente devido, apurado a preço de mercado. Importa destacar que o superfaturamento está relacionado ao momento da liquidação da despesa, ou seja, é no ato da liquidação da despesa, tendo por base quantitativos superiores ao efetivamente realizado, é que se gera um superfaturamento ou um prejuízo. Assim sendo, independente de a prefeitura informar que os serviços apontados como superfaturados já tenham sido executados, foi no ato pagamento da medição a maior (a que se detectou o superfaturamento), é que ocorreu o prejuízo, embora este possa ser compensado nas medições vindouras, em face da vigência contratual ainda não ter se expirada. Além disso, malgrado a apresentação do relatório fotográfico acima, a equipe da CGU entende pela necessidade da convalidação das medidas saneadoras apresentadas, mediante nova inspeção "in loco" pela interveniente, razão pela qual opina pela manutenção deste achado.

Recomendação : 1

Recomenda-se ao Ministério das Cidades atuar junto à Caixa e à prefeitura para que acompanhem, de forma mais amiúde, as medições efetuadas pela empresa contratada, de forma a se evitar a ocorrência de superfaturamento por execução a menor. Recomenda-se também, atentar não apenas para os aspectos quantitativos dos serviços, mas também para os qualitativos, tendo em vista a possibilidade de ocorrência de superfaturamento devido a má execução e/ou execução em desacordo com as especificações.

3.1.1.2 - CONSTATAÇÃO

Falha na elaboração do projeto básico, ocasionando a celebração de Termo Aditivo que contempla serviços que deveriam estar consignados na planilha licitada, bem como serviços já executados anteriormente.

a) Fato:

Em análise à documentação disponibilizada, constatou-se a existência de termo aditivo de valor, celebrado em 27/08/2013, acrescendo R\$ 85.167,06 ao valor contratual original, que era de R\$ 341.491,28, conforme detalhado na planilha a seguir:

Planilha I

Termo Aditivo

1º Termo Aditivo BDI: 24,55%						
Item	Descrição	Unid.	Quant.	Custo Unit. (R\$)	Custo Unit c/ BDI(R\$)	Preço Total (R\$)

1	PAVIMENTAÇÃO					
1.1	Escavação e carga de material de jazida	m3	729,93	2,99	3,72	2.715,34
1.2	Transporte de material de jazida DMT= 15 Km	m3xKm	13.686,21	0,63	0,78	10.675,24
1.3	Execução de base estabilizada granulometricamente , sem mistura, esp=15cm	m3	729,93	6,53	8,13	5.934,33
1.4	Imprimação com CM-30	m2	1.521,30	2,37	2,95	4.487,84
Subtotal 1						23.812,75
2	PAVIMENTAÇÃO					
2.1	Escavação e carga de material de jazida	m3	935,74	2,99	3,72	3.480,95
2.2	Transporte de material de jazida DMT= 15 Km	m3xKm	14.036,10	0,63	0,78	10.948,16
2.3	Execução de Reforço de Subleito esp=20 cm	m3	935,74	6,53	8,13	7.607,57
Subtotal 2						22.036,68
3	DRENAGEM SUBTERRANEA					
3.1	Execução de Dreno com tubos de PVC corrugado flexivel perfurado – DN 100	m3	470,00	52,17	64,98	30.540,60
3.2	Escavação Mec de Vala não escorada Mat 1ª Cat c/ retroescavadeira até 1,50 m excluindo esgotamento (1,50 x 0,45 x 470)m	m3	317,25	5,01	6,24	1.979,63
3.3	Reaterro apiloado em camadas de 0,20 m, utilizando material argilo-arenoso adquirido em jazida, já considerando um acréscimo de 25% no volume do material adquirido, não considerando o transporte até o reaterro (0,90 x 0,45 x 470)m	m3	190,35	28,67	35,71	6.797,11

	Subtotal 3					39.317,64
	TOTAL GERAL					85.167,06

Conforme justificativa apresentada pela P.M. Patos de Minas, tais serviços são necessários devido ao estado encontrado no trecho, onde havia mostras de deterioração do subleito compactado, base e imprimação, em função de chuvas do verão 2012/2013. Segundo o arrazoado, o subleito compactado foi responsabilidade da COPASA - Companhia de Saneamento do Estado de Minas Gerais, mediante contratação com recursos estaduais. Ainda foi informado que o contrato original não contemplava a execução de dreno profundo no pé do talude de corte, pois, em recente vistoria ao local, notou-se a existência de nascentes no pé do referido talude, próximo ao leito da pista.

Em análise à planilha do aditivo, verifica-se que toda pista do lado esquerdo, ou seja, a que não havia sido pavimentada (470 m), receberá dreno com tubos em PVC em função da existência de nascente no pé do talude de corte, bem como o reforço de subleito. Visto que o referido talude já existia à época e a Copasa, segundo as justificativas, havia executado o subleito, estas nascentes deveriam ter sido detectadas ainda na fase de elaboração do projeto básico, que resultou na contratação. Esta falha na elaboração do projeto básico contraria os artigos 6º, IX e 7º, §2º, I da Lei nº 8.666/1993.

Em suma, entende-se que os serviços constantes deste termo aditivo deveriam estar incluídos na planilha orçamentária original. Além do mais, nos termos das justificativas, não ocorreu modificação do projeto nem das especificações, de forma a atender melhor adequação técnica dos objetivos do empreendimento, situação esta prevista em lei, quando se pleiteia uma alteração unilateral de contrato por parte da Administração.

Para a execução do item “2.3- Execução de Reforço de Subleito esp=20 cm”, serviço este a ser executado na pista ainda não pavimentada, cabe destacar que será necessária a retirada da base já executada na pista em questão (1º B.M.), e execução de nova camada de base, conforme item 1.3 da planilha acima. Desse modo, com a retirada do material da base anteriormente executada e sua permanência no local, não haveria a necessidade de Transporte de material de jazida DMT= 15 Km deste material. Assim sendo, a inclusão deste item no referido termo aditivo pode representar um prejuízo potencial devido às seguintes situações: i) superdimensionamento por aquisição de serviços em quantidade superior à realmente necessária (item 1.3 da planilha abaixo) e ii) execução de serviço já medido e pago (item 1.2), conforme demonstrado na planilha a seguir:

Planilha II

Prejuízo Potencial

Item	Descrição	Unid.	Quant.	Custo Unit. (R\$)	Custo Unit c/ BDI(R\$)	Preço Total (R\$)
1.2	Transporte de material de jazida DMT= 15 Km	m3xKm	13.686,21	0,63	0,78	10.675,24
1.3	Execução de base estabilizada granulometricamente , sem mistura, esp=15 cm	m3	729,93	6,53	8,13	5.934,33

	Prejuízo Potencial	16.609,57
--	---------------------------	------------------

b) Manifestação da Unidade Examinada:

Por intermédio de documento s/nº, datado em 01/04/2014, a prefeitura municipal apresentou os seguintes arrazoados (*verbis*):

1º arrazoado: anexo intitulado: “Relatório referente às constatações 01,03 e 04/05”(*verbis*):

“CONSTATAÇÃO 004/005

Com referência à constatação de falha na elaboração do projeto básico, ocasionando celebração de termo aditivo, informamos que a celebração do termo aditivo se deve aos motivos citados abaixo e não à deficiência no projeto básico, pois os serviços de terraplanagem estavam todos previstos a serem executados anteriormente à execução da obra.

Quando da elaboração do projeto e da licitação da obra, o Município ficou responsável pelas obras de drenagem complementar (construção de bocas de lobo). A rede de drenagem já se encontrava executada anteriormente.

Com a intensificação do período chuvoso, foram perdidos os serviços que já encontravam concluídos, inclusive o do dreno lateral de pé de talude. A perda se deu em função da erosão causada pelo escoamento das águas superficiais vindas a montante, uma vez que não existia nenhum sistema de captação (bocas de lobo) concluído.

No período final de 2012 e início de 2013, além das chuvas, houve a mudança na gestão municipal, o que fez ocorrer a paralisação da obra, agravando os danos causados pelas chuvas.

Em relação à duplicidade das obras, parte dos serviços executados após o período de chuvas se deu para a recuperação dos danos causados. Deste modo, os serviços constantes do termo aditivo, referentes aos danos causados pela chuva, serão anulados, uma vez que ainda não foram medidos e pagos.”

2º arrazoado: anexo intitulado “Execução de Obras de pavimentação do prolongamento da Av. Fátima Porto (Estaca 0 a Estaca 23+10m) ”(*verbis*):

“A obra tratada pelo contrato de repasse nº 0330.014-38/2010, celebrado entre a Prefeitura Municipal de Patos de Minas e o Ministério das Cidades, tratada no contrato nº 160/2010 com a empresa Paesan Pavimentação Engenharia e saneamento Ltda.

A ordem de serviços foi emitida em 29/06/2012, tendo sido emitido o primeiro boletim de medição no período relativo à 01/10/2012 e 31/10/2012, sendo que a partir desta data a obra esteve paralisada até sua retomada em 28/08/2013.

*Ocorre que entre este período de 10 meses, houve deterioração da pista a esquerda, como pode ser verificado pelo relatório fotográfico abaixo, que fora feito próximo à data de retomada das mesmas, pelos Engº R.B.V. CREA 55.***/D-MG, Engº M.T.R.P. Crea 48.***/D-MG.*



Fonte:

*Engº CPF ***.956.996-** e Engº CPF ***.998.766-** 26/03/2014,*

Data: 07/08/2013

Foi determinado ao setor de engenharia da SEINF – Secretaria Municipal de Infraestrutura, que fossem realizados análise das ações necessárias da retomada das obras.

Para a retomada das obras, fazia-se necessário a reconstrução do subleito, base, imprimação, e executada o banho de ligação e o revestimento final de CBUQ – concreto betuminoso usinado à quente.

O relatório fotográfico abaixo de 08/10/2013 explicita os serviços de base compactada e imprimação relativa ao período da primeira medição, antes da ação do processo erosivo, ocorrido no período chuvoso.



Fonte: Arquivos da Secretaria de Infraestrutura

Parte do material remanescente de base, que não se perdeu pela ação das chuvas foi utilizada para fechamento das erosões que se formaram. Por não se poder garantir a qualidade do material de base que não fora utilizado para fechamento das erosões, pela possível “mistura/contaminação” com material de subleito e mesmo das erosões optou-se por incorporá-lo como reforço de subleito. Qualquer ação diferente, não poderia garantir a qualidade dos serviços de terraplenagem e suporte da camada do pavimento em CBUQ.

O relatório fotográfico abaixo demonstra a execução dos serviços mencionados.

Fotos recuperação do subleito e base. Setembro de 2013



*Fonte: Engº CPF ***.956.996-** e Engº CPF ***.998.766-** 26/03/2014,*

Data: 09/2013 “

c) Análise do Controle Interno:

Sobre as manifestações da prefeitura municipal, cabem aqui alguns comentários sobre os excertos a seguir:

a) “Quando da elaboração do projeto e da licitação da obra, o Município ficou responsável pelas obras de drenagem complementar (construção de bocas de lobo). A rede de drenagem já se encontrava executada anteriormente.

Com a intensificação do período chuvoso, foram perdidos os serviços que já encontravam concluídos, inclusive o do dreno lateral de pé de talude. A perda se deu em função da erosão causada pelo escoamento das águas superficiais vindas a montante, uma vez que não existia nenhum sistema de captação (bocas de lobo) concluído.”

Quanto ao exposto no excerto acima, denota-se que parte da perda se deu em função da não execução total das bocas de lobo, que era função da prefeitura.

b) (...)

Foi determinado ao setor de engenharia da SEINF – Secretaria Municipal de Infraestrutura, que fossem realizados análise das ações necessárias da retomada das obras.

Para a retomada das obras, fazia-se necessário a reconstrução do subleito, base, imprimação, e executada o banho de ligação e o revestimento final de CBUQ – concreto betuminoso usinado à quente.

(..)

Parte do material remanescente de base, que não se perdeu pela ação das chuvas foi utilizada para fechamento das erosões que se formaram. Por não se poder garantir a qualidade do material de base que não fora utilizado para fechamento das erosões, pela possível “mistura/contaminação” com material de subleito e mesmo das erosões optou-se por incorporá-lo como reforço de subleito. Qualquer ação diferente, não poderia garantir a qualidade dos serviços de terraplenagem e suporte da camada do pavimento em CBUQ.”

Os engenheiros agiram com zelo, pois a base representa uma camada do pavimento que está destinada a resistir aos esforços oriundos dos veículos, distribuindo-os ao subleito e sobre a qual se constrói o pavimento; assim sendo, a escolha do material para esta camada deve ser, de fato, bastante criteriosa, de forma a garantir a qualidade dos serviços de terraplenagem e suporte da camada do pavimento em CBUQ.

c) “Em relação à duplicidade das obras, parte dos serviços executados após o período de chuvas se deu para a recuperação dos danos causados. Deste modo, os serviços constantes do termo aditivo, referentes aos danos causados pela chuva, serão anulados, uma vez que ainda não foram medidos e pagos.”

Com relação à anulação dos serviços em duplicidade constantes do termo aditivo, não restou comprovada a eficácia da medida informada, qual seja, anulação dos supracitados serviços.

À luz dos fatos acima, a equipe, de forma conclusiva, acata apenas as justificativas inerentes à alínea “b” acima, razão pela qual opina pela manutenção deste ponto, ratificando seu posicionamento com relação à existência de falha na elaboração do projeto básico, que redundou na celebração do citado termo aditivo.

Recomendação : 1

Recomenda-se ao Ministério das Cidades atuar junto à Caixa, de forma verificar eventual existência de serviços executados em duplicidade.

4. CONCLUSÃO

4.1 Sobre os fatos e situações apontados à CGU, são procedentes as irregularidades listadas a seguir, conforme demonstrado no corpo do relatório.

Item 2.1.1.1

Gestão da Política de Desenvolvimento Urbano

Adoção de critérios anticoncorrenciais pela administração pública municipal no edital de licitação para obras de pavimentação da Avenida Fátima Porto.

Item 2.1.1.2

Gestão da Política de Desenvolvimento Urbano

Má qualidade na execução de parte das obras, com ocorrência de danos em pontos do trecho pavimentado.

Item 2.1.1.3

Gestão da Política de Desenvolvimento Urbano

Paralisação injustificada das obras em novembro/2012, com reinício das mesmas somente em 28/08/2013, com a celebração de termo aditivo de valor.

Item 2.1.1.4

Gestão da Política de Desenvolvimento Urbano

Indícios de conluio entre as empresas participantes de licitação para obras de pavimentação da Avenida Fátima Porto.

4.2 Sobre as demais ações de controle realizadas foram identificadas as seguintes situações:

Item 3.1.1.1

Gestão da Política de Desenvolvimento Urbano

Ocorrência de superfaturamento por pagamentos de serviços executados a menor nas obras de Pavimentação da Av. Fátima Porto.

Item 3.1.1.2

Gestão da Política de Desenvolvimento Urbano

Falha na elaboração do projeto básico, ocasionando a celebração de Termo Aditivo que contempla serviços que deveriam estar consignados na planilha licitada, bem como serviços já executados anteriormente.

Belo Horizonte/MG, 22 de julho de 2014

Chefe da Controladoria Regional da União no Estado de Minas Gerais