



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC-7976/01

Administração Indireta Estadual. SUPLAN. Análise Técnica de Obras e Serviços de Engenharia decorrentes do procedimento licitatório na modalidade Concorrência nº 06/01 e contrato nº 96/01, julgados regulares – “Jogo de Planilhas”. Irregularidade das obras executadas. Imputação de débito. Comunicação ao CREA.

ACÓRDÃO AC1-TC -

932 /2012

RELATÓRIO:

Tratam as presentes peças da Análise Técnica das Obras e Serviços de Engenharia, decorrentes da Licitação na modalidade Concorrência nº 06/01, seguida do Contrato PJU nº 96/01, celebrado entre a Superintendência de Obras do Plano de Desenvolvimento do Estado – SUPLAN e a Construtora Galvão Marinho Ltda, no valor inicial de R\$ 1.478.410,50, objetivando a construção de Penitenciária de Segurança Máxima de Patos, que, após seus aditivos, totalizou R\$ 1.845.535,66.

Esta Corte de Contas, através 1ª Câmara Deliberativa, julgou regulares a Licitação, o Contrato e seus 03 Termos Aditivos, decisões consubstanciadas através dos Acórdãos AC2-TC-0111/01 e AC1-TC-1.335/05, tendo este último determinado o retorno dos autos à Unidade Técnica para acompanhamento da execução da obra.

Em atenção ao Ofício nº 1.321/06, expedido pela DIAFI, o então Diretor Superintendente da SUPLAN, Sr. Ademilson Montes Ferreira, mediante Complementação de Instrução (fls. 867/2.159), tombou aos autos toda documentação relacionada à Concorrência nº 06/01, com vistas a subsidiar elementos necessários para a análise da Divisão de Obras.

Observando a deliberação da 1ª Câmara, a Divisão de Controle de Obras Públicas - DICOP emitiu Relatório às fls. 2.182/2.192, identificando as seguintes irregularidades na execução da referida obra, in litteris::

- 1. Não foram apresentadas as Anotações de Responsabilidade Técnica dos Projetos e da execução da obra (ART), nem o Termo Definitivo de Recebimento (TDR);*
- 2. Foi identificado pagamento em excesso no quibus de R\$ 34.755,11, resultante do desequilíbrio financeiro do acordo inicialmente firmado entre a SUPLAN e a Construtora Galvão Marinho Ltda, provocado pelas alterações nos quantitativos dos serviços sofridas por meio da realização de termos aditivos. O exposto configura na realização da irregularidade denominada “jogo de planilha”.*

Obedecendo aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, o Relator determinou a citação do então Diretor da SUPLAN, Sr. Carlos Roberto Targino Moreira, bem como do responsável pela empresa contratada, para apresentarem defesa nos termos regimental.

Ao analisar as peças defensórias (fls. 2.196/2.206), a Auditoria emitiu relatório datado de 25/10/2011, às fls. 2.216/2.217, mantendo as falhas esposadas no exórdio, à exceção daquela referente à ausência do TDR, que fora juntado aos autos.

Chamado aos autos, o MPJTCE emitiu Parecer nº 169/12, às fls. 2.219/2.222, da lavra da ilustre Procuradora-Geral Isabella Barbosa Marinho Falcão, pugnano pela:

- Irregularidade do gasto realizado pela Superintendência de Obras de Plano de Desenvolvimento do Estado – SUPLAN, para a construção de Penitenciária de Segurança Máxima de Patos, haja vista a constatação de excesso de custos;*
- Aplicação de multa ao responsável, Sr. Carlos Roberto Targino Moreira, com supedâneo no inciso VI, art. 56, da LOTCE/PB;*
- Imputação ao referido gestor, do valor de R\$ 34.755,17, pelo excesso apurado na obra fiscalizada;*

- Representação ao CREA/PB, quanto à ausência da documentação de natureza técnica (de engenharia) a que faz remissão a DICOP.

O processo foi agendado para a presente sessão, procedendo-se as intimações de estilo.

VOTO DO RELATOR:

Em relação à não apresentação da ART da obra de construção da Penitenciária de Segurança Máxima de Patos, as seguintes ponderações hão de ser registradas.

A Lei Federal nº 6.496/77, em seus arts. 1º e 2º, assim preleciona:

Art 1º - Todo contrato, escrito ou verbal, para a execução de obras ou prestação de quaisquer serviços profissionais referentes à Engenharia, à Arquitetura e à Agronomia fica sujeito à "Anotação de Responsabilidade Técnica" (ART).

Art 2º - A ART define para os efeitos legais os responsáveis técnicos pelo empreendimento de engenharia, arquitetura e agronomia. (grifei)

Da exegese dos preceptivos acima declinados, extrai-se que a Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) é o liame documental entre o profissional incumbido da execução e a obra realizada. É a garantia material que dispõe o cliente, no caso a Administração Pública, de assegurar a responsabilização pela qualidade técnica dos serviços prestados. A sua ausência pode comprometer, no futuro, a reparação de prejuízos causados ao erário oriundos de vícios nas edificações.

Assim sendo, deve-se notificar o CREA/PB acerca da ausência da ART referente à obra mencionada.

Quanto ao excesso identificado, faz-se preciso colacionar ao voto excertos do relatório da Unidade Técnica:

“O contrato em epígrafe sofreu termos aditivos de valor e adequação de quantitativos de planilha, resultando no acréscimo ao preço final na importância de R\$ 367.125,16.

Este fato motivou a realização de análise das alterações dos quantitativos para a averiguação de possível “jogo de planilha”.

A análise das quantidades finais, por não ter havido proposta de preço de outro licitante, foi composta de comparativo entre os preços ofertados pela empresa contratada e os preços base da SUPLAN, multiplicados pelas quantidades finais dos serviços após os termos aditivos. No caso dos serviços novos, não constantes da planilha de preço referência da SUPLAN, foram utilizados os preços inseridos nos termos aditivos.

O estudo chegou a um preço total da SUPLAN no quibus de R\$ 1.812.499,04, e que comparando com o preço final do contrato (R\$1.845.535,66) resulta na necessidade de devolução aos cofres públicos da importância paga indevidamente de R\$ 34.755,17, para manter as mesmas condições financeiras firmadas na licitação tipo Concorrência de Nº 06/2001 (desconto de 0,09% em relação ao preço de referência), conforme planilha comparativa acostada.

O desequilíbrio financeiro, valor pago a maior pela consecução do objeto, se deu pelas alterações sofridas nas quantidades dos serviços. Vários itens ofertados com preços mais baixos que os de referência sofreram diminuição de quantitativos ou sua completa exclusão, ao passo que aqueles com valores superiores aos referenciados no edital de licitação, em sua maioria, tiveram suas quantidades aumentadas.” (grifei)

Como é perceptível os serviços finais executados, calculados pela Auditoria, no valor de R\$ 1.812.499,04, discreparam do montante efetivamente pago em R\$ 34.755,17. A metodologia utilizada pela Instrução tem como lastro estudo comparativo entre os preços propostos pela Construtora Queiroz Marinho Ltda e aqueles admitidos pela SUPLAN multiplicados pelas quantidades finais dos serviços, já contados os acréscimos por intermédio dos termos aditivos. Para tanto, elaborou quadro inserto no relatório inicial (fls. 2.189/2.192), sob o qual concluiu pela existência de jogo de planilhas

e o que o desconto proposto no certame (0,09%) pela contratada não foi observado nas alterações ulteriores (termos aditivo), provocando, assim, desequilíbrio na equação econômica financeira.

Com efeito, o “jogo de planilha” ocorre quando a empresa, na fase de licitação, oferece uma planilha com preços abaixo de mercado para alguns serviços e preços acima de mercado para outros serviços, de maneira que, extraída a média, a sua proposta fica com preço total reduzido e lhe garante a vitória, porque em tais empreendimentos o critério de contratação adotado pelo poder público geralmente é o do menor preço global.

Ainda sobre o tema, em termos semelhantes, leciona Justen Marçal Filho:

“Isso se passa quando o licitante identifica a inadequação do projeto e localiza certo item da planilha que contempla quantitativos insuficientes, verificando que, em outras passagens, há quantitativos sobejantes. O chamado ‘jogo de planilha’ consiste em formular preços elevados para os quantitativos insuficientes e preços irrelevantes para os quantitativos excessivos previstos na planilha anexa ao edital. Isso redundará em um preço global reduzido, que pode assegurar a vitória ao licitante. Iniciada a execução, confirma-se a previsão realizada por ocasião da licitação. Logo, é necessária modificação contratual para elevar os quantitativos dos itens que têm preços elevados e reduzir as quantidades dos itens que têm preços reduzidos. O resultado é uma alteração radical da proposta, refletindo a incompatibilidade entre o objeto licitado e aquele levado à efetiva execução.” (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 11 ed., São Paulo: Dialética, 2005, p. 453)”

Quanto à jurisprudência, peço vênias para trazer ao autos trecho do voto proferido pelo Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues, por meio do Acórdão nº 1755/2004 – Plenário, citado como precedente no Acórdão 8366/2010 TCU – 1ª Câmara, da forma que segue:

Assim, existirá o “jogo de planilha” sempre que o conjunto probatório constante dos autos permita inferir o intuito de burlar a licitação e alterar, em desfavor do erário, as condições econômico-financeiras originalmente estabelecidas. Ou seja, caberá perscrutar se, no caso concreto, a alteração ocorre para lograr proveitos ilegítimos ou se atende ao interesse público. Portanto, para o deslinde da questão, deve ser privilegiado o exame da conduta finalística dos agentes envolvidos.”

Diante do exposto, percebe-se que o citado artifício tem como finalidade a busca de proveito econômico indevido para licitante vencedor em detrimento do erário, constituindo-se verdadeira burla ao certame.

Por fim, não se olvide, ainda, que os aditivos ao contrato devem privilegiar a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro da avença, tanto para a contratante (Administração Pública) quanto para o contratado. Nesse sentido vale lembrar que o desconto oferecido (0,09% do valor de referência da SUPLAN) pela Construtora Queiroz Marinho Ltda no procedimento seletivo necessitaria ser mantido no decorrer das alterações do ajuste, sob pena de se configurar desequilíbrio da equação econômico-financeira inicial. É dessa forma o voto do eminente ministro Walton Alencar Rodrigues no mencionado Acórdão TCU nº 1755/2004-Plenário:

“Se, posteriormente à assinatura do contrato, a empresa contratada, com a complacência de agentes públicos, usa de subterfúgios para alterar as condições originalmente pactuadas, cabe ao TCU exigir a restauração do equilíbrio econômico-financeiro expresso na relação que as partes inicialmente pactuaram.

Para tanto, entendo que, quando comprovado o “jogo de planilha”, a forma correta de manter as condições efetivas da proposta e preservar a vantagem da proposta, que determinou sua seleção pela Administração, é exigir que o desconto percentual ofertado pela licitante vencedora na sua proposta seja mantido nas sucessivas revisões contratuais, aplicando-o sobre o valor global da planilha revisada de serviços, orçada pela Administração com base nos preços de mercado.

Com isso, preservam-se as condições efetivas da proposta, como exigido pelo art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, e respeitam-se os princípios da isonomia entre os licitantes e o da seleção da proposta vantajosa, previstos no art. 3º da Lei 8.666/93.

Dessa forma, se a alteração contratual promovida não é justificável, ou ainda que justificável, há indícios de que teve por intuito propiciar benefícios indevidos à contratada, o Tribunal poderá exigir que seja mantido o desconto originalmente ofertado.”

In casu, resta clara a ocorrência de expediente denominado “jogo de planilha”, com a consequente quebra do equilíbrio econômico-financeiro inicialmente acertado em desfavor dos cofres públicos. A referida situação autoriza o julgamento irregular da obra em comento e a condenação em débito do gestor responsável pelos danos amargados.

É como voto.

DECISÃO DA 1ª CÂMARA DO TCE-PB:

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC Nº 07976/01, os Membros da 1ª CÂMARA do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA, ACORDAM, à unanimidade, na sessão realizada nesta data, em:

- I. considerar irregulares as obras executadas em decorrência da Licitação na modalidade Concorrência nº 06/01 realizada pela SUPLAN;*
- II. condenar em débito, no valor de R\$ 34.755,17 (trinta e quatro mil, setecentos e cinquenta e cinco reais e dezessete centavos) o Sr. Carlos Roberto Targino Moreira, ex-Superintendente da SUPLAN, em virtude de excessos detectados nas obras fiscalizadas, assinando-lhes o prazo de 60(sessenta) dias para o devido recolhimento voluntário aos cofres estaduais, sob pena de cobrança executiva, desde logo recomendada, observado o disposto nos parágrafos 3º e 4º do art. 71 da Constituição do Estado;*
- III. comunicar ao CREA/PB acerca da ausência da ART referente à obra de construção do presídio de Patos.*

*Publique-se, registre-se e cumpra-se.
Mini-Plenário Conselheiro Adailton Coelho Costa*

João Pessoa, 29 de março de 2012.

*Conselheiro Arthur Paredes Cunha Lima
Presidente*

*Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
Relator*

Fui presente,

Representante do Ministério Público junto ao TCE-Pb