



## Acórdão 00808/2021-2 - Plenário

**Processo:** 03651/2016-8

**Classificação:** Controle Externo - Fiscalização - Auditoria

**Exercício:** 2016

**UG:** IOPES - Instituto de Obras Públicas do Espírito Santo

**Relator:** Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha

**Interessado:** TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

**Responsável:** CLAUDIO DANIEL PASSOS ROSA, ENIO BERGOLI DA COSTA, LUIZ CESAR MARETTA COURA, JOSE EDUARDO FERREIRA LEAL, RENATO LORENCINI, FABIO JUNIOR BORLOTE, TRANSMAR CONSULTORIA E ENGENHARIA LTDA

**AUDITORIA 2016 – INSTITUTO DE OBRAS PÚBLICAS DO ESPÍRITO SANTO (IOPES) – ACOLHER JUSTIFICATIVAS – AFASTAR RESPONSABILIDADE – DAR CIÊNCIA – ARQUIVAR.**

1. Aditivos contratuais decorrentes de projeto básico deficiente não geram uma presunção de que houve dano ao erário ou restrição à competitividade.

**O RELATOR EXMO. SR. CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA:**

### **1. DO RELATÓRIO:**

Tratam os autos de auditoria, oriunda do cumprimento de determinação contida no Termo de Designação 49/2016 de 04/04/2016 (fl. 2), tendo como jurisdicionado o Instituto de Obras Públicas do Espírito Santo (IOPES).

Objetivou, o trabalho, analisar o Contrato 28/2014, assinado em 03/07/2014, resultante da Concorrência Pública 3/2014, cujo objeto era a “Contratação de empresas ou consórcio de empresas para execução da obra de Reurbanização da Orla do Canal de Guarapari – ES”.

A auditoria teve como finalidade averiguar a regularidade e legalidade de atos praticados, avaliando procedimentos de contratação, celebrações de aditivos, com base nas Constituições Federal e Estadual e legislação específica, por meio das respostas às seguintes questões de auditoria (QA's), definidas na "Matriz de Planejamento": a) QA1 – A contratação foi precedida da adequada elaboração de elementos instrutores da licitação (projeto e planilha orçamentária), nos termos da Lei Federal 8.666/93? b) QA2 – Os preços contratados estão justificados e são compatíveis com os praticados no mercado?

Após levantamentos necessários, foi produzido o Relatório de Auditoria 73/2017-5 (fls. 13-56), ao qual foram juntados os seus respectivos apêndices (fls. 57-58) e anexo (fls. 59-122). Em relação à primeira questão de auditoria (QA1), a equipe técnica concluiu, a partir das análises realizadas, "que é possível constatar ter havido, por parte do próprio IOPES, a detecção de indícios de deficiência de Projeto Básico" e que "a existência de imperfeições no projeto está relacionada a necessidade de celebração de termos aditivos ao contrato, ensejando alterações tanto de prazo como de escopo". Assim, entendeu a equipe técnica que "há elementos para responder afirmativamente" a esta questão de auditoria".

No que toca à segunda questão de auditoria (QA2), a equipe técnica concluiu, após comparar os preços dos itens constantes da planilha do Contrato 28/2014 com os preços das tabelas instituídas pela Instrução Normativa TC 15/2009 do TCEES, que "os preços praticados, e particularmente, o valor global deste contrato, respeitaram os limites daquela Instrução, sendo, portanto aceitáveis".

Em razão dos achados de auditoria indicados nos subitens 2.1.1 e 2.1.2 do Relatório de Auditoria 73/2017-5, foi sugerida pela equipe técnica a citação dos responsáveis indicados no referido relatório, para que apresentassem, individual ou coletivamente, razões de justificativa, bem como documentos que entendessem necessários.

Acompanhando tal Relatório, foi elaborada a Instrução Técnica Inicial 1512/2017-4 (fls. 123-126). Através da Decisão Monocrática 2055/2017-1 (fls. 128-129), a Conselheira em substituição Márcia Jaccoud Freitas determinou a citação dos senhores José Eduardo Ferreira Leal, Renato Lorencini, Fábio Júnior Borlote e da empresa Transmar Consultoria Ltda.

Com a citação dos responsáveis, foram apresentados esclarecimentos e documentações, razão pela qual o processo ficou maduro para elaboração de Instrução Técnica Conclusiva pelo núcleo técnico competente, no caso, o Núcleo de Controle Externo de Edificações – NED. Este produziu a Instrução Técnica Conclusiva 290/2020 com a seguinte proposta de encaminhamento:

### PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

De acordo com o exposto nos subitens 3.1.3 e 3.2.3 desta instrução técnica, submetem-se os autos à consideração superior, com a proposta de:

1. **Acolher as razões de justificativa** apresentadas pelos responsáveis citados por meio da Instrução Técnica Inicial 1512/2017-4, conforme quadro a seguir, e, por consequência, **afastar a responsabilidade** dos referidos agentes em relação aos indicativos de irregularidades apontados nos subitens 2.1.1 e 2.1.2 do Relatório de Auditoria 73/2017-5:

RESPONSÁVEIS	SUBITENS/ IRREGULARIDADES
José Eduardo Ferreira Leal	2.1.1 - Deficiência do projeto básico, dando causa a aditivos, com a inclusão de serviços que poderiam ter sido previstos na planilha orçamentária original.
Renato Lorencini	2.1.1 - Deficiência do projeto básico, dando causa a aditivos, com a inclusão de serviços que poderiam ter sido previstos na planilha orçamentária original. 2.1.2 - Prejuízo à competitividade na licitação realizada, em virtude da deficiência do projeto básico, ensejando o aumento do escopo da obra por meio dos aditivos.
Fábio Júnior Borlote	2.1.1 - Deficiência do projeto básico, dando causa a aditivos, com a inclusão de serviços que poderiam ter sido previstos na planilha orçamentária original.
Transmar Consultoria e Engenharia Ltda	2.1.1 - Deficiência do projeto básico, dando causa a aditivos, com a inclusão de serviços que poderiam ter sido previstos na planilha orçamentária original. 2.1.2 - Prejuízo à competitividade na licitação realizada, em virtude da deficiência do projeto básico, ensejando o aumento do escopo da obra por meio dos aditivos.

2. **Dar ciência** aos responsáveis do teor da decisão a ser proferida;
3. **Arquivar** os autos.

O *Parquet* de Contas, por meio do Parecer nº 02613/2021, da lavra do Procurador Dr. Luis Henrique Anastácio da Silva, anuiu à proposição técnica.

**É o relatório. Passo a fundamentar.**

## VOTO

### 2. DA FUNDAMENTAÇÃO:

O Relatório de Auditoria 73/2017-5 apontou os seguintes indícios de irregularidade aos responsáveis: a) Deficiência do projeto básico, dando causa a aditivos, com a inclusão de serviços que poderiam ter sido previstos na planilha orçamentária original e; b) 3.2 Prejuízo à competitividade na licitação realizada, em virtude da deficiência do projeto básico, ensejando o aumento do escopo da obra por meio dos aditivos.

O embasamento de tal Relatório foi que o Projeto Básico que deu origem ao Contrato 28/2014 entre o IOPES e o Consórcio Contractor - Vetor possuía deficiências que poderiam ser evitadas.

Fundamenta tal peça técnica que um parecer do engenheiro Henrique Cleber Simões, do IOPES, alertou seus superiores à época, em 15/10/2013, quanto às falhas dos projetos apresentados e que o referido documento teria sido ignorado pelos superiores hierárquicos do IOPES.

Pontua, então, que tais deficiências acarretaram um aditivo contratual de acréscimo na ordem de R\$ 10.104.722,27 e de decréscimo no valor de R\$ 07.988.624,17. O valor original do Contrato era de R\$ 42.877.134,89.

Em razão disso, a área técnica argumentou um possível dano ao erário, haja visto que um novo procedimento licitatório em relação ao valor do acréscimo, em tese, poderia permitir um menor valor.

Em sede de defesa os responsáveis argumentam, em síntese, que o apontado pelo parecer do engenheiro Henrique Cleber Simões acerca da planilha orçamentária se restringiu 1ª etapa da obra (a obra foi dividida em duas etapas), sendo que as

inconsistências apontadas no relatório desse engenheiro se referem a itens de serviços que não seriam realizados nesta fase.

Além disso, os responsáveis trazem justificativa da desnecessidade de alguns pontos mencionados pelo engenheiro. Alegam, assim, que “as questões levantadas pela equipe interna do IOPES não foram ignoradas”, e que já haviam sido saneadas em momento oportuno ou não faziam parte do rol de serviços do trecho analisado.

Ponto importante a se destacar é que a maioria dos acréscimos oriundos do aditivo eram relacionados à fase 02 da obra (que não era objeto do relatório do engenheiro Henrique Cleber Simões), sendo que no que toca à fase 01, foram feitos acréscimos de itens não mencionados no relatório do citado engenheiro.

Dessa forma, constata-se que não ficou bastante delineada a existência de irregularidade decorrente de suposta conduta omissiva dos responsáveis frente ao relatório do engenheiro Henrique Cleber Simões.

Como pontuado pela Instrução Técnica Conclusiva 2090/2020, o montante de acréscimo ao Contrato poderia indicar uma possível deficiência do projeto básico, considerando o fato de que a fundamentação do Relatório de Auditoria 73/2017 destacou a existência de deficiências indicadas no relatório do engenheiro Henrique Cleber Simões, porém, como visto, estas não foram a causa dos aditivos de acréscimo.

Dessa forma, em análise conclusiva, a equipe técnica do Tribunal de Contas considerou os argumentos de que “as deficiências apontadas no referido relatório não se concretizaram na fase de execução da intervenção na Rua Joaquim Castro, ou seja, os itens de serviços elencados no referido relatório, os quais não teriam sido previstos nos projetos e planilha, não foram contemplados no aditivo”. Portanto, a justificativa de que os itens mencionados no relatório do engenheiro Henrique Cleber Simões não foram objeto de acréscimos contratuais merece ser acolhida.

Quanto à responsabilidade da empresa que elaborou o projeto básico, para o exame da culpabilidade desta, seria necessário analisar o contrato em que o mesmo foi produzido, com o consequente exame da conduta daqueles que aprovaram tal serviço, o que não foi realizado no presente processo.

No que toca ao prejuízo à competitividade apontado no Relatório de Auditoria 73/2017, tem-se que o mesmo está relacionado com a irregularidade acima, sendo que o afastamento daquela irregularidade influencia a análise desse item.

É importante ressaltar que o percentual das alterações obedeceu ao limite exposto no §1º, art. 65 da Lei 8.666/1993 e que os acréscimos e decréscimos foram formalizados por meio de termos aditivos.

Vejamos a análise da Instrução Técnica Conclusiva 290/2020, a qual acompanhamos:

O indício de irregularidade apontado no subitem 2.1.1 do Relatório de Auditoria 73/2017-5 se refere a realização de procedimento licitatório com projeto básico deficiente, o que teria levado à celebração de aditivo para contemplar reduções e acréscimos de serviços que poderiam ter sido previstos quando da elaboração da planilha orçamentária.

Segundo a equipe de auditoria, tal irregularidade poderia ter sido evitada, tendo em vista que os dirigentes do IOPES estavam cientes das deficiências, uma vez que foram alertados a esse respeito pelo engenheiro Henrique Cleber Simões, servidor daquele órgão que analisou os projetos, bem como a planilha orçamentária correspondente.

Em seu parecer, o engenheiro teria apontado uma série de deficiências nos projetos, concluindo que as incompatibilidades existentes entre as especificações, memoriais descritivos e as planilhas orçamentárias poderiam resultar em um orçamento distorcido da realidade de seu valor financeiro, acarretando um contrato com inúmeros aditivos de serviços e valores que poderiam inviabilizar a obra.

Dessa forma, entendeu a equipe de auditoria que ao não investigarem tais deficiências de forma mais aprofundada e as corrigido antes da licitação, os dirigentes do IOPES indicados no 2.1.1 do Relatório de Auditoria 73/2017-5, bem com a empresa que elaborou os projetos, seriam os responsáveis pela irregularidade apontada.

Em suas razões de justificativa, os responsáveis alegam que, em relação ao que foi afirmado pela equipe de auditoria “de que nada se fez a respeito das supostas inconsistências apontadas no relatório do engenheiro Henrique Cleber Simões”, há de se destacar que a solicitação de manifestação acerca da planilha orçamentária pela Gerência de Custos e Orçamento - GCO se restringiu à **1ª etapa da obra**, tendo o relatório do engenheiro se limitado a essa etapa, conforme se verifica à fl. 58 dos autos do Processo IOPES 61529656:

**IOPES**  
GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
SECRETARIA DE ESTADO DE TRANSPORTES E OBRAS PÚBLICAS - SETOP  
INSTITUTO DE OBRAS PÚBLICAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO - IOPES

Fis. N.º 656-58  
N.º PROCESSO 61529856  
IOPES/DEOP-Rubr. B  
TC: 3691/2016  
FLS: III

Relatório referente à planilha de quantitativos para a execução das obras de Urbanização da Orla do Canal de Guarapari e Módulo Bilheteria/Informações Turísticas.

Conforme entendimentos verbais e considerando os documentos fornecidos referentes à execução da 1ª etapa da obra de Urbanização da Orla do Canal de Guarapari, rua Joaquim Castro e módulo Bilheteria/Informações Turísticas informamos:

1 - Verificamos que as planilhas orçamentárias apresentadas não contemplam todos os serviços necessários à execução da obra, tais como:

- sondagens ao longo do enrocamento para detectar a existência de solo mole;
- retirada de solo mole;

Os responsáveis esclarecem que a execução da obra foi dividida em duas etapas, sendo que a primeira compreende as intervenções no Trecho 1 - Rua Joaquim Castro (localizado a leste da ponte de acesso a Guarapari), e que a segunda abarcaria as intervenções no Trecho 2 - Rua Pedro Ramos (localizado a oeste da ponte de acesso a Guarapari).

Nesse contexto, os responsáveis apresentaram três quadros resumo que comparam as inconsistências identificadas no relatório do engenheiro Henrique Cleber Simões e as peças técnicas que foram encaminhadas para o licitação.

Em síntese, os responsáveis demonstram que as inconsistências apontadas no relatório do engenheiro se relacionavam com itens de serviços que não seriam realizados na 1ª etapa da obra, não sendo, portanto, aplicáveis às intervenções no Trecho 1 - Rua Joaquim Castro.

Ademais, haja vista a solução de engenharia adotada para execução do pier desse trecho (sobre estacas raiz), não haveria necessidade de alguns itens de serviços mencionados no relatório do engenheiro Henrique Cleber Simões, tais como sondagem ao longo do enrocamento para detectar a existência de solo mole, retirada de solo mole e de matéria da camada de solo orgânico. Tampouco estava previsto que nesse trecho seria executado enrocamento e a retirada de material de 3ª categoria.

Da mesma forma, para os demais itens de serviços elencados no relatório do engenheiro Henrique Cleber Simões, os responsáveis apresentaram justificativa para a sua ausência nos elementos técnicos relativos ao trecho 1, seja porque não havia necessidade para a sua previsão, ou porque, após a revisão dos projetos, foram previstos e precificados na planilha orçamentária da licitação.

Verifica-se que para cada observação constante no relatório do engenheiro Henrique Cleber Simões sobre a incompatibilidade dos elementos técnicos, os responsáveis apresentaram justificativa na forma de quadros resumo.

Dessa forma, entendem os responsáveis que houve um equívoco na identificação dos serviços que seriam realizados em cada etapa e que, portanto, "as questões levantadas pela equipe interna do IOPES não foram ignoradas", simplesmente não foram tratadas, visto que já haviam sido saneadas em momento oportuno ou não faziam parte do rol de serviços do trecho analisado.

Cabe destacar que os responsáveis se reportam aos projetos e planilha orçamentária utilizados na licitação para justificar cada inconsistência identificada no relatório do engenheiro Henrique Cleber Simões.

Assim, os responsáveis afirmam que todas as deficiências nos projetos e orçamento, conhecidos e/ ou detectadas na época, pela equipe do IOPES ou da Caixa Econômica Federal, foram saneadas, havendo uma rigorosa avaliação por parte da CAIXA até que o empreendimento pudesse ser considerado viável.

Por fim, ressaltam:

Outro ponto importante que precisa ficar esclarecido é que, mesmo que se adote um ou outro procedimento para acompanhamento do desenvolvimento dos projetos e obras, não há certeza de erradicação de ajustes necessários nos quantitativos e serviços, pois, a margem de precisão de um orçamento, está relacionada, intimamente, a variações nos quantitativos de serviços e a imprecisões nas estimativas de preços unitários, fazendo com que o valor do orçamento real varie, para mais ou para menos, em relação ao originalmente orçado pela Administração.

[...]

Corroborando como o entendimento acima e, somado ao fato de que há imprecisões na definição, tanto dos quantitativos, quanto dos serviços necessários, o regime utilizado para a contratação dos serviços foi o de preços unitários. Resta claro, portanto, que alterações em quantitativos e tipos de serviços poderão ocorrer, ainda mais se for considerado o fator inerente à própria natureza dos serviços, conforme dito anteriormente, não cabendo outra interpretação senão esta.

Neste sentido, tanto a lei 8.666/93, quanto o Conselho Federal de Engenharia - CONFEA e o Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas - IBRAOP, estabelecem faixa de valores em que estas imprecisões intrínsecas de projeto, podem afetar o parâmetro específico "custos inicialmente previstos".

[...]

Do exame da documentação acostada aos autos, observa-se que às fls. 81-89 se encontra o documento "Memorial Descritivo - Projeto Básico" (cópia das fls. 14-24 do Processo IOPES 61529656), no qual constam as seguintes informações:

## **6. PROJETO**

**a) Calçada da Rua Joaquim A. R. de Castro e cais para atracação de escunas e embarcações de turismo e lazer:** Trecho da calçada situado na Rua Joaquim Augusto Rua de Castro e o píer de atracação das escunas. A proposição urbanística de intervenção ocorre em dois níveis cotas de atuação.

[...]

- O primeiro na cota da avenida, [...]
- O segundo, através de uma plataforma inferior [...]. Nesse deck cria-se um novo percurso para pedestres, construído sobre estaqueamento de concreto encapsulado e deck de madeira, tipo paraju. O estaqueamento modular não implicará em aterro sobre o espelho d'água do Canal e estará criando a possibilidade de fixação de passadiças para o cais onde as escunas estarão atracadas.

[...]

## **7. AMPLIAÇÃO DA RUA PEDRO RAMOS E CAIS DE ATRACAÇÃO DA ORLA**

A ampliação da Rua Pedro Ramos consiste em execução de um aterro que se estenderá até a estrutura da cais projetado, sob o qual é projetado um



sistema de contenção do tipo “rip-rap”. Toda a rua receberá um novo sistema de pavimentação e drenagem se adequando ao novo conceito urbanístico.

A urbanização da orla do Canal de Guarapari foi dividida em 2 trechos distintos:

- Trecho 01 - Rua Joaquim A. R. de Castro
- Trecho 02 - Rua Pedro Ramos

[...]

O trecho da Rua Joaquim A R. Castro a ser urbanizado neste projeto não sofrerá alteração quanto à estrutura de pavimentação. Quanto à drenagem é pertinente que seja realizado uma limpeza nas galerias e nos dispositivos de coleta. A ampliação da Rua Pedro Ramos receberá uma estrutura de aterro e pavimentação novas e um novo sistema de rede de drenagem.

[...]

(sublinhou-se)

Essas informações corroboram as alegações dos responsáveis sobre a divisão da obra em dois trechos, sendo o trecho 1 relativo à intervenção na Rua Joaquim A. R. de Castro, bem como acerca dos itens de serviços elencados no relatório do engenheiro Henrique Cleber Simões que, na verdade, não seriam executados no trecho analisado pelo engenheiro. Como por exemplo, tem-se os itens relativos a enrocamento e aterro, que foram previstos para serem executados no trecho 2, relativo à intervenção na Rua Pedro Ramos.

Vale mencionar que nas fotos constantes no Relatório de Auditoria 73/2017-5 é possível visualizar a execução de enrocamento e aterro no trecho da Rua Pedro Ramos.

Ademais, da análise dos elementos técnicos encaminhados pelos responsáveis, constantes no CD acostado à fl. 318, verifica-se que o projeto relativo do molhe de enrocamento previu a sua execução somente no trecho da Rua Pedro Ramos.

À fl. 109 se encontra o documento “Quadro Resumo para informações de projetos e obras” (fl. 50 do Processo IOPES 61529656), que pode ser visualizado na figura a seguir, no qual consta a descrição dos elementos técnicos que teriam sido encaminhados ao engenheiro Henrique Cleber Simões para análise.

TC: 808/2021  
FLS: 109

Fls. N.º 50

61529656

GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
SECRETARIA DE ESTADO DOS TRANSPORTES E OBRAS PÚBLICAS  
INSTITUTO DE OBRAS PÚBLICAS DO ESPÍRITO SANTO

**QUADRO RESUMO PARA INFORMAÇÕES DE PROJETOS E OBRAS**

**OBJETO: ORLA CANAL-URBANIZAÇÃO RUA JOAQUIM CASTRO/BILHETERIA**

Área reforma: M2	Orgão/Cliente: SETUR
Área ampliação: M2	
Área total: M2	
Endereço:	Município: GUARAPARI-ES

**PROJETO/MEMORIAIS/ESPECIFICAÇÕES/TERMOS DE REFERÊNCIA/OUTROS**

ESPÉCIE:	Projetos (Pranchas)		Memoriais		Especificações	
	Formato	Quant.	S	N	S	N
ARQUITETURA	A-0	06	X			
DETALHES	A-0	03				
ELETRICO	A-4	33				
ESTRUTURAL	A-0	05				
ESTRUTURAL	A-0	04				
TELEFONICO	A-0	01				

Observa-se que o objeto descrito nesse documento se refere a “Orla Canal – Urbanização Rua Joaquim Castro/Bilheteria”, o que indica que a análise do engenheiro se limitou aos projetos e planilha orçamentária da 1ª etapa da obra.

Para averiguar se, de fato, merecem prosperar as alegações dos responsáveis, também foi examinada a planilha de aditivo, a fim de verificar se os itens de serviços mencionados no relatório do engenheiro Henrique Cleber Simões foram incluídos na intervenção do trecho 1 no decorrer da execução contratual.

A partir do exame da planilha de aditivo, obtida no Sistema GEO-OBRAS-ES em 18/05/2020, foi possível constatar que as alterações mais significativas, em termos de valor, ocorreram nas intervenções da Rua Pedro Ramos e no Sistema Viário, conforme pode ser visualizado na tabela a seguir:

Locais de intervenção	Valor do decréscimo de quantitativos de itens da planilha (R\$)	Valor do acréscimo de quantitativos de itens da planilha (R\$)	Valor do acréscimo relativo à inclusão de itens novos (R\$)
Centro de Pesca Artesanal	2.256.774,63	0,00	0,00
Rua Pedro Ramos	4.474.762,49	640.829,83	1.324.439,48
Rua Joaquim Castro	1.257.087,05	445.520,16	622.249,40
Sistema viário	0,00	6.119.069,57	952.613,83
<b>Total</b>	<b>7.988.624,17</b>	<b>7.205.419,56</b>	<b>2.899.302,71</b>

Da análise da referida planilha também foi verificado que a inclusão de itens novos na intervenção na Rua Joaquim Castro se relaciona com a execução de serviços de fundação (execução de estaca raiz) e de superestrutura (cimbramento metálico).

Cabe ressaltar que tais itens não foram mencionados no relatório do engenheiro Henrique Cleber Simões, o qual examinou os projetos e planilha desse trecho de intervenção, considerado como a 1ª etapa da obra. Portanto, as deficiências apontadas no referido relatório não se concretizaram na fase de execução da intervenção na Rua Joaquim Castro, ou seja, os itens de serviços elencados no referido relatório, os quais não teriam sido previstos nos projetos e planilha, não foram contemplados no aditivo.

Constata-se, assim, conforme alegado pelos responsáveis, que os itens de serviços descritos no relatório do engenheiro Henrique Cleber Simões não seriam executados na 1ª etapa da obra ou foram previstos na planilha orçamentária.

Contudo, chama atenção o montante das alterações realizadas pelo IOPES, como por exemplo, as relativas à intervenção no sistema viário, as quais tiveram significativo aumento nos quantitativos de itens existentes na planilha. Verifica-se que a maior parte desses acréscimos se relaciona com a execução de serviços de pavimentação, drenagem pluvial e fundação (execução de estaca moldada in loco). Dos itens novos que foram incluídos nessa intervenção, destacam-se os serviços de drenagem pluvial, sinalização e pavimentação.

Resta claro que tais alterações e as realizadas nas demais intervenções indicam que o projeto utilizado para a contratação do objeto continha outras deficiências, não mencionadas no relatório do engenheiro Henrique Cleber Simões, que provavelmente poderiam ter sido detectadas antes da licitação, caso o projeto básico fosse desenvolvido com nível de precisão adequado para caracterizar a

obra, de acordo com o que prevê o inciso IX do art. 6º da Lei 8.666/1993.

Segundo observação constante ao final da planilha de aditivo, as justificativas para a proposta de tais alterações são as seguintes:

No decorrer do detalhamento executivo dos projetos, etapa prevista no contrato nº 0028/2014-SETUR, ocorreram necessidades técnicas que motivaram reanálise dos serviços e quantitativos inicialmente previstos. Destacam-se as adequações oriundas do lapso temporal entre a elaboração do projeto básico licitado (2006) e início das obras, com mudanças físicas significativas em toda região do empreendimento que geraram novas demandas obrigatoriamente atendidas na etapa de detalhamento executivo dos projetos. Nesse cenário buscou-se incorporar melhorias no ordenamento e infraestrutura urbana com melhorias significativas de mobilidade e segurança, e também aprimorar os atrativos criados pelos novos espaços de visitação e lazer, uma vez que a Cidade de Guarapari tem o turismo como uma de suas principais forças econômicas. Em paralelo a esta reorganização da infraestrutura urbana, buscou-se também beneficiar a atividade pesqueira de lazer e comercial, outra proeminente atividade econômica do município.

Apesar das alegadas “mudanças físicas em toda a região do empreendimento”, cumpre salientar que o projeto básico utilizado na licitação deveria estar atualizado, permitindo a identificação de todos os seus elementos constitutivos e soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras.

Por outro lado, há de se ressaltar que o percentual de alterações promovidas pelo IOPES se encontra abaixo do limite máximo admitido pela Lei 8.666/1993, em seu art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993, estando o orçamento, portanto, de acordo com o nível de precisão previsto naquela lei.

Por fim, destaca-se que o indicativo de irregularidade apontado no subitem 2.1.1 do Relatório de Auditoria 73/2017-5 se fundamentou nas deficiências indicadas no relatório do engenheiro Henrique Cleber Simões, as quais, conforme constatado nesta instrução técnica, não foram as que motivaram as alterações promovidas pelo IOPES.

Considerando que a identificação dos responsáveis e de suas respectivas condutas teve por base a suposta falta de providência em relação ao que foi apontado no relatório do engenheiro Henrique Cleber Simões, não se vislumbra como correta a penalização desses responsáveis, uma vez que suas razões de justificativa se limitaram ao que foi apontado no subitem 2.1.1 do Relatório de Auditoria 73/2017-5.

Particularmente em relação à responsabilidade da empresa que elaborou o projeto básico, para averiguar a sua culpabilidade em relação a deficiências no projeto, seria necessário avaliar a conduta de todos os agentes que aprovaram o produto entregue pela empresa<sup>1</sup> (cujas elaborações foram objeto de outro contrato, firmado com a ADERES), bem como as revisões realizadas posteriormente.

Ante o exposto, considerando que o percentual de alterações realizadas pelo IOPES observou o limite previsto no art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993, e que a obra já foi concluída, opina-se pela acolhimento das razões de justificativa dos

---

<sup>1</sup> À fl. 229 consta o “Termo de entrega e recebimento definitivo do projeto” de 14/10/2011, no qual os representantes da ADERES atestam o recebimento definitivo dos serviços de elaboração do referido projeto, objeto do Contrato 03/2006.

responsáveis e, conseqüentemente, por **afastar o indicativo de irregularidade apontado no subitem 2.1.1 do Relatório de Auditoria 73/2017-5.**

[...]

O indício de irregularidade apontado no subitem 2.1.2 do Relatório de Auditoria 73/2017-5 seria consequência do indicativo apontado no subitem 2.1.1 do mesmo relatório, uma vez que a deficiência do projeto básico teria gerado “aditamento de prazos, bem como do escopo do contrato com consequentes contratações de novos serviços e/ou aumento de quantitativos de serviços, de modo direto, embora dentro dos limites permitidos pelo artigo 65 da Lei 8.666/1993”.

Segundo a equipe de auditoria, a ausência de projeto básico completo, e/ou a inadequação do projeto existente ao objeto pretendido, a qual teria ficado evidente nos itens citados no relatório do engenheiro Henrique Cleber Simões, prejudica diretamente a formação do preço por parte dos licitantes, visto que não houve detalhamento suficiente que possibilitasse a correta avaliação dos preços e dos quantitativos dos serviços a serem executados.

Assim, a realização de licitação “apenas a partir de um rol de serviços, cujas quantidades a serem efetivamente executadas sejam definidas a posteriori, quando já conhecido o vencedor do certame”, impossibilitaria a definição da proposta que seria, de fato, mais vantajosa para a Administração.

Em suas justificativas, os responsáveis ressaltam que os argumentos expostos para a defesa do indicativo de irregularidade apontado no subitem 2.1.1 do Relatório de Auditoria 73/2017-5 se aplicariam também ao subitem 2.1.2.

O Sr. Renato Lorencini também argumenta que “as supostas falhas se relacionariam, a princípio, com a prática de sucessivos atos administrativos, de responsabilidade de diversos agentes públicos”, os quais não teriam sido chamados aos autos, não cabendo, portanto, a responsabilidade somente àquele gestor.

Da análise do que foi apontado no subitem 2.1.2 do Relatório de Auditoria 73/2017-5, verifica-se que a suposta irregularidade teria decorrido das deficiências do projeto básico apontadas no relatório do engenheiro Henrique Cleber Simões.

Conforme análise descrita no subitem 3.1.3 desta instrução técnica, constatou-se que as deficiências elencadas pelo engenheiro do IOPES não eram pertinentes aos elementos técnicos analisados, uma vez que a maior parte dos itens de serviços indicados não seriam realizados na 1ª etapa da obra, ou foram saneadas com a inclusão dos serviços na planilha orçamentária.

Por outro lado, as significativas alterações levadas a efeito por meio da planilha de aditivo indicam que o projeto básico utilizado para a contratação do objeto continha outras deficiências, não mencionadas no relatório do engenheiro Henrique Cleber Simões, que poderiam ter sido detectadas antes da licitação, caso o projeto fosse desenvolvido com nível de precisão adequado para caracterizar a obra.

De certo que os acréscimos e decréscimos de quantitativos, bem como a inclusão de novos serviços, realizados ao longo da execução contratual, modificaram as condições iniciais dispostas na licitação. No entanto, não restou comprovado no Relatório de Auditoria 73/2017-5 que tais alterações provocaram, de fato, dano ao erário, em razão da possibilidade de contratação a preços mais vantajosos, tampouco que tenham provocado desequilíbrio econômico-financeiro em desfavor do contratante.

Ademais, não é possível afirmar, no presente caso, que o número de licitantes seria maior caso os projetos e a planilha orçamentária já contemplassem todos os itens de serviço e seus respectivos quantitativos que foram efetivamente executados.

Por fim, há de se destacar, mais uma vez, que o percentual de alterações obedeceu ao limite previsto no art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993, e que os acréscimos e decréscimos foram devidamente formalizados por meio de termo aditivo.

Assim, conforme o entendimento exposto no subitem 3.1.3 desta instrução técnica, tendo em vista que a fundamentação sobre a deficiência do projeto básico se apoiou na suposta falta de providência em relação ao que foi apontado no relatório do engenheiro Henrique Cleber Simões, não se vislumbra como correta a penalização dos responsáveis elencados no subitem 2.1.2 do Relatório de Auditoria 73/2017-5.

Nesse sentido, opina-se pela acolhimento das razões de justificativa dos responsáveis e, consequentemente, por **afastar o indicativo de irregularidade apontado no subitem 2.1.2 do Relatório de Auditoria 73/2017-5.**

Conforme acima explicitado, de fato os acréscimos e decréscimos de quantitativos realizados ao longo da execução contratual modificaram as condições iniciais da contratação, porém, o objeto pactuado ocorreu dentro dos limites legais permitidos pela Lei 8.666/1993, não estando configurado, pela análise realizada no bojo do Relatório de Auditoria 73/2017-5, que tais alterações provocaram dano ao erário, ou a efetiva possibilidade de contratação por preços mais vantajosos, nem mesmo a existência de desequilíbrio econômico-financeiro em desfavor do contratante.

Dessa forma, acompanho o entendimento da Instrução Técnica Conclusiva 2090/2020, independentemente de transcrição integral, de modo a acolher as justificativas dos responsáveis, afastando a irregularidade.

### **3. DOS DISPOSITIVOS:**

Diante do exposto, acompanhando o entendimento da Área Técnica e do Ministério Público de Contas, **VOTO** no sentido de que os eminentes Conselheiros aprovem a seguinte minuta de Acórdão que submeto à consideração.

**LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA**  
**Conselheiro Relator**

**1. ACÓRDÃO TC-808/2021 – PLENÁRIO**

**VISTOS**, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão do **Plenário**, ante as razões expostas pelo Relator, em:

**1.1. ACOLHER as razões de justificativa** apresentadas pelos responsáveis citados por meio da Instrução Técnica Inicial 1512/2017-4, conforme quadro a seguir, e, por consequência, **AFASTAR a responsabilidade** dos referidos agentes em relação aos indicativos de irregularidades apontados nos subitens 2.1.1 e 2.1.2 do Relatório de Auditoria 73/2017-5:

<b>RESPONSÁVEIS</b>	<b>SUBITENS/ IRREGULARIDADES</b>
<b>José Eduardo Ferreira Leal</b>	2.1.1 - Deficiência do projeto básico, dando causa a aditivos, com a inclusão de serviços que poderiam ter sido previstos na planilha orçamentária original.
<b>Renato Lorencini</b>	2.1.1 - Deficiência do projeto básico, dando causa a aditivos, com a inclusão de serviços que poderiam ter sido previstos na planilha orçamentária original.  2.1.2 - Prejuízo à competitividade na licitação realizada, em virtude da deficiência do projeto básico, ensejando o aumento do escopo da obra por meio dos aditivos.
<b>Fábio Júnior Borlote</b>	2.1.1 - Deficiência do projeto básico, dando causa a aditivos, com a inclusão de serviços que poderiam ter sido previstos na planilha orçamentária original.
<b>Transmar Consultoria e Engenharia Ltda</b>	2.1.1 - Deficiência do projeto básico, dando causa a aditivos, com a inclusão de serviços que poderiam ter sido previstos na planilha orçamentária original.

	2.1.2 - Prejuízo à competitividade na licitação realizada, em virtude da deficiência do projeto básico, ensejando o aumento do escopo da obra por meio dos aditivos.
--	--

**1.2. RECOMENDAR ao atual Diretor-Geral do Instituto de Obras Públicas do Espírito Santo (IOPES)** que adote procedimentos normatizados de avaliação de obras concluídas, tendo como referência a orientação técnica OT-IBR 003/2011 do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas - IBRAOP, que estabelece parâmetros e procedimentos para monitoramento da qualidade das obras públicas durante o seu período de garantia.

**1.3. DAR CIÊNCIA** aos responsáveis do teor da decisão a ser proferida;

**1.4. ARQUIVAR os presentes autos**, na forma do art. 330, IV, da Resolução TC 261/2013.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 01/07/2021 - 33ª Sessão Ordinária do Plenário

4. Especificação do quórum:

**4.1. Conselheiros:** Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun (Presidente), Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha (relator), Sebastião Carlos Ranna de Macedo, Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, Sérgio Manoel Nader Borges e Rodrigo Coelho do Carmo.

**4.2. Conselheiro Substituto:** João Luiz Cotta Lovatti (em substituição).

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

**Presidente**

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

**Relator**

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

CONSELHEIRO SUBSTITUTO JOÃO LUIZ COTTA LOVATTI

**Em substituição**

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUIS HENRIQUE ANASTÁCIO DA SILVA

**Procurador-geral**

ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR

**Secretário-geral das Sessões**