



## Acórdão 00913/2021-6 - 2ª Câmara

**Processo:** 04042/2015-6

**Classificação:** Controle Externo - Fiscalização - Representação

**UG:** PMST - Prefeitura Municipal de Santa Teresa

**Relator:** Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha

**Representante:** MINISTERIO PUBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO ESPIRITO SANTO

**Responsável:** CLAUMIR ANTONIO ZAMPROGNO, JOAO BATISTA LUCHI, MARCOS HUDSON GUETLER, ELIVANY GERALDINA ZAMPROGNO, R A SERVICOS DE CONSTRUCAO CIVIL LTDA - EPP, MAR & SOL SERVICOS DE CONSTRUCAO CIVIL EIRELI, IVONETE BARBOSA MELLO HAND, ANTONIO CARLOS DE JESUS SANTOS, ROGERIO RAMPINELI, BRUNO CANICALI BERNARDI, VANDERLEI LIMA DE REZENDE JUNIOR, RENATA LIMA RAMPINELI

**Procuradores:** EDMAR LORENCINI DOS ANJOS (OAB: 12122-ES), ADILSON JOSE CRUZEIRO (OAB: 12149-ES), ANDRÉ LOUREIRO GARDI SILVA, MARCUS MODENESI VICENTE, Luiz Alberto Lima Martins

**REPRESENTAÇÃO - PARCIALMENTE  
PROCEDENTE - ACOLHER E REJEITAR  
JUSTIFICATIVAS - AFASTAR E MANTER  
IRREGULARIDADE - APLICAR MULTA - DAR  
CIÊNCIA - ARQUIVAR.**

- Indícios podem acarretar a convicção do julgador somente quando, em conjunto, sejam suficientes para tanto.

- Aditivo em um contrato emergencial depende de justificativa que comprove que também decorra de uma situação de urgência.

- Em situações de emergência o projeto básico pode ser simplificado, porém informações técnicas mínimas relacionadas à prestação do serviço devem estar devidamente descritas

**O RELATOR EXMO. SR. CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA:****1. DO RELATÓRIO:**

Trata-se os autos de representação, formulada pelo Ministério Público Especial de Contas, acerca de possíveis irregularidades praticadas no âmbito da Prefeitura Municipal de Santa Teresa, especificamente, pela Secretaria Municipal de Serviços Urbanos, ao celebrar o Contrato Emergencial de Prestação de Serviços nº 002/2014 com a empresa RA Serviços de Construção Civil Ltda. – EPP, no valor de R\$ 363.000,00 (trezentos e sessenta e três mil reais), com prazo de 180 (cento e oitenta dias), tendo por objeto a recuperação de pavimentação em paralelepípedos e blocos articulados de concreto nas vias públicas do município, com remoção e reassentamento de meio fio e paralelepípedos, bem como reposição de pedras, colchão de areia e paralelepípedos.

Em síntese, alega o representante que o referido contrato foi firmado com base no inciso IV, do art. 24 da Lei 8.666/1993 (dispensa de licitação em decorrência de situação emergencial), respaldado no Decreto Municipal nº 642, de 31/12/2013, tendo em vista as fortes chuvas e enchentes, ocorridas nos dias 21 e 24 de dezembro de 2013, as quais danificaram diversas vias públicas do município.

Expõe, também, que em 05 de maio de 2014 foi celebrado o 1º Termo Aditivo ao Contrato Emergencial nº 002/2014, com acréscimo de 25% (vinte e cinco por cento) no valor, passando de R\$ 363.000,00 (trezentos e sessenta e três mil reais), para R\$ 450.000,00 (quatrocentos e cinquenta mil reais), gerando um aumento de R\$ 87.000,00 (oitenta e sete mil reais).

Pontua o Órgão Ministerial que o procedimento da contratação mediante dispensa de licitação estaria eivado de ilegalidades, tendo sido a especificação do objeto mal elaborada e ocorrido a descaracterização da situação emergencial, com o acréscimo de 25% (vinte e cinco por cento), constando, ainda, provas de que o procedimento foi direcionado à contratação da empresa vencedora, mediante ofensa aos princípios da administração pública, em especial, moralidade administrativa, o que acarretaria a nulidade do contrato celebrado.

Por meio da Decisão Monocrática Preliminar 1158/2015, o Conselheiro Relator em Substituição Marco Antônio da Silva determinou a notificação dos senhores Claumir Antônio Zamprogno (Prefeito do Município de Santa Teresa), João Batista Luchi (ex-Secretário Municipal de Serviços Urbanos do Município de Santa Teresa), Marcos Hudson Guetier (Servidor da Prefeitura Municipal de Santa Teresa) e das empresas RA Serviços de Construção Civil Ltda – EPP, COPREMAG - Construtora e Pré Moldados Guandu Ltda – EPP, Mar & Sol Engenharia Ltda, para que prestassem esclarecimentos, bem como documentos que entendessem pertinentes.

Após notificação da Decisão Monocrática Preliminar 1158/2015, os notificados apresentaram esclarecimentos e documentação.

Com o encaminhamento dos autos à Secretaria de Controle Externo de Obras e Serviços de Engenharia – SecexEngenharia, foi elaborada a Manifestação Técnica 337/2016-9, na qual foram apontados os seguintes indicativos de irregularidade:

- 3.1 ESPECIFICAÇÃO INSUFICIENTE DO OBJETO
- 3.2 FRAUDE NA COLETA DOS ORÇAMENTOS, CONLUIO E DIRECIONAMENTO DA CONTRATAÇÃO
- 3.3 AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA PARA O ADITIVO COM RELAÇÃO AO RISCO EMERGENCIAL
- 4.1 SUBCONTRATAÇÃO TOTAL DO OBJETO
- 4.2 SUPERFATURAMENTO

Tendo em vista os indicativos de irregularidade apontados na Manifestação Técnica 337/2016-9, foi proposta a citação dos responsáveis indicados na referida manifestação, bem como: que fosse julgada procedente a representação; que os autos fossem convertidos em tomada de contas especial devido ao indicativo de dano ao erário; que o resultado da fiscalização repercutisse no julgamento das contas anuais dos responsáveis, propondo sua irregularidade; e que cópia dos autos fosse remetida ao Ministério Público Estadual a fim de subsidiar o oferecimento de denúncia frente a fraude apontada.

Considerando a proposta de chamamento dos responsáveis aos autos, foi elaborada a Instrução Técnica Inicial 357/2016.

Na Decisão 1532/2016-3 - 1ª Câmara houve o acompanhamento parcial do entendimento técnico, com a citação dos responsáveis.

Devidamente citados, os responsáveis apresentaram razões de justificativa/alegações de defesa e documentação (fls. 1091-1370).

Por meio de documentos protocolizados sob o nº 7826/2016-7, constantes às fls. 1068-1078, o Sr. Claumir Antônio Zamprogno informou sobre a rejeição do relatório da CPI instaurada pela Câmara Municipal de Santa Teresa.

Remetidos os autos ao Núcleo de Controle Externo de Edificações - NED, foi elaborada a Instrução Técnica Conclusiva 3442/2020 com a seguinte proposta de encaminhamento:

#### PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

De acordo com o exposto nos subitens 3.1.3, 3.2.3, 3.3.3, 3.4.3 e 3.5.3 desta instrução técnica, e diante do preceituado no art. 319, § 1º, inciso IV, do RITCEES, submetem-se os autos à consideração superior, com a seguinte proposta de encaminhamento:

1. Considerar a representação **procedente**, nos termos do art. 178 do RITCEES, tendo em vista a constatação das irregularidades apontadas na inicial;
2. **Acolher as** razões de justificativa e alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis citados por meio da Instrução Técnica Inicial 357/2016, conforme quadro a seguir, e, por consequência, **afastar** os indicativos de irregularidades apontados nos **subitens 4.1 e 4.2 da Manifestação Técnica 337/2016-9**:

RESPONSÁVEIS	SUBITENS/ IRREGULARIDADES
<b>Claumir Antônio Zamprogno</b> Prefeito Municipal  <b>Rogério Rampineli</b> Procurador da empresa RA Serviços de Construção Civil Ltda.  <b>RA Serviços de Construção Civil Ltda.</b> Empresa contratada <b>Antônio Carlos de Jesus Santos</b> Sócio da empresa RA Serviços de Construção Civil Ltda.  <b>Ivonete Barbosa Melo Hand</b> Sócia da empresa RA Serviços de Construção Civil Ltda.	4.1 Subcontratação total do objeto

<p><b>Claumir Antônio Zamprogno</b> Prefeito Municipal</p> <p><b>Rogério Rampineli</b> Procurador da empresa RA Serviços de Construção Civil Ltda.</p> <p><b>RA Serviços de Construção Civil Ltda.</b> Empresa contratada</p> <p><b>Antônio Carlos de Jesus Santos</b> Sócio da empresa RA Serviços de Construção Civil Ltda.</p> <p><b>Ivonete Barbosa Melo Hand</b> Sócia da empresa RA Serviços de Construção Civil Ltda.</p>	<p>4.2 Superfaturamento</p>
--	-----------------------------

3. **Rejeitar** as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis citados por meio da Instrução Técnica Inicial 357/2016, conforme quadro a seguir, e, por consequência, **manter** as irregularidades apontadas nos **subitens 3.1, 3.2 e 3.3 da Manifestação Técnica 337/2016-9**:

RESPONSÁVEIS	SUBITENS/ IRREGULARIDADES
<p><b>Claumir Antônio Zamprogno</b> Prefeito Municipal</p> <p><b>Marcos Hudson Guetler</b> Servidor Municipal</p> <p><b>Elivany Geraldina Zamprogno</b> Secretária Municipal de Obras</p>	<p>3.1 Especificação insuficiente do objeto</p>
<p><b>Claumir Antônio Zamprogno</b> Prefeito Municipal</p> <p><b>Mar &amp; Sol Engenharia Ltda.</b> Empresa participante da cotação de preços</p> <p><b>Renata Lima Rampineli da Silva</b> Sócia-administradora da empresa Mar &amp; Sol Engenharia Ltda., Procuradora da empresa RA Serviços de Construção Civil Ltda., Responsável técnica pelas empresas Mar &amp; Sol Engenharia Ltda. e RA Serviços de Construção Civil Ltda.</p> <p><b>Vanderlei Lima de Rezende Junior</b> Sócio da empresa Mar &amp; Sol Engenharia Ltda.</p> <p><b>Bruno Canicali Bernardi</b> Sócio da empresa Mar &amp; Sol Engenharia Ltda.</p>	<p>3.2 Fraude na coleta dos orçamentos</p>

<p><b>RA Serviços de Construção Civil Ltda.</b> – EPP Empresa contratada</p> <p><b>Rogério Rampineli</b> Procurador da empresa RA Serviços de Construção Civil Ltda.</p> <p><b>Antônio Carlos de Jesus Santos</b> Sócio da empresa RA Serviços de Construção Civil Ltda.</p> <p><b>Ivonete Barbosa Melo Hand</b> Sócia da empresa RA Serviços de Construção Civil Ltda.</p>	
<p><b>Claumir Antônio Zamprogno</b> Prefeito Municipal</p> <p><b>João Batista Luchi</b> Secretário Municipal de Obras e Infraestrutura</p>	3.3 Ausência de justificativa para o aditivo

4. Considerando as irregularidades apontadas nos **subitens 3.1, 3.2 e 3.3 da Manifestação Técnica 337/2016-9**, opina-se pela condenação dos responsáveis elencados no quadro acima, ao **pagamento de multa individual**, na forma do artigo 135, inciso II, da LC 621/2012;
5. **Dar ciência** às partes interessadas do teor da decisão a ser proferida.
- 6.

O *Parquet* de Contas, por meio do **Parecer nº 01855/2021**, da lavra do Procurador Dr. Luciano Vieira, anuiu à proposição técnica e acrescentou a necessidade de:

- a) infligir, com reserva de plenário, a **Claumir Antônio Zamprogno** a pena de inabilitação para exercício de cargo em comissão ou função de confiança na administração Estadual ou Municipal, por prazo não superior a 05 (cinco) anos, com base no art. 139 da LC n. 621/2012, em razão da infração elencada no item 3.2 da item 3.2 da Manifestação Técnica 00337/2016-9, e
- b) declarar a inidoneidade para participar de licitação, no âmbito das administrações públicas estaduais e municipais, das empresas **Mar & Sol Engenharia Ltda. RA Serviços de Construção Civil Ltda. - EPP**, conforme arts. 1º, inciso XXXI, e 140 da LC n. 621/2012, em razão da infração elencada no item 3.2 da Manifestação Técnica 00337/2016-9.

Em sede de sustentação oral os procuradores dos senhores Claumir Antônio Zamprogno e João Batista Luchi argumentam, em síntese, que não há elementos aptos a ensejarem a responsabilidade do então Prefeito Municipal em relação à

especificação insuficiente do objeto e fraude na coleta de orçamentos, bem como não ser possível se falar em irregularidade de “ausência de justificativa para o aditivo”.

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

## V O T O

### **2. DA FUNDAMENTAÇÃO:**

O presente processo abarca cinco irregularidades, quais sejam: a) especificação insuficiente do objeto; b) fraude na coleta dos orçamentos, conluio e direcionamento da contratação; c) ausência de justificativa para o aditivo com relação ao risco emergencial; d) subcontratação total do objeto e; e) superfaturamento.

Começaremos o presente voto pelas irregularidades que serão afastadas, quais sejam, as das alíneas “b”, “d” e “e” acima. Sendo que em relação a “b”, há divergência com a área técnica e o Ministério Público de Contas. Examina-se abaixo.

#### **2.1) Fraude na coleta dos orçamentos, conluio e direcionamento da contratação (subitem 3.2 da Manifestação Técnica 337/2016).**

Para a área técnica, por meio da Manifestação Técnica 337/2016-9, concluir por essa irregularidade se valeu de uma série de indícios, são eles:

- A não realização de cotação real de mercado;
- A cotação de preços da empresa COPREMAG – Construtora e Pré-Moldados Guandu Ltda. – EPP foi apresentada em data anterior à assinatura do Termo de Referência (marco inicial do procedimento de dispensa), levando a suspeita de “montagem” do processo;
- Em depoimento à CPI da Câmara Municipal de Santa Teresa<sup>1</sup>, o Sr. Gilmar Santos Agostinho (Sócio Administrador da Empresa COPREMAG) afirma que a cotação de preços foi solicitada verbalmente pelo Prefeito Municipal, Sr. Claumir Antônio Zamprogno e que teria atendido à solicitação no mesmo dia. Além disso,

---

<sup>1</sup> Folhas 958 e 959.

afirma que o próprio Prefeito Municipal apresentou o volume estimado do serviço a ser orçado;

- Não foram localizados no processo pedidos formais de orçamentos por parte da Administração Municipal às empresas;

- Das três empresas que forneceram cotação, duas (RA Serviços de Construção Civil Ltda. – EPP e Mar & Sol Engenharia Ltda.) seriam pessoas jurídicas que apresentam tão somente diversidade constitutiva formal, operando materialmente, à época da cotação de preços, com a sede social em endereço idêntico (Rua Carajás, 10, Bela Vista, Aracruz/ES);

- A engenheira Renata Lima Rampineli (sócia-administradora da empresa Mar & Sol) é a responsável técnica da empresa RA Serviços de Construção Civil Ltda. – EPP pela execução do objeto do Contrato Emergencial 2/2014 e do Aditivo;

- Entre março de 2009 e abril de 2011, o Sr. Ademar Rampineli constava como sócio de ambas as empresas;

- O Sr. Ademar Rampineli é pai do Sr. Rogério Rampineli (procurador da empresa RA Serviços) e da Sra. Renata Lima Rampineli (sócia-administradora da empresa Mar & Sol, procuradora da empresa RA Serviços e responsável técnica das duas empresas);

- Na ocasião da coleta dos orçamentos e consequente contratação direta, os sócios da empresa RA Serviços eram os senhores Antônio Carlos de Jesus Santos e Ivonete Barbosa Melo Hand, porém os senhores Rogério Rampineli e Renata Lima Rampineli representavam a empresa através de procuração<sup>2</sup>;

- A apresentação pelas empresas de mesma cotação para o serviço de remoção e reassentamento de paralelepípedo [...], conforme pode ser visualizado na tabela a seguir, cujo quantitativo inicial previsto era de 6.000 m<sup>2</sup>, mas que, por meio de termo aditivo, sofreu acréscimo de 1.485 m<sup>2</sup>:

Item	COPREMAG	Mar & Sol	RA Serviços
Remoção e reassentamento de paralelepípedo, inclusive perdas, colchão de areia e transporte de areia e paralelepípedo.	58,00	58,00	58,00
Remoção e reassentamento de meio-fio.	39,50	39,50	30,00

- A empresa RA Serviços de Construção Civil Ltda – EPP, por ter apresentado o menor preço unitário para o serviço de remoção e reassentamento de meio-fio, foi escolhida para executar o objeto do Contrato Emergencial 2/2014. Do quantitativo inicial contratado para esse serviço, correspondente a 500 m, somente 4 m foram executados;

- As empresas que não foram escolhidas apresentaram o mesmo valor de cotação para o serviço de remoção e reassentamento de meio-fio;

- A empresa contratada sequer teria executado o contrato, tendo subcontratado o objeto;

<sup>2</sup> Procuração à folha 102.

- Nessa subcontratação, teria chamado atenção a participação pessoal do Prefeito Municipal, Sr. Claumir Antônio Zamprogno, no contato e acerto com o subcontratado, Sr. José Alves Macedo, conforme depoimento desse último à CPI da Câmara Municipal de Santa Teresa.

Sem dúvida que indícios, quando em conjunto, podem levar à convicção do julgador pela presença da irregularidade, acontece que alguns indicativos acima não estão devidamente caracterizados para permitir uma convicção sobre a presença da fraude na contratação.

O primeiro indício que abordo é o referente ao valor fornecido pelas três empresas (COPREMAG, Mar & Sol e RA Serviços) na dispensa de licitação em relação ao item “remoção e reassentamento de paralelepípedo, inclusive perdas, colchão de areia e transporte de areia e paralelepípedo”. Todas as empresas ofertaram o valor de R\$ 58,00 o m<sup>2</sup>.

A área técnica interpretou isso como uma evidência de conluio entre as empresas. Acontece que o valor da tabela DER-ES (nov. 20212), em vias urbanas, para esse serviço era de R\$ 58,61, razoável, então, imaginar que possa ter ocorrido um arredondamento. Além disso, não seria lógico imaginar que empresas que pensam em fraudar uma contratação pública ofereçam exatamente os mesmos valores.

Outro indício ressaltado pela área técnica foi o de subcontratação total do objeto para empresa contratada (RA Serviços de Construção Civil Ltda. – EPP). Esse fato, por ser uma irregularidade a parte, foi examinado de forma separada sendo que a própria Instrução Técnica Conclusiva 3442/2020 sugeriu o afastamento. O presente voto terá um item próprio para tratá-lo.

Mais um indício que penso ser digno de ressalva é o de que a cotação de preços da empresa COPREMAG – Construtora e Pré-Moldados Guandu Ltda. – EPP foi apresentada em data anterior à assinatura do Termo de Referência (marco inicial do procedimento de dispensa).

Primeiramente cabe ressaltar que a Manifestação Técnica 337/2016-9 frisou que: “Não foi possível, de posse das informações disponíveis, apontar responsabilidade

da sociedade empresarial COPREMAG – CONSTRUTORA E PRÉ-MOLDADOS GUANDU LTDA – EPP na fraude ao procedimento de dispensa”.

Não é viável presumir de que por esta empresa ter respondido a pesquisa de preço antes da assinatura do Termo de Referência, de que ela tenha feito a especificação do objeto.

No que toca ao “endereço idêntico” ressaltado pela Manifestação Técnica 337/2016-9 entre as empresas Mar & Sol e RA Serviços (Rua Carajás, 10, Bela Vista, Aracruz/ES), conforme mencionado em sede de defesa, trata-se de um prédio, onde não necessariamente as empresas estão no mesmo andar. Em pesquisa ao CNPJ da empresa RA Serviços consta que esta localiza-se no segundo andar.

 <b>REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL</b>		
<b>CADASTRO NACIONAL DA PESSOA JURÍDICA</b>		
<b>NÚMERO DE INSCRIÇÃO</b> 09.195.349/0001-09 <b>MATRIZ</b>	<b>COMPROVANTE DE INSCRIÇÃO E DE SITUAÇÃO</b> <b>CADASTRAL</b>	<b>DATA DE ABERTURA</b> 31/10/2007
<b>NOME EMPRESARIAL</b> R A SERVICOS DE CONSTRUCAO CIVIL ERELI		
<b>TÍTULO DO ESTABELECIMENTO (NOME DE FANTASIA)</b> *****		<b>PORTE</b> <b>EPP</b>
<b>CÓDIGO E DESCRIÇÃO DA ATIVIDADE ECONÔMICA PRINCIPAL</b> 41.20-4-00 - <b>Construção de edifícios</b>		
<b>CÓDIGO E DESCRIÇÃO DAS ATIVIDADES ECONÔMICAS SECUNDÁRIAS</b> 43.99-1-99 - <b>Serviços especializados para construção não especificados anteriormente</b> 42.99-5-99 - <b>Outras obras de engenharia civil não especificadas anteriormente</b> 42.92-8-01 - <b>Montagem de estruturas metálicas</b> 43.99-1-02 - <b>Montagem e desmontagem de andaimes e outras estruturas temporárias</b> 42.13-8-00 - <b>Obras de urbanização - ruas, praças e calçadas</b> 43.30-4-99 - <b>Outras obras de acabamento da construção</b> 43.30-4-03 - <b>Obras de acabamento em gesso e estuque</b> 43.30-4-04 - <b>Serviços de pintura de edifícios em geral</b> 81.30-3-00 - <b>Atividades paisagísticas</b>		
<b>CÓDIGO E DESCRIÇÃO DA NATUREZA JURÍDICA</b> 230-5 - <b>Em presa Individual de Responsabilidade Limitada (de Natureza Em presári</b>		

LOGRADOURO <b>AV CORONEL VENANCIO FLORES</b>		NUMERO <b>1188</b>	COMPLEMENTO <b>EDIF SAN KARLO ANDAR 2 SALA 20</b>
CEP <b>29.190-010</b>	BAIRRO/DISTRITO <b>CENTRO</b>	MUNICIPIO <b>ARACRUZ</b>	UF <b>ES</b>
ENDEREÇO ELETRÔNICO <b>CONTABIL@ADEMARDOBLOCO.COM.BR</b>		TELEFONE <b>(27) 3256-4564</b>	
ENTE FEDERATIVO RESPONSÁVEL (EFR) *****			
SITUAÇÃO CADASTRAL <b>ATIVA</b>		DATA DA SITUAÇÃO CADASTRAL <b>31/10/2007</b>	
MOTIVO DE SITUAÇÃO CADASTRAL			
SITUAÇÃO ESPECIAL *****		DATA DA SITUAÇÃO ESPECIAL *****	

Por fim, considerando não haver vedação legal para a participação de empresas que possuam responsável técnico em comum em processos de contratações públicas, bem como não existir obrigatoriedade de que empresas não tenham parentesco em relação a sócios quando participem de licitação, para que esses fatos sejam indícios de fraude necessários que acompanhados de mais evidências, o que não constato no caso em exame.

Penso que o maior indício para caracterizar a fraude seria um superfaturamento, o que foi afastado pela Instrução Técnica Conclusiva 3442/2020, inclusive o valor contratado estava abaixo da tabela DER-ES.

Porém, o fato de afastar tal irregularidade não está constatando que não houve conluio, mas sim que não há provas no presente processo para tanto, estamos diante apenas de provas documentais.

A Instrução Técnica Conclusiva 3442/2020 constata o ajuizamento de uma Ação Civil Pública, tendo como autor o Ministério Público Estadual, relativa à mencionada fraude. Nessa ação judicial, em razão do âmbito probatório ser amplo, pode ser que a conclusão seja outra.

Dessa forma, divergindo da área técnica e do Ministério Público de Contas, afasto a irregularidade de **Fraude na coleta dos orçamentos, conluio e direcionamento da contratação (subitem 3.2 da Manifestação Técnica 337/2016)**.

## **2.2) Subcontratação total do objeto e Superfaturamento (subitens 4.1 e 4.2 da Manifestação Técnica 337/2016)**

Ambos os itens de irregularidade acima podem ser tratados em conjunto.

A Manifestação Técnica 337/2016 pontua que a empresa Contratada RA Serviços de Construção Civil não teria executado os serviços para os quais fora contratada, tendo subcontratado a totalidade dos serviços ao Sr. José Alves Macedo.

Acontece que a empresa pagou a este o valor de R\$ 8,00 por m<sup>2</sup>. **O baixo valor pago já indica que o Sr. José Alves Macedo não foi responsável pela integralidade do item**, mas apenas por fornecer sua mão-de-obra. Até porque a própria tabela do DER-ES (nov. 2012), em vias urbanas, prevê para esse serviço o valor de **R\$ 58,61 por m<sup>2</sup>**.

Nota-se, então, que não estamos diante de subcontratação total. Além disso, a Manifestação Técnica 337/2016 fundamenta um superfaturamento tendo como base o valor “ideal” de R\$ 8,00 por m<sup>2</sup> quando, conforme tabela do DER-ES, o valor médio está bem acima disso, acima, inclusive, do valor do contrato municipal.

Assim discorreu a área técnica, por meio da Instrução Técnica Conclusiva 3442/2020, sobre estes itens ao sugerir o afastamento das irregularidades:

O indicativo de irregularidade apontado no subitem 4.1 da Manifestação Técnica 337/2016-9 se relaciona com a subcontratação total do objeto, a qual teria sido evidenciada pelos depoimentos dos responsáveis e do suposto subcontratado à CPI da Câmara Municipal de Santa Teresa.

Conforme exposto na Manifestação Técnica 337/2016-9, depreendeu-se da análise dos depoimentos prestados à CPI que a empresa RA Serviços de Construção Civil Ltda. – EPP não teria executado os serviços para os quais fora contratada, tendo subcontratado a totalidade dos serviços ao Sr. José Alves

Macedo (conhecido como Seu “Zé da Pedra”) que, em seu depoimento<sup>3</sup>, afirmou:

Que foi contactado em sua residência, através do empreiteiro responsável pela obra, Senhor Rogério, juntamente com o Senhor Prefeito Municipal, Senhor Claumir Zamprogno. Esse contato feito com o Depoente foi com o objetivo de verificar se o mesmo poderia aceitar o serviço de **mão de obra** para realizar os calçamentos das ruas que estavam danificadas pelas enchentes. Que em continuidade à conversa o Depoente fez a proposta de R\$ 8,00 (oito reais) o metro quadrado, **preço este da mão de obra**. Que o preço foi aceito pelo Senhor Rogério e acordaram a transação. Que a proposta feita pelo Depoente foi sem conhecimento do preço, por metro quadrado, que a empresa RA tinha contratado, e que apenas ficou sabendo do valor que a empresa RA havia contratado com a Prefeitura após a meação dos trabalhos, que era de R\$ 58,00 (ciquenta e oito reais).

(destacou-se)

A Sra. Renata Lima Rampineli (responsável técnica pela obra) afirmou, por sua vez, “que a obra não foi terceirizada ou sublocada” e “que não lembra a quantidade de trabalhadores da empresa RA na realização da obra”.

Tampouco o Sr. Rogério Rampineli, procurador legal da empresa RA Serviços de Construção Civil Ltda. – EPP, soube informar em seu depoimento à CPI a quantidade de funcionários alocados na obra. Afirma ter contratado do Sr. José Alves Macedo pelo valor de R\$ 8,00 (oito reais) o m<sup>2</sup> como encarregado da obra, porém sem a existência de contrato assinado.

Nesse contexto, foi apontado na Manifestação Técnica 337/2016-9 que a subcontratação total ou parcial do objeto sem a anuência expressa do contratante configura infringência ao art. 78 da Lei 8.666/1993 e ao subitem 9.2 do contrato.

Para o contrato em tela a subcontratação se revestiria de maior gravidade, uma vez que em uma contratação emergencial a contratada é escolhida pela Administração e, portanto, tem o dever de executar o serviço.

Em suas razões de justificativa, o Sr. Claumir Antônio Zamprogno (Prefeito Municipal) questiona como o Sr. José Alves Macedo, recebendo R\$ 8,00 por m<sup>2</sup>, poderia realizar toda a obra, arcando com o pagamento de todos os funcionários, das despesas com materiais, entre outras.

Alega que em seu depoimento o José Alves Macedo “não consegue deixar claro se ele foi contratado para realizar o serviço de mão de obra ou se estava na função de Patrão de todos os serviços e que todas as pessoas que trabalhavam na obra eram seus funcionários”.

Em suas razões de justificativa, os sócios da empresa RA Serviços de Construção Civil Ltda. e o seu procurador argumentam que os serviços de remoção e reassentamento de paralelepípedos não poderiam ser executados ao custo de R\$ 8,00/m<sup>2</sup>, tendo em vista os valores relacionados à mão de obra, produtos (areia, paralelepípedo, cimento, pó de pedra, etc), serviços de máquina, transporte, encargos tributários/trabalhistas e outros custos incidentes.

Não seria “sequer razoável crer que se pudesse praticar o preço de R\$ 8,00/m<sup>2</sup>, quando somente o serviço de retirada manual de pavimento de paralelepípedos custava na época R\$ 7,82/m<sup>2</sup>, segundo Tabela de preços do DER-ES”.

---

<sup>3</sup> Folha 959.

Argumentam, ainda, que os valores contratados foram inferiores aos previstos na tabela de preços do DER-ES, e que o Sr. José Macedo não foi subcontratado, mas apenas contratado pela empresa RA na função de preposto (art. 68 da Lei nº 8.666/93) tendo atuado como "encarregado de obra" (recebendo por produtividade R\$ 8,00/m<sup>2</sup>) para acompanhar a execução dos serviços, por ser experiente.

Da análise do que foi apontado no subitem 4.1 da Manifestação Técnica 337/2016-9, verifica-se que o indicativo de irregularidade se fundamenta no depoimento do Sr. José Alves Macedo (conhecido como Seu "Zé da Pedra").

Revisando o trecho do refletido depoimento, observa-se que o Sr. José Alves Macedo afirma que foi contatado para "verificar se o mesmo poderia aceitar o serviço de mão de obra para realizar os calçamentos das ruas que estavam danificadas pelas enchentes" e que "fez a proposta de R\$ 8,00 (oito reais) o metro quadrado, preço este da mão de obra". Ou seja, o Sr. José Alves Macedo deixa claro que foi contratado para fornecer a sua mão-de-obra, não havendo menção à contratação das outras as parcelas que compõem a execução do serviço (equipamentos, materiais, ferramentas e outros custos e despesas incidentes).

Apesar de não terem sido trazidos aos autos pelos responsáveis documentos que demonstrem o vínculo empregatício entre o Sr. José Alves Macedo com a empresa RA Serviços de Construção Civil Ltda. – EPP, por meio de contrato de trabalho ou qualquer outro instrumento formal, de maneira a comprovar a sua subordinação àquela empresa, não consta nos autos documento que comprove que o Sr. José Alves Macedo foi, de fato, subcontratado para executar integralmente os serviços.

Vale ressaltar que tampouco se encontra nos autos documentos que indiquem que os demais funcionários que participaram da execução dos serviços mantinham vínculo empregatício com o Sr. José Alves Macedo ou com a empresa RA Serviços de Construção Civil Ltda. – EPP.

Portanto, não é possível afirmar, com base nos autos, se houve, de fato, subcontratação do objeto.

Por outro lado, não se vislumbra que fosse viável que o Sr. José Alves Macedo, recebendo R\$ 8,00 por m<sup>2</sup>, conseguisse arcar com o custo de todas as parcelas que compõem o serviço.

Uma hipótese para a viabilidade da subcontratação seria a de que os materiais possam ter sido reaproveitados. No entanto, não se encontra nos autos elementos que comprovem que houve reaproveitamento de blocos de concreto ou de paralelepípedos e qual seria a respectiva quantidade.

Nesse contexto, considerando a afirmação do Sr. José Alves Macedo de que foi contratado para fornecer a sua mão-de-obra à empresa RA Serviços de Construção Civil Ltda. – EPP, não havendo elementos nos autos que comprovem a subcontratação de todas as parcelas que integram o serviço de remoção e reassentamento de paralelepípedos (mão de obra, equipamentos, materiais, ferramentas e outros custos e despesas incidentes), opina-se pelo acolhimento das razões de justificativa dos responsáveis e, consequentemente, por **afastar o indicativo de irregularidade apontado no subitem 4.1 da Manifestação Técnica 337/2016-9.**

[...]

O indicativo de irregularidade apontado no subitem 4.2 da Manifestação Técnica 337/2016-9 se fundamenta no indicativo descrito no subitem 4.1 daquela manifestação técnica, no qual foi descrito que o serviço de "remoção e reassentamento de paralelepípedo, inclusive perdas, colchão de areia e transporte

de areia e paralelepípedo”, contratado originalmente por R\$ 58,00 (cinquenta e oito reais) o metro quadrado teria sido subcontratado pelo valor de R\$ 8,00 (oito reais) o metro quadrado.

Assim, em razão dessa diferença de preços foi apontado superfaturamento por sobrepreço no valor de **R\$ 344.422,43 (trezentos e quarenta e quatro mil, quatrocentos e vinte e dois reais e quarenta e três centavos)**, conforme tabela a seguir.

TCEES PLANILHA ORÇAMENTÁRIA COMPARATIVA - ANÁLISE DE SOBREPREGO TOTAL COM										Contrato: 2/2014	
Jurisdicionado: Prefeitura Municipal de Santa Teresa										Licitação: Ø	
Contrato emergencial de prestação de serviços										Data Base: Ø	
ITEM	DISCRIMINAÇÃO DOS SERVIÇOS	QUANTIDADES			VALORES UNITÁRIOS					10 (5 x 6)	11 (5 x 7)
		3 UND	4 CONTR	5 PAGO	6 CONTR	7 TCE	8 FONTE	9 Código	PAGO	TCE	
1.1	Remoção e Reassentamento de meio-fio	m	500,00	4,00	30,00	30,00	C		120,00	120,00	
1.2	Remoção e Reassentamento de paralelepípedos, inclusive pedras, colchão de areia e transportes de areia e paralelepípedo	m²	6.000,00	7.473,81	58,00	8,00		SUBCONTRATAÇÃO	433.480,98	59.790,48	
Fonte: C: Planilha Contratual.									433.600,98		59.910,48
LEGENDA:									PAGAMENTO INDEVIDO		R\$ 373.690,50
TOTALS											

Conforme exposto na Manifestação Técnica 337/2016-9, seria possível afirmar que o Sr. Claumir Zamprognio tinha ciência da possibilidade de contratação por um valor muito inferior ao efetivamente pago no Contrato Emergencial 2/2014.

Em suas justificativas, os responsáveis argumentam que, em relação aos valores praticados, foi pago pela Administração valores abaixo daqueles constantes da tabela oficial do DER vigente à época da contratação, conforme mostrado a seguir.

Descrição Serviço	Valor indicado pelo DER-ES	Valor Contratado
Remoção e reassentamento de paralelepípedos.	R\$ 58,61/m²	R\$ 58,00/m²
Remoção e reassentamento de Meio Fio	R\$ 46,21/m linear	R\$ 30,00/m

*\*Segundo a tabela do DER da época (cópia anexo), somente os serviços de retirada manual de pavimento em paralelepípedos custava R\$ 7,82/m².*

Argumentam, ainda, que a referida tabela tinha como data base novembro/12 e o contrato em discussão foi firmado em janeiro/14 e que, portanto, sobre os valores da tabela do DER ainda incidiria a devida atualização feita pelo INCC no período de 14 meses (nov/12 a jan/14), equivalente a 8,09%.

Dessa forma, afirmam os responsáveis que o contrato foi efetivamente executado com preços até 40% abaixo dos valores oficiais divulgados pelo DER para a época, o que afastaria “por completo qualquer alegação de prejuízo em face da Municipalidade ou da Coletividade”.

Da análise da descrição do indicativo de irregularidade apontado no subitem 4.2 da Manifestação Técnica 337/2016-9, observa-se que foi seguido um raciocínio lógico no sentido de que o serviço de “remoção e reassentamento de paralelepípedo, inclusive pedras, colchão de areia e transporte de areia e paralelepípedo” teria sido integralmente subcontratado ao Sr. José José Alves Macedo pelo valor de R\$ 8,00 por m², o que teria causado um prejuízo ao erário em razão da diferença entre esse valor e o efetivamente pago pela Administração Municipal à empresa RA Serviços de Construção Civil Ltda. – EPP.

Contudo, conforme análise descrita no subitem 3.4.3 desta instrução técnica, não é possível afirmar, somente com base nos autos, que houve, de fato, a subcontratação do objeto, haja vista a afirmação do Sr. José Alves Macedo de que foi contratado para fornecer a sua mão-de-obra à empresa RA Serviços de Construção Civil Ltda. – EPP, e que não se encontram nos autos elementos que comprovem a subcontratação de todas as parcelas que integram o serviço de remoção e reassentamento de paralelepípedos (mão de obra, equipamentos, materiais, ferramentas e outros custos e despesas incidentes).

Destaca-se que, não obstante a pequena diferença em relação ao preço unitário da tabela referencial do DER-ES para a data-base de novembro/2012<sup>4</sup> (R\$ 58,61 por m<sup>2</sup>), que à época da contratação era a que estava disponível para consulta, o serviço de remoção e reassentamento de paralelepípedos foi contratado por preço inferior (R\$ 58,00 por m<sup>2</sup>), não se vislumbrando, portanto, ocorrência de superfaturamento por sobrepreço.

Nesse sentido, opina-se pelo acolhimento das alegações de defesa dos responsáveis e, consequentemente, por **afastar o indicativo de irregularidade apontado no subitem 4.2 da Manifestação Técnica 337/2016-9.**

Dessa forma, acompanhando o entendimento técnico e ministerial afasto as irregularidades de **Subcontratação total do objeto e Superfaturamento (subitens 4.1 e 4.2 da Manifestação Técnica 337/2016).**

### **2.3) Especificação insuficiente do objeto (subitem 3.1 da Manifestação Técnica 337/2016)**

A área técnica, por meio da Instrução Técnica Conclusiva 3442/2020, assim analisou este ponto:

#### **Análise**

O indicativo de irregularidade apontado no subitem 3.1 da Manifestação Técnica 337/2016-9 se relaciona com a ausência da correta caracterização do objeto a ser contratado.

Foi destacado que, em razão da situação de emergência, não seria cabível a exigência – antes do início da recuperação dos danos – de todos os projetos especificados conforme a orientação técnica IBRAOP OT-01/20065. Porém, no caso em análise, não foi elaborado projeto básico ou qualquer outro elemento técnico que o substituísse, nem antes da contratação, tampouco no momento do aditivo contratual.

Como fato agravante, foi mencionado na Manifestação Técnica 337/2016-9 que o parecer jurídico datado de 2 de janeiro de 2014, de lavra do Subprocurador

<sup>4</sup> Considerando a execução dos serviços em via urbana (código 42506).

<sup>5</sup> Disponível em: <[http://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2013/06/orientacao\\_tecnica.pdf](http://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2013/06/orientacao_tecnica.pdf)>. Acesso em: 6 de abr. 2016)

Municipal Lorenzo Hoffman, alertou para a necessidade, em caso de contratação de obras e serviços de engenharia, de projeto básico aprovado pela autoridade competente e de orçamento detalhado em planilhas de quantitativos e custos que expressem a composição de todos os seus custos unitários. Não obstante o alerta do Subprocurador, o Prefeito Municipal ratificou a dispensa de licitação no dia 3 de janeiro de 2014.

Ademais, segundo declarações<sup>6</sup> colhidas pela Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI, instaurada pela Câmara Municipal de Santa Teresa, para apurar os fatos narrados na inicial, apesar de haver na Prefeitura de Santa Teresa um setor específico para a elaboração de projetos, este não foi demandado no processo de contratação emergencial.

Em suas justificativas, o Sr. Claumir Antônio Zamprogno e a Sra. Elivany Geraldina Zamprogno argumentam que o Termo de Referência, elemento técnico utilizado para a contratação do objeto, foi elaborado pelo servidor Marcos Hudson Guetler, o qual, após participar de cursos de capacitação, possuiria os conhecimentos necessários para tal incumbência.

Ressaltam que o Decreto nº 5.450/2005, em seu artigo 9º, inciso I, estabelece que o responsável pela elaboração do Termo de Referência é a área requisitante e que não haveria exigência de elaboração por profissional técnico específico, não se justificando uma punição por ter sido elaborado pelo servidor público Marcos Hudson Guetler.

Para justificar a não elaboração de projeto básico, os responsáveis mencionam o Acórdão 943/2011 - Plenário do Tribunal de Contas da União, cujos argumentos já foram examinados na Manifestação Técnica 337/2016-9.

Em suas justificativas, o Sr. Marcos Hudson Guetler, responsável pela elaboração do termo de referência, inicialmente discorre sobre o suposto equívoco apontado na representação de que aquele documento técnico teria previsto somente a recuperação de pavimentação em paralelepípedos. Alerta o responsável que o “Termo de Referência prevê expressamente a recuperação de pavimentação em PARALELEPÍPEDOS E BLOCOS ARTICULADOS, não havendo como sustentar-se, no particular, a alegada especificação deficiente do objeto”.

Alega, ainda, que, ante a situação de emergência, não há como exigir da municipalidade uma especificação precisa e exauriente do projeto básico, contendo todos os requisitos exigidos na Lei nº 8.666/1993, e que o termo de referência apresentou uma estimativa prévia da área a ser reparada, a qual teve por base os elementos que lhe foram encaminhados pelos setores competentes, em especial a planilha orçamentária expedida pela técnica responsável.

O Sr. Marcos Hudson Guetler assume que a insuficiência de especificações no termo de referência se justifica pela sua pouca experiência em tal atribuição, “sobretudo se considerado for a complexidade técnica exigida para elaboração do projeto básico competente, a ser empreendido por engenheiros, arquitetos e técnicos qualificados para tanto, o que não é o caso do ora defendente”.

No entanto, ao acatar a ordem de sua superior hierárquica para elaborar o termo de referência, “o fez cômico de que seria o documento submetido às verificações técnicas e jurídicas necessárias a indicar eventuais complementações ou retificações”, o que teria ocorrido ao passar pelo crivo do Subprocurador Municipal.

Por fim, o Sr. Marcos Hudson Guetler ressalta que não foi o responsável pelo levantamento dos dados necessários à formalização do Termo de Referência e

---

<sup>6</sup> Depoimentos de Luciana Shaeffer, folhas 947 à 949 e Lucas Santos Candela de Lima, folhas 961 à 962.

apenas utilizou-se dos elementos que lhe foram encaminhados pelos setores responsáveis.

Da análise das razões de justificativa, verifica-se que não há dúvida sobre o reconhecimento por parte dos responsáveis de que o projeto básico (que no processo de contratação foi constituído por um termo de referência e planilha orçamentária) não continha todos os elementos e precisão necessária para caracterizar o objeto a ser contratado.

Em que pese a possibilidade de simplificação do projeto básico em razão da necessidade de atender à situação de emergência, algumas informações necessariamente deveriam constar nos documentos técnicos que acompanharam a solicitação da contratação, como a relação das ruas que seriam atendidas e as respectivas áreas em m<sup>2</sup> danificadas pelas chuvas.

No Termo de Referência consta a informação de que o documento foi elaborado pelo servidor Marcos Hudson Guetler (Assessor Administrativo da Secretaria Municipal de Administração e Recursos Humanos), tendo sido assinado pelo mesmo e pela Sra. Elivany Geraldina Zamprogno (Secretária Municipal de Administração e Recursos Humanos). Essa última foi quem solicitou ao Prefeito Municipal a contratação dos serviços, quando estava respondendo interinamente pela Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura - SEMOI (conforme documento MEMO/SEMOI/Nº 382/2013, à fl. 623).

Em relação a planilha orçamentária, que teria sido utilizada para fundamentar os quantitativos constantes no Termo de Referência, foi assinada pela arquiteta Luciana Schaeffer que, por sua vez, afirmou em depoimento à CPI que não tinha conhecimento de que a planilha seria utilizada para compor o processo da contratação em tela. Informou, ainda, que não sabe quem fez o levantamento dos quantitativos que lhe foi repassado.

Vale destacar que o Sr. Marcos Hudson Guetler informou que não foi o responsável pelo levantamento dos dados necessários à formalização do Termo de Referência.

Tendo em vista que não consta dos autos documento contendo o levantamento, tampouco a identificação de quem o teria realizado, e que os responsáveis sequer informaram como foram obtidos os quantitativos de serviços constantes no Termo de Referência e na planilha orçamentária, constata-se a deficiência dos elementos técnicos que acompanharam a solicitação da contratação.

Apesar de não ser possível afirmar qual elemento técnico foi elaborado primeiro (Termo de Referência ou planilha orçamentária), parece que, em razão da falta de conhecimentos técnicos, o quantitativo a ser contratado não foi definido pelo Sr. Marcos Hudson Guetler.

O Sr. Claumir Antônio Zamprogno e a Sra. Elivany Geraldina Zamprogno alegam que o Decreto nº 5.450/2005, em seu artigo 9º, inciso I, estabelece que o responsável pela elaboração do Termo de Referência é a área requisitante e que não haveria exigência de elaboração por profissional técnico específico.

Acerca de tal alegação, cabe salientar que o referido decreto tratava especificamente de contratação por meio de pregão na forma eletrônica<sup>7</sup>, o que não se aplica à situação em tela, visto que a contratação se deu por dispensa de licitação prevista na Lei 8.666/1993, sendo essa, portanto, a legislação aplicável ao presente caso.

Ademais, ao contrário do alegado pelos responsáveis, a elaboração de elementos

---

<sup>7</sup> O Decreto nº 5.450/2005 foi revogado pelo Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019.

técnicos para contratação de obra ou serviço de engenharia é atribuição privativa dos profissionais dessa área de atuação (engenheiro ou arquiteto), sob pena de exercício ilegal da profissão, conforme dispõe a Lei 5.194, de 24 de dezembro de 19668.

Na representação foi apontado que a especificação dos serviços a ser executados foi incorreta, deixando de representar a real demanda/necessidade da Administração Pública da futura contratação, o que levou à desconformidade do serviço a ser executado. Tal incorreção se relaciona com a constatação de que várias vias danificadas são pavimentadas com blocos de concreto, insumo diferente do que foi previsto no Termo de Referência (paralelepípedo), o que influenciaria diretamente na composição dos custos.

Acerca dessa suposta irregularidade, no sentido de que no Termo de Referência somente está prevista a “remoção e reassentamento de paralelepípedos [...]”, é preciso esclarecer que, apesar da tabela que consta no referido documento e da planilha orçamentária apenas contemplarem o serviço nesse tipo de pavimento, tanto o Termo de Referência quanto o Contrato Emergencial de Prestação de Serviços nº 002/2014 descrevem que o objeto é a recuperação de pavimentação em paralelepípedos e blocos articulados de concreto [...].

Ademais, a composição de custo do Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Espírito Santo (DER-ES) do “serviço de remoção e reassentamento de paralelepípedos, [...]” é igual à do serviço para o pavimento de blocos de concreto, sendo a única diferença o consumo e o custo unitário desses insumos (paralelepípedo e blocos de concreto). Para melhor entendimento, segue a composição desses serviços para a data base de novembro/2013<sup>9</sup>.

164 - Tabela Referencial Novembro 2013  
Serviço: 40890 Remoção e reassentamento de **blocos de concreto**, inclusive perdas  
Data Base: Novembro/2013  
Unidade: M2

(A) Equipamento	Código	CT	Ut. Pr.	Ut. Imp.	Vi. Hr. Prod.	Vi. Hr. Imp.	Consumo	Custo Horário
Rolo AP de pneus AP-26 (8,9t) (MULLER) ou equivalente	30032	M	0,1000	0,9000	128,59	48,11	1,0000	56,14
(A) Total:								56,14
(B) Mão-de-Obra	Código	Eq. Salarial	Sal/Hora	Consumo	Custo Horário			
Calceiteiro	20035	1,36	12,02	1,0000	12,02			
Encarregado de pavimentação	20065	2,17	19,19	0,5000	9,59			
Servente	20002	1,00	8,84	3,0000	26,52			
(B) Total:					48,13			
(C) Itens de Incidência	Código	%	M. O.	Equip.	Mat.	Custo		
Ferramentas manuais	2000	5,00	X			2,40		
(C) Total:						2,40		
Custo Horário da Execução (A) + (B) + (C)					106,67			
(D) Produção da Equipe					3,0000			
(E) Custo Unitário da Execução [(A) + (B) + (C)] / (D)					35,55			
(F) Materiais	Código	Unid.	Custo Unitário	Consumo	Custo Unitário			
Areia grossa jazida com carregamento mecânico	10109	M3	50,00	0,0500	2,50			
Bloco para pavimentação intertravado - esp= 10 cm, resistência 35 MPa	10268	M2	47,63	0,1000	4,76			
(F) Total:					7,26			
(G) Serviços	Código	Unid.	Custo Unitário	Consumo	Custo Unitário			
(G) Total:					0,00			
(H) Itens de Transporte	Código	Unid.	Fórmula	X1	X2	Custo	Consumo	Custo Unid.
Transp. de Areia grossa jazida c/ carreg. mecânico	1026	t	0,477XP+0,496XR+1,9	0,000	0,000	0,00	0,0750	0,00
Transp. de Bloco p/ pavimentação - esp= 10 cm	1607		0,477XP+0,496XR+1,9	0,000	0,000	0,00	0,0240	0,00
(H) Total:								0,00
Custo Direto Total (E) + (F) + (G) + (H)					42,81			
BDI: 35,00%					14,98			
Preço Unitário Total					57,79			

<sup>8</sup> Regula o exercício das profissões de Engenheiro, Arquiteto e Engenheiro-Agrônomo, e dá outras providências.

<sup>9</sup> Cabe ressaltar que na página eletrônica do DER-ES só foram disponibilizadas as composições para a data base de novembro de 2013, não sendo essa a data base adotada na planilha orçamentária da PMST (novembro/2012, corrigido pelo INCC).

164 - Tabela Referencial Novembro 2013

Data Base: Novembro/2013

Serviço: 40892 Remoção e reassentamento de paralelepípedos, inclusive perdas, colchão de areia e transportes de areia e paralelepípedo

Unidade: M2

(A) Equipamento	Código	CT	Ut. Pr.	Ut. Imp.	VI. Hr. Prod.	VI. Hr. Imp.	Consumo	Custo Horário
Rolo AP de pneus AP-26 (8,9t) (MULLER) ou equivalente	30032	M	0,1000	0,9000	128,59	48,11	1,0000	56,14
(A) Total:								56,14
(B) Mão-de-Obra	Código	Eq. Salarial	Sal/Hora	Consumo	Custo Horário			
Calçeteiro	20035	1,36	12,02	1,0000	12,02			
Encarregado de pavimentação	20065	2,17	19,19	0,5000	9,59			
Servente	20002	1,00	8,84	3,0000	26,52			
(B) Total:					48,13			
(C) Itens de Incidência	Código	%	M. O.	Equip.	Mat.	Custo		
Ferramentas manuais	2000	5,00	X			2,40		
(C) Total:						2,40		
Custo Horário da Execução (A) + (B) + (C)								106,67
(D) Produção da Equipe								3,0000
(E) Custo Unitário da Execução [(A) + (B) + (C)] / (D)								35,55
(F) Materiais	Código	Unid.	Custo Unitário	Consumo	Custo Unitário			
Areia grossa jazida com carregamento mecânico	10109	M3	50,00	0,0500	2,50			
Paralelepípedo de pedra (milheiro)	10298	MIL	600,00	0,0045	2,70			
(F) Total:					5,20			
(G) Serviços	Código	Unid.	Custo Unitário	Consumo	Custo Unitário			
(G) Total:					0,00			
(H) Itens de Transporte	Código	Unid.	Fórmula	X1	X2	Custo	Consumo	Custo Unit.
Transp. de Areia grossa jazida c/ carreg. mecânico	1026	t	0,477XP+0,496XR+1,9	0,000	0,000	0,00	0,0750	0,00
Transp. de Paralelepípedo de pedra (milheiro)	1610		0,477XP+0,496XR+1,9	0,000	0,000	0,00	0,0281	0,00
(H) Total:								0,00
Custo Direto Total (E) + (F) + (G) + (H)								40,75
BDI: 35,00%								14,26
Preço Unitário Total								55,01

Apesar da planilha orçamentária e da tabela constante no Termo de Referência terem previsto somente o serviço de remoção e reassentamento de paralelepípedos, sem quantificar a área de blocos de concreto a ser recuperada e definir o respectivo valor unitário por m<sup>2</sup>, o que se verifica, a partir da análise da tabela referencial do DER-ES para a data base de novembro/2012 (adotada na planilha orçamentária da PMST, com correção pelo INCC), é que o valor unitário por m<sup>2</sup> para o serviço de remoção e reassentamento de paralelepípedos (R\$ 54,43, código 40892) é inferior ao valor do mesmo serviço com blocos de concreto (R\$ 57,69, código 40890).

É necessário esclarecer que os itens de serviço descritos nos códigos 40892 e 40890 da tabela do DER-ES foram os especificados na planilha orçamentária da prefeitura, entretanto, para a contratação em tela os itens a serem adotados deveriam ser os especificados nos códigos 42506 e 42504 que, respectivamente, tratam dos mesmos serviços especificados nos códigos 40892 e 40890, no entanto para a execução em vias urbanas.

Ressalta-se que mesmo que se considere os itens de serviço especificados nos códigos 42506 e 42504, o valor unitário por m<sup>2</sup> para o serviço de remoção e reassentamento de paralelepípedos (R\$ 58,61) é inferior ao valor do mesmo serviço com blocos de concreto (R\$ 61,88).

Dessa forma, não se verifica que a desconformidade identificada na planilha orçamentária e na tabela constante no Termo de Referência, em relação a não previsão do serviço de remoção e reassentamento de blocos de concreto, tenha provocado dano ao erário em razão da diferença de preços dos serviços.

Por outro lado, não se pode olvidar que a contratação foi levada a efeito sem que houvesse a representação da real demanda/necessidade da Administração Municipal, corroborando o entendimento de que os elementos técnicos que fundamentaram a contratação não permitiram a correta caracterização do objeto, dando ensejo ao aditivo com acréscimo de 25% do valor inicialmente contratado.

Conforme exposto na representação, apesar da situação emergencial, na elaboração do projeto básico deveria ter sido prevista, ao menos, a especificação do objeto da contratação com a descrição dos logradouros a serem pavimentados, os tipos de pavimento e as respectivas dimensões das áreas a serem recuperadas.

Vale lembrar, conforme mencionado na Manifestação Técnica 337/2016-9, que no parecer jurídico emitido pelo Subprocurador Municipal consta o alerta para a necessidade, em caso de contratação de obras e serviços de engenharia, de projeto básico aprovado pela autoridade competente, não sendo, portanto, aceitáveis as justificativas de que os elementos técnicos que foram anexados à solicitação da contratação eram suficientes para a correta caracterização do objeto.

Nesse sentido, resta caracterizada que a conduta dos agentes públicos, em especial a do Prefeito Municipal, não foi suficientemente zelosa e adequada.

Ante o exposto, considerando que **os responsáveis não trouxeram aos autos qualquer elemento que pudesse afastar ou modificar o indicativo de irregularidade apontado no subitem 3.1 da Manifestação Técnica 337/2016-9, opina-se pela rejeição das razões de justificativa dos responsáveis.**

---

Pois bem. A fundamentação acima deixa claro que houve uma conduta omissa dos gestores, pois por mais que estejamos diante de uma contratação emergencial, especificações mínimas deixaram de ser realizadas.

Isso fica ainda mais evidente quando se constata que o Parecer Jurídico produzido pelo Subprocurador Municipal constou expressamente o alerta para ser obrigatório projeto básico aprovado pela autoridade competente em caso de contratação de obras e serviços de engenharia.

Em razão dessa omissão dos gestores diante do Parecer Jurídico, não prospera a argumentação realizada em sede de sustentação oral de não responsabilização do então Prefeito Municipal, bem como de ausência de erro grosseiro (elemento necessário para responsabilidade de agentes públicos, conforme previsto no art. 28 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro).

Porém, cabe fazer uma ressalva em relação ao servidor Marcos Hudson Guetler, pois ele elaborou o Termo de Referência antes da emissão do Parecer Jurídico mencionado acima, não retornando os autos a este agente para adequação. Motivo pelo qual, afasto a responsabilidade do mesmo. Em sede de defesa assim alegou este servidor:

---

Aliás, o Subprocurador Municipal, em parecer datado de **02.01.2014**, **recomendou textualmente a adoção de tais medidas para o prosseguimento da contratação emergencial, dentre as quais a elaboração de "projeto básico aprovado pela autoridade competente (em caso de obras e serviços de engenharia)".**

Todavia, dando de ombros às importantes recomendações Jurídicas formuladas no bojo do processo administrativo, a Administração Municipal, por meio de seu Prefeito, tomou como bons e suficientes os elementos que instruíam o processo, culminando por ratificar, isso em **03.01.2014**, a dispensa de licitação pelo caráter emergencial da pretensa contratação.

Portanto, à época da elaboração do termo de referência, era consabido que o ora manifestante não dispunha de conhecimento específico e aprofundado acerca dos assuntos técnicos exigidos para o mister. Por isso, quando elaborou o termo buscou agilizar as providências urgentes, ciente de que o documento seria submetido à necessária censura dos setores competentes, como, de resto, o foi, restando estabelecido, ao cabo de tudo, as recomendações para que fossem tomadas providências necessárias à continuidade do correspondente processo.

Dessa forma, acompanhando o entendimento técnico e ministerial, mantenho a irregularidade de **Especificação insuficiente do objeto (subitem 3.1 da Manifestação Técnica 337/2016)**, porém **apenas em relação ao senhor Claumir Antônio Zamprogno e à senhora Elivany Geraldina Zamprogno**, de modo que dirijo do corpo técnico e ministerial ao afastar a responsabilidade do senhor Marcos Hudson Guetler.

#### **2.4) Ausência de justificativa para o aditivo (subitem 3.3 da Manifestação Técnica 337/2016)**

A área técnica, através da Instrução Técnica Conclusiva 3442/2020, assim analisou esta irregularidade:

O indicativo de irregularidade apontado no subitem 3.3 da Manifestação Técnica 337/2016-9 se refere à falta de justificativa para o aditivo do Contrato Emergencial de Prestação de Serviços 2/2014.

Conforme descrito na referida manifestação técnica, a Administração Municipal de Santa Teresa não teria demonstrado que o acréscimo do quantitativo de serviço teria como objetivo afastar o risco a pessoas ou ao patrimônio.

O aditivo, solicitado pelo Secretário Municipal de Obras e Infraestrutura, Sr. João Batista Luchi, após quase quatro meses do início dos serviços, não teria se fundamentado em qualquer justificativa técnica, tendo o solicitante se limitando a afirmar que “se faz a necessidade de acréscimo, por estar aparecendo mais trechos danificados pela enchente, que na época não foi estimado”.

Conforme exposto no subitem 3.1 da Manifestação Técnica 337/2016-9, não havia projeto básico no momento da contratação, tampouco foi elaborado no decorrer da execução dos serviços para justificar o aditivo.

Ademais, em seu depoimento<sup>10</sup> à CPI da Câmara Municipal o Sr. João Batista Luchi afirma ter assinado o pedido de aditivo sem o ler e não ter feito qualquer avaliação da real necessidade do aditivo.

Assim, apesar do alerta da procuradoria jurídica e da falta de elementos técnicos na “justificativa” apresentada pelo Secretário Municipal de Obras, o Prefeito Municipal, Sr. Claumir Antônio Zamprognó, ignorando os riscos, mais uma vez, autorizou o aditivo contratual.

Em suas razões de justificativa, os responsáveis inicialmente citam trechos do Acórdão 3745/2010 - 1ª Câmara do TCU, que versa sobre a possibilidade da prorrogação de contrato emergencial.

Em seguida se limitam a afirmar que mesmo permitida a prorrogação em situação excepcional, o aditivo ao contrato celebrado em dispensa de licitação exige correta e razoável justificativa, o que teria sido devidamente observado no processo, conforme a explanação do gestor de projetos, Sr. Lucas S. C. de Lima, e a opinião do Sub-Procurador Municipal Lorenzo Hoffmam.

Por fim, ressaltam que o aditivo foi assinado dentro do prazo de 180 (cento e oitenta) dias permitido pela legislação.

Do exame das razões de justificativa, inicialmente cabe destacar que na Manifestação Técnica 337/2016-9 não foi questionada a prorrogação de contrato emergencial e sim o acréscimo de quantitativo de serviço que não foi previsto à época da contratação.

Verifica-se que o indicativo de irregularidade em análise está diretamente relacionado com a falta de precisão dos elementos técnicos que acompanharam a solicitação da contratação.

Conforme descrito no subitem 3.1.3 desta instrução técnica, a contratação foi levada a efeito sem que houvesse a representação da real demanda/necessidade da Administração Municipal, corroborando o entendimento de que os elementos técnicos que fundamentaram a contratação não permitiram a correta caracterização do objeto, dando ensejo ao aditivo com acréscimo de 25% do valor inicialmente contratado.

Não se mostra razoável que a identificação da necessidade de realização de mais quantitativos de serviço tenha se revelado somente após decorrido quase quatro meses do início do contrato. Nesse sentido, a justificativa para o aditivo deveria demonstrar o nexo entre os serviços demandados e uma necessidade de caráter emergencial, que não poderia, naquele momento, se sujeitar a um processo formal de licitação.

Assim, conforme exposto na representação, os gestores não demonstraram a correlação entre a necessidade de acréscimo do objeto e o risco, cuja ocorrência se pretendia limitar.

Ante o exposto, considerando que **os responsáveis não trouxeram aos autos qualquer fundamentação técnica que pudesse afastar ou modificar o indicativo de irregularidade apontado no subitem 3.3 da Manifestação Técnica 337/2016-9**, opina-se pela **rejeição das razões de justificativa dos responsáveis**.

---

<sup>10</sup> Folhas 964 a 968.

Quanto a este ponto também acompanho a área técnica. Ora, para que seja feito um aditivo em um contrato emergencial, necessário comprovar que este novo serviço também padece de uma situação de urgência.

No caso concreto, o aditivo, solicitado pelo Secretário Municipal de Obras e Infraestrutura, Sr. João Batista Luchi, depois de quase quatro meses do início dos serviços, fundamentou que:

Considerando a necessidade de acréscimo do aditivo em 25%, informamos que na época da demanda a mesma foi feita sem o serviço de topografia, pois na ocasião não tinha como executar o serviço e devido a demanda acabou surgindo as possibilidades de fazer o serviço em estimativa.

Informamos que o serviço será pago através de medição.

E se faz a necessidade de acréscimo, por estar aparecendo mais trechos danificados pela enchente, que na época não foi estimado.”

ao Gestor de Projetos - Lucas S.C. de Lima  
Considerando a necessidade do acréscimo do aditivo em 25%, informamos que na época da demanda a mesma foi feita sem o serviço de topografia, pois na ocasião não tinha como executar o serviço e devido a demanda acabou surgindo as possibilidades de fazer o serviço em estimativa.  
Informamos que o serviço será pago através de medição.  
E se faz a necessidade do acréscimo, por estar aparecendo mais trechos danificados pela enchente, que na época não foi estimado.  
Em: 02/04/2021.  
João Batista Luchi  
Secretário Municipal de  
Obras e Infraestrutura

Não está se falando aqui que não seria possível aditivo ao contrato emergencial, tal situação é cabível, mas desde que justificado e fundamentado, também, em uma emergência.

No que pese isso, constato que houve uma justificativa razoável para o aditivo contratual, ao mencionar a impossibilidade de utilização do serviço de topografia quando da contratação, embora isto não tenha sido aprofundado no processo administrativo municipal. Dessa forma, apesar de manter tal irregularidade, entendo pela não aplicação de multa.

Assim, acompanhando o entendimento técnico e ministerial, mantenho a irregularidade de **Ausência de justificativa para o aditivo (subitem 3.3 da Manifestação Técnica 337/2016).**

Exposto tais fundamentações, concluímos em:

- a) Divergindo da área técnica e do Ministério Público de Contas, afasto a irregularidade de **Fraude na coleta dos orçamentos, conluio e direcionamento da contratação (subitem 3.2 da Manifestação Técnica 337/2016).**
- b) Acompanhando o entendimento técnico e ministerial afasto as irregularidades de **Subcontratação total do objeto e Superfaturamento (subitens 4.1 e 4.2 da Manifestação Técnica 337/2016).**
- c) Acompanhando o entendimento técnico e ministerial, mantenho a irregularidade de **Especificação insuficiente do objeto (subitem 3.1 da Manifestação Técnica 337/2016), porém apenas em relação ao senhor Claumir Antônio Zamprogno e à senhora Elivany Geraldina Zamprogno, de modo que divirjo do corpo técnico e do Ministério Público de Contas ao afastar a responsabilidade do senhor Marcos Hudson Guetler.**
- d) Acompanhando o entendimento técnico e ministerial, mantenho a irregularidade de **Ausência de justificativa para o aditivo (subitem 3.3 da Manifestação Técnica 337/2016), porém sem imputação de multa.**

### 3. DOS DISPOSITIVOS:

Diante do exposto, acompanhando parcialmente 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-913/2021:**

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão da Segunda Câmara, ante as razões expostas pelo relator, em:

**1.1. Ratificar o Conhecimento** da Representação, realizado pela Decisão Monocrática Preliminar 1158/2015;

**1.2.** Considerar a representação **parcialmente procedente**, nos termos do art. 178 do RITCEES;

**1.3. Acolher as** razões de justificativa e alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis citados por meio da Instrução Técnica Inicial 357/2016, conforme quadro a seguir, e, por consequência, **afastar** os indicativos de irregularidades apontados nos **subitens 3.2, 4.1 e 4.2 da Manifestação Técnica 337/2016-9:**

<b>RESPONSÁVEIS</b>	<b>SUBITENS/ IRREGULARIDADES</b>
<b>Claumir Antônio Zamprognó</b> Prefeito Municipal  <b>Mar &amp; Sol Engenharia Ltda.</b> Empresa participante da cotação de preços  <b>Renata Lima Rampineli da Silva</b> Sócia-administradora da empresa Mar & Sol Engenharia Ltda., Procuradora da empresa RA Serviços de Construção Civil Ltda., Responsável técnica pelas empresas Mar & Sol Engenharia Ltda. e RA Serviços de Construção Civil Ltda.  <b>Vanderlei Lima de Rezende Junior</b>	

<p>Sócio da empresa Mar &amp; Sol Engenharia Ltda.</p> <p><b>Bruno Caniçali Bernardi</b> Sócio da empresa Mar &amp; Sol Engenharia Ltda.</p> <p><b>RA Serviços de Construção Civil Ltda. – EPP</b> Empresa contratada</p> <p><b>Rogério Rampineli</b> Procurador da empresa RA Serviços de Construção Civil Ltda.</p> <p><b>Antônio Carlos de Jesus Santos</b> Sócio da empresa RA Serviços de Construção Civil Ltda.</p> <p><b>Ivonete Barbosa Melo Hand</b> Sócia da empresa RA Serviços de Construção Civil Ltda.</p>	<p>3.2 Fraude na coleta dos orçamentos</p>
<p><b>Claumir Antônio Zamprogno</b> Prefeito Municipal</p> <p><b>Rogério Rampineli</b> Procurador da empresa RA Serviços de Construção Civil Ltda.</p> <p><b>RA Serviços de Construção Civil Ltda.</b> Empresa contratada</p> <p><b>Antônio Carlos de Jesus Santos</b> Sócio da empresa RA Serviços de Construção Civil Ltda.</p> <p><b>Ivonete Barbosa Melo Hand</b> Sócia da empresa RA Serviços de Construção Civil Ltda.</p>	<p>4.1 Subcontratação total do objeto</p>
<p><b>Claumir Antônio Zamprogno</b> Prefeito Municipal</p> <p><b>Rogério Rampineli</b> Procurador da empresa RA Serviços de Construção Civil Ltda.</p> <p><b>RA Serviços de Construção Civil Ltda.</b> Empresa contratada</p> <p><b>Antônio Carlos de Jesus Santos</b> Sócio da empresa RA Serviços de Construção Civil Ltda.</p> <p><b>Ivonete Barbosa Melo Hand</b> Sócia da empresa RA Serviços de Construção Civil Ltda.</p>	<p>4.2 Superfaturamento</p>

**1.4. Acolher as razões de justificativa** apresentadas pelo senhor Marcos Hudson

Guetler para afastar, apenas em relação a ele, o indicativo de irregularidade apontado no **subitem 3.1 da Manifestação Técnica 337/2016-9**;

**1.5. Rejeitar** as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis citados por meio da Instrução Técnica Inicial 357/2016, conforme quadro a seguir, e, por consequência, **manter** as irregularidades apontadas nos **subitens 3.1 e 3.3 da Manifestação Técnica 337/2016-9** (sem imputação de multa quanto à numerada em 3.3):

RESPONSÁVEIS	SUBITENS/ IRREGULARIDADES
<b>Claumir Antônio Zamprogno</b> Prefeito Municipal  <b>Elivany Geraldina Zamprogno</b> Secretária Municipal de Obras	3.1 Especificação insuficiente do objeto
<b>Claumir Antônio Zamprogno</b> Prefeito Municipal  <b>João Batista Luchi</b> Secretário Municipal de Obras e Infraestrutura	3.3 Ausência de justificativa para o aditivo

**1.6. Imputar multa individual** de: R\$ 500,00 (quinhentos reais) ao senhor Claumir Antônio e R\$ 500,00 (quinhentos reais) à senhora Elivany Geraldina Zamprogno, em razão da irregularidade apontadas **no subitem 3.1 da Manifestação Técnica 337/2016-9**, na forma do artigo 135, inciso II, da LC 621/2012;

**1.7. Dar ciência** aos interessados, bem como ao representante, conforme mandamento do art. 307, § 7º da Resolução TC 261/2013, encaminhando-se os autos ao Ministério Público de Contas para acompanhamento da multa aplicada nesta decisão;

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

**2. Unânime.**

**3. Data da Sessão:** 16/07/2021 - 32ª Sessão Ordinária da 2ª Câmara.

**4. Especificação do quórum:**

**4.1.** Conselheiros: Sérgio Manoel Nader Borges (presidente), Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha (relator) e Domingos Augusto Taufner.

**5.** Fica o responsável obrigado a comprovar perante o Tribunal o recolhimento do débito e/ou da multa aplicada, no prazo de trinta dias, contados a partir da publicação deste Acórdão, nos termos do art. 454, inciso I, do Regimento Interno deste Tribunal. Quando cabível recurso, os prazos para interposição encontram-se previstos no Título VIII do mesmo diploma normativo.

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

**Presidente**

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

**Relator**

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUCIANO VIEIRA

**Em substituição ao procurador-geral**

LUCIRLENE SANTOS RIBAS

**Subsecretária das Sessões**