



Acórdão 00328/2024-1 - 1ª Câmara

Processo: 01304/2023-4

Classificação: Controle Externo - Fiscalização - Representação

UG: PMM - Prefeitura Municipal de Muqui

Relator: Davi Diniz de Carvalho

Interessado: HELIO CARLOS RIBEIRO CANDIDO

Representante: CARLOS HENRIQUE DIAS LUPARELLI

Responsável: CARLOS RENATO PRUCOLI, LANCE CONSTRUTORA LTDA, MARCELA CARVALHO MENDES VIEIRA MACHADO

Procuradores: AMANDA PUPIN DE CAMARGO (OAB: 29987-ES), MARIANA BARROS MARONI LOVATTI (OAB: 29564-ES), CLAUDIO JOSE CANDIDO ROPPE (OAB: 7129-ES)

**REPRESENTAÇÃO – TOMADA DE PREÇOS E
CARTA CONVITE – OBRA PÚBLICA –
ACOLHER RAZÕES DE JUSTIFICATIVA –
JULGAMENTO PELA IMPROCEDÊNCIA –
RECOMENDAR – CIÊNCIA –
ARQUIVAMENTO.**

1. O Tribunal, no exercício de sua função normativa, possui competência para expedir atos normativos administrativos que organizem a forma como devem se desenvolver os processos no seu âmbito de atividade e a forma como deve receber documentos e informações;

O RELATOR, EXMO. SR. CONSELHEIRO DAVI DINIZ DE CARVALHO:

I RELATÓRIO

Trata-se de representação (doc. 2) apresentada pelo Sr. Carlos Henrique Dias Luparelli, vereador da Câmara Municipal de Muqui, em 23 de março de 2023, em face da Prefeitura Municipal de Muqui, alegando supostas irregularidades

decorrentes da Tomada de Preços 5/2018 (Contrato 247/2018), da Carta Convite 5/2018 (Contrato 4/2019) e da Tomada de Preço 1/2020 (Contrato 93/2020) firmados com a empresa Lance Construtora EIRELI, respectivamente, para: (i) a construção de uma creche no loteamento bairro das Palmeiras, no referido município; (ii) a construção de muro de contenção no terreno da construção da creche, no loteamento bairro das Palmeiras; e (iii) a drenagem, contenção e pavimentação em paralelepípedos e calçada na Rua Clézio Bertassoni, calçadas nas ruas Coronel Luís Carlos, Avenida João Batista e José Paiva.

O representante alega, em síntese, a ocorrência das seguintes irregularidades: (i) pagamento por trecho de muro executado duas vezes no mesmo local; e (ii) ausência da indicação das causas do colapso parcial do muro de contenção.

Inicialmente, na Decisão Monocrática 406/2023 (doc. 5), o Exmo. Conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges determinou a notificação prévia do sr. Carlos Renato Prucoli, ex-prefeito de Muqui, e da empresa Lance Construtora EIRELI, para que apresentassem os esclarecimentos preliminares sobre os fatos questionados. Notificou, também, o sr. Hélio Carlos Ribeiro Cândido, atual prefeito de Muqui, para que encaminhasse a este Tribunal de Contas cópias dos procedimentos administrativos nos quais se processaram a Tomada de Preço 5/2018, Carta Convite 5/2018, Tomada de Preço 1/2020.

Devidamente notificados, sr. Carlos Renato Prucoli e a empresa Lance Construtora EIRELI apresentaram esclarecimentos (docs. 15-21). Por sua vez, conforme informa o Despacho 25637/2023 (doc. 22), o sr. Hélio Carlos Ribeiro Cândido ficou-se inerte à notificação que requisitou o encaminhamento dos procedimentos administrativos referenciados.

Em seguida, por meio do Despacho 25976 (doc. 23), o relator conheceu da Representação e remeteu os autos à Secretaria Geral de Controle Externo (Segex) para instrução.

Ato contínuo, o Núcleo de Controle Externo de Edificações (NED) elaborou a Instrução Técnica Inicial (ITI) 123/2023 (doc. 26), em que propôs a citação do sr. Carlos Renato Prucoli, ex-prefeito, da empresa Lance Construtora EIRELI e da sra. Marcela Carvalho Mendes Vieira Machado, engenheira, em razão dos

achados de irregularidade referentes aos itens: (a) projeto básico inadequado; (b) falhas na execução contratual; e (c) pagamento indevido, para o qual se indicou, alternativamente, a possibilidade de recolhimento da importância devida de 63.776,07 VRTE. Propôs, ainda, a conversão do processo em Tomada de Contas Especial e a notificação do atual prefeito para que monitorasse os trechos com dimensões e drenagem inadequados que não colapsaram para que, eventualmente, a empresa contratada fosse convocada a reparar às suas expensas os possíveis defeitos encontrados.

Por intermédio da Decisão Segex 1432/2023 (doc. 27) foram os responsáveis citados, em conformidade com as propostas contidas na ITI 123/2023. As defesas foram apresentadas tempestivamente, de acordo com o Despacho 40758/2023 (doc. 53).

Na sequência, os autos foram ao NED para análise e manifestação, na forma regimental. Em consequência, a unidade técnica emitiu a Instrução Técnica Conclusiva (ITC) 4361/2023 (doc. 56), por meio da qual propôs o acolhimento das razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis, a improcedência da Representação e a aplicação de multa pecuniária individual ao sr. Hélio Carlos Ribeiro Cândido pelo descumprimento do Termo de Notificação 986/2023.

O Ministério Público junto ao Tribunal (MPC), por meio do Parecer MPC 243/2024 (doc. 59), da lavra do Exmo. Procurador de Contas Luciano Vieira, anuiu integralmente aos termos da ITC 4361/2021.

É o relatório.

II FUNDAMENTOS

II.1 PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE PASSIVA DA EMPRESA LANCE CONSTRUTORA EIRELI

Conforme se pode depreender das razões de justificativa apresentadas pela empresa Lance Construtora EIRELI, há, pela responsável, em sede de preliminar, a arguição de ilegitimidade passiva, basicamente sob o argumento de que: (i) a execução contratual foi conduzida em conformidade com os projetos fornecidos pelo município de Muqui, bem como de acordo com as normas

técnicas inerentes à natureza dos seus serviços; (ii) seria mera executora do projeto formulado. Por esses motivos, requer o reconhecimento da ilegitimidade passiva e, por conseguinte, sua exclusão do rol de responsáveis.

Em relação à atribuição de responsabilidade pelo cometimento das irregularidades apontadas nos itens 3.2 e 3.3 da ITI 123/2023 (doc. 26), que tratam, respectivamente, de supostas ocorrências de falhas na execução do contrato, bem como de pagamentos possivelmente indevidos, deve-se observar que a unidade técnica, com fundamento nas informações colhidas da petição inicial e dos esclarecimentos prévios apresentados, identificou a ocorrência de aparentes erros grosseiros nos projetos, passíveis de serem previamente identificados e questionados pela empresa contratada, tendo em vista a sua expertise na área de engenharia.

Como se pode notar, a leitura dessas questões não pode ser reduzida a aspectos meramente formais, porquanto dizem respeito ao próprio mérito dos indicativos das irregularidades elencados neste processo. Nesse sentido, faz-se necessário examinar de forma mais abrangente todos os elementos do caso concreto, incluindo o contexto em que as supostas irregularidades ocorreram e a conduta específica de todos os responsáveis.

Com efeito, em consonância com unidade técnica e com o MPC, é devida a rejeição da preliminar suscitada, passando-se à análise meritória dos indicativos de irregularidades listados.

II.2 MÉRITO

Trata-se de representação, apresentada ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES) com fundamento no art. 113, § 1º, da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, e no art. 101, *caput*, da Lei Complementar Estadual (LC) 621, de 8 de março de 2012. Em decorrência, por força do art. 50, inciso II, alínea “c”, c/c o parágrafo único do art. 101, ambos da LC 621/2012, instaura-se na Corte um processo de controle externo cuja natureza é de fiscalização ao qual se aplicam, no que couber, as normas relativas à denúncia.

No caso em comento, com base na ITI 123/2023 (doc. 26), foram o sr. Carlos Renato Prucoli, a empresa Lance Construtora EIRELI e a sra. Marcela Carvalho Mendes Vieira Machado, citados em decorrência dos achados de irregularidade referentes aos itens: (a) projeto básico inadequado; (b) falhas na execução contratual; e (c) pagamento indevido, para o qual se indicou, alternativamente, a possibilidade de recolhimento da importância devida de 63.776,07 VRTE.

Em relação à irregularidade (a), inicialmente, entendeu a unidade técnica, conforme consta na ITI 123/2023, que na ocasião da licitação da Tomada de Preço 5/2018, não havia, dentre os anexos do edital, projetos relacionados aos muros de arrimo, nem tampouco teria sido localizado o levantamento planialtimétrico ou memorial descritivo. Destacou que foi solicitado aditivo referente aos quantitativos dos muros e fechamento, informando-se que, devido às adequações do terreno, o quantitativo de concreto ciclópico seria insuficiente. Expôs, também, a falta de dados de pluviometria local, de projetos de topografia, sondagem, terraplanagem, bem como elementos de drenagem, além de ter questionado a solução de contenção por muros de concreto ciclópico.

Por todos esses fatores, constatou que deficiência dos projetos básicos da contenção dos aterros contribuiu para a ruína das estruturas, com o consequente prejuízo ao erário pela necessidade de reconstrução e reforço, tem dado causa a diversos termos aditivos e novas contratações para que o objeto fosse entregue.

Nas razões de justificativa apresentadas, os responsáveis, em resumo, sustentam que: (i) existiam todos os elementos de topografia e pluviometria, sem os quais não teria ocorrido a aprovação do plano de trabalho pelo órgão estadual; (ii) as contratações parceladas decorreram de uma estratégia para viabilizar a construção da creche e a urbanização do entorno, com calçamento, contenção de encostas e drenagem, valendo-se de recursos repassados pelo governo estadual e de fonte própria; (iii) a limitação dos recursos estaduais obrigou o corte de itens de serviços e obras do projeto original, assim como a adequação do orçamento ao valor disponibilizado; (iv) após a primeira licitação ter sido finalizada com um desconto da ordem de 36% (trinta e seis por cento), obtiveram aprovação do órgão repassador para aditar o contrato e aumentar itens que

havia sido reduzidos ou suprimidos, até o limite legal de aditamento e do valor disponibilizado para repasse; (v) após o atingimento do limite legal de 25% (vinte e cinco por cento), realizaram a segunda licitação, na modalidade convite, para aproveitar o saldo remanescente do recurso estadual; (vi) a terceira licitação, com recursos próprios, visou ao calçamento, contenção de encostas e drenagem de vias a jusante do edifício da creche e serviria para ampliar o pátio desta, quando sobreveio a ruína do muro de interligação da contenção superior ao muro vizinho, sendo aditado o novo contrato para restaurar a interligação e reforçar o muro superior do pátio; e (vii) a causa da ruína foi a ocorrência de precipitação pluviométrica extrema, que ocorreu quando a drenagem superficial não estava concluída, o que ocasionou a sobrecarga por alagamento do solo no trecho aterrado.

Fato é que os projetos arquitetônicos, de localização, planilha orçamentária, cronograma, memória de cálculo, memorial descritivo da obra de construção da creche, editais, entre outros documentos relevantes para a contratação e execução da obra, existiam e, por certo, orientaram os procedimentos de licitação realizados. Esses documentos encontram-se devidamente mencionados e indicados nos autos pelo sr. Carlos Renato Prucoli e pela sra. Marcela Carvalho Mendes Vieira Machado (doc. 48), estando, ainda, disponíveis para acesso no portal eletrônico da Prefeitura de Muqui.

Desse modo, em conformidade com a ITC 4361/2023 e com o Parecer MPC 243/2024, não razão que sustente a manutenção do referido achado (a), motivo pelo qual deve ser afastado o indicativo de irregularidade.

No que diz respeito à irregularidade (b), a unidade técnica, por meio da ITI 123/2023, propôs a citação do sr. Carlos Renato Prucoli, da sra. Marcela Carvalho Mendes Vieira Machado e da empresa Lance Construtora EIRELI, em função de supostas deficiências e inadequações na execução das obras relacionadas à construção da creche municipal e outras intervenções identificadas como necessárias. De acordo com a unidade técnica, a deficiência dos projetos básicos aliada à inadequação na execução das obras teria resultado na ruína das estruturas de contenção, levando à necessidade de reconstrução, reforço e termos aditivos para correções e ajustes.

Nas razões de justificativa apresentadas, os responsáveis, em resumo, aduzem que: (i) as condições locais permitiam adotar a técnica construtiva de utilização de concreto ciclópico, de forma economicamente viável, pela existência de jazidas na região, além de haver espaço no terreno para uma base mais larga; (ii) a drenagem foi projetada e construída adequadamente e que a causa da ruína do muro foi a ocorrência de precipitação pluviométrica extrema, que sobreveio quando a drenagem superficial não estava concluída.

No caso concreto, a partir dos elementos que integram os autos, como fotografias anexadas pelos responsáveis (doc. 15 e 48), pode-se verificar que a execução da obra seguiu os parâmetros delineados no projeto base. No mais, deve-se considerar a superveniência de elevado índice pluviométrico registrado no período de execução da obra, que implicou a necessidade de ajustes técnicos, conforme ressaltam tanto a unidade técnica por meio da ITC 4361/2023 (doc. 56, p. 32) quanto o MPC (doc. 59, p. 5). De fato, com base nos elementos que constam nos autos, não há como afirmar que as modificações e ajustes feitos nos projetos e na própria execução da obra decorreram de falhas na execução da obra de contenção.

Por essas razões, em consenso com a ITC 4361/2023 e com o Parecer MPC 243/2024, deve ser afastado o referido indicativo de irregularidade.

Quanto à irregularidade (c), manifestou-se a unidade técnica, por meio da ITC 123/2023, pela citação do sr. Carlos Renato Prucoli, da sra. Marcela Carvalho Mendes Vieira Machado e da empresa Lance Construtora EIRELI, devido ao entendimento de que o termo de aditivo ao contrato 32/2020, no valor de R\$ 223.751,97 (duzentos e vinte e três mil, setecentos e cinquenta e um reais e noventa e sete centavos), passando o valor global para R\$ 1.123.751,97 (um milhão, cento e vinte e três mil, setecentos e cinquenta e um reais e noventa e sete centavos), decorreu de diversas falhas do projeto básico, assim como pela não detecção e correção desses erros tanto pela fiscalização municipal quanto pela contratada.

Em suas razões de justificativa, o sr. Carlos Renato Prucoli e sra. Marcela Carvalho Mendes Vieira Machado, em síntese, afirmam: (i) a inoportunidade de erro

de projeto ou de execução, creditando o dano a evento meteorológico extremo, associado ao intercurso da obra; (ii) que a execução do reforço do muro principal com contrafortes decorreu das alterações causadas pela enxurrada no solo local, tornando-se necessária para assegurar a estabilidade da encosta.

A empresa Lance Construtora EIRELI, por sua vez, alega: (i) não ser devido o valor de pagamento indevido de R\$ 223.751,97 (duzentos e vinte e três mil, setecentos e cinquenta e um reais e noventa e sete centavos), com base em informações de seus próprios controles de medição, além de fotografias de registro, para mostrar que os volumes medidos e pagos no primeiro aditivo ao contrato 32/2023 incluíam volumes empregados em outros muros; e (ii) a execução de serviços excedentes em favor da municipalidade, com volume de 43,63m³ de concreto, perfazendo a quantia de R\$ 41.110,61 (quarenta e um mil, cento e dez reais e sessenta e um centavos).

Sobre essa questão, nota-se que apesar de os contratos 247/2018 e 32/2023 terem sido executados no mesmo local, não contemplaram os mesmos serviços. Após a ocorrência das fortes chuvas que impactaram o muro de contenção anteriormente construído com base no contrato 247/2018, foi necessária a realização de obras de reforço, dessa vez formalizadas no contrato 32/2023. Deve-se destacar que as referidas obras foram concluídas, havendo nos autos, inclusive, cálculos de medições oferecidas pela empresa Lance Construtora EIRELI, indicando execuções de serviços excedentes em favor da municipalidade, conforme salienta a ITC 4361/2023 (doc. 56, p. 45).

Logo, pelos motivos acima expostos, em concordância com a ITC 4361/2023 e com o Parecer MPC 243/2024, deve ser afastado o referido indicativo de irregularidade.

Finalmente, destaca a ITC 4361/2023 que o sr. Hélio Carlos Ribeiro Cândido, atual prefeito de Muqui, ainda nas etapas iniciais do presente processo, foi notificado, através da Decisão 406/2023 (doc. 5), para que apresentasse cópias dos procedimentos administrativos nos quais se processaram a Tomada de Preço 5/2018, a Carta Convite 5/2018 e a Tomada de Preço 1/2020.

Conforme informa o Despacho 25637/2023 (doc. 22), exaurido o prazo

concedido para o cumprimento da determinação, não foram encontrados no sistema deste Tribunal de Contas quaisquer dos documentos solicitados, nem tampouco qualquer tipo de explicação ou justificativa por parte do prefeito acerca do não cumprimento da determinação expedida pelo relator.

No âmbito deste Tribunal de Contas, o art. 135, IV da LC 621/2012 c/c art. 389, IV do Regimento Interno do Tribunal (RITCEES), aprovado pela Resolução TC 261, de 4 de junho de 2013, preveem a possibilidade de aplicação de multa pecuniária àqueles que não atenderem, no prazo fixado, sem causa justificada, à diligência do relator ou à decisão do colegiado respectivo. Por certo, trata-se de regra geral destinada, primordialmente, a resguardar a autoridade dos pronunciamentos da Corte de Contas, mas, igualmente, prezar pela celeridade processual e pela eficiência relacionada aos custos inerentes à tramitação do processo.

No caso em comento, no entanto, em que pese à incidência inequívoca das referidas normas frente ao descumprimento da decisão imposta ao gestor, é possível deduzir que a conduta omissiva do gestor não foi determinante para os resultados alcançados na análise perpetrada pela unidade técnica, que, inclusive, propõe a improcedência da representação, posição esta acompanhada pelo MPC. Tal circunstância ganha maior relevância para fins do exercício de uma avaliação potencialmente sancionadora quando se observa que em outros processos em que consta como interessado perante esta Corte de Contas, dessa maneira responsável pela realização de eventuais diligências determinadas pelo Tribunal, o gestor tem por hábito o cumprimento das decisões a ele dirigidas.

Nesse contexto, portanto, pode-se entender que a aplicação de multa seria irrazoável e potencialmente excessiva, sendo suficientemente adequada a expedição de recomendação para que em situações futuras o gestor atenda às decisões prolatadas por esta Corte, sob pena de aplicação da multa acima mencionada.

Logo, considerando as premissas acima postas, quanto a esse tópico de discussão, dirijo da ITC 4361/2023 e do Parecer MPC 243/2024, de modo que deixo de aplicar a multa proposta em desfavor do sr. Hélio Carlos Ribeiro

Cândido.

III DELIBERAÇÃO

Ante o exposto, acompanho parcialmente¹ o entendimento da unidade técnica e do Ministério Público junto ao TCEES, e **VOTO** no sentido de que o Colegiado aprove a minuta de deliberação que submeto à apreciação:

DAVI DINIZ DE CARVALHO

Conselheiro Relator

1. ACÓRDÃO TC-328/2024:

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

1.1. ACOLHER as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis, afastando-se os indicativos de irregularidade descritos na ITI 123/2023;

1.2. JULGAR IMPROCEDENTE a presente Representação, nos termos do art. 95, I e 101, parágrafo único, ambos da LC 621/2012;

1.3. RECOMENDAR ao atual gestor da Prefeitura Municipal de Muqui, ou quem vier a sucedê-lo que, em situação futuras, se comprometa com o cumprimento efetivo e tempestivo das decisões proferidas por este Tribunal de Contas, sob pena de aplicação de multa pecuniária individual, na forma do art. 135, IV da LC 621/2012 c/c art. 389, IV do RITCEES;

1.4. DAR CIÊNCIA ao representante, aos interessados e ao Ministério Público junto ao Tribunal, na forma regimental; e

1.5. ARQUIVAR os autos, após o trânsito em julgado.

¹ Divergência em relação à aplicação de multa pecuniária individual ao sr. Hélio Carlos Ribeiro Cândido.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 05/04/2024 - 13ª Sessão Ordinária da 1ª Câmara.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Davi Diniz de Carvalho (presidente/relator), Sebastião Carlos Ranna de Macedo e Sérgio Aboudib Ferreira Pinto.

CONSELHEIRO DAVI DINIZ DE CARVALHO

Presidente

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS HERON CARLOS GOMES DE OLIVEIRA

Em substituição ao procurador-geral

LUCIRLENE SANTOS RIBAS

Subsecretária das Sessões