

Processos nº:	TC-006751.989.23-7; TC-019009.989.23-7
Contratante:	Prefeitura Municipal de Carapicuíba
Contratada:	Casamax Comercial Ltda. (CNPJ 08.183.516/0001-20)
Em exame:	Licitação e Contrato; Termo Aditivo.

RELATÓRIO.

Em exame no processo TC-006751.989.23-7 a Concorrência Pública 22/22 e o decorrente Contrato 127/2022¹, celebrado entre o Prefeitura Municipal de Carapicuíba e a empresa Casamax Comercial Ltda, objetivando a contratação de empresa para execução de pavimentação, drenagem e duplicação da Avenida São Camilo e recuperação de pavimento e drenagem da Estrada da Fazendinha.

Do mesmo modo, em apreciação o 1º Termo Aditivo², analisado no processo TC-019009.989.23-7.

No curso da instrução dos autos principais, a diligente Fiscalização entendeu que os apontamentos de irregularidades, a seguir listados, não comprometeriam a matéria, podendo ser objeto de recomendação (TC-006751.989.23-7, evento 36.7):

- a) O Sistema Faro foi preenchido incorretamente pela Origem, infringindo o art. 55 das Instruções nº 01/2020 c.c. Calendário Audesp 2023 (Comunicado GP Nº 77/2022, Sistema FARO e Comunicado GP Nº 10/2022).
b) Existe divergência entre os regimes de execução previstos no edital e no contrato assinado.

Em relação ao termo aditivo, a diligente Fiscalização registrou as seguintes irregularidades (evento 10.2):

- a) Não atendimento ao prazo previsto no Art. 99, das Instruções nº 01/2020, para encaminhamento do Termo Aditivo.

¹ Datado de 21/11/2022, no valor de R\$ 16.890.512,08, com vigência inicial prevista de 285 dias a serem iniciados até 30 dias após o recebimento da Ordem de Início de Serviço (28/11/2022 a 09/09/2023).

² Datado de 27/02/2020, com a finalidade de prorrogar o prazo de execução e de vigência do contrato para 24/11/2023.



b) Não considerou na fase de planejamento da licitação fatores que ocasionaram em atraso na execução da obra, denotando falha no planejamento do processo de contratação bem como desatendimento ao disposto na Orientação Técnica nº 01/2006 do IBRAOP.

Oportunizados o contraditório e ampla defesa, a Prefeitura Municipal de Carapicuíba trouxe aos autos justificativas (TC-006751.989.23-7, evento 47.1 e 79.1).

Em manifestação anterior nos autos principais, datada de 14/08/2023, este Ministério Público de Contas (MPC) propôs o sobrestamento do feito até o encerramento da execução contratual (TC-006751.989.23-7, evento 59.1).

Instada a se manifestar, a douta Assessoria Técnico-Jurídica (ATJ), vertente Engenharia, opinou pela **irregularidade** da matéria, sugerindo que a “*representada seja instada novamente no sentido de esclarecer os novos apontamentos: Deficiência de planejamento e descumprimento da OT IBRAOP nº 01/2006 na análise da licitação/Contrato; e, descumprimento do artigo 37, caput, da CF*” (TC-006751.989.23-7, evento 97.1; TC-019009.989.23-7, evento 35.1).

Acolhida a sugestão, a Prefeitura Municipal de Carapicuíba compareceu aos autos com alegações (TC-006751.989.23-7, evento 121.1; TC-019009.989.23-7, evento 59.1).

Tornam os autos com vista ao MPC para sua atuação como fiscal da ordem jurídica. É o relatório.

MÉRITO.

As justificativas apresentadas pela Prefeitura, em resposta à manifestação da douta ATJ, além de repisar argumentos antes lançados (TC-019009.989.23-7, evento 10.1, fls. 01), reportam as ações pendentes e realizadas pela concessionária ENEL.

Diante disso, ausente fatos novos ou provas que justifiquem a reanálise pela ATJ, desnecessário o retorno dos autos à ATJ para análise do acrescido.

O cerne das irregularidades está localizado na fase de planejamento, mais especificamente na elaboração de um Projeto Básico deficiente e carente de elementos técnicos essenciais.

Conforme apurado pela Assessoria Técnica especializada, não foram previstos, no Projeto Básico, levantamentos essenciais à correta caracterização da obra, tais como “*estudos geotécnicos, hidrológicos, geométricos, de drenagem, de contenção e estrutura, inclusive os*

estudos referentes a remanejamento de interferências e a desapropriações”, aspectos indispensáveis à completa compreensão dos riscos, custos e prazos envolvidos, conforme preconizava o art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993³.

Nesse sentido, a ausência desses elementos técnicos comprometeu gravemente a eficiência da execução do objeto licitado, uma vez que a obra envolvia não apenas serviços de pavimentação e drenagem de pistas já existentes, mas também a duplicação de uma nova via. A falta de estudos específicos relativos a tais atividades resulta em um vício de origem no planejamento, o que contraria os princípios da economicidade e da eficiência, fundamentais à administração pública.

Em função dessas deficiências, a execução da obra foi marcada por diversos atrasos, todos relacionados à falta de previsibilidade de serviços que deveriam ter sido contemplados no planejamento inicial.

A celebração de termos aditivos justificados pelo surgimento de novas demandas — que, na verdade, eram previsíveis desde a fase de planejamento — demonstra claramente o comprometimento do cronograma original, gerando impacto negativo nos custos e na entrega do projeto dentro dos prazos estipulados.

É importante frisar que, conforme destacado pela diligente Fiscalização e ratificado pela douta ATJ, o atraso foi causado por elementos que deveriam ter sido antecipadamente considerados e detalhados no Projeto Básico, como, por exemplo, os estudos de desapropriações e interferências no subsolo.

Nesse sentido, oportuno trazer à baila fragmentos extraídos da manifestação da douta ATJ, setor de Engenharia, que bem demonstram o quanto relatado (TC-006751.989.23-7, evento 97.1; TC-019009.989.23-7, evento 35.1):

“—Licitação/Contrato: [...]

Quanto ao solicitado pelo Conselheiro Relator, para verificação desta ATJ Engenharia no que tange a deficiência no planejamento da obra e ao desatendimento a OT nº 01/2006 do IBRAOP, temos a expor que analisamos o Edital e seus Anexos e constatamos que foram, conforme requisitos estabelecidos na OT em referência, apresentados nos autos, os levantamentos em planta, o cronograma físico-financeiro, a planilha orçamentária e o Memorial Descritivo, elementos caracterizadores do projeto básico.

³ Lei 8.666/1993, art. 6º, inc IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:[...]



Sendo assim, analisamos tais documentos, e verificamos que, pela obra não envolver somente serviços de simples execução, tais como fresagem profunda para recuperação de pavimento e execução de drenagem em pista existente, e, ainda, construção de uma nova pista para efetivação da duplicação das vias requeridas, **entendemos que deveriam constar nesses documentos, a título de projeto básico, todo o levantamento referente a estudos geotécnicos, hidrológicos, geométricos, de drenagem, de contenção e estrutura, inclusive os estudos referentes a remanejamento de interferências e a desapropriações; elementos estes que não foram, então, apresentados.**

Portanto, insurgimos que, **no que tange à essencialidade do projeto básico, não foram levados em consideração os elementos que caracterizavam o objeto**, quando da fase interna da licitação, o que demonstra que **houve deficiência no planejamento da obra e desatendimento a OT nº 01/2006 do IBRAOP**, o que compromete a matéria como um todo.”

– 1º TA: [...]

De nossa análise, insurgimos que as **justificativas para a celebração deste TA não se justificam, pois os serviços descritos como aqueles que atrasaram as obras não haviam sido previstos inicialmente, sendo que pela sua natureza, estes eram previsíveis na fase de planejamento do certame. Portanto, concluímos que, além do comprometimento do 1º TA, tal situação demonstrou a denotada falha de planejamento e descumprimento da OT IBRAOP nº 01/2006, em conformidade com o entendimento da Fiscalização.**” (destaques do MPC-SP)

A falha em abordar aspectos essenciais nos estudos preliminares revela a superficialidade do planejamento e evidencia uma gestão deficiente, em dissonância com o que estabelece o Decreto-Lei 200/1967⁴, que impõe o planejamento como princípio fundamental da administração pública.

Por oportuno, eis o resumo dos processos relacionados e as situações atuais:

Processo	Tipo	Posição Fiscalização	Parecer MPC	Situação atual
006751.989.23-7	Licitação e Contrato	Sem apontamentos (ev.36.7)	Diligência (ev.59.1) Irregularidade (este evento)	Em trâmite (MPC)
019009.989.23-7	1º Termo Aditivo	Com apontamentos (ev.10.2)	Irregularidade (este evento)	Em trâmite (MPC)
022894.989.23-5	2º Termo Aditivo	Com apontamentos (ev.20.4)	Diligência (ev.51.1)	Em trâmite (ATJ)
018776.989.24-6	3º Termo Aditivo	-	-	-
010942.989.23-7	Acompanhamento de Execução Contratual	1º Acompanhamento (20/06/2023): com apontamentos (ev.17.9)	Diligência (à Fiscalização) (ev.39.1)	Em trâmite (DF-07.3)
		2º Acompanhamento (18/01/2024): com apontamentos (ev.70.11)		

⁴ Decreto-Lei nº 200/67, art. 6º. As atividades da Administração Federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais:
I - Planejamento.



CONCLUSÃO.

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas, enquanto fiscal da ordem jurídica, retificando seu posicionamento anterior, filiando-se ao posicionamento da d. ATJ, opina pela **irregularidade** da matéria, com proposta de aplicação de **multa** aos responsáveis, nos termos do art. 104, inc. II, da Lei Complementar Estadual 709/1993⁵.

Sobre a multa, vale destacar as teses firmadas pelo Supremo Tribunal Federal no tema 642 de repercussão geral, após decisão na ADPF 1.011 em junho de 2024⁶. Ademais, considerando as disposições da Deliberação SEI 009059/2022-87⁷, registre-se não se tratar de multa-ressarcitória⁸. Deste modo, os valores decorrentes da multa a ser aplicada irão compor o Fundo Especial de Despesa vinculado à Unidade de Despesa - Tribunal de Contas, conforme Lei Estadual 11.077/2002⁹. Por consequência, destinando-se a fundo estadual, os recursos eventualmente cobrados pela via judicial deverão ser executados pela Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo.

É o parecer.

São Paulo, 14 de outubro de 2024.
RAFAEL NEUBERN DEMARCHI COSTA
Procurador do Ministério Público de Contas

/MPC-65

⁵ LCE 709/1993, art. 104. O Tribunal de Contas poderá aplicar multa de até 2.000 (duas mil) vezes o valor da Unidade Fiscal do Estado de São Paulo (UFESP) ou outro valor unitário que venha a substituí-la, aos responsáveis por:

II - ato praticado com infração à norma legal ou regulamentar;

⁶ Teses fixadas no tema 642 RG: "1. O Município prejudicado é o legitimado para a execução de crédito decorrente de multa aplicada por Tribunal de Contas estadual a agente público municipal, em razão de danos causados ao erário municipal. 2. Compete ao Estado-membro a execução de crédito decorrente de multas simples, aplicadas por Tribunais de Contas estaduais a agentes públicos municipais, em razão da inobservância das normas de Direito Financeiro ou, ainda, do descumprimento dos deveres de colaboração impostos, pela legislação, aos agentes públicos fiscalizados" (STF, Plenário, leading case RE 1.003.433, Rel. para o acórdão Min. Alexandre de Moraes, tese com a redação dada no julgamento da ADPF 1.011, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. Sessão Virtual de 21/06/2024 a 28/06/2024).

⁷ Publicada no Diário Oficial do Estado de 03/12/2022, p.10.

⁸ Fosse multa-ressarcitória – o que não é o caso dos autos, frise-se – o débito haveria de ser cobrado e recolhido pelo próprio ente que sofrera o prejuízo ao seu erário.

⁹ Lei Estadual 11.077/2002, art. 3º. Constituem receitas do Fundo:

II - arrecadação de multas, indenizações e restituições.

