



Número: **0019151-80.2021.8.17.2001**

Classe: **Ação Civil Pública**

Órgão julgador: **2ª Vara da Fazenda Pública da Capital**

Última distribuição : **19/03/2021**

Valor da causa: **R\$ 3.193.704,54**

Assuntos: **Dano ao Erário**

Nível de Sigilo: **0 (Público)**

Justiça gratuita? **SIM**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **NÃO**

Partes	Advogados
43º Promotor de Justiça de Defesa da Cidadania da Capital (AUTOR(A))	
NOVATEC CONSTRUCOES E EMPREENDIMENTOS LTDA (RÉU)	
MARIA LORENZZA PINHEIRO LEITE (RÉU)	
RAIMUNDO PATRIOTA DE ALMEIDA FILHO (RÉU)	
JOAO BOSCO DE ALMEIDA (RÉU)	
JOSE ALMIR CIRILO (RÉU)	
LUIZ CARLOS SILVA FERNANDES (RÉU)	

Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
77277534	19/03/2021 18:08	Petição Inicial	Petição Inicial (Outras)



Ministério Público do Estado de Pernambuco
43ª Promotoria de Justiça de Defesa da Cidadania da Capital
Defesa do Patrimônio Público

EXCELENTÍSSIMO SENHOR JUIZ DE DIREITO DA VARA DA FAZENDA PÚBLICA DA CAPITAL.

AÇÃO CIVIL DE RESSARCIMENTO DE DANOS POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

AUTOR: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE PERNAMBUCO

**RÉUS: JOÃO BOSCO DE ALMEIDA
JOSÉ ALMIR CIRILO
MARIA LORENZZA PINHEIRO LEITE
LUIZ CARLOS SILVA FERNANDES
RAIMUNDO PATRIOTA DE ALMEIDA FILHO
NOVATEC CONSTRUÇÕES E EMPREENDIMENTOS LTDA.**

REF.: INQUÉRITO CIVIL Nº. 0198.000.899/2020 (079/2018)

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE PERNAMBUCO**, por sua representante legal, adiante signatária, com atribuições na Promoção e Defesa do Patrimônio Público, com fundamento nos artigos 127 e 129, II, III e IX, e artigo 37, §§ 4º e 5º, todos da Constituição da República, artigos 1º, inciso VIII, 2º, 3º e 5º, inciso I, da Lei nº 7.347 de 24.07.85 (disciplina a Ação Civil Pública), no artigo 17 da Lei nº 8.429 de 02.06.92 (Lei de Improbidade Administrativa), e, por fim no artigo 176 do Código de Processo Civil, com endereço eletrônico 43pjdpp@mppe.mp.br vem propor a presente **AÇÃO DE RESSARCIMENTO DE DANOS POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA** em desfavor de

JOÃO BOSCO DE ALMEIDA, brasileiro, inscrito no CPF nº 059.132.414-87 e RG nº 138079 CREA/PE, filho de Severino Fernandes de Almeida e Natália Santana de Almeida, residente na Avenida Dezessete de Agosto, nº 2483, Apt. 2802, Casa Forte, Recife-PE, CEP: 52061-540, e-mail: Jb-almeida1950@uol.com.br;





Ministério Público do Estado de Pernambuco
43ª Promotoria de Justiça de Defesa da Cidadania da Capital
Defesa do Patrimônio Público

JOSÉ ALMIR CIRILO, brasileiro, inscrito no CPF nº 126.199.654-20 e RG nº 1081141 SSP/PE, filho de João Cirilo Filho e Maria José Cirilo, residente na Avenida Dezesete de Agosto, nº 1427, Apt. 302, Casa Forte, Recife-PE, CEP: 52061-540, e-mail: almir.cirilo@gmail.com;

MARIA LORENZZA PINHEIRO LEITE, brasileira, inscrita no CPF/MF sob o nº 215-014.084-53, filha de Maria de Lourdes Pinheiro Leite, residente à Rua Simões Mendes, nº 195, Apt. 401, Jaqueira, Recife/PE, CEP: 52050-115;

LUIZ CARLOS SILVA FERNANDES, brasileiro, Engenheiro Civil, RG nº 513.043 SSP/PE, CPF nº 015.785.024-20, nascido em 03/05/1943, filho de Celina Silva Fernandes e Sílvio Fernandes, residente na Rua Gomes Coutinho, nº 120, Apt. 1002-B, Tamarineira, Recife/PE, CEP: 52051-130, telefone: (81) 99609-1603; e-mail: lcarlos1943sf@gmail.com.;

RAIMUNDO PATRIOTA DE ALMEIDA FILHO, brasileiro, inscrito no CPF/MF sob o nº 032.154.084-06, filho de Maria Lucicleide Vieira de Almeida, residente à Avenida Boa Viagem, nº 236, Apt. 06, Bloco B, no bairro de Boa Viagem, Recife/PE, CEP: 51011-000;

NOVATEC CONSTRUÇÕES E EMPREENDIMENTOS LTDA, sociedade comercial por quotas de responsabilidade limitada, registrada no CNPJ sob o nº 00.338.885/0001-33, com endereço na Rua Jonathas de Vasconcelos, nº 457, Sala 01, no bairro de Boa Viagem, Recife/PE, CEP: 51021-140, representada por seu sócio administrador Ubiratan Silva Batista, inscrito no CPF/MF sob o nº 091.296.934-20;

pelos motivos de fato e de direito que passa a expor:

1. DOS FATOS

O Ministério Público do Estado de Pernambuco, por sua Promotoria de Justiça Especializada, instaurou o Inquérito Civil nº 079/2018-43ªPJDCC, para analisar, sob a ótica da improbidade administrativa, os fatos noticiados pelo Ministério Público Federal, em





Ministério Público do Estado de Pernambuco
43ª Promotoria de Justiça de Defesa da Cidadania da Capital
Defesa do Patrimônio Público

Declínio de Atribuição que encaminhou o Acórdão 3.061/2011 - TCU – Plenário, prolatado nos autos do Processo TCU nº 006.253/2012-1, consistente em auditoria realizada no Ministério da Integração Nacional e na Secretaria de Recursos Hídricos e Energéticos do Estado de Pernambuco, tendo por objetivo a fiscalização das obras de construção da Barragem Painelas II, no Município de Cupira/PE, custeada por recursos federais oriundos do Convênio 755449/2011, assinado entre o Estado de Pernambuco e o Ministério da Integração Nacional.

De início, cumpre registrar que, para execução do objeto, a Secretaria de Recursos Hídricos e Energéticos do Estado de Pernambuco (SRHE), realizou a Concorrência 2/2011-CEL/OSE/SRHE, do tipo menor preço global e empreitada por preço unitário. O objeto foi adjudicado à empresa Novatec Construções e Empreendimentos Ltda., pelo valor total de R\$ 38.866.627,16, resultando na celebração do Contrato 19/2011.

O referido contrato seria custeado por recursos estaduais, consignados no Plano de Trabalho Estadual PT 18.544.0611.3286.0838 (Desenvolvimento de ações de infraestrutura hídrica na área de atuação da SRHE), e por recursos federais, oriundos do Convênio 755449/2011, assinado entre o Estado de Pernambuco e o Ministério da Integração Nacional (MI), no valor total de R\$ 50.000.000,00, dos quais R\$ 38.460.000,00 corresponderiam à parcela da União e o restante, à contrapartida estadual. A avença contempla além da construção da barragem, o acompanhamento e a supervisão, o controle tecnológico e a elaboração do projeto executivo.

Em fevereiro de 2012 foi o contrato 19/2011 aditado pela primeira vez, tendo sido acrescido ao seu valor original a quantia de R\$ 2.246.932,78, o que corresponde a um aumento de 5,78%. O aditivo contratual incluiu novos serviços e/ou acréscimo de quantitativos nos itens: serviços preliminares, ensecadeira e desvio do rio, sondagem, ensaios, pesquisas de jazidas, serviços topográficos e detalhamento do projeto básico.

Iniciadas as obras da Barragem Painelas II, em setembro de 2011, durante sua execução foi realizada auditoria pela Corte de Contas da União (Processo 006.253/2012), no período de 05/03/2012 a 13/04/2012, com o fim de avaliar a correta aplicação dos recursos federais repassados por meio de convênio para custeio da obra, sendo identificadas as seguintes irregularidades:

1. Sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado em diversos itens de serviços da obra;





Ministério Público do Estado de Pernambuco
43ª Promotoria de Justiça de Defesa da Cidadania da Capital
Defesa do Patrimônio Público

2. Projeto básico deficiente, que ensejou diversas alterações no Projeto Executivo;
3. Fuga à licitação por meio de inclusão de objeto estranho ao licitado, uma vez que foi celebrado o 1º Termo Aditivo ao Contrato nº 19/2012, incluindo o serviço "Detalhamento do Projeto Básico", configurando, na verdade, elaboração do Projeto Executivo, e que não estava previsto no Edital ou no Contrato;
4. Fiscalização deficiente e omissa;
5. Restrição à competitividade da licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento;
6. Inadequação ou inexistência dos critérios de aceitabilidade de preços unitários;
7. Deficiência na apresentação das informações constantes da planilha orçamentária da concorrência 2/2011-CEL/OSE/SRHE, uma vez que o orçamento base não continha data base definida nem composição dos custos unitários dos serviços;
8. Obra licitada sem licença prévia.

No que se refere às irregularidades consistentes em deficiência do Projeto Básico, que ensejou diversas alterações no Projeto Executivo, fuga à licitação por meio de inclusão de objeto estranho ao licitado, uma vez que foi celebrado o 1º Termo Aditivo ao Contrato nº 19/2012, incluindo o serviço "Detalhamento do Projeto Básico", configurando, na verdade, elaboração do Projeto Executivo, e que não estava previsto no Edital ou no Contrato; restrição à competitividade da licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento; inadequação ou inexistência dos critérios de aceitabilidade de preços unitários; deficiência na apresentação das informações constantes da planilha orçamentária da concorrência 2/2011-CEL/OSE/SRHE, uma vez que o orçamento base não continha data base definida nem composição dos custos unitários dos serviços; além da obra ter sido licitada sem licença prévia, são irregularidades que violam os princípios norteadores da administração pública, porém não obstante importarem em risco de dano ao erário, este não chegou a se efetivar em decorrência das citadas irregularidades.

Portanto, ainda que importem em condutas que caracterizam a prática de atos de improbidade administrativa remontam ao ano de 2012 ou anteriores e, portanto, estão fulminadas pela prescrição.

Assim, dentre as irregularidades apontadas pelo TCU nos restringiremos a descrever aquelas em que se materializou dano efetivo ao erário estadual, o sobrepreço decorrente de preços





Ministério Público do Estado de Pernambuco
43ª Promotoria de Justiça de Defesa da Cidadania da Capital
Defesa do Patrimônio Público

excessivos frente ao mercado em diversos itens de serviços da obra e a fiscalização deficiente e omissa.

Eis o teor do Relatório de Fiscalização do TCU no que se refere ao sobrepreço apontado (IC 0198.000.899/2020_Parte3-10):

3.1 – Sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado.

3.1.1 – Tipificação do achado:

Classificação - grave com recomendação de paralisação (IG-P)

Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de IG-P da LDO - A presente irregularidade se enquadra no disposto pelo art. 91, inciso IV da Lei 12.465, de 12 de agosto de 2011 (LDO/2012), tendo em vista que o sobrepreço verificado no Contrato 19/2011 é materialmente relevante, traz risco de dano ao erário (11,52% do sobrepreço apontado já se consumou em superfaturamento), além de ferir princípios da Administração, tais como a economicidade e a eficiência, estabelecidos nos arts. 37 e 70 da Constituição Federal de 1988.

3.1.2 - Situação encontrada:

Ao analisar a planilha orçamentária da Concorrência 2/2011-CEU/OSE/SRHE e do Contrato 19/2011-SRHE dela proveniente, identificou-se sobrepreço nos valores de R\$ 10.463.218,38 e R\$ 7.543.919,16 (data-base 7/211), respectivamente. Essas quantias equivalem a percentuais de 39,36% (orçamento base) e 28,26% (contrato), em relação ao preço referencial da amostra de serviços analisados, ou de 33,14% (orçamento base) e 22,47% (contrato), em relação ao valor global do orçamento, descontando-se o sobrepreço identificado.

Para a análise de preços empreendida, foram selecionados os serviços de maior relevância financeira, identificados a partir da elaboração, para os orçamentos e propostas estudados, da curva ABC, a qual abrange na faixa "A" aqueles serviços responsáveis por 80% do valor do orçamento.

Em verdade, dada a constatação feita em campo da provável necessidade de aumento de quantitativos de serviços situados além da faixa "A" da curva ABC, expandiu-se a análise de preços também para eles, tornando mais abrangente o estudo efetuado. Em síntese, foram analisados 88,14% do orçamento base, 87,67% da planilha de preços originalmente contratada e 83,28% da planilha de preços atual, tendo em vista que o Contrato 19/2011 já sofreu alterações por meio do 1º termo aditivo. Registra-se que o referido ajuste, sem realizar supressões, acrescentou serviços novos e quantitativos de outros





Ministério Público do Estado de Pernambuco
43ª Promotoria de Justiça de Defesa da Cidadania da Capital
Defesa do Patrimônio Público

existentes, perfazendo um aumento total de 5,8% no valor original, o qual passou de R\$ 38.866.627,16 para R\$ 41.113.557,95.

Na exposição que ora se apresenta, todos os valores de sobrepreço relativos ao contrato serão referidos à sua versão após o 1º termo aditivo, por se constituir na situação mais atualizada e em curso. Em resumo, tem-se:

Orçamento	Percentual analisado (% do valor total)	Sobrepreço global identificado (% do valor total, descontado o valor do sobrepreço)
Base (licitação)	88,14%	33,14%
Contrato 19/2011 após 1º Termo Aditivo	83,28%	22,47%

Para melhor compreensão da análise empreendida, importa expor as premissas adotadas na formação dos preços referenciais, mais especificamente com relação as tabelas utilizadas para coletas dos custos unitários, data-base e BDI referenciais adotados.

Inicialmente, destaca-se que "foram majoritariamente utilizados para cotação dos custos unitários de referência as tabelas oficiais do Dnit, Sicro 2, e da Caixa Econômica Federal, Sinapi. Entre esses, foi preponderante ainda a utilização dos custos constantes do Sicro 2, tendo vista tratar-se aqui de uma obra de barragem, cujos serviços mais se identificam com aqueles realizados em obras de rodovias, especialmente no que concerne à terraplenagem.

Tal metodologia encontra respaldo no art. 125 da Lei 12.465, de 12 de agosto de 2011 (LDO 2012), o qual estabelece que o custo global das obras e serviços de engenharia contratados e executados com recursos federais não deverá ultrapassar o valor global obtido a partir dos correspondentes serviços do Sinapi e, conforme o caso, do Sicro. Nesse sentido, tais referenciais de preços são de utilização legalmente determinada à Administração Pública, constituindo-se ainda como presunções dos preços de mercado, usadas nos processos de fiscalização de obras desta Corte de Contas.

Quanto a isso cabe citar trecho do voto condutor do Acórdão 3.061/2011 - TCU – Plenário:

"Na impossibilidade legal de se conhecer todas as filigranas que envolvem certo fato a ser apreciado, o julgador toma algumas presunções como verdadeiras. Essas presunções legais permitem o delineamento material mínimo da coisa em litígio para sua posterior subsunção às normas jurídicas aplicáveis."





Ministério Público do Estado de Pernambuco
43ª Promotoria de Justiça de Defesa da Cidadania da Capital
Defesa do Patrimônio Público

"Nos processos de fiscalização de obras desta Corte, como presunção, adotam-se os referenciais oficiais da Administração como balizador de preços; estes seriam os preços de mercado. Ilações em contrário têm o ônus probandi de quem as apresenta."

Destaca-se que como será adiante demonstrado, a coleta de custos unitários de referência não se constitui na pura e simples seleção nas tabelas oficiais de composição equivalentes às do contrato...essenciais à consecução dos serviços, segundo a realidade encontrada em campo.

Para os serviços em que não foi possível encontrar composições equivalentes nas tabelas de referência oficiais citadas buscaram-se composições de outros órgãos da Administração Pública especializados em obras como a que aqui se aprecia, a exemplo do Departamento Nacional de Obras Contradas Secas (Dnocs), utilizando-se os custos de materiais, insumos e mão de obra do Sicro e Sinapi. Apenas para o serviço de "Perfuração de rotopercussão" utilizaram-se a composição e os custos unitários do DNOCS, atualizados a partir de 2009 pelo INCC.

Destaca-se ainda que, para a seleção dos custos unitários de referência, foi adotada a data-base da proposta vencedora, a saber, julho/2011. Ademais, pela impossibilidade de se identificar uma única data-base para o orçamento base (vide item 3.8 - orçamento base deficiente), a data-base de julho/2011 foi também utilizada para análise dos preços desse orçamento, configurando-se em uma metodologia conservadora para o órgão auditado.

Nesse sentido, para coleta dos custos unitários de referência, foram utilizadas as tabelas do Sicro 2, para a localidade de Pernambuco, e as tabelas do Sinapi, para a localidade de Recife, com abrangência nacional e vínculo caixa referencial, ambas com data-base de julho/2011.

Para composição dos preços referenciais (Preço = Custo unitário + BDI), a taxa de benefícios e despesas indiretas (BDI) referencial adotada foi a mesma taxa constante do orçamento que embasou a Concorrência 2/2011-SRHE/PE e da proposta vencedora, com o valor de 22,5%. Tal percentual de BDI encontra-se dentro dos limites recomendados para obras hídricas pelos Acórdãos 2.369/2011- TCU-Plenário e 2.409/2011-TCU-Plenário.

Nas tabelas apresentadas ao final deste achado identificam-se os itens do orçamento contratado que compuseram a amostra analisada (Tabela 1), as composições referenciais adotadas (Tabela 2) e o cálculo do sobrepreço (Tabela 3) para o Contrato 19/2011 aditivado. As tabelas 4 e 5 trazem a análise de preços





Ministério Público do Estado de Pernambuco
43ª Promotoria de Justiça de Defesa da Cidadania da Capital
Defesa do Patrimônio Público

empreendida para o orçamento base e contrato original. Ademais, foram juntadas como peça deste processo as composições analíticas detalhadas dos preços referenciais. A seguir, descrevem-se as considerações feitas pela equipe de auditoria com relação às composições referenciais adotadas, em complementação às informações apresentadas na Tabela 2.

1. Preparo, transporte, descarga, lançamento, espalhamento e compactação de concreto compactado a rolo com consumo médio de cimento de 80kg/m³, inclusive fornecimento de materiais e insumos c/ transporte, com resistência mínima (fck=8Mpa), para produção de 100m³/h

Este serviço responde por 53,14% do valor contratado e constou como primeiro da curva ABC para todos os casos analisados (orçamento base, contrato original e contrato aditivado), mostrando-se assim de grande relevância nesta análise.

Para a formação de seu custo de referência, foi utilizada a composição do Dnocs de código 3.62, com custos de insumos e materiais retirados do Sicro 2. Essa metodologia foi adotada, tendo em vista ser a composição do supracitado órgão a que melhor agrega todos os meios necessários à consecução desse serviço, quando comparada à das outras tabelas referenciais. Mais especificamente, não existe composição de referência do serviço, nos sistemas Sicro e Sinapi, voltadas à execução de barragens.

Ainda assim foi necessário acrescentar à supracitada composição diversos equipamentos para execução das etapas referentes a lançamento, espalhamento e compactação do concreto, não previstas na composição do Dnocs a qual abrange apenas a etapa de usinagem.

Ressalta-se também que, como em todos os serviços que preveem a utilização dos insumos areia e brita, seus custos foram cotados segundo a realidade observada em obra qual seja, a exploração de jazida e a produção em central de britagem, respectivamente. Sendo assim, esses custos foram retirados do Sicro 2, por meio das composições 1 A 01 170 01 - Areia extraída com escavadeira hidráulica e 1 A 01 200 01 - brita produzida em central de britagem de 80m³/h.

Foram acrescentados ainda à composição referencial os custos de transporte da areia, brita e do CCR em caminhão basculante segundo os custos apresentados pelo Sicro 2 para transporte em rodovia não pavimentada.

As DMTS utilizadas para tanto foram todas verificadas em campo pela equipe de auditoria. Para a brita, a DMT constatada em





Ministério Público do Estado de Pernambuco
43ª Promotoria de Justiça de Defesa da Cidadania da Capital
Defesa do Patrimônio Público

campo foi de 400 m. Para areia, evidenciou-se que estão ainda em fase de pesquisa as jazidas existentes para exploração de grande parte do volume necessário. De fato, já foram esgotadas as jazidas mais próximas, das quais foi possível retirar 31,25% do volume total. Para a quantidade restante está sendo estudada a possibilidade de utilização de jazida com DMT de 20 km.

Diante desse contexto e considerando que 12,5% do volume total previsto foi oriundo de jazida com DMT de 4,5 km, 18,75% de jazida com DMT de 13 km e 68,35% poderá ser originado de jazida localizada 20km de distância procedeu-se à média ponderada dos volumes pelas distâncias citadas, composições do órgão contratado tem previstos DMTs inferiores.

Ressalta-se que o custo do transporte de cimento a granel não foi considerado, tendo em vista que o custo constante do Sicro 2 para o valor do cimento já prevê esse valor, conforme o disposto no Manual de Serviços de Terraplenagem e Pavimentação, Volume 4, pág. 23.

Assim, após acréscimo do BDI obteve-se um preço referencial para esse serviço de R\$ 102,07, tendo sido constatados os seguintes valores de sobrepreço.

Orçamento-base: 40,75% em relação ao preço total orçado ou R\$ 6.908.348,54;

Contrato: 28,86% em relação ao preço total contratado ou R\$ 4.893.482,76.

2. Preparo, carga, transporte, lançamento e espalhamento da argamassa de solo com consumo mínimo de cimento de 350kg/m³

Este serviço responde por 8,28% do valor contratado e para cotação de seu custo referencial foram utilizadas as composições 1 A 01 656 00 — "Usinagem p/ conc. de cim. portland c/ forma desliz." e 1 A 01 604 01 - "Argamassa cimento-areia 1:4", todas do Sicro 2. Mais especificamente, foram utilizados os materiais e mão de obra previstos na primeira composição com os insumos e coeficiente de consumo de areia da segunda.

Essa metodologia encontra-se de acordo com o método executivo da argamassa, a qual será produzida em usina e não em betoneira, como prevê a composição 1 A 01 604 01 do Sicro 2. Vale ressaltar que essa é também a metodologia utilizada pela empresa contratada na formação de seu preço, na medida em que utiliza os mesmos insumos e materiais das composições relativas à usinagem de concreto (vide composições de preços da contratada).





Ministério Público do Estado de Pernambuco
43ª Promotoria de Justiça de Defesa da Cidadania da Capital
Defesa do Patrimônio Público

Foram ainda acrescentados os transportes de areia e argamassa conforme as DMTs verificadas em campo, a saber, 16,75km e 2kmn, respectivamente.

A partir dessas observações e após a aplicação do BDI, obteve-se o preço referencial de R\$ 200,34, tendo sido constatados os seguintes valores de sobrepreço:

Orçamento base: 59,32% ou R\$ 1.409.727,39;

Contrato: 43,30º ou R\$ 1.028.976,45.

3. Concreto simples fck=15Mpa, dosado conforme condição "A" da NBR 12655, com consumo mínimo de cimento de 300kg/m³, para lançamento convencional, para uso na face de montante

Para cotação do custo referencial desse serviço responsável por 5,26% do valor do contrato foi utilizada a composição 1 A 01 656 00 - "Usinagem p/ conc.. de cim. portland c/ forma desliz" do Sicro 2, a qual se mostrou adequada para o caso, com as adaptações decorrentes do consumo de cimento, além dos acréscimos previstos de transporte de insumos, segundo os consumos por unidade de serviço e distâncias de transporte.

Quanto a isso, destaca-se que as DMTS verificados em campo para o transporte da brita, da areia e do concreto foram de 0,4km, 16,75km e 2Km, respectivamente.

O preço referencial obtido para esse serviço após a aplicação do BDI foi de R\$ 192,06, tendo sido constatados os seguintes valores de sobrepreço:

Orçamento base: 45,70% ou R\$ 679.654,21

Contrato: 45,53% ou R\$ 677.021,69

4. Perfuração de roto-percussão D=3" (diversos usos)

Para esse serviço, responsável por 4,27% do valor contratado, não foi possível encontrar composição equivalente nas tabelas de preços referenciais. Ademais, dada a ausência de materiais e insumos necessários à consecução desse serviço nessas mesmas tabelas, mostrou-se inviável a utilização de outras composições com custos do Sicro e/ou Sinapi.

Por esse motivo, foi utilizada a composição do Dnocs de código 5.030 - "Sondagem Rotativa em rocha de natureza equivalente ao gnaisse e granito, diâmetro NX". O custo selecionado, de valor igual a R\$ 429,16 na data-base de janeiro/2009, foi reajustado com o índice previsto contratualmente (INCC) para data base da avença, julho/2011.





Ministério Público do Estado de Pernambuco
43ª Promotoria de Justiça de Defesa da Cidadania da Capital
Defesa do Patrimônio Público

Após aplicação do BDI o preço obtido a partir dessa metodologia alcançou o valor de R\$ 618,44 especificado a seguir:

Orçamento base: -2.20% ou R\$ 43.851,66

Contrato 42,02% ou R\$ -239.677.42.

5. Forma de compensado resinado, e=12mm (diversos usos)

Esse serviço responde por 3,56% do valor contratual. Para cotação de seu custo referencial, foi utilizada como referência, de forma conservadora, a composição Sinapi 74075/1, a qual considera um reaproveitamento da forma de duas vezes, compatível com o declarado pela empresa executora quando da visita à obra. Nesse ponto, cumpre registrar que foi admitido, excepcionalmente, para fins da composição do preço de referência, o baixo índice de reaproveitamento das formas informado, tendo em vista a falta de parâmetros técnicos para definir o número adequado de reaproveitamento, considerando a presente obra. Dessa forma, adotou-se a composição do referido item extraída da tabela do Sinapi, a qual corresponde a um serviço corriqueiro em obras de edificações e infraestrutura urbana. Ademais, por estar a composição de referência adequada para o caso, não foi realizada qualquer adaptação.

Após aplicação do BDI o preço de referência alcançou R\$ 85,31, a partir do qual se constatou subpreço conforme especificado a seguir.

Orçamento base: - 1,75% ou R\$ -29.901,30

Contrato: - 14,50% ou R\$ - 148.160,04.

6. Enrocamento de revestimento do reaterro, inclusive camada de transição

Para esse serviço, utilizou como referência a composição 2 S 05 300 02 - "Enrocamento de pedra jogada" do Sicro 2, a qual se mostrou adequada para tanto, sem necessidade de adaptações, tendo em vista a simplicidade do serviço a ser executado, conforme declarado pela empresa contratada quando da visita à obra.

Foi considerada uma DMT de 0,4Km para o transporte do rachão em virtude da informação obtida em barragem, de grande proximidade do local de execução do enrocamento.

O preço referencial obtido a partir dessa composição foi de R\$ 48,72, a partir do qual se constatou a presença de sobrepreço no orçamento base de R\$ 946.289,86 179,22%; e no contrato de RS 798.615,38 (151,25%).





7. Concreto simples fck= 20 Mpa, dosado conforme a condição "A" da NBR 12655, com consumo mínimo de cimento de 350kg/m³, para lançamento convencional, para uso na ponta dos degraus e na ogiva do vertedor

Para esse serviço, responsável, por 2,20% do valor contratual, o custo unitário referencial foi obtido por meio da mesma composição do Sicro 2 utilizada para análise do serviço referente a concreto simples de fck=15Mpa (item 3 desta listagem), & saber, 1 A 01 656 00 - "Usinagem p/ conc. de cim. portland c/ forma desliz".

Para ajustá-la ao tipo de concreto do serviço em questão, foram modificados os consumos de areia, cimento e brita, ajustando-os ao traço requerido.

Por fim, foram feitos os acréscimos de transportes e BDI, obtendo-se assim o preço referencial de R\$ 219.32, a partir do qual se constataram os seguintes valores de sobrepreço:

Orçamento base: 36,44% ou R\$ 241.703,78;

Contrato: 36,42% ou R\$ 241.582,79.

8. Aterro compactado dos abraços nas ombreiras, incluindo espalhamento. Umedecimento.

Esse serviço é responsável por 1,18% do valor contratual e para cotação de seu custo unitário de execução foi utilizada a composição 2 S 01 511 00 — "Compactação de aterros a 100% proctor normal", do Sicro 2, a qual se mostrou adequada para o caso, sem a necessidade de adaptações tendo em vista que as especificações técnicas para execução do serviço estão contempladas no referencial adotado.

Orçamento base: 180,95% ou R\$ 312.478,51

Contrato: 180,24% ou R\$ 311.507,97.

9. Escavação, carga e transporte de material de 2ª categoria 200<DMT<=400M, medido no corte (utilizando-se escavadeira, basculante e caminhão).

Esse serviço responde atualmente por 1,02% do valor contratual e a cotação de seu custo unitário referencial foi realizada por meio da composição 2 S 01 101 23 — "Esc. carga transp. mat 2a cat DMT 200 a 400m c/e", do Siero 2, a qual se mostrou adequada para o caso, sem a necessidade de qualquer adaptação.

Após aplicação do BDI, o preço referencial obtido alcançou R\$ 7,42, a partir do qual se identificou subpreço no orçamento base e contrato, conforme a seguir especificado:





Ministério Público do Estado de Pernambuco
43ª Promotoria de Justiça de Defesa da Cidadania da Capital
Defesa do Patrimônio Público

Orçamento base: -8,53% ou R\$ - 41.289,00

Contrato: -9,88% ou R\$ - 46.046,20.

10. Escavação, carga e transporte de material de 3ª categoria 200<DMT<=400M, utilizando-se caminhão basculante.

Esse serviço responde atualmente por 1,14% do valor contratual e a cotação de seu custo unitário referencial foi realizada por meio da composição 2 S 01 102 03 - "Esc. carga transp. mat 3a cat DMT 200 a 400m", do Sicro 2, a qual se mostrou adequada para o caso, sem a necessidade de qualquer adaptação.

Após aplicação do BDI, o preço referencial obtido foi de R\$ 24,06, a partir do qual se identificaram os seguintes valores de sobrepreço:

Orçamento base: 37,58% ou R\$ 80.058,06

Contrato: 36,87% ou R\$ 126.615,78.

Conforme o exposto até aqui, dos dez serviços analisados no contrato aditivado, três apresentaram subpreço total de R\$ 533.883,66 e sete apresentaram sobrepreço total de R\$ 8.077.802,81, os quais após as devidas compensações, perfizeram saldo de sobrepreço global de R\$ 7.543.919,16. (grifamos) Para as demais planilhas analisadas, tem-se:

Sobrepreço global no orçamento base: R\$ 10.463.218,38;

Sobrepreço global no contrato original: R\$ 7.498. 107,37.

Impende acrescentar ainda que parte do potencial dano aqui demonstrado já se materializou, tendo em vista que 11,52% do sobrepreço apontado já foi consumado, constituindo-se em superfaturamento.

A análise da 5ª medição acumulada, última realizada até a finalização desta auditoria, revelou que foram medidos e pagos insumos e serviços que foram objeto desta análise e cujos preços apresentaram-se excessivos frente ao mercado.

Mais especificamente, verificou-se a medição e o pagamento de dois insumos e dois serviços de elevada relevância financeira no contrato e para os quais foi detectado sobrepreço, a saber.

"fornecimento de brita produzida", "fornecimento de areia lavada", "Escavação, carga e transporte de material de 2ª





Ministério Público do Estado de Pernambuco
43ª Promotoria de Justiça de Defesa da Cidadania da Capital
Defesa do Patrimônio Público

categoria" e "Escavação, carga e transporte de material de 3ª categoria".

No que concerne aos insumos medidos, convém esclarecer conforme descrito no item 3.4 deste relatório (Fiscalização ou Supervisão deficiente ou omissa) e no item 4 do documento "Justificativas do Primeiro Replaniamento", que o 1º Termo Aditivo ao Contrato 19/2011 desmembrou da composição de alguns serviços o fornecimento dos insumos brita e areia a fim de possibilitar o pagamento deles, tendo em vista o descompasso, ocasionado pelos atrasos na execução da obra, entre a produção dos insumos realizada pela empresa e a execução dos serviços que os utilizariam.

Nesse sentido apesar de não constar da análise aqui realizada estudo específico acerca de custos de fornecimento de brita e areia, esses insumos foram cotados quando da elaboração da composição de referência de diversos serviços, como o "preparo, transporte, lançamento, espalhamento e compactação de CCR". Nesses casos, como já mencionado, o custo de referência da areia e da brita foram obtidos a partir dos serviços auxiliares "areia extraída" e "brita produzida" do Sicro 2, mas especificamente, as composições 1 A 01 170 01 - Areia extraída com escavadeira hidráulica e 1 A 01 200 01 – brita produzida em central de britagem de 80 m³/h.

Assim, foi constatado haver elevado sobrepreço no valor cobrado por esses insumos, os quais contribuíram, em grande parte, para o sobrepreço total dos serviços em que se inseriam. A posterior verificação do adiantamento de sua produção e pagamento suscita diversos questionamentos acerca da adequabilidade dessa medida (vide item 34 desse relatório) por se constituir, certamente, em grande e indevida vantagem para a empresa construtora, além de ter provocado dano ao erário. (grifamos)

Para a quantificação desse dano, foi utilizado o método da limitação do preço global, conforme estabelecido pelo art. 127, §6º, inciso I da LDO/2011, o qual parte da premissa que o preço final de uma obra não pode ser injustificadamente superior ao paradigma, considerando-se somente os valores globais do contrato. Nesse sentido, esse método leva em consideração a compensação entre os serviços com sobrepreço e aqueles que se encontram com preços inferiores aos valores de referência.

Com base nessa metodologia, apurou-se um dano já materializado de R\$ 869.000,03, até a 5ª medição, referente ao





Ministério Público do Estado de Pernambuco
43ª Promotoria de Justiça de Defesa da Cidadania da Capital
Defesa do Patrimônio Público

serviço de escavação de 3ª categoria e ao fornecimento de brita e areia. A tabela 6 demonstra os quantitativos medidos para os serviços e insumos analisados, bem como os preços de referência e aqueles contratados. Para a brita e a areia, por terem sido medidos e pagos os serviços de fornecimento e transporte em um único item, conforme especificado no item 4 do documento "Justificativas do Primeiro Replanilhamento" foi excluído de seu valor total o montante referente ao transporte, analisando-se, para fins do cálculo de superfaturamento, apenas o valor relativo ao fornecimento, no qual se concentra o superfaturamento.

Ante o exposto, resta configurada a irregularidade de sobrepreço e superfaturamento em virtude de preços excessivos frente ao mercado, a qual constitui afronta aos princípios da economicidade e da eficiência, estabelecidos nos arts. 37 e 70 da Constituição Federal de 1988, além de ferir as disposições do art. 127 da Lei 12.309, de 9 de agosto de 2010 (LDO/2011), vigente a época da realização do certame.

(...)

3.4 - Fiscalização ou supervisão deficiente ou omissa.

3.4.1 – Tipificação do achado:

Classificação - grave com recomendação de continuidade (IG-C)

Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de IG-P da LDO - A irregularidade não se enquadra no inciso IV do § 1º do art. 91 da Lei 12.465 (LDO/2012) por não ser materialmente relevante em relação ao valor total contratado.

3.4.2 - Situação encontrada:

Constatou-se a deficiente fiscalização da obra, materializada pela permissão a prática dos seguintes atos de gestão antieconômicos, os quais acarretaram dano ao Erário:

a) continuidade da produção/extração de agregados, com a ciência de que havia atraso de cronograma e os insumos não seriam imediatamente utilizados na execução de serviços, o que gerou despesas adicionais de estocagem;

b) continuidade da escavação do canal de desvio do rio sem a concomitante execução das ensecadeiras, que receberiam o material da escavação, o que gerou despesas adicionais com transporte até o novo bota-fora espalhamento e compactação, além de ter ensejado a necessidade de novas escavações e transporte, quando de fato foram executadas as ensecadeiras.

Tais fatos deram ensejo à celebração do Primeiro Termo Aditivo ao Contrato 19/201 1, o qual incluiu despesas adicionais à obra,





Ministério Público do Estado de Pernambuco
43ª Promotoria de Justiça de Defesa da Cidadania da Capital
Defesa do Patrimônio Público

as quais não teriam ocorrido, caso a Administração tivesse agido de forma a preservar o Erário.

De início, é importante destacar mais uma vez a grande deficiência do projeto básico utilizado para balizar a Concorrência 2/2011- CEL/OSE/SRHE. A inconsistência de seus levantamentos e a fragilidade de suas premissas culminaram em uma série de revisões, que, por conseguinte, acarretaram atraso de cronograma e aumento de custo. Exemplo claro dessa situação é a nova caracterização geológica do sítio do barramento, evidenciada pelo avançar das escavações do canal de desvio e pelas novas sondagens. Esse fato ensejou imprescindível deslocamento do eixo da barragem (ilegível)

Entende-se que o caso em apreço não pode ser considerado fortuito ou de força maior, em virtude de ser possível e mesmo recomendável a complementação e atualização de um projeto antigo antes da licitação da obra. Dada a situação, a Administração foi inserida em um contexto que a obrigava à tomada de decisões para a consecução do objeto. O que se espera do gestor é trilhar o caminho que represente uma maior quantidade de benefícios ao Erário, em homenagem aos princípios da economicidade, impessoalidade, eficiência e moralidade.

Dentre as medidas adotadas pela Administração para se adequar aos novos fatos, destaca-se a realização do primeiro Termo Aditivo ao Contrato 19/2011. O aditivo decorre da inclusão de novos serviços e/ou acréscimo de quantitativos nos itens: serviços preliminares, ensecadeira e desvio do rio, sondagem, ensaios, pesquisas de jazidas, serviços topográficos e detalhamento do projeto básico.

Para o caso concreto em análise, a equipe de auditoria percebeu a ocorrência de dois atos de gestão antieconômicos, para os quais se esperava conduta diversa do gestor frente ao atraso no cronograma: a continuidade da produção/extração de agregados, mesmo não havendo frentes de serviços para a sua utilização e a escavação do canal de desvio sem execução da ensecadeira. Esses atos representaram aumento de custo a ser transmitido ao Erário, conforme será demonstrado a seguir.

1. CONTINUIDADE NA PRODUÇÃO/EXTRAÇÃO DE AGREGADOS

(...)

No entanto, de forma preliminar, não se consegue precisar quanto desses serviços foram incluídos no aditivo em virtude exclusivamente do excesso de estoques de agregados e quanto o foram em virtude de levantamentos deficientes de serviços que de qualquer forma deveriam ser executados. Ainda que não seja





Ministério Público do Estado de Pernambuco
43ª Promotoria de Justiça de Defesa da Cidadania da Capital
Defesa do Patrimônio Público

possível a exata quantificação pode-se afirmar que parte do acréscimo de despesas promovido pelo Primeiro Termo Aditivo se deu em razão da opção indevida da Administração de produzir agregados, sem que houvesse frente de serviços para a sua utilização, fato que gerou a preparação do pátio de agregados para comportar uma quantidade bastante maior que a prevista.

(...)

2. ESCAVAÇÃO DO CANAL DE DESVIO SEM EXECUÇÃO DA ENSECADDEIRA

A concepção adotada pelo Projeto Básico da Barragem Painelas II determinava a execução das ensecadeiras simultaneamente ao canal de desvio, o que foi refletido nas planilhas de quantitativos utilizadas para a licitação e para o contrato. Dessa forma, o material retirado da escavação do canal seria utilizado para a execução das ensecadeiras, sem necessidade de execução de bota-fora. No entanto, a já tratada alteração no eixo do barramento, decorrente de dificuldades geológicas, determinou o adiamento dos serviços referentes à execução das ensecadeiras.

Assim ao invés de simplesmente paralisar a execução dos serviços, a Administração optou por buscar uma nova área para a execução do bota-fora dos materiais de escavação do canal de desvio, que até então seriam utilizados para a execução das ensecadeiras. Essa decisão gerou o transporte adicional de bota-fora, seu espalhamento e compactação, além de novas escavações para execução das ensecadeiras (...) como a inclusão de novos serviços.

O item 2.1 do replanejamento, "Escavação, carga e transporte de material de 1ª categoria" foi aditado pela necessidade de execução de nova escavação para obtenção do material a ser utilizado na execução das ensecadeiras. Conforme o documento "Justificativas do Primeiro Replanejamento", foi adicionado o volume das ensecadeiras, a saber, 23.457,50m³, tendo em vista que o item 2.7 que contempla a execução das ensecadeiras excluía o fornecimento de materiais para sua execução. Partindo-se do preço unitário contratado de R\$ 4,09/m³, quantifica-se o custo advindo dessa decisão, que é de **R\$ 95.941,18**.

Em relação aos materiais escavados, que seriam utilizados para a execução das ensecadeiras, houve a necessidade de busca de novo local para execução de bota-fora. Verificou-se a impossibilidade de descarte dos materiais provenientes das escavações do canal no próprio sítio da barragem, o que levou a escolha de uma nova área junto às usinas de concreto, que dista 2,10km do local da escavação. Com os devidos acréscimos referentes ao empolamento, foram aditados os itens 2.2, 2.4 e 2.6 da planilha orçamentária, o que corresponde respectivamente





Ministério Público do Estado de Pernambuco
43ª Promotoria de Justiça de Defesa da Cidadania da Capital
Defesa do Patrimônio Público

aos transportes de 1ª, 2ª e 3ª categorias. O acréscimo de transporte de material de bota-fora implicou em um aumento de custo de **R\$ 31.885,08**.

Ainda em relação ao bota-fora não previsto para a escavação do canal de desvio do rio, foram acrescentados no primeiro replanilhamento itens referentes a seu espalhamento e compactação. O item 2.8, "Espalhamento de material para simples regularização do terreno" corresponde a um custo adicional de **R\$ 72.154,31**. Já o item 2.9, "Compactação de material de bota-fora". representa um acréscimo de **R\$ 10.386,20**.

Novamente, reafirma-se que desde o início dos serviços já era de conhecimento da Administração as deficiências do projeto básico utilizado para licitar e contratar as obras de execução da Barragem Painelas II. Também era de conhecimento da fiscalização da obra que o eixo da barragem seria deslocado e que não seria possível utilizar as ensecadeiras como local de bota-fora para a escavação do canal de desvio. Ainda assim, a Administração adotou a linha de continuar a escavação do canal de desvio, independentemente do custo adicional demonstrado, em detrimento da opção de aguardar as definições dos estudos que estavam em andamento.

Da mesma maneira ocorrida na produção de agregados, aqui também se esperava da fiscalização conduta diversa da adotada. No presente caso, resta configurada a deficiente fiscalização da obra, materializada pela não expedição de ordem de paralisação do empreendimento, e a permissão para a realização de serviços de escavação, conquanto ainda estivessem sendo empreendidos estudos técnicos relevantes para o detalhamento do projeto e a execução dos serviços.

No que se refere a quantificação do débito relativo à execução do canal de desvio sem execução da ensecadeira, pode-se realizar análise com base na 5ª medição apresentada. Por esse documento constata-se que os itens 2.1, 2.2, 2.4 e 2.6 foram medidos e pagos em sua totalidade, não restando saldo para medições futuras. Assim, o ato de gestão antieconômica se consumou como dano ao Erário alcançando o valor total dos itens apreciados, ou seja, **R\$ 210.366,77**.

Por fim, ante todo o exposto nas alíneas "a" e "b", constata-se que a previsão de realização e o consequente pagamento desses serviços constituíram, respectivamente, ato de gestão antieconômico e dano ao erário decorrente de ato de gestão antieconômico, os quais tiveram como causa a deficiente fiscalização da obra, em detrimento do art. 67 da Lei 8666/1993."





Ministério Público do Estado de Pernambuco
43ª Promotoria de Justiça de Defesa da Cidadania da Capital
Defesa do Patrimônio Público

Conforme visto acima, o Tribunal de Contas da União aponta na execução da obra da Barragem Panelas II sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado em diversos itens de serviços da obra com o valor potencial de prejuízo no montante de R\$ 7.543.919,16 e um dano efetivo de R\$ 869.000,03, constatado até a 5ª medição. Após apuração realizada pela Gerência Ministerial de Arquitetura e Engenharia da Coordenadoria Ministerial de Apoio Técnico e Infraestrutura - CMATI até a 11ª medição, chegou-se ao valor efetivo do dano no monte de R\$ 1.826.224,87, a ser devidamente atualizado.

De acordo com o Relatório de Auditoria do TCU a causa do sobrepreço identificado na execução da obra da Barragem Panelas II foi a aprovação pela administração pública do orçamento base do Convênio 755449/2011-MI e da Concorrência 2/2011-CEL/OSE/SRHE, com elevado sobrepreço, contratando, conseqüentemente, serviços para a execução da citada barragem acima dos valores de mercado, os quais se materializaram em sobrepreço e superfaturamento.

É o que se extrai da conclusão da equipe de auditoria:

"Diante de todo o exposto, resta caracterizada a irregularidade de sobrepreço e superfaturamento no Contrato 19/2011, contrariando o disposto na lei de diretrizes orçamentárias vigente e diversos princípios da Administração Pública.

Importa ainda chamar atenção para a simplicidade da análise ora efetivada, a qual, perfazendo quase a totalidade dos valores contratados, contemplou apenas dez serviços, todos comuns neste tipo de obra e sem grande complexidade na formação de suas composições. Tal fato reforça a ideia de que seria de pequena magnitude o esforço necessário dos gestores responsáveis neste caso para cumprirem com seu dever de zelar pela boa e regular aplicação dos recursos públicos.

Assim, nem mesmo a urgência necessária para execução das obras, muitas vezes alegada em casos como esse, seria justificativa cabível para o erro verificado na orçamentação do empreendimento.

Nesse ponto, importa levantar considerações acerca dos atos que deram causa a irregularidade aqui descrita, de modo a esclarecer aspectos atinentes à responsabilização.

Tendo em vista que a obra objeto desta fiscalização está sendo executada em grande parte com recursos federais, transferidos por meio de convênio firmado entre a "União e o Governo de





Ministério Público do Estado de Pernambuco
43ª Promotoria de Justiça de Defesa da Cidadania da Capital
Defesa do Patrimônio Público

Pernambuco, existem dois atores bem definidos cujos atos impactam em grande medida na adequabilidade da aplicação dos recursos, a saber, o concedente e o conveniente.

No caso em tela, o órgão concedente, responsável pela transferência dos recursos federais, é o Ministério da Integração Nacional. O órgão conveniente, recebedor dos recursos e responsável pela sua aplicação e gerenciamento é a Secretaria de Recursos Hídricos e Energéticos de Pernambuco.

Nesse sentido, é essencial que se proceda a análise dos atos praticados pelas duas partes supracitadas a fim de identificar as causas da irregularidade e definir, corretamente, os responsáveis.

Em relação ao Concedente anotou que *"a aprovação de orçamento com preços excessivos frente ao mercado pelo Ministério da Integração deu causa a irregularidade de sobrepreço e superfaturamento, na medida em que, ao permitir a transferência de recursos federais nesse contexto, trouxe risco de dano ao erário e feriu dispositivos legais vigentes."*

Entendeu que foi deficiente a análise do preço das obras, realizada pelo Ministério da Integração Nacional, quando da liberação de recursos no âmbito do Termo de Compromisso 755449/2011, em contrário ao disposto na Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 507, de 24 de novembro de 2011, vigente à época da conduta, pois, em que pese as constatações descritas no relatório, o Ministério da Integração Nacional aprovou em 29/11/2011, sem ressalvas, tanto o projeto básico quanto o orçamento, permitindo a liberação de recursos federais para o custeio da obra e, conseqüentemente, a consumação de danos.

Quanto à atuação do órgão conveniente a Secretaria de Recursos Hídricos e Energéticos de Pernambuco, assentou:

Diante do exposto no art. 127 da Lei 12.309/2010 (LDO/2011), vigente à época da realização da licitação, constitui dever daqueles que gerenciam e utilizam bens e "valores públicos, a observação do supracitado artigo, na hipótese de a licitação em apreço se destinar à contratação custeada com recursos federais, de modo a garantir a boa e regular aplicação dos recursos públicos.

No caso em tela, além do contrato, foi constatado percentual de sobrepreço significativo também nas planilhas do orçamento base da licitação, as quais podem ser consideradas como a **causa jurídica do sobrepreço e do superfaturamento ora identificado na avença.** (grifamos)





Ministério Público do Estado de Pernambuco
43ª Promotoria de Justiça de Defesa da Cidadania da Capital
Defesa do Patrimônio Público

Assim, por ter sido constatada a aprovação de orçamento base com preços excessivos frente ao mercado, permitindo a formalização de contrato desequilibrado financeiramente em desfavor da administração, conclui-se que devem ser responsabilizados os agentes administrativos da SRHE/PE que participaram da cadeia causal de aprovação dos preços da licitação.

Enfim, a causa última do **sobrepço e do superfaturamento** que ensejaram o dano ao erário encontra-se no orçamento da licitação, isto porque, conforme salienta o Relatório de Auditoria "o art, 125 da Lei 12.465/2011 (LDO/2012), já vigente à época, estatui como referências de preços oficiais para obras custeadas com recursos da União o Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi), mantido e divulgado, na internet, pela Caixa Econômica Federal, e, no caso de obras e serviços rodoviários, a tabela do Sistema de Custos de Obras Rodoviárias (Sicro), mantido pelo DNIT. O mesmo dispositivo, em seus §§ 1º, 2º e 3º, estabelece ainda que, a existência dessas tabelas oficiais não impede que Administração utilize outras referências de preços e faça ajustes em função de variações locais, desde que demonstre a incompatibilidade de adoção das referências oficiais e apresente justificativas técnicas adequadas das especificidades encontradas na obra."

Assenta que *"no caso em tela, observa-se que foram utilizadas para cotação dos preços diversas tabelas auxiliares e de órgãos regionais, tais como Cohab, Compesa e Emlurb, não tendo sido constatado, no entanto, justificativas técnicas para tanto."*

E prossegue: *"Nesse sentido, não há que se falar em adequabilidade dos custos com as tabelas do Sicro e Sinapi, quando os preços dessas tabelas não foram utilizados para a cotação de grande parte dos serviços e não houve justificativa e motivação para essa prática em nenhuma etapa da contratação. Ademais, a análise de preços realizada no orçamento da Concorrência 2/2011-CEL/OSE/SRHE e do Contrato 19/2011 demonstrou que grande parte dos serviços daquelas planilhas poderiam ser cotados por meio das referências oficiais, os quais, vale salientar, apresentaram preços bastante mais econômicos que aqueles licitados e contratados. Ante esse fato, não é possível identificar também justificativas para a utilização de diversas tabelas diferentes daquelas estabelecidas por lei"*

A partir da análise da documentação acostada aos autos constata-se que a Gerente de Infraestrutura Hídrica da Secretaria de Recursos Hídricos e Energéticos de Pernambuco, à época, **MARIA**





Ministério Público do Estado de Pernambuco
43ª Promotoria de Justiça de Defesa da Cidadania da Capital
Defesa do Patrimônio Público

LORENZZA PINHEIRO LEITE, foi a responsável pela aprovação do orçamento base da Concorrência 2/2011-CEL/OSE/SRHE com preços excessivos frente ao mercado. Com essa irregularidade compactuou o Secretário de Recursos Hídricos e Energéticos de Pernambuco, **JOÃO BOSCO DE ALMEIDA**, então Secretário de Recursos Hídricos e Energéticos de Pernambuco, quando emitiu declaração de que os preços constantes do orçamento que embasou a Concorrência 2/2011 – CEL/OSE/SRHE eram compatíveis com os preços da Tabela Sinapi. Portanto, ambos respondem solidariamente pelo dano suportado pelo erário estadual.

Para reiterar a responsabilidade dos gestores Maria Lorenzza e João Bosco, passamos a transcrever trecho do Acórdão nº 1643/2012 no qual o TCU descreve as justificativas apresentadas pela Secretaria de Recursos Hídricos e Energéticos de Pernambuco para em seguida rejeitá-las nos seguintes termos (IC 0198.000.899/2020_Parte10-13):

Quanto às constatações de sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado

12. Preliminarmente à apresentação das razões de justificativas para cada item de serviço para o qual foi constatado sobrepreço, a alegante fez esclarecimentos acerca da elaboração do orçamento base, tendo em vista as circunstâncias que imperavam à época.

13. Afirmou inicialmente que, quando foi tomada a decisão pelo Governo de Pernambuco de contratar empresa para a construção da Barragem Panelas II, não existia ainda a garantia de utilização de recursos de natureza federal para custear a execução do empreendimento.

14. Assim, prosseguiu asseverando que, no momento da elaboração do instrumento convocatório, o que havia como certo era que o financiamento da execução da obra seria realizado integralmente com recursos estaduais. Por esse motivo, esclareceu que a elaboração do orçamento base da licitação foi realizada utilizando-se tabelas regionais, sobretudo as da Companhia Pernambucana de Saneamento (Compesa), a qual afirmou ser de uso recomendado pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco.

15. Continuando o feito, apresentou algumas especificidades dos custos que compuseram o orçamento base, esclarecendo, de início, que seus valores possuíam data-base de 2009. Assim, segundo o alegante, se tivesse adotado a data-base utilizada pela equipe técnica do TCU na análise de preços (2011), poderia ter obtido preços superiores.





Ministério Público do Estado de Pernambuco
43ª Promotoria de Justiça de Defesa da Cidadania da Capital
Defesa do Patrimônio Público

16. Explicitou que os coeficientes de produção e consumo das composições são oriundos de estudos da TCPO e da experiência da Compesa em obras de saneamento básico, incluindo construção de barragens. Ademais, esclareceu que, no caso particular dos insumos referentes ao concreto e ao agregado, enquanto a Compesa adota custos de insumos comerciais, as composições adotadas pela auditoria do TCU utilizam insumos produzidos no canteiro de obras.

17. Afirmou ainda que a utilização de tabelas oficiais de referência de preços, sejam elas estaduais ou regionais, é recomendação das Cortes de Contas e dever do órgão licitante, por refletirem os preços praticados no mercado e por padronizarem os preços das contratações públicas.

18. Nesse sentido, asseverou que, diante da expectativa de utilização de apenas recursos estaduais quando da elaboração do orçamento, publicação do instrumento convocatório e abertura da sessão inaugural do certame, a equipe técnica da SRHE/PE utilizou sistemas oficiais regionais e manteve constante contato com o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, considerando a competência desse órgão.

19. Ressaltou que, com a celebração do Convênio 755449/2011-MI, em 19 de julho de 2011, foram então alocados recursos federais para a execução das obras em apreço. Tal fato, alegou, ocorreu de forma praticamente concomitantemente ao momento de homologação do processo licitatório, motivo pelo qual era inexigível aos técnicos responsáveis pelo orçamento prever a utilização de recursos federais quando da elaboração do orçamento.

20. Alegou ainda que caso fossem adotados diferentes valores de preços em virtude da assinatura do convênio, seria necessário desconstituir toda a licitação, com o oferecimento de prazos para o exercício da ampla defesa da construtora, e, ainda, seria imperioso o lançamento de nova licitação com novos prazos, acarretando significativo retardamento do início e conclusão de uma obra de elevada importância para a população.

21. Assim, concluiu que, por ter atendido recomendação da Corte de Contas Estadual e por atender ao clamor e urgência que o caso requeria, não era possível afirmar que houve qualquer indício de inadequação na ação do administrador quando da utilização dos valores de referência de tabelas oficiais regionais na elaboração do orçamento.

22. Ademais, antes de adentrar na discussão dos preços de cada serviço questionado, a defendente apresentou considerações acerca das produtividades para extração de areia e brita.

23. Nesse passo, expôs que, para os serviços que têm como agregado a areia, o Sicro 2 prevê uma composição (1 A 01 170 01) que utiliza escavadeira hidráulica para extração da areia a uma produtividade média de 49m³/h. Porém, afirmou que, para o caso da Barragem Panelas II, era impossível adotar tal





Ministério Público do Estado de Pernambuco
43ª Promotoria de Justiça de Defesa da Cidadania da Capital
Defesa do Patrimônio Público

produtividade, dado que a areia vem sendo retirada do leito do rio em pequenas quantidades, das quais se deve ainda realizar trabalho de separação dos matacões. Outrossim, afirmou que o transporte da areia pelos caminhões oferece limitações em função do peso e da declividade do acesso. Nesse sentido, asseverou que foi aferido em campo uma produtividade de três carradas de 6m³ por hora de trabalho da equipe, ou seja, 18m³ por hora.

24. Quanto à produção de brita, afirmou que o custo de produção *in situ* desses agregados foi utilizado conforme os valores apresentados no contrato firmado entre a Novatec (contratada pela administração para a execução das obras) e a empresa Britec (subcontratada) para a execução desse serviço.

Análise

25. Observa-se que grande parte das alegações apresentadas pela SRHE/PE neste tópico enfatizou o fato de o convênio ter sido celebrado posteriormente à realização da licitação e, portanto, à elaboração do seu orçamento base, na tentativa de demonstrar a correção dos atos praticados, especialmente quanto à utilização de tabelas de preços de órgãos regionais. Quanto a essas alegações, pode-se afirmar de pronto que elas em nada contam a favor da alegante, pelas diversas razões que serão expostas a seguir.

26. Destaca-se, inicialmente, que, dada a proximidade das datas de publicação do edital da Concorrência 2/2011-CEL/OSE/SRHE (7/5/2011) e da assinatura do convênio (19/7/2011), é inconcebível a afirmação de que era impossível aos técnicos da SRHE/PE preverem a utilização de recursos federais, não tendo, por isso, a obrigação de utilizar as tabelas referenciais de preços oficiais.

27. Em virtude das diversas exigências legais e etapas processuais previstas para a assinatura de convênio com o Governo Federal, é claro e evidente que as tratativas entre a SRHE/PE e o MI já ocorriam em momento anterior à da assinatura do convênio e, portanto, em momento concomitante à da realização da licitação. Nesse sentido, não é razoável considerar que a celebração do ajuste entre a União e o estado de Pernambuco se constituiu em um fato surpreendente aos técnicos da SRHE/PE.

28. Evidenciando ainda mais esse contexto, tem-se, por exemplo, o Parecer de Análise ELM-002/2011/DRR (peça 61), datado de 10/5/2011, em que o Departamento de Reabilitação e Reconstrução do Ministério da Integração Nacional recomendou a aprovação do Plano de Trabalho encaminhado pela SRHE/PE para fins da formalização do convênio para construção da Barragem Painelas II. Tal fato revela que o Plano de trabalho foi elaborado e enviado ao MI antes dessa data e, portanto, na mesma época da abertura da licitação em 7/5/2011.





Ministério Público do Estado de Pernambuco
43ª Promotoria de Justiça de Defesa da Cidadania da Capital
Defesa do Patrimônio Público

29. Desse modo, bem ao contrário do que alega a SRHE/PE, o processo para assinatura do Convênio já se encontrava em andamento em momento bastante anterior à contratação da empresa para execução das obras da Barragem Panelas II. Nesse sentido, a postura esperada dos gestores públicos responsáveis seria a de, no mínimo, aguardar a confirmação da assinatura do convênio antes da realização da licitação e contratação da empresa vencedora, a fim de realizar os ajustes necessários para o correto atendimento da lei e, assim, garantir a adequada aplicação dos recursos públicos.

30. Ressalta-se que antes da homologação, a vencedora da licitação somente possui expectativa de direito, sendo absolutamente possível a Administração revogar a licitação por motivo de conveniência e oportunidade e anular por ilegalidade. Ainda que fosse necessário o exercício da ampla defesa dos responsáveis e reabertura de prazos para apresentação das propostas, os atrasos gerados por essa situação talvez não fossem maiores que os atrasos advindos das falhas de projeto identificadas no presente relatório.

31. No entanto, o que se observa é que, além de não condizentes com os princípios e regramentos legais, as condutas praticadas pelo órgão são consideravelmente contraditórias às suas alegações aqui apresentadas. Ao mesmo tempo em que a SRHE/PE afirma que não seria possível ou mesmo adequado revisar os preços àqueles constantes das tabelas de preços oficiais da Administração Pública Federal, apresentou declaração (peça 23) ao MI, em 17/11/2011, afirmando que os preços da planilha orçamentária de Panelas II haviam sido compatibilizados com os preços do Sinapi, conforme art. 112 da LDO 2010.

32. Nesse sentido, fica evidente que a SRHE/PE tinha plena consciência de suas obrigações, não sendo possível acatar suas justificativas pelo não enquadramento real dos preços àqueles de referência oficialmente aceitos. Impende ainda ressaltar que a declaração supramencionada é fato agravante das irregularidades detectadas, na medida em que não correspondeu à realidade fática encontrada, caracterizada pela existência de elevado sobrepreço no orçamento base da licitação e no contrato firmado para execução das obras.

33. Ademais, mesmo em um improvável contexto de imprevisibilidade de utilização dos recursos federais para o financiamento de obras em andamento, tal fato não exime o órgão gestor de proceder às adaptações necessárias a fim de estar apto a receber tais recursos, em um momento posterior à licitação, dentro dos requisitos legais aplicáveis ao caso.

34. A respeito das alegações apresentadas para justificar a significativa diminuição de produtividade no serviço de extração de areia, não foi observada pela equipe de auditoria condições tão desfavoráveis em campo, como as informadas pelo alegante, que justificariam uma redução de produtividade da ordem de





Ministério Público do Estado de Pernambuco
43ª Promotoria de Justiça de Defesa da Cidadania da Capital
Defesa do Patrimônio Público

63% em relação às produtividades padrões desses tipos de serviço.

35. A equipe de auditoria visitou todas as jazidas de areia disponíveis para exploração e não observou a presença de nenhum dos fatores utilizados pelo alegante para justificar a redução de produtividade. Mais especificamente, não foram detectadas significativas declividades nos caminhos de serviços até as jazidas ou a presença substancial de matações durante a exploração. (g.n)

36. Com vistas a ilustrar parte do que foi observado pela equipe de auditoria, apresenta-se a seguir as Fotos 1, 2, 3 e 4, referentes aos locais de exploração de areia, bem como as áreas de estoque do insumo, registradas quando da visita à obra. A observação dessas imagens é relevante, na medida em que demonstra a inexistência de acentuadas declividades, como argumentado pelo alegante.

(...)

37. Assim, diante dos elementos hoje disponíveis, não há qualquer evidência concreta de que a exploração de areia em campo apresente tamanha dificuldade. Ainda, caso de fato estejam presentes os fatores complicadores alegados, não é suficiente apenas afirmá-los como fez a SRHE/PE, pois o órgão deve apresentar provas conclusivas e evidentes das variações locais existentes na formação dos preços dos serviços, nos termos do § 3º do art. 125 da LDO/2012.

38. Essas justificativas, deve-se salientar, não foram apresentadas no processo licitatório na obra em apreço nem mesmo nas composições de custos unitários dos serviços. Em verdade, o que de fato foi verificado é que os preços da areia foram estabelecidos em patamares excessivos no orçamento base da licitação por razão diversa de constatações realizadas em campo.

39. No presente caso, conforme as composições de custos unitários e as próprias alegações da SRHE/PE, os preços orçados correspondem ao de areia comercial e não de areia explorada de jazida, como está sendo adquirido o insumo. Dessa forma, resta evidente o equívoco incorrido pela SRHE/PE ao estabelecer preço excessivo para o insumo em apreço, sem antes verificar as possibilidades de exploração no local das obras. (g.n.)

40. Ademais, o órgão manteve o inadequado preço do insumo, apesar da confirmação da existência de jazidas no local da obra, e hoje apresenta argumentos vagos, carentes de justificativas técnicas e evidências objetivas, para justificar o ato ilícito. Assim, não há como acatar as justificativas apresentadas para justificar o preço do insumo areia, que se mostra claramente excessivo frente ao que é praticado no mercado e frente à realidade observada na execução do serviço em campo. (g.n.)

41. Quanto aos preços praticados para a exploração de brita, o fato de tais valores corresponderem ao do contrato particular





Ministério Público do Estado de Pernambuco
43ª Promotoria de Justiça de Defesa da Cidadania da Capital
Defesa do Patrimônio Público

firmado entre a empresa construtora responsável pela execução da obra, Novatec Construções e Empreendimentos Ltda, e a subcontratada Britec Britagem Técnica do Brasil Ltda, não implica que não haja sobrepreço e superfaturamento no insumo brita, pois o parâmetro legal estabelecido para a definição do preço de mercado é o Sicro e Sinapi, os quais somente podem ser afastados mediante justificativa técnica elaborada pela Administração, quando demonstrada a existência de variações locais que legitimem a adoção de outro referencial.

42. No presente caso, não há justificativa para que a Administração Pública remunere um serviço com valores excessivamente maiores que os estabelecidos nos sistemas oficiais de referência, a menos que haja demonstração cabal de que o preço efetivamente praticado constitua o valor justo de mercado, considerando as condições locais existentes, o que não ocorreu no presente caso concreto.

43. Ademais, assim como detectado nas composições do orçamento base para a areia e também conforme própria alegação da SRHE/PE constante do item 16 retro, o preço de remuneração pelo serviço de exploração de brita já foi estabelecido em patamares excessivos desde o orçamento base da licitação, pois se coaduna com o preço de brita comercial, sendo, portanto, incompatível com a situação fática da obra, a qual explora jazidas de rocha e produz o insumo em campo.

44. Desse modo, assim como para o insumo areia, a SRHE/PE cometeu claro equívoco ao cotar preços de brita comercial no orçamento base, quando, de fato, sua produção seria realizada em campo por meio da exploração de jazidas de rocha. Diante desse fato, resta evidente que o contrato firmado entre a Novatec e a Britec não se constitui na causa da fixação de tais valores. Em verdade, já tendo o edital previsto preços excessivos para o serviço, é fácil prever que a construtora, em sua subcontratação, poderia estabelecer custos igualmente superfaturados para justificar a sua remuneração irregular.

45. Por fim, é relevante registrar que a obrigação da Administração Pública em toda e qualquer licitação é primar pela prática de preços justos e condizentes com o mercado, independentemente das relações particulares que as empresas detentoras de contratos com a administração pública venham a firmar.

46. Por fim, diante do exposto até aqui, conclui-se que as alegações ora apresentadas pela SRHE/PE não são suficientes para elidir as irregularidades constatadas, as quais subsistem em sua integridade.

Em seguida o Relator passa a analisar as justificativas apresentadas pela SRHE para cada serviço em que foi identificado





Ministério Público do Estado de Pernambuco
43ª Promotoria de Justiça de Defesa da Cidadania da Capital
Defesa do Patrimônio Público

sobrepreço, para ao final concluir que não há como acatar as alegações apresentadas.

Salienta que aos gestores responsáveis pela administração e aplicação dos recursos públicos compete o ônus probandi de demonstrar a sua boa e regular aplicação, com provas conclusivas, evidentes e objetivas, não bastando para isso afirmações genéricas sem amparo em documentos técnicos que as arrimem e que é imperioso destacar que a Lei de Diretrizes Orçamentárias, em suas diversas versões anuais, estabelece as tabelas oficiais de referências de preços a serem utilizadas na orçamentação de obras financiadas com recursos públicos, mas abre a possibilidade de utilização de outras tabelas, desde que sejam apresentadas justificativas técnicas para tanto, não observando a apresentação de justificativas suficientes para demonstrar a inaplicabilidade da composição referencial oficialmente aceita.

Do teor do Acórdão nº 1643/2012 prolatado pelo TCU decorre a constatação de que a responsabilidade pelo sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado, recai sobre **Maria Lorenza Pinheiro Leite**, Gerente de Infraestrutura Hídrica da Secretaria de Recursos Hídricos e Energéticos de Pernambuco, por ter aprovado o orçamento que embasou a Concorrência 2/2011-CEL/OSE/SRHE com preços excessivos frente ao mercado, em desacordo com os arts. 37 e 70 da Constituição Federal e com o art. 127 da Lei 12.309/2010 e ter aprovado o projeto básico deficiente para a licitação e construção da Barragem Pannels II, em detrimento dos arts. 3º e 6º, inciso IX da lei 8.666/1993 e 37, inciso XXI, e 70 da Constituição Federal. (IC 0198.000.899/2020_Parte 60-62)

João Bosco de Almeida, então Secretário de Recursos Hídricos e Energéticos de Pernambuco, tem igualmente responsabilidade por esta irregularidade, uma vez que emitiu declaração de que os preços constantes do orçamento que embasou a Concorrência 2/2011 - CEL/OSE/SRHE estavam compatíveis com os da Tabela Sinapi e, portanto, de acordo com o § 5º do art.112 da Lei 12.017, de 12 de agosto de 2009 (LDO/2010), para fins de liberação de recursos federais no âmbito do Ministério da Integração Nacional, quando, em verdade, foi verificada a existência de elevado sobrepreço no referido orçamento, em desacordo com os arts. 37 e 70 da Constituição Federal e com o art. 127 da Lei 12.309/2010.(IC 0198.000.899/2020_Parte237)

Contribuiu, ainda, para o dano suportado pelo erário decorrente do pagamento por insumos com preços excessivos frente ao mercado, **José Almir Cirilo**, então Secretário de Recursos Hídricos e





Ministério Público do Estado de Pernambuco
43ª Promotoria de Justiça de Defesa da Cidadania da Capital
Defesa do Patrimônio Público

Energéticos de Pernambuco, por ter autorizado o primeiro replanilhamento de forma a possibilitar o pagamento antecipado pelos insumos brita e areia. De fato, uma vez autorizada a produção antecipada desses insumos que permaneceram em estoque foi pleiteado pela empresa construtora o pagamento antecipado desses produtos e mesmo diante do fato de que os serviços dos quais eles faziam parte não terem sido nem mesmo iniciados, o pleito foi acatado pelo Demandado Almir Cirilo que autorizou o replanilhamento e assim foi celebrado o 1º Termo Aditivo ao Contrato 19/2011, desmembrando os insumos brita e areia de seus serviços de modo a possibilitar o pagamento, que foi realizado para a quase a totalidade dos quantitativos desses insumos previstos no orçamento. A prática dá ensejo ao designado jogo de cronograma, materializado pela antecipação de pagamentos de itens com sobrepreço, consumando, assim, danos ao erário.(IC 0198.000.899/2020_Parte176-177)

Por essa irregularidade respondem também os Demandados **Raimundo Patriota de Almeida Filho**, Engenheiro Civil da SRHE e Fiscal da Obra e **Luiz Carlos Silva Fernandes**, Gerente de Obras e Saneamento da Secretaria de Recursos Hídrico e Energéticos do Estado de Pernambuco e Gestor do Contrato 19/2011, que permitiram a produção antecipada dos insumos brita e areia, além do último ainda ter elaborado as justificativas para o primeiro replanilhamento. A conduta esperada da fiscalização da obra seria a expedição de ordem de paralisação da produção/extração de agregados, até que tivesse melhor juízo sobre quando seriam executados os serviços. Dessa forma seriam evitados o acréscimo de serviços desnecessários e o pagamento antecipado dos insumos de forma dissociada de seus respectivos serviços. (IC 0198.000.899/2020_Parte 179-187)

Importa, ainda, acrescer que conforme descrito antes o TCU também aponta que em decorrência de uma fiscalização e supervisão deficiente e omissa foi suportado pelo erário dano em decorrência da continuidade da produção/extração de agregados e da escavação do canal de desvio sem execução da ensecadeira.

No que se refere à continuidade da produção/extração de agregados, com a ciência de que havia atraso de cronograma e os insumos não seriam imediatamente utilizados na execução de serviços, o que gerou despesas adicionais de estocagem a equipe de auditoria da Corte de Contas não conseguiu precisar quanto desses serviços foram incluídos no aditivo em virtude exclusivamente do excesso de estoques de agregados e quanto decorreu de levantamentos deficientes de serviços que de qualquer forma deveriam ser executados, não





Ministério Público do Estado de Pernambuco
43ª Promotoria de Justiça de Defesa da Cidadania da Capital
Defesa do Patrimônio Público

havendo, portanto, como se aquilatar o valor efetivo do dano a ser imputado aos gestores, ficando, portanto excluídos da presente ação.

Contudo, restou devidamente demonstrado que a deficiência da fiscalização e supervisão da obra implicou na continuidade da escavação do canal de desvio do rio sem a concomitante execução das ensecadeiras, que receberiam o material da escavação, o que gerou despesas adicionais com transporte até o novo bota-fora espalhamento e compactação, além de ter ensejado a necessidade de novas escavações e transporte, quando de fato foram executadas as ensecadeiras, ensejando um dano ao erário no importe de R\$ 210.366,77 (duzentos e dez mil trezentos e sessenta e seis reais e setenta e sete centavos).

A causa da ocorrência da irregularidade em questão foi apontada pelo TCU como sendo a fiscalização e gestão do contrato deficientes, por autorizar a realização de serviços que não eram para ter sido executados e que geraram um custo indevido para os cofres públicos.

A medida adotada pela empresa contratada, com a anuência da Administração, de escavação do canal de desvio do rio sem a concomitante execução das ensecadeiras, que receberiam o material da escavação, implicou na realização de Termo Aditivo ao Contrato 19/2011, acrescentando diversos itens que não se fariam necessários caso não tivesse sido praticada, ensejando danos aos cofres públicos que atingiram o montante de R\$ 210.366,77.

Para imputação de responsabilidade por essa decisão, cita o Relatório de Auditoria o Regimento Interno da Secretaria de Recursos Hídricos e Energéticos de Pernambuco SRHE, que em seu art. 8º, inciso XI, traz a competência da Gerência de Obras e Saneamento, a saber: *planejar, articular, contratar, acompanhar e fiscalizar a execução de obras e ações de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Estado de Pernambuco*. Assim, pode-se concluir que o titular dessa unidade, o Gerente de Obras e Saneamento da Secretaria de Recursos Hídrico e Energéticos do Estado de Pernambuco e Gestor do Contrato 19/2011, **Luiz Carlos Silva Fernandes**, bem como o Fiscal da Obra, o Engenheiro Civil da SRHE, **Raimundo Patriota de Almeida Filho**, são responsáveis pela irregularidade em apreço.

De outro lado, não se pode excluir a responsabilidade dos demais Demandados **João Bosco de Almeida, José Almir Cirilo e Maria Lorenzza**, ocupantes de cargo de hierarquia superior na SRHE/PE, os quais participavam efetivamente das decisões acerca da obra da Barragem Painelas II, não tendo adotado qualquer providência





Ministério Público do Estado de Pernambuco
43ª Promotoria de Justiça de Defesa da Cidadania da Capital
Defesa do Patrimônio Público

no sentido de determinar ao Gestor do Contrato e ao Fiscal da Obra a paralisação dos serviços que não eram para ter sido executados e que geraram um custo indevido para os cofres públicos. Nesse sentido são as declarações prestadas pelo Demandado Luiz Carlos Silva Fernandes perante esta Promotoria de Justiça: *"QUE a justificativa do termo aditivo foi elaborada pelo declarante a partir de decisão tomada em reunião com o Secretário de Recursos Hídricos, Secretário Executivo, Superintendente, Gerente Geral e o declarante, que era o quinto na linha de hierarquia decisória; QUE as decisões acerca da execução do contrato da barragem de Panelas era basicamente da Gerente de Infraestrutura Hídrica Maria Lorenza e do Secretário José Almir Cirilo"* (IC 01998.000.899/2020_Parte195)

Portanto, além do dano decorrente do superfaturamento respondem solidariamente os demandados pelo dano ao erário no montante de R\$ 210.366,77, decorrente da escavação do canal de desvio do rio sem a concomitante execução das ensecadeiras, que receberiam o material da escavação, o qual implicou na realização de Termo Aditivo ao Contrato 19/2011, acrescentando diversos itens que não se fariam necessários caso não tivesse sido dada a anuência para a realização dos serviços pela empresa contratada.

Em face das irregularidades encontradas durante o processo de auditoria da obra da Barragem Panelas II, recomendou o TCU, no Acórdão nº 1643/2012-Plenário, ao *"Ministério da Integração Nacional a manter decisão de somente aportar novos recursos ao Convênio nº 755449/2011 após apreciar o novo projeto, o novo orçamento e a nova situação econômica financeira do contrato"*.

Por meio do Ofício GAB nº 901/2012 o Governo do Estado de Pernambuco manifestou-se acerca do Acórdão nº 1643/2012 – TCU apontando a necessidade de se promover as modificações no projeto, em conformidade com as determinações do Tribunal de Contas da União e a necessidade de realização de novo procedimento licitatório, conforme noticiado.

O Estado de Pernambuco, por meio da Secretaria de Recursos Hídricos e Energéticos, rescindiu o Contrato nº 19/2011 e instaurou novo processo licitatório, desta feita, a Concorrência nº 009/2012, resultando na celebração do Contrato nº 005/2013, com a empresa TOP ENGENHARIA LTDA, cujo objeto foi a conclusão das obras de Construção da Barragem Panelas II.

Contudo, a empresa NOVATEC CONSTRUÇÕES E EMPREENDIMENTOS LTDA já havia executado parte da obra, cujo montante total dos serviços realizados foi de R\$ 8.551.062,54.





Ministério Público do Estado de Pernambuco
43ª Promotoria de Justiça de Defesa da Cidadania da Capital
Defesa do Patrimônio Público

O Ministério da Integração Nacional instaurou procedimento administrativo para que o Estado de Pernambuco ressarcisse à conta específica do Convênio os recursos utilizados no pagamento do Contrato de Execução de Obra nº 019/2011, agora cancelado. A Secretaria de Recursos Hídricos e Energéticos de Pernambuco apresentou proposta de ressarcimento por meio do Ofício Nº 1121/2012-GS e, assim, em 15 de julho de 2013, o Estado de Pernambuco, por meio da SRHE, transferiu, à conta específica do Convênio nº 755449/2011, o valor de R\$ 2.199.886,80, referente à contrapartida estadual e, em 22 de agosto de 2013, o montante de R\$ 7.190.818,25, a título de ressarcimento pelo valor desembolsado pela União. (IC 0198.000.899/2020_Parte19-20)

Perante o Ministério Público Federal, os Demandados alegam que o Estado de Pernambuco interrompeu o contrato decorrente do processo licitatório que deu origem as irregularidades apontadas pelo TCU e também que todo o valor repassado pela União por meio do Convênio nº 755449/2011, no montante de R\$ 8.551.062,54, foi integralmente devolvido pelo Estado de Pernambuco, devidamente atualizado (IC 0198.000.899/2020_Parte15), o que ensejou o declínio de atribuição do MPF com remessa ao Ministério Público de Pernambuco. (IC 0198.000.899/2020_Parte191)

Incontroverso que a conduta adotada pelo Estado de Pernambuco, por meio dos gestores da SRHE/PE, os Demandados, no sentido de arcar com o custo total do Contrato nº 19/2011, gerou prejuízo aos cofres públicos estaduais, pois houve o pagamento da execução parcial do referido contrato com sobrepreço como apontado pelo TCU.

Tendo em vista que a auditoria realizada pelo TCU contempla os valores despendidos tão somente até a 5ª medição da obra submeteu esta Promotoria de Justiça os autos à apreciação da Gerência Ministerial de Arquitetura e Engenharia Ministério Público - GMAE que elaborou o Laudo de Exame nº 072/2019/GMAE.

Após análise dos documentos apresentados pelo TCU e pelo Ministério da Integração Nacional, concluiu a Gerência Ministerial de Arquitetura e Engenharia que, apesar do convênio ter sido desfeito e os recursos da União devolvidos pelo Estado, persistiram as razões técnicas que caracterizam o dano ao erário.

Com efeito, não merece acolhida a alegação dos demandados de que os critérios de preço utilizados para a elaboração do orçamento da obra se basearam em tabelas oficiais aceitas pelos





Ministério Público do Estado de Pernambuco
43ª Promotoria de Justiça de Defesa da Cidadania da Capital
Defesa do Patrimônio Público

órgãos de controle estadual como a da Compesa, pois, no caso particular dos insumos, referentes ao concreto e ao agregado, a Compesa adota custos de insumos comerciais, enquanto na obra da Barragem Painelas II foi utilizada areia e brita exploradas em jazida, devendo, portanto, prevalecer as composições adotadas pela auditoria do TCU que utilizaram insumos produzidos no canteiro de obras, ficando evidente que foi estabelecido preço excessivo para os insumos em questão.

Os preços referenciais adotados no orçamento e contrato, para os itens de areia e brita, não refletem, portanto, a realidade observada e registrada pelos auditores, gerando um superfaturamento, que traz prejuízo ao erário estadual.

Assim, com base na Tabela apresentada pelo TCU, utilizando-se os mesmos preços referenciais, que foram tecnicamente fundamentados pela Corte de Contas da União, buscou a técnica da GMAE identificar, nas medições posteriores, do 6º até o 11º Boletim, as quantidades acumuladas dos itens cujo superfaturamento já havia sido identificado pelo TCU e utilizando o mesmo método de apuração de superfaturamento, ou seja, o Método da Limitação do Preço Global, a atualização do superfaturamento até a 11ª Medição totalizou o montante de R\$ 1.826.224,87, conforme demonstrado na Tabela abaixo: ((IC 0198.000.899/2020_Parte193-194):

ITEM	DESCRIÇÃO DOS SERVIÇOS/MATERIAL	QUANTITATIVO MEDIDO ATÉ A 11ª MEDIÇÃO	PREÇO CONTRATADO	PREÇO REFERENCIAL	SUPERFATURAMENTO
2.5	Escavação, carga e transporte – material de 3ª categoria 200<DMT<=400M, utilizando caminhão basculante.>	1.4273,00	R\$ 32,93	R\$ 24,06	R\$ 126.601,51
2.3	Escavação, carga e transporte – material de 2ª categoria 200<DMT<=400M, td)< medido no corte (utilizando-se escavadeira, basculante e caminhão>	9.370,60	R\$ 6,69	R\$ 7,42	-R\$ 6.840,54
3.3	Escavação, carga e transporte – material de 2ª categoria 200<DMT<=400M, td)< medido no corte (utilizando-se escavadeira, basculante e caminhão>	65.495,60	R\$ 6,69	R\$ 7,42	-R\$ 47.811,79
4.2.1	Fornecimento de areia lavada inclusive transporte até o pátio de agregados, 0,6078 m3/m3 (conf.Composição)	879,79	R\$ 24,50	R\$ 6,44	R\$ 15.889,01
4.2.2	Fornecimento de brita produzida inclusive transporte até o pátio de agregados, 0,8363 m3/m3	1.210,54	R\$ 70,35	R\$ 32,92	R\$ 45.310,51





Ministério Público do Estado de Pernambuco
43ª Promotoria de Justiça de Defesa da Cidadania da Capital
Defesa do Patrimônio Público

	(conf.Composição)				
4.3.1	Fornecimento de areia lavada inclusive transporte até o pátio de agregados, 0,6078 m3/m3 (conf.Composição)	879,79	R\$ 24,50	R\$ 6,44	R\$ 15.889,01
4.3.2	Fornecimento de brita produzida inclusive transporte até o pátio de agregados, 0,8363 m3/m3 (conf.Composição)	1.210,54	R\$ 70,35	R\$ 32,92	R\$ 45.310,51
4.4.1	Fornecimento de areia lavada inclusive transporte até o pátio de agregados, 0,6078 m3/m3 (conf.Composição)	4.708,01	R\$ 24,50	R\$ 6,44	R\$ 85.026,66
4.4.2	Fornecimento de brita produzida inclusive transporte até o pátio de agregados, 0,8363 m3/m3 (conf.Composição)	6.475,22	R\$ 70,35	R\$ 32,92	R\$ 242.367,48
4.6.1	Fornecimento de areia lavada inclusive transporte até o pátio de agregados, 1,67 m3/m3 (conf.Composição)	3.500,00	R\$ 24,50	R\$ 6,44	R\$ 63.210,00
4.13.1	Fornecimento de areia lavada inclusive transporte até o pátio de agregados, 0,6078 m3/m3 (conf.Composição)	5.000,00	R\$ 24,50	R\$ 6,44	R\$ 90.300,00
4.13.2	Fornecimento de brita produzida inclusive transporte até o pátio de agregados, 0,8363 m3/m3 (conf.Composição)	30.750,00	R\$ 70,35	R\$ 32,92	R\$ 1.150.972,50
TOTAL					R\$ 1.826.224,87

Oportuno transcrever a conclusão da GMAE/MPPE exarada no Laudo de Exame nº 072/2019:

"A presente análise alinha-se com a unidade técnica do TCU de que os preços referenciais adotados em orçamento e contrato, notadamente para os itens de areia e brita, não refletiram a realidade observada e registrada pelos auditores in loco, gerando um superfaturamento, que trouxe prejuízo ao erário, seja ao tesouro federal, seja estadual. Dessa forma, embora os recursos do convênio federal tenham sido devolvidos à União, não se afastaria a ocorrência de dano ao erário, salvo esclarecimentos não expostos nos autos do IC 079/18.

Assim, utilizando-se os mesmos preços referenciais do TCU, que foram tecnicamente fundamentados nas fls. 25 a 30 deste I.C., buscou-se identificar, nas medições posteriores,





Ministério Público do Estado de Pernambuco
43ª Promotoria de Justiça de Defesa da Cidadania da Capital
Defesa do Patrimônio Público

da 6ª até a 11ª, as quantidades acumuladas dos itens cujo superfaturamento já havia sido identificado pelo TCU. Portanto, utilizando-se o mesmo método de apuração de superfaturamento, ou seja, o Método da Limitação do Preço Global, o dano efetivamente suportado até a 11ª Medição importaria em R\$ 1.826.224,87 (Um milhão, oitocentos e vinte e seis mil, duzentos e vinte e quatro reais e oitenta e sete centavos). Pela aplicação da variação acumulada do INCC-DI – Índice Nacional de Custo de Construções entre as datas-bases 03/04/2013 até 31/03/2019, tal montante atualizado financeiramente seria de R\$ 2.576.131,61 (Dois milhões, quinhentos e setenta e seis mil, cento e trinta e um reais e sessenta e um centavos).”

Observa-se, portanto, que a instrução do Inquérito Civil nº 01998.000.899/2020, antigo IC 79/2018-43ªPJDCC, desaguou na consecução de elementos de convicção suficientes, aptos para caracterizar não só a ocorrência de atos lesivos ao patrimônio público, como também de suas devidas responsabilidades.

De fato, restou apurada nos autos a malversação dos recursos públicos e a ofensa ao princípio da primazia do interesse público.

2. DOS FUNDAMENTOS

2.1 – Da imprescritibilidade da ação de ressarcimento:

No que diz respeito à responsabilização dos agentes públicos pelos atos de improbidade administrativa verificados no âmbito do Inquérito Civil nº 079/2018, que serve de substrato à presente ação, se faz necessário ressaltar que, em função do decurso do tempo, operou-se o fenômeno da prescrição, nos moldes do art. 23, incisos I e II, da Lei nº 8.429/1992.

Contudo, a ação que busca o ressarcimento de danos ao erário é imprescritível, consoante o disposto no artigo 37, § 5º, da Constituição Federal – *“a lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem*





Ministério Público do Estado de Pernambuco
43ª Promotoria de Justiça de Defesa da Cidadania da Capital
Defesa do Patrimônio Público

*prejuízos ao erário, **ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento***".

Note-se que o dispositivo constitucional que contempla a ação de ressarcimento também consagra a sua **imprescritibilidade**, de modo que embora as irregularidades relacionadas com a Concorrência 2/2011-CEL/OSE/SRHE e o Contrato 19/2011 dela decorrente para construção da Barragem Painelas II tenham se passado no decorrer dos anos de 2011 a 2013, perfeitamente cabível se mostra a propositura da presente demanda como forma de se obter a indenização pelos prejuízos sofridos pelo erário.

Dessa forma, ainda que em face do tempo decorrido tenha a conduta dos agentes públicos João Bosco de Almeida, José Almir Cirilo, Maria Lorenzza Pinheiro Leite, Luiz Carlos Silva Fernandes e Raimundo Patriota De Almeida Filho, sido alcançada pela prescrição devem os requeridos ser responsabilizados pelos danos patrimoniais que causaram ao erário estadual.

Nesse sentido, merece guarida o ensinamento do eminente José Afonso da Silva quando afirma que **"vê-se, porém, que há uma ressalva ao princípio. Nem tudo prescreverá. Apenas a apuração e punição do ilícito, não, porém, o direito da Administração ao ressarcimento, à indenização, do prejuízo causado ao erário. É uma ressalva constitucional e, pois, inafastável."** (SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo. 18ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000**)

Esse inclusive é o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário nº 852.475/SP, no qual deliberou a Corte Suprema:

DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. IMPRESCRITIBILIDADE. SENTIDO E ALCANCE DO ART. 37, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO. 1. A prescrição é instituto que milita em favor da estabilização das relações sociais. 2. Há, no entanto, uma série de exceções explícitas no texto constitucional, como a prática dos crimes de racismo (art. 5º, XLII, CRFB) e da ação de grupos armados, civis





Ministério Público do Estado de Pernambuco
43ª Promotoria de Justiça de Defesa da Cidadania da Capital
Defesa do Patrimônio Público

ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático (art. 5º, XLIV, CRFB). 3. O texto constitucional é expresso (art. 37, § 5º, CRFB) ao prever que a lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos na esfera cível ou penal, aqui entendidas em sentido amplo, que gerem prejuízo ao erário e sejam praticados por qualquer agente. 4. A Constituição, no mesmo dispositivo (art. 37, § 5º, CRFB) decota de tal comando para o Legislador as ações cíveis de ressarcimento ao erário, tornando-as, assim, imprescritíveis. 5. São, portanto, imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa. 6. Parcial provimento do recurso extraordinário para (i) afastar a prescrição da sanção de ressarcimento e (ii) determinar que o tribunal recorrido, superada a preliminar de mérito pela imprescritibilidade das ações de ressarcimento por improbidade administrativa, aprecie o mérito apenas quanto à pretensão de ressarcimento.

Portanto, ainda que decorrido o lapso que inibe a apuração do ato de improbidade administrativa, conserva o Ministério Público plena e ampla legitimidade para buscar o ressarcimento do dano ao patrimônio público, cuja imprescritibilidade é constitucionalmente estabelecida.

Assim, por força do disposto no § 5º do art. 37 da Constituição Federal de 1988, vem o *Parquet*, visando promover a restituição dos valores públicos pagos indevidamente, ajuizar a presente ação civil pública de ressarcimento.

2.2 – Da ocorrência do prejuízo e da responsabilidade dos requeridos

Ao estabelecer as regras da Administração Pública no Brasil, a Constituição Federal de 1988 instituiu uma série de princípios a serem observados, notadamente aqueles elencados ao longo do art. 37, tais como a legalidade, a moralidade e o interesse público.





Ministério Público do Estado de Pernambuco
43ª Promotoria de Justiça de Defesa da Cidadania da Capital
Defesa do Patrimônio Público

A fim de coibir o cometimento de atos atentatórios ao regramento em comento (e em segundo plano viabilizar a punição), a própria Carta Maior dispôs, no §4º do art. 37, acerca das penas impostas aos agentes públicos que deles lançassem mão, dando ênfase à necessidade de ressarcimento dos prejuízos impingidos ao erário. A relevância da reparação dos danos causados ao erário ganhou ainda mais notoriedade com o teor do § 5º do artigo em referência, que definiu como imprescritíveis as ações ajuizadas nesse sentido.

Os contornos aduzidos pela Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992) personificaram o zelo constitucional pela moralidade e pela *res pública*, fazendo ecoar, em todos os seus dispositivos, a importância da punição dos autores de fatos tidos como imorais/ímprobos. A regra da reincorporação das perdas causadas ao erário não passou despercebida, senão vejamos:

Art. 5º - Ocorrendo lesão ao patrimônio público por ação ou omissão, dolosa ou culposa, do agente ou de terceiro, dar-se-á o integral ressarcimento do dano.

A Lei nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa), através de seus artigos 1º, 2º e 3º, cuida primeiramente de definir quem serão os sujeitos passivos e ativos dos atos de improbidade:

"Art. 1º - Os atos de improbidade administrativa praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a Administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta Lei".

(...)

"Art. 2º - Reputa-se agente público, para os efeitos desta Lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de





Ministério Público do Estado de Pernambuco
43ª Promotoria de Justiça de Defesa da Cidadania da Capital
Defesa do Patrimônio Público

investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior”.

"Art. 3º - As disposições desta lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta”

In casu, restou evidenciada a prática de atos de improbidade administrativa dos agentes públicos requeridos e da empresa contratada pelo Estado de Pernambuco consistente em sobrepreço e superfaturamento em virtude de preços excessivos frente ao mercado, a qual constitui afronta aos princípios da economicidade e da eficiência, estabelecidos nos arts. 37 e 70 da Constituição Federal de 1988, além de ferir as disposições do art. 127 da Lei 12.309, de 9 de agosto de 2010 (LDO/2011), vigente a época da realização do certame.

Os demandados procederam a medição e o pagamento de dois insumos e dois serviços de elevada relevância financeira no contrato e para os quais foi detectado sobrepreço, que são o "fornecimento de brita produzida", "fornecimento de areia lavada", "escavação, carga e transporte de material de 2ª categoria" e "escavação, carga e transporte de material de 3ª categoria".

Conforme amplamente demonstrado pela equipe de auditoria do TCU os preços orçados correspondem ao de areia comercial e de brita comercial e não de areia e brita exploradas de jazida, como os insumos foram efetivamente adquiridos. Essa situação não decorre de mero equívoco dos gestores da SRHE/PE, mas sim de clara má-fé dos demandados, que estabeleceram preço excessivo para os insumos em questão, apesar da possibilidade de exploração no local das obras, o que resta evidenciado em razão de que mesmo após a confirmação da existência de jazidas no local da obra, mantiveram o inadequado preço desses insumos.

Corroborando, ainda, essa assertiva o fato dos Demandados apresentarem defesa com argumentos vagos, carentes de justificativas técnicas e evidências objetivas, para justificar o ato ilícito. Com efeito. Afirmaram para justificar o preço excessivo do insumo areia que esta





Ministério Público do Estado de Pernambuco
43ª Promotoria de Justiça de Defesa da Cidadania da Capital
Defesa do Patrimônio Público

vinha sendo retirada do leito do rio em pequenas quantidades, das quais se deve ainda realizar trabalho de separação dos matacões. E ainda, que o transporte da areia pelos caminhões oferece limitações em função do peso e da declividade do acesso. No entanto, em visita realizada pela equipe de auditoria do TCU a todas as jazidas de areia disponíveis para exploração não foi observada a presença de nenhum dos fatores utilizados pelos demandados para justificar a redução de produtividade. Mais especificamente, não foram detectadas significativas declividades nos caminhos de serviços até as jazidas ou a presença substancial de matacões durante a exploração.

A apresentação de argumentos inverídicos para justificar o elevado preço do insumo areia, que se mostra claramente excessivo frente ao que é praticado no mercado e frente à realidade observada na execução do serviço em campo, evidencia de forma incontestada a existência de má-fé na aprovação do orçamento base da licitação com preço de remuneração pelos serviços de exploração de areia e de brita em patamares excessivos, correspondente ao preço de brita comercial e areia comercial, sendo, portanto, incompatível com a situação fática da obra, a qual explora jazidas de areia e de rocha e produz os insumos em campo.

A má-fé dos demandados torna-se ainda mais evidente quando o relatório de auditoria aponta as irregularidades na fiscalização da obra e nas justificativas do primeiro replanilhamento, dado que o 1º Termo Aditivo ao Contrato 19/2011 desmembrou da composição de alguns serviços o fornecimento dos insumos brita e areia a fim de possibilitar o pagamento deles, tendo em vista o descompasso, ocasionado pelos atrasos na execução da obra, entre a produção dos insumos realizada pela empresa e a execução dos serviços que os utilizariam.

Pois bem. Inicialmente, constatou a equipe de auditoria **elevado sobrepreço no valor cobrado pelos insumos brita e areia, os quais contribuíram, em grande parte, para o sobrepreço total dos serviços em que se inseriam. Depois, verificou que foi autorizado o adiantamento de sua produção e pagamento o que constituiu grande e indevida vantagem para a empresa construtora, além de ter provocado dano ao erário.**





Ministério Público do Estado de Pernambuco
43ª Promotoria de Justiça de Defesa da Cidadania da Capital
Defesa do Patrimônio Público

Tais elementos carreados aos autos demonstram o propósito incontestado dos demandados de beneficiar a empresa contratada em detrimento do patrimônio público, seja na aprovação do orçamento base da licitação com preços excessivos para determinados insumos, seja na autorização para produção antecipada desses insumos, seja na celebração de termo aditivo com o desmembramento do fornecimento dos insumos brita areia da composição de alguns serviços, a fim de possibilitar o pagamento desses insumos sem a realização dos serviços que os utilizariam.

De fato, salientou o TCU:

56. Neste ponto, também é importante salientar que devido ao já avançado estoque de brita e areia, foi pleiteado pela empresa construtora o pagamento antecipado desses produtos, mesmo diante do fato de que os serviços dos quais eles fazem parte não terem sido nem mesmo iniciados. O pleito foi acatado pela SRHE/PE, a qual celebrou o 1º Termo Aditivo ao Contrato 19/2011, desmembrando esses insumos de seus serviços de modo a possibilitar o pagamento, que foi realizado para quase a totalidade dos quantitativos de brita e areia previstos no orçamento, gerando assim superfaturamento.

57. Esse contexto constitui evidência adicional da existência de preços excessivos nos insumos em tela, na medida em que se vislumbra a possibilidade de um interesse infundado da empresa em realizar sua produção e estoque e, assim, justificar o recebimento de valores antecipados, com vantagem econômica indevida.

Assim, as condutas perpetradas pelos Demandados configuram ato de improbidade administrativa consubstanciado em favorecimento de terceiro em detrimento do patrimônio público e violação de princípios da administração pública, pelo que devem ser solidariamente responsabilizados pelo ressarcimento dos prejuízos causados ao erário estadual.

Tinham os demandados pleno conhecimento das irregularidades praticadas. Veja-se que ao mesmo tempo em que afirmam que não seria possível ou mesmo adequado revisar os preços àqueles constantes das tabelas de preços oficiais da Administração Pública Federal, o demandado João Bosco de Almeida apresentou declaração ao Ministério da Integração Nacional, em 17/11/2011,





Ministério Público do Estado de Pernambuco
43ª Promotoria de Justiça de Defesa da Cidadania da Capital
Defesa do Patrimônio Público

afirmando que os preços da planilha orçamentária da Barragem Pannels II haviam sido compatibilizados com os preços do Sinapi, conforme art. 112 da LDO 2010. Impende ressaltar que essa declaração não corresponde à realidade fática encontrada, caracterizada pela existência de elevado sobrepreço no orçamento base da licitação e no contrato firmado para execução das obras.

Nesse sentido, fica evidente que os gestores da SRHE/PE, os ora Demandados, tinham plena consciência de suas obrigações, não sendo possível acatar suas justificativas pelo não enquadramento real dos preços àqueles de referência oficialmente aceitos.

É assentado que a Constituição Federal – seguida pela Lei nº 8.429/1992 – não economiza nas menções à responsabilidade daqueles que atentam contra a coisa pública. Como sobredito, os princípios e normas advindos da Carta-Cidadã não constituem mera orientação, mas sim regras de observância indispensável, sobretudo, pelos detentores de funções públicas.

Na situação discutida, está-se diante de ato ímprobo (com dano quantificado) que, embora já alcançado pela prescrição, não isenta seus autores da obrigação de restituição do valor do dano suportado pelos cofres públicos.

Para além da imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário, as normas regentes da matéria não poupam os agentes públicos da obrigação de fazê-lo, tampouco aqueles que, de alguma forma, estejam vinculados à Administração Pública.

Ressalte-se que figuram como responsáveis pelo prejuízo ao erário tanto o agente público que pratica o ato irregular que enseja o prejuízo ao patrimônio público como a empresa contratada que dele se beneficia.

Os demandados incorreram em ato de improbidade administrativa que redundou em prejuízo ao erário na medida em que com suas condutas levaram o Estado de Pagamento ao pagamento por insumos e serviços com preços muito além dos praticados no mercado, Maria Lorenzza Pinheiro Leite pela elaboração de orçamento com preços superfaturados, João Bosco de Almeida por declarar falsamente a





Ministério Público do Estado de Pernambuco
43ª Promotoria de Justiça de Defesa da Cidadania da Capital
Defesa do Patrimônio Público

compatibilidade desses preços com a tabela Sinapi, José Almir Cirilo por autorizar o aditamento do contrato com o replanilhamento dos serviços para permitir o pagamento antecipado dos insumos com preços superfaturados, à empresa NOVATEC CONSTRUÇÕES E EMPREENDIMENTOS LTDA., Luiz Carlos Silva Fernandes e Raimundo Patriota de Almeida Filho por permitirem que a empresa contratada antecipasse a produção desses insumos, o que lhe assegurou a obtenção de um elevado benefício financeiro, com a apropriação indevida de verbas públicas. Assim agindo, incidiram os agentes públicos na conduta descrita pelo artigo 10, V, da Lei n.º 8.429/92:

" Art. 10 – Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseja perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

(...)

V - permitir ou facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem ou serviço por preço superior ao de mercado; ”.

Conforme se infere da documentação carreada aos autos, tanto a Equipe de Auditoria do Tribunal de Contas da União quanto a Analista Ministerial – Engenheira da Gerência Ministerial de Arquitetura e Engenharia concluem pela existência de pagamentos por insumos com valores excessivos na execução do Contrato nº 019/2011, referente à construção da Barragem Painelas II, o que ensejou danos ao erário estadual, cujo prejuízo deve ser ressarcido aos cofres públicos, acrescido de multa e correção monetária pelos gestores públicos, ora demandados, e pela empresa NOVATEC CONSTRUÇÕES E EMPREENDIMENTOS LTDA., executora da obra e destinatária dos valores pagos indevidamente.

A questão da responsabilidade de terceiro estranho aos quadros da administração pública por ato de improbidade administrativa e ressarcimento ao erário já se encontra pacificada no ordenamento jurídico pátrio, vez que estabelecido no artigo 3º da Lei de Improbidade Administrativa.





Ministério Público do Estado de Pernambuco
43ª Promotoria de Justiça de Defesa da Cidadania da Capital
Defesa do Patrimônio Público

Em observância à lei, os Tribunais reconhecem largamente a responsabilidade de terceiros por atos lesivos ao patrimônio público, senão vejamos:

*ADMINISTRATIVO. ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 10, DA LEI 8.429/92. DANO AO ERÁRIO. MODALIDADE CULPOSA. POSSIBILIDADE. FAVORECIMENTO PESSOAL. TERCEIRO BENEFICIADO. REQUISITOS CONFIGURADOS. INCURSÃO NAS PREVISÕES DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. (...) 5. A lei de improbidade administrativa aplica-se ao beneficiário direto do ato ímprobo, mormente em face do comprovado dano ao erário público. Inteligência do art. 3º da Lei de Improbidade Administrativa. **No caso, também está claro que a pessoa jurídica foi beneficiada com a prática infrativa, na medida em que se locupletou de verba pública sem a devida contraprestação contratual.** Por outro lado, em relação ao seu responsável legal, os elementos coligidos na origem não lhe apontaram a percepção de benefícios que ultrapassem a esfera patrimonial da sociedade empresária, nem individualizaram sua conduta no fato imputável, razão pela qual não deve ser condenado pelo ato de improbidade. 6. Recurso especial provido em parte. (STJ. REsp 1127143/RS, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, julgado em 22/06/2010, DJe 03/08/2010) – grifo nosso.*

*PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. EX-PREFEITO E PESSOA JURÍDICA. PRELIMINARES REJEITADAS. VERBAS REPASSADAS POR FORÇA DE CONVÊNIO COM A FUNASA. APLICAÇÃO DA LEI 8.429/92 A AGENTES POLÍTICOS. POSSIBILIDADE. SANÇÕES CORRETAMENTE APLICADAS. APELAÇÃO DO MPF. INDENIZAÇÃO POR DANO MORAL. NECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO. LESÃO À COLETIVIDADE. INOCORRÊNCIA. SENTENÇA MANTIDA. [...] **4. As***





Ministério Público do Estado de Pernambuco
43ª Promotoria de Justiça de Defesa da Cidadania da Capital
Defesa do Patrimônio Público

peças jurídicas podem figurar como terceiros na prática dos atos de improbidade, desde que comprovada a incorporação ao seu patrimônio dos bens públicos desviados pelo ato ímprobo. [...] (TRF-1. AC 96721820114013901. TERCEIRA TURMA. Public. em 17/10/2014. Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL NEY BELLO) – grifo nosso.

Destaco, ainda, o Acórdão 2262/2015 do Tribunal de Contas da União, no sentido de que: "não devem as empresas tirar proveito de orçamentos superestimados, elaborados por órgãos públicos contratantes, haja vista que o regime jurídico-administrativo a que estão sujeitos os particulares contratantes com a Administração não lhes dá direito adquirido à manutenção de erros de preços unitários, precipuamente quando em razão de tais falhas estiver ocorrendo o pagamento de serviços acima dos valores de mercado". Em decorrência, anotou o relator, "**a responsabilização solidária do particular pelo dano resta sempre evidenciada quando, receptor de pagamentos por serviços superfaturados, contribui de qualquer forma para o cometimento do débito, nos termos do § 2º do art. 16 da Lei 8.443/1992.** Em tal contexto, acolheu o Plenário a proposta do relator para, dentre outras medidas, julgar irregulares as contas dos gestores responsáveis, condenando-os, solidariamente com a contratada, ao pagamento dos débitos apurados, e aplicando-lhes, ainda, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/92."

A empresa Demandada foi beneficiária dos pagamentos indevidos realizados, conforme se comprova em consulta às notas fiscais e recibos assinados pela empresa **NOVATEC CONSTRUÇÕES E EMPREENDIMENTOS LTDA.** acostados aos autos. (IC 0198.000.899/2020_Parte216-232)

Destarte, as circunstâncias objetivas do caso concreto demonstram a impossibilidade de a empresa beneficiada NOVATEC CONSTRUÇÕES E EMPREENDIMENTOS LTDA. não ter ciência de que os valores pagos não correspondiam aos preços de mercado dos insumos areia e brita.





Ministério Público do Estado de Pernambuco
43ª Promotoria de Justiça de Defesa da Cidadania da Capital
Defesa do Patrimônio Público

Portanto, figuram como responsáveis pelo prejuízo causado tanto a empresa beneficiária dos valores pagos a maior, NOVATEC CONSTRUÇÕES E EMPREENDIMENTOS LTDA., quanto o Secretário de Recursos Hídricos e Energéticos de Pernambuco, João Bosco de Almeida, que assinou a declaração de compatibilidade de preços com as tabelas do Sinapi, a gerente Maria Lorenzza Pinheiro Leite, responsável pela elaboração do orçamento da obra com o sobrepreço e superfaturamento identificados, o Gerente da Obra, Luiz Carlos Silva Fernandes e o Fiscal da Obra Raimundo Patriota de Almeida Filho, por terem na fiscalização da obra atuado de forma omissa permitindo o prosseguimento na exploração de insumos areia e brita e o então Secretário de Recursos Hídricos e Energéticos de Pernambuco, José Almir Cirilo que autorizou o replanilhamento da obra com o pagamento em separado dos insumos produzidos antecipadamente.

No caso dos autos, comprovadas as irregularidades e o prejuízo atribuído aos Demandados em face da obra de construção da Barragem Pannels II, de modo a causar, como de fato causou, prejuízo ao erário, impõe-se o ressarcimento do valor do prejuízo suportado pelo Estado de Pernambuco, consoante também assim dispõe o Código Civil em seus artigos 186, 398, 884, 885 e 927.

Por outro lado, o Art. 1º da Lei nº 7.347/85 (Lei de Ação Civil Pública) estabelece: "Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados:...VIII - ao patrimônio Público e social."

O dano efetivamente suportado pelo erário estadual até a 11ª Medição, decorrente do superfaturamento, importa em R\$ 1.826.224,87 (um milhão, oitocentos e vinte e seis mil, duzentos e vinte e quatro reais e oitenta e sete centavos), que atualizado pela aplicação da variação acumulada do INCC-DI - Índice Nacional de Custo da Construção entre as datas-bases 03/04/2013 até 18/05/2021, atinge o montante atualizado financeiramente de R\$ 2.983.337,77 (dois milhões novecentos e oitenta e três mil trezentos e trinta e sete reais e setenta e sete centavos), conforme conclusão do Laudo de Exame 072/2019-GMAE, complementado pelo Parecer Técnico





Ministério Público do Estado de Pernambuco
43ª Promotoria de Justiça de Defesa da Cidadania da Capital
Defesa do Patrimônio Público

40/2021-GMAE, fundamentado em toda a documentação anexa a esta exordial.

Além do dano decorrente do superfaturamento, também incumbe aos Demandados a responsabilidade solidária pelo ressarcimento do dano no valor de R\$ 210.366,77, decorrente da escavação do canal de desvio do rio sem a concomitante execução das ensecadeiras, que receberiam o material da escavação, conforme apontado no item 3.4 do Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas da União, valor esse a ser atualizado.

Considerando que o art. 5º da Lei de Improbidade prevê a necessidade de ressarcimento integral do dano, em caso de lesão ao patrimônio público por ação ou omissão, dolosa ou culposa, do agente ou de terceiro, pugna o *Parquet* pela condenação dos requeridos à restituição dos danos causados ao erário, com a incidência dos acréscimos legais.

3. DO PEDIDO

Assim, requer este Ministério Público:

- a) **a citação** dos Requeridos **João Bosco de Almeida, José Almir Cirilo, Maria Lorenzza Pinheiro Leite, Luiz Carlos Silva Fernandes, Raimundo Patriota de Almeida Filho** e a empresa **NOVATEC Construções e Empreendimentos Ltda.**, na pessoa de seu representante legal, Ubiratan Silva Batista, para, em querendo, contestarem o pedido, no prazo legal;
- b) **a citação** do Estado de Pernambuco, por seu representante legal para, querendo, integrar a lide na qualidade de litisconsorte ativo;
- c) seja deferida a juntada de toda a documentação que acompanha a inicial e outros que se fizerem necessários à completa elucidação dos fatos articulados, bem como a produção de prova por todos os meios permitidos em Direito;





Ministério Público do Estado de Pernambuco
43ª Promotoria de Justiça de Defesa da Cidadania da Capital
Defesa do Patrimônio Público

d) O recebimento em Cartório da mídia contendo os autos do Processo nº 59050.000787/2011-28 do Ministério da Integração Nacional, uma vez que o arquivo ocupa espaço total superior a 2,5 GB, com várias pastas e subpastas, bem como arquivos de diferentes tipos e formatos, o que torna inviável a sua juntada ao PJE;

e) em todo e qualquer ato processual em que haja a necessidade de conhecimento e/ou manifestação do Ministério Público, a sua intimação pessoal;

f) seja, ao final, julgada procedente a presente Ação de Ressarcimento, em todos os seus termos, para condenar os Demandados JOÃO BOSCO DE ALMEIDA, JOSÉ ALMIR CIRILO, MARIA LORENZZA PINHEIRO LEITE, LUIZ CARLOS SILVA FERNANDES, RAIMUNDO PATRIOTA DE ALMEIDA FILHO e a empresa NOVATEC CONSTRUÇÕES E EMPREENDIMENTOS LTDA., solidariamente ao ressarcimento da quantia de R\$ 3.193.704,54 (três milhões cento e noventa e três mil setecentos e quatro reais e cinquenta e quatro centavos), com a incidência dos acréscimos legais;

g) isenção de custas, emolumentos, honorários e outras despesas na conformidade do que dispõe o Artigo 18 da LACP, posto que promovida pelo Ministério Público.

Dá-se à causa o valor de R\$ 3.193.704,54 (três milhões cento e noventa e três mil setecentos e quatro reais e cinquenta e quatro centavos).

Pede deferimento.

Recife, 19 de março de 2021.

Áurea Rosane Vieira
Promotora de Justiça

