

Relatório de Auditoria Anual de Contas



Secretaria Federal de Controle Interno

Unidade Auditada: SEBRAE/AC

Exercício: 2015

Município: Rio Branco - AC

Relatório nº: 201601869

UCI Executora: CONTROLADORIA REGIONAL DA UNIÃO NO ESTADO DO ACRE

Análise Gerencial

Senhor Chefe da CGU-Regional/AC,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço nº 201601869, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC nº 1, de 6/4/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pela Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – Sebrae/AC.

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 13/6/2016 a 24/6/2016, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela unidade auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.

Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

O Relatório de Auditoria encontra-se dividido em duas partes: Resultados dos Trabalhos, que contempla a síntese dos exames e as conclusões obtidas; e Achados de Auditoria, que contém o detalhamento das análises realizadas. Consistindo, assim, em subsídio ao julgamento das contas apresentadas pela Unidade ao Tribunal de Contas da União – TCU.

2. Resultados dos trabalhos



De acordo com o escopo de auditoria firmado, por meio da Ata de Reunião realizada em 19/1/2016, entre a Controladoria Regional da União no Estado do Acre e a Secretaria de Controle Externo no Estado do Acre foram efetuadas as seguintes análises:

2.1 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

Considerando a natureza jurídica e o negócio da unidade prestadora de contas, o presente item teve como objetivo avaliar a conformidade de peças de que tratam os incisos I, II e III do art. 13 da Instrução Normativa - TCU nº 63, de 1º de setembro de 2010, sob os seguintes aspectos:

- a) se a UPC elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do Tribunal de Contas da União - TCU para o exercício de referência, quais sejam: o rol de responsáveis, o relatório de gestão e os relatórios e pareceres de órgãos, entidades ou instâncias que devam se pronunciar sobre as contas ou sobre a gestão; e,
- b) se as peças apresentadas contemplam os formatos e conteúdos obrigatórios, observando as disposições na Decisão Normativa - TCU nº 147, de 11 de novembro de 2015, as orientações apresentadas no Sistema de Prestação de Contas (e-Contas) e as disposições do art. 13 da Instrução Normativa - TCU nº 63, de 1º de setembro de 2010.

A metodologia adotada consistiu na análise documental das peças, verificando sua adequação às instruções expedidas pelos órgãos de controle, quanto aos conteúdos, prazos de apresentação, organização e forma.

A partir dos exames realizados, não foram constatadas impropriedades.

Ademais, em relação ao rol de responsáveis, observou-se que esse documento atende plenamente às regras estabelecidas no art. 10 da Instrução Normativa TCU nº 63, de 01 de setembro de 2010, visto que o dirigente máximo da unidade, os que possuem cargo imediatamente inferior ao dirigente máximo e os membros dos órgãos colegiados do Sebrae/AC estão devidamente cadastrados no referido rol.

2.2 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

A fim de verificar se os resultados quantitativos e qualitativos da gestão do Sebrae/AC foram atingidos, conforme os princípios da eficácia e eficiência e em consonância à missão do Sebrae, buscou-se avaliar se houve cumprimento das metas físicas e financeiras pactuadas para o exercício e se as mesmas se encontram alinhadas aos objetivos estratégicos da entidade.

De um total de nove objetivos estratégicos, divididos em cinco atividades denominadas “processos” (voltados para clientes externos) e quatro atividades denominadas “recursos” (voltados para a gestão interna), selecionou-se dois objetivos – que correspondem a 88% dos recursos executados em 2015 –, conforme quadro a seguir:

Quadro: Objetivos estratégicos selecionados (2015)

Estratégia de Atuação	Previsto Original (R\$)	Previsto Ajustado (R\$)	Total Executado (R\$)	% Executada
P1 - Ter excelência no atendimento,				



com foco no resultado para o cliente.	14.368.672	15.566.281	14.211.844	91,30%
P2 - Potencializar um ambiente favorável para o desenvolvimento dos pequenos negócios	280.319	1.983.399	1.110.062	55,97%

Fonte: Relatório de Gestão Sebrae/AC 2015, p.45.

Os objetivos são constituídos por vários projetos executivos menores. O P1 é constituído de 31 projetos e o P2, por dois. Selecionou-se, para análise detalhada, oito projetos do P1 e de um projeto do P2 (segundo critérios de materialidade e criticidade – baixa execução), os quais totalizam R\$ 8.645.078,00, o que corresponde a 50,1% do total dos recursos executados no período:

Quadro: Projetos do P1 selecionados (2015)

Projeto (P1)	Previsto Original	Previsto Ajustado	Realizado de Janeiro até Dezembro	Saldo	% de Execução
1. Economia Criativa e Digital do Acre	304.180	893.180	849.517	43.663	95,1%
2. Fortalecimento da Indústria nas Regionais do Alto e Baixo Acre	1.589.080	1.607.355	1.568.732	38.623	97,6%
3. Fortalecimento do Encadeamento Produtivo entre Sebrae e Instituto Gerdau - Projeto Serralheiro Acre	100.253	42.738	18.828	23.910	44,1%
4. ALI - Agentes Locais de Inovação nas Regionais do Baixo Acre e Juruá	202.935	391.866	381.805	10.061	97,4%
5. Atendimento Individual nas Regionais do Baixo Acre e Purus	674.200	2.432.030	2.292.907	139.123	94,3%
6. Desenvolvimento do Setor de Serviço nas Regionais do Juruá e Envira	119.660	464.110	456.221	7.889	98,3%
7. Desenvolvimento Econômico Territorial-Mesorregião Vale do Juruá.	0	690.322	632.300	58.022	91,6%
8. SOS Empresas Acre	0	1.856.848	1.475.662	381.186	79,5%

Fonte: Unidade de Gestão Estratégica – UGE - Sebrae/AC, 30 de junho de 2016

Quadro: Projetos do P2 selecionados (2015)

Projeto	Previsto Original	Previsto Ajustado	Realizado de Janeiro até Dezembro	Saldo	%
9. Implantação da REDESIM no Estado do Acre	0	1.820.580	969.106	851.474	53,20%

Fonte: Unidade de Gestão Estratégica – UGE - Sebrae/AC, 30 de junho de 2016



Analisou-se os Relatórios de Execução Física e Orçamentária, bem como as justificativas e a documentação comprobatória para os resultados alcançados. Concluiu-se que os resultados físicos foram compatíveis com o nível de execução financeira e que, no geral, as metas planejadas foram atingidas.

O conteúdo dos projetos, bem como seu planejamento e metas, mostraram-se alinhados à missão e aos objetivos estratégicos da Entidade, que é promover a competitividade e o desenvolvimento sustentável dos pequenos negócios, além de fomentar o empreendedorismo, conforme o art. 5º do seu Estatuto Social. Os projetos guardaram, também, relação com as estratégias e objetivos definidos em seu Plano Plurianual para o período de 2015 a 2018, que se centrou mais na melhoria do atendimento com foco no resultado para o cliente.

2.3 Avaliação da Gestão de Pessoas

Este item trata da avaliação da gestão de pessoas, que teve como objetivo examinar:

- a) a observância da legislação sobre admissão, remuneração, bem como, se for o caso, sobre concessão de aposentadorias, reformas e pensões; e,
- b) a consistência dos controles internos administrativos relacionados à gestão de pessoas.

Quanto às admissões, foram examinados os processos de nomeação de dezessete cargos de livre nomeação, não sendo encontradas impropriedades. Verificou-se que no exercício de 2015 não houve contratação de colaboradores efetivos, nem instauração de processos de seleção.

No tocante à remuneração dos empregados, foi elaborada amostra aleatória para analisar a observância dos critérios de promoção e ascensão dos colaboradores, estabelecidas no Manual do Sistema de Gestão de Pessoas – SGP do Sebrae/AC.

Verificou-se que mecanismos do sistema informatizado de gestão de pessoas impedem o pagamento em virtude de promoção e ascensão indevidos, ou com base em valores de referência incorretos.

Além disso, também foram verificados os critérios para o pagamento de remuneração variável, paga a título de desempenho. Em 2015 o Sebrae/AC pagou R\$ 533.769,93 de remuneração variável aos seus colaboradores. Trata-se de bônus, pago anualmente no primeiro semestre, conforme regras definidas no Manual do SGP, no Acordo Coletivo de Trabalho - ACT e na Consolidação das Leis do Trabalho - CLT.

O valor da vantagem é definido com base no cumprimento de metas organizacionais, de equipes e individuais. A partir de exames efetuados em amostra aleatória composta por dez empregados, não foram identificadas impropriedades no pagamento da vantagem, tais como ausência de avaliações ou concessão de percentuais indevidos.

Por fim, verificou-se que em 2015 não houve concessão de aposentadorias, reformas e pensões na entidade.

Para avaliar a consistência dos controles internos administrativos relacionados à gestão de pessoas, aplicou-se um Questionário de Avaliação de Controles Internos - QACI. O questionário foi respondido pela unidade auditada, sendo as respostas às perguntas encaminhadas com evidência da existência do controle informado, devidamente confirmados pela equipe de auditoria, para fins de atribuição de nota final.

Assim, com base no exame das respostas e nas evidências fornecidas, a pontuação geral do Sistema de Controle Interno para a UPC foi acima de 90%, conforme escala



elaborada pelo TCU (Acórdão nº 568/2014 – Plenário). Este índice informa que os controles internos administrativos para a área em análise encontram-se em um nível avançado.

Contribuíram para este resultado, conforme evidências apresentadas e verificação *in loco*, a existência de número suficiente de colaboradores no setor; normativos que regulam todos os aspectos da gestão de pessoas; segregação de funções nos processos de pagamentos; sistema informatizado de gestão de pessoas, com mecanismos automáticos de controle para inclusão de dados (como promoções indevidas); e cursos e capacitações, realizados conforme metas e objetivos previamente elaborados. Tais fatores contribuem significativamente para a mitigação de potenciais riscos envolvidos na área de gestão de pessoas.

2.4 Avaliação da Regularidade dos Processos Licitatórios da UJ

Para avaliar a gestão de compras e contratações da UPC, foram realizados exames com o objetivo de verificar a regularidade dos processos licitatórios e das contratações e aquisições feitas por inexigibilidade e dispensa de licitação.

Assim, foram selecionados, com base nos critérios de relevância e materialidade, onze processos realizados em 2015, conforme demonstrado a seguir:

Quadro – Licitações Avaliadas

Descrição	Quantidade de Processos	Valores Envolvidos
Processos Licitatórios	76	R\$ 48.059.101,00
Processos Avaliados	05	R\$ 25.427.708,70
Processos em que foi detectada alguma desconformidade	00	R\$ 0,00

Quadro – Inexigibilidade de Licitação Avaliadas

Descrição	Quantidade de Processos	Valores Envolvidos
Processos de Inexigibilidade	25	R\$ 860.219,49
Processos Avaliados	03	R\$ 427.500,00
Processos em que foi detectada alguma desconformidade	00	R\$ 0,00

Quadro – Dispensas de Licitação Avaliadas

Descrição	Quantidade de Processos	Valores Envolvidos
Processos de Dispensa	109	R\$ 457.540,52
Processos Avaliados	03	R\$ 51.780,00
Processos em que foi detectada alguma desconformidade	00	R\$ 0,00

Os exames não identificaram situações de irregularidades nas compras e contratações, de acordo com os normativos vigentes da entidade. Quanto às dispensas de licitação avaliadas, não foram identificados casos de fracionamento da despesa ou enquadramento em desacordo com as hipóteses de dispensa de licitação previstas no Regulamento de Licitações e Contratos.

Além disso, esse item também contemplou a avaliação da situação da obra de construção da nova sede do Sebrae/AC na cidade de Rio Branco/AC. Os exames evidenciaram que a obra se encontra paralisada em decorrência de projeto básico deficiente, ocasionando custos adicionais de R\$ 2.018.863,01 e prejuízo de R\$ 814.161,02, sem ações efetivas visando apurar responsabilidades.



2.5 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU

Após levantamento de acórdãos expedidos pelo Tribunal de Contas da União - TCU dirigidos ao Sebrae/AC, não foram identificadas determinações ou recomendações que devam ser acompanhadas pelo órgão de controle interno, que ainda se encontrem pendentes de atendimento ou que tenham sido atendidos no exercício sob exame.

2.6 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

No intuito de averiguar se o Sebrae/AC mantém uma rotina de acompanhamento e atendimento das recomendações expedidas pela CGU e se existiam recomendações pendentes de atendimento que impactassem na gestão da unidade, foi realizado levantamento de todas as recomendações emitidas pela CGU, independentemente do exercício de expedição.

Verificou-se que a unidade mantém uma rotina de acompanhamento, com um colaborador responsável. Com base no levantamento realizado, foram identificadas seis recomendações pendentes de atendimento até 27 de junho de 2016. Todas as recomendações pendentes foram sanadas durante o período da auditoria. Destacaram-se a celeridade no cumprimento das pendências e a completude das informações prestadas, como subsídio à análise da CGU.

2.7 Ocorrências com dano ou prejuízo

Entre as constatações identificadas pela equipe, aquelas nas quais foi estimada ocorrência de dano ao erário são as seguintes:

1.1.1.2

Obra paralisada por mais de 640 dias em decorrência de projeto básico deficiente, ocasionando custos adicionais de R\$ 2.018.863,01 e prejuízo de R\$ 814.161,02, sem ações efetivas visando apurar responsabilidades.

3. Conclusão

Eventuais questões formais que não tenham causado prejuízo ao erário, quando identificadas, foram devidamente tratadas por Nota de Auditoria e as providências corretivas a serem adotadas, quando for o caso, serão incluídas no Plano de Providências Permanente ajustado com a UPC e monitorado pelo Controle Interno. Tendo sido abordados os pontos requeridos pela legislação aplicável, submetemos o presente relatório à consideração superior, de modo a possibilitar a emissão do competente Certificado de Auditoria.



Nome: ACELINO RODRIGUES ALVES

Cargo: AUDITOR FEDERAL DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome: ALEXANDRE KRUGNER CONSTANTINO

Cargo: AUDITOR FEDERAL DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Relatório supervisionado e aprovado por:

Chefe da Controladoria Regional da União no Estado do Acre

Achados da Auditoria - nº 201601869

1 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS

1.1 PROCESSOS LICITATÓRIOS

1.1.1 OPORTUNIDADE DA LICITAÇÃO

1.1.1.1 INFORMAÇÃO

Visão geral do objeto do contrato nº 139/2009.

Fato

De acordo com o escopo de auditoria firmado por meio da Ata de Reunião realizada em 26 de janeiro de 2016, entre a Controladoria-Regional da União no Estado do Acre e a Secretaria de Controle Externo no Estado do Acre, definiu-se que a avaliação da gestão de compras e contratações (Item 6 da Decisão Normativa TCU 147/2015) iria contemplar a avaliação da situação da obra de construção da nova sede do Sebrae/AC na cidade de Rio Branco/AC.

Trata-se de obra de demolição da estrutura do Centro Empresarial e construção da nova Sede do Sebrae/AC, localizada na Avenida Ceará nº 3.693, Bairro Estação Experimental



em Rio Branco/AC. A área de demolição é de 2.929,4 m² e a área a ser construída é de 4.504,24m², sendo um prédio composto por térreo e mais dois pavimentos e um auditório com 256 lugares.

Visando elaborar o projeto da construção da nova sede, o Sebrae/AC contratou a empresa TECNOLAJES Engenharia e Construção Ltda. – CNPJ nº 03.748.743/0001-32. Assim, em 04 de dezembro de 2009, foi firmado o contrato nº 139/2009, no valor de R\$ 240.000,00, cujo objeto constitui a elaboração dos projetos de arquitetura e complementares de engenharia da nova sede do Sebrae/AC, compreendendo as fases de Estudos Preliminares, Anteprojetos e Projetos Executivos devidamente aprovados nos órgãos competentes, conforme especificações constantes no Anexo I da Carta Convite nº 1/2009. O prazo de vigência do contrato nº 139/2009 foi de 04 de dezembro de 2009 a 03 de abril de 2010, com possibilidade de prorrogação, a critério das partes, até o limite disposto na Resolução CDN nº 176, de 30 de junho de 2008.

Com o objetivo de executar a obra da nova sede do Sebrae/AC, por meio da concorrência nº 01/2012, foi contratada a empresa ADINN-CONSTRUÇÃO E PAVIMENTAÇÃO LTDA, CNPJ nº 01.287.024/0001-36. Desta forma, em 03 de abril de 2012, firmou-se o contrato de prestação de serviços de engenharia nº 011/2012, no valor inicial de R\$ 8.569.187,11 e vigência inicial de 18 meses, contado a partir da emissão da Ordem de Serviço, emitida em 28 de maio de 2012.

Paralelamente ao contrato de execução da obra, o Sebrae/AC contratou a empresa GPR ENGENHARIA, CNPJ nº 11.319.578/0001-21, para realizar a supervisão e o assessoramento na realização do empreendimento. Com isso, firmou-se o contrato 041/2012, no valor de R\$ 586.899,48 em 26 de junho de 2012.

Até julho de 2014, o contrato nº 011/2012 foi alterado por 8 termos aditivos, o que correspondeu a quatro readequações de serviços, um reajustamento de preços e três prorrogações de prazo da obra.

Segundo os termos justificativos apresentados pela GPR ENGENHARIA, em dezembro de 2012 foi necessário realizar a 1ª Readequação de Serviços objetivando realizar o desvio de drenagem existente no subsolo do terreno, uma vez que os órgãos competentes se negaram a realizar os trabalhos alegando indisponibilidade de recursos.

Ainda de acordo com a GPR ENGENHARIA, em janeiro de 2013 foi realizada a 2ª Readequação de Serviços com o intuito de corrigir os problemas encontrados na execução das fundações e ainda visando maior celeridade no andamento da obra.

Em seguida, em julho de 2013, a GPR ENGENHARIA justifica a necessidade da 3ª Readequação de Serviços, abrangendo os serviços da Superestrutura, ou seja, os pilares, vigas e lajes do prédio principal e também as paredes de contenção (muros de arrimo), vigas e lajes do auditório.

Posteriormente, em abril de 2014, a GPR ENGENHARIA apresenta o Termo Justificativo referente à 4ª Readequação de Serviços, tais serviços envolvem a impermeabilização e drenagem do muro de contenção do auditório que inicialmente não estava previsto na planilha orçamentária. Além disso, foram propostas modificações em alguns vãos de esquadrias, o que alterou também a quantidade de vergas e contra vergas previstas inicialmente na planilha orçamentária. Com isso, segundo a GPR ENGENHARIA, objetivava-se a conclusão dos serviços em andamento e serviços necessários para proteção e paralisação da obra sem danos futuros.

Como parte integrante do Termo Justificativo da 4ª Readequação de Serviços, a qual corresponde o 7º Termo Aditivo, a GPR ENGENHARIA informou que havia a necessidade de acréscimo de R\$ 119.490,14, que corresponde a 1,39% de acréscimo ao valor atual do contrato, o que se somando aos acréscimos realizados em aditivos



anteriores totalizaria um acúmulo de 20,25% de acréscimo em relação ao valor inicial do contrato.

Em agosto de 2013, por meio do 4º Termo Aditivo, o contrato nº 011/2012 foi reajustado em R\$ 605.473,14, equivalente ao valor de R\$ 8.066,56, referente ao período de janeiro de 2012 a janeiro de 2013, e R\$ 597.370,58 para o período de novembro de 2011 a novembro de 2012. Assim, a partir do 4º Termo Aditivo, o valor global consolidado do contrato nº 011/2012 é R\$ 10.043.991,01.

Em seguida, em novembro de 2013, foi assinado o 5º Termo Aditivo, cujo objeto foi a prorrogação do contrato nº 011/2012 por mais cinco meses, com início em 28 de novembro de 2013, e término em 28 de abril de 2014. Em 28 de abril de 2014 foi assinado o 6º Termo Aditivo que prorrogou o prazo de execução da obra por sessenta dias, com início em 28 de abril de 2014, e término em 26 de junho de 2014, bem como o prazo de vigência do contrato por noventa dias, com início em 28 de abril de 2014, e término em 29 de julho de 2014. Tais alterações correspondem ao 2º Aditivo de Prazo.

Em 10 de julho de 2014 foi assinado o 7º Termo Aditivo que acrescentou o valor do contrato original em mais R\$ 119.490,14. Além disso, foi acrescido o valor de R\$ 424.568,97 (quatrocentos e vinte e quatro mil, quinhentos e sessenta e oito reais e noventa e sete centavos), referente à 3ª adequação de serviços, os quais não foram computados na atualização que concedeu o 1º reajuste financeiro, apresentando novo valor global para o Contrato nº 011/2012 de R\$ 10.588.050,12 (dez milhões, quinhentos e oitenta e oito mil, cinquenta reais e doze centavos).

Por fim, em 25 de julho de 2014 foi assinado o 8º e último Termo Aditivo ao Contrato nº 011/2012, prorrogando o prazo de vigência do contrato por mais noventa dias, com início em 29 de julho de 2014, e término em 28 de outubro de 2014.

Em seguida, em 29 de julho de 2014 foi lavrado o Termo de Recebimento Provisório de Obra, no âmbito do Contrato nº 011/2012, entre o Sebrae/AC e a empresa ADINN Construção e Pavimentação Ltda. – CNPJ nº 01.287.024/0001-36, em que o Sebrae/AC afirma que os serviços previstos no Contrato nº 011/2012 foram prestados a contento pela empresa ADINN Construção e Pavimentação Ltda.

Por fim, em 23 de setembro de 2014 as partes, Sebrae/AC, na condição de rescindente e a empresa ADINN Construção e Pavimentação Ltda., na condição de rescindida lavraram o Distrato Amigável, com fundamento no art. 78, XII da Lei nº 8.666 de 1993 em relação ao contrato nº 011/2012.

Nessa data, o valor total acumulado de execução da obra era de R\$ 5.279.710,22, o que equivale a 52,89% do valor contratual. Ao longo do período de vigência contratual foram realizadas 23 medições de execução da obra. A última medição foi realizada no dia 02 de julho de 2014. Dessa forma, a obra foi paralisada com um saldo contratual de R\$ 4.702.905,11, que equivale a 47,11% do saldo contratual a executar.

1.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Obra paralisada por mais de 640 dias em decorrência de projeto básico deficiente, ocasionando custos adicionais de R\$ 2.018.863,01 e prejuízo de R\$ 814.161,02, sem ações efetivas visando apurar responsabilidades.

Fato

Por meio de inspeção física realizada no dia 23 de junho de 2016 à obra de construção da nova sede do Sebrae/AC, constatou-se que a obra está paralisada. Examinando-se o termo de Distrato Amigável, firmado entre o Sebrae/AC e a empresa ADINN –



Construção e Pavimentação – CNPJ nº 01287024/0001-36 (responsável pela execução do empreendimento), verifica-se que a obra se encontra paralisada pelo menos desde o dia 23 de setembro de 2014, data de assinatura do documento. Portanto até o dia da inspeção física a obra estava paralisada no mínimo há 639 dias.

<p>Foto 1: Vista frontal da obra da Nova Sede do Sebrae/AC, Rio Branco (AC), 23 de junho de 2016.</p>	<p>Foto 2: Obra da Nova Sede do Sebrae/AC, Rio Branco (AC), 23 de junho de 2016.</p>

Até a paralisação da obra, o contrato nº 011/2012 foi alterado por 8 termos aditivos, o que correspondeu a 4 readequações de serviços, 1 reajustamento de preços e 3 prorrogações de prazo da obra.

Quadro: Breve resumo dos termos aditivos ao contrato nº 011/2012.

Nº do Termo Aditivo	Data da Assinatura	Resumo da Justificativa para Celebração do Aditivo
1º	11/12/2012	Durante o processo de perfuração do solo para a execução das estacas de fundação previstas em projeto, identificou-se a passagem de rede de drenagem pluvial pública, interferência não prevista no projeto de fundações. O Sebrae/AC verificou que essa rede de drenagem pertence à Prefeitura Municipal de Rio Branco (PMRB) e que havia necessidade que essa rede fosse desviada para a continuidade da obra. A PMRB foi acionada para executar o serviço de desvio da rede, mas não o executou e nem arcou com os custos da execução. Assim o Sebrae/AC celebrou o 1º termo aditivo, no valor total de R\$ 175.008,42 para que fosse possível executar o serviço desvio da rede, configurando assim a 1ª Readequação de Serviço.
2º	04/02/2013	A GPR Engenharia, empresa responsável por auxiliar o Sebrae/AC na fiscalização da obra, identificou falhas no projeto executivo. A GPR, embasada no Parecer Técnico nº 06/2012 emitido por especialista no dia 30 de julho de 2012, verificou a necessidade de alterar o projeto de fundações. No projeto original eram previstas estacas de concreto armado com diâmetro de 20cm e 12m de profundidade, com as alterações propostas as estacas passaram a ter o diâmetro de 80cm e profundidade de 6 m. Além disso, foi necessário fazer um projeto de drenagem para o auditório, o custo de tal projeto não estava previsto no orçamento da obra. Tais alterações impactaram o orçamento da obra num acréscimo de R\$ 694.358,34, o que correspondeu a 2ª Readequação de Serviço.
3º		Conforme Termo Justificativo elaborado pela GPR Engenharia e aceito pelo Sebrae/AC, o orçamento da obra de construção do prédio da nova sede do Sebrae/AC foi elaborado com base em quadro resumos de quantitativos e sem a compatibilização de todos os projetos. Diante disso, a GPR Engenharia identificou incompatibilidades entre o projeto arquitetônico e o orçamento no que diz respeito à geometria e ao dimensionamento dos pilares. A GPR identificou também que mesmo antes da licitação da obra não existiam os projetos e/ou faltavam detalhes fundamentais dos projetos seguintes: muro de contenção do auditório, laje do auditório e lajes do 3º pavimento do prédio principal.



		Além disso, a GPR constatou que no projeto original as vigas do 1º e 2º pavimento possuíam concreto com resistência prevista de 25 Mpa enquanto as lajes do prédio eram de 20 Mpa, dificultando a execução da obra visto que estes dois elementos devem ser concretados juntos. Diante disso, após a revisão dos projetos, nova quantificação e alteração de detalhes, o orçamento da obra foi acrescido. O valor acrescido para os novos projetos estruturais é de R\$ 746.162,31. O valor retirado para os novos projetos estruturais é de R\$ 321.593,34. Já o impacto financeiro, ou seja, a diferença entre os itens acrescidos pelos itens retirados corresponde a R\$ 424.568,97. Tais alterações correspondem à 3ª Readequação de Serviço.
4º	01/08/2013	Refere-se ao reajuste do primeiro ano, previsto na cláusula décima do contrato nº 011/2012.
5º	22/11/2013	A GPR apresentou Termo Justificativo, aceito pelo Sebrae/AC, em que alega que as pendências nas correções e/ou faltas dos projetos complementares tinham atrasado a obra. As soluções técnicas para corrigir as deficiências e/ou falta de projetos só foram entregues em prazos muito aquém dos estabelecidos em reuniões com a empresa projetista. Com isso houve a necessidade de solicitar a prorrogação do prazo inicial da obra por mais cinco meses. Assim, o Sebrae/AC prorrogou o fim do prazo de conclusão da obra de 28 de novembro de 2013 para 28 de abril de 2014, o que correspondeu ao 1º Aditivo de Prazo.
6º	28/04/2014	A GPR apresentou Termo Justificativo, aceito pelo Sebrae/AC. No referido termo, a GPR justifica que foi solicitado ao autor do projeto que apresentasse o projeto referente aos painéis de concreto da fachada do prédio, observando pontos indispensáveis para execução e que até então eram indefinidos. Assim, a GPR informa que o atraso na revisão desse projeto resultou em uma série de serviços prejudicados, pois a finalização de um serviço era necessária para início do outro. Seguindo as orientações da GPR, o Sebrae/AC prorrogou o prazo de execução da obra por sessenta dias, com início em 28 de abril de 2014, e término em 26 de junho de 2014, bem como o prazo de vigência do contrato por noventa dias, com início em 28 de abril de 2014, e término em 29 de julho de 2014. Tais alterações correspondem ao 2º Aditivo de Prazo.
7º	10/07/2014	Por meio do Termo Justificativo elaborado pela GPR e acatado na íntegra pelo Sebrae/AC, foi registrado que houve a entrega pela empresa projetista das revisões dos projetos de instalações hidro sanitárias, instalações elétricas, instalações de lógicas e os detalhes construtivos, bem como as especificações e resistência do concreto a ser utilizado. No entanto, quando a GPR realizou novos levantamentos de quantidades e serviços para avaliação da viabilidade econômica da execução, constatou que o limite legal de acréscimos no orçamento, que é de 25% seria ultrapassado, atingindo 29,605%, sendo que nesta análise ainda não constavam diversos serviços necessários para conclusão da obra, ou seja, este percentual poderia ser ainda maior. Assim, a GPR apresentou à direção do Sebrae/AC, por meio de Relatório Técnico a descrição do cenário financeiro após a inclusão dos serviços conforme a revisão dos projetos. Desta forma, foram feitas diversas sugestões, dentre elas a conclusão dos serviços iniciados e adequação no orçamento para execução de serviços para manter e proteger alguns pontos da obra: conclusão de revestimentos em argamassa de paredes e pisos, execução de impermeabilizações de calhas e do muro de arrimo com reaterro, conclusão das tubulações de captação de águas pluviais, hidro sanitárias e elétrica. Além disso, a GPR apresentou a necessidade de inclusão de serviços não previstos no orçamento do projeto original: impermeabilização e drenagem do muro de contenção do auditório. Além disso, houve a necessidade de modificação de vãos de esquadrias, alterando também a quantidade de vergas e contra vergas do orçamento. Portanto, para implementar as alterações propostas no 7º Aditivo o valor a ser acrescido após a revisão dos projetos complementares é de R\$ 119.490,14. Isso corresponde a 4ª Readequação de Serviço. Vale salientar que a GPR já expõe um cenário de paralisação futura da obra.



8º	25/07/2014	Prorrogação do prazo de vigência do contrato por mais noventa dias, com início em 29 de julho de 2014, e término em 28 de outubro de 2014.
----	------------	--

Fonte: Resposta ao item 3) da Solicitação de Auditoria 201601869/05, de 09 de junho de 2016, encaminhada por meio da Carta SUPER nº 126/2016, de 17 de junho de 2016.

Da análise dos termos aditivos ao contrato nº 11/2012 e dos relatórios elaborados pela empresa GPR, verifica-se que o Sebrae/AC, desde a fase interna da licitação destinada a contratar a empresa para executar a obra de construção da nova sede até as etapas da execução da obra utilizou projeto deficiente.

Inicialmente, visando elaborar o projeto da construção da nova sede, o Sebrae/AC contratou a empresa TECNOLAJES Engenharia e Construção Ltda. – CNPJ nº 03.748.743/0001-32. Assim, em 04 de dezembro de 2009, foi firmado o contrato nº 139/2009, no valor de R\$ 240.000,00, cujo objeto constitui a elaboração dos projetos de arquitetura e complementares de engenharia da nova sede do Sebrae/AC, compreendendo as fases de Estudos Preliminares, Anteprojetos e Projetos Executivos devidamente aprovados nos órgãos competentes, conforme especificações constantes no Anexo I da Carta Convite nº 1/2009. O prazo de vigência do contrato nº 139/2009 foi de 04 de dezembro de 2009 a 03 de abril de 2010, com possibilidade de prorrogação, a critério das partes até o limite disposto na Resolução CDN nº 176 de 30 de junho de 2008.

Desde o início e ao longo da execução da obra, a empresa GPR (responsável por auxiliar o Sebrae/AC na fiscalização do empreendimento) alertou a direção do Sebrae/AC por meio de relatórios técnicos que: havia várias deficiências nos projetos; faltavam projetos; que as alterações necessárias para readequar os projetos extrapolariam o limite de 25% para acréscimos de serviços via aditivo contratual.

Dessa forma, constata-se que o Sebrae/AC recebeu indevidamente o projeto de construção da nova sede, objeto do contrato nº 139/2009, tendo em vista que não verificou se o projeto entregue pela empresa TECNOLAJES atendia aos requisitos mínimos necessários para que fosse possível executar a obra de construção da nova sede sem prejuízos decorrentes de projeto.

Conforme a lição de Marçal Justen Filho, ao tratar da relevância do projeto básico, em seu livro “Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos”, 13ª edição, p. 134: *“Não se trata de formalidade destituída de sentido nem se pode reputá-la como satisfeita mediante documentos desprovidos de maiores informações. O projeto básico deverá conter as informações fundamentais que demonstram a viabilidade do empreendimento examinado.”*

De acordo com os doutrinadores Valmir Campelo e Rafael Jardim, em seu livro “Obras Públicas – comentários à jurisprudência do TCU”, 1ª edição, p. 389 e 390:

“[...] Projetos básicos mal elaborados, desatualizados e que deixem dúvidas quanto às exatas condições do objeto, geram riscos, que inevitavelmente serão incluídos nas propostas dos concorrentes. Além dessa antieconomicidade intrínseca, existe uma imponderação acerca da própria exequibilidade do certame.

Pior ainda se previrem situações destoantes da realidade. As propostas serão ofertadas para um objeto inexistente e a obra a ser executada será tão distinta da licitada que pode representar fuga ao procedimento licitatório. Abre-se espaço para uma série de termos aditivos a desvirtuar as condições iniciais avençadas. É oportuna para a ocorrência de uma gama de irregularidades, como a extrapolação dos limites legais de 25% (ou 50%, conforme o caso) e o “jogo de planilhas”.”

Por sua vez, o TCU há pelo menos dez anos profere acórdãos que expressam a importância do projeto básico ser bem elaborado, bem como da responsabilização dos



atores envolvidos no processo de elaboração e aprovação do projeto. Segue-se, por exemplo, o acórdão 1874/2007-TCU-Plenário:

“Trecho da Ementa:

4. As licitações para execução de obras somente podem ser iniciadas quando se dispuser de projeto básico ou executivo devidamente atualizado e em perfeitas condições de ser executado, estando vedada a aprovação de Relatórios de revisão do projeto que o ignore ou o desvirtue total ou parcialmente, ressalvada alterações pontuais sem grandes repercussões financeira, devendo a eventual inépcia do projeto, constatada após a licitação, acarretar a anulação da licitação e do contrato decorrente, bem como a punição, em processo administrativo regular, de todos os agentes responsáveis pela incorreção do projeto. ”

Outros exemplos de acórdãos do TCU que seguem a mesma linha do acórdão citado: acórdão nº 1874/2007-Plenário, acórdão nº 77/02 – Plenário e acórdão nº 24/99-Plenário.

Por conseguinte, examinando-se o projeto original da obra de construção da nova sede do Sebrae/AC, os oito termos aditivos ao contrato nº 11/2012 e os relatórios elaborados pela empresa GPR, constata-se que o Sebrae/AC licitou a obra de construção da sua sede nova tomando como referência um projeto deficiente.

Preliminarmente, constata-se que as primeiras etapas de desenvolvimento do projeto não foram realizadas ou foram realizadas de forma deficiente. Estas etapas compreendem o Programa de Necessidades, o Estudo de Viabilidade e o Estudo Preliminar.

Quando na justificativa do 1º Termo Aditivo ao contrato nº 011/2012 a GPR informa que durante a perfuração do solo para a execução das fundações foi identificada uma rede de drenagem pluvial que impedia a continuidade do trabalho, evidencia-se que na elaboração do projeto a empresa projetista não realizou ou realizou de forma deficiente os estudos geológicos-geotécnicos. No 2º Termo Aditivo, apontou-se a necessidade de trocar as dimensões das fundações, tendo em vista que o que estava projetado era inviável de ser executado, principalmente em virtude das condições do solo, o que também evidencia o pouco ou a falta de conhecimento em relação ao terreno sobre o qual seria executada a obra. Já no 3º Termo Aditivo a GPR identificou incompatibilidades entre o projeto arquitetônico e o projeto estrutural, principalmente no que tange à geometria e dimensionamento dos pilares, o que demonstra falhas na etapa de Estudo Preliminar. Já as falhas apontadas pela GPR nas justificativas do 5º, 6º e 7º Termos Aditivos ao contrato nº 011/2011, evidenciam falhas nas etapas de Projeto Básico e Executivo propriamente ditos.

Por meio da Solicitação de Auditoria nº 201601869/10, solicitou-se ao Sebrae/AC que apresentasse as providências administrativas e/ou judiciais adotadas em relação à empresa projetista com vistas a corrigir e se for o caso responsabilizá-la pelos possíveis erros de projeto apontados pela empresa GPR. Em resposta, o Sebrae/AC, por meio da Carta SUPER nº 149/2016, de 30 de junho de 2016, informou que: *“As providências administrativas adotadas pelo Sebrae/AC para suprir a ausência e/ou omissões de algumas especificações no projeto elaborado pela empresa Tecnolajes Engenharia e Construção Ltda., foi (sic) o encaminhamento de pedidos de providências, especificamente no que se refere à (sic) técnicas construtivas, haja vista a (sic) diferenças de ponto de vista que redundaram em conflito.*

Registre-se que a ausência das especificações e detalhamentos requisitados pela empresa de fiscalização contratada pelo Sebrae/AC não foi percebida pela Entidade e pelos licitantes durante o procedimento licitatório Concorrência nº. 001/2012 (Original sem grifo).



Assim, para melhor contextualizar, visando a obtenção das especificações e detalhamentos completos dos projetos complementares e arquitetônicos da construção da Nova Sede, o Sebrae/AC encaminhou a Carta Super nº. 051/2013 para a empresa Tecnolajes Engenharia e Construção Ltda., nas quais requisitava da referida empresa a entrega das informações pertinentes.

Desta forma, os detalhamentos e especificações foram sendo entregues pela empresa projetista, conforme eram identificadas a sua ausência ou a necessidade de maiores esclarecimentos sobre a forma construtiva idealizada pelos projetistas, o que não configurou propriamente em “falhas”.

É de se destacar, conforme se visualiza nos relatórios técnicos que foram entregues em SA anterior, as diferenças de opiniões entre a empresa projetista, fiscalização e executora, geraram conflitos que foram dirimidos ainda na execução dos serviços quando as partes foram instadas pelo Sebrae/AC (notadamente a assessoria jurídica) a se manifestarem de forma conclusiva sobre as “supostas falhas”, que sempre eram apresentadas de forma genérica, ou seja, não era dito onde estava a falha, qual o prejuízo para a obra e eventualmente o quanto em R\$.

Assim, tanto a empresa projetista como a empresa fiscalizadora nortearam suas linhas de defesas em apontamentos técnicos defensáveis pela legislação específica do CONFEA/CREA, o que proporcionou a continuidade dos serviços, após serem efetuadas algumas adequações em projetos complementares e no orçamento, sendo então dividida a responsabilidade técnica de ambas as empresas, via Anotação de Responsabilidade Técnica – ART, no CREA/AC.

Ademais, no que concerne a execução de desvio na rede subterrânea de esgoto/escoamento de águas pluviais em terreno de propriedade do Sebrae/AC, que inclusive foi objeto do 1º Termo Aditivo ao Contrato de Prestação de Serviços de Engenharia nº. 011/2012, onde foi encaminhado um pedido de ressarcimento das despesas realizadas pela Entidade a Prefeitura de Rio Branco, uma vez que a EMURB, empresa pública municipal, já havia informado, através de Ofício OF/DIPRE/EMURB/Nº. 802/2012, que os serviços eram de responsabilidade do município.

Assim sendo, de forma conclusiva e reincidente, as alegadas falhas no projeto executivo, disseminadas de forma ampla pelos técnicos envolvidos (fiscalização), foram dirimidas durante a execução dos serviços, conforme relatado na presente resposta, e as interferências imprevistas (tubulação de drenagem de águas pluviais que atravessava o terreno onde esta (sic) sendo construída a nova sede do Sebrae/AC) foram tratadas no âmbito administrativo, com a oficialização aos órgãos interessados, com a resposta da EMURB de que a responsabilidade pela execução e pagamento dos serviços seria do município.

A partir dessa confirmação, o Sebrae/AC encaminhou orçamento, memorial e croqui para a Prefeitura de Rio Branco, informando da execução por parte da Entidade do desvio e cobrando o valor, administrativamente, do município. ”

A partir dos exames realizados constata-se que o Sebrae/AC não atuou de forma eficiente e tempestiva para exigir da empresa projetista a correção do projeto, evitar novas despesas para adequar e/ou elaborar projetos que já deveriam ter sido entregues no contrato nº 139/2009.

Ao retomar os procedimentos administrativos internos para continuidade da obra, o Sebrae/AC contratou, via Processo de Inexigibilidade de Licitação nº. 201607464824, homologado em 13 de maio de 2016, a adequação do Projeto Arquitetônico com os mesmos autores do projeto original, em que pese a deficiência do projeto anterior elaborado pela empresa TECNOLAJES.



Destaca-se que não houve a instauração de procedimento para aplicar as penalidades previstas no contrato nº 139/2009. Assim constata-se que o Sebrae/AC não adotou ações junto aos autores do projeto original visando sanar os danos decorrentes do projeto deficiente, sem ônus para o Sebrae/AC.

Posto isso, o recebimento de projeto deficiente e a falta de correção tempestiva e eficiente do projeto que permanecem até a gestão atual foram as causas determinantes para o atraso na execução, paralisação e falta da retomada da obra. Esse lapso temporal originou uma série de despesas realizadas com o objetivo de elaborar, corrigir ou adequar projetos, caracterizando dano ao erário, conforme demonstra a tabela a seguir:

Tabela: Despesas na contratação de empresas ou profissionais para elaborar, corrigir ou adequar projetos.

Documento	Data da Assinatura	CPF/CNPJ do Contratado	Resumo do Objeto	Valor Pago (R\$)
Contrato nº 0003/2015	23/02/2015	***.061.769-**	Consultoria técnica especializada na elaboração de termos de referência na área de engenharia, e acompanhamento dos processos licitatórios decorrentes dos mesmos.	2.489,68
Autorização de Fornecimento 008369/2015	19/05/2015	03.692.641/0001-42	Prestação de serviços técnicos especializados para proceder análise de compatibilidade (diagnóstico) dos objetos contratados nos contratos de prestação de serviços nº 139/2009 e 011/2012, juntamente aos seus aditivos.	64.608,15
Autorização de Fornecimento 007193/2016	19/02/2016	***.378.109-**	Elaboração de termo de referência para contratação dos projetos arquitetônico e complementares de engenharia. Elabora de termo de referência para contratação de consultoria técnica de acompanhamento e fiscalização dos projetos a serem adequados e/ou desenvolvidos.	9.500,00
Autorização de Fornecimento 008534/2016	11/04/2016	07.559.753/0001-80	Consultoria técnica e fiscalização dos projetos arquitetônico e complementares de engenharia do novo edifício sede do Sebrae/AC.	37.600,00
Autorização de Fornecimento 008535/2016	26/04/2016	04.474.803/0001-39	Adequação e elaboração dos projetos complementares de engenharia da nova sede do Sebrae/AC.	55.224,29
Total (R\$)				169.422,12

Fonte: Cópia digital, via HD externo, encaminhada pelo Sebrae/AC em 28/06/2016.

Além disso, o atraso na conclusão da obra também implicou nas despesas relacionadas a seguir, caracterizadas como dano ao erário:

Tabela: Outras despesas, também decorrentes da deficiência do projeto que vem ocasionando atrasos na conclusão da obra.

Descrição	Valor (R\$)
Vigilância do remanescente da obra de construção da nova sede do Sebrae/AC, no período de janeiro de 2015 até junho de 2016.	279.698,40
Aluguéis de salas, em Rio Branco, fora da sede atual, no período de janeiro de 2015 até junho de 2016 (destaca-se que o aluguel de salas só ocorre em virtude da insuficiência de espaço físico da sede atual) .	365.040,50
Despesas do Sebrae/AC, ainda não ressarcidas pela Prefeitura Municipal de Rio Branco, para realizar desvios da rede de drenagem pluvial	175.008,42
Total (R\$)	819.747,32



Portanto, da análise das duas tabelas anteriores, constata-se que foi realizada uma despesa total de R\$ 989.169,44, em consequência do projeto deficiente que vem ocasionando o atraso para conclusão da obra do Sebrae/AC. Além disso, como o Sebrae/AC ocupa atualmente sua sede própria, salienta-se que deve ser considerado também o custo de oportunidade de R\$ 3.560.000,00, conforme laudo de avaliação do imóvel, emitido pela Caixa Econômica Federal em 02 de fevereiro de 2011. Assim, tais valores representam prejuízos ao Sebrae/AC. Enfatiza-se que no cálculo do prejuízo foi considerado apenas o período de janeiro de 2015 até junho de 2016. Vale ressaltar ainda que a despesa de R\$ 175.008,42, referente aos desvios da rede de drenagem pluvial, foi realizada em período anterior a 2015.

Causa

Preliminarmente, vale destacar que os fatos apontados nesse relatório estão relacionados à atuação de três gestões diferentes. Assim, este campo elenca a conduta de vários responsáveis.

Inicialmente, o Diretor Superintendente que atuou no período de 01/01/2009 a 31/12/2010 recebeu indevidamente o projeto de construção da nova sede, objeto do contrato nº 139/2009, tendo em vista que não verificou se o projeto entregue pela empresa TECNOLAJES atendia aos requisitos mínimos necessários para que fosse possível executar a obra de construção da nova sede sem prejuízos decorrentes de projeto.

Tal situação contraria o artigo 6º, IX e artigo 7º, I da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que prevê, para a realização de licitação, a obrigatoriedade de projeto básico com elementos necessários e suficientes para caracterizar a obra.

Na sequência, o Diretor Superintendente que atuou no período de 12/01/2011 a 31/12/2014 não atuou de forma eficiente e tempestiva para exigir da empresa projetista a correção do projeto, evitar novas despesas para adequar e/ou elaborar projetos que já deveriam ter sido entregues no contrato nº 139/2009.

Essa situação contraria os artigos 69 e 70 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que atribui responsabilidade ao contratado pelos vícios, defeitos ou incorreções do objeto do contrato.

Por fim, o Diretor Superintendente que atuou no período de 01/01/2015 a 31/12/2015 não instaurou procedimento para aplicar as penalidades previstas no contrato nº 139/2009, tendo em vista deficiência do projeto elaborado pela empresa TECNOLAJES.

Vale destacar ainda a existência do “Comitê das Entidades para acompanhamento da Nova Sede do Sebrae/AC”, composto por cinco membros do Conselho Deliberativo Estadual nomeados para acompanhar as obras da Nova Sede, por meio da Resolução PRESI CDE nº 166 de 23 de fevereiro de 2011.

O referido Comitê teve seus membros alterados pela Resolução PRESI CDE nº 242, de 25 de junho de 2015.

Verifica-se que o Comitê tinha competência legal para acompanhar a obra e adotar medidas com o objetivo de exigir da empresa projetista a correção do projeto, evitar novas despesas para adequar e/ou elaborar projetos que já deveriam ter sido entregues no contrato nº 139/2009, bem como instaurar procedimento para aplicar as penalidades previstas no contrato nº 139/2009, tendo em vista deficiência do projeto elaborado pela empresa TECNOLAJES.



Manifestação da Unidade Examinada

Por meio da Carta Super nº 230/2016, de 16 de setembro de 2016, o Sebrae/AC encaminhou a Nota Técnica nº 09/2016, em que apresentou a manifestação seguinte, editada quanto ao nome de pessoas citadas e aos seus números de CPF, a fim de preservá-las.

“Trecho 1: Da Obra paralisada em decorrência de projeto básico deficiente.

Registramos que a atual gestão da Entidade tomou posse em 01/01/2015 encontrando, nesse momento, um quadro de paralisação da obra da sede já consolidado. Na condição de gestores recém empossados não se tinha outra alternativa a não ser prospectar, via diagnóstico situacional, o real estágio das obras, desde a sua concepção com o Contrato de Prestação de Serviços de Engenharia nº. 139/09 até o distrato do Contrato de Prestação de Serviços de Engenharia nº. 011/12 (evidências já entregues), até mesmo como forma de se entender todo o processo.

Assim, discordamos da constatação contida à fl. 15 do Relatório, “que a gestão atual do Sebrae/AC não adotou ações junto aos autores do projeto original visando sanar os danos decorrentes do projeto deficiente, sem ônus para o SEBRAE/AC”.

Antes da adoção de qualquer atitude em relação às empresas que haviam sido contratadas para a consecução das obras, fazia-se necessário avaliar o estado em que as obras se encontravam, as razões da paralisação, bem como a possibilidade de aperfeiçoamento ou modernização dos projetos, aproveitando o ensejo da realização de uma nova licitação para a continuidade dos serviços.

Todas as providências para levantar o estado das obras estão sendo realizadas pela atual gestão. Com isso, almeja-se o reinício das obras com todas as cautelas necessárias, evitando-se assim novas paralisações após a retomada dos trabalhos.

Primeiramente devemos esclarecer que a afirmativa de que o projeto era deficiente demanda comprovação por meio de um processo de apuração dos fatos por especialistas, profissionais estes que o SEBRAE/AC não dispõe em seu quadro permanente.

Assim, antes de uma apuração minudente, inexistiu convicção para se afirmar, especialmente por quem não detém conhecimentos de engenharia, que existiam falhas no Projeto Hidráulico, no Projeto Elétrico, no Projeto Estrutural, nos Desenhos Arquitetônicos, entre outros. Ademais, essa questão nunca foi apresentada para a atual Diretoria do SEBRAE/AC, nem mesmo se faz presente nos Relatórios da empresa fiscalizadora, no caso a GPR Engenharia, ou das auditorias realizadas no órgão no exercício de 2015.

No que tange aos Relatórios Técnicos apresentados pela empresa de fiscalização GPR Engenharia, os mesmos eram contraditórios no sentido de apontar supostos defeitos e posteriormente, após o contraditório, aceitar as justificativas da empresa projetista.

Especificamente sobre esse ponto, quando instada pelo SEBRAE/AC a prestar esclarecimentos acerca de possíveis prejuízos causados à Entidade relacionados aos atrasos na obra, em 12 de dezembro de 2014, a empresa de fiscalização GPR Engenharia foi categórica em fazer os seguintes esclarecimentos, (Doc. 1):

“Em julho de 2012: Paralisação da obra, pois o sistema construtivo adotado para execução da fundação era inadequado do ponto de vista tecnológico e ainda a produtividade ser muito



baixa se comparado com outros sistemas mais modernos e disponíveis atualmente (.....)”

“Entre setembro e novembro de 2012: “ a obra sofreu nova paralisação devido ao fato de ter sido encontrado no terreno do SEBRAE tubulações de drenagem com diâmetro de 1000mm que coincidiam com diversas estacas da fundação (.....)”

“a partir de dezembro de 2012: até a paralisação definitiva da obra em julho de 2014 diversas revisões e alterações de projetos foram solicitadas aos projetistas com intuito de melhor compatibilizar e facilitar a execução e ainda dirimir dúvidas em alguns pontos específicos. Vale observar que em nenhum momento os projetistas se negaram a prestar esclarecimentos ou providenciar novos detalhes (.....)”

“ (.....) se conclui que não houve prejuízos diretos ao SEBRAE no que se refere a execução da obra, visto que os serviços incluídos em termos aditivos foram executados e encontram-se aplicados na obra”

De tal forma, as informações técnicas que a Diretoria Executiva do SEBRAE dispunha à época eram essas, atestadas por equipe de engenheiros que conheciam amiúde o processo construtivo, desenhos arquitetônicos e demais projetos complementares (hidráulico, elétrico, estrutural, paisagismo, layout interno, incêndio e outros).

Destaca-se que em nenhum momento os atores diretamente envolvidos no processo, Comissão do CDE, empresa fiscalizadora e empresa executora, apontaram “defeitos” no projeto. Todos, sem exceção, apenas se reportaram a **ausência de informações, esclarecimentos, maior detalhamento e etc., o que convenhamos, é muito inconclusivo para fins de responsabilização civil.**

Assim, a atual Diretoria do SEBRAE/AC tomou posse em meio a um cenário onde as obras estavam paralisadas de forma efetiva a 07 (sete) meses, sem que houvesse anotações de defeitos nos projetos.

É importante frisar que as obras foram paralisadas, tendo em vista a necessidade de realização de novo certame licitatório, haja vista as alterações contratuais estarem próximas do limite máximo permitido pela lei de licitações e pelo Regulamento do SEBRAE.

As justificativas que instruíram a rescisão amigável do contrato anterior, levou em conta o posicionamento consolidado no Tribunal de Contas da União no Acórdão TCU nº. 498/2004 - Primeira Câmara, razão pela qual não pairava sobre o procedimento adotado até aquele momento qualquer indício de má-fé, desvio, ou falha grave decorrente de atos das gestões anteriores, verbis.

“Proceda à rescisão do contrato, consoante o previsto no artigo 78, inciso XIII da Lei 8.666/1993, e realize nova licitação sempre que o acréscimo de seu objeto ultrapassar o limite estabelecido no artigo 65, § 1º e § 2º da mesma Lei.

Na condição de gestores recém empossados, não se tinha outra alternativa (responsável), a não ser prospectar, via diagnóstico situacional, o real estágio das obras, desde a assinatura do Contrato de Prestação de Serviços de Engenharia nº. 139/09, passando pelas entregas dos contratos, até o efetivo distrato do Contrato de Prestação de Serviços de Engenharia nº. 011/12, até mesmo como forma de se entender todo o processo que redundou na paralisação, além de se entabular procedimentos técnicos e administrativos para a retomada da obra.



Lembremos que o Tribunal de Contas da União, no **Acórdão nº. 749/2010-Plenário**, assim se pronunciou, no que se refere a necessidade de atualização de projeto básico obsoleto:

Projeto básico atualizado

Assunto: LICITAÇÕES. DOU de 16.04.2010, S. 1, p. 112.
Ementa: recomendação ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes para que **se abstenha de celebrar contratações referentes a certames licitatórios que foram concluídos em período anterior que supere doze meses, de modo a evitar expressivo lapso temporal que possa tornar obsoleto o projeto básico original do empreendimento** (item 9.3.1, TC-022.689/2006-5, **Acórdão nº 749/2010-Plenário**).

Portanto, do ponto de vista administrativo, seria temerário se fosse tomada medida de gestão no sentido de realização de novo procedimento licitatório para a conclusão da obra, sem antes analisar o estado em que estas se encontravam, bem como visitar os projetos, para que neles fossem incorporadas novas tecnologias que contemplassem a nova realidade vivida pelo SEBRAE/AC, cinco anos após a concepção originária do projeto.

Resta evidente, portanto, que atual diretoria buscou e continua buscando proteger o patrimônio da Entidade e não gerar gastos adicionais.

Essas medidas acautelatórias denotam zelo e atendimento a inúmeros acórdãos do TCU que **remetem à necessidade de a administração, sempre que possível, promover “auditoria” nos atos já praticados no caso de obras em andamento ou inacabadas,** afim de otimizar os procedimentos de retomada dos serviços.

Dessa forma, sempre focado na necessidade de retomada das obras, como bem destacado, adotaram-se as seguintes medidas de gestão:

1. Contratação de Diagnóstico de Análise de Compatibilidade dos Contratos de Prestação de Serviços de Engenharia nº. 139/09 e nº. 011/12 situacional da obra – Efetivado, contratação nos termos do art. 6º, II, "b" do Regulamento de Licitações, via Autorização de Fornecimento (Carta Contrato) nº. 008369/2015;
2. Elaboração de Termo de Referência para a contratação dos Desenhos Arquitetônicos, Projetos Complementares de Engenharia, e Consultoria Técnica e fiscalização dos Desenhos Arquitetônicos e Complementares de Engenharia - Autorização de Fornecimento nº. 007193/2016;
3. Consultoria técnica e fiscalização dos desenhos arquitetônicos e projetos complementares de engenharia; Autorização de Fornecimento nº. 008534/2016;
4. Revisão do Desenho Arquitetônico (Projeto Arquitetônico)- Autorização de Fornecimento nº. 008557/2016;
5. Revisão dos Projetos Complementares – Autorização de Fornecimento nº. 008535/2016.

As medidas supracitadas tiveram como foco a melhoria do projeto, tornando-o mais moderno e funcional, haja vista que **o SEBRAE/AC dos anos 2015/2016, não é o mesmo da época da estruturação do projeto, em 2009/2010.**



Registre-se que diante do vasto conjunto probatório enviado ao órgão de controle, não consta nenhuma anotação referente a gastos adicionais a título de “conserto”, “retificação”, “refazimento” do projeto deficiente. Em todo processo o SEBRAE/AC realizou apenas 01(um) pagamento para a empresa Tecnolajes Ltda. Isto se constitui em fato.

Dessa forma, alguns ajustes e omissões no projeto foram devidamente supridos pela empresa contratada, **“sem custos ao SEBRAE/AC”, e ainda durante a execução da primeira fase das obras, anteriormente à paralisação.**

No que se refere à afirmativa, fl. 12 do Relatório Preliminar, de que “desde a fase interna da Licitação destinada a contratar a empresa para executar a obra de Construção da nova sede até as etapas da execução da obra utilizou projeto deficiente”, é interessante revisitarmos o Acórdão TCU nº. 1608/2015 – Plenário, a qual reproduzimos, e destacamos, *ipsis litteris*:

Não é qualquer omissão ou modificação de itens contratuais que conduz à conclusão de que o projeto básico foi deficiente. A grave violação ao art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/93, necessária à aplicação da multa do art. 58, inciso II, da Lei 8.443/92, requer evidenciação de materialidade, impacto e aderência das modificações à concepção inicial do projeto como um todo, caracterizando transfiguração do objeto.

Auditoria realizada no Governo do Estado do Maranhão com o objetivo de avaliar a **conformidade dos contratos de repasse relativos a obras em unidades prisionais no estado apontara, dentre outras ocorrências, a execução de contratos com base em projetos básicos deficientes ou desatualizados.** Realizadas as audiências regimentais, a unidade técnica rejeitou as justificativas apresentadas, propondo a aplicação de multa aos responsáveis, tendo em vista a ausência de previsão de diversos itens de serviços necessários à caracterização da obra, bem como a realização de modificações nos contratos logo após a sua assinatura, “ocasionadas por fatos já existentes à época da elaboração dos projetos arquitetônicos, mas que não foram considerados”, em razão de projetos básicos ineptos e desatualizados. ***Dissentindo da unidade técnica, o relator registrou que “as evidências colhidas pela unidade técnica não são suficientes para configurar um grave distanciamento do parâmetro de legalidade esperado, segundo os contornos da Lei 8.666/1993”. Acrescentou que a unidade instrutiva “relacionou várias falhas nos projetos que deram causa à celebração de aditivos, mas não perquiriu se as modificações eram financeiramente relevantes, se transfiguraram o objeto e se constituíram ou não mera adequação técnica aos objetivos do projeto. Ademais ..., não foi bem evidenciado se as alterações decorreram de circunstâncias que poderiam ser racionalmente previstas ou de fatos que surgiram posteriormente e, ainda, se constituíram mero aperfeiçoamento do projeto que não necessariamente era falho”. Nesse sentido, o relator destacou que “não é qualquer omissão ou modificação de itens contratuais que conduz à conclusão de que o projeto foi deficiente. A uma porque a própria Lei 8.666/1993 admite alteração contratual para melhor adequação técnica aos seus objetivos e para modificar***



*quantitativamente o seu objeto, desde que seja atendido o limite fixado em seu art. 65; e a duas porque os projetos de engenharia possuem uma imprecisão intrínseca, de modo que é impossível a exata identificação de todos os seus elementos constitutivos”. Tendo em vista que a unidade técnica não evidenciou “suficientemente a materialidade, o impacto e a aderência ou não das modificações ocorridas à concepção inicial dos projetos como um todo, isto é, se houve transfiguração do objeto”, o relator considerou “não comprovada a grave violação ao art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993, circunstância necessária à aplicação da multa do art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992”, motivo pelo qual deixou de penalizar os responsáveis, acatando parcialmente as justificativas apresentadas. O Tribunal, acolhendo o voto do relator, decidiu, no ponto, cientificar a Secretaria de Estado da Justiça e da Administração Penitenciária do Estado do Maranhão acerca da ocorrência. **Acórdão 1608/2015-Plenário, TC 015.696/2011-1, relator Ministro Benjamin Zymler, 1.7.2015.***

De tal forma, nos reportando ao processo de retomada das obras, convém destacar que se caracterizaria falta de prudência dos gestores, e até mesmo irresponsabilidade administrativa, a Diretoria recém empossada em 01.01.2015, dar prosseguimento a uma obra considerada complexa, paralisada efetivamente há 07 (sete) meses, sem que se conhecesse amiúde o processo que culminou na paralização, desde a concepção do projeto até o ponto da rescisão amigável do contrato.

Diante dos fatos, no que se referem às providências adotadas em 2015/2016 para a retomada das obras pela atual gestão do SEBRAE/AC, constata-se que diante da situação fática verificada por ocasião do início da gestão da atual Diretoria, e corroborada pelos achados de auditoria desse órgão de controle, não era razoável exigir dos atuais gestores do SEBRAE/AC conduta diversa daquela que foi adotada, considerando as circunstâncias então vigentes, dentre elas: a) ausência de equipe integrante do quadro próprio órgão que pudesse apresentar informações técnicas conclusivas sobre as obras, eventuais falhas ou responsáveis; b) existência de uma rescisão amigável de contrato, o que denotava inexistência de má-fé ou qualquer outra falha grave na execução contratual; c) relatórios de fiscalização que apontavam ausência de prejuízo ao SEBRAE/AC.

Mesmo assim, a atual Diretoria buscou se cercar de todos os estudos necessários para o reinício das obras, o que, por si só, demonstra a inexistência de omissão da Diretoria para que a obra fosse retomada com segurança, e na maior brevidade possível.

No que se refere à contratação dos arquitetos, esclarecemos que, diante da necessidade de que os Desenhos Arquitetônicos fossem revisados, e por questões de direitos autorais, contrataram-se os respectivos detentores dos direitos.

Consideramos que as evidências que fazem parte da Nota Técnica nº. 08/2016, para fins de atendimento da SA, esclarecem esse ponto, de toda forma abordaremos novamente o achado de auditoria, desta feita de maneira mais didática, para esclarecermos que em momento algum houve contratação de profissionais para corrigir projetos falhos, o que acarretaria pagamento em duplicidade.

Tabela I



Projeto Original 2010 Gestão 2007/2010	1ª Adequação – adequação de espaços internos (2011) Gestão 2011/2014 (sem custos)	2ª Adequação – modernização, readequação espaços internos, multifuncionalidade de espaços e inserção de componentes ambientais e sociais (2015/2016) Gestão 2015/2018
Tecnolajes Ltda: a. Desenhos Arquitetônico (arquiteto de CPF nº ***.632.542-**) b. Projetos complementares	Tecnolajes Ltda: a. Desenhos Arquitetônico (arquiteto de CPF nº ***.632.542-**) b. Projetos complementares	a. H. M. C. OLIVEIRA – ME – (Desenhos arquitetônicos arquitetos de CPF nº ***.632.542-** e ***.918.377-**), e; b. W. Lucena - Serviços e Construções Ltda – ME (projetos Complementares)

Os desenhos arquitetônicos em todo processo construtivo da obra da nova sede em nenhum momento foram objeto de questionamentos no que se refere à sua qualidade técnica. Lembremos, que os Desenhos Arquitetônicos se constituem num bem imaterial (criação), que está sujeito à proteção das leis de direito autoral, **não sendo correto entender como sinônimos de Projeto Arquitetônico (Desenhos Arquitetônicos) e Projeto Básico**. Aquele é parte integrante deste, podendo ou não ser elaborado pela mesma pessoa (física ou jurídica). Sobre este ponto, rememoremos o Acórdão nº. 1.183/2010 – Plenário, Relator Aroldo Cedraz, nos seguintes termos:

1 – Nas contratações de projetos de arquitetura e urbanismo com inexigibilidade de licitação, os projetos de instalações e serviços complementares devem ser licitados, salvo se demonstrada a inviabilidade técnica e econômica de tal procedimento ante a complexidade do empreendimento.

Registre-se, reafirmando, que em nenhum momento ao longo desses quase 07 anos (entre concepção do projeto e execução/paralisação da obra), foi colocada em dúvida a qualidade dos desenhos arquitetônicos.

Na contratação dos projetistas originais dos Desenhos Arquitetônicos para a execução dos serviços de revisão do projeto, a Entidade teve que cumprir com o que dispõe a Lei nº. 9.610, de 19 de fevereiro de 1998; a Resolução CAU/BR nº. 67, de 5 de dezembro de 2013; combinadas com o artigo 111 da Lei nº. 8.666/93, que no presente caso é aplicado subsidiariamente.

No que se refere à afirmativa de que “a modernização e melhorias no projeto (não há que se falar em erro) jamais poderiam ter sido pagas a mesma empresa”, **é completamente inapropriado fazer tal assertiva, pois o SEBRAE/AC não procedeu dessa forma,** haja vista os pagamentos terem sido realizados às empresas H. M. C. OLIVEIRA – ME, no que se refere a Desenhos Arquitetônicos, e W. Lucena - Serviços e Construções Ltda – ME, para os Projetos Complementares, conforme já demonstrado.

Portanto, as evidências esclarecem o seguinte: I. Projeto Executivo = Responsabilidade Tecnolajes Ltda; II. Autores Intelectuais dos Desenhos Arquitetônicos = atuando originalmente como contratados pela Tecnolajes, e posteriormente de forma direta via empresa H. M. C. Oliveira – ME.

Reforça-se: Em nenhum momento foram apontados defeitos nos Desenhos Arquitetônicos e/ou foram feitas restrições ao trabalho dos arquitetos, no que se refere à qualidade técnica, e até mesmo de ordem legal, que inabilitasse os profissionais para nova contratação. Pelo contrário, a legislação impunha a contratação dos autores do projeto original como se depreende da leitura do disposto no art. 18 da Lei nº. 5.194/66, que regula o exercício das profissões de Engenheiro, Arquiteto e Engenheiro-Agrônomo, e dá outras providências:



Art. 18. As alterações do projeto ou plano original só poderão ser feitas pelo profissional que o tenha elaborado.

Trecho 2: Da Recuperação dos valores gastos com o desvio das tubulações subterrâneas – Fl. 23 - Relatório Preliminar

É fato incontestável o interesse do SEBRAE/AC na restituição dos valores gastos na construção do desvio da galeria subterrânea.

Peticionar perante a justiça comum é muito fácil. Se constitui até mesmo num direito inalienável de qualquer pessoa, seja ela física ou jurídica. Mas o produto do peticionamento judicial não é uma fatalidade, no que se refere a eficácia de resultados. Sempre estará presente um grau menor ou maior de incerteza haja vista que a parte contrária não está inerte no processo judicial, principalmente em se tratando da fazenda pública, com seus privilégios. A Resolução dos conflitos de forma administrativa (portanto amigável) sempre é a saída mais vantajosa.

Expusemos na SA nº. 201601869/16 o conjunto probatório reunido pela Entidade, e até mesmo ponderamos sobre a sua valoração, mas devemos ter uma certa compreensão acerca da crise econômica que se abateu sobre os municípios brasileiros nos últimos anos, o que se constitui numa dificuldade adicional para a resolução administrativa do conflito.

Um outro fator que devemos considerar diante da escolha de uma eventual judicialização para ressarcimento dos valores, consiste na demora para obtenção da tutela jurisdicional definitiva, bem como pelo fato de o valor do ressarcimento ser superior àquele considerado para pagamento imediato, resultando na sua inclusão em uma fila de precatórios do Município.

Assim, a solução por meio de uma conciliação ou acordo administrativo se mostra bem mais vantajosa para o SEBRAE/AC que a eventual judicialização da causa. Diante disso o SEBRAE/AC vem adotando os seguintes procedimentos:

- a. A título de tratativa com as instituições supostamente responsáveis pela execução dos serviços de desvio da tubulação de drenagem de águas pluviais encontrada no terreno de propriedade do Sebrae/AC, inicialmente o Sebrae/AC enviou a Carta DIREX nº. 357/2012 ao Diretor Geral do Departamento Estadual de Estradas e Rodagens, Hidrovias e Infraestrutura do Estado do Acre – DERACRE, informando da necessidade de realização dos serviços haja vista que as tubulações existentes no subterrâneo do terreno, +- 5 metros de profundidade;*
- b. Em resposta a Carta DIREX nº. 357/2012, o DERACRE informou não ser de competência daquele departamento à realização dos serviços, mas sim do poder público municipal;*
- c. Diante da resposta negativa do DERACRE, o Sebrae/AC encaminhou a Carta DIREX nº. 362/2012, com idêntico teor ao Diretor Presidente da Empresa Municipal de Urbanização de Rio Branco – EMURB, que em resposta reconheceu oficialmente a responsabilidade da empresa pública na execução daquelas obras, mas alegou a impossibilidade de realização dos serviços em decorrência da inexistência de previsão orçamentária e financeira para execução da referida demanda no presente exercício financeiro, ou seja, em 2012;*



d. Como procedimento subsequente, em 19 de julho de 2013, o Sebrae/AC encaminhou a Carta SUPER nº. 117/2013, encaminhada à Prefeitura Municipal de Rio Branco com a cobrança explícita.

No que se refere a viabilidade de uma eventual ação de cobrança para o recebimento de valores gastos decorrentes das obras de desvio, a grosso modo, a partir do momento em que uma obrigação deixa de ser cumprida, nasce o direito de exigir o cumprimento daquela obrigação não realizada.

Todavia, não podemos deixar de levar em consideração, o fato de que a tubulação já se encontrava instalada no terreno há décadas, fala-se em cerca de 30 anos, num imóvel de propriedade particular sem “notícia” ou **indícios mais firmes de que se tratou de uma intervenção direta da Prefeitura, com dúvidas razoáveis sobre a responsabilidade objetiva da municipalidade.**

No âmbito do processo judicial, a **dúvida e/ou a incerteza se constitui num fato intransponível que pode redundar no êxito e/ou no insucesso da demanda judicial.**

Apenas conjecturando, na hipótese da incerteza da culpabilidade da Prefeitura nas obras de tubulação, estaríamos expostos a honorários sucumbenciais e ao pagamento de custas processuais que trariam prejuízos para a entidade.

Mas é fato que o Sebrae/AC ainda busca a resolução amigável e administrativa, que já foi utilizada com sucesso pelo Sebrae/AC em situação análoga, quando tratou perante o Estado do Acre, da desapropriação de parte do terreno onde se localiza a obra da nova sede.

A título exemplificativo, o Estado do Acre ao efetuar os serviços de duplicação da Avenida Ceará, desapropriou parte do terreno, com a Entidade desenvolvendo tratativas administrativas que lograram êxito no recebimento do valor da indenização, conforme Nota de Empenho nº. 7542011997/2010, datada de 17/06/2010, com valor de R\$ 41.063,92 (quarenta e um mil e sessenta e três reais e noventa e dois centavos)”.

Trecho 3: Dos “Alertas” da Empresa Fiscalizadora

No que diz respeito aos “alertas” da empresa fiscalizadora GPR Engenharia, mencionado no final da pág. 03 da Solicitação de Auditoria nº. 201601869/16, devemos registrar que na emissão do seu último Relatório, em 12 de dezembro de 2014, esta foi categórica ao afirmar que “o atraso no cronograma originalmente contratado não acarretou prejuízo uma vez que a rescisão amigável decorreu de acréscimo de limites máximos permitido por lei e alteração da tecnologia construtiva da fachada, especificamente no que se refere ao painel de concreto que possui valor significativo no valor global da obra.”

Neste ponto, rememoremos de forma literal:

“ (.....) se conclui que não houve prejuízos diretos ao SEBRAE no que se refere a execução da obra, visto que os serviços incluídos em termos aditivos foram executados e encontram-se aplicados na obra”

Entretanto, tendo em vista que as modificações, ainda que qualitativas, resultariam na celebração de aditivos em percentuais superiores ao máximo permitido em lei, que é de 25%, consoante o § 2º do art. 65 da Lei nº. 8.666/1993, resolveu a Diretoria à época



rescindir o contrato administrativo vigente, vez que segundo entendimento pacificado no Tribunal de Contas da União os percentuais máximos indicados no citado dispositivo legal somente podem ser ultrapassados em situações excepcionalíssimas.

Neste sentido, voltamos a prestigiar o **Acórdão nº. 749/2010 - Plenário**, no que se refere a necessidade de atualização de projeto básico obsoleto – **Registre-se que não há que se falar em projeto defeituoso:**

Projeto básico atualizado

- Assunto: LICITAÇÕES. DOU de 16.04.2010, S. 1, p. 112. Ementa: recomendação ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes para que se abstenha de celebrar contratações referentes a certames licitatórios que foram concluídos em período anterior que supere doze meses, de modo a evitar expressivo lapso temporal que possa tornar obsoleto o projeto básico original do empreendimento (item 9.3.1, TC-022.689/2006-5, Acórdão nº 749/2010-Plenário).

Ressaltamos que, as modificações – qualitativas e quantitativas – que redundaram na inserção de serviços novos inclusive com adoção de técnicas construtivas diferentes da originalmente previstas, bem como, os acréscimos que a empresa de fiscalização faz menção relativa a “falhas”, mesmo considerando essa hipótese, tais **imprecisões** estavam dentro do percentual admitido inclusive pelo CONFEA, qual seja, 15% sobre o valor do contrato.

Neste ponto, instigado pelo órgão controlador no relatório preliminar, pág. 24, passamos a descrever o permissivo legal do CONFEA, *ipsis literis*:

Resolução CONFEA nº. 361, de 10 de dezembro de 1991.

Art. 3º - As principais características de um Projeto Básico são:

- a) desenvolvimento da alternativa escolhida como sendo viável, técnica, econômica e ambientalmente, e que atenda aos critérios de conveniência de seu proprietário e da sociedade;
- b) fornecer uma visão global da obra e identificar seus elementos constituintes de forma precisa;
- c) especificar o desempenho esperado da obra;
- d) adotar soluções técnicas, quer para conjunto, quer para suas partes, devendo ser suportadas por memórias de cálculo e de acordo com critérios de projeto pré-estabelecidos de modo a evitar e/ou minimizar reformulações e/ou ajustes acentuados, durante sua fase de execução;
- e) identificar e especificar, sem omissões, os tipos de serviços a executar, os materiais e equipamentos a incorporar à obra;
- f) **definir as quantidades e os custos de serviços e fornecimentos com precisão compatível com o tipo e porte da obra, de tal forma a ensejar a determinação do custo global da obra com precisão de mais ou menos 15% (quinze por cento).**

Trecho 4: Da impossibilidade de constatação de falhas no projeto básico antes do início da execução das obras

No que tange a eventuais falhas no projeto básico, o que até o presente momento não se encontra cabalmente comprovado, como já explicitado anteriormente, convém destacar



que o Sebrae/AC não detinha condições técnicas para constatar a existência de falhas no projeto básico objeto do Contrato de Prestação de Serviços de Engenharia nº. 139/09, antes do início das obras.

Primeiramente, destacamos mais uma vez que o Sebrae/AC não possui em seu quadro permanente profissionais da área de engenharia ou arquitetura que detivessem competência técnica para avaliar previamente os projetos apresentados, constatando qualquer falha na sua elaboração. Assim, não é razoável exigir de profissionais que não detinham conhecimento técnico da área de engenharia que identificassem falhas que até hoje não se encontram cabalmente comprovadas e sequer foram identificadas pelas empresas participantes do certame, somente sendo cogitadas por ocasião da execução física das obras.

Nestes termos, refutamos a afirmativa de que o SEBRAE/AC desde a fase interna da licitação até as fases de execução da obra utilizou projeto deficiente e que eventuais deficiências deveriam ter sido identificadas por ocasião do recebimento do projeto básico.

Trecho 5: A Escolha do Terreno

Quanto à 'escolha do terreno', informamos que a nova sede está sendo construída onde se encontrava instalado o Centro Empresarial do Sebrae/AC, não sendo inclusive apropriada a utilização do termo "escolha do terreno", pois, o local já era de propriedade do Sebrae/AC desde 1995, estando situado num local estratégico, ao lado da FIEAC e em frente ao BASA, além de muito próximo de centro consumo e de concentração de MPE'S (Bairro da Estação Experimental).

Ademais, por ocasião da elaboração do estudo preliminar foram identificadas as necessidades e os impactos econômicos da obra e de sua localidade, sendo inclusive, objeto de apresentação pela Diretoria via Exposição de Motivos, datada de 6 de setembro de 2010, e encaminhada para apreciação do Conselho Deliberativo Estadual, via Memorando DIREX nº. 048/10.

Destarte, não podemos deixar de registrar que o Conselho Deliberativo Estadual – CDE - através de Comissão instituída pela Resolução CDE nº. 145/2010, analisou e aprovou o projeto de construção da nova sede da Entidade no terreno que já era de propriedade do Sebrae/AC e atendia às necessidades deste Serviço Social, com excelente localização.

Trecho 6: Da inexistência de Prejuízos aos Cofres da Entidade

A questão não é simplória no sentido de causa versus efeitos imediatos, ou seja, paralização da obra versus podem deixar de serem observadas e ponderadas até mesmo para fins de se afastar eventuais alegações de dano ou prática de atos omissivos ou desidiosos.

Destacamos que em todo esse processo, as Diretorias do Sebrae/AC nunca ficaram inertes, desde quando requisitaram autorização do CDE para a construção da nova sede da Entidade, adotando todos os procedimentos administrativos cabíveis, com ponderação e responsabilidade.

Por esse caminho, a situação fática que redundou na paralisação da obra demandou a realização de alguns procedimentos internos imprescindíveis para a efetivação da nova fase externa, a qual culminará nas respectivas contratações para que se possa concluir a obra.



Assim, no que se refere especificamente ao prejuízo alegado na constatação 1.1.1.2, fl. 10, esclarecemos os pontos enumerados a seguir:

a. **Projeto básico deficiente ocasionando custo adicional de R\$ 2.018.863,01, pág. 10 do relatório preliminar** – Não é correto atribuir caráter irregular as alterações contratuais realizadas via termo aditivo. Todos os 8 (oito) Termos Aditivos foram feitos nos estritos limites da legislação em vigor, fundamentados por relatórios técnicos da empresa de fiscalização e jurídicos pela assessoria jurídica da entidade, razão pela qual não se pode taxar de ilegítimas tais despesas.

Devemos ter em mente que o projeto básico ao longo dos anos foi sendo modernizado, no que se refere a espaços internos, acessibilidade, restaurante, formato das salas, banheiros privativos, salas de reuniões, sistema de refrigeração, inserção de novos setores e utilização do pátio e etc., alterações essas que não decorreram, necessariamente, de falhas de projeto, mas apenas de adequações visando compatibilizar a obra à nova realidade do SEBRAE/AC.

A gestão 2007/2010 concebeu o projeto original. A gestão 2011/2014 fez alterações pontuais e a gestão 2015/2018 também está propondo alterações no sentido adequar espaços internos, layout interno, acessibilidade e outros.

Eventuais incompatibilidades foram sanadas e supridas ao longo da execução da obra, o que a legislação permite, haja vista a possibilidade de execução concomitante do projeto executivo com a obra. Portanto, **os custos adicionais que redundaram nos termos aditivos foram legítimos**, dentro do que preconiza a legislação.

Registre-se que conforme a somatória dos termos aditivos que de alguma forma tiveram impacto financeiro (1º, 2º, 3º, e 7º) estes alcançam o montante de R\$ 1.413.425,87 (um milhão, quatrocentos e treze mil, quatrocentos e vinte e cinco reais e oitenta e sete centavos).

Ademais não se deve computar valores dispendidos com reajuste normal decorrente do aniversário do ajuste contratual, previsto na Cláusula Décima do Contrato de Prestação de Serviços de Engenharia nº. 111/2012, para fins de manutenção do equilíbrio econômico e financeiro, como custo adicional. No caso, o cronograma de 18 meses para a execução da obra, por si só, já implicava na realização do reajuste após decorrido 12 (doze) meses, nos termos estabelecidos no art. 2º da Lei nº 10.192/2001:

Art. 2º É admitida estipulação de correção monetária ou de reajuste por índices de preços gerais, setoriais ou que reflitam a variação dos custos de produção ou dos insumos utilizados nos contratos de prazo de duração igual ou superior a um ano.

Em contratos com cronograma de execução superior a 12 (doze) meses é muito comum e normal que a contratada solicite a manutenção do equilíbrio contratual ante respaldo constitucional e legal, não havendo que se falar em custos adicionais ao caixa da entidade, mas em estrito cumprimento de obrigações constitucionais, legais e contratuais.

Neste sentido, voltamos a prestigiar o Acórdão nº. 1.608/2015 – Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, no que se refere a suposta “falha” no projeto:

“não é qualquer omissão ou modificação de itens contratuais que conduz à conclusão de que o projeto foi deficiente. A uma porque a própria Lei 8.666/1993 admite alteração contratual para melhor adequação técnica aos seus objetivos e para modificar quantitativamente o seu objeto, desde que seja atendido o limite fixado em seu art. 65; e a duas porque os projetos de engenharia possuem uma imprecisão intrínseca, de modo que é impossível a exata identificação de todos os seus



elementos constitutivos”. Tendo em vista que a unidade técnica não evidenciou “suficientemente a materialidade, o impacto e a aderência ou não das modificações ocorridas à concepção inicial dos projetos como um todo, isto é, se houve transfiguração do objeto”, o relator considerou “não comprovada a grave violação ao art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993, circunstância necessária à aplicação da multa do art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992”.

Destarte, no que se refere a alterações no projeto, não podemos deixar prosperar o entendimento de que as alterações foram feitas para corrigir falhas. Algumas, inclusive, foram feitas a pedido do SEBRAE, conforme se pode aferir do Parecer Técnico produzido pela Comissão do Conselho Deliberativo Estadual – CDE - encarregada de analisar e aprovar o projeto, em 09/09/2010, conforme evidencia encaminhada pela Nota Técnica nº. 06/2016, nos seguintes termos:

...

Além das explicações acima, essa comissão realizou 3 reuniões com a equipe de Arquitetos da empresa contratada para elaboração do Projeto da sede, Hebert Costa e Regina Kipper, onde se buscou esclarecimentos relativos ao relatado anteriormente, bem como aspectos ligados aos custos da obra, chegando inclusive a realizarmos solicitações de alteração de alguns itens na planilha de custo da obra, tais como canteiro de obra, cobertura, piso, metais, louças sanitárias, subestação de energia.

*b. **Prejuízo ao erário de R\$ 4.549.169,44, pág. 10** – No que se refere a este ponto do relatório preliminar, para se chegar a este quantum o órgão controlador somou o preço estimado da venda do prédio (R\$ 3.560.000), despesas pré operacionais para modernização do projeto e retomada das obras(R\$ 169.422,12), despesas não ressarcidas pela Prefeitura(R\$ 175.008,42) e despesas com vigilância e alugueis de salas decorrentes da proteção da obra paralisada e exercício de atividades finalísticas rotineiras (R\$ 644.738,90), e considerou tudo como prejuízo a este serviço social.*

*b.1. Em se tratando da **não alienação do prédio** (R\$ 3.560.000,00), o mesmo não foi implodido, demolido ou inutilizado, apenas se decidiu postergar a sua destinação para outro momento. O mesmo continua de pé. Não há que se aventar sequer a possibilidade de dano, seja direto ou indireto uma vez que o mesmo não perdeu e nem perderá a sua utilidade. Destarte, diante da situação financeira favorável do SEBRAE/AC em 2014, o Órgão Colegiado que detém o poder maior e a Diretoria Executiva decidiram que o prédio não seria mais alienado.*

Dessa forma, no curto, médio ou longo prazo, os órgãos superiores da entidade podem dar diversas destinações ao prédio, a exemplo de reordenar a sua alienação, podem ceder com encargo para alguma instituição que tenha interesses convergentes com o SEBRAE, pode ser locado para fins de reforço na sua receita própria e também pode ser destinado para um projeto de expansão da sua rede primária de atendimento direto ao empreendedor. Enfim, não é adequado computar a não alienação do prédio como uma perda de oportunidade, pois a oportunidade ainda está presente.

Portanto, quanto a necessidade ou não da alienação do imóvel onde funciona a sede da Entidade, a matéria perdeu o seu objeto tendo em vista a deliberação do Conselho Deliberativo Estadual que concluiu que não se faz mais necessário a venda do imóvel, diante de exposição de cenário apresentado pela diretoria executiva e até mesmo pelo cenário de constrição do mercado imobiliário que se acentuou nos anos de 2015 e 2016.



b.2 . Em se tratando das despesas realizadas com a modernização do projeto e diagnóstico da obra paralisada, que possibilitará condições para a retomada da obra num curto espaço de tempo (R\$ 169.422,12), estas iniciativas se constituíram num investimento que possibilitará a realização de procedimento licitatório de um projeto adequado a realidade do SEBRAE/AC em 2016, com um prédio ambientalmente responsável no que se refere ao aproveitamento da luz natural e da água, versátil nos espaços internos, com múltiplos acessos para pessoas com dificuldade de locomoção, com sistema de refrigeração moderno e econômico e com possibilidade de utilização de energia solar, sem mencionar a adequação a legislação específica após o ano de 2011 (época da entrega do desenho arquitetônico).

Neste ponto, em se tratando da necessidade de atualização de orçamentos e alterações no projeto arquitetônico para moderniza-lo, haja vista que a obra está paralisada a mais de 12 meses, voltemos a reverenciar o **Acórdão n.º. 749/2010-Plenário**, que assim disciplina:

Acórdão n.º. 749/2010 - Plenário

Projeto básico atualizado

- Assunto: LICITAÇÕES. DOU de 16.04.2010, S. 1, p. 112.
Ementa: recomendação ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes para que se abstenha de celebrar contratações referentes a certames licitatórios que foram concluídos em período anterior que supere doze meses, de modo a evitar expressivo lapso temporal que possa tornar obsoleto o projeto básico original do empreendimento (item 9.3.1, TC-022.689/2006-5).

Assim, se torna claro que a atual diretoria da entidade não está “consertando” um projeto defeituoso. Também não se trata de simples atualização das planilhas orçamentárias dos projetos complementares. Enfim, trata-se, além da atualização de orçamentos, de inserir no projeto melhorias para contemplar a estrutura organizacional e de projetos finalísticos do SEBRAE/AC de 2016, que é muito diferente de 2009, época em que o projeto foi concebido, a exemplo de produtos como: startups, Sebrae Lab, dentre outros.

b.3. Em se tratando das despesas não ressarcidas pela Prefeitura (R\$ 175.008,42), destacamos que a gestão da entidade tem envidado esforços para que as despesas sejam ressarcidas pelo Município de Rio Branco, preferencialmente de modo não contencioso, não descartando essa possibilidade no caso de inviabilidade de uma conciliação que privilegie os interesses do SEBRAE/AC e também da urbe.

b.4. Despesas com vigilância e aluguéis de salas decorrentes da proteção da obra paralisada e exercício de atividades finalísticas rotineiras da entidade (R\$ 644.738,90) - No que se refere aos custos com a vigilância da obra e aluguéis de salas, os mesmos não devem ser considerados como prejuízos aos cofres da Entidade, pelo contrário, consistem em preservação do patrimônio do SEBRAE/AC. Diante do cenário apresentado, punível e ilegal seria se a atual diretoria adotasse conduta diversa da adotada, abandonando as obras sem uma vigilância e permitindo que diversos contratempores viessem a ocasionar prejuízo ao SEBRAE/AC, como depredação, invasão do patrimônio entre outros.

De tal forma, para a defesa do patrimônio imobilizado da entidade e cumprimento do plano de trabalho dos exercícios de 2015 e 2016 não se esperaria outra atitude dos diretores que não a adotada.

Na hipótese da atual Diretoria não ter adotado as providências ora questionadas e imputadas como prejuízos aos cofres da Entidade, possivelmente estaria agora



respondendo por não as ter adotado, vez que deixar o patrimônio sem guarda necessária, com já dito, poderia resultar, de fato, em prejuízo de grande monta para o SEBRAE/AC, decorrente da depredação e invasão do imóvel, bem como poderia inviabilizar a retomada das obras ante a uma eventual turbação incidente sobre o patrimônio.

No que tange à locação de salas, tal despesa era absolutamente imprescindível para que o SEBRAE/AC pudesse chegar às metas contidas no Plano de Trabalho 2015/2016, propiciando a geração de produtos como Sebrae Lab, metodologias ágeis, e outros inerentes à sua finalidade legal e razão primeira da sua existência. Além disso, em 2015, ocorreu readequação dos espaços de atendimento, com o melhoramento do atendimento ao cliente.

Assim, seja o pagamento de despesas com vigilância, seja a locação de salas para que o SEBRAE/AC pudesse desenvolver suas atividades fins, com atendimento de sua clientela e cumprimento das metas pactuadas, não podem ser considerados como prejuízo ao caixa da entidade, decorrente da gestão da diretoria à frente do SEBRAE/AC no exercício de 2015, pois foram pautadas e atingiram os seus objetivos que eram a preservação do patrimônio da entidade e geração de serviços à sua clientela.

Ademais, a realidade fática que ensejou a realização de tais despesas, sem que tenhamos quaisquer considerações sobre ao mérito desses fatos, ocorrera em momento muito anterior à posse da atual diretoria, razão pela qual tais despesas não podem ser consideradas como dano a entidade decorrente da gestão à frente da entidade no exercício de 2015.

c. Obra paralisada por mais de 640 dias, pág. 10 –

Desde o 1º dia de trabalho, em 2/1/15, o corpo diretivo da entidade tem se debruçado sobre a importância e a necessidade de conclusão da obra de construção da nova sede. Mas decidiu não fazer de “qualquer jeito” e sim com prudência e responsabilidade, vez que se está gerindo recursos públicos que são escassos especialmente em momentos de recessão econômica como o atualmente vivenciado no país. Por isso algumas providências foram adotadas, tais como:

- 1. Contratação de Diagnóstico de Análise de Compatibilidade dos Contratos (doc. 03) 139/09 e 011/12 situacional da obra;*
- 2. Elaboração de termo de referência para a contratação dos desenhos arquitetônicos, projetos complementares de engenharia e Consultoria técnica e fiscalização dos desenhos arquitetônicos e complementares de engenharia;*
- 3. Consultoria técnica e fiscalização dos desenhos arquitetônicos e projetos complementares de engenharia;*
- 4. Revisão do desenho arquitetônico (projeto arquitetônico);*
- 5. Revisão dos projetos complementares.*

Portanto, é patente que a entidade não se encontra inerte em todo esse processo. Os procedimentos em destaque estão conclusos, com a perspectiva da diretoria executiva em lançar o procedimento licitatório num breve espaço de tempo.

Por outro lado, devemos atentar que todo processo de atualização do projeto à legislação pós 2011 (foco na sustentabilidade e acessibilidade, a ex. da lei 13.146/15), além da modernização e alteração dos desenhos arquitetônicos não são simples. São verdadeiras obras de arte, inclusive protegida por direitos autorais como destacamos em linhas pretéritas.



Devemos, também, destacar que a data base dos orçamentos dos projetos complementares é de 2011 estando dessa forma desatualizada, razão pela qual impõe que seja atualizada.

Além disso, vale ressaltar que os primeiros meses da nova gestão, foram atípicos haja vista cenários de alagação no Estado, férias de empregados, reuniões de alinhamentos sistêmicos, tanto no SEBRAE/AC como no SEBRAE NACIONAL dentre outras atividades.

No que se referem a ações específicas desenvolvidas pela Diretoria Executiva para a retomada das obras, listamos algumas reuniões e decisões que demonstram de forma cabal as sua atividades relacionadas à obra.

Cronologia de Atividades da Direx – Retomada da Obra de Construção da nova sede:

<i>Ordem</i>	<i>Evidência em ordem cronológica</i>	<i>Pauta</i>	<i>Destinatário</i>	<i>Resultado</i>
01 (Doc. 2)	C.I. SUPER n°. 009/2015, datada de 02.4.15	Solicitação de diagnóstico sobre a obra	UASJUR	AF n°. 008369/2015
02 (Doc. 3)	C.I. SUPER n°. 022/2015, datada de 03.8.15	Encaminhamento de diagnóstico ajustado emitido pela empresa Vetor Engenharia	CDE	Diagnóstico entrou em pauta de Reunião do Conselho
03 (Doc. 4)	Expediente da empresa Vetor Engenharia, datado de 07.10.15	Análise dos argumentos técnicos emitidos pela empresa Tecnolajes	DIREX	Emissão de notificação a empresa Tecnolajes
04 (Doc. 5)	Carta SUPER n°. 416/2015	Notificação para apresentação de soluções técnicas	Empresa Tecnolajes Engenharia	Soluções técnicas entregues
05 (Doc. 6)	Comunicação Interna SUPER n°. 033/2015, datada de 29.10.2015	Encaminhamento de diagnóstico ajustado emitido pela empresa Vetor Engenharia	Conselho Fiscal	Compartilhamento de informações com o Conselho Fiscal
06 (Doc. 7)	Comunicação Interna SUPER n°. 035/2015, datada de 10.11.2015	Reunião com a empresa Tecnolajes, empresa Vetor, membros do CDE e DIREX	CDE	Nivelamento de informações e procedimentos
07 (Doc. 8)	Ata de Reunião datada de 23.11.2015	Soluções de engenharia para os 5 pontos enumerados na Carta SUPER n°. 416/2015	DIREX/CDE/ UASJUR	Nivelamento de informações e procedimentos
08 (Doc. 9)	Carta SUPER n°. 467/2015, datada de 27.11.2015	Resposta da empresa Tecnolajes aos apontamentos do 2º Diagnóstico emitido pela empresa Vetor	Vetor Engenharia	Análise e ponderação dos argumentos expostos
09 (Doc. 10)	Expediente da empresa Vetor Engenharia, datado de 12. 12. 2015	Resposta da empresa Vetor aos apontamentos emitidos pela empresa Tecnolajes	DIREX	Reunião marcada com o Conselho, Vetor, e UASJUR
10 (Doc. 11)	Ata de Reunião datada de 15.12.15	Análise final da empresa Vetor sobre as soluções técnicas apresentadas pela empresa Tecnolajes	DIREX/CDE/ UASJUR/Veto	Validação das soluções técnicas apresentadas pela empresa Tecnolajes com ajustes sugeridos pela empresa Vetor
11 (Doc. 12)	Ata de Reunião datada de 22.12.15	Discussão de adequações qualitativas do projeto, visando o aperfeiçoamento e modernização	DIREX/UASJUR/ Tecnolajes	Tecnolajes efetuou o estudo das adequações requisitadas
13 (Doc. 13)	Ata de Reunião datada de 07.01.16	Deliberação sobre aspectos do desenho do projeto	DIREX/UASJUR/ ecnolajes	Fornecimento de desenho comportando 971 m²

Trecho 7: Do Pedido de Retificação e Exclusão de Parágrafos do Relatório Preliminar

Por todo o exposto, a imputação de danos e prejuízos indiretos aos gestores da entidade se mostra inoportuna haja vista a inexistência de um nexo de causalidade direta que vincule os gestores a atos omissivos, comissivos e/ou desidiosos no processo de construção da nova sede da Entidade.

Neste sentido, tendo em vista o produto da Reunião de busca de solicitação conjunta nos pontos de recomendação do Relatório Preliminar, solicitamos a retirada ou retificação dos seguintes pontos apresentados em **negrito e itálico**:



7.1 “Os exames evidenciaram que a obra se encontra paralisada em decorrência de projeto básico deficiente, ocasionando prejuízo aos cofres da entidade no valor de R\$ 4.549.169,44” – Pág.6 – O conjunto probatório encaminhado ao órgão de controle deixa evidenciado que a causa da paralisação da obra não é derivada de projeto deficiente, mas sim da impossibilidade de realização de termos aditivos em decorrência das alterações no projeto, alguns inclusive por solicitação do SEBRAE. As alterações decorreram de modernização do projeto, alterações no lay out interno, novas formas de acessibilidade, atualização de valores e adequação de métodos construtivos decorrentes de novas concepções do projeto, dentre outras. Não há que se falar em projeto deficiente. No que se refere ao “prejuízo” de R\$ 4.549.169,44, inclusive, se imputa fatos inapropriados a exemplo da não alienação da sede, dentre outros.

7.2 “2.7 Ocorrências com dano ou prejuízo” e “1.1.1.2 CONSTATAÇÃO - Obra paralisada por mais de 640 dias em decorrência de projeto básico deficiente, ocasionando custos adicionais de R\$ 2.018.863,01 e prejuízo de R\$ 4.549.169,44, sem ações efetivas para seu reinício e apuração de responsabilidades” – Pág. 7 e 10 – Em termos recorrentes, é inapropriado imputar dano ou prejuízo ao caixa da entidade no valor de R\$ 4.549.169,44, seja a título de perda de oportunidade de negócio (não alienação do prédio) e/ou dano indireto o caixa da entidade. As despesas administrativas necessárias a retomada da obra paralisada, a título de atualização e modernização do projeto do projeto não podem ser consideradas prejuízo e/ou dano adicional. No item b, pág. 20, da presente nota técnica tratamos dessa questão de forma mais detalhada.

No que se refere ao segundo ponto o item C, pág. 17, discorre de forma mais analítica sobre este ponto, inclusive demonstrando que neste período a diretoria executiva do SEBRAE não ficou inerte frente aos acontecimentos, vide ordem cronológica de evidências, reuniões de diretoria e outras ações pró-ativas necessárias para a retomada das obras.

7.3 “Desde o início e ao longo da execução da obra, a empresa GPR (responsável por auxiliar o Sebrae/AC na fiscalização do empreendimento) alertou a direção do Sebrae/AC por meio de relatórios técnicos que: havia várias deficiências nos projetos; faltavam projetos; que as alterações necessárias para readequar os projetos extrapolariam o limite de 25% para acréscimos de serviços via aditivo contratual” – Pág. 12/13 – Os alertas da empresa fiscalizadora GPR não foram incisivos no sentido de apontar para eventual deficiência de projeto, pelo contrário foram genéricos e até contraditórios, razão pela qual solicitamos a retirada deste parágrafo. Rememoremos alguns trechos dos seus relatórios:

*“a partir de dezembro de 2012: até a paralisação definitiva da obra em julho de 2014 diversas revisões e alterações de projetos foram solicitadas aos projetistas com intuito de melhor compatibilizar e facilitar a execução e ainda dirimir dúvidas em alguns pontos específicos. **Vale observar que em nenhum momento os projetistas se negaram a prestar esclarecimentos ou providenciar novos detalhes (.....)**”*

“(.....) se conclui que não houve prejuízos diretos ao SEBRAE no que se refere a execução da obra, visto que os serviços incluídos em termos aditivos foram executados e encontram-se aplicados na obra”

*“(.....) a partir de dezembro de 2012 Até a paralisação definitiva da obra em julho de 2014 **diversas revisões e***



alterações de projetos foram solicitadas aos projetistas com intuito de melhor compatibilizar e facilitar a execução e ainda para dirimir dúvidas em alguns pontos específicos.

“Vale observar que em nenhum momento os projetistas se negaram a prestar esclarecimentos ou providenciar novos detalhes, entretanto em diversos momentos estes novos detalhes e esclarecimentos demoravam muito a chegar na obra ocasionando assim atrasos na execução”.

7.4 “Por conseguinte, examinando-se o projeto original da obra de construção da nova sede do Sebrae/AC, os oito termos aditivos ao contrato nº 11/2012 e os relatórios elaborados pela empresa GPR, constata-se que o Sebrae/AC licitou a obra de construção da sua sede nova tomando como referência um projeto deficiente” – Pág. 13 – O Relatório Técnico da empresa fiscalizadora GPR, de 12 de dezembro de 2014, é esclarecedor no sentido de afirmar que “em nenhum momento os projetistas se negaram a prestar esclarecimentos ou providenciar novos detalhes”. Não foi apontado defeitos no projeto. O procedimento licitatório ocorreu dentro da normalidade sem fatos e ocorrências que denotasse que o projeto era defeituoso”.

7.5 “A partir dos exames realizados constata-se que o Sebrae/AC não atuou de forma eficiente e tempestiva para exigir da empresa projetista a correção do projeto, evitar novas despesas para adequar e/ou elaborar projetos que já deveriam ter sido entregues no contrato nº 139/2009, retomar e concluir a obra no menor prazo possível” – Pág. 15 – Neste trecho do relatório preliminar, voltamos a rememorar o item a, (“Projeto básico deficiente ocasionando custo adicional de R\$ 2.018.863,01”), Pág. 13, centrado nos relatórios da empresa GPR Engenharia:

“(.....) a partir de dezembro de 2012 Até a paralisação definitiva da obra em julho de 2014 diversas revisões e alterações de projetos foram solicitadas aos projetistas com intuito de melhor compatibilizar e facilitar a execução e ainda para dirimir dúvidas em alguns pontos específicos.

“a partir de dezembro de 2012: até a paralisação definitiva da obra em julho de 2014 diversas revisões e alterações de projetos foram solicitadas aos projetistas com intuito de melhor compatibilizar e facilitar a execução e ainda dirimir dúvidas em alguns pontos específicos. Vale observar que em nenhum momento os projetistas se negaram a prestar esclarecimentos ou providenciar novos detalhes (.....)”

“Vale observar que em nenhum momento os projetistas se negaram a prestar esclarecimentos ou providenciar novos detalhes, entretanto em diversos momentos estes novos detalhes e esclarecimentos demoravam muito a chegar na obra ocasionando assim atrasos na execução”.

Neste sentido não há sentido lógico em se falar de (.....) “correção de projeto”, evitar novas despesas e/ou elaborar projetos que já deveriam ter sido entregues (.....). Como já demonstrado, as revisões e as alterações não decorreram de projeto deficiente, mas alguns, inclusive, por solicitação do SEBRAE.



7.6 “Portanto, da análise das duas tabelas anteriores, constata-se que foi realizada uma despesa total de R\$ 989.169,44, em consequência do projeto deficiente que vem ocasionando o atraso para conclusão da obra do Sebrae/AC. Além disso, como o Sebrae/AC ocupa atualmente sua sede própria, salienta-se que deve ser considerado também o custo de oportunidade de R\$ 3.560.000,00, conforme laudo de avaliação do imóvel, emitido pela Caixa Econômica Federal em 02 de fevereiro de 2011. Assim, tais valores representam prejuízos ao Sebrae/AC. Enfatiza-se que no cálculo do prejuízo foi considerado apenas o período de janeiro de 2015 até junho de 2016” – Pág. 16 – Solicitamos a exclusão total deste parágrafo haja vista os fatos narrados no item b, Pág. 15 - Do alegado prejuízo aos cofres da Entidade - ao qual julgamos esclarecedor.

7.7 “Todavia, os argumentos apresentados nos nove primeiros parágrafos não justificam o estágio atual de paralisação e atraso na conclusão da obra, pois tais análises de compatibilidade de projetos deveriam ter sido realizadas imediatamente após o recebimento dos projetos, em etapa anterior à licitação para contratação da empresa para a execução da obra” – Pág. 22 – O projeto foi licitado com as informações mínimas necessárias para o êxito do procedimento licitatório. Já na fase de execução, à medida que surgiram necessidades de maiores detalhamentos a empresa projetista atendeu, sem custos ao SEBRAE, haja vista inclusive o disposto no art. 69 da lei de licitações:

Art. 69. O contratado é obrigado a reparar, corrigir, remover, reconstruir ou substituir, às suas expensas, no total ou em parte, o objeto do contrato em que se verificarem vícios, defeitos ou incorreções resultantes da execução ou de materiais empregados.

7.8 “Ao contrário disso, o SEBRAE/AC realizou novas contratações, visando corrigir os erros e adaptar o projeto original, realizando para isso, até a data de 28 de junho de 2016, uma despesa total de R\$ 169.422,12, cujo valor corresponde a 70,60% do contrato nº 139/2009. Ou seja, por meio de outros contratos o Sebrae/AC realizou despesas cujo montante equivale, em alterações no contrato nº 139/2009, a valores acima do limite legal permitido de 25%”- Pág. 23 – Essa alegação não condiz com a realidade uma vez que entidade não “realizou novas contratações para corrigir os erros e adaptar o projeto original”. Os objetos das novas contratações não estão inseridos no escopo do Contrato de Prestação de Serviços de Engenharia nº. 139/09, razão pela qual é inapropriado se falar em valores acima do limite legal permitido 25%. Os Termos de Referência que lastrearam as contratações esclarecem de forma clara, a saber:

Autorização de Fornecimento AF nº. 008534/2016 – empresa Zênite Arquitetura e Planejamento – EIRELI – ME:

- Identificar e coletar dados com o SEBRAE/AC para estabelecer as necessidades de adequação dos projetos já existentes para a nova sede do SEBRAE/AC;
- Inteirar-se sobre o “as built” do empreendimento;
- Participar de reuniões junto ao SEBRAE/AC e empresas responsáveis pela adequação dos projetos arquitetônico e complementares;
- Realizar fiscalização sobre a elaboração dos projetos;
- Verificar a compatibilização dos projetos com o que já está construído;



- Elaborar relatório semanal do serviço, contendo as atividades desenvolvidas, considerações e recomendações de acordo com as atividades desempenhadas realizadas;
- Fazer a análise final dos projetos entregues, além da elaboração do relatório final.

Autorização de Fornecimento AF nº. 008535/2016 – empresa W. Lucena – Construção e Serviços Ltda – ME

- Identificar e coletar dados com o SEBRAE/AC para estabelecer as necessidades de adequação dos projetos já existentes para a nova sede do SEBRAE/AC;
- Inteirar-se sobre o “as built” do empreendimento;
- Inteirar-se sobre o novo projeto arquitetônico;
- Participar de reuniões junto ao SEBRAE/AC e empresas responsáveis pela fiscalização dos projetos;
- Adequar o projeto elétrico as novas diretrizes do SEBRAE/AC;
- Adequar o projeto hidro-sanitário as novas diretrizes do SEBRAE/AC;
- Adequar o projeto de cabeamento estruturado as novas diretrizes do SEBRAE/AC;
- Adequar CFTV as novas diretrizes do SEBRAE/AC;
- Adequar o projeto de climatização as novas diretrizes do SEBRAE/AC;
- Adequar o projeto da estrutura da fachada as novas diretrizes do SEBRAE/AC;
- Compatibilizar os projetos com o que já está construído;
- Elaborar novo Memorial Descrito;
- Elaborar nova Memória de Cálculo;
- Elaborar novas Especificações Técnicas;
- Elaborar novo Orçamento e Cronograma Físico Financeiro;
- Apresentar os projetos concluídos ao SEBRAE/AC e empresa fiscalizadora;
- Entregar 2 (duas) cópias impresso A1 ou A0 encadernada e 2 (duas) cópias em CD ROM nos formatos DWG e PDF, ambas de acordo com as normas técnicas e assinados pelo responsáveis técnicos dos projetos.

Autorização de Fornecimento AF nº. 008557/2016 – empresa HMC Oliveira – ME

- Levantar a situação atual e coletar dados com o SEBRAE/AC para identificar as novas necessidades de adequação do projeto existente;



- Participar de reuniões junto ao SEBRAE/AC e empresa a ser contratada pelo SEBRAE/AC, responsável pela fiscalização do projeto;
- Adequar o projeto arquitetônico original conforme as novas diretrizes indicadas pelo SEBRAE/AC;
- Apresentar estudo preliminar com a compatibilização das soluções adotadas com a arquitetura e funcionalidade do projeto original, visando analisar, selecionar e escolher a solução que melhor responda ao programa de necessidades, sob o aspecto legal, técnico e econômico.
- Apresentar Projeto Básico para demonstrar a viabilidade técnica, possibilitar a avaliação do custo dos serviços através de desenhos, relatórios e estudos que explicitará a descrição e avaliação das alternativas de projeto;
- Compatibilizar os projetos com o que já está construído;
- Elaborar novo Memorial Descrito;
- Elaborar novas Especificações Técnicas;
- Apresentar os projetos concluídos ao SEBRAE/AC e empresa fiscalizadora;
- Entregar 2 (duas) cópias impresso A1 ou A0 encadernada e 2 (duas) cópias em CD ROM, ambas de acordo com as normas técnicas e assinados pelo responsáveis técnicos dos projetos.

7.9 “Além disso, cabe salientar que as adaptações de projeto poderiam ser remuneradas (caso respeitado o limite legal), mas as correções dos erros de projeto jamais poderiam ter sido pagas a mesma empresa que os cometeram” – Pág. 23 – O SEBRAE não fez pagamentos além dos decorrentes do contrato 139/09. Portanto, não remunerou, a empresa Tecnolajes Ltda a título de eventuais modificações do projeto. A Entidade realizou um único pagamento por ocasião da entrega do projeto no ano de 2010. Reafirmamos o relatório da GPR Engenharia: “Já na fase de execução, à medida que surgiram necessidades de maiores detalhamentos a empresa projetista atendeu, sem custos ao SEBRAE”.

7.10 “Por fim, caso a empresa projetista tivesse sido acionada administrativamente para corrigir o projeto, sem ônus para o Sebrae/AC, e a mesma tivesse demorado ou se negado a fazê-lo, cabia ao Sebrae/AC o dever de acionar a empresa projetista judicialmente e paralelamente realizar um novo processo licitatório para contratar uma nova empresa para corrigir e adequar o projeto original” – Pág. 23 -

Rememoremos: “Já na fase de execução, a medida que surgiram necessidades de maiores detalhamentos a empresa projetista atendeu, sem custos ao SEBRAE”. Assim, reafirma-se que o objeto da AF nº. 008535/2016 – W. Lucena – Construção e Serviços Ltda – ME, não tratou de correção de defeitos. Quando se fala em adequação é no sentido de melhoramento do projeto, de modernização e de acréscimos decorrentes de mudanças de tecnologias. O contrato 139/2009 foi feito por escopo (mediante entrega do produto), sendo que em nenhum momento a empresa ficou em mora com o SEBRAE/AC, para fins de aplicação de eventuais penalidades.

Reafirma-se: “na medida que surgiram necessidades de maiores detalhamentos ou eventuais correções a empresa projetista atendeu, sem custos ao SEBRAE”



Trecho 8: Das Recomendações do Órgão de Controle e da Busca por Soluções Conjunta

Como produto de uma narrativa exposta ao longo do Relatório Preliminar, o órgão de controle emitiu ao final 05 (cinco) recomendações à Entidade, as quais nos reportaremos, na forma abaixo:

Recomendação 1: Instaurar procedimento adequado para apurar os fatos, quantificar o dano aos cofres da entidade e identificar os responsáveis pelo recebimento de projetos deficientes de arquitetura e complementares de engenharia da nova sede do Sebrae/AC, produto do Contrato nº 139/2009, firmado com a empresa TECNOLAJES Engenharia e Construção Ltda., CNPJ nº 03.748.743/0001-32.

Comentário 1: Como forma de dirimir em definitivo as dúvidas decorrente do processo de construção da nova sede, no que se refere ao projeto executivo, e/ou até mesmo apurar eventuais responsabilidades, não fazemos objeção de apurar os fatos via comissão independente formada por especialistas, engenheiros/arquitetos e outros. Concluídos os trabalhos de apuração, a entidade se compromete a enviar cópia do relatório final à CGU e adotar as medidas corretivas necessárias, caso fique configurado a existência de dano.

Ademais, tendo em vista o acordado na reunião conjunta, solicita-se alteração no texto onde se permita a contratação de profissionais especializados haja vista a entidade não dispor de pessoal no seu quadro efetivo.

[...]

Trecho 9: Da Conclusão

Ante o exposto, esperamos ter demonstrado que a prática dos atos de gestão realizados no exercício de 2015 foram todos pautados pela legalidade e pelo respeito ao compromisso do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Acre, inexistindo qualquer ato ou fato que tenha sido praticado por outros valores que não aqueles que devem pautar a conduta daqueles que lidam com recursos públicos, despida de má-fé ou de outros vícios que acarretem prejuízos aos cofres da entidade, devendo ter parecer opinando pela sua **aprovação sem ressalvas**.

Subsidiariamente, em vista da existência de falhas formais que este SEBRAE/AC já se encontra regularizando, caso esse órgão de controle entenda que são passíveis de ressalva, que seja emitido parecer opinando pela aprovação com ressalva, especialmente considerando a diligência desta entidade para o atendimento de todos os apontamentos e sugestões advindos dos órgãos de controle.

Sendo estes os esclarecimentos, nos colocamos ao dispor para complementar as informações e/ou prestar esclarecimentos adicionais, ressaltando que grande parte das respostas foram colhidas junto a Comissão Permanente de Licitação, Conselho Deliberativo Estadual, Diretoria Executiva, e Unidade de Gestão Administrativa.

Análise do Controle Interno

Preliminarmente, considerando-se a extensão da manifestação apresentada pelo Sebrae/AC e para facilitar o entendimento, realizou-se a análise a partir da divisão em



oito trechos, segmentados de acordo com a sequência apresentada pelo Sebrae/AC e cujo conjunto corresponde ao texto integral apresentado pela unidade:

Trecho 1: Da Obra paralisada em decorrência de projeto básico deficiente.

Em sua manifestação, o Sebrae/AC informa que para realizar a retomada das obras realizou as medidas de gestão seguintes: contratação de Diagnóstico de Análise de Compatibilidade dos Contratos 139/09 e 011/12; elaboração de termo de referência para a contratação dos desenhos arquitetônicos, projetos complementares de engenharia e consultoria técnica; consultoria técnica e fiscalização dos desenhos arquitetônicos e complementares de engenharia; revisões de desenho arquitetônico e projetos complementares.

Todavia, os argumentos apresentados não justificam o estágio atual de paralisação e atraso na conclusão da obra, pois tais análises de compatibilidade de projetos deveriam ter sido realizadas imediatamente após o recebimento dos projetos, em etapa anterior à licitação para contratação da empresa para a execução da obra.

No entanto, constata-se que o Sebrae/AC começou a realizar o estudo de compatibilidade de projetos só após o início das obras, o que ocasionou o atingimento do limite máximo de alteração contratual (25%) e contribuiu para a paralisação da obra.

Na sequência, o Sebrae/AC afirma que *“a atual Diretoria do SEBRAE/AC tomou posse em meio a um cenário onde as obras estavam paralisadas de forma efetiva a 07 (sete) meses, sem que houvesse anotações de defeitos nos projetos”*. No entanto, tal afirmação não condiz com o que foi constatado pela equipe da CGU. Durante a auditoria, constatou-se que a empresa GPR apontou em seus relatórios diversos erros de projeto. Os sucessivos aditivos contratuais, o atingimento do limite de alteração contratual permitido por lei e a paralisação da obra reforçam esse fato.

Dessa forma, na época da vigência do contrato 139/2009, firmado entre o Sebrae/AC e a empresa Tecnolajes para a elaboração do projeto, a comissão do Sebrae/AC responsável pelo recebimento do projeto deveria ter identificado esses erros e exigido da contratada as devidas correções.

Nesse sentido, para o caso das adequações de projeto, não decorrentes de erros, que o Sebrae/AC julgasse necessárias e que não tivessem sido abrangidas inicialmente no contrato nº 139/2009, o Sebrae/AC poderia ter firmado termos aditivos ao contrato nº 139/2009 respeitando o limite de 25% previsto na Lei nº 8.666/93.

Ao contrário disso, o Sebrae/AC realizou novas contratações, visando corrigir os erros e adaptar o projeto original, realizando para isso, até a data de 28 de junho de 2016, uma despesa total de R\$ 169.422,12, cujo valor corresponde a 70,60% do contrato nº 139/2009. Ou seja, por meio de outros contratos o Sebrae/AC realizou despesas cujo montante equivale, em alterações no contrato nº 139/2009, a valores acima do limite legal permitido de 25%.

Além disso, cabe salientar que as adaptações de projeto poderiam ser remuneradas (caso respeitado o limite legal), mas as correções dos erros de projeto jamais poderiam ter sido pagas a mesma empresa que os cometeram.

Ademais, caso a empresa projetista tivesse sido acionada administrativamente para corrigir o projeto, sem ônus para o Sebrae/AC, e a mesma tivesse demorado ou se negado a fazê-lo, cabia ao Sebrae/AC o dever de acionar a empresa projetista judicialmente e paralelamente realizar um novo processo licitatório para contratar uma nova empresa para corrigir e adequar o projeto original.

Trecho 2: Recuperação de valores gastos com o desvio das tubulações subterrâneas.



Preliminarmente, cabe salientar que a CGU constatou que o Sebrae/AC não adotou nem medidas administrativas e nem medidas jurídicas eficientes para ressarcir os gastos com as tubulações de drenagem. Além disso, caso tenha sido efetivamente adotada alguma medida administrativa ou judicial, a UPC não apresentou a documentação respectiva comprobatória.

Quanto ao tema, verificou-se que após as primeiras comunicações oficiais entre o Sebrae/AC e a EMURB, o Diretor Superintendente do Sebrae/AC encaminhou ao Prefeito Municipal de Rio Branco a Carta Super nº 117/2013, de 19 de julho de 2013, em que o Sebrae/AC informou que iria realizar a despesa no valor total de R\$ 175.008,42 para a retirada da rede de drenagem.

Ainda na Carta Super nº 117/2013, o Diretor Superintendente do Sebrae/AC declinou de exigir o ressarcimento da Prefeitura Municipal de Rio Branco (PMRB), por via judicial, das despesas realizadas, conforme trecho a seguir: “[...] *embora tenhamos elementos, e acima de tudo convicção, de que o ajuizamento, em uma das Varas da Fazenda Pública, de uma Ação de Indenização é o caminho mais natural para quem busca a reparação de um dano, a longa parceria que temos com a PMRB exige, até mesmo por uma questão de liturgia, que busquemos a solução para essa controvérsia através de entendimentos Administrativos, em homenagem, como já afirmamos, a longa relação institucional com a (sic) essa municipalidade.*”

Logo, constata-se que apesar de o Sebrae/AC ter sugerido à PMRB o ressarcimento pela via administrativa há mais de três anos, a UPC não apresentou à CGU nenhum documento que comprovasse que medidas administrativas e/ou judiciais eficientes foram tomadas com vistas ao ressarcimento das despesas realizadas na remoção e desvio da rede de drenagem utilizando recursos públicos federais. E por se tratar de recurso público que foi gasto sem o devido ressarcimento, tal situação fere o Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público.

Trecho 3: Dos “Alertas” da Empresa Fiscalizadora

Como já apontado pela CGU, os atrasos de cronograma e a consequente paralisação da obra provocaram diversos prejuízos, como por exemplo os gastos com aluguéis de salas e vigilância do remanescente da obra.

Em sua manifestação o Sebrae/AC limitou-se a informar que realizou diversas alterações qualitativas e quantitativas ao projeto original respeitando o limite máximo de 25%. Além disso, afirma que em decorrência das modificações foram inseridos serviços novos que adotam técnicas construtivas diferentes das originalmente previstas.

No entanto, verifica-se que no 7º Termo Aditivo ao contrato nº 011/2012 já houve o indicativo que seriam necessárias alterações que extrapolariam o limite de 25%. Em seguida, no 8º Termo Aditivo ao mesmo contrato ocorreu o Distrato Amigável.

Nas contratações para adequação de projeto que o Sebrae/AC realizou após o Distrato Amigável, ficou caracterizado que foram realizadas modificações ao projeto original que extrapolaram o limite de 25%, o que reafirma a deficiência do projeto.

Por conseguinte, o Sebrae/AC alega, utilizando a palavra falhas entre aspas, que as falhas ao projeto apontadas pela GPR estariam dentro do limite de 15% admitido pelo Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (CONFEA). Entretanto, esse argumento não tem amparo legal e nem na jurisprudência do Tribunal do Contas da União. A UPC cita a Resolução CONFEA nº 361, de 10 de dezembro de 1991, que no at. 3º, f) afirma o seguinte:

*Art. 3º - As principais características de um Projeto Básico são:
[...]*



f) definir as quantidades e os custos de serviços e fornecimentos com precisão compatível com o tipo e porte da obra, de tal forma a ensejar a determinação do custo global da obra com precisão de mais ou menos 15% (quinze por cento).

Em relação ao art. 3º, f) da Resolução CONFEA nº 361, o doutrinador André Pachioni Baeta, em seu livro cujo título é “Orçamento e Controle de Preços de Obras Públicas”, 1ª edição, 2012, p.50 e 51, afirma o seguinte:

“[...] a Resolução CONFEA 361/1991 foi aprovada dois anos antes da promulgação da Lei nº 8.666/1993. À época de sua edição, encontrava-se vigente o Decreto-Lei nº 2.300/86. Em seu Art. 5º, VII, o normativo citado definia Projeto básico como: “o conjunto de elementos que defina a obra ou serviço, ou o complexo de obras ou serviços objeto da licitação e que possibilite a estimativa de seu custo final e prazo de execução”.

Da leitura do dispositivo, verifica-se que em sua vigência era exigido estágio de desenvolvimento menos avançado para os projetos básicos quando comparado com a legislação atual (Inciso IX, art. 6º, Lei 8.666/93).

Para ilustrar melhor a alteração ocorrida no conceito de projeto básico. Sabe-se que era prática corrente, na vigência do Decreto-Lei nº 2.300/86, licitar obras de edificações com base apenas no projeto de arquitetura, situação em que o percentual de precisão de $\pm 15\%$ previsto na Resolução 361/91 seria inteiramente aplicável. O entendimento técnico e legal atual sobre a definição de projeto básico presente na Lei 8.666/93 encontra-se consubstanciado na Orientação Técnica 1/2006 do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (Ibraop).

A referida Orientação Técnica prevê que os elementos mínimos do projeto básico de obras de edificações são os seguintes:

- a) levantamento topográfico;*
- b) sondagens;*
- c) projeto arquitetônico;*
- d) projeto de terraplanagem;*
- e) projeto de fundações;*
- f) projeto estrutural;*
- g) projeto de instalações hidrossanitárias;*
- h) projeto de instalações elétricas;*
- i) projeto de instalações telefônicas;*
- j) projeto de instalações de detecção e alarme e de combate a incêndio;*
- k) projeto de instalações lógicas;*
- l) projeto de instalações de ar-condicionado;*
- m) projeto de instalação de transporte vertical;*
- n) projeto de paisagismo.*



Observa-se, assim, que um projeto básico de edificação, contendo todos os elementos elencados na referida Orientação Técnica, admite uma margem de erro menor do que os $\pm 15\%$.

Considera-se que em termos de precisão do orçamento, o projeto executivo propicia um orçamento com grau de detalhamento semelhante ao do projeto básico, definido nos exatos termos da Lei 8.666/93, pois este último deve conter todos os elementos e informações necessárias para a confecção de um orçamento detalhado.

Dessa forma, em nossa opinião, o percentual de precisão de 15% previsto na Resolução CONFEA 361/1991, deve ser utilizado com cautela, pois a Lei 8.666/1993 exige um percentual de precisão do orçamento da obra mais rigoroso.

Diante do exposto, compilando-se todas as informações, considera-se adequada a adoção das seguintes margens de erro para fins de aferição do grau de precisão do orçamento nas diversas fase do projeto:

Tabela 8 – Precisão do orçamento em função da fase de projeto

Tipo de orçamento	Fase de projeto	Cálculo do preço	Margem de erro
Estimativa de Custos	Estudos preliminares	Área de construção multiplicada por um macroindicador.	30%
Preliminar	Anteprojeto	Quantitativos de serviços apurados em plantas ou estimados por meio de índices médios, e custos de serviços tomados em tabelas referenciais.	15%
Detalhado	Projeto básico	Quantitativos apurados no projeto, e custos de serviços obtidos em composições de custos unitários com preços de insumos oriundos de tabelas referenciais ou pesquisa de mercado.	5 a 10%
Detalhado	Projeto executivo	Todos os quantitativos apurados no projeto, e custos de serviços obtidos em composições de custos unitários com preços de insumos negociados.	5%

[...].”

Por sua vez, o Ibraop, por meio da Orientação Técnica OT-IBR-004/2012 trata exclusivamente sobre a Precisão do Orçamento de Obras Públicas. Em tal normativo afirma-se o seguinte:

“[...]

3.3 Orçamento detalhado ou analítico: *orçamento elaborado com base nas composições de custos unitários e extensa pesquisa de preços dos insumos, realizado a partir do projeto básico ou do projeto executivo.*

3.4 Orçamento real: *orçamento elaborado após a conclusão da obra, com base nos preços, consumos e produtividades efetivamente incorridos na execução dos serviços, acrescidos do rateio das despesas indiretas e da margem de lucro do construtor apurados contabilmente, bem como dos tributos recolhidos pelo contratado.*

3.5 Precisão do orçamento (margem de erro): *desvio máximo esperado entre o valor do custo de uma obra nas várias fases de projeto (estimativa de custo, orçamento preliminar, orçamento analítico) e o seu orçamento real, apurado após sua conclusão,*



considerando-se que o projeto orçado tenha sido efetivamente executado sem significativas alterações de escopo.

[...]

GRAU DE PRECISÃO DO ORÇAMENTO

4.1 *As margens de erro de um orçamento são devidas primordialmente a omissões e erros de quantitativos de serviços e a imprecisões nas estimativas de preços.*

4.2 *O grau de precisão do orçamento não se confunde com os limites percentuais de aditamento contratual estabelecidos no art. 65 da Lei Federal de Licitações e Contratos (25% ou 50%), e não pode ser usado como justificativa para erros de projeto ou de orçamentação, nem para pleitear aditamentos contratuais.*

4.3 *O conceito de precisão apresentado nesta Orientação Técnica também não está relacionado com o percentual de sobrepreço ou de superfaturamento decorrente da comparação dos preços de orçamentos de licitações ou de planilhas contratuais com preços obtidos em sistemas referenciais de preços ou qualquer outra fonte de preços paradigmas de mercado, pois estes últimos não são os preços reais finais praticados pelos construtores. O conceito de precisão aqui apresentado é mais abrangente, englobando não apenas variações de preços, mas também a acurácia na estimativa dos quantitativos dos serviços.*

4.4 *O nível de desenvolvimento de um projeto tem impacto direto no grau de precisão da estimativa de custos ou do orçamento dele decorrente.*

4.5 *O grau de precisão de um orçamento pode sofrer influência da tipologia da obra que se está orçando, pois os quantitativos de alguns serviços têm maior imprecisão em sua estimativa.*

4.6 *São referências adequadas as seguintes margens de erro para fins de aferição do grau de precisão do orçamento nas diversas fases do projeto:*

Quadro 1: Margem de erro admissível do custo estimado de uma obra em relação ao seu custo final.

Tipo de orçamento	Fase de projeto	Cálculo do preço	Margem de erro admissível
Estimativa de custo	Estudos preliminares	Área de construção multiplicada por um indicador.	30%*
Preliminar	Anteprojeto	Quantitativos de serviços apurados no projeto ou estimados por meio de índices médios, e custos de serviços tomados em tabelas referenciais.	15%
Detalhado ou analítico (orçamento base da licitação)	Projeto básico	Quantitativos de serviços apurados no projeto, e custos obtidos em composições de custos unitários com preços de insumos oriundos de tabelas referenciais ou de pesquisa de mercado relacionados ao mercado local, levando-se em conta o local, o porte e as peculiaridades de cada obra.	10%
Detalhado ou analítico definitivo	Projeto executivo	Quantitativos apurados no projeto e custos de serviços obtidos em composições de custos unitários com preços de insumos negociados, ou seja, advindos de cotações de preços reais feitas para a própria obra ou para outra obra similar ou, ainda, estimados por meio de método de custo real específico.	5%

*Para obras de edificações, a margem de erro admissível da estimativa de custo é de até 30%, podendo ser superior em outras tipologias de obras.



4.7 O projeto básico necessário para a obtenção do grau de precisão apresentado no Quadro 1 é aquele definido na OT – IBR 001/2006, devendo conter os elementos mínimos exigidos por aquela Orientação Técnica.

4.8 Os percentuais de margem de erro apresentados no Quadro 1 não devem ser considerados como risco ou contingências do construtor, sendo indevida sua inclusão no BDI do orçamento de obras públicas.”

O Tribunal de Contas da União já incorporou integralmente na sua jurisprudência a Orientação Técnica OT-IBR-004/2012, como pode ser comprovado, por exemplo, no Acórdão 3095/2014 Plenário, TC 012.121/2007-6, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues, 12.11.2014.

Assim, reforça-se que a aplicabilidade do percentual de 15% da Resolução 361/91 deve ser avaliada em face à mudança legislativa ocorrida em 1993 com a publicação da Lei de Licitações e Contratos e em face da existência de outras fontes de referência apresentando **faixas de precisão entre mais ou menos 5% a 10%**.

Por fim, salienta-se que a aplicação da precisão de 15% na comparação entre o orçamento analisado e o orçamento referencial é indevida, pois o conceito de precisão se refere à diferença entre o orçamento analisado e o custo efetivo da obra, após a sua conclusão. No caso concreto, a obra da Nova Sede do Sebrae/AC encontra-se paralisada, portanto não concluída, não sendo verossímil justificar alterações de projetos decorrentes de falhas baseando-se em margem de precisão do orçamento da obra.

Trecho 4: Da impossibilidade de constatação de falhas no projeto básico antes do início da execução das obras.

Preliminarmente a afirmação do Sebrae/AC de que as eventuais falhas de projeto básico não se encontram até o momento cabalmente comprovadas não condiz com os diversos relatórios elaborados pela empresa GPR ao longo da execução da obra. Ao longo do tempo, verifica-se que as falhas de projeto apontadas pela empresa GPR eram verdadeiras, tanto que o Sebrae/AC realizou, posteriormente, diversos contratos para corrigir o projeto original.

Além disso, o histórico da obra coincide com aquilo que o Tribunal de Contas da União declara de forma recorrente em seus acórdãos, ou seja, uns dos reflexos de uma obra contratada com fulcro em projeto deficiente é a paralisação e o dispêndio de recursos financeiros bem além dos previstos inicialmente. E de fato é isso que está acontecendo na obra de construção da nova sede do Sebrae/AC.

Além disso, a UPC na sua manifestação afirma que: *“Primeiramente, destacamos mais uma vez que o Sebrae/AC não possui em seu quadro permanente profissionais da área de engenharia ou arquitetura que detivessem competência técnica para avaliar previamente os projetos apresentados, constatando qualquer falha na sua elaboração. Assim, não é razoável exigir de profissionais que não detinham conhecimento técnico da área de engenharia que identificassem falhas que até hoje não se encontram cabalmente comprovadas e sequer foram identificadas pelas empresas participantes do certame, somente sendo cogitadas por ocasião da execução física das obras.”* Tal manifestação não se mostra alinhada com os cuidados que devem ser exigidos de todo aquele que gere recursos públicos. A UPC não pode contratar um objeto utilizando recursos públicos e após o recebimento do objeto, alegar que não tinha competência técnica para avaliar a qualidade do objeto recebido. Essa afirmação vai de encontro à legislação e à jurisprudência que tratam do tema.

Em relação ao recebimento do objeto contratual, a Lei nº 8.666/93 determina o seguinte:



“Art. 73. Executado o contrato, o seu objeto será recebido:

I - em se tratando de obras e serviços:

a) provisoriamente, pelo responsável por seu acompanhamento e fiscalização, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes em até 15 (quinze) dias da comunicação escrita do contratado;

b) definitivamente, por servidor ou comissão designada pela autoridade competente, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes, após o decurso do prazo de observação, ou vistoria que comprove a adequação do objeto aos termos contratuais, observado o disposto no art. 69 desta Lei;

II - em se tratando de compras ou de locação de equipamentos:

a) provisoriamente, para efeito de posterior verificação da conformidade do material com a especificação;

b) definitivamente, após a verificação da qualidade e quantidade do material e conseqüente aceitação.

§ 1º Nos casos de aquisição de equipamentos de grande vulto, o recebimento far-se-á mediante termo circunstanciado e, nos demais, mediante recibo.

§ 2º O recebimento provisório ou definitivo não exclui a responsabilidade civil pela solidez e segurança da obra ou do serviço, nem ético-profissional pela perfeita execução do contrato, dentro dos limites estabelecidos pela lei ou pelo contrato.

§ 3º O prazo a que se refere a alínea "b" do inciso I deste artigo não poderá ser superior a 90 (noventa) dias, salvo em casos excepcionais, devidamente justificados e previstos no edital.

§ 4º Na hipótese de o termo circunstanciado ou a verificação a que se refere este artigo não serem, respectivamente, lavrado ou procedida dentro dos prazos fixados, reputar-se-ão como realizados, desde que comunicados à Administração nos 15 (quinze) dias anteriores à exaustão dos mesmos.”

Trecho 5: A Escolha do Terreno.

A CGU utilizou a expressão “escolha do terreno”, por se tratar de expressão técnica adotada na literatura de Engenharia Civil e que não necessariamente significa que aquele que está escolhendo o terreno já não tenha a posse ou propriedade de somente um terreno disponível para a execução da obra. Mesmo assim, após a manifestação da UPC, tal expressão foi retirada do relatório.

Além disso, a CGU não apresentou constatação quanto à localização estratégica do terreno escolhido para o empreendimento.

Conforme o Tribunal de Contas da União declara de forma recorrente em seus acórdãos, uns dos reflexos de uma obra contratada com fulcro em projeto deficiente é a paralisação e o dispêndio de recursos financeiros bem além dos previstos inicialmente. E de fato é isso que está acontecendo na obra de construção da nova sede do Sebrae/AC.



Trecho 6: Da inexistência de Prejuízos aos Cofres da Entidade

O argumento de que a Diretoria do Sebrae/AC adotou todos os procedimentos administrativos cabíveis, com ponderação e responsabilidade não se sustenta, pois foi recebido, contratado e executado parcialmente pelo Sebrae/AC um projeto deficiente e que há mais de dois anos a instituição não conseguiu concluir o empreendimento.

No entanto, conforme definido na Reunião de Busca Conjunta de Soluções, em que estiveram presentes integrantes do Sebrae/AC, CGU/R-AC e Ciset/PR, ficou definido que seriam enfatizados neste relatório os prejuízos no exercício de 2015, por se tratar de relatório relativo apenas à gestão de 2015.

Portanto, ainda permanece um prejuízo total de R\$ 814.161,02. Foram retirados os valores seguintes: a) R\$ 3.560.000,00 relativo ao valor da sede atual; b) R\$ 175.008,42 relativo aos gastos com as tubulações de drenagem.

Trecho 7: Do Pedido de Retificação e Exclusão de Parágrafos do Relatório Preliminar

Item 7.1 da manifestação da unidade: o relatório foi alterado apenas para editar o valor do prejuízo, que passou a ser de R\$ 814.161,02, conforme descrição na tabela “Despesas na contratação de empresas ou profissionais para elaborar, corrigir ou adequar projetos” e na tabela “Outras despesas, também decorrentes da deficiência do projeto que vem ocasionando atrasos na conclusão da obra”.

Todavia, a deficiência do projeto básico está amplamente discutida no Relatório, e a manifestação da unidade examinada não forneceu elementos suficientes para descaracterizar a constatação.

Item 7.2 da manifestação da unidade: o relatório foi alterado apenas para editar o valor do prejuízo, que passou a ser de R\$ 814.161,02, conforme descrição na tabela “Despesas na contratação de empresas ou profissionais para elaborar, corrigir ou adequar projetos” e na tabela “Outras despesas, também decorrentes da deficiência do projeto que vem ocasionando atrasos na conclusão da obra”.

Item 7.3 da manifestação da unidade: o trecho não foi alterado. Durante a auditoria, constatou-se que a empresa GPR apontou em seus relatórios diversos erros de projeto. Este fato está amplamente discutido no Relatório, e a manifestação da unidade examinada não forneceu elementos suficientes para descaracterizar a constatação.

Item 7.4 da manifestação da unidade: o trecho não foi alterado. Durante a auditoria, constatou-se que a empresa GPR apontou em seus relatórios diversos erros de projeto. Este fato está amplamente discutido no Relatório, e a manifestação da unidade examinada não forneceu elementos suficientes para descaracterizar a constatação.



Item 7.5 da manifestação da unidade: o trecho foi alterado, tendo em vista que a UPC demonstrou as medidas administrativas que adotou a partir de 2015 para a retomada da obra. Todavia, permanece a constatação de deficiência do projeto básico.

Item 7.6 da manifestação da unidade: o trecho foi alterado apenas para ressaltar que a despesa de R\$ 175.008,42, referente aos desvios da rede de drenagem pluvial, foi realizada em período anterior a 2015 e, portanto, não pode ser considerada para o julgamento das contas deste exercício.

Item 7.7 da manifestação da unidade: o trecho não foi alterado. A falha no recebimento do projeto foi amplamente discutida no Relatório, e a manifestação da unidade examinada não forneceu elementos suficientes para descaracterizar a constatação.

Item 7.8 da manifestação da unidade: o trecho não foi alterado. A execução de novas despesas para corrigir a deficiência do projeto foi amplamente discutida no Relatório, e a manifestação da unidade examinada não forneceu elementos suficientes para descaracterizar a constatação.

Item 7.9 da manifestação da unidade: o trecho não foi alterado. A execução de novas despesas para corrigir a deficiência do projeto foi amplamente discutida no Relatório, e a manifestação da unidade examinada não forneceu elementos suficientes para descaracterizar a constatação.

Item 7.10 da manifestação da unidade: o trecho não foi alterado. A execução de novas despesas para corrigir a deficiência do projeto foi amplamente discutida no Relatório, e a manifestação da unidade examinada não forneceu elementos suficientes para descaracterizar a constatação.

Trecho 8: Das Recomendações do Órgão de Controle e da Busca por Soluções Conjuntas

Quanto à recomendação 1, vale ressaltar a necessidade de utilizar exhaustivamente os relatórios já elaborados pela empresa GPR para caracterizar a deficiência do projeto básico.

Trecho 9: Da Conclusão

Nesse trecho de sua manifestação a UPC faz apenas comentários gerais sobre a certificação da auditoria.

Recomendações:



Recomendação 1: Instaurar procedimento adequado para apurar os fatos, quantificar o dano aos cofres da entidade e identificar os responsáveis pelo recebimento de projetos deficientes de arquitetura e complementares de engenharia da nova sede do Sebrae/AC, produto do Contrato nº 139/2009, firmado com a empresa TECNOLAJES Engenharia e Construção Ltda., CNPJ nº 03.748.743/0001-32. Destaca-se a possibilidade de eventual contratação de especialistas externos em caso de necessidade, caso os relatórios já elaborados pela empresa GPR sejam considerados insuficientes ou incompletos para caracterizar a deficiência do projeto.

Recomendação 2: Solicitar à assessoria jurídica que elabore parecer conclusivo sobre os meios possíveis para acionar a empresa projetista, responsável pelo contrato nº 139/2009, visando a aplicação de multa contratual.

Recomendação 3: Comunicar ao Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia - CREA e ao Conselho de Arquitetura e Urbanismo - CAU, seccionais do Acre, sobre as ocorrências constatadas, após todas as apurações cabíveis em relação à qualidade do projeto.

Recomendação 4: Desenvolver plano de trabalho que contemple o cronograma de todas as etapas que serão realizadas para a retomada e conclusão da obra de construção da nova sede do Sebrae/AC.

Recomendação 5: Adotar as medidas cabíveis, sendo o polo passivo a Prefeitura Municipal de Rio Branco, com o objetivo de reaver os prejuízos decorrentes da despesa com a retirada e desvio da rede de drenagem pública existente no terreno da nova sede do Sebrae/AC, evitando esgotar o prazo prescricional de eventual ação judicial.

