

<b>PROCESSO Nº:</b>	@REP-16/00560714
<b>UNIDADE GESTORA:</b>	Prefeitura Municipal de Gaspar
<b>RESPONSÁVEL:</b>	Pedro Celso Zuchi
<b>ASSUNTO:</b>	Irregularidades na contratação e execução de obras e serviços de engenharia de melhorias e urbanização do pátio e de reforço estrutural do Centro de Desenvolvimento Infantil (CDI) Dorvalina Fachini (antigo CDI Sete de Setembro)
<b>INTERESSADO</b>	Diogo Roberto Ringenberg
<b>ESPÉCIE</b>	Representação do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas
<b>RELATÓRIO DE REINSTRUÇÃO</b>	DLC - 103/2016

## 1. INTRODUÇÃO

Trata-se de irregularidades relacionadas à contratação para execução do Centro de Desenvolvimento Infantil (CDI) Dorvalina Fachini, além das contratações de reforço estrutural quando a obra ainda estava em andamento, urbanização do pátio, implantação do posto de transformação e reforma da cozinha, no município de Gaspar, pertinente às condições gerais de segurança neste estabelecimento.

A representação formulada pelo Procurador Diogo Roberto Ringenberg, do Ministério Público Junto ao Tribunal de Contas do Estado, solicita o “conhecimento da representação” e a cautelar, para que a PM de Gaspar identifique todos os setores do CDI Dorvalina Fachini que apresentam falhas estruturais que coloca em risco a segurança das pessoas que transitam no local, impedindo o seu acesso. Além disso, no mérito, o reconhecimento de todas as ilegalidades e irregularidades, e em especial a realização de contratação de serviços de reforço estrutural de uma obra recém construída, evidenciando dupla contratação.

Solicita ainda o nobre Procurador, que “impute débito aos responsáveis” nos valores totais contratados em serviços de melhorias e de reforço. Solicita ainda que a PM de Gaspar acione a empresa responsável pelas obras do CDI, exigindo a execução de todos os reparos necessários à correção e solidez dos serviços contratados.

## 2. LEGITIMIDADE

Em preliminar, ressalta-se que o signatário da exordial, no caso o Procurador do Ministério Público Junto ao Tribunal de Contas, é parte legítima para comunicar irregularidades ou ilegalidades perante este Tribunal, ficando dispensado de exame de admissibilidade, a teor do disposto no art. 101, § único, do Regimento Interno desta Corte de Contas.

## 3. ANÁLISE

Dos documentos encaminhados, constatou-se os editais de Licitação (CP-32/2011; CP-153/2011; CP-59/2013 e TP 221/2014), com orçamentos no total de **R\$ 2.441.688,79**.

Também constam da representação os orçamentos, cronograma físicos-financeiros, memoriais descritivos, Laudo Técnico e Laudo Fotográfico registrando as irregularidades dos serviços contratados pela administração municipal de Gaspar. A excessão foi o orçamento da **CP- 32/2011**, pertinente a Construção do CDI sete de Setembro, que não consta da documentação apresentada pelo Sr. Procurador Ministerial.

O Laudo Técnico constante nos autos, elaborado pelo engenheiro Ricardo Paulo Bernadino Duarte, retrata o “estado” e as condições da edificação, sendo que na sua **conclusão** destacou o seguinte (fl. 385):

... avaliação técnica de desempenho das estruturas avaliadas conclui-se que a edificação se encontra de uma maneira geral como GRAU DE RISCO CRÍTICO, DEVIDO a maioria das estruturas complementares da edificação estarem com comprometimento efetivo. Cabe ressaltar que os usuários enfrentam dificuldades na utilização das áreas externas devido ao desnivelamento dos pisos, potencial de quedas de alunos e professores, e iminente risco de quedas de alunos e professores, e iminente risco de quedas de partes das estruturas dos muros.

Outro assim é questionável a qualidade dos materiais empregados pela empresa executora da obra haja visto que o período de entrega da obra com recebimento definitivo da Fiscalização.

Desta forma recomenda-se a **intervenção imediata** (sem grifo no original) para a solução dos problemas ...

Porém, entende esta instrução que o laudo traz sérias preocupações do ponto de

vista da engenharia, evidenciando que a administração municipal de Gaspar não demonstrou que tomou iniciativas visando preservar o erário municipal, além de assegurar à segurança daquelas pessoas que utilizam a edificação.

Em pesquisa efetuada no sistema e-sfinge obras, constatou-se a existência do Contrato nº SAF-27/2011, firmado entre o município de Gaspar e a empresa Soberana Serviços e Construções Ltda., datado de 08.04.2011, pertinente à construção do Centro de Desenvolvimento Infantil (CDI), Dorvalina Fachini.

No item 1 - OBJETO DO CONTRATO, constatou-se que os recursos para execução desta obra eram oriundos do governo federal, conforme transcrição apresentada abaixo.

1.1 Constitui objeto deste Contrato a construção do CDI Sete de Setembro (Programa Nacional de Reestruturação e Aparelhagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil - Proinfância)...

O Contrato nº. 93/2011, que teve como objeto a execução de reforço estrutural para o CDI 7 de Setembro (DorvalinaFachini), também foi firmado com a empresa Soberana Serviços e Construções Ltda.

O contrato nº. 39/2013 teve como objeto, a “urbanização do pátio e implantação do posto de Transformação”, também do mesmo CDI, contratado com a mesma empresa citada acima. Os recursos foram oriundos da Caixa Econômica Federal, conforme item 5.2. do contrato, cuja redação, cita-se abaixo:

5.2 O prazo de emissão da Ordem de Serviço é de 10 (dez) dias, contados da publicação do contrato nº. Diário Oficial da União e posterior aprovação do processo licitatório pela Caixa Econômica Federal.

### **3.1. Da Execução da Obra – Construção do CDI Dorvalina Fachini**

Pelos documentos constantes dos autos, notadamente do Laudo do engenheiro Ricardo Paulo Bernadino Duarte e do Laudo Fotográfico, está evidente que a edificação apresenta problemas desde o seu início, mesmo tendo o Termo de Recebimento Definitivo por parte da contratante.

A empresa vencedora da licitação para Construção do CDI CDI Sete de Setembro

(Dorvalina Fachini) foi a Soberana-Serviços e Construções Ltda. (CP – 32/2011), originando o contrato 27/2011, datado de 08.04.11, cujo valor foi de R\$ 1.772.222,22.

A CP nº. 153/2011 que teve como objeto o “Reforço Estrutural” também foi vencedora a empresa citada acima. Entende a instrução que esta licitação para efetuar o reforço estrutural é indevida. Pois, se o responsável pela execução da obra não avaliou adequadamente às condições do terreno, sem alertar o proprietário da obra onde será realizada a edificação, fica evidente a sua responsabilidade.

O engenheiro é responsável pela solidez e segurança da construção da obra. Pelo [Código Civil](#) Brasileiro, o profissional responde pela solidez e segurança da obra durante cinco anos. É importante pois, que a data do término da obra seja documentada de forma oficial. Se, entretanto, a obra apresentar problemas de solidez e segurança e, através de perícias, ficar constatado erro do profissional, este será responsabilizado, independente do prazo transcorrido, conforme jurisprudência existente.

Há, ainda, previsão expressa no [Código Civil](#) acerca da responsabilidade pós-contratual do engenheiro.

A propósito, Grandiski (2001) destaca em sua obra literária, do acórdão do TJSP – Tribunal de Justiça de São Paulo, publicado na RT – Revista dos Tribunais, nº 621, p.76, tendo como Relator o Dr. Roque Komatsu: “( ... ) assentado que o autor tem ilegitimidade para agir contra o co-réu M.A.D., engenheiro responsável pela obra e não apenas autor do projeto (fls. 14-15), a sua responsabilidade é inafastável, dela não se eximindo pelo fato de ter alertado o construtor, que era o dono da obra, a respeito das fundações e do desvio das instruções do projeto, como afirmado na contestação (fls. 81). Aliás, o que afirma o co-réu M.A.D. até revela comportamento negligente, uma vez que quando passou pela primeira vez na obra, as fundações já estavam prontas e as paredes em elevação (fls. 81).

O art. 618, do Código Civil, ainda segundo Paulo Grandisk no seu Blog da Editora Pini<sup>1</sup>, tem a seguinte interpretação:

Art. 618 do Código Civil de 2002 - Nos contratos de empreitada de edifícios ou outras construções consideráveis, o empreiteiro de materiais e execução responderá, durante o prazo irredutível de cinco anos, pela solidez e segurança do trabalho, assim em razão dos materiais, como

<sup>1</sup> Blog. Engenharia Legal. Ed. Pini – Publicado em 05.06.14 – Acesso em 12.12.16

do solo.

Parágrafo único. Decairá do direito assegurado neste artigo o dono da obra que não propuser a ação contra o empreiteiro, nos cento e oitenta dias seguintes ao aparecimento do vício ou defeito.

Ainda, de acordo como eng<sup>o</sup>. Paulo Grandisk, o caput do art. 618 do Código Civil de 2002, acima reproduzido, é uma reprodução melhorada do antigo art. 1.245 do CC/1916, e, portanto, a ele continua aplicável a farta jurisprudência predominante deste último, que a seguir é resumida:

Esse prazo de 5 anos citado no caput do art. 618 é prazo de garantia. O doutrinador Hely Lopes Meireles, em seu livro "DIREITO DE CONSTRUIR", não tendo encontrado prazo específico de prescrição no CC/1916, considerou aplicável o prazo prescricional máximo de 20 anos para as ações pessoais, conforme regra geral do art. 177 do CC/1916, interpretação que foi adotada pela Súmula 194 do STJ. Com a entrada em vigor do CC/2012, o prazo máximo prescricional baixou para 10 anos, e vem sendo aplicado como novo prazo prescricional aplicável a essa Súmula 194.

De acordo com os documentos constantes dos autos, esta instrução não identificou nenhuma providência junto à empresa para sanar as patologias que surgiram na construção da edificação licitada.

Pois, ainda, de acordo com os ensinamentos de Grandisk, são aplicados também nos seguintes casos:

- o caput do art. 618 do CC aplica-se não apenas aos contratos por empreitada, mas também aos contratados por administração, que inexistiam em 1916;
- aplica-se não apenas às "construções consideráveis", mas a todo tipo de construções, incluindo desde casas populares até arranha-céus;
- aplica-se também às empreitadas apenas de mão de obra;
- essa garantia aplica-se a falhas construtivas que afetem a solidez da edificação (aspectos estruturais), à segurança dos que venham a habitá-lo (principalmente problemas que podem afetar sua saúde, envolvendo questões da habitabilidade da edificação) e a outros problemas considerados tão graves quanto esse, como, por exemplo, queda de revestimentos de fachadas, conforme já detalhado no item 2) do post [20]

Pois, “a entrega da obra, em princípio, corresponde a liberação do empreiteiro das obrigações assumidas e cumpridas, mas não o exime de responsabilidade por vícios

posteriores ou defeitos relacionados à solidez e segurança da obra, tanto em relação aos materiais como ao solo, quando se tratar de contrato de empreitada de edifícios ou outras construções consideráveis”.<sup>2</sup>

Em **13.10.11** a municipalidade lançou o Edital de Concorrência Pública nº.153/2011, cujo objeto era a execução da obra de reforço estrutural do CDI Sete de Setembro (fl. 40), cujo valor máximo admitido foi de **R\$ 165.075,85**.

Consta deste edital o Parecer Técnico do engenheiro Edmundo J. de Araújo Jr (fl. 58), datado de **04.10.11**, em que expos o seguinte:

Venho informar que o Projeto Padrão referente à construção do CDI Sete de setembro, encaminhado a Prefeitura Municipal de Gaspar oriundo do Ministério da Educação através do MEC/FNDE, na qual está em vigência o Contrato SAF 27/2011, havia previsto em projeto estrutural e quantificados em planilha de custos, uma pavimentação do tipo camada impermeabilizadora de concreto em toda área em contato com solo da construção. Esse tipo de piso é executado diretamente no solo sem qualquer montagem de armação (conforme projeto, memorial e planilha), nesse caso, simplesmente é efetuada a regularização das áreas e uma compactação com equipamento tipo “sapo”, isso nas áreas que receberão essa camada de concreto. Esse material será espalhado na espessura sugerida em projeto e feita a devida regularização desse piso.

Salienta-se tecnicamente, que esse tipo de piso é utilizado em terreno que possuem camadas de solo que tenham um suporte de carga de média a ótima resistência, que não é o caso do local onde está sendo construída essa creche. Sabe-se que a Prefeitura Municipal de Gaspar, por meio da Secretaria de Obras realizou trabalhos terraplenagem no terreno, ou seja, a colocação de grande volume de aterro sendo espalhadas em várias camadas de terra e havendo a compactação mecânica nesse terreno, com intuito de nivelamento da área e de aumentar a cota nível do terreno que originalmente estava próxima da cota nível da via pública.

Possivelmente, essas camadas de aterro espalhadas sobre o terreno mesmo havendo a movimentação de terra e a sua compactação mecânica através de maquinário com certeza não houve o tempo necessário para essas camadas se acomodarem, de forma a ter uma resistência ideal para se executar um piso apenas com camadas de concreto direto no solo sem quaisquer armações de aço e engaste nas vigas baldrame. Para essa situação, é recomendado um piso apoiado diretamente nas vigas baldrame, isentando o terreno dessa função de suporte. É muito perigoso e de alto risco dar continuidade a obra executando o piso direto no solo previsto em Projeto Padrão MEC/FNDE, Memorial Descritivo e Planilha de Custos do CDI Sete de Setembro.

Além das camadas de aterro postas sobre o terreno para construção desta creche, na sondagem foi constatado outro problema, o terreno tem em sua concepção geológica ou seja, em suas camadas profundas o solo conhecido como “Turfa”, material vegetal decomposto a anos, conhecido como “podre”, camada de baixíssima resistência, solo mole com alto grau de umidade.

De acordo com o parecer técnico, constatam-se várias falhas iniciais que ocorreram na licitação desta obra. Como exemplo, cita a ausência do projeto de sondagem.

---

2 Blog. Engenharia Legal. Ed. Pini – Publicado em 13.05.14 – Acesso em 12.12.16

Segundo Arthur Quaresma<sup>3</sup>, “é preciso elaborar os possíveis projetos de fundações e fazer todas as análises para cada sistema diferente, explica. Assim, o projetista pode escolher à vontade a fundação, pois vai haver um resultado de sondagem para cada opção”.

Se o solo não possuía capacidade de carga a qual seria submetida, porque foi licitado a execução de concreto diretamente no solo, conforme está descrito no parecer técnico acima? É evidente que houve falha técnica!

Se a PM de Gaspar tivesse elaborado todos os projetos complementares antes de lançar o edital de licitação, como os serviços de sondagem, que não foram executados, com certeza estes problemas não existiriam. Não se imagina como foi elaborado o projeto estrutural. Entende-se que ele ficou incompleto, pois está evidente que o projeto de fundações da edificação não foi elaborado. Se estes projetos fizessem parte da licitação, com certeza não ocorreria estes prejuízos aos cofres públicos.

Evidentemente que, em seguida, novas falhas gritantes ocorreram. Principalmente, prosseguir com a execução da obra. Pois, de acordo com as fotos apresentadas pelo Representante Ministerial, os problemas executivos permaneceram.

Constata-se que a CP nº. 32/2011 não continha todos os projetos evidenciando violação ao art. 7º, §2º, inciso II, da Lei nº. 8.666/93.

Não consta dos documentos apresentados pelo Representante Ministerial o orçamento do Edital de Concorrência Pública nº. 32/2011, cujo objeto era “Construção do CDI Sete de Setembro”. Esta obra teve o prazo de execução previsto para 24 meses.

### 3.2. Concorrência nº. 153/2011

O valor do contrato nº. 93/2011, datado de 17.11.11, referente à Concorrência Pública nº. 153/2011 foi de R\$ 163.000,00, pertinente à Execução de Reforço Estrutural, tendo como vencedora a empresa Soberana – Serviços e Construções Ltda., sendo esta a responsável pela construção do CDI Sete de Setembro (CP nº. 32/2011).

O item mais significativo do orçamento elaborado pela municipalidade foi o Item 03 -Estrutura, no montante de R\$ 130.693,77. Deste item, o subitem – Laje Pré - Fabricada para piso com tabelas de Isopor ®, atingiu o montante orçado de R\$ 71.919,12.

Ressalta-se que do orçamento elaborado pela municipalidade, constava o item – Mobilização e Desmobilização, no valor orçado de R\$ 14.024,70.

<sup>3</sup> Entrevista à Revista Construção – Região Sul. Ed. Pini, ed. de julho/2001, pg. 31

Entende esta instrução, que como a vencedora foi a empresa que estava construindo o CDI, a mesma já estava instalada, não necessitando de mobilização/desmobilização. Portanto, se ocorreu pagamento deste item, entende-se como indevido.

Porém, esta instrução entende que todos estes serviços licitados devem ser levados a responsabilidade do Ordenador Primário. Pois, estes serviços licitados demonstram que não foram executados no projeto inicial (CP n°. 32/2011).

### **3.3. Concorrência n°. 59/2013**

Esta licitação teve como objeto a “Urbanização do Pátio e Implantação do Posto de Transformação do CDI Sete de Setembro” (fl. 63). O valor deste contrato foi de R\$ 352.500,00 (fl. 10).

De acordo com a representação do Procurador Ministerial, os serviços executados também apresentaram falhas construtivas, sem que a municipalidade tomasse as medidas cabíveis contra a empresa responsável pelos serviços.

Os principais serviços foram o “Radier e Fundações Cerca”, no montante de R\$ 79.646,67. Não se consegue identificar o uso de “Radier” para os serviços de urbanização. Conforme demonstrado no laudo fotográfico. Os serviços executados são de baixa qualidade, evidenciando falhas construtivas e da fiscalização por parte do contratante.

Considera-se indevido o pagamento pertinente destes serviços.

### **4. Medidas Preventivas**

Entende a instrução que a preocupação do Sr. Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas é pertinente, pois pelo Laudo Fotográfico contido na representação, e também do teor do Laudo Técnico emitido pelo engenheiro Ricardo Paulo Bernadino Duarte (fls. 348 a 385), fica demonstrada a baixa qualidade dos serviços contratados pelo município de Gaspar e, entende esta instrução, que deva ser dada ciência à Superintendência de Defesa Civil do município, para que a mesma tome as providências cabíveis quanto as condições de segurança do CDI Dorvalina Fachini.

Pelos documentos constantes dos autos, este estabelecimento está em atividades, podendo comprometer a segurança dos usuários que utilizam este estabelecimento de ensino.

## 5. CONCLUSÃO

Considerando que a representação efetuada pelo Procurador Ministerial atende os quesitos de admissibilidade;

Considerando a Representação efetuada pelo Sr. Procurador do Ministério Público Junto ao Tribunal de Contas, pertinente a construção do CDI Dorvalina Fachini, e demais serviços contratados, que apresentaram falhas construtivas, principalmente estruturais, evidenciando risco as pessoas que usam aquela Unidade Educacional;

Considerando que o material constante da representação evidencia que os serviços executados apresentam falhas construtivas sem que a municipalidade tomasse as providencias cabíveis contra a empresa responsável pelos serviços quando de sua execução;

Considerando o Laudo de Inspeção Predial do engenheiro Ricardo Paulo Bernadino Duarte, em que considerou Risco Crítico para a edificação e recomendou a intervenção imediata;

Considerando que a construção do CDI Dorvalina Fachini tem origem de recursos Federais, além dos serviços de implantação e Urbanização serem oriundos da Caixa Econômica Federal;

Considerando que 92,88% do valor total dos serviços contratados são provenientes da União;

Considerando a evidência de que ocorreu danos financeiros ao município;

E, diante do exposto, a Diretoria de Controle de Licitações e Contratações sugere ao Exmo. Sr. Relator, o seguinte:

**5.1. Conhecer** da presente Representação por preencher os requisitos do art. 66, da Lei Complementar nº. 202 de 15 de dezembro de 2000, e do §1º do art. 65 da mesma lei;

**5.2.** Determinar a remessa das informações contidas nestes autos ao Tribunal de Contas da União.

**5.3.** Dar **ciência** à Superintendência de Defesa Civil do município de Gaspar, para que a mesma tome as providencias cabíveis quanto às condições de segurança do CDI Dorvalina Fachini;

**5.4.** Após ouvido o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, determinar o

**arquivamento** do presente Processo, por se tratar de obra realizada com recursos predominantemente federais.

É o Relatório.

Diretoria de Controle de Licitações e Contratações, em 13 de setembro de 2017.

JOÃO JOSÉ RAIMUNDO  
Auditor Fiscal de Controle Externo

De acordo:

RODRIGO DUARTE SILVA  
Chefe da Divisão

ROGERIO LOCH  
Coordenador

Encaminhe-se ao Exmo. Sr. Relator.

DENISE REGINA STRUECKER  
Diretora e. e.