

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ Gabinete da 8ª Procuradoria de Contas

PROTOCOLO Nº: 519400/16
ORIGEM: ESTADO DO PARANÁ
INTERESSADO: CARLOS ALBERTO RICHÁ, MUNICÍPIO DE CURITIBA, GUSTAVO BONATO FRUET, COORDENAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA, OMAR AKEL
ASSUNTO: Tomada de Contas Extraordinária
PARECER: 1264/17

***Ementa:** I - Tomada de Contas Extraordinária. Copa 2014. Exclusão de obras da matriz de responsabilidade. Projetos que não se viabilizaram em razão de questões técnicas e financeiras.*

II - Obras que o próprio poder público reconhece como necessárias para a sociedade ao incluí-la em matriz de responsabilidade.

III - O Mito (da não existência) de Almoço Grátis. Argumento de ausência de prejuízo que não se sustenta. Necessidade de complementação da instrução; sem prejuízo de expedição de determinação ao Estado do Paraná e Município de Curitiba para que viabilizem a sua implantação das obras postergadas.

Trata-se de **Tomada de Contas Extraordinária** instaurada a partir do **Acórdão nº 1934/16 – Tribunal Pleno** (Processo nº 888045/15), visando apurar **dano ao erário no dispêndio de recursos públicos na elaboração de projetos que não se viabilizaram**, sendo eles:

- i) Obra do corredor da Avenida Cândido de Abreu – deficiência na fase de planejamento – responsabilidade do Município de Curitiba;*
- ii) Lote 02 linha verde sul (projetos de obras de arte especial) – deficiência na fase de planejamento – responsabilidade do Município de Curitiba; e*
- iii) Obra do corredor metropolitano – subavaliação dos prazos e valores necessários para realização da obra – responsabilidade do Estado do Paraná.*

O **Estado do Paraná**, às peças nº 24 a 28, afirma que as obras do corredor metropolitano foram de responsabilidade da **Coordenadoria da Região Metropolitana (COMEC)**, autarquia criada para executar a política de mobilidade urbana, cujas competências encontram-se elencada na **Lei Estadual nº 6.517/74**, a qual requer a sua integração no polo passivo destes autos. Apontam nesse sentido as possíveis irregularidades de responsabilidade da **COMEC**:

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ Gabinete da 8ª Procuradoria de Contas

- a) *Corredor Aeroporto/Rodoviária: o Relatório nº 15 aponta a pequena evolução física da obra, em razão de ausência de recursos financeiros, e liberação de trechos para tráfego de veículos e pedestres sem a preocupação da manutenção e/ou instalação de uma sinalização provisória, o que eleva os riscos para os usuários;*
- b) *Requalificação do Corredor Marechal Floriano: ausência de medições mensais pela COMEC, o que acarretou a dilação do prazo de execução e de vigência do contrato, bem como liberação de trechos sem sinalização provisória, o que aumentou o risco para os usuários;*
- c) *Sistema Integrado de Monitoramento Metropolitano: pequena evolução física da obra, em razão de ausência de recursos financeiros, o que levou a COMEC a não emitir medições mensais, bem como a dilatar o prazo de execução e vigência;*
- d) *Vias de Integração Radial Metropolitanas: descaracterização do Termo de Recebimento Provisório da Obra emitido pela COMEC, ausência de medição final, necessidade de correções de alguns serviços de pavimentação asfáltica, serviços de drenagem, sinalização, sistemas de iluminação e paisagismo, deslocamento e retirada de postes, alargamento de ponte, evolução física das obras pequena ou inexistente, em razão de ausência de recursos financeiros, ausência de medições mensais, dilação de prazo de execução e de vigência dos contratos.*

Em sua defesa de mérito, o **Estado do Paraná** ressalta que em 2014 e no primeiro trimestre de 2015 houve problemas de fluxo de caixa, dificultando honrar os compromissos com os credores em geral, sendo tal fato reconhecido por esta Corte de Contas por ocasião da análise das contas anuais de 2014 que, inclusive, determinou medidas de limitações de empenhos e movimentação financeira.

O **Município de Curitiba**, às peças nº 30 a 67, defendeu que os projetos então previstos na matriz de responsabilidade da Copa 2014 foram excluídos basicamente pelos custos elevados, deficiências e atrasos na fase de planejamento.

A **Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC)**, às peças nº 89 a 231, suscitou **preliminar de nulidade** do **Acórdão nº 1934/16 – Tribunal Pleno**, prolatado nos **autos nº 888045/15**, tendo em vista que, embora não tenha integrado o polo passivo dos autos mencionados, o Acórdão consignou determinação a COMEC.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ Gabinete da 8ª Procuradoria de Contas

No **mérito**, asseverou que a exclusão das obras se deu justamente para que não houvesse o comprometimento orçamentário ao programa. Salienta que o projeto executivo do **Corredor Metropolitano** (lotes 01, 02 e 03) foi concluído por ocasião das desapropriações e utilizado para novo pleito junto ao **Ministério das Cidades**. Em síntese, afirmam que cumpriu com todas as determinações desta Corte de Contas constante do Relatório nº 15 da Comissão de Fiscalização.

A **Coordenadoria de Fiscalização de Obras Públicas (COFOP)**, na **Instrução nº 56/16** (peça nº 235), ponderou que as obras foram incluídas na Matriz de Responsabilidade da Copa 2014 em razão de estudos de concepção, denominados “Carta Consulta”, os quais não havia nível de precisão para avaliar a viabilidade técnica e orçamentária de cada obra. Posteriormente, com a elaboração dos projetos básicos, concluiu-se pela sua inviabilidade, ocasionando as respectivas exclusões sem quaisquer custos às partes envolvidas (União, Estado, COMEC e Município), de modo que tal procedimento evitou prejuízos ao erário. Nesse sentido, a **unidade técnica opinou pelo arquivamento destes autos por ausência de dano ao erário**.

É, em síntese, o relatório.

Prefacialmente, quanto a preliminar suscitada pelo Estado do Paraná em relação à citação da COMEC nos **autos nº 888045/15** e que, mesmo não citada, cominou-se no **Acórdão nº 1934/16** determinação àquela entidade, tem-se que não é nesta Tomada de Contas Extraordinária o meio hábil para discutir a nulidade do mencionado Acórdão.

Quanto ao mérito, diferentemente da ampliação dada pelo **Acórdão nº 1934/16** para instauração desta Tomada de Contas, este *Parquet*, no **Parecer Ministerial nº 869/16** (peça nº 10) dos **autos nº 888045/15**, restringiu-se a apuração do dano ao erário no que se refere a projetos deficientes que determinaram a exclusão de obras da **Matriz de Responsabilidade da Copa 2014**.

Como salientado pela unidade técnica, **houve a necessidade de elaboração de projetos após a formalização da Matriz de Responsabilidade**.

O **Ofício nº 393/2012**, constante da peça nº 27, encaminhado a esta Corte de Contas, traça um histórico acerca das responsabilidades assumidas por ocasião da Copa 2014 e demonstra que a Matriz de Responsabilidade **antecedeu a ELABORAÇÃO dos projetos básicos e executivos necessários à execução das obras**, instrumento ao qual definiria com precisão as intervenções necessárias.

Entretanto, importante salientar que a inclusão de obras na Matriz de Responsabilidade foi um ato de reconhecimento de que as intervenções são necessárias para a sociedade – e não de que seriam obras para a Copa –, e que se figuraram como integrantes de uma Matriz de Responsabilidade tão somente porque poderiam ser antecipadas em razão da Copa, integrando um regime excepcional de contratação e viabilização de financiamentos.

A posterior exclusão dos projetos da Matriz de Responsabilidade não tem por fim alterar o panorama de necessidade das obras para a sociedade, de modo que deve o Estado e o Município programar políticas no sentido de viabilizar os projetos até então elaborados, cujo conteúdo já contém (ou deveria conter) nível de detalhamento suficiente para sua implementação.

Doutro ponto, **diverge-se do entendimento formulado pela unidade técnica**, no sentido de que as respectivas exclusões se deram **sem quaisquer custos às partes envolvidas** (União, Estado, COMEC e Município), de modo que tal procedimento evitou prejuízos ao erário.

É sabido que tanto em temas da economia com em temas de administração pública que **“não há almoço grátis”**¹.

O entendimento da unidade técnica subverte o mito da **não existência** de *“almoço grátis”*, para considerar que por conta da exclusão dos projetos da fase executiva não teria havido dano ao erário.

Conforme ressaltou o economista americano Milton Friedman, que ao publicar obra sobre o capitalismo, cunhou a frase ***“Não existe almoço grátis no capitalismo”***, retomando a idéiaa do velho ditado inglês ***“There's no such thing as a free lunch”***.

¹ **“Não existe almoço grátis”** (tradução da expressão em inglês *“There is no free lunch”*) ou **“Não existe essa coisa de almoço grátis”** (tradução literal da expressão *“There ain't/is no such thing as a free lunch”*) é uma frase popular que expressa a ideia de que é impossível conseguir algo sem dar nada em troca. Os **acrônimos** das frases em inglês, *TNSTAAFL*, *TANSTAAFL*, e *TINSTAAFL*, também são comumente utilizados. O uso dessa expressão remonta às **décadas de 1930 e 1940**, embora a primeira aparição da frase seja atualmente desconhecida.^[1] O termo “almoço grátis” faz referência a uma prática comum entre bares americanos do **século XIX**, que ofereciam uma refeição sem nenhum custo para os cliente que consumissem bebidas. A expressão e seu acrônimo foram popularizados pelo **escritor de ficção científica Robert A. Heinlein**, em seu livro *The Moon is a Harsh Mistress*, de 1966.^{[2][3]} O economista **monetarista Milton Friedman** também popularizou a frase ao usá-la, em 1975, como o título de um de seus livros.^{[1][4]} Ela também aparece frequentemente em livros didáticos de **economia**.^[5] Fonte: Wikipédia, https://pt.wikipedia.org/wiki/N%C3%A3o_existe_almoço_grátis.

A expressão resume o fato de que na realidade uma pessoa ou uma sociedade não pode ter algo do nada, mesmo que este algo lhe pareça gratuito. Há sempre um custo para alguém ou para a sociedade como um todo, mesmo que este custo esteja escondido ou distribuído por tantas pessoas que passe despercebido.

É sabido e consabido que a elaboração de projetos representa um percentual do custo final da obra.

Monica Tremonti Belini, em artigo intitulado *“Como cobrar o valor do projeto”*², publicado no site da conceituada **Editores Pini**³, ressalta que um **projeto em obras de grande porte** corresponde entre **2,5%** (dois e meio por cento) a **4%** (quatro por cento) do valor da obra, e em obras de pequeno e médio porte entre 7% e 12%, do custo total.

Destaca a autora que em projetos arquitetônicos, segundo censo realizado pelo CAU/BR, o método de cobrança de custo de projeto mais adotado é o por metro quadrado de construção; mas a também quem utilize a tabela de honorários do IAB, que trabalha com percentuais sobre o custo da obra e categoria das edificações; os que cobram uma porcentagem do CUB/CC, ou por hora trabalhada, ou ainda, por combinação desses métodos.

O Engenheiro Civil **Celso Lelis Carneiro Borges**, em artigo intitulado *“Procedimentos para elaboração do projeto básico para obras públicas”*⁴, ressalta que *“planejar uma obra pública constitui um dever inafastável de todo gestor em qualquer esfera da administração pública. Os procedimentos para realização de uma obra pública com recursos próprios ou através de convênios com outros entes públicos são complexos. O presente artigo, fundamentado na legislação vigente, mostra os principais procedimentos para o planejamento e confecção do projeto básico de uma obra pública.”*

Destaca Celso Borges:

Para o planejamento de uma obra pública é imprescindível a todo gestor, em qualquer esfera da administração pública, observar a aplicação da Lei Federal 8666/932. Ressalvados os casos especificados na legislação; obras, serviços, compras e alienações, serão contratadas mediante processo de licitação pública. Definir o objeto a ser licitado, indicando as suas características básicas e gerais, bem como os quantitativos a serem

² Publicado em <http://www.au.pini.com.br/arquitetura-urbanismo/232/como-calcular-o-valor-do-projeto-292064-1.aspx>

³ A PINI é uma empresa de informação especializada no atendimento às necessidades dos profissionais e empresas da indústria da construção civil. Atua nos segmentos de Mídia, Educação, Sistemas, Dados e Consultoria.

⁴ Disponível em formato PDF em http://www.brasilengenharia.com/portal/images/stories/revistas/edicao588/art_civil.pdf

fornecidos no certame, torna-se indispensável ao regular processamento da licitação e ao pleno alcance de seus fins. O objeto da licitação é definido com confecção do projeto básico. O projeto básico de uma obra pública é a peça mais importante para execução de uma obra de qualidade ao custo de mercado e que traga benefícios à população. O projeto básico objetiva uma pré-concepção dos serviços e obras que constituiram o empreendimento. Sem projeto básico não há legalidade para execução de obras públicas, conforme a Lei Federal 8666/93 Art. 7º.

CONCEPÇÃO DO PROJETO

Antes da elaboração do projeto básico são necessárias outras etapas até que se chegue na fundamentação do empreendimento. O empreendimento nasce de uma necessidade do município, da construção ou reforma de equipamento público (praças, escolas, ginásio de esportes), ou obras de infraestrutura básica (pavimentação de ruas e avenidas, saneamento básico, iluminação pública). São muitos os caminhos para gerar desenvolvimento urbano e rural, cabendo ao gestor avaliar o custo benefício das principais necessidades, antes da implantação da obra. A reunião de idéias e debates irá gerar o Programa de Necessidades. O Programa de Necessidades orientará a tomada de decisão do gestor público, com o intuito de priorizar o anseio da população, considerando a necessidade da obra e os recursos disponíveis, dentro de uma visão sistêmica do processo de decisão. O Programa de Necessidades visa aplicação dos recursos para proposta mais vantajosa para administração, sob os aspectos legais, técnicos, sociais, econômicos e ambientais. Com a definição do que realmente será empreitado, surgem às idéias das características do empreendimento, tais como: padrão de acabamento, mobiliário, usuários da obra e a finalidade de uso.

Orçamento estimativo

Em seguida, pode-se ter a ordem de grandeza do custo da obra, mediante a elaboração de orçamento estimativo. Multiplica-se o valor da construção por metro quadrado pela área construída. Nesta fase de pré-orçamento pode-se ter ainda o anteprojeto, como ajuda no processo de concepção do empreendimento, e melhor estimativa de valores de obra. O valor da construção por metro quadrado é encontrado em revistas especializadas do mercado de construções, e também são calculados mensalmente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), através de convênio com a Caixa Econômica Federal (CEF), a partir do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi)³. Sendo o Sinapi referência para delimitação dos custos de execução de obras públicas. O presente artigo fará mais menções ao Sinapi, no item específico de orçamento.

(...)

Atendimento a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei Orçamentária

Vislumbrada a viabilidade do empreendimento, considerando a ordem de grandeza do custo da obra, cabe ao gestor público assegurar os recursos financeiros para o início da empreitada. Cabe agora ao chefe do Poder Executivo a elaboração do projeto de lei para apreciação e posterior aprovação do Poder Legislativo. A Lei Complementar n° 101/006 e a Lei 4320/647, que definem os parâmetros para o planejamento de despesas e receitas, criam uma metodologia de equilíbrio das contas públicas de modo a garantir a manutenção das atividades da administração pública e a execução dos projetos estabelecidos nos

planos e metas de governo. Com a Lei Complementar nº 101/00 os gestores públicos deverão contemplar no plano plurianual seus compromissos, compatibilizando-os com a realidade financeira. O planejamento estratégico deve abranger a realidade, segundo a previsão de receitas e despesas, já que este planejamento contemplará os próximos quatro anos. A previsão da despesa, a implantação da obra pública, deve atender a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Com as normas estabelecidas na LDO devem ser discutidas e negociadas previamente, com vistas em possibilitar a orientação da programação orçamentária, necessária para a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA)

PROJETO BÁSICO

A Lei nº 8666/93, no inciso IX, do art. 6º define na forma que segue:

(...)

O projeto básico de uma obra pública é formado pelos seguintes elementos:

- 1) projetos;
- 2) memorial descritivo com as especificações técnicas (caderno de encargos);
- 3) orçamento;
- 4) cronograma físico-financeiro.

Projetos

A elaboração do projeto arquitetônico é o primeiro passo para montagem do conjunto de elementos que formam o projeto básico. A elaboração do projeto é realizada por profissionais habilitados chamados responsáveis técnicos (RT). Todos os empreendimentos devem ter profissionais habilitados, conforme determina a legislação (Lei 5194/648), indicados como responsáveis técnicos em cada fase da obra. É indispensável o registro da Anotação de Responsabilidade Técnica de Projetos (ART), no Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (Crea). Para cada tipo de obra – como edificações, estradas, barragens, eletrificação – há uma peculiaridade no desenvolvimento de projetos e de profissionais envolvidos. No caso de uma estrada vicinal ou rodovia teremos como embrião do empreendimento o projeto geométrico, que seria o traçado da estrada com a locação das curvas horizontais e verticais, e como responsável técnico um engenheiro civil. Para obras de edificações, o projeto arquitetônico é composto de no mínimo: uma planta baixa; dois cortes, sendo um longitudinal e um transversal da planta baixa; duas fachadas, a fachada principal e a fachada secundária. Este é um jogo mínimo de plantas do projeto arquitetônico, suficientes para o detalhamento de uma edificação. No projeto arquitetônico são previstos a forma da edificação, os tamanhos dos ambientes, as cores, materiais básicos da edificação (como tipo de telha a ser utilizado e o tamanho da cerâmica). Um bom projeto arquitetônico visa a economia de energia, com refrigeração e iluminação, a praticidade de manutenção, a acessibilidade de pessoas com dificuldade de locomoção. Ainda no projeto arquitetônico é fundamental a disposição dos móveis e equipamentos, para idéia de espaço e funcionalidade da edificação. Na fase de estudo do projeto, ele deve ser criticado e revisado, quantas vezes se fizerem necessárias, até a melhor concepção de implantação.

(...)

Do projeto arquitetônico nascem os demais projetos, denominados projetos complementares. São projetos complementares para uma obra de edificação, o projeto

estrutural, o projeto de terraplenagem, o projeto hidráulico, o projeto sanitário e o projeto elétrico. Geralmente a administração pública terceiriza a confecção dos projetos por não possuir em seu quadro próprio, profissionais habilitados e os meios necessários para elaboração dos projetos (tecnologia). A administração pública pode também realizar concurso público para a elaboração dos projetos, a Lei 8666/93 Art 22 § 4º, define nestes termos o concurso.

(...)

Um erro grave da administração pública é licitar a obra, apenas com o projeto arquitetônico, sem os projetos complementares definidos, ficando a cargo da empresa vencedora a confecção dos outros projetos. Esta prática pode originar erros, tais como: vícios de construção, dilatação do prazo de obra, aumento do valor da obra e até paralisação da obra pela falta de previsão orçamentária. A empreitada de obra envolve riscos e mitigação do risco requer em melhoria constante dos projetos.

Memorial descritivo

O memorial descritivo de procedimentos estabelece as condições técnicas mínimas a serem obedecidas na execução das obras e serviços citados, fixando os parâmetros mínimos a serem atendidos para materiais, serviços e equipamentos, e constituirá parte integrante dos contratos de obras e serviços. Todas as obras e serviços deverão ser executados rigorosamente em consonância com os projetos arquitetônicos e complementares fornecidos, outros projetos e ou detalhes a serem elaborados e ou modificados pela empresa construtora, com as prescrições contidas no memorial e demais memoriais específicos de projetos fornecidos e ou a serem elaborados, com as técnicas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

Orçamento

O orçamento é o assunto mais polêmico dos elementos que constituem o projeto básico. Para elaboração do orçamento existem inúmeras metodologias. No presente artigo mostraremos a metodologia aceita nos órgãos fiscalizadores da administração pública. Pode não ser o método ideal para iniciativa privada, mas é a metodologia clássica da administração pública.

O orçamento deve ser elaborado com base na seqüência executiva apresentada no memorial descritivo e considerar as especificações técnicas. Todos os itens apresentados devem ser passíveis de verificação de quantitativos e de custos unitários, por isso, não podem ser usadas unidades genéricas, tais como: verba (Vb) e global (Gb). Todavia, devem ser utilizadas referências de conhecimento público, quando disponíveis para o objeto proposto, estando o custo unitário limitado, conforme Lei 11178/200510, art. 112 §§ 1º 2º e 3º:

(...)

CONCLUSÃO

Uma obra pública mal planejada está fadada ao desperdício e ao insucesso. E a escassez de recursos financeiros torna cada vez mais valiosa a técnica para aplicação de recursos. O presente artigo roteirizou os passos básicos do planejamento de uma obra pública até a finalização do projeto básico. Apesar do rigor das leis sobre o assunto, muitas obras deixam de ser concluídas pelo afastamento da legislação e pela falha técnica na elaboração do projeto básico.

Em suma, mesmo que a obra não tenha sido executada, não é possível se argumentar que não houve prejuízo ao erário, posto que necessariamente houve dispêndio para a realização dos projetos, até mesmo para robustecer a tomada de decisão de exclusão das obras da matriz de responsabilidade da Copa.

Neste aspecto, considero essencial a complementação da instrução, para a adequada apuração dos gastos havidos com a execução dos projetos cujas obras foram excluídas da matriz de responsabilidade; sem prejuízo da **imediata expedição de determinação** ao Estado do Paraná e Município de Curitiba para que viabilizem a sua implantação das obras postergadas, incluindo-as em seus instrumentos de planejamento orçamentário e de direito financeiro (PPA, LDO e LOA).

Ante o exposto, este **Ministério Público de Contas** reitera a necessidade de complementação da instrução, para a adequada apuração dos gastos havidos com a execução dos projetos cujas obras foram excluídas da matriz de responsabilidade; e da necessidade de expedição de recomendação ao **Estado do Paraná** e **Município de Curitiba** que viabilizem a execução dos projetos então elaborados, com adequado planejamento técnico e financeiro, cujo conteúdo já possui nível de detalhamento passível de execução.

É o parecer.

Curitiba, 13 de fevereiro de 2017.

Assinatura Digital

GABRIEL GUY LÉGER

Procurador do Ministério Público de Contas