



PROCESSO N.º: 997731
NATUREZA: DENÚNCIA
DENUNCIANTE: CONSTRUTORA HWA LTDA
DENUNCIADO: DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM E EDIFICAÇÕES DO ESTADO DE MINAS GERAIS – DEER/MG
REFERÊNCIA: PROCESSOS LICITATÓRIOS N. 05/2016; 011/2016; 012/2016; 013/2016; 015/2016; 016/2016; 017/2016; 020/2016; 023/2016; 024/2016.

I - RELATÓRIO

Tratam os autos de denúncia, com pedido liminar, formulada pela Construtora HWA Ltda. em face dos editais das Concorrências n.ºs 005/2016, 011/2016, 012/2016, 013/2016, 015/2016, 016/2016, 017/2016, 020/2016, 023/2016 e 024/2016, promovidas pelo Departamento de Edificações e Estradas de Rodagem de Minas Gerais DEER/MG para “execução dos serviços de manutenção rodoviária, conservação rotineira e periódica, serviços de urgência e pequenos melhoramentos, bem como reparações do corpo estradal e seus dispositivos”.

Alega a denunciante, em síntese, que no edital constam as seguintes irregularidades: **1) adoção do regime de contratação por preço global (valor fixo por quilômetro/mês) para os serviços de conservação rodoviária rotineira, “Componente 01”;** **2) projetos básicos deficientes, em desobediência aos termos do inciso IX do art.6º da Lei n.º 8.666/93;** e **3) ausência de orçamento detalhado relativo aos serviços do “Componente 01”.**

O Conselheiro Relator determinou, fl. 28, a oitiva dos denunciados, que juntaram petição de fls. 34/40 e 10 (dez) DVD’s contendo a documentação relativa aos procedimentos licitatórios.

Quanto à alegação de impropriedade da adoção do regime de contratação por



preço global para os serviços de conservação rodoviária rotineira, o Conselheiro Relator verificou que, ao contrário do que aduz a denunciante, as concorrências foram abertas sob o regime de empreitada por preços unitários, tipo menor preço, conforme seus preâmbulos.

Segundo o Conselheiro Relator, o fato de os serviços licitados terem sido divididos em: Componente 01 (conservação rotineira por km de rodovia conservado) e Componente 02 (conservação por demanda à preços unitários) não alteraram o regime de empreitada por preços unitários. O Presidente da Comissão de Licitação, após intimado, esclareceu:

“Ao verificar o orçamento elaborado pelo DEER/MG para a referida tarefa, “Grupo 146 – Conservação por km (item Conservação Rotineira)” constata-se que o mesmo prevê a execução de conservação de uma extensão definida em cada edital de rodovias pavimentadas durante os 24 meses de duração de contrato, remunerando a empresa executora a partir da verificação do atendimento a indicadores de desempenho.

O Item “Conservação Rotineira”, código 47.738, é composto por 11 (onze) serviços, conforme descrito no item 2.1.1 do Termo de Referência dos citados editais. Não se trata de execução de onze serviços isolados que compõem um preço global, mas de um único serviço de planilha, com um preço unitário definido, formado por onze atividades devidamente remuneradas quando da elaboração do orçamento.

[...]

Desta forma, ao utilizar um item composto por 11 (onze) atividades, não estamos especificando um serviço que será remunerado por preço global, mas um serviço remunerado por preço unitário, utilizando uma unidade de medida definida (km)” (fl. 35). (grifo nosso).



Segundo o Conselheiro Relator, não restou constatado a adoção de regime de contratação por preço global, mas sim a utilização do quilômetro (km) como unidade de medida para o serviço de manutenção rotineira, que envolve a execução de diversas atividades.

Quanto a denúncia relacionada a deficiência dos projetos básicos, em análise não exauriente, o Conselheiro Relator não vislumbrou a ausência de informações essenciais, e ressaltou a existência de alguns dos anexos do edital além do projeto básico: Anexo I - Termo de referência; Anexo XIV - Quadro de quantidades e preços unitários/composição de preços unitários; Anexo XVI - Normas e especificações; Anexo XVII - Demonstrativo DBI utilizado, Anexo XVIII - composição de preços unitários da conservação rotineira, administração local, mobilização e desmobilização, instalação do canteiro de obras.

O Conselheiro Relator entendeu, em princípio, que devido a extensão da malha rodoviária e pela própria natureza dos serviços de manutenção rotineira, ser razoável a indicação de quantitativos estimados. Nesse sentido, o presidente da comissão de licitação informou:

*“A citação de que os serviços a serem executados são estimados é fática, tendo em vista a natureza dos serviços do Edital, qual seja, Manutenção e Conservação Rodoviária. **Tecnicamente é impossível quantificar serviços desta natureza com total precisão**, visto a ação das intempéries e o efeito do tráfego na malha rodoviária podem vir a causar impactos além do esperado. Vale salientar que a estimativa do DEER/MG para estes quantitativos considera esta imprevisibilidade.*

[...] cabe informar que o órgão utilizou histórico de serviços efetuados nos seus contratos de manutenção para a definição das quantidades para os serviços constantes do item “Componente 01” (Conservação Rotineira por Km)”, de cada um dos editais, e que os mesmos, no item 7.1.20 admitem a



possibilidade de realização de visita técnica, onde o licitante poderá constatar as condições da malha rodoviária que embasará a elaboração de sua proposta”. (fls. 36/37) (grifo nosso).

Segundo o Conselheiro Relator, em análise preliminar, com as informações da Administração, restou afastado o argumento de insuficiência do projeto básico. Em relação à alegação de inexistência de orçamento detalhado de quantidades de serviços e fornecimentos relativos ao “Componente 01”, argumenta o presidente da comissão de licitação que cada atividade de conservação rotineira foi orçada separadamente e que diversas empresas interessadas estão participando dos certames.

O Conselheiro Relator, a princípio, verificou que todos os editais são dotados de planilhas e orçamentos individualizados de serviços e equipamentos, em especial Anexo XIV - Quadro de quantidades e preços unitários/composição de preços unitários; e Anexo XVIII - Composição de preços unitários da conservação rotineira, administração local, mobilização e desmobilização, instalação do canteiro de obras.

Em consulta ao sítio eletrônico do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, o Conselheiro Relator constatou a existência de mandado de segurança impetrado pela denunciante em relação ao Edital n.º 05/2016, Mandado de Segurança n.º 5172261-15.2016.8.13.0024, tendo o juiz negado o pedido liminar, por ausência do *fumus boni iuris*.

Por concluir inexistirem elementos de convicção que justifiquem a suspensão cautelar dos certames, o Conselheiro Relator indeferiu o pedido liminar, e ressaltou que este Tribunal de Contas poderá determinar a suspensão dos procedimentos licitatórios em qualquer fase até a data da assinatura do respectivo contrato, nos termos do art. 60 da Lei Orgânica e do art. 267 do Regimento Interno.



Conforme despacho às fls. 43 à 45, esta Unidade Técnica passa a analisar os autos.

É o relatório.

2 - EXAME

2.1 – Da adoção do regime de contratação por preço global (valor fixo por quilômetro/mês) para serviços de conservação rodoviária rotineira, que os editais em questão agrupam na chamada “Componente 01” dos serviços licitados;

A Denúncia

A denunciante alega:

Os serviços do Componente 01 compreendem (item 2.1.1 do Termo de Referência):

- *Sinalização Horizontal;*
- *Sinalização Vertical;*
- *Limpeza de Placas de Sinalização*
- *Tapa-Buracos*
- *Caiação*
- *Limpeza dos Dispositivos de Drenagem Superficial*
- *Reparo Dispositivos de Drenagem;*
- *Limpeza e Desobstrução do Corpo e Bocas dos Bueiros*
- *Roçada para Conservação Rotineira;*
- *Capina para Conservação Rotineira;*
- *Desobstrução da Via (envolve apenas serviços para dar condições de trafegabilidade sem que haja transporte dos materiais removidos para fora do corpo estratal).*



Estes serviços não serão pagos segundo as quantidades efetivamente executadas, mas sim por um suposto "unitário" - que na verdade é PREÇO GLOBAL - por quilômetro de rodovia (item 2.3.1), estando seu pagamento condicionado ao atendimento de determinados parâmetros de desempenho por parte da contratada (item 2.3.1 do Termo de Referência, página 12).

Tanto isso é verdade que no Anexo XIV dos Editais - Quadro de Quantidades e Preços Unitários

- não há preços unitários previstos no orçamento para os serviços do Componente 01, mas apenas UMA ÚNICA LINHA DO ORÇAMENTO (PÁGINA 3 DE 4, GRUPO 146 - CONSERVAÇÃO POR KM, CÓDIGO 47738} INDICANDO O PREÇO GLOBAL POR QUILOMETRO DE RODOVIA CONSERVADA.

Aqui se tem, portanto, o primeiro vício do Edital: no tocante aos serviços do Conservação Rotineira, não existe orçamento "DETALHADO" do custo global da obra/serviços, "FUNDAMENTADO EM QUANTITATIVOS DE FORNECIMENTOS PROPRIAMENTE AVALIADOS".

A Manifestação Prévia

O manifestante alega que a denúncia não procede. Informa que ao verificar o orçamento elaborado pelo DEER/MG para a referida tarefa, “Grupo 146 – Conservação por km (item conservação rotineira)” constata-se que o mesmo prevê a execução de conservação de uma extensão definida em cada edital de rodovias pavimentadas durante os 24 meses de duração de contrato, remunerando



a empresa executora a partir da verificação do atendimento a indicadores de desempenho.

Informa também que o item “Conservação Rotineira”, código 47.738, é composto por (onze) serviços, conforme descrito no item 2.1.1 do Termo de Referência dos citados editais. Que não se trata de execução de onze serviços isolados que compõem um preço global, mas de um único serviço de planilha, com um preço unitário definido, formado por onze atividades devidamente remuneradas quando da elaboração do orçamento.

O manifestante cita o exemplo do serviço de execução de terraplenagem, onde, segundo o manifestante, o serviço é composto de diversas atividades, sem configurar um pagamento por preço global.

O manifestante informa que consta na introdução do Projeto Básico de cada um dos editais a seguinte nota de esclarecimento.

*“Cumprе esclarecer que o presente Projeto Básico, nas atividades constantes do Componente 01 (Conservação Rotineira por km), apresenta uma **estimativa dos quantitativos** a serem utilizados para a manutenção da malha rodoviária conservada **com base em dados e informações coletadas por esta autarquia**, devendo a contratada, independente das premissas adotadas para a composição dos preços e quantitativos, empregar todos os meios e esforços para que sejam mantidos os parâmetros definidos do Quadro de Padrões de Desempenho Exigíveis” (grifo nosso)*

Cita o manifestante, que é tecnicamente impossível quantificar serviços desta natureza com total precisão, uma vez que, segundo o manifestante, a ação das



intempéries e o efeito do tráfego da malha rodoviária podem vir a causar impactos além do esperado. O manifestante salienta que a estimativa do DEER/MG para estes quantitativos considera esta imprevisibilidade.

Análise

A princípio, faz-se necessário analisar como a CONTRATANTE compôs os preços do item “Conservação Rotineira”.

Verificou-se nos editais, em análise, os seguintes preços do item em questão e suas respectivas equivalências em relação ao valor total do objeto:

Edital	Preço unit	Preço total do item	Valor total do objeto	Peso
05/16	834,61	11.182.207,68	17.220.969,97	64,93%
11/16	675,29	8.811.724,15	12.674.991,37	69,52%
12/16	814,57	11.289.940,20	16.810.418,23	67,16%
13/16	725,45	3.804.259,80	9.828.638,76	38,71%
15/16	707,76	8.297.778,24	13.334.392,78	62,23%
16/16	1099,01	8.857.141,39	16.287.225,82	54,38%
17/16	982,21	9.829.957,68	15.265.438,63	64,39%
20/16	729,03	8.149.972,17	13.320.375,54	61,18%
23/16	850,52	9.783.701,55	17.165.686,87	57,00%
24/16	832,80	11.365.921,15	18.754.729,68	60,60%

Nota-se que o item “Conservação Rotineira”, além de possuir relevância técnica, como já descrito nos editais, em análise, possui também relevância financeira em relação ao valor total do objeto.

Verificou-se a presença da COMPOSIÇÃO DE PREÇOS UNITÁRIOS nos editais, que, segundo a manifestante, foram estimados com base no histórico de serviços efetuados nos seus contratos de manutenção.

Verificou-se também a presença nos autos do Quadro de Quantitativos, que se resume a uma estimativa dos quantitativos dos serviços que compõem o item CONSERVAÇÃO ROTINEIRA.



Entende esta Coordenadoria que, da forma como foi apresentado na planilha orçamentária, o item CONSERVAÇÃO ROTINEIRA se equivale a uma avaliação expedita realizada com base em custos históricos, índices, correlações ou comparação com projetos similares. Avaliações expeditas possuem imprecisão de até $\pm 30\%$.

Segundo o item 4.6 da Orientação Técnica 004/2012 do IBRAOP:

4.6 São referências adequadas os seguintes intervalos para fins de aferição do grau de precisão do orçamento nas diversas fases do projeto:

Quadro 1: Faixa de precisão esperada do custo estimado de uma obra em relação ao seu custo final.

Tipo de orçamento	Fase de projeto	Cálculo do preço	Faixa de Precisão
Estimativa de custo	Estudos preliminares	Área de construção multiplicada por um indicador.	$\pm 30\%^*$
Preliminar	Anteprojeto	Quantitativos de serviços apurados no projeto ou estimados por meio de índices médios, e custos de serviços tomados em tabelas referenciais.	$\pm 20\%$
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.	$\pm 10\%$
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.	$\pm 5\%$

*Para obras de edificações, a faixa de precisão esperada da estimativa de custo é de até 30%, podendo ser superior em outras tipologias de obras.

Conforme orienta o IBRAOP, um Projeto Básico deve ser suficiente para embasar um orçamento detalhado ou analítico (orçamento base da licitação), sobre o qual o cálculo do preço da obra será baseado em 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.

O orçamento atual apresenta uma imprecisão de até $\pm 30\%$; quando deveria apresentar uma imprecisão de até $\pm 10\%$.

Quando o contratado, ao executar a obra, verificar que os serviços em execução estão a maior que o estimado, solicitará a revisão do contrato. Não se pode afirmar que o Contratante dispõe de recursos financeiros para custear acréscimos de até 30% sobre o preço dos contratos. Poderá ocorrer a paralisação dos serviços e/ou a judicialização do contrato.

Por outro lado, quando o contratado verificar que os serviços em execução estão com quantitativos a menor que o estimado, não há garantias de que o contratado irá devolver, de forma espontânea, pagamentos a maior recebidos por serviços não executados.

A medição será sobre o quilômetro conservado, sem considerar o quantitativo dos serviços que compõem o item CONSERVAÇÃO ROTINEIRA.

Esta Unidade Técnica entende que um item com tamanha relevância técnica e financeira deveria ser orçado de forma detalhada, com maior precisão, melhor especificação; e não somente estimado como ocorreu no edital em análise.

Os 11 itens que compõem o item CONSERVAÇÃO ROTINEIRA não foram detalhados e quantificados de forma precisa, mas somente estimados; portanto, quando da execução, medição, fiscalização e controle (seja este interno ou externo) ocorrerão divergências entre o que fora contratado e o que estiver sendo realmente executado, levando à judicialização do contrato, paralisação dos serviços, revisão do contrato com possível aumento dos custos inicialmente previstos, sem a garantia orçamentária para tanto.

Entende esta Unidade Técnica que, seja qual for a empreitada (por preço global ou unitário), a baixa precisão do orçamento e do projeto básico pode trazer prejuízo à execução dos serviços e ao controle sobre os mesmos.



Nos editais, em análise, ocorre em risco, tanto para a contratante como para os licitantes, efetuar contratos para execução da obra ou do serviço por preço certo e total, pois a qualidade e a quantidade dos serviços que constituem o item CONSERVAÇÃO ROTINEIRA não foram definidos e especificados de forma exaustiva. A mesma dificuldade ocorre também para uma contratação de empreitada por preço unitário, uma vez que a imprecisão do orçamento e projeto básico não permite se obter um preço certo sobre as unidades estimadas.

2.2 – Dos projetos básicos deficientes, em desobediência aos termos do inciso IX do art.6º da Lei n.º 8.666/93;

A Denúncia

A denunciante descreve diversas exigências legais quanto a elaboração de projeto básico e orçamento detalhado de um objeto a ser licitado, no entanto, não aponta as deficiências dos projetos básicos, em análise; restringindo-se a afirmar:

“No presente caso, contudo, os Projetos Básicos anexados ao Edital não atendem às exigências da Lei 8.666/93, donde ser nula a licitação, por infringência a todos os dispositivos legais anteriormente citados.”

A Manifestação Prévia

O manifestante alega que os editais citados na denúncia trazem, em seus anexos XIX, o Projeto Básico para execução do contrato, com detalhamento das atividades e respectivos quantitativos.

Alega também que o anexo XVI determina que a execução dos serviços deverá seguir as especificações gerais e normas técnicas, e que o Projeto Básico indica as quantidades para cada um dos 11 (onze) serviços que integram o Componente 01 – Conservação Rotineira - de cada um dos editais.

Informa que os editais admitem a possibilidade de realização de visita técnica,



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
Superintendência de Controle Externo
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais
Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia



onde, segundo o manifestante, os licitantes poderiam constatar as condições da malha rodoviária, para embasar a elaboração das propostas.

Por fim, alega o manifestante que o Projeto Básico atende ao disposto no artigo VI da Lei nº. 8666/93.

Análise

Esta Coordenadoria verificou a seguinte declaração à fl. 267 do documento digitalizado em formato PDF, contido no CD referente ao edital - concorrência pública nº 05/2016, fl. 41 dos autos:

 <p>ESTADO DE MINAS GERAIS Advocacia-Geral do Estado Procuradoria do DER/MG</p>	<p>RECEBIDO NA ASOGAB/AGE Em 15/7/2016 às 15:54 Coordenadoria ASEGAB MASP: 1034879-5</p>
<p><u>Ofício 216/2016 PRC/GAB</u></p> <p>Ref: Licitação para Conservação Rodoviária</p> <p>Senhor Advogado-Geral do Estado,</p>	<p>Belo Horizonte, 15 de julho de 2016</p> <p>URGENTE</p> <p>PRC Nº 267 CCV</p>

(...)

<p>Após nova rodada de reuniões, não foi possível, até o momento, haver um consenso quanto aos elementos integrantes do edital, eis que o Sr. Secretário recomendou a não inclusão do documento denominado "Projeto Básico" no procedimento, em detrimento de orientação desta Procuradoria.</p> <p>A preocupação do Sr. Secretário com a divulgação do Projeto Básico, com indicação pormenorizada dos elementos que embasaram a previsão de quantitativos, funda-se no receio de eventual prejuízo ao DER-MG caso os quantitativos dos itens previstos diverjam da real necessidade encontrada no decorrer do contrato, ocasionando eventual requerimento de reequilíbrio econômico-financeiro.</p>

(destaque nosso)



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
Superintendência de Controle Externo
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais
Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia



E continua à fl. 269 do documento digitalizado em formato PDF, contido no CD referente ao edital - concorrência pública nº 05/2016, fl. 41 dos autos:

ESTADO DE MINAS GERAIS
Advocacia-Geral do Estado
Procuradoria do DER/MG

PRC
Nº 269
CCV

Quanto a este ponto, temos a ponderar que procurou-se cercar de cautela o disposto no referido documento, na medida em que há esclarecimento de que os quantitativos são apenas estimados, havendo o encargo da Contratada manter o estado de conservação pretendido, independentemente de haver divergências entre a real necessidade e os quantitativos estimados.

Além do mais, nos parece um requisito essencial para a contratação almejada, de preço fixo para a conservação rodoviária rotineira, que todos os elementos utilizados para a previsão de quantitativos e seus respectivos custos estejam disponíveis aos potenciais interessados, eis que assumirão um risco de manter a malha em determinada situação, independentemente dos quantitativos previstos coincidirem fielmente com a situação concretamente encontrada.

(destaque nosso)

(...)

E conclui à fl. 270:

Dessa forma, mostra-se essencial na hipótese da contratação almejada, salvo melhor juízo, que estejam devidamente apropriados os custos e quantitativos relativos aos serviços a serem executados, refletindo fielmente as condições atuais da malha a ser conservada, bem como das projeções de futuras intervenções, não nos parecendo viável suprimir ou retirar informações do Projeto Básico, por tratar-se de exigência legal.

Encaminho, na oportunidade cópia do mencionado Projeto Básico.

Nestes termos, renovo os protestos de estima e consideração.

Daniel
Lucas
Lucas
Lucas

LUCAS RIBEIRO CARVALHO
Procurador do Estado de Minas Gerais
Procurador-Chefe do DER/MG
OAB/MG 95.359 Masp 1.120.529-1

APROVADO EM 20/07/2016

Daniel
Danilo Antônio de Souza Castro
Procurador-Chefe de Consultoria Jurídica
Masp 98.840 OAB/MG 98.840
Av. dos Andradas 1120 - Centro - CEP 30120-010 - (31)3235-1396

Lucas
Lucas Ribeiro Carvalho
Procurador do Estado de Minas Gerais
20/07/2016



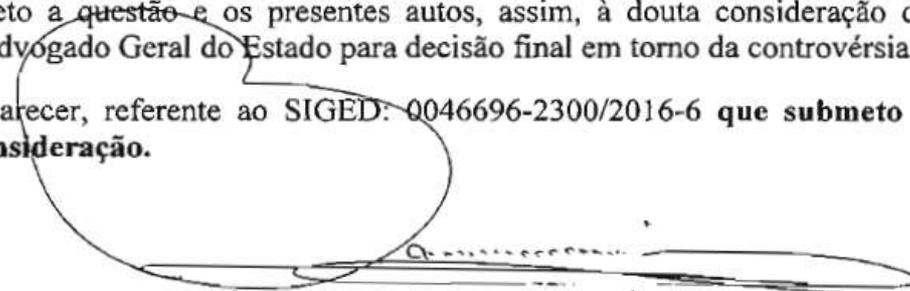
O parecer foi reforçado por outro parecer às fls. 272 à 278 do documento digitalizado em formato PDF, contido no CD referente ao edital - concorrência pública nº 05/2016, fl. 41 dos autos:

III - CONCLUSÃO

Face ao exposto, em linhas gerais o instrumento convocatório possui os requisitos necessários para atendimento da pretensão da Administração, razão pela qual o aprovo com a ressalva constante da juntada do Projeto Básico, consoante exigência legal contida nas normas insertas nos Arts.6º-inciso IX e alíneas; 7º, §2º, incisos I e II e §4º; e 40-V todos da Lei Federal nº. 8.666/93.

Submeto a questão e os presentes autos, assim, à douta consideração do Exmo. Sr. Advogado Geral do Estado para decisão final em torno da controvérsia.

É o parecer, referente ao SIGED: 0046696-2300/2016-6 **que submeto a superior consideração.**



PAULO SÉRGIO DE QUEIROZ CASSÉTE
Procurador do Estado
Procurador-Chefe do DER/MG em substituição.
OAB/MG 59.740 MASP 1.093.791-0

(...)

ressalvo a importância da juntada do projeto básico. Entretanto, não cabe à AGE intervir na área técnica definindo o que seja tal projeto. Deixo claro que cabe à área técnica, outrossim, zelar pela presença dos elementos necessários e necessários ao certame, dando ao licitante o conhecimento suficiente para a participação. Incumbido a SETOP para elaboração e juntada do projeto básico, bem como para as providências seguintes. 08/10/2016 Onofre Alves de Azevedo Júnior PROCURADOR DO ESTADO

Verifica-se que a própria Administração reconhece que o projeto básico é insuficiente.

O documento denominado como Projeto Básico encontra-se às fls. 34 à 48 – anexo II dos autos.



O Projeto Básico dividiu o item CONSERVAÇÃO ROTINEIRA em 11 serviços:

1. Sinalização Horizontal;
2. Sinalização Vertical;
3. Limpeza de Placas de Sinalização
4. Tapa-Buracos;
5. Caiação;
6. Limpeza dos Dispositivos de Drenagem Superficial;
7. Reparo Dispositivos de Drenagem;
8. Limpeza e Desobstrução do Corpo e Bocas dos Bueiros
9. Roçada para Conservação Rotineira;
10. Capina para Conservação Rotineira;
11. Desobstrução da Via;

Sobre esses 11 serviços, o projeto básico apresentado não ofereceu condições para a elaboração de um orçamento detalhado ou analítico (orçamento base da licitação), possibilitando somente uma estimativa de custos, um orçamento expedito, sem a precisão necessária para a licitação, contratação e execução de obras, que somando os valores chegam a um total de **R\$150.662.867,65 (cento e cinquenta milhões, seiscientos e sessenta e dois mil, oitocentos e sessenta e sete reais e sessenta e cinco centavos)**.

Por se tratar de uma estimativa de quantitativos e também de preços, o valor total pode variar entre R\$105.464.007,35 (-30%) e R\$195.861.727,94 (+30%), devido a imprecisão de um orçamento oriundo de um projeto básico deficiente.

Verificou-se, também, a irregularidade quanto ao uso da unidade “vb” (verba) em todos os orçamentos analisados.

O TCU já se posicionou sobre o tema (INFO 220 TCU LC 2014):

4. A Administração está obrigada a adotar, desde o projeto básico, planilhas orçamentárias que expressem a composição dos custos unitários dos itens de serviço, com detalhamento suficiente à sua precisa identificação,



abstendo-se de utilizar grandes "grupos funcionais" para mão de obra ou outras unidades genéricas do tipo "quantia fixa" ou "verba".

Auditoria realizada nas obras das usinas nucleares de Angra I e II, de responsabilidade da Eletrobrás Termonuclear S.A., apontara possíveis irregularidades em contrato de prestação de serviços de natureza continuada, relacionados à área de engenharia e à manutenção de equipamentos e edificações. Dentre outros aspectos, foram evidenciadas (i) a ausência de discriminação dos quantitativos de mão de obra em nível de categoria profissional e (ii) a existência de item contratual, materialmente relevante, sem qualquer detalhamento e remunerado como verba. Em exame de mérito, anotou o relator que o orçamento aposto ao contrato "não foi detalhadamente discriminado, nos termos exigidos pelo art. 7º, § 2º, inciso II da Lei 8.666/1993 e pela jurisprudência deste Tribunal, consubstanciada na Súmula 258. Limitou-se a quantificar relevante parcela de mão de obra em valores globais, discriminados por grupo funcional, sem estabelecer detalhamento de serviços e de categorias profissionais". Embora afastada a hipótese de superfaturamento, "o agrupamento de variadas classes de profissionais em um mesmo item de orçamento, ou a adoção de parcela genérica como a denominada 'quantia fixa', não se apoiam em preceitos da boa engenharia de custos". Eventuais empecilhos ao levantamento dos custos individuais, face a inexistência de paradigmas para comparação, ponderou o relator, "poderiam ter sido



resolvidos pontualmente, com a adoção de valores de atividade similar em itens específicos, com a devida justificação”. Nesse sentido, a consolidação de numerosos itens em um só, concluiu o relator, “leva a uma simplificação que, muitas vezes, depõe contra a competitividade, a economicidade e transparência do certame”, razão pela qual o “orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição dos custos unitários possui importância capital para escolha da proposta mais vantajosa”. Além disso, anotou, é firme a jurisprudência do TCU no sentido de “não ser admitida discriminação de quantitativos nas planilhas orçamentárias sob a unidade ‘verba’, ‘grupo’ ou similar sem que exista detalhamento da exata grandeza de cada item” (Súmula 258). Com tais premissas, e inexistindo superfaturamento, o Plenário, acolhendo a proposta da relatoria, cientificou a Eletrobrás Termonuclear S.A. “da obrigatoriedade de adotar, desde o projeto básico, planilhas orçamentárias que expressem a composição dos custos unitários dos itens de serviço com detalhamento suficiente à sua precisa identificação, abstando-se, por conseguinte, de utilizar-se de grandes ‘grupos funcionais’ para mão de obra ou de outras unidades genéricas do tipo ‘quantia fixa’”. Acórdão 2827/2014 Plenário, TC 009.182/2012-8, relator Ministro-Substituto Weder de Oliveira, 22/10/2014.

O uso da irregular unidade “verba” soma o total de R\$17.830.766,69, este valor representa 11,83% do valor total estimado para as obras, que é de R\$150.662.867,65.



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
Superintendência de Controle Externo
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais
Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia



Somando-se esses R\$17.830.766,69 ao valor total estimado para o item “CONSERVAÇÃO ROTINEIRA”, chega-se ao total de R\$109.203.370,70; que equivale a 72,48% do valor total estimado para as obras aqui analisadas.

São R\$109.203.370,70 (cento e nove milhões, duzentos e três mil, trezentos e setenta reais e setenta centavos) que podem ser gastos pelos cofres públicos sem que haja conhecimento e controle adequado do que está sendo licitado, contratado e executado.

Por fim, necessário se esclarecer como o item INSTALAÇÃO DO CANTEIRO DE OBRA foi estimado com o valor de “R\$355.854,87” em 4 (quatro) dos 10 (dez) orçamentos analisados, e com o valor de “R\$274.164,05” em outros 2 (dois) orçamentos dos 10 (dez) analisados.

Trata-se de valores que, a princípio, não deveriam coincidir, uma vez que seus custos variam de acordo com o local e demais características de cada obra.

A tabela abaixo traz os valores orçados de forma irregular como “vb” verba, os valores estimados para o item CONSERVAÇÃO ROTINEIRA, os valores dos objetos e o peso percentual da soma dos itens em relação ao valores dos objetos.

Edital	item	unid "verba"	conserv. rotineira	Valor total do objeto	Peso percentual
05/16	adm local	1.452.090,03	11.182.207,68	17.220.969,97	76,19%
	instalação	361.214,48			
	mob e desmob	125.357,08			
11/16	adm local	1.154.804,80	8.811.724,15	12.674.991,37	82,07%
	instalação	274.164,05			
	mob e desmob	162.288,62			
12/16	adm local	1.466.427,23	11.289.940,20	16.810.418,23	78,78%
	instalação	355.854,87			
	mob e desmob	130.280,13			
13/16	adm local	863.381,22	3.804.259,80	9.828.638,76	51,02%
	instalação	192.907,09			
	mob e desmob	153.919,74			
15/16	adm local	1.152.931,08	8.297.778,24	13.334.392,78	74,44%
	instalação	274.164,05			
	mob e desmob	201.251,20			



16/16	adm local	1.436.762,33	8.857.141,39	16.287.225,82	66,57%
	instalação	355.854,87			
	mob e desmob	192.722,97			
17/16	adm local	1.417.295,63	9.829.957,68	15.265.438,63	76,84%
	instalação	338.101,28			
	mob e desmob	144.662,92			
20/16	adm local	1.220.764,46	8.149.972,17	13.320.375,54	73,74%
	instalação	333.663,11			
	mob e desmob	118.545,34			
23/16	adm local	1.444.764,99	9.783.701,55	17.165.686,87	68,55%
	instalação	355.854,87			
	mob e desmob	182.422,70			
24/16	adm local	1.437.593,41	11.365.921,15	18.754.729,68	71,10%
	instalação	355.854,87			
	mob e desmob	174.867,27			
11,83%		17.830.766,69	R\$ 91.372.604,01	R\$ 150.662.867,65	60,65%
Σ“verba”+“cons. rotin”		R\$ 109.203.370,70		R\$ 150.662.867,65	72,48%

2.3 - Ausência de orçamento detalhado relativo aos serviços do “Componente 01”;

A Denúncia

A denunciante alega não haver um orçamento detalhado relativo aos serviços do “Componente 01 - conservação rodoviária rotineira”.

A Manifestação Prévia

O manifestante informa que cada serviço que compõe o item Conservação Rotineira por km – Componente 01, foi orçado separadamente, e que o DEER/MG disponibilizou-os no anexo XVII de cada edital e no site do órgão.



Análise

Entende esta Unidade Técnica que a análise deste item se correlaciona diretamente com a análise dos item 2.1 e 2.2 deste relatório.

Verificou-se a presença da COMPOSIÇÃO DE PREÇOS UNITÁRIOS nos editais, que, segundo a manifestante, foram estimados com base no histórico de serviços efetuados nos seus contratos de manutenção.

Verificou-se também a presença nos autos do Quadro de Quantitativos, que se resume a uma estimativa dos quantitativos dos serviços que compõem o item CONSERVAÇÃO ROTINEIRA.

Entende esta Coordenadoria que, da forma como foi apresentado na planilha orçamentária, o item CONSERVAÇÃO ROTINEIRA se equivale a uma avaliação expedita realizada com base em custos históricos, índices, correlações ou comparação com projetos similares. Avaliações expeditas podem apresentar imprecisão de até $\pm 30\%$.

Conforme já citado neste relatório, um Projeto Básico deve ser suficiente para embasar um orçamento detalhado ou analítico (orçamento base da licitação), sobre o qual o cálculo do preço da obra será baseado em 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.

Os orçamentos que constam nos editais, apresentam uma imprecisão de até $\pm 30\%$; quando deveria apresentar uma imprecisão máxima de $\pm 10\%$.

Quando o contratado, ao executar a obra, verificar que os serviços em execução estão a maior que o estimado, solicitará a revisão do contrato. Não se pode afirmar que o Contratante dispõe de recursos financeiros para custear acréscimos de até 30% sobre o preço dos contratos. Poderá ocorrer a paralisação dos serviços e/ou a judicialização do contrato.



Por outro lado, quando o contratado verificar que os serviços em execução estão com quantitativos a menor que o estimado, não há garantias de que o contratado irá devolver, de forma espontânea, pagamentos a maior recebidos por serviços não executados.

A medição será sobre o quilômetro conservado, levando em consideração o critério “PADRÃO DE DESEMPENHO”, sem considerar o quantitativo dos serviços que compõem o item CONSERVAÇÃO ROTINEIRA.

O critério “PADRÃO DE DESEMPENHO” não está previsto na Lei Federal 8.666/93, que rege os editais em análise.

Esta Unidade Técnica entende que um item com tamanha relevância técnica e financeira deveria ser orçado de forma detalhada, com maior precisão, melhor especificação; e não somente estimado como ocorreu no edital em análise.

3 – CONCLUSÃO

3.1 – Da adoção do regime de contratação por preço global (valor fixo por quilômetro/mês) para serviços de conservação rodoviária rotineira, que os editais em questão agrupam na chamada “Componente 01” dos serviços licitados;

Entende esta Unidade Técnica, que seja qual for a empreitada (por preço global ou unitário), a baixa precisão do orçamento e do projeto básico dificultam a execução dos serviços e até mesmo o controle sobre estes.

Nos editais, em análise, ocorre em risco, tanto para a contratante como para os licitantes, realizar contratos para execução da obra ou do serviço por preço certo e total (EMPREITADA POR PREÇO GLOBAL), pois a qualidade e a quantidade dos serviços que constituem o item CONSERVAÇÃO ROTINEIRA não foram definidos e especificados de forma exaustiva. A mesma dificuldade ocorre também para uma contratação de EMPREITADA POR PREÇO UNITÁRIO, uma vez que a imprecisão do orçamento e projeto básico não permitem a obtenção de um preço certo sobre as unidades estimadas com



imprecisão de $\pm 30\%$.

Portanto, o orçamento base da licitação não cumpre o estabelecido pela Lei Federal 8.666/93 nos artigos:

- art. 6º, inciso VIII, alíneas “a” e “b”; inciso IX, alíneas “a”, “b”, “c”, “d” e “f”.
- art. 7º, § 2º, inciso II.

3.2 – Dos projetos básicos deficientes, em desobediência aos termos do inciso IX do art.6º da Lei n.º 8.666/93;

Os projetos básicos apresentados não ofereceram condições para a elaboração de um orçamento detalhado ou analítico (orçamento base da licitação), possibilitando somente uma estimativa de custos, um orçamento expedito, sem a precisão necessária para a licitação, contratação e execução de obras, que somando os valores chegam a um total de **R\$150.662.867,65 (cento e cinquenta milhões, seiscentos e sessenta e dois mil, oitocentos e sessenta e sete reais e sessenta e cinco centavos)**.

Por se tratar de uma estimativa de quantitativos e também de preços, **o valor total poderá variar entre R\$105.464.007,35 (-30%) e R\$195.861.727,94 (+30%)**, devido à imprecisão de orçamentos oriundos de projetos básicos deficientes.

Verificou-se, também, a irregularidade quanto ao uso da unidade “vb” (verba) em todos os orçamentos analisados.

O uso da irregular unidade “verba” soma o valor total de R\$17.830.766,69, que representa 11,83% do valor total estimado para as obras, que é de R\$150.662.867,65.



Somando-se os R\$17.830.766,69 ao valor total estimado, sem precisão, para o item “CONSERVAÇÃO ROTINEIRA”, chega-se ao valor total de R\$109.203.370,70; que equivale a 72,48% do valor total estimado para as obras aqui analisadas.

São R\$109.203.370,70 (cento e nove milhões, duzentos e três mil, trezentos e setenta reais e setenta centavos) que podem ser gastos pelos cofres públicos sem que haja conhecimento e controle adequado do que está sendo licitado, contratado e executado.

Por fim, necessário se esclarecer como o item INSTALAÇÃO DO CANTEIRO DE OBRA foi estimado com o valor de “R\$355.854,87” em 4 (quatro) dos 10 (dez) orçamentos analisados, e com o valor de “R\$274.164,05” em outros 2 (dois) orçamentos dos 10 (dez) analisados.

Trata-se de valores que, a princípio, não deveriam coincidir, uma vez que seus custos, quando orçados com precisão, variam de acordo com o local e demais características de cada obra.

Esta Unidade Técnica entende que **há risco de dano ao erário, e este pode chegar ao montante de R\$109.203.370,70 (cento e nove milhões, duzentos e três mil, trezentos e setenta reais e setenta centavos)**, valor total de serviços sem conhecimento e controle adequado do que está sendo licitado, contratado e executado.

3.3 - Ausência de orçamento detalhado relativo aos serviços do “Componente 01”;

Entende esta Coordenadoria que o orçamento do item “CONSERVAÇÃO ROTINEIRA”, da forma como foi apresentado na planilha orçamentária, se equivale a uma avaliação expedita realizada com base em custos históricos, índices, correlações ou comparação com projetos similares. Avaliações expeditas possuem imprecisão de até $\pm 30\%$.



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
Superintendência de Controle Externo
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais
Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia



Esta Unidade Técnica entende que um item com tamanha relevância técnica e financeira deveria ser orçado de forma detalhada, com maior precisão, melhor especificação; e não somente estimado como ocorreu no edital em análise.

O orçamento do item “Componente 01” – CONSERVAÇÃO ROTINEIRA não cumpriu o estabelecido pela Lei Federal 8.666/93 nos artigos:

- art. 6º, inciso VIII, alíneas “a” e “b”; inciso IX, alíneas “a”, “b”, “c”, “d” e “f”.
- art. 7º, § 2º, inciso II.

Em virtude das irregularidades constatadas nos itens 3.1, 3.2 e 3.3 desta conclusão, e devido ao risco de dano ao erário no valor que pode chegar até **R\$109.203.370,70 (cento e nove milhões, duzentos e três mil, trezentos e setenta reais e setenta centavos)**, devido à falta de detalhamento dos serviços licitados e, como consequência, à inviabilidade de se realizar um controle adequado do que está sendo licitado, contratado e executado; entende esta Unidade Técnica que **os certames aqui analisados devem ser suspensos**, para adequação dos Projetos Básicos e respectivos orçamentos às exigências da Lei Federal 8.666/93, no que tange ao detalhamento dos serviços, bem como à **substituição imediata dos serviços orçados com unidades do tipo “vb” “verba” por serviços com unidades precisas e permitidas por lei.**

Belo Horizonte, 11 de maio de 2017.

Henrique Satuf Silva
Analista de Controle Externo - TC 2752-6



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
Superintendência de Controle Externo
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais
Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia



PROCESSO N.º: 997731
NATUREZA: DENÚNCIA
DENUNCIANTE: CONSTRUTORA HWA LTDA
DENUNCIADO: DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM E EDIFICAÇÕES DO ESTADO DE MINAS GERAIS – DEER/MG
REFERÊNCIA: PROCESSOS LICITATÓRIOS N. 05/2016; 011/2016; 012/2016; 013/2016; 015/2016; 016/2016; 017/2016; 020/2016; 023/2016; 024/2016.

Tratam os autos de denúncia, com pedido liminar, formulada pela Construtora HWA Ltda. em face dos editais das Concorrências n.ºs 005/2016, 011/2016, 012/2016, 013/2016, 015/2016, 016/2016, 017/2016, 020/2016, 023/2016 e 024/2016, promovidas pelo Departamento de Edificações e Estradas de Rodagem de Minas Gerais DEER/MG para “execução dos serviços de manutenção rodoviária, conservação rotineira e periódica, serviços de urgência e pequenos melhoramentos, bem como reparações do corpo estradal e seus dispositivos”.

Manifesto de acordo com a análise técnica de fls. 69 à 78.

Encaminho os presentes autos ao Ministério Público de Contas.

Belo Horizonte, 12 de maio de 2017.

Luiz Henrique Starling Lopes
Coordenador CFOSE - TC 1792-0