



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

ÓRGÃO: Prefeitura Municipal de Montes Claros

PREFEITO MUNICIPAL: Ruy Adriano Borges Muniz – Jan/13 a 15/05/15

José Vicente Medeiros – 16/05/15 a 31/12/16

Humberto Guimarães Souto - 2017 até data atual

RELATÓRIO TÉCNICO DE ENGENHARIA

Junho de 2017

SUMÁRIO

1 – INTRODUÇÃO.....	03
2 - OBJETIVO E ESCOPO.....	04
3 – METODOLOGIA.....	04
4 - VALOR DOS RECURSOS FISCALIZADOS.....	05
5 - EQUIPE DESIGNADA	05
6 - DESCRIÇÃO DA LEGISLAÇÃO APLICADA.....	05
7 - DOCUMENTAÇÃO DISPONIBILIZADA.....	06
8 - HISTÓRICO DO CONTRATO.....	06
9 - VISTORIA DE CONSTATAÇÃO.....	09
10 - ACHADOS DE INSPEÇÃO	11
10.1 ASPECTOS FORMAIS	11
10.1.1 – Ausência de previsão no edital de licitação do preço máximo aceitável pela Administração.....	11
10.1.2 – Ausência da declaração do ordenador de despesa de que o aumento de despesa tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.....	13
10.1.3 – Inclusão de cláusulas restritivas no edital de licitação.....	15
10.1.4 – Deficiência de acompanhamento dos processos administrativos pelo Sistema de Controle Interno e pela Procuradoria Municipal.....	20
10.2 ASPECTOS DE ENGENHARIA.....	22
10.2.1 – Contratação de obra com preços unitários considerados inexequíveis.....	22
10.2.2 – Inexistência de documentos referentes aos processos de obras e serviços de engenharia.....	25

10.2.3 – Falta de inserção de dados no Geo-obras.....	31
11 - RESPONSÁVEIS.....	32
12 - CONCLUSÃO.....	34

1 - INTRODUÇÃO

Tendo em vista a análise técnica e o parecer do Ministério Público de Contas – MPC, constantes do Processo nº 980.397 e considerando a inspeção programada para o município de Montes Claros, referente ao Processo nº 977.734, o Exmo Sr. Conselheiro Relator Hamilton Coelho encaminhou os autos à Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia – CFOSE para as providências cabíveis.

A inspeção no município foi realizada no período de 06 a 18/03/2017.

Em 14/04/16 a empresa Bethonico Engenharia e Incorporações Ltda apresentou impugnação de edital referente ao Processo Licitatório nº 075/2016 (Concorrência Pública nº 012/2016), cujo objeto trata da contratação de empresa especializada para construção das Unidades Básicas de Saúde: UBS tipo T1T nos bairros Nossa Senhora das Graças e São Geraldo II em Montes Claros-MG.

Em 05/05/16 o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCEMG acatou a denúncia e determinou a autuação do Processo nº 980.397.

Em 09/05/16 o Exmo Conselheiro Relator determinou a intimação da Presidente da Comissão de Licitação - CPL, Sra. Nilma Silva Antunes e da Engenheira Camila Gomes Freitas, responsável pelo orçamento básico, para oitiva prévia acerca da denúncia.

Em 10/05/16 a Prefeitura Municipal, representada por sua Procuradora Geral, Marilda Marlei Barbosa Oliveira Silva, pela Presidente da CPL e pela Eng^a Camila Gomes Freitas, apresentou os seus esclarecimentos, tendo em 19/05/16 o Conselheiro Relator concluído pela inexistência de elementos que justifiquem a suspensão cautelar do certame, indeferindo o pedido liminar, ressaltando que o TCEMG poderá determinar a suspensão da concorrência até a assinatura do contrato, e determinando a remessa dos autos ao órgão técnico para análise e ao MPC para manifestação preliminar.

Em 14/12/16 a CFOSE se manifestou pela inexecutabilidade de preços e pela perda de objeto, dada a assinatura do contrato ter ocorrido em 09/06/16, o que impede a suspensão da concorrência pelo TCEMG em data posterior à sua assinatura.

Em 15/12/16 a Diretoria de Engenharia – DEPME entendeu pela necessidade de auditoria no município com o objetivo de apurar as irregularidades apontadas, encaminhando os autos ao MPC, que, em 20/02/17, requereu a realização das diligências necessárias.

2 - OBJETIVO E ESCOPO

A empresa Bethonico Engenharia e Incorporações Ltda. que apresentou impugnação ao edital referente ao Processo Licitatório nº 075/2016 (Concorrência Pública nº 012/2016), cujo objeto trata da contratação de empresa especializada para construção das Unidades Básicas de Saúde: UBS tipo T1T nos bairros Nossa Senhora das Graças e São Geraldo II em Montes Claros-MG, alegou que os itens 04.01 (Fornecimento, fabricação e montagem de estrutura metálica – aço estrutural para pórtico e caixa d'água), 04.02 (Fornecimento e montagem de perfis metálicos de paredes externas e internas, de telhado, da laje e escada em estrutura Light Steel Framing) e 04.03 (Fornecimento e montagem dos fechamentos das paredes em Light Steel Framing com revestimento externo e interno, barreira de vapor das paredes telhado, isolamento termo-acústico das paredes e forros, substratos dos pisos da laje e escada e forro de gesso estruturado) da planilha orçamentária, estão com valores inexequíveis, sendo um valor insuficiente para cobrir os custos dos serviços e em clara desconformidade com os preços usualmente praticados no mercado.

Para averiguar os procedimentos realizados pela Administração Municipal, foi autorizada a referida auditoria que teve como objeto as possíveis irregularidades relativos às construções das Unidades Básicas de Saúde, tipo T1T (*Stell Framing*) no bairro São Geraldo II e no bairro Nossa Senhora das Graças em Montes Claros – MG, referentes ao processo licitatório nº 075/2016, na modalidade Concorrência Pública nº 012/2016.

3 - METODOLOGIA

Inicialmente foram analisados os dados constantes do Processo nº 980.397, procurando-se identificar os aspectos necessários para o desenvolvimento dos trabalhos.

Na fase de execução da inspeção e desse relatório, foram aplicados os procedimentos a seguir relacionados:

- a) verificação do cumprimento das cláusulas contratuais, das leis e disposições oficiais;
- b) verificação dos preços contratuais;
- c) exame documental dos registros, processos e planilhas;
- d) inspeção física dos serviços;
- e) registros fotográficos, com identificação das coordenadas geográficas por meio de aparelho de GPS.

4 - VALOR DOS RECURSOS FISCALIZADOS

O valor dos recursos fiscalizados nessa inspeção foi de R\$1.864.627,09, que corresponde ao valor do contrato firmado com a empresa Konquista Construtora Ltda, vencedora do certame.

Quadro 1 – Valor dos recursos fiscalizados

Obra	Orçamento-R\$	Contrato-R\$
UBS bairro Nossa Senhora das Graças	1.135.762,71	925.592,91
UBS bairro São Geraldo II	1.152.255,11	939.034,18
Total	2.288.017,82	1.864.627,09

Verifica-se que a vencedora apresentou um desconto de 18,5% em relação ao orçamento básico da Prefeitura.

5 - EQUIPE TÉCNICA DESIGNADA

A inspeção foi realizada pelos servidores a seguir relacionados:

Quadro 2 – Equipe Técnica Designada

NOME	MATRÍCULA
Alberto Magalhães Fonseca	TC 2511-6
Aroldo Sampaio Alves	TC 5003-0
Valéria Conceição Chiaretti Ferro	TC 2518-3
Wilton Renato de Sá	TC 2252-4

6 - DESCRIÇÃO DA LEGISLAÇÃO APLICADA

Para analisar a consistência das condições de contratação, documentação, projetos e planilhas são utilizadas as exigências técnicas compreendidas na Constituição Federal de



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

1988, Código Civil Brasileiro, Lei Federal 8.666/93, Lei Federal 4.320/64, Lei Complementar 101/2000, Lei Federal 6.496/64, Resolução Confea 218/73 e Resolução Confea 1025/09. Utilizou-se, também, o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCEMG, a Instrução Normativa do TCEMG n. 09/2003, alterada pela Instrução Normativa 07/2004, a Instrução Normativa do TCEMG nº 06/2013, as Orientações Técnicas do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas – IBRAOP, em especial a OT – IBR 001/2006, assim como os Acórdãos, Súmulas do Tribunal de Contas da União – TCU e Resolução SES-MG nº 3561, de 7 de dezembro de 2012.

7 - DOCUMENTAÇÃO DISPONIBILIZADA

Por ocasião da apresentação da equipe do TCEMG, foi entregue aos representantes da Prefeitura Municipal o Comunicado de Inspeção 001/17, contendo a solicitação dos documentos preliminares para subsidiar os trabalhos a serem realizados.

8 - HISTÓRICO DO CONTRATO

Diante da documentação disponibilizada e constatações *in loco*, foram apuradas as seguintes ações da Administração Municipal em relação ao contrato em análise:

8.1 - Processo licitatório nº 075/2016 - Concorrência Pública nº 012/2016

Objeto: Construção das Unidades Básicas de Saúde, tipo T1T (*stell framing*), no bairro São Geraldo II e bairro Nossa Senhora das Graças em Montes Claros - MG.

Orçamento básico: R\$2.288.017,82, sendo R\$1.135.762,71 para a UBS Nossa Senhora das Graças e R\$1.152.255,11 para a UBS São Geraldo II.

Fonte de Recursos: Tesouro Municipal e Convênios nº 2.448/2013 e nº 2.430/2013

Adjudicação e homologação: 02/06/2016.

Contrato nº P 07516, assinado em 09/06/2016.

Firma contratada: Konquista Construtora Ltda.



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

Valor contratado: R\$1.864.627,09 (sendo R\$925.592,91 para a UBS Nossa Senhora das Graças e R\$939.034,18 para a UBS São Geraldo).

Prazo de execução: 7 meses a partir da ordem de serviço.

Ordens de início dos serviços: 22/07/2016.

Situação atual: obras não iniciadas.

8.2 – Análise do processo licitatório

Foi realizado o processo licitatório nº 075/2016, na modalidade Concorrência Pública nº 012/2016, visando a construção das Unidades Básicas de Saúde, tipo T1T (*stell framing*), no bairro São Geraldo II e no bairro Nossa Senhora das Graças em Montes Claros - MG. O Edital de licitação foi publicado no dia 15/03/2016, nos jornais Diário Oficial da União, no Diário Oficial do Estado de Minas Gerais e no Diário Oficial Eletrônico do Município de Montes Claros.

A abertura da documentação foi determinada para o dia 19/04/2016.

Atenderam ao chamamento licitatório as empresas: Línea Empreendimentos Eireli – ME; Workservice Serviços de Conservação e Construção Ltda. e Konquista Construtora Ltda. Após a análise da documentação e julgamento das propostas, sagrou-se vencedora do certame a empresa Konquista Construtora Ltda. com o valor de R\$1.864.627,09, sendo R\$925.592,91 para a UBS Nossa Senhora das Graças e R\$939.034,18 para a UBS São Geraldo (18,50% de desconto).

Em 02/06/2016 o objeto da licitação foi adjudicado e homologado ao vencedor do certame e em 09/06/2016 foi lavrado o termo de contrato.

Em 22/07/2016 foi dada a ordem de início dos serviços para as duas UBSs.

Tendo em vista a demora em começar os serviços, a Administração Municipal em 29/09/2016, notificou a empresa Konquista Construtora Ltda., para proceder o início imediato da prestação de serviço sob pena de rescisão contratual, bem como aplicação das penalidades administrativas previstas no edital, cumulada com a sanção prevista no artigo 7º da Lei 10.520/02, ou seja, impedimento de licitar e contratar com a Administração Pública por um período de até 05 (cinco) anos. (sic)

Devido ao não atendimento por parte da empresa Konquista Construtora Ltda. em iniciar a prestação de serviços, a Procuradoria Geral do Município de Montes Claros decidiu, em

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

09/12/2016, por cancelar a contratação da empresa e aplicar a penalidade de licitar por 03 (três) anos.

Em 11/01/2017 foi publicado no Diário Oficial Eletrônico do Município de Montes Claros, o cancelamento do contrato firmado entre as partes.

Em 18/01/2017 a empresa Konquista Construtora Ltda., interpôs recurso administrativo solicitando que se afaste a imposição de sanção e que seja dada autorização para o início imediato da construção da obra contratada.

Em 26/01/2017 a Procuradoria Geral do Município de Montes Claros decidiu pelo não conhecimento do recurso administrativo, em razão de sua intempestividade, bem como, em exercício do poder de autotutela, pela anulação parcial da decisão administrativa de fls._____, apenas no tocante à ilegal e desproporcional “...*penalidade de impedimento de licitar e contratar com o Município pelo prazo de 03 (três) anos...*”, mantendo-se, todavia, o cancelamento da contratação.

Em 01/02/2017 a Secretária Municipal de Saúde – Dulce Pimenta Gonçalves, decide acolher parcialmente o parecer jurídico datado de 26/01/2017 e cancelar a penalidade aplicada à recorrente, resguardando, para momento posterior, a decisão acerca de possível rescisão contratual, devidamente observadas a análise de conveniência e oportunidade administrativa.

Importante ressaltar que o prazo para conclusão da obra expirou em 21/02/2017 (sete meses após a ordem de início dos serviços, datada de 22/07/2017) e que ao término da inspeção, ou seja, 18/03/2017, a obra não tinha sido iniciada.

8.3 – Dos pagamentos

1) - Valor contratado: R\$1.864.627,09 (sendo R\$925.592,91 para a UBS Nossa Senhora das Graças e R\$939.034,18 para a UBS São Geraldo).

2) – Os empenhos foram cancelados por força do Decreto Municipal nº 3.447 de 18 de novembro de 2016.

Quadro 3

UBS T1T no bairro Nossa Senhora das Graças Recurso de Convênio nº SES/MG 2.448/2013												
Nota de Empenho	Valor	Valor Anulado	Sub Empenho	Valor da Liquidação	Nota Fiscal	Valor da NF	Deduções		Total Deduções	Pgto	Medição	Período
							INSS	ISSQN				
4566	925.592,91	925.592,91	4566/001	Documento de anulação - Decreto nº 3.447 de 18 de novembro de 2016								
Valor	925.592,91	925.592,91		0,00					0,00			

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

Empenhado	0,00	0,00
-----------	------	------

Quadro 4

UBS T1T no bairro São Geraldo II Recurso de Convênio nº SES/MG 2.430/2013												
Nota de Empenho	Valor	Valor	Sub Empenho	Valor da Liquidação	Nota Fiscal	Valor da NF	Deduções		Total Deduções	Pgto	Medição	Período
		Anulado					INSS	ISSQN				
4567	939.034,18	939.034,18	4567/001	Documento de anulação - Decreto nº 3.447 de 18 de novembro de 2016								
Valor Empenhado	939.034,18	939.034,18		0,00	0,00				0,00			
	0,00											

9 - VISTORIA DE CONSTATAÇÃO

Quando da inspeção in loco, foram vistoriados os locais previstos para as mencionadas obras, efetuado o registro das respectivas coordenadas geográficas e lavrado o Termo de Inspeção 001/17, ficando constatado que as obras não foram iniciadas, conforme comprovam as fotos anexas:

Coodenadas da UBS bairro Nossa Senhora das Graças: S16° 45' 46,9" e W043° 51' 34,9"

UBS Tipo T1T – Bairro Nossa Senhora das Graças			
			
Obra não iniciada		Local previsto para construção	
			

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

Local previsto para construção		Local previsto para construção
		
Local previsto para construção		Local previsto para construção

Coordenadas da UBS bairro São Geraldo II: S 16° 47' 31,5 e W 043° 53' 26,0"

UBS Tipo T1T – Bairro São Geraldo II		
		
Obra não iniciada		Local previsto para construção
		
Local previsto para construção		Local previsto para construção

		
Local previsto para construção		Local previsto para construção

10 - ACHADOS DE INSPEÇÃO

10.1 – ASPECTOS FORMAIS – LICITAÇÃO

10.1.1 – Ausência de previsão no edital de licitação do preço máximo aceitável pela Administração

Situação encontrada

- Não foi fixado no edital de licitação, o preço máximo aceitável pela Administração.

Crítérios

- Lei Federal nº. 8.666/1993 – art. 40, inc. X;
- Jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

Evidências

- Edital de licitação.

Causa

- Possibilidade de proposta de preços acima do de mercado.

Efeitos

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

- Resguardar propostas com preços elevados.

Análise

O edital de licitação não prevê o preço máximo aceitável pela Administração.

Embora o art. 40, inc. X da Lei Federal nº 8.666/93, pareça conferir a faculdade de previsão de preços máximos, não é esse o entendimento que prevalece na jurisprudência do Tribunal de Contas da União, já que este vem decidindo que a indicação do preço máximo aceitável no edital é obrigatória.

[ACORDÃO]

9.1. conhecer da presente representação, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art. 237, inciso IV, do Regimento Interno/TCU para, no mérito, considera-la parcialmente procedente;

[...]

9.5. determinar à Cepisa que, em futuros editais de licitação:

9.5.1. fixe, de maneira clara e objetiva, os critérios de aceitabilidade dos preços unitários e global, bem como estabeleça os preços máximos aceitáveis para a contratação dos serviços, tendo como referência os preços de mercado e as especificações do objeto, conforme disposto no art. 40, inciso X, da Lei nº 8.666/93 e nas orientações contidas na Decisão nº 60/1999-TCU-1ª Câmara e nos Acórdãos nº 957 e nº 1297/2003-TCU-Plenário;

[VOTO]

6. Verifico, também, que o citado projeto básico não estabelece critérios de aceitabilidade de preços que permitam uma avaliação objetiva das propostas apresentadas pelas licitantes. A Cepisa não explica, nos autos, porque considerou a proposta inicialmente vencedora ‘exorbitante’ (18,47% acima do valor estimado), desclassificando-se, e a proposta vencedora dentre as empresas que ocorreram ao segundo chamado aceitável (14,48% acima do valor estimado).

7. Assinalou a unidade técnica, com razão, que este Tribunal vem adotando o entendimento manifestado na Decisão nº 60/1999-TCU-1ª Câmara ‘que o estabelecimento dos critérios de aceitabilidade de preços unitários, com a fixação de preços máximos, ao contrário do que sugere a interpretação literal da lei [art. 40, inciso X, da Lei nº 8.666/93], é obrigação do gestor e não sua faculdade’. Entretanto, a interpretação no sentido de que o citado dispositivo legal encerra apenas uma faculdade, alegada nestes autos e sistematicamente observada em processos apreciados pelo Tribunal, pode ser considerada plausível. Nesse sentido, o posicionamento desta Casa, via de regra, tem sido o de disseminar aos gestores o entendimento da obrigatoriedade da fixação do referido limite máximo visando licitações futuras (Acórdão nº 1090/2007-TCU-Plenário). Assim, o mesmo caminho deve ser adotado no caso sob exame. Nesse sentido, embora determinação corretiva sobre a questão tenha sido efetuada à Cepisa pelo item 9.11.1 do Acórdão nº 1422/2006-TCU-Plenário, penso que deva ser reiterada nesta oportunidade, ante a sua relevância. Diante desse encaminhamento, não há que se falar em débito e instauração de tomada de contas especial, nos termos propostos pela Secex/PI”¹.

[...]

¹ TCU – AC-1768-33/08-P. Sessão 20-08-2008. Rel. Min. Raimundo Carreiro. Grifos adotados.

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

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer do presente pedido de reexame, com fundamento nos arts. 33 e 48 da Lei nº 8.443/92, para, no mérito, negar-lhe provimento, alterando, todavia, a redação do item 8.5.1 da Decisão nº 417/2002- Plenário e, ainda, acrescentando-lhe o subitem 8.5.1.1, da seguinte forma:

'8.5.1. acrescente cláusula definindo os critérios de aceitabilidade de preços unitários, com a fixação de preços máximos, tendo por limite os valores estimados no orçamento a que se refere o inciso II do § 2º do art. 40 da Lei nº 8.666/93, desclassificando a proposta que não atender a esse critério, com base nos arts. 40, inciso X, e 48, inciso I, da mesma lei;

8.5.1.1. sem prejuízo da observância do disposto no art. 101 da Lei nº 10.707/2003, os valores dos preços unitários tratados no item 8.5.1 obedecerão aos registrados no sistema SICRO regional, devendo eventuais exceções, decorrentes de particularidades da obra que justifiquem a extrapolação desse limite, estar devidamente embasadas em justificativas técnicas, acompanhadas de cálculo analítico, para cada item de serviço, que demonstre a adequabilidade do valor adotado''''²

O TCEMG em suas análises, quanto ao preço máximo aceitável pela Administração, tem adotado o mesmo posicionamento dos acórdãos AC-1768-33/08-P e AC-1564-41/03-P do TCU por se tratar de uma questão amplamente debatida e dar a transparência às contratações afim de evitar extrapolações nos preços contratados.

Conclusão

Diante do exposto, esta equipe de inspeção entende que a não divulgação do preço máximo aceitável no edital de licitação contraria jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

Recomendações

Que a Comissão Permanente de Licitação passe a inserir nos futuros editais de licitação, cláusula em que reste previsto o preço máximo aceitável pela Administração.

10.1.2 – Ausência da declaração do ordenador de despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Situação encontrada

² TCU – AC-1564-41/03-P. Sessão 22-10-2003. Rel. Min. Guilherme Palmeira. Grifos aditados

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

- Ausência no processo licitatório nº 075/2016, Concorrência Pública nº 012/2016, da declaração do ordenador de despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Crítérios

- Lei Complementar Federal nº 101/2000, art.16, incisos I e II

Evidências

- Procedimento licitatório – Concorrência Pública nº 012/2016.

Causa

- Desobediência as normas da Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101/2000.

Efeitos

- Possibilidade da geração de despesa não acobertada com a lei orçamentária.

Análise

Verificou-se na análise da Concorrência Pública nº 012/2016, que não foi juntado ao processo licitatório a declaração do ordenador de despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

A exigência se faz necessária pelo disposto no art. 16, incisos I e II da LC 101/2000:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

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

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do caput constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição.

O não cumprimento do disposto deste artigo, , enseja que a despesa não foi autorizada, sendo considerada irregular e lesiva ao patrimônio público, nos termos do art. 15, do mesmo diploma legal.

Conclusão

Diante o exposto, esta equipe de inspeção entende como irregular a ausência, no processo licitatório, da declaração do ordenador de despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, por ferir os ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Recomendações

Que a Comissão Permanente de Licitação passe a exigir nos processos licitatórios de criação, expansão e aperfeiçoamento de ação governamental que acarreta aumento de despesa a estimativa do impacto orçamentário-financeiro e declaração do ordenador de despesa de que o aumento possui adequação orçamentária e financeira com a LOA e compatibilidade com o PPA e LDO.

10.1.3 – Inclusão de cláusulas restritivas no edital de licitação

Situação encontrada

- Existência de cláusulas restritivas ao caráter competitivo do certame:
 - a) Vedação de participação de empresas em consórcio;
 - b) Exigência de quitação junto à entidade de classe;
 - c) Exigência de que o responsável técnico faça parte do quadro permanente da empresa.

Critérios

- Lei Federal 8.666/93: o art. 30, inc. I, art. 33.

Evidências

- Edital de licitação.

Causas

- Deficiência na elaboração do edital.

Efeitos

- Limitação da participação de possíveis interessados e, em consequência, prejuízo na obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração.

Análise

- Verificou-se no edital de licitação, a existência de cláusulas restritivas que podem ter concorrido para restringir o caráter competitivo do certame, conforme abaixo demonstrado:

a) Vedação de participação de empresas em consórcios

O item 7.3 do edital veda a participação de empresas em consórcio.

A Lei de Licitação, em seu art. 33, atribuiu à Administração a prerrogativa de admitir, nas licitações que promovam, a participação de empresas em consórcios. No entanto, elucidou que tal discricionariedade na escolha pela participação, quando negada, deve vir

fundamentada no procedimento licitatório, consoante entendimento firmado pelo Tribunal de Contas da União, no Acórdão 1636/2007, *in verbis*:

“Embora discricionária, nos termos do caput do art. 33 da Lei nº 8.666/1993, quando houver a opção da Administração pela restrição a participação de consórcios na licitação, tal escolha deve ser precedida das devidas justificativas no respectivo processo administrativo, especialmente quando a vedação representar risco a competitividade do certame. Acórdão 1636/2007 Plenário (Sumário).”

Segundo a lição de Marçal Justen Filho³:

“... em que pese a decisão sobre a admissão ou não de consórcios ser discricionária, a Administração Pública deve fundamentá-la tendo em conta dois aspectos principais: a) se as sociedades empresárias aptas a se reunirem em consórcio são capazes isoladamente de atender ao objeto do certame, tem-se diminuição da competitividade, pois elas poderiam competir entre si; b) no caso de objetos complexos, em que apenas poucas sociedades empresárias isoladamente consigam prestá-lo, com o intuito de ampliar a concorrência, deve-se admitir a união de sociedades empresárias em consórcio”.

Conclusão

Assim sendo, entende-se que a ausência de justificativa no bojo do procedimento licitatório, relativa à vedação de participação de empresa em consórcio, mostrou-se irregular por impor, injustificadamente, regra restritiva da participação de empresas no certame.

b) Exigência de quitação junto à entidade de classe

O item 13.1.1 do edital, estabelece a obrigatoriedade da regularidade junto ao CREA através da Certidão de Registro e Quitação de Pessoa Jurídica, bem como do(s) seu(s) responsável(s) Técnico(s) pertencente aos quadros da empresa.

Ocorre que a regularidade no pagamento de anuidades diz respeito ao conselho profissional e às sociedades empresárias registradas. Não cabe, portanto, à Administração aviar medida no sentido de compelir a adimplência das sociedades empresárias junto ao CREA, mormente porque a regularidade no seu pagamento não possui repercussão na execução contratual. Apenas o conselho profissional possui competência para tanto, conforme se depreende do seguinte julgado:

³ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo: Dialética, 2008, p. 463-466.

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

TRIBUTÁRIO. RECURSO ESPECIAL. CONSELHO REGIONAL EM ENFERMAGEM. FALTA DE PAGAMENTO DE ANUIDADES. CANCELAMENTO DO REGISTRO PROFISSIONAL. DESCABIMENTO. NECESSIDADE DE COBRANÇA POR MEIO DE EXECUÇÃO FISCAL.

I – Os Conselhos de Fiscalização Profissional são autarquias especiais e suas anuidades têm natureza de taxa. A cobrança das contribuições em atraso deve ser realizada através de execução fiscal e não por intermédio da coação ilícita que representa o cancelamento do registro do profissional de saúde.

II – Recurso especial improvido.⁴

A Lei Federal nº 8.666/93 estabelece em seu art. 30, inciso I, que se possa exigir a comprovação de registro ou inscrição na entidade profissional competente como requisito da qualificação técnica. Isso não se confunde, todavia, com a exigibilidade de comprovação de quitação de anuidade, taxa e outros emolumentos por parte da sociedade empresária perante a entidade profissional.

Acrescente-se que o Tribunal de Contas da União, considerando ilegal a exigência de comprovação de quitação de anuidade junto a conselhos profissionais, já determinou que não deveriam ser incluídas, “*nos atos convocatórios de futuras licitações, cláusulas que exijam a comprovação de quitação de anuidade junto ao CREA, ante o disposto no art. 30, I, da Lei nº 8.666/93*” - Acórdão nº 1.314/2005, Plenário, Rel. Min. Marçós Vinícius Vilça, DOU de 12/09/2005.

Conclusão

Desta forma, entende-se como irregular a exigência de quitação do CREA no instrumento convocatório.

c) Exigência de que o responsável técnico faça parte do quadro permanente da empresa

O item 13.1.1.1 do edital estabelece que a comprovação de que o(s) profissional(is) indicado(s) pertence(m) ao quadro permanente do licitante na data de abertura da licitação será feito através da apresentação dos seguintes documentos, conforme o caso:

a) sócio: cópia do contrato social e sua última alteração, devidamente registrados no órgão competente; b) diretor: cópia do Contrato Social, em se tratando de firma

⁴ REsp 552.894/SE, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 25/11/2003, DJ 22/03/2004 p. 240

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

individual ou limitada ou cópia do estatuto social e da ata de eleição devidamente publicada na imprensa, em se tratando de sociedade anônima; c) empregado permanente da empresa: cópia do contrato de trabalho por tempo indeterminado ou qualquer documento comprobatório de vínculo empregatício previsto na legislação de regência da matéria; d) responsável técnico: cópia da certidão de registro de pessoa jurídica no CREA/CAU da Sede ou Filial do licitante onde consta o registro profissional como Responsável Técnico; e) profissional contratado: cópia do contrato de prestação de serviços, celebrado entre o profissional e o licitante de acordo com a legislação civil comum.

O edital não contemplou a apresentação de eventual contrato de prestação de serviços de autônomo como forma de comprovar o vínculo permanente entre o Responsável Técnico e a empresa licitante.

O professor Carlos Pinto Coelho Motta, na obra *Eficácia nas Licitações e Contratos*, 12ª ed., Belo Horizonte: DelRey, p. 418/419, sobre o tema, esclarece o seguinte:

“O STF entendeu que a relação jurídica mantida com administradores e autônomos não resulta de contrato de trabalho, ou seja, ajuste firmado à luz da CLT.

A equipe de consultoria do BLC esclarece didaticamente o tema:

‘Frise-se que o vínculo permanente exigido pelo dispositivo legal em comento poderá ser trabalhista (comprovado por meio de apresentação de cópia autêntica de ficha de registro de empregado ou de anotação na CTPS, por exemplo), contratual (comprovado por meio de apresentação de cópia autêntica de instrumento de contrato de prestação de serviços) ou societário (comprovado por meio da verificação do nome do responsável técnico no ato constitutivo, estatuto ou contrato social em vigor), desde que denote uma ligação de caráter não eventual desse profissional com o interessado na licitação, não sendo possível, por conseguinte, a exigência pura e simples de cópia do contrato de trabalho e ficha de registro de empregados, excluindo-se as demais formas de comprovação do vínculo permanente, sob pena de ilegalidade.’” (g.n.)

Neste aspecto, confira-se, também, o entendimento desta Corte de Contas:

Representação. Profissional em quadro permanente. “É necessário que o profissional indicado para acompanhar a execução de objeto da complexidade do ora licitado tenha algum tipo de vínculo com a empresa. Tal vínculo não se restringe ao empregatício ou societário, podendo abranger também profissionais que estejam contratados pela empresa para desempenhar serviços específicos. Seguindo esta linha de raciocínio, colaciono o entendimento do parecerista Paulo Antônio Neder, in verbis: Inicialmente, chama-se a atenção para o fato de não se poder confundir ‘quadro funcional’ com ‘quadro permanente’. Os prestadores de serviços que constituem o quadro permanente de uma empresa não são, necessariamente, empregados. Podem pertencer de numerosas maneiras ao quadro permanente: como sócios,

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

diretores, profissionais, autônomos, etc. A expressão 'permanente' não quer dizer outra coisa senão 'constante', 'duradouro', 'estável'. (citado no Processo n.º 48500.001181/04-11 – Tomada de Preços n.º 07/2004 – ANEEL)". (Representação n.º 712424. Rel. Conselheira Adriene Andrade. Sessão do dia 13/05/2008) (g.n.)

"Representação. Definição de 'quadro permanente'. "Relativamente à matéria, Marçal Justen Filho tem o seguinte entendimento: 'A autonomia no exercício da profissão descaracteriza o vínculo empregatício, mas não afasta a qualificação do sujeito como integrante do quadro permanente. O sujeito não compõe o quadro permanente quando não estiver disponível para prestar seus serviços de modo permanente, durante a execução do objeto lícitado'. (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo: Dialética, 2004, p.327) Deste modo, a interpretação do dispositivo legal deve ser no sentido de que o profissional deve apresentar os requisitos necessários para executar uma obra ou serviço, e que esteja disponível nos momentos da contratação e da execução do objeto contratado. De acordo com Marçal Justen Filho, supre a exigência legal 'a existência de contrato de prestação de serviços, sem vínculo trabalhista e regido pela legislação civil comum' (op. cit., p. 327)". (Representação n.º 719647. Rel. Conselheiro Antônio Carlos Andrada. Sessão do dia 19/12/2006) (g.n.)

Desta forma, entende-se que ao não possibilitar a comprovação do vínculo do responsável técnico por meio da apresentação de contrato de prestação de serviços como autônomo, restou por violado o princípio da ampla participação restringindo o caráter competitivo do certame, estando, portanto, irregular a disposição editalícia.

Conclusão

Houve violação do princípio da ampla participação restringindo o caráter competitivo do certame, estando, portanto, irregular a disposição editalícia.

10.1.4 – Deficiência de acompanhamento dos processos administrativos pelo Sistema de Controle Interno e pela Procuradoria Municipal.

Situação encontrada

- Edital de licitação contendo cláusulas restritivas;
- Descumprimento de normas para licitar.

Crerios

Constituição Federal de 1.988: arts. 70 e 74; Lei Federal nº 8.666/93: art. 38, VI, parágrafo único.

Causas

Inclusão de cláusulas restritivas no edital de licitação e desobediência as normas para licitar.

Efeitos

Deficiência da atuação dos serviços de Controle Interno e da Procuradoria Municipal.

Análise

Verificou-se na análise da documentação da Concorrência Pública nº 012/2016, a deficiência de acompanhamento e manifestação por parte do Sistema de Controle Interno e da Procuradoria Municipal, quanto aos casos que estabeleçam os critérios formais de contratação e determinações da Instrução Normativa do TCEMG nº 09/2003 (que estabelece normas a serem observadas pelas administrações direta e indireta do Estado e dos Municípios quando da execução de obras públicas e serviços de engenharia).

A finalidade do controle interno está prevista nos artigos 70 e 74 da Constituição Federal.

“Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. ”

“Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I – avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual;

II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como, da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III – exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV – apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

Sua importância está em fazer com que o administrador aja de acordo com os princípios da boa administração a fim de atender aos interesses da coletividade, apontando irregularidades, prevenindo erros e indicando soluções.

Quanto ao parecer jurídico, este tem o condão de corrigir eventuais disfunções na

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

Administração Pública.

Neste sentido esta Corte de Contas, no julgamento do Processo Administrativo nº 685019, se posicionou:

Razoável coerência da manifestação do parecerista jurídico. “A doutrina e a jurisprudência dos Tribunais de Contas estão postos no sentido de que ‘a manifestação jurídica, quando obedece a uma razoável coerência técnica ou doutrinária, não poderá ser censurada, tanto pelos controles internos da Administração, como pelo controle externo administrativo (via Tribunal de Contas), ou, ainda, pelo controle judicial. (...) No entanto, quando a manifestação jurídica for inteiramente descabida, desapoiada em qualquer interpretação razoável do texto legal e com isto levar a Administração a realizar contratação ruinosa, o profissional responsável pelo parecer responderá, solidariamente com o administrador, nos termos da legislação’. Nesse sentido são as seguintes decisões do TCU: ‘Parecer Jurídico – Tese Juridicamente Razoável – Se o administrador atua seguindo tese razoável firmada pelo órgão jurídico, não pode ser penalizado’ – TCU – Proc. 016.626/94-0 Decisões 074/97 – Relator: Ministro Carlos Átila – DOU 11/03/97. ‘Parecer Jurídico. – Importância – Quando o Administrador age com base em parecer bem fundamentado, que adota tese juridicamente razoável, em princípio, não pode ser condenado. É o entendimento do TCU e da doutrina’ – TCU – TC n. 25.707/82- 5 – Relator: Ministro Ivan Luz – DOU 19/06/94 (...)”. (Processo Administrativo n.º 685019. Rel. Conselheiro Simão Pedro Toledo. Sessão do dia 14/08/2007).

Conclusão

Diante o exposto, entende-se que a deficiência de acompanhamento e manifestação por parte do Sistema de Controle Interno e da Procuradoria Municipal contribuíram para as irregularidades apontadas no presente relatório.

Recomendações

Fiscalizar com maior precisão os atos praticados nos processos licitatórios, a fim de coibir futuras irregularidades.

10.2 - ASPECTOS DE ENGENHARIA

10.2.1 – Contratação de obra com preços unitários considerados inexequíveis

Situação Encontrada

Por ocasião do Processo Licitatório nº 075/2016 (Concorrência Pública nº 012/2016), a empresa Bethonico Engenharia e Incorporações Ltda apresentou impugnação ao edital alegando inexequibilidade dos preços unitários dos itens 04.01, 04.02 e 04.03 da planilha

orçamentária elaborada pela Prefeitura.

Crítérios

- Lei Federal 8.666/93 (art.48);
- Análise da DEPME (fls. 175 e 176).

Evidências

- Planilha orçamentária elaborada pela Prefeitura Municipal.

Causas

- Deficiência na composição dos custos dos serviços referentes aos itens 04.02 e 04.03.

Efeitos

- Contratação de obra com preços unitários inexequíveis;
- Possibilidade de paralisação de obra;
- Oneração do contrato.

Análise

Conforme descrito no item 2 acima, a impugnação ao edital apresentada pela empresa Bethonico Engenharia e Construções Ltda apontou a inexecutabilidade de preço para os itens 04.01, 04.02 e 04.03 constantes do orçamento básico, elaborado pela Engenheira Camila Gomes Freitas, integrante da Secretaria de Infraestrutura e Planejamento Urbano da Prefeitura Municipal de Montes Claros.

Apesar do Exmo Conselheiro Relator, em 19/05/16, concluir pela inexistência de elementos que justificassem a suspensão cautelar do certame, determinou a remessa dos autos ao órgão técnico para análise e posteriormente ao MPC para manifestação preliminar. Em 08/07/16, a 3ª e 4ª Coordenadorias de Fiscalização Municipal entenderam como necessário seja ouvida a Diretoria de Engenharia e Perícia e Matérias Especiais-DEPME.

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

Em 14/12/16, a análise da DEPME (fls. 175 e 176) concluiu que, **não obstante a constatação da inexecuibilidade de preços**, ocorreu a perda de objeto, isto é, a suspensão da concorrência, devido ao impedimento do TCEMG em suspender a concorrência em data posterior à sua assinatura, ocorrida em 09/06/16.

Durante a inspeção, a equipe do TCEMG solicitou os processos de licitação existentes na Prefeitura, que contemplaram a construção de UBS's em Light Steel Framing, tendo sido disponibilizadas as Dispensas de Licitação nº 019/2014 e nº 030/2014, as quais serviram de parâmetro para comparação de preços, conforme quadro a seguir:

Quadro 5

Descrição	Item 04.01 (R\$/kg)	Item 04.02 (R\$/m²)	Item 04.03 (R\$/m²)
Preço Orçamento CP 12/16	15,39	137,24	137,24
Preço médio apurado na análise do DEPME	14,85	393,98	423,06
Preço Dispensa 19/14	17,30	378,48	522,33
Preço Dispensa 30/14	13,39	501,68	371,12
Preço contratado CP 12/16	12,54	111,86	111,86

Verifica-se que a empresa contratada (Konquista Construtora Ltda), apesar do orçamento da Prefeitura contemplar preço unitário para os itens 04.02 e 04.03 considerados inexecuíveis, ainda ofereceu um desconto de 18,5%, conforme demonstrado na tabela acima.

Conclusão

As análises efetuadas indicam inexecuibilidade de preços para os itens 04.02 e 04.03 da planilha orçamentaria e da proposta da empresa vencedora, ressaltando-se que essa empresa ainda veio a conceder um desconto de 18,5% em relação aos orçados Prefeitura. Entretanto, constatou-se que as obras, apesar de contratadas, não foram executadas, em virtude da rescisão contratual efetuada, conforme descrito no item 8.2.

A equipe de inspeção entende pela necessidade da elaboração de outro procedimento licitatório, com a devida revisão dos preços orçados, caso a Administração decida pela realização das obras.

Recomendações

- Avaliação detalhada dos preços unitários dos serviços constantes da planilha orçamentária dos processos licitatórios;
- Aplicação das sanções previstas na Lei Federal 8.666/93 e no contrato firmado com a vencedora, em virtude da inexecução contratual.

10.2.2 - Inexistência de documentos referentes aos processos de obras e serviços de engenharia.

Situação Encontrada

Inexistência de documentos a serem integrados aos processos licitatórios.

Crítérios

- Lei Federal 8.666/93 (art. 3º, art.7º, § 2º, II);
- Lei Federal 6.496/77;
- Resoluções Confea 218/73 e 1025/09;
- Instrução Normativa 09/2003 do TCEMG, alterada pela 07/2004;
- Acórdão 1.726/2008;
- Súmula TCU 258/2010;
- Súmula TCU 260/2010.

Evidências

- Processo licitatório da CP 12/2016.

Causas

- Deficiência na verificação da documentação por parte da comissão de licitação e controle interno.

Efeitos

- Descumprimento de normas e legislação vigente;
- Falta de elementos para análise dos preços dos serviços contratados e de serviços



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

adicionais, ocorridos no decorrer do contrato.

Análise

Na análise do processo licitatório referente à CP 12/2016, constatou-se a inexistência dos seguintes documentos:

- **Anotação de Responsabilidade Técnica do Orçamento**

De acordo com a Lei nº 6.496/77:

*Art 1º - **Todo contrato**, escrito ou verbal, para a execução de obras ou prestação de quaisquer serviços profissionais referentes à Engenharia, à Arquitetura e à Agronomia **fica sujeito** à "Anotação de Responsabilidade Técnica" (ART).*

Art 2º - A ART define para os efeitos legais os responsáveis técnicos pelo empreendimento de engenharia, arquitetura e agronomia. (Grifo nosso).

A Resolução 218/73 do Confea, que discrimina as atividades das diferentes modalidades profissionais em nível superior e médio, para fins de fiscalização do exercício profissional resolve em seu artigo 1º que a atividade de “elaboração de orçamento” é relativa aos profissionais de Engenharia, Arquitetura e Agronomia, conforme:

***Art. 1º** - Para efeito de fiscalização do exercício profissional correspondente às diferentes modalidades da Engenharia, Arquitetura e Agronomia em nível superior e em nível médio, ficam designadas as seguintes atividades:*

...

Atividade 09 - Elaboração de orçamento;

Além disso, a Resolução 1.025/09 que dispõe sobre a Anotação de Responsabilidade Técnica, em seu art. 3º orienta que a prestação de serviços relativos às profissões abrangidas pelo Sistema Confea/Crea fica sujeito ao registro da ART no Crea, conforme a seguir:

CAPÍTULO I
DA ANOTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE TÉCNICA

...

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

Art. 3º

Todo contrato escrito ou verbal para execução de obras ou prestação de serviços relativos às profissões abrangidas pelo Sistema Confea/Crea fica sujeito ao registro da ART no Crea em cuja circunscrição for exercida a respectiva atividade.

De acordo com o parágrafo único, o profissional para o desempenho de função técnica que envolva atividade que é necessária habilitação legal e conhecimentos técnicos também fica sujeito ao registro da ART no CREA, conforme abaixo:

Art. 3º

Parágrafo único:

O disposto no caput deste artigo também se aplica ao vínculo de profissional, tanto a pessoa jurídica de direito público quanto de direito privado, para o desempenho de cargo ou função técnica que envolva atividades para as quais sejam necessários habilitação legal e conhecimentos técnicos nas profissões abrangidas pelo Sistema Confea/Crea.

Vale ressaltar que, este Tribunal de Contas, com o objetivo de orientar as práticas de seus jurisdicionados, elaborou a instrução normativa 09/2003, alterada pela 07/2004. De acordo com o seu art. 5º, inciso I, assim determina:

Art. 5º Com o objetivo de atender à fiscalização deste Tribunal de Contas, os órgãos e entidades da administração direta e indireta adotarão os seguintes procedimentos, consoante normas próprias e que vierem a baixar:

1. Designação de responsável técnico pela elaboração prévia dos levantamentos, projetos, cálculos, orçamentos detalhados e especificações técnicas necessárias à realização de obras e serviços de engenharia. (Grifo nosso).

Considerando que o responsável técnico para a elaboração do orçamento deve ser designado e, ainda, que a planilha de custos e serviços sintetiza o orçamento, de acordo com a orientação técnica - OT 001/2006 do IBRAOP – Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas, temos o seguinte:

5.4.1- Planilha de Custos e Serviços

A Planilha de Custos e Serviços sintetiza o orçamento e deve conter, no mínimo:

- Discriminação de cada serviço, unidade de medida, quantidade, custo unitário e custo parcial;*
- Custo total orçado, representado pela soma dos custos parciais de cada serviço e/ou material;*



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

• **Nome completo do responsável técnico, seu número de registro no CREA e assinatura.**

(Grifo nosso).

O número de registro no CREA, mencionado aqui, é exatamente o nº da ART-anotação de responsabilidade técnica junto ao CREA.

Corroborando com o IBRAOP, o TCU-Tribunal de Contas da União em sua Súmula 260/2010, assim nos orienta:

*“É dever do gestor **exigir apresentação de Anotação de Responsabilidade Técnica – ART** referente a projeto, execução, supervisão e fiscalização de obras e serviços de engenharia, com indicação do responsável pela elaboração de plantas, **orçamento-base**, especificações técnicas, composições de custos unitários, cronograma físico-financeiro e outras peças técnicas.”* (Grifo nosso).

Verificou-se no caso em tela, que não foi apresentado a ART junto ao CREA do orçamento, descumprindo a legislação pertinente.

Conclusão

A Administração falhou em não fazer constar, no processo licitatório a ART-Anotação de Responsabilidade Técnica do Orçamento, ferindo a resolução 1025/09 do Confea e a Orientação Técnica OT 001/2006 do IBRAOP e a Súmula 260/2010 do TCU.

- **Demonstração das composições de preços unitários e encargos sociais da contratante**

De acordo com o art. 7º, §º 2º, inciso II, as obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

“II- existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários.” (Grifo nosso).

O orçamento dos preços a ser elaborado pelos licitantes deve estar baseado nas composições dos custos unitários de cada serviço que compõe a planilha de preços, permitindo a avaliação do custo da obra ou serviços.

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

Em cada composição deve estar demonstrado os coeficientes de produtividade da mão de obra, ferramentas e equipamentos, coeficientes de consumo e aproveitamento dos materiais e todos os insumos, permitindo a formação dos custos unitários, além dos seus valores coletados no mercado.

A ausência das composições prejudica os trabalhos da Comissão de Licitação, no julgamento das propostas, quanto à verificação dos critérios de aceitabilidade das propostas e da compatibilidade dos preços quanto à coerência com os custos dos insumos e com os coeficientes de produtividade para execução do objeto.

De acordo com a legislação a licitação destina-se a garantir a observância dos princípios constitucionais e deve ter um julgamento objetivo, vinculado ao instrumento convocatório, como impõe o art. 3º da Lei Federal 8666/93:

Art. 3º

*“A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da **vinculação ao instrumento convocatório**, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (Grifo nosso).*

Não é possível de se ter um julgamento, objetivo das propostas, sem a análise das composições dos custos que baseiam o orçamento de cada um dos serviços planilhados. Cada licitante deverá elaborar seu orçamento, para a proposta comercial, baseados em critérios próprios, uma vez que estes deverão elaborar o “Plano de Trabalho”, elemento técnico que deveria ser peça de um projeto básico.

Ainda, de acordo com as Acórdão 1.726/2008 e Súmula 258/2010 do TCU, temos:

Acórdão 1.726/2008:

*nos processos de licitação de obras e serviços, **faça constar orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários**, conforme prescrito no art. 7º, §2º inciso II, da Lei Federal 8666/93 e já determinado no Acórdão 1.705/2003 – Plenário, exigindo, ainda, dos participantes, demonstrativos que detalhem os seus preços e custos. (Grifo nosso).*

Súmula 258/2010:

*As **composições de custos unitários** e o detalhamento de encargos sociais e do BDI integram o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia, devem constar dos anexos do edital de licitação e das propostas*

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

das licitantes e não podem ser indicados mediante uso da expressão “verba ou de unidades genéricas”. (Grifo nosso).

É necessário o conhecimento da formação do preço básico da Administração através das composições de cada serviço proposto na licitação, a fim de basear as propostas de cada licitante. As composições de custos unitários para cada serviço são documentos técnicos que devem constar dos anexos do edital. Desta forma a Administração estará dando transparência ao certame. As composições justificam os preços expressos em planilhas, proposto pela Administração dá condições similares aos licitantes de participarem de um processo competitivo, quando da elaboração de suas propostas, proporcionando uma contratação mais justa e mais vantajosa para a Administração.

Conclusão

Descumprimento de normas e legislação vigente, como segue:

- Anotação de Responsabilidade Técnica de Orçamento - ART

Não foi apresentada, no processo licitatório, a ART do profissional responsável pelo orçamento, contrariando a Lei Federal 6.496/77, Resoluções Confea nº 218/73 e nº 1.025/09, Instrução Normativa 09/2003 do TCEMG e a Súmula TCU nº 260/10;

- Demonstração das composições de preços unitários e encargos sociais da contratante

A ausência das composições de custos unitários prejudica a verificação da conformidade dos preços planilhados com os de mercado e o julgamento objetivo das propostas, quanto à verificação dos critérios de aceitabilidade das propostas, ferindo o art. 3º, art. 43, V e art. 45 da Lei Federal 8666/93. As composições de custos unitários e o detalhamento dos encargos sociais devem fazer parte dos anexos do edital, dando transparência ao certame, as suas ausências contrariam o art. 7º, § 2º, II, da Lei 8.666/93 e a Súmula TCU nº 258/10.

Recomendações



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

- Aprimorar a verificação da documentação necessária nas licitações e na assinatura dos contratos de obras e serviços de engenharia.

10.2.3 – Falta de inserção de dados no Geo-obras

Situação Encontrada

Falta de inserção de informações, documentos e imagens georeferenciadas no sistema informatizado de acompanhamento de obras e serviços de engenharia – Geo-obras do TCEMG.

Critérios

- Instrução Normativa nº 06/2013 do TCEMG – IN 06/2013.

Evidências

- Pesquisa prévia ao Geoobras.

Causas

- Descumprimento da IN 06/2013.

Efeitos

- Aplicação de penalidades cabíveis.

Análise

A equipe técnica verificou, em consulta ao Geo-obras, que o município não alimentou o sistema com os dados das obras e serviços de engenharia licitados.

Por ocasião da apresentação da equipe do TCEMG na Prefeitura Municipal, foi recomendado aos servidores presentes à reunião que fosse iniciada a inserção dos dados no sistema, conforme disposto na IN 06/2013 do TCEMG.

Conclusão

A Prefeitura, até a data da inspeção, não alimentava os dados referentes às licitações de obras e serviços de engenharia, contrariando o disposto na IN 06/2013 do TCEMG.

Recomendações

- Indicação, por parte do Prefeito Municipal, dos servidores designados para cadastramento dos dados no sistema (Art. 2º da IN 06/2013);
- Alimentação dos dados referentes às obras e serviços de engenharia licitados pelo município no software, de acordo com as disposições da IN 06/2013 do TCEMG.

11 - RESPONSÁVEIS

Os responsáveis identificados durante a realização dos trabalhos encontram-se nominados nos quadros a seguir:

11.1 – Comissão Permanente de Licitação

- Decreto nº 3.362, de 10/12/2015

Quadro 6

Membros	Achado	Processo	Conduta	Evidência
- Nilma Silva Antunes – (presidente);	- Ausência de previsão no edital de licitação do preço máximo aceitável pela Administração;	Conc. 012/2016	- Responsável pelo edital de licitação;	Documentação disponibilizada
-Adriene Rodrigues Xavier; - Diosmar Soares da Silva	- Ausência da declaração do ordenador de despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; - Vedação de participação de empresas em consórcio; - Exigência de quitação junto à entidade de classe; - Exigência de que o responsável técnico faça parte do quadro permanente da empresa.		- Descumprimento de normas e condições para licitar	

11.2 – Prefeito Municipal – José Vicente Medeiros

Quadro -7

Achado	Processo	Conduta	Evidência
- Ausência de previsão no edital de licitação do preço máximo aceitável pela Administração; - Ausência da declaração do ordenador de despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e	Conc. 012/2016	- Responsável pela homologação e adjudicação	Documentação disponibilizada

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

com a lei de diretrizes orçamentárias; - Vedação de participação de empresas em consórcio; - Exigência de quitação junto à entidade de classe; - Exigência de que o responsável técnico faça parte do quadro permanente da empresa.			
--	--	--	--

11.3 – Secretário Municipal de Saúde – Maquieden Durães Viriato

Quadro 8

Achado	Processo	Conduta	Evidência
- Ausência de previsão no edital de licitação do preço máximo aceitável pela Administração; - Ausência da declaração do ordenador de despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; - Vedação de participação de empresas em consórcio; - Exigência de quitação junto à entidade de classe; - Exigência de que o responsável técnico faça parte do quadro permanente da empresa.	Conc. 012/2016	- Assinar o termo de contratos;	Documentação disponibilizada

11.4 – Procurador(es) Municipal(is)

Quadro 9

Procurador	Achado	Processo	Conduta	Evidência
Roberto Ribeiro Lopez	- Ausência de previsão no edital de licitação do preço máximo aceitável pela Administração; - Ausência da declaração do ordenador de despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;	Conc. 012/2016	- Assinar o edital de licitação; - Emitir parecer favorável pelo prosseguimento do certame	Documentação disponibilizada
Rodrigo Marcelo Batista Pereira	- Vedação de participação de empresas em consórcio; - Exigência de quitação junto à entidade de classe; - Exigência de que o responsável técnico faça parte do quadro permanente da empresa.		- Emitir parecer favorável à homologação do certame	

11.5 – Controlador Interno – Raimundo Rodrigues Avelar

Quadro 10

Achado	Processo	Conduta	Evidência
- Ausência de previsão no edital de licitação do preço máximo aceitável pela Administração; - Ausência da declaração do ordenador de despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; - Vedação de participação de empresas em consórcio; - Exigência de quitação junto à entidade de classe; - Exigência de que o responsável técnico faça parte do quadro	Conc. 012/2016	- Deficiência nos atos e dos procedimentos realizados	Documentação disponibilizada

permanente da empresa.			
------------------------	--	--	--

11.6 – Engenharia

Quadro 11

Nome	Achado	Procedimento	Conduta	Evidência
Camila Gomes Freitas (Engenheira da Secretaria Municipal de Infraestrutura e Planejamento Urbano)	Contratação de obra com preço unitário dos itens 04.02 e 04.03 considerado inexequível	CP 012/16	Deficiência do orçamento básico	Documentação disponibilizada
Camila Gomes Freitas (Engenheira da Secretaria Municipal de Infraestrutura e Planejamento Urbano) e Érika Cristine Cardoso Souza (Secretária Municipal de Infraestrutura e Planejamento Urbano)	Inexistência da ART de orçamento	CP 012/16	Falta de recolhimento de ART	Documentação disponibilizada
Camila Gomes Freitas (Engenheira da Secretaria Municipal de Infraestrutura e Planejamento Urbano) e Érika Cristine Cardoso Souza (Secretária Municipal de Infraestrutura e Planejamento Urbano)	Inexistência de demonstração das composições de custo e encargos sociais	CP 012/16	Falta de apresentação da demonstração das composições de custo unitários e encargos sociais, integrantes do projeto básico	Documentação disponibilizada
José Vicente Medeiros (prefeito municipal)	Falta de inserção de dados no Geo-obras	CP 012/16	Falta da designação dos servidores responsáveis pela remessa das informações	Consulta ao Geo-obras

12 - CONCLUSÃO

Por todo o exposto, foram verificadas as seguintes irregularidades abaixo elencadas:

12.1- ASPECTOS FORMAIS

12.1.1- Ausência de previsão no edital de licitação do preço máximo aceitável pela Administração – contrariando o art. 40, inc. X, da Lei nº 8.666/93 e jurisprudência do TCU.

12.1.2-Ausência da declaração do ordenador de despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias – contrariando o art. 16, incisos I e II da Lei de Responsabilidade Fiscal.

12.1.3-Inclusão de cláusulas restritivas no edital de licitação – (art. 30, inc. I, art. 33 da Lei Federal nº 8.666/93):

- a) Vedação da participação de empresa em consórcio;
- b) Exigência de quitação junto à entidade de classe;
- c) Exigência de que o responsável técnico faça parte do quadro permanente da empresa.

12.1.4-Deficiência do Sistema de Controle Interno e da Procuradoria Municipal - Deficiência de acompanhamento dos processos administrativos pelo Sistema de Controle Interno e pela Procuradoria Municipal.

12.2- ASPECTOS DE ENGENHARIA

12.2.1- Contratação de obra com preços unitários considerados inexequíveis.

As análises efetuadas indicam inexequibilidade de preços para os itens 04.02 e 04.03 da planilha orçamentaria e da empresa vencedora, ressaltando-se que essa empresa ainda veio a conceder um desconto de 18,5% em relação aos preços orçados pela Prefeitura.

Entretanto, constatou-se que as obras não foram executadas, em virtude da rescisão contratual efetuada.

A equipe de inspeção entende pela necessidade da elaboração de outro procedimento licitatório, com a devida revisão dos preços orçados, caso a Administração decida pela realização das obras, bem como pela aplicação à contratada das sanções previstas no contrato e na Lei Federal 8.666/93, em virtude da inexecução contratual.

12.2.2 - Inexistência de documentos referentes aos processos de obras e serviços de engenharia;



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

- **Anotação de Responsabilidade Técnica de Orçamento**

Contrariando a Lei Federal 6.496/77, Resoluções Confea nº 218/73 e nº 1.025/09, Instrução Normativa 09/2003 e a Súmula TCU nº 260/10.

- **Demonstração das composições de preços unitários e encargos sociais da contratante**

Contrariando o art. 7º, § 2º, II, da Lei 8.666/93 e Súmula TCU nº 258/10.

12.2.3 – Falta de inserção de dados no Geo-obras

A Prefeitura, até a data da inspeção, não havia alimentado os dados referentes às licitações de obras e serviços de engenharia, contrariando o disposto na IN 06/2013 do TCEMG, que define a necessidade do cadastramento do edital, decorridos 05 dias úteis após a publicação do aviso de licitação.

A equipe de inspeção entende que, apesar da indicação dos responsáveis pela irregularidades estarem relacionados no item 11 acima, não caberia a citação ou intimação dos mesmos, visto que a obra não foi executada.

A Administração Municipal promoveu a rescisão contratual, pelo fato da contratada, tendo recebido a ordem de início, não ter iniciado os serviços, cabendo no caso a aplicação das sanções previstas no contrato e na Lei Federal 8.666/93.

Assinam o presente laudo os signatários que compareceram ao local e colheram as evidências físicas que fundamentaram esta peça pericial, bem como o quinto signatário, por estar de acordo com o firmado pelos primeiros.

Submete-se à apreciação superior.

Belo Horizonte, 14 de junho de 2017.

Valéria Conceição Chiaretti Ferro
Analista de Controle Externo
TC 2518-3

Wilton Renato de Sá
Analista de Controle Externo
TC 2252-4



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

Alberto Magalhães Fonseca
Analista de Controle Externo
TC 2511-6

Aroldo Sampaio Alves
Analista de Controle Externo
TC 5003-0

Luiz Henrique Starling Lopes
Coordenador da CFOSE
TC 1792-0

Processo nº: 980.397
Natureza: Denúncia
Denunciante: **Bethonico Engenharia e Incorporações**
Denunciado: Prefeitura Municipal de Moontes Claros
Ano referência: 2016

Tratam os autos de Denúncia, com pedido de impugnação de edital, apresentada por Paulo Costa Bethonico, representante da empresa Bethonico Engenharia e Incorporações Ltda. Relatando a ocorrência de supostas irregularidades no edital da Concorrência Pública nº 0012/2016.

Manifesto de acordo com a análise técnica de fls. 181 a 205.
Encaminho os presentes autos ao Exmo. Sr. Relator.

CFOSE/DEPME, 19/06/2017.

Luiz Henrique Starling Lopes
Coordenador da CFOSE – TC 1792-0