



**Processo n.º:** 997.731  
**Natureza:** Denúncia  
**Entidade:** Departamento de Edificações e Estradas de Rodagem de Minas Gerais - DEER/MG  
**Denunciante:** Construtora HWA Ltda.  
**Procuradores:** Flávio de Mendonça Campos – OAB/MG 63.728, Cristina Pessoa Pereira Borja – OAB/MG 73.012 e Ana Carolina de Castro Sales Duarte – OAB/MG 88.025  
**Denunciados:** Djaniro Silva (Diretor Geral), Célio Dantas de Brito (Diretor Geral à época), Dirceu Antônio de Carvalho Gomes (Diretor de Operações), Cláudia Baccarini Pacífico Homem (Assessora Chefe da Assessoria de Custos), Oswaldo Pereira Junqueira Maciel (Assessor de Custos) e Zacarias Monteiro dos Santos (Presidente da Comissão Permanente de Licitação)

À Secretaria da Primeira Câmara,

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”.

Após oitiva prévia dos denunciados, indeferi o pedido liminar por não vislumbrar elementos de convicção suficientes para justificar a suspensão cautelar dos certames, fls. 43/45.

Em análise inicial, a unidade técnica, fls. 67/78, sugeriu a suspensão das concorrências “para adequação dos Projetos Básicos e respectivos orçamentos às exigências da Lei n.º 8.666/93, no que tange ao detalhamento dos serviços, bem como à substituição imediata dos serviços orçados como unidades do tipo “vb” “verba” por serviços com unidades precisas e permitidas por lei”.

Por sua vez, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em parecer de fls. 80/82, opinou pelo sobrestamento do processo, nos termos do art. 171, *caput*, do Regimento Interno, até o trânsito em julgado das ações judiciais em curso perante o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, para definição dos exatos contornos de atuação desta Corte de Contas, a depender dos efeitos da decisão judicial.

Em consulta realizada no sítio eletrônico da entidade denunciada, verifiquei que, dentre os editais analisados nestes autos, os procedimentos licitatórios n.ºs 013/2016 e 020/2016 foram revogados e o n.º 024/16 foi anulado, conforme documentação ora juntada. Assim, não há que se falar em suspensão de licitação revogada ou anulada.

Constatai também que os certames n.ºs 005/2016, 011/2016, 012/2016, 015/2016, 016/16, 017/16 e 023/16 foram homologados, sendo que os contratos relativos aos certames n.ºs 005/16 e 011/16 foram assinados em 12/4/11 e 06/4/11, respectivamente, não sendo possível suspendê-los, em face do disposto no art. 267, do Regimento Interno desta Corte de Contas.

Em relação às demais licitações questionadas, apesar de já terem sido homologadas, em outras palavras, em que pese as fases competitivas terem se encerrado, o que já poderia constituir obstáculo à suspensão da licitação, tendo em vista a inexistência de informações acerca da formalização contratual, cumpre destacar que mantenho a intelecção defendida quando do exame liminar, de não haver justificativa hábil para a concessão de medida cautelar, conforme fundamentação abaixo exposta.

A unidade técnica, no que se refere ao regime de contratação, defendeu que a baixa precisão do orçamento e do projeto básico dificultam a execução dos serviços e o seu controle, além do fato de que a qualidade e a quantidade dos serviços que constituem o item “conservação rotineira” não foram definidos e especificados de forma exaustiva, podendo haver diferença no preço final em 30% para mais ou menos, quando deveria apresentar imprecisão máxima de 10%, concluindo pela infringência ao disposto nos arts. 6º e 7º da Lei n.º 8.666/93.

Consoante parecer da Advocacia Geral do Estado de Minas Gerais - AGE juntado em todas as fases internas dos procedimentos, as licitações anteriores utilizavam o critério para pagamento dos serviços de conservação rotineira por preços unitários, limitando-se a fiscalização à execução do serviço, sem considerar o resultado e qualidade da atividade realizada.

No atual modelo, será verificado o estado do trecho rodoviário quanto aos trabalhos executados englobados no conceito de Conservação Rotineira, e, averiguado produto diverso do pactuado, a medição será reprovada, deixando a contratada de receber os respectivos valores dentro daquele mês. Veja-se excerto do referido parecer:

“Porém, na minuta ora apresentada para análise, e conforme pode ser verificado no instrumento convocatório, bem como no Termo de

Referência que se apresenta como anexo, restam agora previstos dois “*componentes de atividades*” assim definidos:

- *Componente 01 – Conservação Rotineira por Km de rodovia conservado;*

- *Componente 02 – Conservação por demanda a preços unitários.*

Dessa forma, os serviços de **Conservação por demanda a preços unitários** continuariam, em razão da imprevisibilidade quanto aos quantitativos, a ser realizados por solicitação individualizada e com pagamento mediante fiscalização de sua execução e quantitativos efetivamente empregados, tal como usualmente realizado pelo DER/MG.

Já os serviços contidos no “*componente*” **Conservação Rotineira** serão medidos e pagos por Km de rodovia conservado”.

Consta do referido documento, que o item “Conservação Rotineira” é composto por 11 serviços, que não são prestados isoladamente, mas sim de um único serviço constituído por onze atividades valoradas individualmente, sendo o pagamento realizado na unidade de medida definida como quilômetro (km).

Esclareceu a Advocacia também que tal metodologia está sendo utilizada pelo Governo Estadual no Programa PROMG – Programa de Recuperação e Manutenção Rodoviária de Minas Gerais, bem como pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT no projeto CREMA – Programa de Conservação, Restauração e Manutenção de Rodovias.

A AGE destacou ainda que, no Anexo XIX, as atividades e quantitativos para prestação do serviço foram detalhadas, devendo sua execução “seguir as especificações gerais e normas técnicas, instruções de serviços em vigor, nos órgãos oficiais da União e do Estado de Minas Gerais, sobre do DEER/MG , do DNIT e do IPT” (fls. 193 – CD 012-16).

Pela análise dos autos, verifiquei que o critério utilizado pelo DEER/MG para pagamento dos trechos construídos baseado no resultado, visa garantir, além da maior e melhor qualidade do serviço prestado, a segurança dos usuários das rodovias.

A justificativa apresentada pelos denunciados sobre a realização de levantamentos históricos para os serviços licitados não pode ser desconsiderada, pois, consoante ressaltado no despacho de fls. 43/45, pela própria natureza das atividades a serem prestadas, é razoável a indicação de quantitativos aproximados, porquanto tecnicamente impossível a sua indicação exata.

Averigui ainda que existe um manual específico com normas técnicas a serem seguidas pelo DEER/MG para cada atividade, entre elas fiscalização de transportes e de obras, de conservação rodoviária (<http://www.der.mg.gov.br/institucional/legislacao/normas-tecnicas-dermg>).

A unidade técnica aduz que a própria Administração considerou o Projeto Básico insuficiente, reproduzindo em sua análise pareceres jurídicos da fase interna do certame relativo ao Edital n.º 05/2016. Contudo, ao contrário do alegado pelo órgão técnico, verifiquei que os documentos citados são relativos ao início do procedimento licitatório, sendo que às fls. 830, em novo parecer jurídico, consta registro referente às modificações realizadas no instrumento convocatório e no Projeto Básico, *verbis*:

“Em atenção à determinação do Exmo. Sr. Secretário de Estado de Transportes e Obras Públicas, firmado na determinação do Exmo. Sr. Advogado Geral do Estado, foi promovida a apresentação da presente minuta de edital, ao que tudo indica, **adequada às sugestões desta Procuradoria, já que veio acompanhada de novo Projeto Básico**, como se vê das fls. 800/814. (...) Entretanto,

ressalvo que o documento juntado às fls. 800/814 deverá conter os elementos razoáveis e necessários ao certame (...)” (g.n.).

Em relação ao argumento da unidade técnica sobre possível dano ao erário pela deficiência do projeto básico, especificamente sobre a insuficiência de quantitativos, sob alegação de que os valores podem sofrer alteração de até 30% para mais ou para menos, não vislumbrei comprovação de sua ocorrência. Ademais, pela própria natureza dos serviços de manutenção rotineira, parece razoável a indicação de quantitativos estimados e os levantamentos realizados pela entidade denunciada foram baseados em contratos anteriores para o mesmo tipo de atividade, não sendo uma simples estimativa de preços e quantidades. Não bastasse, analisando os certames concluídos, excluindo-se os revogados e o anulado, comparando o total das propostas vencedoras (R\$89.388.115,81) com os preços de referência (R\$108.491.044,65), observei uma economia de R\$19.102.928,84.

Sobre a utilização indevida da rubrica “vb” “verba” nos orçamentos utilizados, conforme consta do quadro elaborado pela unidade técnica às fls. 75 /76, os item avaliados por essa unidade de medida são: “administração local”, “instalação” e “mobilização e desmobilização”.

O custo da “administração local” é constituído basicamente por pessoal, aluguéis, materiais e contas de consumo a serem executadas dentro do prazo previsto para a obra, sendo necessário estimar a estrutura de apoio necessário para que o empreendimento tenha adequado desenvolvimento para ser efetivado dentro do tempo determinado. O cálculo de “instalação” leva em consideração as construções de natureza provisória indispensáveis ao funcionamento do canteiro de obra, de maneira a dotá-lo de funcionalidade, organização, segurança e higiene, durante o período em que se desenvolverá o serviço. O conceito de

“mobilização”, compreende o conjunto de providências necessárias a serem adotadas visando o início da obra, incluindo a localização, preparo, disponibilização de todos os equipamentos, mão-de-obra, materiais e instalações necessárias à execução dos serviços. Por fim, a “desmobilização” envolve a desmontagem e retirada de todas as estruturas, construções e equipamentos do canteiro de obras, abrangendo limpeza geral, pessoal e reconstituição da área à sua situação original.

Não desconheço a jurisprudência do Tribunal de Contas da União - TCU citada pela coordenadoria técnica no sentido de que nos orçamentos de licitação não seja indicada a expressão “verba” ou “unidades genéricas”. Contudo, também segundo entendimento do TCU, conforme Acórdão n.º 80/2010 – Plenário, rel. Ministro Substituto Marcos Bemquerer Costa, 27/01/10, o orçamento por verba será admitido quando não houver possibilidade de se definir unidades, aferir quantitativos de consumos de materiais e de utilização de mão-de-obra e equipamentos, ou ainda quando o serviço for praticamente imensurável. No caso em análise, as atividades orçadas pela unidade de medida “vb” não são quantificáveis de imediato, especialmente considerando que os serviços serão executados em rodovias, com condições específicas em cada trecho, não sendo plausível se exigir uma quantificação minimamente detalhada e exata.

Quanto ao argumento da unidade técnica de os valores constantes dos itens “instalação de canteiro” serem idênticos em alguns certames, não o considero suficiente para justificar, por si só, a suspensão liminar dos certames. Contudo, tal questionamento deverá ser objeto de ampla defesa e contraditório e, verificada a ocorrência de irregularidade, poderá ser aplicada sanção aos responsáveis.

No que tange ao pedido do *Parquet* para sobrestamento do presente processo, em que pese os fundamentos do Mandado de Segurança

n.º 5172261-15.2016.8.13.0024 impetrado pela denunciante serem idênticos ao da inicial desta denúncia, à luz da independência das instâncias, não há necessidade de sobrestamento dos autos, na medida em que é possível a tramitação concomitante dos processos.

Ademais, consoante já salientado no despacho de fls. 43/45, não houve concessão de liminar no Mandado de Segurança e antecipação de tutela recursal no âmbito do Agravo de Instrumento n.º 0039283-03.2017.8.13.0000, e não cabe dilação probatória em Mandado de Segurança.

Por fim, com nossas respeitadas homenagens, com fundamento no princípio da colaboração entre os órgãos que compõem a Administração Pública, bem como tendo em conta o princípio da eficácia, oficie-se ao Juiz de Direito Adriano de Mesquita Carneiro, da 5ª Vara da Fazenda Pública e Autarquias da Comarca de Belo Horizonte, onde tramita o Mandado de Segurança n.º 5172261-15.2016.8.13.0024, e ao relator do Agravo de Instrumento n.º 0039283-03.2017.8.13.0000, Desembargador Corrêa Junior, da 6ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, para tomarem ciência do inteiro teor deste despacho.

Intime-se o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, nos termos regimentais.

Tribunal de Contas, em 17/7/17.

**HAMILTON COELHO**  
**Relator**