



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



PROCESSO N.º 997.731
NATUREZA: DENÚNCIA
ÓRGÃO: DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM DO
ESTADO DE MINAS GERAIS
DENUNCIANTE: CONSTRUTORA HWA LTDA

1 – 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”

Recebida a documentação de fls. 1/22, o Conselheiro Presidente, determinou (fl. 25) a sua autuação como Denúncia e a sua distribuição, com a urgência que o caso requer, observando o disposto no art. 305 do Regimento Interno deste Tribunal.

À fl. 26 foram os autos distribuídos a relatoria do Conselheiro Substituto Hamilton Coelho.

Em 14/12/2016, a Coordenadoria de Protocolo e Triagem autuou 7 anexos:

- Anexo 1: fls. 01 à 213

- Anexo 2: fls. 01 à 230

- Anexo 3: fls. 01 à 234
- Anexo 4: fls. 01 à 217
- Anexo 5: fls. 01 à 211
- Anexo 6: fls. 01 à 216
- Anexo 7: fls. 01 à 234

Em seguida, o Conselheiro relator intimou o Diretor Geral Célio Dantas de Brito, o Diretor de Operações Dirceu Antônio de Carvalho Gomes e o Presidente da Comissão Permanente de Licitações Zacarias Monteiro dos Santos para que apresentassem oitiva prévia em até 02 dias, conforme fl. 28.

Em cumprimento ao despacho, os responsáveis encaminharam os CDs contendo os Editais das licitações denunciadas junto com manifestação prévia, conforme documentação protocolizada sob o nº 1483210/2016.

Retornando os autos ao gabinete do Conselheiro Substituto Hamilton Coelho, foi indeferido o pedido liminar por concluir inexistirem elementos de convicção que justificassem a suspensão cautelar dos certames, remetendo o processo a Unidade técnica para exame.

Em 21/02/2017, a Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação elaborou relatório de fl. 66, encaminhando os autos a esta Coordenadoria por considerar que o objeto da denúncia versa sobre obras e serviços que requerem conhecimento especializado em engenharia.

Por conseguinte, esta Unidade Técnica elaborou relatório de fls. 67 à 79, concluindo que em virtude das irregularidades constatadas na adoção do regime de contratação por preço global para serviços de conservação rodoviária rotineira, nos projetos básicos deficientes e na ausência de orçamento detalhado relativo aos serviços do “Componente 01” que ocasionaria o risco de dano ao erário no valor que pode chegar até R\$109.203.370,70, poderiam ser suspensos os certames analisados.

O Ministério Público de Contas elaborou manifestação preliminar de fls. 80 à 82, opinando para o sobrestamentos dos presentes autos, nos termos do art. 171 do Regimento Interno do TCEMG, até o trânsito em julgado das ações judiciais do Mandado de Segurança 8 n.º 5172261-15.2016.8.13.0024 e o Agravo de Instrumento

1.0000.17.003928-3/001 impetrado pela denunciante e idênticos ao da inicial desta denúncia.

Posteriormente, o Conselheiro Relator elaborou relatório de fls. 83 à 86, julgando improcedente as irregularidades apontadas no relatório técnico realizado por esta Coordenadoria e ainda que não há necessidade de sobrestamentos dos autos, na medida que é possível a tramitação concomitante dos processos.

Em sequência, foram citados o Diretor Geral Djaniró Silva, o então Diretor Geral Célio Dantas de Brito, o Diretor de Operações Dirceu Antônio de Carvalho Gomes, a Assessora Chefe da Assessoria de Custos Cláudia Baccarini Pacífico Homem, o Assessor de Custos Oswaldo Pereira Junqueira Maciel e o Presidente da Comissão Permanente de Licitação Zacarias Monteiro dos Santos, para, no prazo improrrogável de 15 (quinze) dias, nos termos do art. 307 do Regimento Interno, apresentassem defesa e documentos que julgassem pertinentes, sob pena de revelia, conforme fl. 89.

Em obediência a determinação do Conselheiro relator, foram encaminhadas a este Egrégio as defesas dos seguintes citados:

- Célio Dantas de Brito – fls. 107 à 126
- Djaniró da Silva, Dirceu Antônio de Carvalho Gomes, Zacarias Monteiro dos Santos e Oswaldo Pereira Junqueira Maciel – fls. 127 à 148
- Cláudia Baccarini Pacífico Homem – fls. 149 à 156

Em 22/08/2017, os autos foram encaminhados a esta Coordenadoria para análise em cumprimento ao despacho a fl. 89.

É o relatório.

2 – MANIFESTAÇÃO

Em cumprimento ao despacho, esta Coordenadoria proverá análise das defesas apresentadas, dentro de sua competência.

2.1 – Da adoção de regime de contratação por preço global (valor fixo por km/mês) para serviços de conservação rodoviária rotineira que os Editais em questão agrupam na chamada “Componente 1” dos serviços licitados.

Alegação da denunciante

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"

Manifestação apresentada por esta Coordenadoria no relatório de fls. 67 à 79

“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.”

Alegação dos denunciados

Alegam os denunciados que:

“ No que concerne ao regime de contratação, cabe reiterar que não se afigura tecnicamente possível a quantificação dos serviços de conservação rotineira, compostos de diversas atividades (11 serviços), com total precisão, o que justifica o pagamento por preço global.

Nesse particular, conforme Parecer da Advocacia Geral do Estado, tal metodologia está sendo utilizada pelo Governo de Minas Gerais no Programa PROMG e também pelo DNIT no Projeto CREMA-Programa de Conservação, Restauração e Manutenção de Rodovias, sendo certo que, nesse caso, a medição somente será aprovada na hipótese de os serviços executados a título de conservação rotineira (componente 1) seguirem as especificações gerais, normas técnicas e instruções de serviços em vigor dos órgãos oficiais.

Na espécie não há, pois, qualquer irregularidade na adoção do regime de contratação por preço global, conforme, aliás, entendeu o Ilustre Conselheiro Relator na decisão datada de 17/07/17. ”

Análise

Sabe-se que a empreitada por preço global é definida pelo art. 6º, inciso VIII da Lei Federal 8.666/93 como sendo a contratação da execução da obra ou do serviço por preço certo e total. Já a empreitada por preço unitário é definida pela mesma lei, consistindo na contratação da execução da obra ou do serviço por preço certo de unidades determinadas.

Desta forma, a primeira deve ser adotada quando todos os itens da obra são previstos em exatidão, ou seja, o edital de licitação deve apresentar todos os elementos necessários para o perfeito conhecimento do objeto por parte dos licitantes

para a elaboração da proposta. Ao contrário disso, a empreitada por preço unitário é utilizada quando não é possível estimar com precisão quais as características do serviço a ser executado.

Ao analisar os autos, o Termo de Referência esclarece que “nas atividades constantes do Componente 01, apresenta uma estimativa dos quantitativos a serem utilizados para a manutenção da malha rodoviária conservada, devendo a contratada, independentemente das premissas adotadas para a composição dos preços e quantitativos, empregar todos os meios e esforços para que sejam mantidos os parâmetros definidos no quadro de “Padrões de Desempenho Exigíveis”. ”

Em face da relevância dos serviços da presente licitação, é inviável a contratação por preço global com os quantitativos realizados baseados em estimativas. Tal imprecisão pode levar a uma contratação conflituosa, uma vez que o contratado pode ser prejudicado por executar um serviço com quantitativos maiores que o estimado, assim seria necessário o reajuste do contrato para que não houvesse prejuízo das partes. Do mesmo modo, caso os quantitativos executados sejam menores que os estimados, não há garantia para o contratante que o valor será ressarcido.

Portanto, como o Órgão já demonstrou a dificuldade em quantificar os serviços com exatidão, seria necessário a adaptação dos Editais realizados pelo DEER/MG para serviços de Conservação Rotineira no que se refere a adoção de um regime de contratação mais eficiente de forma a garantir a seleção da proposta mais vantajosa para a contratante. Tais adaptações abrangeriam não só o Edital, mas também o Termo de Referência ou Projeto Básico apresentado e a planilha orçamentária.

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

Alegação da denunciante

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.”

Manifestação apresentada por esta Coordenadoria no relatório de fls. 67 à 79

“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. ”

Alegação dos denunciados

Alega os denunciados que:

“Também improcede à denúncia quanto a pretensa deficiência do projeto básico, na medida em que, conforme se verifica a fls. 830, foi apresentada minuta de Edital encaminhada do Projeto Básico (fls. 800/814), tendo sido atendidas, à toda evidência, as exigências previstas na Lei de Licitações. ”

Quanto aos esclarecimentos relativos a instalação do canteiro de obras, foi apresentada a metodologia utilizada para definição dos respectivos valores realizados pela Assessoria de Custos – ASC do DEER/MG.

Análise

O Projeto Básico é definido pela Lei Federal 8.666/93 em seu art. 6, inciso IX, como sendo:

“IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da

licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:

a) desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza;

b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem;

c) identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como suas especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;

d) informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;

e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;

f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados. “

Em suma, o Projeto Básico deve caracterizar o objeto a ser licitado de forma clara, permitindo as licitantes a elaboração de propostas de preço adequadas a realidade da situação.

Desta forma, pode-se constatar que os Projetos Básicos anexados nos Editais em questão se restringem apenas a apresentarem uma definição simplista dos serviços a serem executados, não abordando informações necessárias para elaboração das propostas como o número de equipamentos, mão de obra necessária, materiais a serem utilizados, processos de execução, entre outros.

Quanto a Instalação do Canteiro de Obras, a defesa encaminhou a metodologia adotada pela Assessoria de Custos do DEER indicando que os valores das instalações foram padronizados, criando o alojamento central e outro de apoio, sendo que todas as obras terão um alojamento central e a quantidade de apoios dependerá da quilometragem da malha pavimentada e não pavimentada.

Salienta-se que os serviços a serem executados constantes nos Editais analisados não necessitam de canteiros de obra complexos, servindo basicamente de apoio aos trabalhadores. Isto é, nesse caso, esses locais não são destinados para o armazenamento de materiais como brita, concreto, areia e outros, o que poderia ocasionar diferenças de preços para cada região, podendo, ao entendimento dessa Coordenadoria, serem padronizadas.

Sendo assim, esta Unidade Técnica entende que não há irregularidade quanto ao item “Instalação do Canteiro de Obras”, pois os esclarecimentos prestados pela ASC justificaram os preços adotados. No entanto, ainda permanece a irregularidade quanto a insuficiência de dados no Projeto Básico.

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

Alegação da denunciante

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

Manifestação apresentada por esta Coordenadoria no relatório de fls. 67 à 79

*“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 $\pm 30\%$.

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”

Alegação dos denunciados

O denunciado alega que não é possível a quantificação dos serviços de forma precisa e que a medição somente será aprovada se os serviços executados de conservação rotineira seguirem as especificações gerais, normas técnicas e instruções de serviços em vigor dos órgãos oficiais.

Análise

Conforme salientado nos itens anteriores, o Projeto Básico é insuficiente para a elaboração dos orçamentos pelas licitantes, uma vez que os quantitativos são estimados, gerando uma imprecisão de até $\pm 30\%$.

Dessa forma, como a documentação encaminhada pelos denunciados não apresentou novidade técnica, ratifica-se o exposto por esta Coordenadoria em relatório de fls. 67 à 78:

“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

Ante o exposto, entende esta Coordenadoria pela permanência das seguintes irregularidades:

- Adoção do regime de contratação por preço global para os serviços de conservação rotineira;
- Projetos Básicos deficientes;
- Ausência de orçamento detalhado relativos aos serviços do “Componente 01”.

CFOSE, 18/09/2017

Bárbara Izabelle Braga e Silva
Estagiária - 220125

Isabella Murça Cardoso
Estagiária - 220141

Luiz Henrique Starling Lopes
Coordenador da CFOSEP - TC 1792-0



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



PROCESSO N.º 997.731
NATUREZA: DENÚNCIA
ÓRGÃO: DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DENUNCIANTE: CONSTRUTORA HWA LTDA

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. 158 a 164.

Encaminho os autos ao Ministério Público de Contas.

Belo Horizonte, 26 de setembro de 2017.

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