



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

Processo nº: 997.731
Natureza: Denúncia
Relator: Conselheiro-Substituto Hamilton Coelho
Denunciante: Construtora HWA Ltda.
Denunciado: Departamento de Estradas de Rodagem e Edificações do Estado de Minas Gerais – DEER/MG
Editais: Concorrências nº 005/2016, 011/2016, 012/2016, 013/2016, 015/2016, 016/2016, 017/2016, 020/2016, 023/2016 e 024/2016

P A R E C E R

Excelentíssimo Senhor Conselheiro-Relator,

I. RELATÓRIO FÁTICO

Retornam os presentes autos que versam sobre **Denúncia** oferecida pela *Consturotra HWA Ltda.* (fls. 01/17), em face dos **Editais de Concorrências nº 005/2016, 011/2016, 012/2016, 013/2016, 015/2016, 016/2016, 017/2016, 020/2016, 023/2016 e 024/2016**, deflagrados pelo Departamento de Estradas de Rodagem e Edificações do Estado de Minas Gerais – DEER/MG, cujos objetos são contratações de empresas especializadas 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 nas circunscrições regionais de Formiga, Ituiutaba, Juiz de Fora, Januária, Salinas, Paracatu, Passos, Coronel Fabriciano, Monte Carmelo e Araxá.

Este representante do Ministério Público Especial, às fls. 80/82v, opinou pelo sobrestamento do feito até o transitio em julgado das ações judiciais nº 5172261-15.2016.8.13.0024 (Mandado de Segurança) e 1.0000.17.003928-3/001 (Agravo de Instrumento), expedindo-se ofício aos juízes competentes para que encaminhem cópia da decisão definitiva exarada nas referidas demandas judiciais.

Ato contínuo, às fls. 83/88, o Conselheiro-Relator verificou que os procedimentos licitatórios nº 013/2016 e 020/2016 foram revogados e o nº 024/2016 foi anulado, tendo os certames nº 005/2016, 011/2016, 015/2016, 017/2016 e 023/2016 sido homologados, indeferindo ao final o pleito ministerial.

Na sequência, o Conselheiro-Relator determinou (fl. 89) a citação dos gestores responsáveis, que apresentaram defesas de fls. 107/156.

Ato contínuo, em virtude da novel documentação, os autos foram remetidos à Coordenadoria de Fiscalização de Obras, Serviços de Engenharia e Perícia,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

que elaborou o estudo de fls. 158/165, tendo concluindo pela permanência das seguintes irregularidades:

- a) adoção de regime de contratação por preço global para os serviços de conservação rotineira;
- b) Projetos Básicos deficientes;
- c) Ausência de orçamento detalhado relativo aos serviços do “Componente 01”.

Assim é o relatório fático no essencial, passando-se à fundamentação.

II. FUNDAMENTAÇÃO

Busca-se o exame de legalidade dos **Editais de Concorrências nº 005/2016, 011/2016, 012/2016, 013/2016, 015/2016, 016/2016, 017/2016, 020/2016, 023/2016 e 024/2016**, deflagrados pelo Departamento de Estradas de Rodagem e Edificações do Estado de Minas Gerais – DEER/MG, ora submetidos ao crivo do Ministério Público de Contas por força de Denúncia formulada perante essa Egrégia Corte.

Sobre a função de controle externo e as competências conferidas ao Tribunal de Contas, a Magna Carta de 1988, assim como a Constituição do Estado de Minas Gerais, preconizam pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, abrangendo, ainda, a apreciação da legalidade dos procedimentos licitatórios, de modo especial dos editais, das atas de julgamento e dos contratos celebrados.

No presente caso, os gestores responsáveis – Srs. Célio Dantas de Brito, Djaniro da Silva, Dirceu Antônio de Carvalho Gomes, Zacarias Monteiro dos Santos, Oswaldo Pereira Junqueira e Cláudia Baccarini Pacifico Homem apresentaram defesas, assegurando-se desta forma, os corolários constitucionais da ampla defesa e do contraditório e, por conseguinte, o respeito ao devido processo legal formal e material.

A presente denúncia tem como objeto os Editais de Concorrência Pública abaixo elencados, sendo que, os procedimentos licitatórios - Concorrência nº 013/2016 e 202/2016 foram revogados, bem como a Concorrência nº 024/2016 foi anulada.

Edital nº 005/2016	Fls. 01/213 do Anexo 1 e fls. 01/64 do Anexo 2	Circunscrição da 20ª CRG do DEER/MG - Formiga	Valor estimado de R\$ 16.952.890,16
Edital nº 011/2016	Fls. 65/166 do Anexo 2 e fls. 01/67 do Anexo 3	Circunscrição da 31ª CRG do DEER/MG - Ituiutaba	Valor estimado de R\$ 12.674.991,37
Edital nº 012/2016	Fls. 68/210 do Anexo 3	Circunscrição da 30ª CRG do DEER/MG -	Valor estimado de R\$ 16.810.418,33



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

		Juiz de Fora	
Edital nº 013/2016	Fls. 211/234 do Anexo 3 e fls. 01/95 do Anexo 4	Circunscrição da 37ª CRG do DEER/MG - Januária	Valor estimado de R\$ 9.828.638,76
Edital nº 015/2016	Fls. 96/217 do Anexo 4 e fls. 01/09 do Anexo 5	Circunscrição da 34ª CRG do DEER/MG - Salinas	Valor estimado de R\$ 13.334.392,78
Edital nº 016/2016	Fls. 10/141 do Anexo 5	Circunscrição da 26ª CRG do DEER/MG - Paracatu	Valor estimado de R\$ 12.287.225,82
Edital nº 017/2016	Fls. 142/211 do Anexo 5 e fls. 01/66 do Anexo 6	Circunscrição da 24ª CRG do DEER/MG - Passos	Valor estimado de R\$ 15.265.438,63
Edital nº 020/2016	Fls. 68/204 do Anexo 6	Circunscrição da 40ª CRG do DEER/MG - Coronel Fabriciano	Valor estimado de R\$ 13.320.375,54
Edital nº 023/2016	Fls. 205/216 do Anexo 6 e fls. 01/110 do Anexo 7	Circunscrição da 18ª CRG do DEER/MG - Monte Carmelo	Valor estimado de R\$ 17.165.686,87
Edital nº 024/2016	Fls. 111/233 do Anexo 7	Circunscrição da 07ª CRG do DEER/MG - Araxá	Valor estimado de R\$ 18.754.729,68

Em consonância com princípios e normas constitucionais, verificada a necessidade de contratação de obras, serviços, compras, alienações e locações, a Administração Pública instaurará procedimento licitatório, concedendo a necessária publicidade ao instrumento de convocação, de sorte que ao certame possam comparecer, em igualdade de condições, todos os potenciais interessados.

Segundo o doutrinador Marçal Justen Filho¹

A Constituição acolheu a presunção (absoluta) de que prévia licitação produz a melhor contratação – entendida como aquela que assegura a maior vantagem possível à Administração Pública, com observância do princípio da isonomia.

Segue, aduzindo que obrigatória para os órgãos e entidades da Administração Pública, conforme dispõe o art. 3º da Lei Geral de Licitações, “a licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração e a promoção do desenvolvimento nacional (...)”².

Justen Filho³ defende ainda que:

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 12ed. São Paulo: Dialética. 2008. p. 281.

²Idem.

³Ibidem, p. 62/63



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

a licitação destina-se a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública, o que configura uma manifestação direta do princípio da República. A licitação busca selecionar o contratante e a proposta que apresentem as melhores condições para atender a reclamos do interesse coletivo, tendo em vista todas as circunstâncias previsíveis (preço, capacitação técnica, qualidade, etc...).

Examinados os objetivos das licitações públicas, compete repisar que elas caracterizam ato administrativo formal, assegurando a todos quantos participem o direito público subjetivo à fiel observância do procedimento estabelecido na legislação pertinente e dos 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.

A partir da análise das teses de defesas dos jurisdicionados, depreende-se pela conservação das seguintes irregularidades, senão vejamos:

2.1. Falta de fracionamento do serviço de conservação rodoviária rotineira

No presente caso, constatou-se que em todos os instrumentos convocatórios em testilha houve falha no fracionamento do Componente 01 – conservação rotineira por Km de rodovia conservado – subitem 2.1.1 do Anexo I – Termo de Referência.

De acordo com o art. 23, §1º, da Lei federal nº 8.666/93, a regra para a contratação de obras, serviços e compras efetuadas pela Administração é a divisão do objeto em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, visando o melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e a ampliação da competitividade, conforme a seguir:

Art. 23. [...]

§ 1º **As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis**, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.
(grifo nosso).

A Administração, ao definir o objeto da licitação, deverá verificar se é possível dividi-lo em parcelas que visam aproveitar as peculiaridades e os recursos disponíveis no mercado. O parcelamento é importante porque possibilita a participação de empresas de menor porte nas licitações, amplia a competitividade e contribui para a obtenção de menor preço para a Administração Pública, possibilitando a contratação de uma proposta que seja mais vantajosa.

Em regra, a divisão é indicada quando existe no objeto da licitação parcelas de natureza específica que possam ser executadas por empresas com



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

especialidades próprias e diversas, ou quando for viável técnica e economicamente, sem perda da economia de escala.

De acordo com a Súmula 114 desse Tribunal:

É obrigatória a realização de licitação por itens ou por lotes, com exigências de habilitação proporcionais à dimensão de cada parcela, quando o objeto da contratação for divisível e a medida propiciar melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e a ampla participação de licitantes, sem perda da economia de escala, adotando-se, em cada certame, a modalidade licitatória compatível com o valor global das contratações.
(grifo nosso).

Ademais, ainda que o não parcelamento seja a melhor opção, a exemplo dos casos de aumento de economia de escala ou objetos indivisíveis, ainda assim **é necessário que a Administração demonstre a presença de elementos que justifiquem a opção adotada**, tanto pelo parcelamento como pelo não parcelamento, sob pena de infringir diretamente os princípios norteadores da licitação, como o da eficiência, da economicidade, da isonomia e da competitividade.

No caso em apreço, não foi apresentada a justificativa técnica para o não parcelamento do subitem 2.1.1.

A título de ilustração, cumpre transcrever trecho do voto prolatado pelo Conselheiro Sebastião Helvecio, ao apreciar os autos da Denúncia nº 944.573, na Sessão da Primeira Câmara do dia 25/04/2017, *in litteris*:

Corroborando com o entendimento da Unidade Técnica e com o posicionamento do MPTC, valho-me da Súmula n. 247 do TCU, para evidenciar que a Administração Pública deve promover o parcelamento do objeto quando houver viabilidade técnica e econômica para tanto, com vistas a ampliar a competitividade e possibilitar a economia de escala, com o melhor aproveitamento dos recursos disponíveis, conforme previsão no art. 23, §1º da Lei 8666/93, *verbis*:

[...]

Extrai-se desta Súmula a necessidade da Administração adotar a licitação por itens, quando não houver perda de economia de escala e prejuízo ao conjunto ou complexo. Nessa linha, o certame ocorrerá em um único instrumento convocatório, que estabelecerá diferentes objetos, autônomos entre si, em que cada licitante poderá oferecer propostas para cada um deles ou parte deles. Embora materialmente consubstanciado em um único documento, o certame poderá originar vários contratos, a depender do número de itens existentes e dos licitantes vencedores. Pode-se dizer, então, que são várias licitações em um único procedimento.

Para o Professor Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, que no Parecer n. 2086/00, elaborado no Processo n. 194/2000 do TCDF, manifestou da seguinte forma:

[...] a regra do parcelamento deve ser coordenada com o requisito que a própria lei definiu: só se pode falar em parcelamento quando há viabilidade técnica para sua adoção. Não se imagina, quando o objeto é



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

fisicamente único, como um automóvel, que o administrador esteja vinculado a parcelar o objeto. Nesse sentido, um exame atento dos tipos de objeto licitados pela Administração Pública evidencia que embora sejam divisíveis, há interesse técnico na manutenção da unicidade, da licitação ou do item da mesma. Não é pois a simples divisibilidade, mas a viabilidade técnica que dirige o processo decisório. Observa-se que, na aplicação dessa norma, até pela disposição dos requisitos, fisicamente dispostos no seu conteúdo, a avaliação sob o aspecto técnico precede a avaliação sob o aspecto econômico. É a visão jurídica que se harmoniza com a lógica. Se um objeto, divisível, sob o aspecto econômico for mais vantajoso, mas houver inviabilidade técnica em que seja licitado em separado, de nada valerá a avaliação econômica. Imagine-se ainda esse elementar exemplo do automóvel: se por exemplo as peças isoladamente custassem mais barato, mesmo assim, seria recomendável o não parcelamento, pois sob o aspecto técnico é a visão do conjunto que iria definir a garantia do fabricante, o ajuste das partes compondo todo único, orgânico e harmônico. Por esse motivo, deve o bom administrador, primeiramente, avaliar se o objeto é divisível. Em caso afirmativo, o próximo passo será avaliar a conveniência técnica de que seja licitado inteiro ou dividido. (g.n.)

Analisando as razões apresentadas pelos responsáveis às fl. 11/112 e fl. 1.377/1.378, que ressalte-se, não conseguiram provar a conveniência técnica da indivisibilidade do objeto licitado em lotes distintos, perpetrada no Edital do Pregão Presencial n. 057/2014, Processo Licitatório n. 200/14, julgo procedente este apontamento de irregularidade, uma vez que a sua ausência carrega elevado potencial restritivo à competitividade, pelo que recomendo aos responsáveis, nos próximos editais – que possuam objeto idêntico ou assemelhado ao ora analisado –, a admissão da adjudicação por item, caso o objeto seja divisível, a fim de propiciar uma maior participação de licitantes, em atendimento ao disposto no art. 23, §1º da Lei 8666/93.

2.2. Insuficiências dos Projetos Básicos

De fato, os projetos básicos trazidos aos autos mostraram-se insuficientes e imprecisos em informações técnicas referente ao Subitem 2.1.1, pois não foram apresentados os elementos necessários ao entendimento completo dos objetos a serem licitados, estando ausentes informações indispensáveis à elaboração das propostas e à execução eficiente dos serviços.

Como bem observou a Unidade Técnica (fls. 161/163), o subitem 2.1.1 não informou o número de equipamentos, mão de obra necessária, materiais a serem utilizados, processos de execução, ou seja, não foram elencadas informações suficientes para a devida avaliação do custo dos serviços e a definição dos métodos dos serviços propostos.

Tal imprecisão caracterizou inobservância ao disposto no art. 6º, inciso IX, da Lei Federal nº 8.666/1993, *in verbis*:

Art. 6º. Para os fins desta Lei, considera-se:
[...]



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

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; [...] (grifo nosso).

Conforme já decidiu o Colendo Tribunal de Contas da União:

[...] **O projeto básico deve ser considerado peça fundamental** para a execução de uma obra. **É a partir dele que será possível quantificar os custos, assim como identificar as melhores soluções para execução do empreendimento.**

15. **Um projeto básico mal elaborado, com elementos insuficientes e sem um nível de precisão adequado, pode permitir a ocorrência de superfaturamento, entre outras irregularidades.** Trata-se, portanto, de premissa fundamental para a boa consecução de uma obra, seja ela pequena ou de grande vulto.

16. Os responsáveis, sabedores que o projeto não era preciso o suficiente e que havia quantitativos indevidos, deveriam ter interrompido o certame e revisto o detalhamento do projeto. Não foi essa a solução adotada; ao contrário, a inclusão de item, na planilha orçamentária, a ser preenchido pelo licitante **fere os termos da lei de licitações, onde está claro que o projeto básico deve conter elementos suficientes, com a precisão adequada,** para caracterizar o conjunto da obra.

17. Portanto, a criação do item “omissos” na planilha orçamentária anexa ao projeto não foi uma solução acertada. Permitir que os próprios licitantes incluíssem custos e materiais não previstos pela administração fere a Lei 8.666/1993 e **não pode ser considerada falha meramente formal.**

18. Aliás, como se observa, o referido item na planilha orçamentária da



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

empresa vencedora da licitação alcançou o valor de R\$ 901.925,73 e representou 12% do custo total do empreendimento. Nesse item estão incluídos, basicamente, diferenças de quantidade, deixando claro que **o projeto foi elaborado sem a devida cautela e entregue aos licitantes com inúmeros erros.**

19. Concordo, portanto, com a unidade instrutiva quando ela afirma tratar-se de **irregularidade grave, que não apenas fere dispositivos da Lei 8.666/1993, mas compromete o caráter competitivo do certame e a isonomia entre licitantes.**

20. Dessa forma, julgo que os responsáveis pela aprovação do projeto e pela inclusão do orçamento no projeto **devem ser penalizados com multa** prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992. [...] (TCU. Acórdão nº 2765/2014 – Plenário. Proc. nº TC 006.061/2009-7, j. em 15/10/2014. Rel. Min. José Jorge). (Grifo nosso).

Essa Egrégia Corte de Contas Mineira também já se pronunciou sobre o tema nos autos da Consulta nº 657.018, de relatoria do Conselheiro Eduardo Carone Costa, na Sessão Plenária do dia 07/8/2002, *in litteris*:

[...] Inicialmente cumpre esclarecer que a Lei nº 8.666/93, em diversos pontos, faz referência direta, ou indiretamente, ao Projeto Básico, por exemplo, no art. 6º (conceituando-o); no art. 7º (exigindo-o); no art. 12 (estabelecendo seus requisitos); e no art. 40 (discriminando-o como um dos elementos do Edital).

O art. 7º, § 2º, inciso I, estatui que: “*As obras e serviços somente poderão ser licitados quando: ...II – houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;*”.

Segundo se infere do art. 7º, bem como dos demais dispositivos supracitados, a Lei Nacional de Licitações não faz qualquer distinção entre serviços de engenharia e os demais serviços.

Importante destacar, ainda, a razão pela qual o Projeto Básico foi previsto nos dispositivos do Estatuto das Licitações supracitados. **O Projeto Básico se insere na fase interna da atividade administrativa, e esta fase é de crucial importância, pois, no dizer do Professor Carlos Pinto Coelho Motta, a fase interna bem elaborada determinará o sucesso da fase externa.**

O Projeto Básico constitui elemento importante na caracterização do objeto a ser licitado, de forma a indicar seu custo, o prazo de execução, sua viabilidade técnica e econômica, visando a possibilitar a todos o mais amplo conhecimento sobre o objeto licitado, desde a solução técnica pretendida até os tipos de materiais e serviços que serão, no futuro, exigidos pelo órgão público, bem como a garantir a regular execução da obra ou serviço licitado, evitando-se correções e aditamentos custosos.

O não-cumprimento deste requisito ou seu cumprimento de forma parcial é, sem qualquer dúvida, fator responsável pelas inúmeras irregularidades nas contratações do Poder Público. Projetos Básicos incompletos, vagos, deficientes e sem controle de qualidade induzem a erros e gastos desnecessários para a Administração, o que deve ser evitado em observância aos princípios da economicidade e eficiência.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

Assim, para a Administração, é importante que o projeto básico atenda a certos requisitos, uma vez que, quando da realização de obras e serviços, os riscos para a Administração são maiores que os existentes nas compras, pois os contratos, em geral, geram obrigações de fazer, que se prolongam no tempo. Existem maiores riscos, até mesmo de haver a multiplicação dos custos, superando as previsões iniciais.

Nesse sentido, justifica-se que a Lei Nacional de Licitações tenha estabelecido, em seu art. 12, requisitos próprios, cercados de maiores cautelas, para a contratação de obras e serviços, buscando evitar o desperdício, contratações desnecessárias, precipitadas ou inexequíveis.

Marçal Justen Filho, ao comentar acerca do cumprimento dos requisitos estabelecidos no art. 7º, observa que: “As exigências não se constituem em requisito de mera forma. Trata-se de redução do âmbito de liberdade de escolha da Administração.

O estrito cumprimento das exigências do art. 7º elimina decisões arbitrárias ou nocivas. São eliminadas as contratações: a) não antecedidas de planejamento; b) cujo objeto seja incerto, c) para as quais inexista previsão de recursos orçamentários; d) incompatíveis com as programações de médio e longo prazo. A Lei foi mais minuciosa e exigente que o Decreto-Lei nº 2.300/86, o que evidencia a relevância do tema.”

[...]

Ante o exposto, conclui-se que o Projeto Básico é exigência legal para contratação de obras e serviços, sem qualquer distinção. A inobservância desse requisito, essencial à fase interna e que reflete na fase externa da licitação, pode ensejar a nulidade de todo o certame, haja vista que a ausência desse detalhamento prévio é considerado vício insanável. A propósito, nesse sentido vem se constituindo a jurisprudência do eg. Tribunal de Contas da União sobre o tema, como demonstrado. [...] (Grifo nosso).

A matéria encontra-se sedimentada na Súmula nº 261 do Tribunal de Contas da União, que assim dispõe:

Súmula 261

Em licitações de obras e serviços de engenharia, é necessária a elaboração de projeto básico adequado e atualizado, assim considerado aquele aprovado com todos os elementos descritos no art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, constituindo prática ilegal a revisão de projeto básico ou a elaboração de projeto executivo que transfigurem o objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósitos diversos. (Grifo nosso).

Assim, deve ser reconhecida a irregularidade na imprecisão dos Projetos Básicos no que se refere ao Subitem 2.1.1 do Termo de Referência.

2.3. Ausência do orçamento detalhado relativos aos serviços do subitem Conservação Rodoviária Rotineira

De acordo com o laudo técnico, fls. 158/165, verifica-se que não foi



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

apresentado o orçamento detalhado em planilhas (composição de todos os custos unitário do subitem 2.1.1) - serviço de conservação rodoviária rotineira, contrariando a previsão contida no art. 7º, inciso II, c/c § 9º, da Lei federal nº 8.666/93, *in verbis*:

Art. 7º. As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência:

[...]

§ 2º 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;

[...]

§ 9º O disposto neste artigo aplica-se também, no que couber, aos casos de dispensa e de inexigibilidade de licitação. (Grifo nosso).

De acordo com o dispositivo acima transcrito, cabe à Administração Pública, antes da realização da contratação, a elaboração de uma planilha de estimativa de preços unitários, de forma a definir com precisão e clareza o custo real do objeto que pretende adquirir. Trata-se de um requisito de validade da contratação direta, com o objetivo de demonstrar a adequação dos preços contratados e a regular instrução do processo de inexigibilidade.

Nessa direção, o ensinamento de Jessé Torres Pereira Júnior:

O caráter geral do preceito evidencia-se em face do princípio da moralidade administrativa, porquanto a contratação direta de obra ou serviço deve cercar-se das mesmas cautelas e certeza quanto à caracterização do objeto, que o art. 7º demanda dos atos preparatórios da licitação.

[...]

Com ou sem licitação, o objeto da obra ou serviço a ser executado deve merecer da Administração a elaboração de projetos que o definam com rigor, obedecida a sequência estabelecida nos incisos do art. 7º. (PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública. 8. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009. p. 153). (Grifo nosso).

Ademais, conforme salientado pela Unidade Técnica, a planilha apresentada equivale a uma avaliação expedida com base em custos históricos, índices, correlações ou comparação com projetos similares, podendo apresentar imprecisão em torno de 30% (trinta por cento). Em virtude da relevância técnica e financeira de tal item deveria ser orçado de forma detalhada, com maior precisão e melhor especificação.

Diante das irregularidades constatadas, e tendo em vista que os argumentos trazidos aos autos não foram capazes de afastá-las, torna-se imprescindível que essa Corte de Contas não se exima das suas atribuições constitucionais. Ao contrário, que atue em todas as frentes asseguradas pelo ordenamento jurídico: pedagogicamente, preventivamente, repressivamente, a fim de desestimular a reiteração



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

de práticas ilícitas de tal natureza, aplicando-se as sanções e recomendações cabíveis à espécie.

III. CONCLUSÃO

Ex positis, **OPINA** o representante deste Ministério Público Especial, as medidas abaixo que ora se impõem, a serem determinadas por esse ilustre Conselheiro-Relator, como seguem:

- a) em relação aos responsáveis Sr. Célio Dantas de Brito - Diretor Geral do DEER/MG à época, Sr. Dirceu Antônio de Carvalho Gomes – Diretor de Operações do DEER/MG à época, Sra. Cláudia Baccarini Pacífico Homem – Assessora Chefe da ASC à época, Sr. Oswaldo Pereira Junqueira Maciel – Assessoria de Custos à época, Sr. Zacarias Monteiro dos Santos – Presidente da Comissão Permanente de Licitação, sejam **JULGADOS IRREGULARES OS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS – CONCORRÊNCIA PÚBLICA Nº 005/2016, 011/2016, 012/2016, 015/2016, 016/2016, 017/2016 e 023/2016**, pela prática de ato ilegal;
- b) por consequência, **APLICADA A SANÇÃO PECUNIÁRIA – pessoal e individualmente** – aos Sr. Célio Dantas de Brito - Diretor Geral do DEER/MG à época, Sr. Dirceu Antônio de Carvalho Gomes – Diretor de Operações do DEER/MG à época, Sra. Cláudia Baccarini Pacífico Homem – Assessora Chefe da ASC à época, Sr. Oswaldo Pereira Junqueira Maciel – Assessoria de Custos à época, Sr. Zacarias Monteiro dos Santos – Presidente da Comissão Permanente de Licitação, no valor de **R\$ 35.000,00 (trinta e cinco mil reais)**, como incurso no art. 85, inciso II, da Lei Complementar estadual nº 102/2008 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais), pela prática de infração grave às normas legais;
- c) seja, ainda, emanada **RECOMENDAÇÃO** ao atual Diretor Geral do DEER/MG- em analogia ao art. 275, inciso III, da Resolução TCE nº 12/2008 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais), para que em caso de deflagração de novos procedimentos licitatórios de objetos correlatos, não incorra nas irregularidades ora apuradas por essa Corte de Contas.

Por derradeiro, após o trânsito em julgado, devidamente intimados os jurisdicionados e decorrido o prazo legal sem pagamento espontâneo das multas cominadas, que seja passada certidão de débito e inscritos no cadastro de inadimplentes desse Tribunal, com remessa *incontinenti* ao Ministério Público de Contas para as



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

providências de praxe, nos termos do art. 364, *caput*, c/c parágrafo único do mesmo édito, ambos da Resolução TCE nº 12/2008 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais).

É o **PARECER CONCLUSIVO** ministerial.

Entranhe-se, registre-se, certifique-se e encaminhem-se à Coordenadoria de Apoio Operacional do Ministério Público de Contas, visando à tramitação de praxe.

Belo Horizonte, 27 de novembro de 2017.

Marcílio Barenco Corrêa de Mello
Procurador do Ministério Público de Contas
(Documento assinado digitalmente)