



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS
GERAIS**

Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais
1ª Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia



PROCESSO: 997.731

NATUREZA: DENÚNCIA

ENTIDADE: DEPARTAMENTO DE EDIFICAÇÕES E ESTRADAS DE RODAGEM DO ESTADO DE MINAS
GERAIS – DEER/MG

DENUNCIANTE: CONSTRUTORA HWA LTDA.

1- HISTÓRICO

Tratam os autos de denúncia, com pedido liminar, formulada pela Construtora HWA Ltda. em face dos editais das Concorrências n°s 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 nº 8.666/93.

3) Ausência de orçamento detalhado relativo aos serviços do “Componente 01”.

Recebida a documentação de fls. 1/22, em 12/12/2016, 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.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS
GERAIS**

*Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais
1ª Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia*



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 16/12/2016, 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 em 21/12/2016, os CDs contendo os Editais das licitações denunciadas junto com manifestação prévia, conforme documentação protocolizada sob o nº 1483210/2016, fls. 34/41.

Retornando os autos ao gabinete do Conselheiro Substituto Hamilton Coelho, foi indeferido o pedido liminar em 01/02/2017, por concluir inexistirem elementos de convicção que justificassem a suspensão cautelar dos certames, remetendo o processo a Unidade técnica para exame. Fls. 43/45-v.

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 em 11/05/2017, fls. 67/79, 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



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS
GERAIS**

Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais
1ª Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia



R\$109.203.370,70, poderiam ser suspensos os certames analisados.

Em 20/06/2017 o Ministério Público de Contas elaborou manifestação preliminar, fls. 80/82-v, 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.

Em 17/07/2017, o Conselheiro Relator elaborou relatório de fls. 83 à 86, julgando improcedentes as irregularidades apontadas no relatório técnico realizado por esta Coordenadoria e entendendo não haver necessidade de sobrestamento dos autos, na medida que é possível a tramitação concomitante dos processos, à luz da independência das instâncias.

Em sequência, foram citados o Diretor Geral Djaniro Silva, o então Diretor Geral Célio Dantas de Brito, o Diretor de Operações Dirceu Antônio de Carvalho Gomes, a Assessora 97Chefe 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 à determinação do Conselheiro Relator, foram encaminhadas, a este Egrégio Tribunal, as defesas dos seguintes citados:

- Célio Dantas de Brito – fls. 107 à 126
- Djaniro 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

Conforme fl.157, em 22/08/2017, os autos foram encaminhados a esta Coordenadoria para análise em cumprimento ao despacho a fl. 89.

Esta Unidade Técnica (denominada, à época, Coordenadoria de Fiscalização de Obras, Serviços de Engenharia e Perícia), se manifestou em 18/09/2017, às fls. 158/164, concluindo 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”.

Em 27/11/2017, o Ministério Público de Contas se manifestou, opinando pela irregularidade dos procedimentos licitatórios e pela aplicação de Sanção Pecuniária, fls. 166/172.

Após abertura de vista, o Sr. Davidsson Canesso de Oliveira protocolizou em 15/03/2018, a documentação de fls. 180/457.

Em 20/03/2018, o Conselheiro Relator determinou às fls. 178, o encaminhamento dos autos a esta Unidade Técnica para exame da documentação anexada.

2- MANIFESTAÇÕES ANTERIORES DESTA UNIDADE TÉCNICA

2.1) RELATÓRIO DE FLS. 67 A 69

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

(...)

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

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

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

Nos editais, em análise, ocorre em risco, tanto para a contratante como para os licitantes, efetuar contratos para execução da obra ou do serviço por preço certo e total, pois a qualidade e a quantidade dos serviços que constituem o item CONSERVAÇÃO ROTINEIRA não foram definidos e especificados de forma exaustiva. A mesma dificuldade ocorre também para uma contratação de

empreitada por preço unitário, uma vez que a imprecisão do orçamento e projeto básico não permite se obter um preço certo sobre as unidades estimadas.

(...)

b) Dos projetos básicos deficientes, em desobediência aos termos do inciso IX do art.6º da Lei nº 8.666/93

(...)

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

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

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

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

Sobre esses 11 serviços, o projeto básico apresentado não ofereceu condições para a elaboração de um orçamento detalhado ou analítico (orçamento base da licitação), possibilitando somente uma estimativa de custos, um orçamento expedito, sem a precisão necessária para a licitação, contratação e execução de obras, que somando os valores chegam a um total de R\$150.662.867,65 (cento e cinquenta milhões, 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 pode variar entre R\$105.464.007,35 (-30%) e R\$195.861.727,94 (+30%), devido a imprecisão de um orçamento oriundo de um projeto básico deficiente.

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

(...)

(...)

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

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

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

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

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

(...)

c) Ausência de orçamento detalhado relativo aos serviços do “Componente 01”

(...)

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

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

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

Conforme já citado neste relatório, um Projeto Básico deve ser suficiente para embasar um orçamento detalhado ou analítico (orçamento base da licitação), sobre o qual o cálculo do preço da obra será baseado em quantitativos de serviços apurados no projeto, e custos obtidos em composições de custos unitários com preços de insumos oriundos de tabelas referenciais ou de pesquisa de mercado relacionados ao mercado local, levando-se em conta o local, o porte e as peculiaridades de cada obra.

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

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

Por outro lado, quando o contratado verificar que os serviços em execução estão com quantitativos a menor que o estimado, não há garantias de que o contratado irá devolver, de forma espontânea, pagamentos a maior recebidos por serviços não executados. A medição será sobre o quilômetro conservado, levando em consideração o critério "PADRÃO DE DESEMPENHO", sem considerar o quantitativo dos serviços que compõem o item CONSERVAÇÃO ROTINEIRA. O critério "PADRÃO DE DESEMPENHO" não está previsto na Lei Federal 8.666/93, que rege os editais em análise. Esta Unidade Técnica entende que um item com tamanha relevância técnica e financeira deveria ser orçado de forma detalhada, com maior precisão, melhor especificação; e não somente estimado como ocorreu no edital em análise.

2.2) RELATÓRIO DE FLS. 158 A 164

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

(...)

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.

b) Dos projetos básicos deficientes, em desobediência aos termos do inciso IX do art.6º da Lei nº 8.666/93

(...)

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.

c) Ausência de orçamento detalhado relativo aos serviços do “Componente 01”

(...)

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- DEFESA

Analisando a documentação de fls. 180/457, verifica-se tratar de informações complementares em relação aos apontamentos realizados por esta Unidade Técnica e pelo Ministério Público de Contas, sendo que o defendente também encaminhou as seguintes documentações:

- Anexo 1 (fls. 214/223): Nota jurídica da Procuradoria do DEER/MG que conclui pela juridicidade/aprovação do Edital da Concorrência 005/2016.
- Anexo 2 (fls. 224/240): Projeto Básico, Anexo XIX do Edital Concorrência 005/2016, elaborado para contratação dos serviços na Regional Formiga.
- Anexo 3 (fls. 241/261): Termo de Referência, Anexo XIX do Edital Concorrência 005/2016, elaborado para contratação dos serviços na Regional Formiga.
- Anexo 4 (fls. 262/268): Parte do Procedimento Licitatório desenvolvido pelo DNIT.
- Anexo 5 (fls. 269/441): Relatório de Composição de Serviços do DER/MG de serviços para conservação de rodovias não pavimentadas (20ª CRG).
- Anexo 6 (fls. 442/): Relatório de Composição de Serviços do DER/MG de serviços para conservação de rodovias pavimentadas (20ª CRG).

O defendente relata que dos 10 (dez) procedimentos licitatórios objeto da denúncia, 2 (dois) foram revogados – editais 020/2016 e 013/2016 e 1 (um) foi anulado – edital 024/2016.

Relata também que o DEER/MG optou por um novo sistema de gerenciamento das atividades de manutenção e conservação rodoviária, informando que:

(...)

Essa nova sistemática está baseada no cumprimento, pela contratada, de padrões de desempenho (amparados em normas e especificações técnicas vigentes) explicitamente detalhados no Edital de Licitação e seus anexos e na participação da sociedade (usuários da rodovia) que possui um canal de comunicação com o DEER/MG para o apontamento de reclamações/observações/sugestões sobre a situação das rodovias.

O novo modelo facilita sobre maneira o processo de fiscalização dos serviços executados, abandonando a sistemática dos contratos de manutenção adotados até então de medições de quantitativos executados para uma visão qualitativa da execução, onde a contratada se vê obrigada a executar um serviço, cabendo a fiscalização do DEER/MG aferir se os mesmos foram executados dentro das especificações técnicas.

(...)

O defendente apresentou também as seguintes alegações:

3.1 - Quanto a legalidade de contratação dentro da nova modelagem e o atendimento a Lei 8.666/93

Alegações da defesa

O defendente alega que:

(...)

Se em um primeiro momento a questão parece representar uma alteração da filosofia na contratação dos serviços de Conservação Rotineira a serem prestados a esta autarquia, constata-se que tal metodologia não é totalmente nova, seja no âmbito da Administração Pública Estadual, seja em relação a União.

É o que se vê, por exemplo, no próprio Programa de Governo denominado PROMG, amplamente adotado e divulgado por esta autarquia na última década,

(...)

(...) Também no âmbito do DNIT há programa semelhante ao supramencionado, denominado CREMA, (...)

Análise

Alega o defendente que a metodologia utilizada na contratação e na medição dos serviços de Conservação já foi adotada pelo Governo Estadual no Programa de Governo denominado PROMG, e também a nível de Governo Federal, pelo DNIT no programa denominado CREMA.

Analisando os autos, verifica-se que a contratação e a medição será sobre em relação quilômetro/mês, levando em consideração o critério “Padrão de Desempenho”, sem considerar o quantitativo dos serviços que compõe o item Conservação Rotineira.

Entende-se esta Unidade Técnica não ser possível a contratação e a medição dos serviços de conservação rodoviária rotineira, que os editais em questão agrupam na chamada “Componente 01” dos serviços licitados, pelo critério “Padrão de Desempenho”, visto que este critério não está previsto na Lei Federal 8.666/93, que rege os editais em análise.

Conclusão

As alegações apresentadas não foram suficientes para alterar o entendimento desta Unidade Técnica de que não está previsto na Lei Federal 8.666/93, que rege os editais em análise, a possibilidade de contratação e medição de serviços de conservação rodoviária rotineira pelo critério “Padrão de Desempenho”.

3.2 - Quanto a falta de fracionamento do serviço de conservação rodoviária rotineira

Alegações da defesa

O defendente alega que:

(...)

O Item “Conservação Rotineira”, código 47.738, é composto por 11(onze) serviços, conforme descrito no item 2.1.1 do Termo de Referência dos citados editais (...)

(...) estes 11 (onze) itens integram o MANUAL DE CONSERVAÇÃO DO DNIT, publicado em 2005 pelo Instituto de Pesquisas Rodoviárias.

Como os 11 (onze) itens possuem a mesma natureza, ou seja, integram as atividades de conservação rodoviária, o DEER/MG optou pelo agrupamento destas atividades no item “Grupo 146 – Conservação por Km (item Conservação Rotineira)”, facilitando sobremaneira as atividades de fiscalização quantitativa e qualitativa dos serviços, (...)

(...), portanto seria antiproducente e de difícil fiscalização o fracionamento dos mesmos, visto que seriam diversos contratos realizando serviços de conservação diversos, simultaneamente, em um mesmo segmento rodoviário. (...)

(...) Nestes 7(sete) procedimentos licitatórios houve a participação de 111(cento e onze) licitantes, ou seja, uma média de 15,9 participantes por Edital, o que demonstra de forma Inequívoca a ampla competitividade nos procedimentos. (...)

Análise

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.

Entende esta Unidade Técnica que o defendente não demonstrou na documentação enviada que o agrupamento das 11(onze) atividades é mais viável economicamente e tecnicamente, em detrimento ao seu parcelamento.

Entende-se também que a alegação de que DEER/MG optou pelo agrupamento das 11 (onze) atividades de conservação rodoviária, o no item “Grupo 146 – Conservação por Km (item Conservação Rotineira) ”, no intuito de facilitar as atividades de fiscalização quantitativa e qualitativa dos serviços, não justifica a opção pelo não fracionamento dos serviços.

Conclusão

As alegações apresentadas não foram suficientes para alterar o entendimento desta Unidade Técnica de que o agrupamento das 11(onze) atividades de conservação rodoviária é a opção mais viável economicamente e tecnicamente.

3.3 - Quanto a insuficiência dos Projetos Básicos

Alegações da defesa

O defendente alega que:

(...) o Projeto Básico integra os 7 (sete) editais objeto de análise e que a Procuradoria do DEER/MG concluiu que o Edital, incluindo o Projeto Básico, poderia ser aprovado e estava apto a iniciar a fase externa da licitação (...)

A título de informação, o defendente cita o Anexo XIX do Edital 005/16, elaborado para contratação dos serviços na Regional de Formiga para prestação dos esclarecimentos, Anexo 2, fls. 224/240, concluindo que:

(...)

Assim, pode ser verificado que o Projeto Básico traz, na avaliação técnica do DEER/MG, as informações necessárias, detalhando as atividades e os quantitativos a serem desenvolvidos durante a execução dos mesmos. Além do mais, a anexo XVI determina que a execução dos serviços “deverá seguir as especificações gerais e normas técnicas, instruções de serviços em vigor, nos órgãos oficiais da União e do Estado de Minas Gerais, sobretudo do DER/MG, do DNIT e do IPT”. (...)

(...) Todavia, os quantitativos levantados e integrantes dos procedimentos licitatórios levaram em consideração o histórico atinente aos contratos de manutenção realizados pelo DEER, (...)

Cita também o Termo de Referência, Anexo XIX do Edital Concorrência 005/2016, elaborado para contratação dos serviços na Regional Formiga. Anexo 3, fls. 241/261.

Argumenta o defendente que a sistemática adotada pelo DEER/MG para contratação de serviços de manutenção também é adotada pelo DNIT. Como referência encaminhou parte do Procedimento Licitatório desenvolvido pelo DNIT. Anexo 4, fls. 262/268.

Análise

A defesa não apresentou nenhum fato novo que possa alterar o entendimento de que o projeto básico não ofereceu condições para a elaboração de um orçamento detalhado ou analítico (orçamento base da licitação), possibilitando somente uma estimativa de custos, um orçamento expedito, sem a precisão necessária para a licitação, contratação e execução de obras.

Também não apresentou justificativa em relação ao uso da unidade “vb” (verba) em todos os orçamentos analisados.

Conclusão

As alegações apresentadas não foram suficientes para alterar o entendimento desta Unidade Técnica de 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.

3.4 - Quanto a Orientação Técnica 004/2012 do IBRAOP

Alegações da defesa

O defendente alega que:

*(...) A Orientação Técnica 004/12 do IBRAOP citada pela Coordenadoria trata de **OBRAS DE ENGENHARIA E NÃO DE SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO**, conforme pode ser observado no cabeçalho da Tabela apresentada pela Coordenadoria (...)*

*(...) É de fundamental importância a distinção entre obra e manutenção. **Tal diferenciação é apontada pelo próprio IBRAOP em Orientação Técnica 002/2009**, (...)*

Análise

Através da Orientação Técnica 002/2009 o Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas – IBRAOP, define obra de engenharia e serviço de engenharia conforme a seguir:

(...)

3. DEFINIÇÃO DE OBRA

*Obra de engenharia é a ação de construir, reformar, fabricar, **recuperar** ou ampliar um bem, na qual seja necessária a utilização de conhecimentos técnicos específicos envolvendo a participação de profissionais habilitados conforme o disposto na Lei Federal nº 5.194/66. Para efeito desta Orientação Técnica, conceitua-se: 3.1 - Ampliar: produzir aumento na área construída de uma edificação ou de quaisquer dimensões de uma obra que já exista. 3.2 - Construir: consiste no ato de executar ou edificar uma obra nova. 3.3 - Fabricar: produzir ou transformar bens de consumo ou de produção através de processos industriais ou de manufatura. 3.4. - **Recuperar: tem o sentido de restaurar, de fazer com que a obra retome suas características anteriores abrangendo um conjunto de serviços.** 3.5 - Reformar: consiste em alterar as características de partes de uma obra ou de seu todo, desde que mantendo as características de volume ou área sem acréscimos e a função de sua utilização atual. (G.N.)*

4. DEFINIÇÃO DE SERVIÇO DE ENGENHARIA

Serviço de Engenharia é toda a atividade que necessite da participação e acompanhamento de profissional habilitado conforme o disposto na Lei Federal nº 5.194/66, tais como: consertar, instalar, montar, operar, conservar, reparar, adaptar, manter, transportar, ou ainda, demolir. Incluem-se nesta definição as atividades profissionais referentes aos serviços técnicos profissionais especializados



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais
1ª Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia



de projetos e planejamentos, estudos técnicos, pareceres, perícias, avaliações, assessorias, consultorias, auditorias, fiscalização, supervisão ou gerenciamento.

No caso ora analisado, verifica-se que o Projeto Básico apresentado dividiu o item CONSERVAÇÃO ROTINEIRA em 11 serviços: 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; e desobstrução da via.

Entende esta Unidade Técnica que a maioria destes serviços tem o sentido de restaurar, de fazer com que a obra retome suas características anteriores; sendo assim, devem ser caracterizados como obra de engenharia conforme Orientação Técnica 002/2009 do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas – IBRAOP.

Conclusão

Não procede o argumento da defesa de que os onze serviços agrupados no item Conservação Rotineira não são considerados obras de engenharia.

3.5 - Quanto a ausência do orçamento detalhado e a não informação do número de equipamentos, mão de obra necessária, materiais a serem utilizados nas atividades do item 2.1.1.

Alegações da defesa

O defendente encaminhou o Anexo 5, fls. 241/261, alegando que:

(...) tomamos novamente como exemplo o Edital 005/16. O Anexo XVIII traz a composição de preços unitários da conservação rotineira, administração local, mobilização e desmobilização, instalação de canteiro de obras. (...).

(...) Com base no preço orçado para cada um destes serviços foi possível estabelecer um preço unitário por km para manutenção das rodovias pavimentadas. (...).

O defendente conclui que:

(...) é importante esclarecer que no entendimento dos técnicos do DEER/MG e de sua Procuradoria, os Editais atendem perfeitamente as disposições legais, sem quaisquer vislumbres de ilegalidade e abusividade do ato ora atacado, não havendo nenhuma irregularidade no instrumento convocatório em comento, elaborado devidamente no resguardo do interesse público, não existindo, pois, razões para pressupor comprometimento dos processos licitatórios.

Salientamos, ainda, que a denúncia também foi levada ao Poder Judiciário (5ª Vara da Fazenda Pública e Autarquias de Belo Horizonte e Tribunal de Justiça) que indeferiram a solicitação de interrupção dos procedimentos licitatórios por entenderem que os mesmos atendiam à legislação. (...)

Análise

Verifica-se que o licitante estabeleceu um preço unitário por km para manutenção das rodovias pavimentadas.

Como já colocado, não está previsto na Lei Federal 8.666/93, que rege os editais em análise, a possibilidade de contratação e medição de serviços de conservação rodoviária rotineira pelo critério “Padrão de Desempenho”.

Esta Unidade Técnica entende que os serviços a serem contratados deveriam ser orçados de forma detalhada, com maior precisão e melhor especificação.

Conclusão

As alegações apresentadas não foram suficientes para alterar o entendimento desta Unidade Técnica de que a planilha orçamentária deveria ser apresentada com melhor informação em relação ao número de equipamentos, mão de obra e materiais a serem utilizados nas atividades.

4 - INFORMAÇÕES NO SISTEMA GEO-OBRAS DO TCEMG

Após consulta ao Sistema Geo-Obras deste Tribunal de Contas em 17/12/2018, verificou-se que o DEER-MG não está enviando as informações na forma determinada, conforme relacionado a seguir:

- ✓ CP 005/2016 – informou até a fase interna da licitação – não concluiu;

- ✓ CP 011/2016 – informou até a fase interna da licitação – não concluiu;
- ✓ CP 012/2016 – informou até a fase interna da licitação – não concluiu;
- ✓ CP 013/2016 – informou até a situação da licitação – não concluiu;
- ✓ CP 015/2016 – informou até a fase interna da licitação – não concluiu;
- ✓ CP 016/2016 – informou até a fase interna da licitação – não concluiu;
- ✓ CP 017/2016 – informou até a fase interna da licitação – não concluiu;
- ✓ CP 020/2016 – informou até a fase interna da licitação – não concluiu;
- ✓ CP 023/2016 – Não houve lançamento
- ✓ CP 024/2016 – informou até a fase interna da licitação – não concluiu

5- CONCLUSÃO

Isto posto, entende-se que as alegações apresentadas às fls. 180/457 não são suficientes para alterar o entendimento desta Unidade Técnica, permanecendo as seguintes irregularidades:

- Adoção do regime de contratação por preço global para os serviços de conservação rotineira, apesar do orçamento ter se baseado em quantidades estimadas;
- Projetos Básicos deficientes;
- Ausência de orçamento detalhado relativo aos serviços do “Componente 01”.

Considerando as irregularidades apontadas, os valores das licitações, a importância destes serviços para a sociedade, assim como a falta de envio de informações para o sistema Geo-Obras, sugere-se que estas licitações sejam auditadas em todas as suas fases para que se apure os possíveis danos ao erário e seus respectivos responsáveis.

Nos casos de auditoria concomitante à execução do Contrato, deverá ser previsto o monitoramento dos objetos contratados, por meio da elaboração de composição de custos



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS
GERAIS**

*Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais
1ª Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia*



unitários dos serviços executados/medidos, para que se apure os possíveis danos ao erário e seus respectivos responsáveis.

Tal monitoramento servirá ainda de subsídio para a elaboração e fiscalização de futuros processos licitatórios.

1ª CFOSE, 21 de janeiro de 2019.

Wesley Marques de Sousa
Analista de Controle Externo
TC 2539-6

PROCESSO: 997.731

NATUREZA: DENÚNCIA

ENTIDADE: DEPARTAMENTO DE EDIFICAÇÕES E ESTRADAS DE RODAGEM DO ESTADO DE MINAS
GERAIS – DEER/MG

DENUNCIANTE: CONSTRUTORA HWA LTDA.

Tratam os autos de denúncia, com pedido liminar, formulada pela Construtora HWA Ltda. em face dos editais das Concorrências nºs 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.”

De acordo com as fls.459 a 466-v.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS
GERAIS**

Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais
1ª Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia



Encaminho os autos ao Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais.

1ª CFOSE/DFME, 21/01/2019

Gisele Saldanha Mendes Café
Coordenadora em Exercício