



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: 2ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E
SERVIÇOS DE ENGENHARIA



ANÁLISE INICIAL DE REPRESENTAÇÃO

Processo nº: 1082505

Natureza: REPRESENTAÇÃO

Relator: CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA

Data da Autuação: 25/11/2019

1. DADOS DA REPRESENTAÇÃO

Data do Juízo de Admissibilidade: 25/11/2019

Objeto da Representação:

Irregularidades no Processo Licitatório 012/2012, que tem como objeto a construção da 1ª etapa da sede da Câmara Municipal de Caratinga.

Origem dos Recursos: Municipal

Tipo de Ente Jurisdicionado: Município

Entidade ou Órgão Jurisdicionado: CÂMARA MUNICIPAL DE CARATINGA

CNPJ: 66.229.857/0001-96

DADOS DA LICITAÇÃO E DO CONTRATO

Processo(s) Licitatório(s) nº: 012/2012

Objeto:

Contratação de empresa especializada em construção civil para execução da 1ª etapa da obra de engenharia com vistas à construção da SEDE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARATINGA, com o fornecimento de mão-de-obra e todo material necessário à completa e perfeita implantação de todos os elementos definidos, em conformidade com os anexos do Edital.

Modalidade: Concorrência

Tipo: Menor preço

Edital nº: 01/2012

Data da Publicação do Edital: 13/11/2012

Contratada: CONSTRUTORA MAGALHAES LTDA - 00.768.023/0001-40

Número do contrato: 00016/2012



Data da assinatura do contrato: 28/12/2012

Valor do contrato: R\$ 924.964,90

2. FATOS REPRESENTADOS

2.1 Apontamento:

Projeto Básico insuficiente

2.1.1 Alegações do representante:

O Representante alegou que, na documentação do processo licitatório, consta apenas o Projeto Arquitetônico em 5 pranchas, demasiadamente insuficiente para subsidiar a elaboração de um orçamento preciso, ainda mais pelo fato de o regime de execução ser empreitada por preço global.

2.1.2 Documentos/Informações apresentados:

Representação - fls. 01 e 02 dos autos;

Edital de Licitação - fls. 17 a 33 do arquivo "Pasta1.pdf" do CD em anexo;

Relatório de Auditoria - fls. 02 a 04 do arquivo "3 - Relatório de Auditoria" do CD em anexo;

2.1.3 Período da ocorrência: 12/11/2012 em diante

2.1.4 Análise do apontamento:

Ao analisar o Edital de licitação do Processo Licitatório nº 012/2012 (Concorrência nº 01/2012), constatou-se que havia previsão no item 1.3.8 de estar em anexo Projeto Executivo composto por:

- 1 - Projeto Arquitetônico;
- 2 - Estrutural
- 3 - Instalações Elétrico/telefônicas;
- 4 - Instalações Hidrossanitárias;
- 5 - Prevenção de Combate a Incêndio e Pânico;
- 6 - Planilha Orçamentária de Custos;
- 7 - Memorial Descritivo;
- 8 - Cronograma Físico Financeiro;
- 9 - Sondagem a percussão do terreno.

No item seguinte ("2.4"), a Comissão de Licitação informou que o presente Edital e seus anexos estariam disponíveis no site www.cmc.araminga.mg.gov.br.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: 2ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E
SERVIÇOS DE ENGENHARIA

Na Solicitação de Serviços emitida pelo Diretor Secretário da Câmara Municipal de Caratinga, (fl. 02 do arquivo "Pasta 1.pdf"), informou-se que "a empresa contratada através do Processo Licitatório nº 006/2012 para elaborar os projetos da sede da Câmara Municipal de Caratinga, entregou nesta data (01/11/12), os Projetos Arquitetônico, Estrutural, de Instalações Elétrico/Telefônicas, de Instalação Hidrossanitárias, Prevenção de Combate a Incêndio e Pânico, além da Planilha Orçamentária de Custos, Memorial Descritivo e Cronograma Físico e Financeiro referente a 1ª etapa desta obra".

Em consulta ao Portal da Transparência da Câmara Municipal, acessado por meio do endereço eletrônico citado pela Comissão, verificou-se que não constam os arquivos referentes à licitação objeto desta representação e, tampouco, do Processo Licitatório nº 006/2012 que teria sido realizado para a elaboração dos projetos necessários para a realização da obra.

Dessa forma, não foram localizados os projetos que integrariam o Projeto Executivo do objeto licitado.

Na documentação apresentada referente ao Edital e seus Anexos, verificou-se, conforme alegado no Relatório de Auditoria anexado à representação, que consta apenas o Projeto Arquitetônico contido em 5 pranchas enumeradas de 01 a 05.

Tal projeto não contém elementos necessários para caracterizar o objeto em licitação. Segundo o §2º do Art. 7º da Lei de Licitações (8.666/1993), as obras somente poderão ser licitadas quando houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para o exame dos interessados em participar do processo licitatório.

A Lei ainda define o projeto básico, no inciso IX, do Art. 6º, como conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou o serviço, ou complexo de obras ou serviços do 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.

A Orientação Técnica nº 001/2006 do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas elenca itens que devem compor o projeto básico de uma obra de edificações, como é o objeto que fora licitado. São eles: Levantamento Topográfico, Sondagem, Projeto Arquitetônico, Projeto de Terraplenagem, Projeto de Fundações, Projeto Estrutural, Projeto de Instalações Hidráulicas, Projeto de Instalações Elétricas, Projeto de Instalações Telefônicas, Projeto de Instalações de Prevenção de Incêndio, Projeto de Instalações Especiais, Projeto de Instalações de Ar Condicionado, Projeto de Instalação de transporte vertical, Projeto de Paisagismo.

A inexistência de tais projetos ou a sua indisponibilidade para o exame dos interessados na licitação oferece riscos à gestão da obra. O Estudo Técnico elaborado por esta Unidade Técnica e publicado na Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais em 2011 ilustra os riscos iminentes decorrentes dessa irregularidade:

- 1) Não previsão de fatores que podem mudar todo o custo da obra (movimentos de terra muito superiores ao planilhado, devido à falta de levantamentos topográficos; estruturas de fundações incompatíveis com as previstas nas planilhas por falta de sondagens de prospecção do subsolo e projeto estrutural, custos de instalações especiais não previstas, como ar-condicionado e gases medicinais, etc.);



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: 2ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E
SERVIÇOS DE ENGENHARIA

- 2) alteração dos quantitativos, especificações técnicas e metodologias construtivas, que podem tornar mais onerosos os contratos;
- 3) alterações contratuais com custos que podem exceder os limites permitidos na lei, em virtude de alterações de quantitativos, especificações técnicas e metodologias construtivas;
- 4) modificações indevidas do projeto, com exclusão de serviços ou partes da obra, alterando o orçamento inicial da obra;
- 5) jogo de planilhas devido a alterações de quantitativos, especificações técnicas e metodologias construtivas, reduzindo ou eliminando serviços que apresentem preços muito inferiores ao de mercado e aumentando consideravelmente serviços com sobrepreço;
- 6) medições com pagamento por serviços não executados, enquanto aguarda a formalização de termos aditivos, ou ainda, com dano ao erário;
- 7) paralisações ou interrupções onerosas da obra por falta de planejamento gerado por projeto inadequado.

Por todo o exposto, esta Unidade Técnica conclui pela procedência do apontamento. Embora a pretensão punitiva desta Corte esteja sujeita ao prazo prescricional, sugere-se a recomendação à Comissão de Licitação da Câmara Municipal de Caratinga que siga nos próximos editais de licitação as orientações e a legislação apresentadas na análise deste apontamento.

2.1.5 Objeto no qual foi identificado o apontamento:

Edital de Licitação e seus Anexos - fls. 17 a 46 do arquivo "Pasta 1.pdf"

2.1.6 Critérios:

- Orientação Técnica nº 001 do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas de 2006;
- Lei Federal nº 8666, de 1993, Artigo 6, Inciso IX, Artigo 7, Parágrafo 2;
- Estudo Técnico publicado na Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (v. 80 - n. 3 - ano XXIX) de 2011.

2.1.7 Conclusão: pela procedência

2.2 Apontamento:

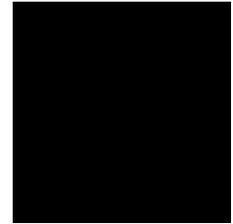
Planilha orçamentária insuficiente

2.2.1 Alegações do representante:

O Representante afirmou que a planilha orçamentária base é deficiente pela falta de precisão dos projetos utilizados, bem como pela ausência de conhecimentos basilares da engenharia de custos do profissional que a elaborou.

Alegou que a ausência da aplicação do BDI sobre os preços unitários de referência gerou grande desequilíbrio econômico financeiro no contrato por serem omitidas assim as despesas indiretas inerentes à obra.

Além disso, argumentou que foram estimados serviços de terraplenagem sem nenhum projeto técnico que justificasse a execução do mesmo ou que pudesse quantificar o volume inserido na planilha, o que



seria inaceitável em um contrato por regime de empreitada por preço global.

Por fim, apontou que todo o item de estrutura previsto na planilha foi definido através de empirismos e estimativas que não representam a realidade da obra.

2.2.2 Documentos/Informações apresentados:

Representação - fls. 02 a 05 dos autos;

Relatório de Auditoria - fls. 02 a 04 do arquivo "3 - Relatório de Auditoria" do CD em anexo;

2.2.3 Período da ocorrência: 12/11/2012 em diante

2.2.4 Análise do apontamento:

Esta Unidade Técnica verificou que a planilha orçamentária base do processo licitatório e a planilha da proposta vencedora não apresentaram a taxa de BDI utilizada para o cobrimento das despesas indiretas inerentes à obra.

Conforme explica as Orientações para Elaboração de Planilhas Orçamentárias de Obras Públicas do Tribunal de Contas da União (2014), é essencial que a Administração apresente o detalhamento da taxa de BDI utilizada no orçamento referencial da licitação, bem como exija dos licitantes o detalhamento dos percentuais aplicados em suas propostas de preços. Tal necessidade surge não só para a realização de crítica dos componentes considerados pelas empresas participantes, mas também para a formação de uma memória de valores que permita à Administração Pública, considerando as peculiaridades de cada obra e empresa, realizar orçamentos com precisão cada vez maior.

A segregação da composição do BDI possibilita também a aferição da exequibilidade do orçamento e, eventualmente, serve como parâmetro para embasar os cálculos de possíveis aditivos contratuais no caso de criação, extinção e alterações de tributos durante a execução contratual, de comprovada repercussão nos preços contratados.

Diante da ausência da taxa do BDI no orçamento de referência, e da não solicitação do detalhamento da composição do BDI pelos proponentes, conclui-se pela irregularidade da planilha orçamentária referente ao objeto licitado, com base no dispositivo legal estabelecido no art. 7º, §2º, inciso II e § 4º, art. 6º, inciso IX, alínea "f" e art. 40, §2º, inciso II da Lei Federal nº 8.666/1993.

No que tange à falta de justificativa da estimativa dos serviços de terraplenagem apontada no Relatório de Auditoria anexado à representação, esta Unidade Técnica verificou que não foram apresentadas memórias de cálculo das quantidades de serviços da planilha orçamentária.

A Lei de Licitações veda a inclusão de licitação cujo objeto na licitação de fornecimento de materiais e serviços cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto básico ou executivo (art. 7º, §4º). As Orientações para Elaboração de Planilhas do TCU já citadas na análise expõem que a omissão ou subestimativa de serviços exigirão a futura celebração de termos de aditamento contratual para incluir e/ou acrescer os serviços omitidos/subestimados, e a superestimativa de quantitativos pode causar uma série de prejuízos ao erário.

Ressalta-se ainda que o ônus de provar a boa e regular gestão dos recursos públicos é do gestor. Portanto, é necessário a apresentação da memória de cálculo das quantidades de serviços da planilha.



Por todo o exposto, conclui-se que o apontamento é procedente e pode ter ensejado, indiretamente, em dano ao erário. Entretanto, o valor é imensurável diante da falta de projetos, do desconhecimento da situação do local da obra à época e do período transcorrido entre a realização dos serviços e a representação oferecida ao Tribunal, que impossibilitam a conferência dos quantitativos previstos na planilha com os serviços que foram realizados, sobretudo, no âmbito da terraplenagem citado no Relatório de Auditoria em anexo.

2.2.5 Objeto no qual foi identificado o apontamento:

Planilha Orçamentária Base - fls. 38 a 41 dos autos;

Proposta Vencedora - fls. 223 a 226 do arquivo "Pasta 1.pdf".

2.2.6 Critérios:

- Orientações para Elaboração de Planilhas Orçamentárias de Obras Públicas Do Tribunal de Contas da União de 2014;
- Lei Federal nº 8666, de 1993, Artigo 6, Inciso IX, Alinea f, Artigo 7, Parágrafo 2, Inciso II, Artigo 7, Parágrafo 4, Artigo 40, Parágrafo 2, Inciso II.

2.2.7 Conclusão: pela procedência

2.3 Apontamento:

Ilicitude na planilha de realinhamento de preços (reajuste)

2.3.1 Alegações do representante:

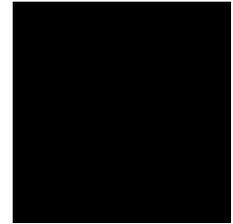
O Representante alegou que o realinhamento de preços celebrado por meio do Termo Aditivo de Contrato 003 consistiu na atualização da planilha inicial de obras, substituindo-se os preços firmados contratados na licitação pelos preços constantes da Planilha Referencial de Preços Unitários para Obras de Edificação e Infraestrutura do SETOP - Região Leste (Data base de dezembro de 2013).

Afirmou que essa atualização, além de estar contrária ao Decreto 1.054/94 - que regulamenta o reajuste de preços da Administração Pública Federal direta e indireta (em seu art. 5º), incorreu em perda da vantagem obtida no processo licitatório por meio da menor proposta de preços unitários.

Isso, porque ao atualizar a planilha de preços utilizando-se dos preços de referência com a data base de dezembro de 2013, o responsável técnico não aplicou o percentual de desconto obtido no processo licitatório.

Além disso, segundo o Representante, o item de maior relevância da planilha orçamentária foi reajustado para menor, a fim de tentar dar licitude a um erro cometido durante o processo licitatório, no qual o preço apresentado superou o preço de referência do órgão.

Portanto, ao perceber o erro constante na planilha de preços, o responsável técnico deveria ter informado a administração de tal equívoco, bem como solicitado a desclassificação da empresa vencedora, o que não ocorreu.



2.3.2 Documentos/Informações apresentados:

Representação - fls. 05 a 10 dos autos;

Relatório de Auditoria - fls. 7 a 11 do arquivo "3 - Relatório de Auditoria" do CD em anexo;

2.3.3 Período da ocorrência: 12/11/2012 em diante

2.3.4 Análise do apontamento:

Inicialmente, esta Unidade Técnica verificou que não houve previsão no contrato (fls. 233 a 240 do arquivo "Pasta 1.pdf") de cláusula específica, contendo a definição da data-base, os critérios de reajuste de preços, a definição de índices e a periodicidade do reajustamento de preços, desrespeitando-se, portanto, os comandos do art. 55, III da Lei Federal nº 8.666/93.

No que tange às alegações do Representante, esta Coordenadoria confirmou que o reajustamento dos preços celebrado a partir do Termo Aditivo 003 (fl. 33 do arquivo "Pasta 2.pdf") se deu a partir da substituição dos preços firmados no contrato pelos preços da Planilha Referencial de Preços Unitários para Obras de Edificação e Infraestrutura da SETOP (Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas) referente à região leste com data-base de dezembro de 2013.

A Consulta nº 761.137, respondida pelo Tribunal Pleno desta Corte de Contas na sessão do dia 24/09/08, trata do reajuste contratual sem previsão editalícia. Em seus termos, o TCEMG respondeu pela possibilidade da realização de reajuste ainda que o contrato administrativo não preveja expressamente cláusula a esse respeito. Ademais, informou que podem ser usados como parâmetros para o reajuste dos contratos administrativos índices de preços setoriais ou gerais, produzidos por instituições consagradas de estatística e pesquisa, mediante exposição de motivos, sendo privilegiada a adoção do menor desconto.

O art. 40, XI, da Lei Federal nº 8.666/1993 também dispõe acerca do uso de índices setoriais ou específicos no reajuste dos contratos administrativos.

Dessa forma, tem-se que o reajuste deve ser calculado por meio dos índices citados e não da simples atualização dos preços obtidos por meio de tabelas de referência, como a da SETOP.

Esta Unidade Técnica conclui, portanto, pela irregularidade na forma de reajustamento de preços adotada pela Administração, visto que não apresenta respaldo na legislação acerca das licitações e contratos administrativos e não condiz com a jurisprudência deste Tribunal de Contas.

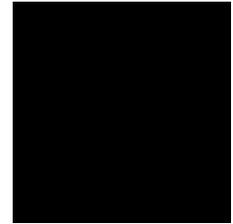
Para efeitos de cálculo de possível dano ao erário em decorrência dessa irregularidade, esta Coordenadoria realizou o reajustamento dos preços firmados no contrato de acordo com os dispositivos da legislação e as orientações da Consulta deste Tribunal, e comparou com os preços da Planilha Orçamentária com Preços Atualizados (fl. 25 a 28 do arquivo "Pasta 2.pdf").

A fórmula utilizada pela Coordenadoria para o cálculo do índice do reajuste é consolidada no âmbito dos contratos administrativos e está presente nas diretrizes do Procedimento nº 10/2016 do IBRAOP (que trata de "Análise do Reajustamento"). Veja-se:

$R = [(I - I_0) / I_0] + 1$, onde R é o índice de reajuste, I o índice final (refere-se ao índice de custos ou de preços correspondente à data fixada para o reajuste), e I_0 o índice inicial (refere-se ao índice correspondente à data fixada para entrega da proposta da licitação).



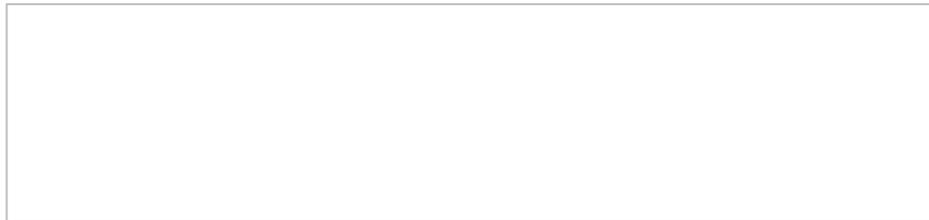
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: 2ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E
SERVIÇOS DE ENGENHARIA



Foram utilizados os seguintes índices de correção monetária:

- a) INCC - M: Índice Nacional de Custo da Construção do Mercado (Fundação Getúlio Vargas) - <https://www.portalbrasil.net/incc.htm>
- b) IGP - M: Índice Geral de Preços do Mercado (Fundação Getúlio Vargas) - <https://www.portalbrasil.net/igpm.htm>
- c) IPC: Índice de Preços ao Consumidor (Fundação Instituto Pesquisas Econômicas) - <https://www.portalbrasil.net/ipc.htm>
- d) IPCA: Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) - <https://www.portalbrasil.net/ipca.htm>

A partir disso, chegou-se aos seguintes valores reajustados para o mês de setembro de 2014 (mês em que foi emitida a ordem de serviço, desenvolvida a Planilha Orçamentária com preços atualizados pela Administração e firmado o Termo Aditivo 003 que acordou o reajustamento entre as partes):



Verificou-se, que apesar de a Administração ter utilizado método de reajuste sem embasamento legal, o valor calculado por ela ficou próximo daqueles encontrados com os índices de preço produzidos por instituições consagradas de estatística e pesquisa, como é o caso da Fundação Instituto de Pesquisa Econômica e da Fundação Getúlio Vargas (citadas inclusive na Consulta do TCEMG). A maior diferença encontrada entre o preço reajustado da Unidade Técnica e o da Administração foi na faixa de 4,99%. Ademais, o preço calculado a partir do Índice Nacional da Construção Civil ficou acima do valor da Prefeitura Municipal de Caratinga.

Tendo em vista que o IBRAOP considera como faixa de precisão esperada do custo estimado de uma obra obtido a partir de composições oriundas de tabelas referenciais o valor de 10% para mais ou para menos (Orientação Técnica 004/2012 - Precisão do Orçamento de Obras Públicas), esta Unidade Técnica conclui que, apesar da irregularidade no cálculo, o reajuste provido pela Administração não resultou em dano ao erário.

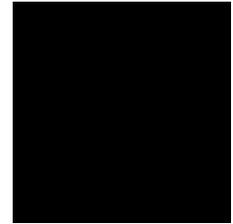
Finalmente, em que pese o responsável técnico não ter aplicado o percentual de desconto obtido no processo licitatório com a atualização da planilha de preços, conforme apontado pelo representante, informa-se que o desconto oferecido pela proposta vencedora foi da importância de R\$ 35,10, que equivale a menos de 0,01% de desconto.

Portodo o exposto, constata-se que o apontamento é procedente, porém não acarretou em dano ao erário.

2.3.5 Objeto no qual foi identificado o apontamento:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: 2ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E
SERVIÇOS DE ENGENHARIA



Planilha Orçamentária com Preços Atualizados - fls. 25 a 28 do arquivo "Pasta 2.pdf";

Termo Aditivo 003 - fl. 33 do arquivo "Pasta 2.pdf".

2.3.6 Critérios:

- Lei Federal nº 8666, de 1993, Artigo 55, Inciso III, Artigo 40, Inciso XI;
- Consulta respondida pelo TCEMG nº 761137, de 24/09/2008, Item 1,2;
- Procedimento de Auditoria nº 10 do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas de 2016;
- Orientação Técnica nº 04 do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas de 2012.

2.3.7 Conclusão: pela procedência

2.4 Apontamento:

Irregularidades nas planilhas orçamentárias de acréscimos e supressões

2.4.1 Alegações do representante:

O Representante afirmou que a regra de manutenção do desconto foi claramente desrespeitada (Decreto 7983/2013, 7581/2011 - "diferença percentual entre o valor global do contrato e o preço global de referência não poderá ser reduzida em favor do contratado em decorrência de aditamentos que modifiquem a planilha orçamentária"), porque foi anulado o desconto ofertado quando houve o reequilíbrio econômico financeiro.

Alegou que o aditivo em questão gerou grande alteração na planilha, mudando drasticamente o objeto inicialmente proposto, ora o valor de itens suprimidos é da ordem de R\$ 638.901,04 o que representa 60,71% da planilha original reajustada. Além disso, o valor de itens novos incluídos na planilha é da ordem de R\$ 669.269,61 o que representa um percentual de 63,59% da planilha original reajustada e, finalmente, tem-se o valor de R\$ 96.707,28 de itens acrescidos, o que representa 9,19% da planilha original reajustada.

Argumentou que esses valores estão em dissonância com a redação do art. 102, §6º, da última LDO.

Apontou que houve falta de memória de cálculo das quantidades de serviços da planilha orçamentária e o projeto de terraplenagem da obra, mesmo tendo sido inseridos serviços de corte e desaterro para regularização, aterro compactado com rolo vibratório.

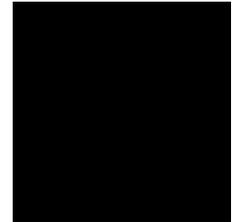
Por fim, alegou que faltou detalhamento ou determinação da profundidade das estacas para que pudesse ser aferida a quantidade a ser inserida na planilha, o que gerou dúvidas sobre a quantidade lançada na planilha orçamentária.

2.4.2 Documentos/Informações apresentados:

Representação - fls. 10 a 15 dos autos;

Relatório de Auditoria - fls. 11 a 16 do arquivo "3 - Relatório de Auditoria.pdf" do CD em anexo.

2.4.3 Período da ocorrência: 12/11/2012 em diante



2.4.4 Análise do apontamento:

No que tange à alegação de que a regra de manutenção do desconto foi desrespeitada, esta Unidade Técnica já se manifestou, na análise do apontamento 2.3, pela irregularidade da atualização dos custos com base nas planilhas de referência de preços, porém concluiu que não houve dano ao erário, visto que o desconto obtido na proposta vencedora foi menor que 0,01%.

Em análise à planilha orçamentária de acréscimos e supressões, esta Unidade Técnica verificou que os limites de percentual de adição e supressão dispostos na legislação federal foram descumpridos. Somente no item relativo à Infraestrutura, constatou-se a adição de novos serviços no valor de R\$ 683.206,78 (sem descontar os serviços suprimidos) que corresponde à 65% do valor total da obra (previsto na planilha de "realinhamento" de preços).

Esta Unidade Técnica salienta que a mera irregularidade no que tange ao descumprimento dos limites de aditivos estabelecidos na Lei Federal nº 8.666/1993 não implica necessariamente em dano ao erário. Esta consideração tem fundamento na jurisprudência recente do TCU ilustrada no Acórdão 51/2018 - TCU (Plenário), que trouxe o seguinte enunciado sobre o tema:

11. Muito embora a aditivação do contrato em percentual superior a 25% seja considerada irregularidade grave, por infringência direta a Lei de Licitações, o que, em princípio, implicaria a nulidade do ato e de suas consequências jurídicas, a jurisprudência desta Casa tem-se fixado no sentido de que tendo o objeto do aditivo sido executado não há dano, tendo em vista a possibilidade de enriquecimento ilícito da Administração.

A comprovação da execução dos novos serviços por esta Coordenadoria está comprometida, visto que a parte significativa dos serviços adicionados na Planilha Orçamentária de Supressões refere-se a serviços de fundação da obra, sendo impraticável a sua conferência por se tratar de elementos construtivos cravadas ao solo (estacas tipo Franki). Ressalta-se, no entanto, que o quantitativo previsto para execução foram medidos na sua totalidade, conforme consta nas Planilhas de Medição 2ª, 3ª, 4ª e 5ª (fls. 77, 91, 116 e 129 do arquivo "Pasta 2.pdf").

Em relação à falta de memória de cálculo das quantidades de serviços da planilha orçamentária, o apontamento é procedente. Conforme já exposto na análise do apontamento 2.2, a Lei de Licitações veda a inclusão no objeto da licitação de serviços cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto básico ou executivo. Além disso, cabe ao gestor provar o ônus da prova acerca da boa e regular gestão dos recursos públicos.

Por todo o exposto, conclui-se pela procedência do apontamento.

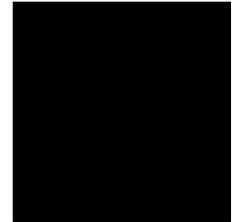
2.4.5 Objeto no qual foi identificado o apontamento:

Planilha Orçamentária com Acréscimo e Supressão - fls. 36 a 38 do arquivo "Pasta 2.pdf"

2.4.6 Critérios:

- Acórdão Tribunal de Contas da União nº 51, Item 11, Colegiado Plenário, de 2018;
- Lei Federal nº 8666, de 1993, Artigo 7, Parágrafo 4.

2.4.7 Conclusão: pela procedência



2.5 Apontamento:

Falhas no procedimento de medição durante execução do contrato

2.5.1 Alegações do representante:

O Representante alegou, com base no Relatório de Auditoria contratado pela Câmara Municipal, que as medições atestadas pela empreiteira e pelo engenheiro fiscal apresentam vícios relativos à falta de memória de cálculo junto à medição; à repetição de fotos em mais de um relatório fotográfico de medição (que demonstra a não representação fiel da ordem cronológica da execução dos serviços), e à utilização de uma única foto para representar o serviço de armação das estacas em todos os relatórios, embora se trate de um serviço com quantidade significativa.

Afirmou que não existe documentação referente à 10ª medição, apesar de existir pagamento referente a ela, conforme empenho 445/02 no valor de R\$ 57.461,25, sem qualquer comprovante de realização desta etapa.

Em relação à 11ª medição, o Representante apontou que essa sequer possui planilha de medição e relatório fotográfico, existindo pagamento, conforme nota fiscal e recibo, nos termos das páginas 209 a 211 do Relatório de Auditoria.

2.5.2 Documentos/Informações apresentados:

Representação - fls. 10 a 15 dos autos;

Relatório de Auditoria - fls. 11 a 16 do arquivo "3 - Relatório de Auditoria.pdf" do CD em anexo.

2.5.3 Período da ocorrência: 12/11/2012 em diante

2.5.4 Análise do apontamento:

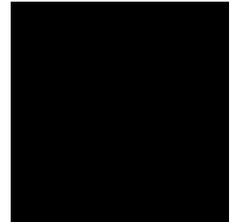
Em análise às planilhas de medição e ao relatório fotográfico atestados pela empreiteira e pelo engenheiro fiscal, constatou-se que não há memória de cálculo junto às medições para comprovação das quantidades de serviços pagas na planilha, conforme alegou o Representante.

Além disso, houve a repetição de fotos utilizadas em quatro dos relatórios de medição, como a que se repete às fls. 112, 120, 135, 149 e a que consta às fls. 138, 123, 156, 167, demonstrando a fragilidade na atuação da fiscalização quanto ao registro dos serviços executados a cada mês.

Em relação à falta de documentação acerca das medições, verificou-se que não foram apresentadas planilhas de medição com a discriminação dos serviços que foram prestados relativos à 10ª e à 11ª medição. Também não foram anexados aos autos os relatórios fotográficos relativos a cada uma.

Entretanto, constatou-se que foi emitida a nota fiscal da 10ª medição, em 01/04/2016, cujo valor dos serviços foi de R\$ 57.461,25 (fl. 66 do arquivo "Empenhos por Medição"), e a nota fiscal da 11ª medição, em 01/12/2016, com valor total de R\$ 126.835,46.

Também constam nos documentos digitalizados enviados a este Tribunal, comprovantes de pagamento referentes às duas medições supracitadas, embora não tenha sido demonstrada a execução dos serviços. Os comprovantes são cópias de cheques emitidos pela Prefeitura para a empresa vencedora



do certame e recibos gerados pela licitante acusando o recebimento de valores, que somados resultam em R\$ 55.738,91 referentes à 10ª medição e R\$ 45.000,00 referentes à 11ª medição (fls. 78 e 79, do arquivo "Empenhos por Medição" e fls. 211 e 212 do arquivo "3 - Relatório de auditoria").

Ressalta-se, nesse contexto, que a Lei 4320/1964 prevê em seu artigo 62 que o pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação. O artigo 63 da mesma Lei estabelece que a liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito e tem por fim apurar a origem e o objeto do que se deve pagar.

Sobre a etapa da liquidação, Heraldo da Costa Reis aduz o seguinte:

"Trata-se de verificar o direito do credor ao pagamento, isto é, verificar se o implemento de condição foi cumprido. Isto se faz com base em títulos e documentos. Muito bem, mas há um ponto central a considerar: é a verificação objetiva do cumprimento contratual. O documento é apenas o aspecto formal da processualística. A fase de liquidação deve comportar a verificação in loco do cumprimento da obrigação por parte da contratante. Foi a obra, por exemplo, construída dentro das especificações contratadas? Foi o material entregue dentro das especificações estabelecidas no edital de concorrência ou de outra forma de licitação?" (A Lei nº 4320/64 comentada e a Lei de Responsabilidade Fiscal).

Pelo exposto, esta Unidade Técnica conclui pela irregularidade do pagamento referente à 10ª e 11ª medição efetuado pela Administração, uma vez que foi realizado, com base na documentação dos autos, sem a devida liquidação da despesa, já que não houve a discriminação dos serviços prestados pela empresa que ensejariam o pagamento dos valores.

A Administração deve apresentar os relatórios de medição para a demonstração dos serviços executados e, desse modo, afastar os indícios de dano ao erário existentes por conta do pagamento da despesa que não foi liquidada, conforme a documentação apresentada nos autos.

2.5.5 Objeto no qual foi identificado o apontamento:

Relatórios de medição (fls. 84 a 208);

Cheques e Recibos emitidos pela Administração (fls. 78 e 79 do arquivo "Empenhos por Medição" e fls. 211 e 212 do arquivo "3 - Relatório de Auditoria");

2.5.6 Critérios:

- Lei Federal nº 4320, de 1964, Artigo 63, Artigo 62.

2.5.7 Conclusão: pela procedência

3 - CONCLUSÃO

Após a análise, esta Unidade Técnica manifesta-se:

- ✓ Conclusão: pela procedência da representação no que se refere aos seguintes fatos:
 - Planilha orçamentária insuficiente



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: 2ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E
SERVIÇOS DE ENGENHARIA

- Projeto Básico insuficiente
- Falhas no procedimento de medição durante execução do contrato
- Ilicitude na planilha de realinhamento de preços (reajuste)
- Irregularidades nas planilhas orçamentárias de acréscimos e supressões

4 - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto, propõe esta Unidade Técnica:

- a citação dos responsáveis para apresentar suas razões de defesa, no prazo de até 15 (quinze) dias, tendo em vista os indícios de irregularidade apurados (caput do art. 307 do Regimento Interno do TCEMG)

Para elucidar a inconformidade dos pagamentos referentes à 10ª e 11ª medição sem a devida liquidação da despesa, e afastar os indícios de dano ao erário referente a este apontamento, é necessário que a Administração apresente os relatórios de medição com a discriminação dos serviços executados que ensejaram o pagamento dos valores para a empresa contratada.

Belo Horizonte, 04 de março de 2020

Daniel Luis Lima e Silva

Analista de Controle

Externo

Matrícula 32694



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: 2ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E
SERVIÇOS DE ENGENHARIA



Processo nº: 1082505

Natureza: REPRESENTAÇÃO

Relator: CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA

Data da Autuação: 25/11/2019

Contratação de empresa especializada em construção civil para execução da 1ª etapa da obra de engenharia com vistas à construção da SEDE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARATINGA, com o fornecimento de mão-de-obra e todo material necessário à completa e perfeita implantação de todos os elementos definidos, em conformidade com os anexos do Edital.

De acordo com a análise técnica de fls. 37 a 43.

Encaminhamos os presentes autos ao Conselheiro Relator.

Belo Horizonte, 04 de março de 2020.

Adelaide Maria Bittencourt Pinto Coelho
Coordenadora da 2ª CFOSE – TC 2047-5