

Processo: 1092228
Natureza: RECURSO ORDINÁRIO
Recorrente: Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais
Processo referente: 997731, Denúncia
Órgão: Departamento de Edificações e Estradas de Rodagem de Minas Gerais – DEER/MG
Interessados: Djaniro da Silva (Diretor Geral), Célio Dantas de Brito (Diretor Geral à época), Dirceu Antônio Carvalho Gomes (Diretor de Operações), Cláudia Baccarini Pacífico Homem (Assessora Chefe da Assessoria de Custos), Oswaldo Pereira Junqueira Maciel (Assessoria de Custos) e Zacarias Monteiro dos Santos (Presidente da Comissão Permanente de Licitação), Davidsson Canesso de Oliveira (Diretor Geral)
Procuradores: Ana Carolina de Castro Sales Duarte, OAB/MG 88.025; Cristina Pessoa Pereira Borja, OAB/MG 73.012; Fernanda de Aguiar Pereira, OAB/MG 98.811; Flávio de Mendonça Campos, OAB/MG 63.728
MPTC: Marcílio Barenco Corrêa de Mello
RELATOR: CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA

TRIBUNAL PLENO – 11/5/2022

RECURSO ORDINÁRIO. DENÚNCIA. PRELIMINAR. ADMISSIBILIDADE. RECURSO CONHECIDO. MÉRITO. NÃO PARCELAMENTO DO OBJETO. PROJETO BÁSICO INSUFICIENTE. AUSÊNCIA DE ORÇAMENTO DETALHADO. NÃO PROVIMENTO. MANUTENÇÃO DA DECISÃO RECORRIDA.

Na análise do caso concreto, não estando caracterizadas as irregularidades apontadas pelo recorrente, faz-se necessária a manutenção da decisão recorrida que julgou improcedente a denúncia.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal Pleno, por unanimidade, diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

- I) conhecer, preliminarmente do presente Recurso Ordinário, interposto pelo Ministério Público de Contas junto a este Tribunal, por restarem preenchidos os pressupostos de sua admissibilidade;
- II) negar provimento ao recurso, no mérito, mantendo-se na íntegra a decisão recorrida;
- III) determinar a intimação do recorrente e dos recorridos;
- IV) determinar, cumpridos os procedimentos regimentais cabíveis, o arquivamento dos autos.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Substituto Telmo Passareli, o Conselheiro Durval Ângelo, o Conselheiro em exercício Adonias Monteiro, o Conselheiro Wanderley Ávila e o Conselheiro Cláudio Couto Terrão.

Declarada a suspeição do Conselheiro Gilberto Diniz.

Presente à sessão a Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura.

Plenário Governador Milton Campos, 11 de maio de 2022.

MAURI TORRES
Presidente

JOSÉ ALVES VIANA
Relator

(assinado digitalmente)

TRIBUNAL PLENO – 11/5/2022

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

I – RELATÓRIO

Cuidam os autos de Recurso Ordinário interposto pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas em face de decisão proferida em 9/4/2019, pela 1ª Câmara, nos autos n. 997.731, cujo interessado era o Departamento de Estradas de Rodagem e Edificações de Minas Gerais.

Os autos de n. 997.731, referem-se à denúncia formulada pela Construtora HWA Ltda. em face dos editais das Concorrências nºs 5/2016, 11/2016, 12/2016, 13/2016, 15/2016, 16/2016, 17/2016, 20/2016, 23/2016 e 24/2016, 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”.

O acórdão recorrido julgou improcedentes os fatos denunciados com entendimento de não terem sido confirmados os apontamentos de irregularidades insertos na inicial e suscitados pelo Ministério Público junto ao Tribunal Contas, deixando de aplicar penalidades aos agentes responsáveis.

Inconformado com a decisão, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas apresentou o presente recurso.

A Unidade Técnica se manifestou por meio do relatório, peça 7 do SGAP, e o Ministério Público junto a este Tribunal se manifestou por meio do parecer, peça 9 do SGAP.

Após análise da Unidade Técnica e emissão de parecer pelo Ministério Público junto ao Tribunal foi determinada a intimação do Sr. Célio Dantas de Brito, Diretor-Geral do DEER/MG à época dos fatos; do Sr. Dirceu Antônio de Carvalho Gomes, Diretor de Operações do DEER/MG à época; da Sra. Cláudia Baccarini Pacífico Homem, Assessora Chefe da Assessoria de Custos do DEER/MG à época; do Sr. Oswaldo Pereira Junqueira Maciel, Assessor da Assessoria de Custos do DEER/MG à época; e do Sr. Zacarias Monteiro dos Santos, Presidente da Comissão Permanente de Licitações do DEER/MG à época, na forma definida pelo art. 166, § 1º, I, da Resolução n. 12/2008, para que se manifestassem.

A Secretaria do Pleno certificou a juntada das manifestações dos interessados ao SGAP, conforme consta das peças n. 13 a 24, 26 a 30, 32 a 40

A Unidade Técnica emitiu o relatório, peça n. 43 do SGAP e o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas emitiu o parecer, peça n. 48 do SGAP.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.1 – Preliminar de admissibilidade recursal

Por restarem preenchidos os pressupostos de sua admissibilidade, conheço do presente Recurso Ordinário n. 1.092.228, interposto pelo Ministério Público de Contas junto a este Tribunal.

II.2 – Mérito

II.2.1 – Do não parcelamento do objeto das licitações

Relativamente à **primeira irregularidade**, referente à falta de fracionamento do serviço de “conservação rodoviária rotineira”, o Recorrente entende que a divisão do objeto é a regra (art.

23, § 1º) e, não sendo acatada pelo órgão ou entidade promovente da licitação, deve ser amparada em decisão motivada. Afirma, ainda, que no caso em análise verificou o desatendimento da norma em razão da falta de apresentação das razões de direito que levaram o DEER/MG a não parcelar o objeto das licitações, o que ofendeu os princípios da eficiência, da economicidade, da isonomia e da competitividade.

Os responsáveis alegam em suas contrarrazões recursais que os serviços a serem executados pela contratada, objeto do item “Grupo 146 – Conservação por km (item Conservação Rotineira)”, preveem a execução de conservação de uma extensão definida de rodovias pavimentadas, fracionada por Unidade Regional do DER/MG durante os 24 meses de duração de contrato, remunerando a empresa executora a partir da verificação do atendimento a indicadores de desempenho.

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, integrantes do MANUAL DE CONSERVAÇÃO DO DNIT, publicado em 2005 pelo Instituto de Pesquisas Rodoviárias.

Segundo os responsáveis, os 11 (onze) serviços constituem trabalho de conservação rodoviária, sendo, portanto, antiprodutiva e de difícil fiscalização o seu fracionamento, visto que seriam diversos contratos realizando serviços de conservação distintos, simultaneamente, em um mesmo segmento rodoviário. Alegam ainda, que, na modelagem anteriormente utilizada para contratação dos serviços de conservação/rodoviária pelo DER/MG, estes 11 (onze) serviços, apesar de serem medidos por preços unitários separadamente, eram executados por uma única empresa contratada. Assim, a nova modelagem proposta não trouxe nenhuma mudança nesse sentido. Quanto às questões de ampliação de competitividade, obtenção de menor preço para a Administração Pública e contratação de uma proposta que seja mais vantajosa, estes objetivos, segundo os recorridos, foram amplamente alcançados.

Nesse sentido, afirmam que nos 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.

Em seu relatório, a Unidade Técnica (peça n. 8) não apresentou manifestação quanto à manutenção da irregularidade em análise, alegando que deve ser mantida a decisão recorrida.

Posteriormente, analisando as justificativas apresentadas pelos recorridos, a Unidade Técnica (peça n. 43) assim se manifestou, *verbis*:

A modelagem utilizada pelo DEER/MG para contratação e para pagamentos mensais, por meio do critério “Km” e “Padrão de Desempenho” dos serviços de conservação rodoviária rotineira, que os editais em questão agrupam na chamada “Componente 01” dos serviços licitados, também é utilizada para obras de pavimentação e manutenção das estradas federais, por meio do Programa “CREMA” do DNIT.

Neste sentido, verifica-se que o Tribunal de Contas da União - TCU permite a celebração de contratos administrativos regidos pela Lei nº 8.666/1993 com a sistemática de contratações e remunerações através do critério “Padrão de Desempenho”, e que as obras e/ou serviços de pavimentação e manutenção das estradas federais, por meio do Programa “CREMA” do DNIT podem ser medidos por “quilômetros” de faixa concluída e executada, desde que devidamente detalhados os serviços constituintes desta solução por quilômetro, conforme consta no Acórdão 3.260/2011.

Acórdão 3.260/2011-Plenário- TCU

(...)

10 A propósito do regime de execução contratual, na mencionada reunião houve concordância quanto à inadequação da caracterização do regime como de preço global feita no edital, já que, segundo os técnicos do Dnit, embora o modelo do programa preveja medição das obras de restauração por quilômetro de faixa concluída e executada, os serviços constituintes da solução por quilômetro serão devidamente detalhados no edital, viabilizando a identificação das unidades de serviços realizadas e, conseqüentemente, a formalização de aditivos contratuais que reflitam adequadamente alterações quantitativas e qualitativas das soluções de projeto, nos moldes do regime de empreitada por preço unitário. Desse modo, e uma vez que, nas palavras da Unidade Técnica, “seria possível, mesmo em uma empreitada por preço unitário, que [nas obras de restauração] se medisse os serviços por quilômetro de faixa concluída e executada, desde que devidamente detalhados os serviços constituintes desta solução por quilômetro”, convém ratificar, por meio de determinação, a providência proposta pelo Dnit sobre a matéria.

Da análise do processo, acorde com a Unidade Técnica entendendo que restou justificado o não parcelamento do objeto das licitações, considerando a natureza dos serviços a serem prestados e as conseqüentes dificuldades técnicas e econômicas de se franquiar as várias atividades que compõem os serviços de conservação da malha de determinado segmento rodoviário a empresas distintas.

Isto posto, **nego provimento ao recurso quanto a este ponto.**

II.2.2 – Da insuficiência dos projetos básicos

Quanto à **segunda irregularidade**, qual seja, a insuficiência dos projetos básicos no que se refere ao item 2.1.1 (Anexo I do Edital), o Ministério Público junto a este Tribunal alega que os projetos básicos não contemplaram todos os elementos fundamentais da contratação.

De acordo com o recorrente, o projeto básico dividiu o item “Conservação Rotineira” em 11 (onze) serviços, sem oferecer condições para a elaboração de um orçamento detalhado ou analítico, possibilitando somente uma estimativa de custos, sem a precisão necessária para a licitação, contratação e execução de obras de considerável monta.

Nesse contexto, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas entende que as insuficiências, omissões e vícios no projeto básico caracterizam o planejamento deficiente realizado pelo DEER/MG, em prejuízo ao princípio da eficiência, previsto no art. 37, *caput*, da CRFB/88.

Os responsáveis alegam em suas contrarrazões recursais 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. 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 sua execução. Além do mais, o 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 DEER/MG, do DNIT e do IPT”.

Além disso, os responsáveis aduzem que a afirmação de que os serviços a serem executados são estimados deve ser verificada observando a natureza dos serviços objeto do Edital, qual seja, manutenção e conservação rodoviária. Todavia, os quantitativos levantados e integrantes dos procedimentos licitatórios levaram em consideração o histórico atinente aos contratos de manutenção realizados pelo DEER/MG, haja vista a *expertise* da Autarquia neste tipo de serviço. Isto posto, afirmaram que se levou em consideração os quantitativos já executados nos antigos contratos de manutenção cuja medição dava-se por item executado e não pela aferição da qualidade do serviço prestado.

Quanto ao presente tópico a Unidade Técnica assim se manifestou:

A Lei nº 8.666/93 determina que o projeto básico constitui requisito essencial para licitações e contratações, devendo apontar os elementos necessários e suficientes para sua caracterização, as soluções técnicas globais e localizadas, identificação dos tipos de serviços a executar, bem como orçamento detalhado.

Conforme consta no Edital, as execuções dos serviços licitados devem seguir as Normas e Especificações que constam no Anexo I – Termo de Referência, assim como nos Manuais dos Órgãos Oficiais como DEER, DNIT, IPT que regem os serviços licitados. Entende-se neste caso que estas informações são suficientes para entendimento do objeto licitado, assim como a forma de execução.

Os serviços licitados são referentes à manutenção, conservação, melhoramentos e reparações de rodovias. Estes serviços variam em cada trecho das rodovias em função do volume do tráfego local, do estado de conservação, do índice de chuvas, da topografia, entre outros, não sendo possível prevê com exatidão o local a ser beneficiado, os serviços necessários e a quantidade, sendo possível apenas que sejam estimados.

No caso em tela verifica-se que a estimativa foi realizada através de um levantamento “in loco” e através do histórico de dados dos trechos da malha da 1.ª CRG-BH, sendo que, para definição do preço por km do item Conservação Rotineira, orçou individualmente o preço de cada um dos 11 itens que a compõem, gerando um preço unitário por km.

Isto posto, entende-se neste momento, s.m.j., que as informações que constam no Edital em relação ao objeto licitado, ao valor estimado para a licitação, a forma de execução dos serviços e de como será a forma de pagamento permitem aos licitantes apresentarem suas propostas, atendendo também as determinações da Lei 8.666/93.

Assim, da análise dos autos entendo, na esteira do que a Unidade Técnica concluiu, que os projetos básicos se mostraram adequados, não sendo identificadas irregularidades.

Isto posto, **nego provimento ao recurso quanto a este ponto.**

II.2.3 - Da ausência de orçamento detalhado

Em relação à **terceira irregularidade**, o Ministério Público junto a este Tribunal de Contas alega que não foi apresentando o orçamento detalhado em planilhas (composição de todos os custos unitários) do subitem 2.1.1 do Anexo I – serviço de conservação rodoviária rotineira, devendo ser fixadas as responsabilidades dos agentes públicos envolvidos, com a consequente aplicação das sanções cabíveis à espécie, além do envio de recomendação à atual direção da entidade para aperfeiçoamento na gestão dos recursos públicos.

Os responsáveis alegam em suas contrarrazões recursais que nas composições e subcomposições de preços unitários são apresentados, de forma detalhada, os equipamentos, mão de obra, itens de incidência, materiais, serviços e itens de transporte para cada um dos onze serviços de conservação que integram o item “Grupo 146 – Conservação por km (item Conservação Rotineira)”.

Ademais, os responsáveis afirmam que a Orientação Técnica 4/12 do IBRAOP citada pelo recorrente trata de obras de engenharia e não de serviços de manutenção. Tendo em vista que os serviços de conservação e manutenção são serviços de engenharia e não obra de engenharia, a citada orientação não pode ser utilizada como parâmetro para definir a imprecisão no orçamento da contratação proposta pelo DEER/MG.

Já em sua manifestação, a Unidade Técnica aponta que os serviços licitados são referentes à manutenção, conservação, melhoramentos e reparações de rodovias. Estes serviços variam em cada trecho das rodovias em função do volume do tráfego local, do estado de conservação, do índice de chuvas, da topografia, entre outros, não sendo possível prever com exatidão o local a

ser beneficiado, os serviços necessários e a quantidade, sendo possível apenas que sejam estimados.

Ao final, concluiu a Unidade Técnica:

No que pese as manifestações divergentes desta Unidade Técnica em épocas diferentes, **após reanálise da documentação disponibilizada, entende-se que a forma utilizada para contratação não fere a Lei 8.666/93, e que as informações contidas no projeto básico, juntamente com o orçamento básico foram suficientes para que as licitantes entendessem o objeto e apresentassem suas propostas, atendendo assim à lei das licitações.** (g.n.)

Dito isso, entendo como acertada a decisão da Primeira Câmara, não sendo verificadas irregularidades quanto ao orçamento.

Isto posto, **nego provimento ao recurso quanto a este ponto.**

III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, nego provimento ao recurso e mantenho na íntegra a decisão recorrida.

Intimem-se o recorrente e os recorridos.

Cumpridos os procedimentos regimentais cabíveis, arquivem-se os autos.

* * * * *

kl/

