

**Ofício CAOSE nº 6907/2023**

Belo Horizonte, 26 de abril de 2023.

Exmo. Sr. Saulo Moraes de Castro,

A Coordenadoria de Auditoria de Obras e Serviços de Engenharia do Tribunal de Contas do Estado de Minas (CAOSE), no uso das atribuições estabelecidas pela Resolução Delegada nº 4/2023 desta Corte de Contas, vem solicitar-lhe documentos e esclarecimentos relacionados a editais e contratos de obras e serviços de engenharia e de compras para obras e/ou serviços de engenharia, mais especificamente em relação à **Concorrência nº 01/2022**, que culminou na celebração do Contrato nº 067/2022, com valor de R\$ 5.105.836,16.

Diante das inconsistências observadas e listadas abaixo e considerando que tais pontos podem resultar na inclusão do contrato na matriz de riscos da Unidade Técnica deste Tribunal, a CAOSE solicita que sejam enviados a este Tribunal de Contas, **no prazo de 10 dias úteis**, esclarecimentos em relação aos tópicos a seguir:

**1 Insuficiência do projeto básico:**

Para a realização do processo licitatório, observou-se nos autos do certame que a Administração Municipal utilizou, como referência, a Lei 8.666/1993, adotando a modalidade concorrência para a contratação, alegando tratar-se de serviços de engenharia. Ainda que deva ser considerado que vários itens da planilha orçamentária representam obras ou etapas de obras de engenharia, em termos da obrigatoriedade de apresentação de projeto básico e executivo, a “Seção III – Das Obras e Serviços” da Lei de Licitações não diferencia tais conceitos, de modo que a exigência cabe a ambos, o que pode ser observado também no art. 7º:

“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 seqüência:

**I - projeto básico;**

**II - projeto executivo;**

**III - execução das obras e serviços**

§ 1º A execução de cada etapa será obrigatoriamente precedida da conclusão e aprovação, pela autoridade competente, dos trabalhos relativos às etapas anteriores, à exceção do projeto executivo, o qual

poderá ser desenvolvido concomitantemente com a execução das **obras e serviços**, desde que também autorizado pela Administração.

**§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:**

**I - houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;**

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

III - houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma;

IV - o produto dela esperado estiver contemplado nas metas estabelecidas no Plano Plurianual de que trata o art. 165 da Constituição Federal, quando for o caso.

**§ 3º É vedado incluir no objeto da licitação a obtenção de recursos financeiros para sua execução, qualquer que seja a sua origem, exceto nos casos de empreendimentos executados e explorados sob o regime de concessão, nos termos da legislação específica.**

**§ 4º É vedada, ainda, a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto básico ou executivo. (grifos desta Unidade Técnica)**

Na sequência, é trazido o conceito de projeto básico, também presente na lei supracitada.

“ 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;”

No caso em questão, apenas foram apresentados itens e quantitativos na planilha orçamentária e um Memorial Descritivo que contém definições genéricas para os itens, bem como metodologias para execução. Ocorre que não consta, nos autos, os locais em que as intervenções serão realizadas, tampouco pranchas técnicas ou memórias de cálculo que possam justificar os quantitativos utilizados na planilha.

Vale ressaltar que a contratação não se deu pelo Sistema de Registro de Preços (SRP)<sup>1</sup>, no qual estimam-se os quantitativos em função de incertezas e imprevisibilidades, mas sim pelo rito ordinário da Lei 8.666/1993. Diante disso, a Administração Municipal está vinculada ao contrato culminado pelo certame, ou seja, possui a responsabilidade de efetuar o pagamento de todos itens previstos no orçamento, desde que devidamente executados, não existindo a possibilidade da contratação apenas de parte dos quantitativos, como seria em uma ata de registro de preços, em que há uma mera expectativa de fornecimento.

Tal situação, combinada com a ausência de precisão dos quantitativos e de previsão das intervenções no projeto básico, tende a levar a Administração a executar itens desnecessários, apenas para fins de totalização do quantitativo. O exemplo mais representativo financeiramente encontra-se nos itens 8.6 a 8.9 do orçamento, expostos abaixo:

8.6	92545	SINAPI-MG	FABRICAÇÃO E INSTALAÇÃO DE TESOURA INTEIRA EM MADEIRA, VÃOS DE 3,0 M, PARA TELHA CERÂMICA OU DE CONCRETO, INCLUSO IÇAMENTO. AF_07/2019	M²	200,00	R\$1.331,81	R\$ 1.703,14	R\$ 340.628,00
8.7	92546	SINAPI-MG	FABRICAÇÃO E INSTALAÇÃO DE TESOURA INTEIRA EM MADEIRA, VÃOS DE 4,0 M, PARA TELHA CERÂMICA OU DE CONCRETO, INCLUSO IÇAMENTO. AF_07/2019	M²	200,00	R\$1.617,00	R\$ 2.087,84	R\$ 413.568,00
8.8	92547	SINAPI-MG	FABRICAÇÃO E INSTALAÇÃO DE TESOURA INTEIRA EM MADEIRA, VÃOS DE 5,0 M, PARA TELHA CERÂMICA OU DE CONCRETO, INCLUSO IÇAMENTO. AF_07/2019	M²	200,00	R\$1.737,91	R\$ 2.222,46	R\$ 444.492,00
8.9	92548	SINAPI-MG	FABRICAÇÃO E INSTALAÇÃO DE TESOURA INTEIRA EM MADEIRA, VÃOS DE 6,0 M, PARA TELHA CERÂMICA OU DE CONCRETO, INCLUSO IÇAMENTO. AF_07/2019	M²	200,00	R\$1.931,74	R\$ 2.470,34	R\$ 494.068,00

---

<sup>1</sup> Destaca-se que nem todos itens do orçamento em questão poderiam ser contratados através do SRP, já que parte deles estão relacionados à construção e não são padronizáveis, enquadrando-se no conceito de obra.

Figura 01 – Recorte da planilha orçamentária – itens 8.6 à 8.9

Somados, os itens representam a execução de 800m<sup>2</sup> de tesoura de madeira para cobertura, com valor de R\$ 1.692.756,00, sem sequer ter havido a indicação dos locais da intervenção.

Em relação ao tema, já houve manifestação do Tribunal de Contas da União (TCU), entre outras:

“Deficiências graves de projeto básico que impedem o dimensionamento dos quantitativos de obra implicam a nulidade do certame licitatório e, por consequência, do contrato dele resultante.” (Acórdão 2819/2012-Plenário)

“A realização de licitação, a assinatura de contrato e o início de obras com adoção de projeto básico deficiente, sem os elementos exigidos em lei, por si só, caracterizam irregularidade grave passível de aplicação de multa aos responsáveis.” (Acórdão 2158/2015-Plenário)

Diante do exposto ao longo deste tópico, é possível concluir que o Município de Catas Altas elaborou processo licitatório com projeto básico insuficiente, situação que poderá conduzir a outras irregularidades ao longo da execução contratual, trazendo o risco, inclusive, de superfaturamento.

## **2 Exigência de apresentação de projeto básico pela contratada;**

Em análise aos autos do certame, observou-se, no item 4.2 – MANUTENÇÃO/EXECUÇÃO DE SARJETAS E VALETAS DE CONCRETO USINADO (COM FORNECIMENTO DE MATERIAL) do Memorial Descritivo, um dos grupos mais relevantes da planilha orçamentária, que o projetista atribuiu à contratada a apresentação de projeto básico:

“Em caso de execução, a CONTRATADA deverá apresentar à Fiscalização projeto básico que servirá de guia a execução da obra;”

Em paralelo, faz-se necessária a citação do art. 9º, inciso I, da Lei 8.666/1993:

“Art. 9º Não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a eles necessários:

I - o autor do projeto, básico ou executivo, pessoa física ou jurídica;”

Quanto ao tema, também há manifestação do TCU:

“É vedada a participação, direta ou indireta, na licitação ou na execução de obra ou serviço, do autor do projeto básico ou executivo.” (Acórdão 1039/2008-Primeira Câmara)

Diante do exposto, além de ser possível identificar a transgressão ao dispositivo legal acima, já que a empresa contratada não poderia ser autora de projeto básico e, ao mesmo tempo, executá-lo, torna-se mais evidente a insuficiência do projeto básico, conforme já exposto no item 1 deste Ofício.

### **3 Ausência de parcelamento do objeto**

Em relação ao objeto do processo licitatório, identificou-se na planilha orçamentária que foram agregados itens de diferente natureza, tais como: execução de sarjetas e valetas; execução de rede esgoto pluvial de concreto armado; execução de obras de contenção (muro de arrimo); execução de coberturas; execução de pavimentação e passeios públicos; pintura; demolições de alvenaria e estruturas de concreto armado; execução de alvenarias e pisos; execução de estruturas de concreto armado; execução de cantoneiras metálicas, entre outros. É possível observar, portanto, a existência de serviços relacionados a obras de edificações, e, em paralelo, itens referentes a obras de infraestrutura urbana.

Na etapa de qualificação técnica dos licitantes, uma das exigências, por exemplo, é a execução de 100 m<sup>2</sup> de pintura acrílica, ao mesmo tempo em que são exigidos quantitativos mínimos de execução de sarjetas, canaletas e alas.

Ao exigir-se que uma empresa comprove a realização de tantos serviços distintos, e, ainda, com a planilha orçamentária deixando clara a necessidade da empresa possuir competência para a execução de itens variados, é possível que tenha ocorrido prejuízo à competitividade no certame. Embora ao menos quatro empresas tenham protocolado solicitações de esclarecimentos ou impugnações ao certame, somente uma apresentou proposta, a qual acabou sendo vencedora da licitação.

Deste modo, é provável que o parcelamento do objeto por áreas afins tivesse auxiliado a Administração a receber maior quantidade de propostas para cada grupo de itens, reduzindo o custo total da contratação.

Em relação ao tema, há manifestações do TCU:

“A falta de parcelamento do objeto da licitação, em tantas partes quantas se comprovem técnica e economicamente viáveis, afronta o disposto no art. 23, §1º, da Lei 8.666/1993.” (Acórdão 2006/2012-Plenário)

“O parcelamento do objeto escapa à discricionariedade administrativa sob circunstâncias em que se faça impositivo. Sua não adoção, nessa situação, configura patente ilegalidade. O parcelamento, além de disposição legal, é regra ética, de bom-senso e de boa administração, de

modo a se promover o melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado, sem perda da economia de escala. ” (Acórdão 2593/2013-Plenário)

“A falta de parcelamento de objeto que implique diminuição sensível de licitantes aptos a prestar parte dos serviços demandados configura violação ao comando contido no art. 23, § 1º, da Lei 8.666/1993. ” (Acórdão 491/2012-Plenário)

Na mesma linha, este Tribunal já pacificou entendimento:

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. (Súmula nº 114, TCEMG, publicada no D.O.C. de 07/04/2014, pg. 4)

Diante do exposto, pode-se identificar que a escolha da Administração em licitar, no mesmo procedimento, obras de pavimentação urbana, drenagem, contenção e de edificações pode ter trazido prejuízos à competitividade do certame e impedido a apresentação de propostas que fossem mais vantajosas ao erário.

#### 4 Medições indicando pagamentos de itens em quantitativo superior ao licitado

Nos boletins de medição apresentados pelo Município, identificou-se o pagamento de quantitativos de itens que superam os totais licitados, conforme quadro resumo abaixo:

Item	V Unit.	Q Previsto	V Previsto	Q Pago	V Pago	V Indevido
5.1	R\$ 35,81	100	R\$ 3.581,00	160,81	R\$ 5.758,61	R\$ 2.177,61
5.2	R\$ 3,84	100	R\$ 384,00	930,99	R\$ 3.575,00	R\$ 3.191,00
5.3	R\$ 1,09	200	R\$ 218,00	5420,63	R\$ 5.908,49	R\$ 5.690,49
5.6	R\$ 0,77	180	R\$ 138,60	593,63	R\$ 457,10	R\$ 318,50
10.2	R\$ 9,49	20	R\$ 189,80	58,29	R\$ 553,17	R\$ 363,37
Pagamento indevido						<b>R\$ 11.740,96</b>

Quadro 01 – Comparativo entre quantitativos previstos e pagos

Tais valores foram obtidos através da soma dos quantitativos pagos para cada item, já que a coluna denominada “acumulada” não estava, na terceira medição, contemplando os totais pagos nas medições anteriores.

Além de não ser permitido o pagamento de serviços não contratados, torna-se ainda mais evidente a deficiência do projeto básico, o qual aparentemente falhou na previsão dos quantitativos licitados.

Vale destacar que foi proposta, pela empresa contratada, solicitação de aditivo contratual com aumento substancial de quantitativos e, ainda, inclusão de novos itens, o qual possui parecer favorável da fiscal do contrato e da Procuradoria Geral do Município. É alegado, como motivo para tal, “um aumento não esperado da demanda de serviços de drenagem pluvial”.

Ocorre que a diferença entre o quantitativo inicialmente previsto e o solicitado, para o item 5.6 por exemplo, é de 12.915 m<sup>3</sup> x km (previsto: 180; solicitado: 13.095), ou seja, o valor solicitado representa 7.275% do valor contratado. Nota-se que tal diferença não se encontra balizada meramente na justificativa apresentada, mas sim no erro significativo existente no cálculo dos quantitativos iniciais.

Diante do exposto, além das falhas na elaboração do projeto básico e previsão de quantitativos, observou-se a existência de ilegalidades na execução do Contrato nº 067/2022.

## **5 Uso de nomenclaturas vagas em composições elaboradas pelo Município**

Nos grupos de itens 2, 3 e 4 do orçamento, há descrições de serviços que geram dúvidas, como o caso específico do 3.1 – Manutenção/execução de ala de rede tubular. O uso das palavras manutenção e execução como alternativas induz que o valor a ser pago para tais atividades distintas seria o mesmo, ainda que os serviços possam ser diferentes.

Diante do apresentado acima, questiona-se qual a verdadeira intenção do Município (execução ou manutenção; instalação ou rejuntamento) em relação aos itens acima e os critérios de pagamento que estão sendo utilizados, já que as descrições representam obras/serviços distintos aglomerados em um mesmo item.

## **6 Outros documentos pertinentes**

Diante do exposto, além dos esclarecimentos que os responsáveis pela contratação entenderem pertinentes, solicitamos a seguinte documentação, no prazo de até **10 (dez) dias úteis**:

- a. planilhas das **medições 4 e 5**, discriminando as quantidades e valores medidos em cada oportunidade, bem como as quantidades e valores acumulados;
- b. relatórios fotográficos, diários de obras, vídeos ou quaisquer outros documentos que possibilitem a comprovação da efetiva execução dos serviços medidos – referentes às **medições 4 e 5**;
- c. planilhas discriminadas de **todas composições de serviços elaboradas pelo Município e utilizadas no orçamento do certame** – não foi identificado nos autos, por exemplo, as composições para os itens 4.1 a 4.5 do orçamento, de forma que seja possível avaliar o valor unitário de cada um destes.

Em tempo, informo que, conforme Portaria nº 46/2020, publicada pelo TCE-MG, todas as petições e demais documentos, referentes ou não a processos físicos ou eletrônicos, deverão ser protocolizados exclusivamente via e-TCE, que pode ser acessado no Portal do TCEMG, endereço eletrônico: <https://etce.tce.mg.gov.br/#/login>.

Em caso de dificuldades no encaminhamento das informações solicitadas, via e- TCE, está autorizado encaminhamento alternativo para o e-mail: [caose@tce.mg.gov.br](mailto:caose@tce.mg.gov.br).

Respeitosamente,

**Douglas Emanuel Nascimento de Oliveira**  
Coordenador de Auditoria de Obras e Serviços de Engenharia  
TC 3274-1

Ao Sr.  
**Saulo Morais de Castro**  
**Prefeito Municipal de Catas Altas**  
[prefeito@catasaltas.mg.gov.br](mailto:prefeito@catasaltas.mg.gov.br) / [gabinete@catasaltas.mg.gov.br](mailto:gabinete@catasaltas.mg.gov.br)

c/c Sra. **Thaís Lana Motta**  
**Controladora-Geral do Município de Catas Altas**  
[controleinterno@catasaltas.mg.gov.br](mailto:controleinterno@catasaltas.mg.gov.br)