

Processo n.º: 1.084.565

Natureza: Representação

Representante: Carlos Alberto Monteiro

Entidade ou Órgão Jurisdicionado: Prefeitura Municipal de Albertina

Relator: Conselheiro Mauri Torres

Data da Autuação: 17/02/2020

1 Identificação

Trata-se de representação formulada por Carlos Alberto Monteiro, Vereador Câmara Municipal de Albertina, acerca de possíveis irregularidades ocorridas no Processo Licitatório n° 101/2019, Tomada de Preços n° 03/2019, objetivando a “Contratação de empresa especializada em obras e serviços de engenharia para abertura de ruas, terraplanagem, execução de guias e sarjetas e execução dos seguintes projetos: Projeto da rede coletora de esgoto; do projeto de rede de abastecimento de água; do projeto de drenagem de águas pluviais para abertura de um loteamento em terreno com área de 4,900 ha e matrícula n° 17.434”, pertencente ao Município de Albertina (peça 9).

2 Histórico

Após despacho do relator (peça 2), os autos foram remetidos à 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios – 1ª CFM, que solicitou o envio à 1ª Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia – CFOSE (peça 3), para verificação da imprescindibilidade da exigência do edital relativa à qualificação técnica de apresentação de declaração garantindo que os materiais que serão aplicados na obra estão de acordo com as normas da ABNT (Associação Brasileira de Normas Técnicas).

Esta Unidade Técnica (CFOSE) apontou à peça 27 as seguintes irregularidades:

1. Modalidade de licitação inadequada;
2. Previsão no Edital de elaboração dos projetos e execução das obras pela mesma empresa;
3. Não parcelamento do objeto da licitação;
4. Exigência de Declaração de que os materiais que serão colocados no serviço estão de acordo com as normas técnicas da ABNT;
5. Ausência de composições de custos unitários e Especificação Técnica da planilha orçamentária;

6. Possibilidade da existência de medições sem a execução dos serviços.

Concluiu, ainda, pela necessidade da realização de auditoria no município a fim de verificar se todos os serviços licitados foram executados na integralidade e se, posteriormente à conclusão destes, foram realizadas novas licitações para concluir as obras de infraestrutura do loteamento.

Após manifestação da 1ª CFM (peça 31) e do Ministério Público de Contas – MPC (peça 33), o Conselheiro Relator determinou à peça 35 a citação dos srs. João Paulo Facanali de Oliveira, Prefeito Municipal, Ana Paula Moreira Conesa, Secretária de Administração, Wagner Bertucci, Secretário de Obras, e do representante legal da empresa CTNN Comércio e Construtora Ltda. para que apresentassem defesa, esclarecimentos e/ou documentos que entendessem pertinentes em face das irregularidades apontadas na denúncia, nos relatórios das Unidades Técnicas e no parecer do Ministério Público junto ao Tribunal.

Conforme certidão à peça 48, houve manifestação dos srs. João Paulo Facanali de Oliveira, Prefeito Municipal, Ana Paula Moreira Conesa, Secretária de Administração, Wagner Bertucci, Secretário de Obras, e, embora regularmente citado, não houve manifestação de Nelson Donizete dos Santos Alves.

Ato contínuo, os autos foram enviados à 1ª CFM, que se manifestou à peça 49 concluindo que:

Ante o exposto, aponta-se pela permanência das seguintes irregularidades referente ao Processo Licitatório nº 101/2019 – Tomada de Preços 03/2019:

1. Não apresentação da documentação solicitada pelo vereador e
2. Assinatura do contrato em 30/12/2019, antes da adjudicação e da homologação do certame, contrariando o art. 38 da Lei nº 8.666/1993.

Quanto as demais supostas irregularidades apontadas, os autos deverão ser encaminhados à Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia – CFOSE, para avaliação daquela unidade.

Em 06/07/2023, os autos retornaram a esta Unidade Técnica para reexame da matéria, em cumprimento ao despacho do Conselheiro Relator (peça 35).

É o relatório.

3 Análise das Defesas apresentadas

3.1 Apontamento

Modalidade de licitação inadequada.

3.1.1 Manifestação anterior desta Unidade Técnica (peça 27)

Em sua análise inicial, esta Unidade Técnica relatou que:

- As obras de urbanização em um loteamento vão muito além do que as constantes do memorial descritivo. É necessário instalar toda a infraestrutura necessária na área, na forma que determina a Lei Federal 6.766/79, com as alterações advindas da Lei 9.785/99 e, também, cumprir a legislação municipal respectiva. Isso quando a gleba estiver localizada em zona urbana ou de expansão urbana.
- Não resta dúvida quanto à necessidade e obrigação de realizar obras de pavimentação, sistema de drenagem, sistema de água potável, sistema de esgotamento sanitário, sistema de distribuição elétrica, sistema de iluminação pública, sinalização horizontal, sinalização vertical, bem como outros serviços públicos. Não resta dúvida, também, quanto à manutenção da mesma modalidade de licitação para a cada uma observando o valor estimado para todo o objeto.
- No entanto, o que se pôde observar é que foram excluídos itens relativos à pavimentação, com o claro objetivo de reduzir o valor da licitação e fugir da modalidade licitatória de concorrência.

3.1.2 Razões de Defesa (peça 47)

João Paulo Facanali de Oliveira, Ana Paula Moreira Conesa, e Wagner Bertucci, apresentaram, em conjunto, as seguintes alegações:

- A escolha da modalidade da licitação foi totalmente acertada, haja vista que a natureza do objeto (obras e serviços de engenharia) e o valor da licitação (inferior a R\$1.500.000,00) se enquadram na hipótese do art. 23, I, “b”, da Lei 8.666/93.
- De acordo com o art. 3º, §5º da Lei 6.766/79, com redação dada pela Lei nº 11.445/2007, para que um terreno seja considerado um loteamento, deve estar servido de infraestrutura básica, que é “constituída pelos equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação”.
- A norma não exige que as vias de circulação sejam pavimentadas; logo, o simples fato de a licitação não ter contemplado esse item não significa dizer que foi com a intenção de ajustar ou modificar a modalidade licitatória.
- Já em relação às obras e serviços de iluminação/energia, da leitura do Edital, é de se depreender que estes serviços não foram licitados, tendo em vista se tratar de empreendimento notadamente especializado, além da necessária interlocução com a

Concessionária de Energia, responsável pela aprovação dos projetos energéticos e obras. Ou seja, são obras e serviços cujas condições de execução, logística e complexidade vão muito além do propósito inicial da Administração com a implementação do loteamento.

- Ademais, a Lei Federal nº 6.766/79 não impõe que a Administração Pública implemente toda a infraestrutura de um loteamento de uma única vez.

3.1.3 Análise das Razões de Defesa

As Leis que tratam de implantação de loteamento (Leis 6.766/79 e 9.785/99) e a Lei que trata das diretrizes para o saneamento básico (Lei nº 11.445/2007) não determinam que as vias de circulação do loteamento precisam ser pavimentadas. Entretanto, o art. 3º da Lei 9.785/99 determina a obrigatoriedade da distribuição de energia pública e domiciliar:

Art. 3º. Somente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, assim definidas pelo plano diretor ou aprovadas por lei municipal. (Redação dada pela Lei nº 9.785, de 1999)

...

§ 4º Considera-se lote o terreno servido de infraestrutura básica cujas dimensões atendam aos índices urbanísticos definidos pelo plano diretor ou lei municipal para a zona em que se situe.

§ 5º Consideram-se infraestrutura básica os equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, redes de esgoto sanitário e abastecimento de água potável, e **de energia elétrica pública e domiciliar** e as vias de circulação **pavimentadas ou não**. (g.n.)

A obrigatoriedade da implantação de sistema para a distribuição de energia elétrica tem como objetivo que o loteamento possua a infraestrutura mínima necessária e cumpra seu papel fundamental na estruturação do espaço urbano, ou seja, se não possuir distribuição de energia elétrica, o loteamento não atingiu seu objetivo.

Entende-se ser razoável que a solução para distribuição de energia elétrica seja licitada de forma separada, visto que estes serviços necessitam de projetos, aprovação da concessionária, mão de obra e equipamentos especializados, entretanto, os valores destes serviços precisam ser orçados e considerados no valor total estimado do empreendimento para determinar a modalidade licitatória a ser utilizada, conforme preceitos contidos no art. 23 da Lei Federal 8666/93:

Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:

(...)

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.

§ 2o Na execução de obras e serviços e nas compras de bens, parceladas nos termos do parágrafo anterior, a cada etapa ou conjunto de etapas da obra, serviço ou compra, há de corresponder licitação distinta, preservada a modalidade pertinente para a execução do objeto em licitação. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

A licitação ora analisada contempla as vias de circulação, o escoamento das águas pluviais, a rede para o abastecimento de água potável e o esgotamento sanitário, não contemplando soluções para energia elétrica pública e domiciliar, conforme fl. 104, peça 13:

2 – OBJETO
2.1 – Contratação de empresa especializada em obras e serviços de engenharia para abertura de ruas, terraplenagem, execução de guias e sarjetas e execução dos seguintes projetos: projeto da rede coletora de esgoto; do projeto da rede de abastecimento de água; do projeto de drenagem de águas pluviais, para abertura de um loteamento em um terreno com área de 4,900 ha e matrícula nº 17.434, pertencente ao Município de Albertina, conforme Projetos Anexo I e Memorial Descritivo, Anexo II.

As defesas não informaram se a solução para a distribuição de energia elétrica está prevista, projetada e orçada para ser executada em uma segunda etapa, apenas alegam que “as obras, serviços, condições de execução, logística e complexidade vão muito além do propósito inicial da Administração com a implementação do loteamento”.

Considerando a especificidade dos serviços para implantação de um sistema de distribuição de energia elétrica, como já analisado, não seria razoável exigir que os mesmos fossem licitados por meio deste processo licitatório. No entanto, considerando a exigência do art. 3º da Lei 9.785/99 e o atingimento da finalidade pública do loteamento, é essencial que tais projetos sejam elaborados e licitados.

Em consulta ao site da Prefeitura de Albertina, foi possível identificar que a autorização municipal para execução do loteamento se deu através do Decreto nº 1.169/2019, que “Aprova Projeto de Loteamento Urbano e estabelece outras providências”, onde não se observa nenhuma exigência quanto à distribuição de energia pública e domiciliar, contrariando assim o art. 3º da Lei 9.785/99.

Decreto 1.169/2019

Art. 1º- Fica aprovado o Projeto de Loteamento denominado Jardim Novo Horizonte, de propriedade do MUNICÍPIO DE ALBERTINA, CNPJ nº 17.912.015/0001-29, localizado no Bairro Malaquias, neste Município de Albertina, Estado de Minas Gerais, originário da **Matricula de nº 17.434** do Serviço de Registro de Imóveis local. (g.n.)

Apesar da Administração de Albertina não ter incluído na licitação a solução para distribuição de energia pública e domiciliar, não se pode afirmar que a soma dos valores ultrapassaria o teto da modalidade utilizada na licitação, uma vez que não foram apresentados nos autos os custos desses serviços.

Em relação à pavimentação das vias, e em que pese o apontamento inicial desta Unidade Técnica, quando relatou que: “se pôde observar é que foram excluídos itens relativos à pavimentação, com o claro objetivo de reduzir o valor da licitação e fugir da modalidade licitatória de concorrência”, entende-se, neste momento, que cabe razão a defesa. Isso, porque a pavimentação do loteamento não é obrigatória à luz das leis federais que tratam do assunto, e do decreto municipal que aprovou o loteamento.

3.1.4 Conclusão

Em relação a pavimentação das vias, entende-se que cabe razão à defesa, uma vez que as leis que tratam de loteamento não determinam a obrigatoriedade da execução de pavimentação nas vias.

Em relação à distribuição de energia pública e domiciliar, entende-se que a execução destes serviços é obrigatória, conforme determina o art. 3º da Lei nº 9.785/99. No caso em tela, não foi apresentada nenhuma solução no âmbito da Tomada de Preços nº 03/2019, nem um planejamento definitivo sobre o tema. No entanto, tal situação somente se converteria em irregularidade passível de punição caso não haja implantação da solução de distribuição de energia elétrica no futuro e o loteamento proposto não atinja a sua finalidade.

Entende-se, também, não ser possível afirmar que a ausência da solução para distribuição de energia pública e domiciliar teve como objetivo reduzir o valor da licitação e fugir da modalidade licitatória de concorrência, uma vez que não consta nos autos nenhum projeto ou previsão de custos para estes serviços.

Esta Unidade Técnica conclui, então, pelo acolhimento parcial das razões de defesa apresentadas, devendo ser apresentada a solução de distribuição de energia elétrica para loteamento de modo a não incorrer em afronta ao art. 3º da Lei nº 9.785/99.

3.1.5 Medidas Cabíveis

- **Determinação** ao secretário de obras Wagner Bertucci, ou a quem lhe haja sucedido a adoção de providências com vistas à implantação de solução de distribuição de energia elétrica para o loteamento, apresentando o cronograma dessa implantação para o TCE-MG, nos termos do inciso II do art. 275 da Resolução 12/2008 (Regimento Interno do TCEMG).

3.2 Apontamento

Previsão no Edital de elaboração dos projetos e execução das obras pela mesma empresa.

3.2.1 Manifestação anterior desta Unidade Técnica (peça 27)

Em sua análise inicial, esta Unidade Técnica relatou que:

- O Edital de Licitação previu a elaboração dos projetos e a execução das obras pela mesma empresa, conforme pode ser observado no Memorial Descritivo e nas Especificações de Loteamento, assim como na ata de julgamento da licitação. Este procedimento adotado pela Prefeitura Municipal de Albertina foi irregular, visto que contraria as disposições contidas na Lei Federal 8666/93, em especial nos artigos 7º e 9º.

3.2.2 Razões de Defesa (peça 47)

João Paulo Facanali de Oliveira, Ana Paula Moreira Conesa, e Wagner Bertucci, apresentaram, em conjunto, as seguintes alegações:

- Mais uma vez a Unidade Técnica se equivocou e, neste aspecto, entrou em contradição em sua análise. Isso, porque ao avaliar a suposta irregularidade quanto à modalidade licitatória escolhida e atribuir a responsabilidade pelo enquadramento, registrou o seguinte: “Considerando que o projeto básico e o orçamento foram elaborados pela Secretaria de Obras do Município”. A própria Unidade Técnica reconhece que o projeto básico foi elaborado pelo Município e, em seguida, afirma que quem o fez, na verdade, foi a empresa contratada.
- É fácil constatar que o objeto da licitação é muito elucidativo e foi muito bem delimitado, não permitindo interpretações dúbias: “contratação de empresa especializada em obras e serviços de engenharia para abertura de ruas, terraplanagem, execução de guias e sarjetas e execução dos seguintes projetos: projeto da rede coletora de esgoto; do projeto da rede abastecimento de água; do projeto de drenagem de águas pluviais”.
- Acredita-se que a confusão gerada pela Unidade Técnica se refira à redação do item 2.1 do Memorial Descritivo, relacionado à execução do projeto da rede coletora de esgoto. Não há dúvidas de que o disposto no item 2.1, especificamente o uso da expressão “será elaborado”, não passou de uma incorreção; um erro material no Edital que não desvirtua a finalidade da regra editalícia: indicar que o projeto deve ser executado observando as

normas da ABNT e as diretrizes do Serviço de Água e Esgoto do Município, o que fica ainda mais nítido no subitem 2.4.1, que sinaliza com precisão o papel da contratada: executar as obras.

3.2.3 Análise das Razões de Defesa

A defesa alega que “... a confusão gerada pela Unidade Técnica se refere à redação do item 2.1 do Memorial Descritivo, relacionado à execução do projeto da rede coletora de esgoto. Não há dúvidas de que o disposto no item 2.1, especificamente o uso da expressão “será elaborado”, não passou de uma incorreção...”.

Entretanto, em diversas partes do processo observa-se a informação de que a licitante vencedora seria a responsável pela execução de alguns projetos, conforme a seguir:

- O objeto que consta no Edital disponibilizado às licitantes é a “Contratação de empresa especializada em obras e serviços de engenharia para abertura de ruas, terraplanagem, execução de guias e sarjetas **e execução dos seguintes projetos: Projeto da rede coletora de esgoto; do projeto de rede de abastecimento de água; do projeto de drenagem de águas pluviais** para abertura de um loteamento em terreno com área de 4,900 ha e matrícula nº 17.434, pertencente ao Município de Albertina” (peça 9). (g.n.)
- Reportando ao item 2 - subitem 2.1.1 e 2.5.1 do memorial descritivo (fls. 46 e 47, peça 13), citado pela defesa, verifica-se a existência das diretrizes para execução de projetos:

2.1 - CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

2.1.1 - O projeto será elaborado seguindo as normas da ABNT e orientações do Serviço de Água e Esgoto da Prefeitura Municipal de Albertina.

2.5 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

2.5.1 - Os projetos deverão obedecer às diretrizes fornecidas pelo Serviço de Água e Esgoto do município.

- Verifica-se, também, que consta na ata de julgamento da licitação (fl. 113, peça 14) que o objetivo da licitação é “a contratação de empresa especializada em obras e serviços de engenharia para abertura de ruas, terraplenagem, execução de guias e sarjetas **e execução dos seguintes projetos: projeto da rede coletora de esgoto, do projeto da rede de abastecimento de água, do projeto de drenagem de águas pluviais**, para abertura de um loteamento ...”, (g.n.), conforme a seguir:

**“ATA DE HABILITAÇÃO E JULGAMENTO DE PROPOSTAS DO PROCESSO
Nº 101/2019, TOMADA DE PREÇO Nº. 3/2019.”**

Aos 20 dias de dezembro de 2019, às 09:00:00 horas, no setor de licitações da Prefeitura Municipal de Albertina/MG, situado à Rua Luiz Opúsculo, nº 290, Centro, na cidade de Albertina, Estado de Minas Gerais, reuniu-se a Comissão Permanente de Licitação designada pelo senhor Prefeito Municipal através da Portaria nº. 5270 de 15/04/2019, sob a presidência do Senhor José Eduardo Lucatelli de Luca e membro Maristela Luiz e como esteve ausente a servidora Joelma Aparecida dos Santos, foi nomeada AD HOC a servidora Regiane Mianti de Lima, para abertura e análise dos envelopes relativos à fase de julgamento da TOMADA DE PREÇO nº. 3/2019, objetivando a Contratação de empresa especializada em obras e serviços de engenharia para abertura de ruas, terraplenagem, execução de guias e sarjetas e execução dos seguintes projetos: projeto da rede coletora de esgoto; do projeto da rede de abastecimento de água; do projeto de drenagem de águas pluviais, para abertura de um loteamento em um terreno com área de 4,900 ha e matrícula nº 17.434, pertencente ao Município de Albertina, conforme Projetos Anexo I e Memorial Descritivo, Anexo II., nos termos da TOMADA DE PREÇO nº 3/2019. As empresas participantes:

No Anexo I – Projetos (fl. 124, peça 13), consta a informação de que os projetos estarão disponíveis na Prefeitura Municipal, mas estes projetos não são identificados, conforme a seguir:

ANEXO I

PROJETOS

**PROCESSO LICITATÓRIO Nº. 101/2019
TOMADA DE PREÇOS Nº 3/2019**

Os projetos estarão disponíveis na Prefeitura Municipal para verificação das empresas licitantes

Logo a seguir (fls. 125 a 129, peça 13), é possível visualizar folhas de rosto assinadas pelo Secretário de Obras, Engenheiro Wagner Bertucci – CREA: 33707/D, onde constam os títulos:

- Projeto georeferenciamento;
- Projeto Planialtimétrico e urbanístico;
- Sistema de água potável;
- Sistema de águas pluviais;
- Sistema de esgoto sanitário.

Vale ressaltar que não foram encaminhados a este Tribunal os Projetos em sua íntegra, mas somente a folha de rosto, assim como não foi encaminhada a ART – Anotação de Responsabilidade Técnica demonstrando qual profissional é o responsável por estes projetos. Ou seja, não ficou demonstrado nos autos a existência ou não destes projetos antes do lançamento da licitação.

3.2.4 Conclusão

Os argumentos da defesa não foram suficientes para demonstrar que os projetos do sistema de água potável; do sistema de águas pluviais; do sistema de esgoto sanitário, existiam antes do lançamento da licitação, o que, somado às informações que constam no Processo Licitatório, permite à esta Unidade Técnica concluir que estes projetos seriam de responsabilidade da licitante vencedora, o que contraria os artigos 7º e 9º da Lei Federal 8666/93.

3.2.5 Responsáveis

- Nome: Ana Paula Ferreira Fonseca
 - Cargo: Secretária de Administração.
 - Conduta: solicitou a abertura de licitação constando que a elaboração de alguns projetos seria de responsabilidade da contratada (fl.2 da peça 13).
 - Nexso causal: a solicitação de abertura da licitação deu início a uma contratação irregular simultânea de execução de obras e elaboração de projetos, contrariando as disposições contidas na Lei Federal 8666/93, em especial quanto aos artigos 7º e 9º.
- Nome: Wagner Bertucci
 - Cargo: Secretário de Obras de Albertina.
 - Conduta: Responsável por apresentar o memorial descritivo e especificações do loteamento com previsão de que a elaboração de alguns projetos seria de responsabilidade da contratada (fls. 46 e 47, peça 13).
 - Nexso causal: a solicitação de abertura da licitação deu início a uma contratação irregular simultânea de execução de obras e elaboração de projetos, contrariou as disposições contidas na Lei Federal 8666/93, em especial quanto aos artigos 7º e 9º.

3.2.6 Medidas Cabíveis

- Aplicação de **multa** por ato praticado com grave **infração a norma legal** (caput e inciso II do art. 85 da Lei Complementar Estadual nº 102/2008 c/c Portaria nº 16/Pres./16).
- **Determinação** ao responsável ou a quem lhe haja sucedido a adoção de providências com vistas a **evitar a reincidência**, nos termos do inciso II do art. 275 da Resolução 12/2008 (Regimento Interno do TCEMG).

3.3 Apontamento

Não parcelamento do objeto da licitação.

3.3.1 Manifestação anterior desta Unidade Técnica (peça 27)

Em sua análise inicial, esta Unidade Técnica relatou que:

- O Edital de Licitação trouxe como objeto a reunião de diversos serviços cuja a natureza impõe o seu parcelamento, como elaboração de projetos, execução de serviços de pavimentação, drenagem e construção de meio-fio (guias), execução e construção de rede de esgotamento sanitário, execução e construção de rede de distribuição e abastecimento de água. A Prefeitura Municipal de Albertina, ao realizar o procedimento de licitação sem proceder ao parcelamento do objeto, com a adjudicação por itens, fere as disposições da Lei Federal 8666/93.

3.3.2 Razões de Defesa (peça 47)

João Paulo Facanali de Oliveira, Ana Paula Moreira Conesa, e Wagner Bertucci, apresentaram, em conjunto, as seguintes alegações:

- Como já esclarecido, o Edital não contemplou serviços de pavimentação, ante a não obrigatoriedade deste serviço para fins de loteamento e, ainda, o Edital não previu a elaboração de projetos, mesmo porque, se assim o fosse, estaríamos diante de uma contratação integrada, cuja sistemática é bem diferente daquela prevista na Lei 8.666/93.
- É cediço que o §1º do art. 23 da Lei 8.666/93 alerta que as obras e os serviços contratados pela Administração devem ser parcelados em tantas etapas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis. Nesse sentido, compete à Administração realizar um estudo detalhado sobre as características do objeto, a fim de delimitar os procedimentos que serão desenvolvidos na licitação, sendo recomendável a adjudicação por lotes/itens (Súmula 247 do TCU), desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala.

3.3.3 Análise das Razões de Defesa

Como já mencionado na análise inicial desta Unidade Técnica, o art. 23 da Lei Federal 8666/93 confere regra ao parcelamento do objeto, devendo a excepcionalidade ser devidamente motivada pelos gestores, ainda que haja no mercado empresa com capacitação de prestar todos os serviços licitados, de modo a afastar o parcelamento.

As alegações da defesa de que o Edital não contemplou serviços de pavimentação e não previu a elaboração de projetos já foram analisadas neste relatório, nos itens 3.1 e 3.2 respectivamente.

A defesa alega, ainda, que compete à Administração realizar um estudo detalhado sobre as características do objeto, a fim de delimitar os procedimentos que serão desenvolvidos na licitação, entretanto não apresenta nenhum estudo e/ou justificativa para o não parcelamento do objeto.

3.3.4 Conclusão

As alegações das defesas não são suficientes para alterar o entendimento inicial desta Unidade Técnica de que o não parcelamento do objeto, sem as devidas justificativas, contraria o art. 23 da Lei Federal 8666/93.

3.3.5 Responsáveis

- Nome: Wagner Bertucci
 - Cargo: Secretário de Obras de Albertina.
 - Conduta: elaborar e assinar o projeto básico da Tomada de Preços nº 03/2019 (peça 13) sem o parcelamento do objeto e sem justificativa para tal.
 - Nexso causal: a assinatura do projeto básico sem o parcelamento do objeto e sem a justificativa para tal, possibilitou que licitação fosse realizada com restrição à competitividade, afastando as licitantes que não fossem capazes de executar todos os serviços do objeto licitado, prejudicando a busca pela proposta mais vantajosa para Administração e contrariando o art. 23 da Lei Federal 8666/93.

3.3.6 Medidas Cabíveis

- Aplicação de **multa** por ato praticado com grave **infração a norma legal** (caput e inciso II do art. 85 da Lei Complementar Estadual nº 102/2008 c/c Portaria nº 16/Pres./16).
- **Determinação** ao responsável ou a quem lhe haja sucedido a adoção de providências com vistas a **evitar a reincidência**, nos termos do inciso II do art. 275 da Resolução 12/2008 (Regimento Interno do TCEMG).

3.4 Apontamento

Exigência de Declaração de que os materiais que serão colocados no serviço estão de acordo com as normas técnicas da ABNT.

3.4.1 Manifestação anterior desta Unidade Técnica (peça 27)

Em sua análise inicial, esta Unidade Técnica relatou que:

- A exigência não se encontra entre no rol das contidas no art. 30 da Lei Federal 8666/93, ou seja, a mesma não se refere à qualificação técnica da empresa ou experiência pretérita. Trata-se de uma exigência que tem relação com as especificações técnicas de materiais, mão-de-obra e serviços e deveria ter sido tratada no documento denominado especificações técnicas. Nesse sentido, poderia ter sua verificação realizada pela equipe de fiscalização na fase de execução do objeto, ocasião em que podem ser exigidos do contratado a comprovação da qualidade dos materiais empregados e dos serviços executados por meio da realização de testes para aceite ou rejeição.

- No entanto, a não apresentação de declaração não compromete a realização da licitação e tampouco a execução do objeto.

3.4.2 Razões de Defesa (peça 47)

João Paulo Facanali de Oliveira, Ana Paula Moreira Conesa, e Wagner Bertucci, apresentaram, em conjunto, as seguintes alegações:

- Tanto na fase interna, quanto na externa, o Município de Albertina buscou cumprir todas as exigências/formalidades legais, revestindo-se de todas as cautelas necessárias para viabilizar uma contratação que atendesse aos interesses da Administração e garantisse que o objeto fosse executado com segurança e qualidade.
- A referida exigência não foi arbitrária ou ilegal, mesmo porque se prestava a garantir que os materiais utilizados na execução estavam em conformidade com as normas da ABNT.
- Não houve qualquer tipo de irrisignação das licitantes em relação à Declaração solicitada.
- A própria Unidade Técnica reconheceu que a referida exigência não comprometeu a regularidade da licitação.

3.4.3 Análise das Razões de Defesa

Diferente da alegação da defesa de que “A própria Unidade Técnica reconheceu que a referida exigência não comprometeu **a regularidade** da licitação”, esta Unidade Técnica relatou que “Esta exigência editalícia **não se refere à qualificação técnica**, e conseqüentemente **não encontra amparo no art. 30 da Lei Federal 8666/93**.”

Esta Unidade Técnica reconheceu que, “No entanto, a não apresentação de declaração **não compromete a realização da licitação e tampouco a execução do objeto**”.

3.4.4 Conclusão

Entende-se, que as alegações da defesa vão no sentido ao relatado por esta Unidade Técnica de que esta exigência não comprometeu a realização da licitação e a execução do objeto.

3.5 Apontamento

Ausência de composições de custos unitários e Especificação Técnica da planilha orçamentária.

3.5.1 Manifestação anterior desta Unidade Técnica

Em sua análise inicial, esta Unidade Técnica relatou que:

- Verificou-se na planilha orçamentária que as descrições dos itens constantes da mesma não eram suficientes para identificar com precisão os serviços a serem executados. Tampouco foram juntadas ao procedimento licitatório as composições de custos unitários ou a indicação de composições já existentes.
- As ausências destes parâmetros nos anexos do edital de licitação podem ter prejudicado a formulação de propostas pelos licitantes. Também é bom ressaltar que dificulta a verificação dos preços praticados quando do exercício do controle interno e externo.
- Observa-se uma distorção nos preços praticados em alguns itens. O percentual do preço sobre o custo varia desde 2,98% até 264,90%, o que pode indicar um jogo de planilha na estimativa da Prefeitura. Portanto, irregular o procedimento de orçamentação e com potencial de dano ao erário.
- Observa-se que a proposta vencedora, embora se apresente abaixo do valor estimado pela administração e com uma margem muito pequena de BDI, apresenta uma distorção em alguns preços muito significativa, com variações de -17,71% (preços abaixo do custo de reprodução) até 158,87% (preços muito acima ao custo de reprodução).
- Sobre estes itens há que se verificar, até a conclusão do contrato, se nas medições houve alteração de quantitativos que configurasse o jogo de planilha, com ganhos para a empresa e dano ao município.

3.5.2 Razões de Defesa (peça 47)

João Paulo Facanali de Oliveira, Ana Paula Moreira Conesa, e Wagner Bertucci apresentaram, em conjunto, as seguintes alegações:

- Todo o procedimento foi precedido das formalidades legais, incluindo a pesquisa de preços, com base em valores de mercado da região de Albertina, dando origem ao orçamento contendo o preço estimado para a contratação, datado de 18/09/2019. Cada item foi adequadamente descrito, contendo a quantidade, respectiva unidade de medida, valor unitário e valor total.
- A despeito da Unidade Técnica ter entendido que o preço global da planilha se encontrava dentro dos limites de razoabilidade, concluiu que o orçamento foi irregular, com potencial dano ao erário. Se o preço global era razoável - considerando que o orçamento levou em conta o preço médio praticado à época da licitação -, como o orçamento seria irregular? Ainda, se o preço global era razoável, qual seria o potencial dano ao erário? Neste tocante, vale frisar, não passa de uma afirmativa lançada à sorte da interpretação do julgador, pois a Unidade Técnica não cuidou de demonstrar ou quantificar esse “potencial dano”.
- A Unidade Técnica criou uma Planilha “comparativa”, contendo os preços estimados na licitação referente a alguns itens e os preços praticados em itens SIMILARES nas principais referências de preços para a Administração Pública (SICRO e SINAPI), o que teria servido de base para demonstrar a distorção nos preços. No entanto, não é possível averiguar: i) se os preços encontrados na pesquisa se referem aos serviços efetivamente licitados, já que a pesquisa de preços da área técnica considerou, para estes fins, serviços similares, o que certamente influencia na formação do preço; ii) o período considerado na pesquisa dos

preços (vez que o orçamento é datado de 18/09/2019), haja vista que essa informação não foi disponibilizada pela Unidade Técnica, tampouco foi individualizada a base de pesquisa de cada um dos serviços.

- A Unidade Técnica sugeriu, ainda, que pode ter havido um suposto jogo de planilha, mesmo não tendo apresentado qualquer elemento capaz de comprovar a afirmativa. Como se sabe, o jogo de planilhas consiste no ajuste (alteração contratual) posterior dos quantitativos previstos na licitação com vistas a reduzir a quantidade de itens ofertados com valores inferiores aos praticados no mercado e/ou aumento do quantitativo de itens ofertados com sobrepreço.

3.5.3 Análise das Razões de Defesa

Esta Unidade Técnica relatou que não foram juntadas ao procedimento licitatório as composições de custos unitários ou a indicadas as composições já existentes, e que as ausências destes parâmetros nos anexos do edital de licitação podem ter prejudicado a formulação de propostas pelos licitantes. Também ressaltou que esse fato dificulta a verificação dos preços praticados quando do exercício do controle interno e externo.

A defesa se limita a informar que cada item foi adequadamente descrito, contendo a quantidade, respectiva unidade de medida, valor unitário e valor total. Entretanto, não apresenta as composições de custos unitários ou a indicação de composições já existentes.

Esta Unidade Técnica também relatou que alguns itens se apresentaram, **de forma individual**, com sobrepreço. E que a planilha demonstra uma distorção **em alguns preços** muito significativas, com variações de -17,71% até +158,87%. Recomendando **o acompanhamento** destes itens, até a conclusão do contrato, para verificar a ocorrência de alterações que configurassem jogo de planilha.

A defesa não apresenta nenhum argumento em relação ao sobrepreço, às distorções e à recomendação de acompanhamento dos itens relatados por esta Unidade Técnica, limitando-se a indagar que: se o preço global era razoável, como o orçamento seria irregular? E qual seria o potencial dano ao erário?

Quanto ao orçamento ser irregular, não resta dúvida de que a ausência das composições de custos unitários fere o art. 7º, §2º da Lei 8.666/93, onde consta que o orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários é obrigatório para obras e serviços:

Art. 7º (...)

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

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

Quanto ao dano ao erário, esta Unidade Técnica sugeriu o acompanhamento do contrato. Sendo que, somente será possível confirmar ou não o dano após a conclusão da obra, e após a análise de toda a documentação referente à contratação (aditivos) e à respectiva execução (medições, diário de obras, memorial fotográfico atualizado, entre outros) para verificar se, nas medições, houve alteração de quantitativos que configurem o jogo de planilha, com ganhos para a empresa e dano para o município.

3.5.4 Conclusão

As alegações das defesas não são suficientes para alterar o entendimento inicial desta Unidade Técnica, que identificou a ausência de composições de custos unitários ou a indicação de composições já existentes.

3.5.5 Responsável

- Nome: Wagner Bertucci
 - Cargo: Secretário de Obras de Albertina.
 - Conduta: elaboração de planilha orçamentária (fls. 137/138 da peça 13 do SGAP) sem a descrição completa dos serviços, com sobrepreço e distorções de alguns itens, e sem as composições de custos unitários ou a indicação de composições já existentes, em afronta ao art. 7º, §2º da Lei 8.666/93.
 - Nexso causal: a elaboração de planilha orçamentária sem a descrição completa dos serviços, com sobrepreço e distorções de alguns itens, e sem as composições de custos unitários ou a indicação de composições já existentes, cria a possibilidade de jogo de planilha e dano aos cofres públicos, dificulta o exercício do controle interno e externo e também a elaboração das propostas por parte das licitantes.

3.5.6 Medidas Cabíveis

- Aplicação de **multa** por ato praticado com grave **infração a norma legal** (caput e inciso II do art. 85 da Lei Complementar Estadual nº 102/2008 c/c Portaria nº 16/Pres./16).
- **Determinação** ao responsável ou a quem lhe haja sucedido a adoção de providências com vistas a **evitar a reincidência**, nos termos do inciso II do art. 275 da Resolução 12/2008 (Regimento Interno do TCEMG).

3.6 Apontamento

Possibilidade da existência de medições sem a execução dos serviços.

3.6.1 Manifestação anterior desta Unidade Técnica (peça 27)

Em sua análise inicial, esta Unidade Técnica relatou que:

- O exame da documentação trazida aos autos permite verificar que o objeto contratual estaria com um avanço físico de 88,29% (já considerado o aditivo), até o envio da documentação a esta Casa, em 05/08/2020. A medição demonstra um valor executado de R\$879.655,18.
- Conforme mostram as imagens juntadas aos boletins, as obras não se encontram concluídas, e tampouco o loteamento em condições de habitação.
- Pelo que se observa nas imagens, não haviam sido executadas obras de pavimentação, distribuição de energia elétrica e iluminação pública. Em relação às obras de drenagem pluvial, esgotamento sanitário e distribuição de água, contratadas pelo presente instrumento, bem como seus projetos, não foi possível comprovar que as mesmas estejam executadas conforme contratadas.

3.6.2 Razões de Defesa (peça 47)

João Paulo Facanali de Oliveira, Ana Paula Moreira Conesa, e Wagner Bertucci, apresentaram em conjunto as seguintes alegações:

- A Unidade Técnica deu uma amplitude maior ao objeto contratado, deixando de concentrar a análise sobre os serviços efetivamente contratados e necessários à implementação do loteamento, nos termos do Decreto que o constituiu e das normas que regem a temática de parcelamento do solo.
- Observe que a narrativa é que, se analisadas as imagens do local, seria possível verificar que as obras de pavimentação, distribuição de energia elétrica e iluminação pública não estariam concluídas e, por isso, as medições apresentadas não representariam a realidade da execução do cronograma, o que faria surgir a necessidade de uma auditoria no Município. Todavia, estes serviços não fazem parte do escopo da licitação. Logo, não se poderia esperar que esses serviços fossem executados, menos ainda que as medições os contemplassem.
- Em verdade, os fundamentos apresentados pela Unidade Técnica para concluir que a licitação foi irregular são incoerentes, pois ora afirma que o Edital deixou de prever serviços necessários à implementação do loteamento, a exemplo dos serviços de pavimentação, ora entende que estes serviços (não previstos) não foram executados, razão pela qual as medições estariam em desacordo com os serviços efetivamente prestados, do que decorreria a necessidade de uma auditoria.
- São conclusões completamente ilógicas e que desprezam completamente as características da contratação realizada.

3.6.3 Análise das Razões de Defesa

As questões referentes à pavimentação e distribuição de energia já foram abordadas no item 3.1 deste relatório, onde foi relatado que estes serviços não estão previstos na planilha orçamentária,

e, conseqüentemente, não irão constar nas medições e na execução da obra. Dessa forma, opina-se pelo acolhimento das razões de defesa apresentadas.

3.6.4 Conclusão

Entende-se que cabe razão à defesa no sentido de que os serviços de pavimentação e distribuição de energia não estão previstos na planilha orçamentária, e, conseqüentemente, não irão constar nem nas medições, nem na execução propriamente dita, não havendo que se falar em serviços medidos, mas não executados.

4 Conclusão

4.1 Quanto à modalidade de licitação inadequada

- Entende esta Unidade Técnica que cabe razão à defesa de que não existe nenhuma determinação na legislação de obrigatoriedade de pavimentação das vias nos loteamentos, e que não é possível afirmar que a ausência da solução para distribuição de energia pública e domiciliar teve como objetivo reduzir o valor da licitação e fugir da modalidade licitatória.
- Entende-se, também, que a execução dos serviços de distribuição de energia pública e domiciliar nos loteamentos é obrigatória, conforme determina a Lei nº 9.785/99, sendo que, no caso em tela, não foi apresentada nenhuma solução.
- Esta Unidade Técnica conclui, então, pelo acolhimento parcial das razões de defesa apresentadas, devendo ser apresentada a solução de distribuição de energia elétrica para loteamento de modo a não incorrer em afronta ao art. 3º da Lei nº 9.785/99.

4.2 Quanto à previsão no Edital de elaboração dos projetos e execução das obras pela mesma empresa

- Os argumentos da defesa não foram suficientes para alterar o entendimento inicial desta Unidade Técnica de que os projetos do sistema de água potável; do sistema de águas pluviais; do sistema de esgoto sanitário seriam de responsabilidade da licitante vencedora, o que contraria os artigos 7º e 9º da Lei Federal 8666/93.

4.3 Não parcelamento do objeto da licitação

- Os argumentos da defesa não foram suficientes para alterar o entendimento inicial desta Unidade Técnica de que o não parcelamento do objeto, sem as devidas justificativas, contrariou o art. 23 da Lei Federal 8666/93.

4.4 Exigência de Declaração de que os materiais que serão colocados no serviço estão de acordo com as normas técnicas da ABNT

Os argumentos da defesa vão de encontro ao relatado por esta Unidade Técnica de que esta exigência não comprometeu a realização da licitação e a execução do objeto.

4.5 Ausência de composições de custos unitários e Especificação Técnica da planilha orçamentária

- As alegações das defesas não são suficientes para alterar o entendimento inicial desta Unidade Técnica que apontou a ausência de composições de custos unitários ou da indicação de composições já existentes.

4.6 Possibilidade da existência de medições sem a execução dos serviços

- Entende-se que cabe razão à defesa no sentido de que os serviços de pavimentação e distribuição de energia não estão previstos na planilha orçamentária, e, consequentemente, não irão constar nem nas medições, nem na execução propriamente dita, não havendo que se falar em serviços medidos, mas não executados.

5 Proposta de Encaminhamento

Diante de todo o exposto, em virtude dos indícios de irregularidades, sugere-se a adoção das seguintes medidas:

- a) Aplicação de multa por ato praticado com grave infração a norma legal (caput e inciso II do art. 85 da Lei Complementar Estadual nº 102/2008 c/c Portaria nº 16/Pres./16), referente aos seguintes apontamentos:
 - Previsão no Edital de elaboração dos projetos e execução das obras pela mesma empresa (item 3.2), de responsabilidade de Ana Paula Ferreira Fonseca, Secretária de Administração, e de Wagner Bertucci, Secretário de Obras de Albertina.;
 - Não parcelamento do objeto da licitação, sem justificativas (item 3.3), de responsabilidade de Wagner Bertucci, Secretário de Obras de Albertina;
 - Ausência de composições de custos unitários e Especificação Técnica da planilha orçamentária (item 3.5), de responsabilidade de Wagner Bertucci, Secretário de Obras de Albertina.
- b) Determinação ao responsável ou a quem lhe haja sucedido a adoção de providências com vistas a evitar a reincidência, nos termos do inciso II do art. 275 da Resolução 12/2008 (Regimento Interno do TCEMG), referente aos seguintes apontamentos:

- Previsão no Edital de elaboração dos projetos e execução das obras pela mesma empresa (item 3.2), de responsabilidade de Ana Paula Ferreira Fonseca, Secretária de Administração, e de Wagner Bertucci, Secretário de Obras de Albertina.
 - Não parcelamento do objeto da licitação, sem justificativas (item 3.3), de responsabilidade de Wagner Bertucci, Secretário de Obras de Albertina;
 - Exigência de Declaração de que os materiais que serão colocados no serviço estão de acordo com as normas técnicas da ABNT (item 3.4);
 - Ausência de composições de custos unitários e Especificação Técnica da planilha orçamentária (item 3.5), de responsabilidade de Wagner Bertucci, Secretário de Obras de Albertina;
- c) **Determinação** ao secretário de obras Wagner Bertucci, ou a quem lhe haja sucedido a adoção de providências com vistas implantação de solução de distribuição de energia elétrica para o loteamento, apresentando o cronograma dessa implantação para o TCE-MG, nos termos do inciso II do art. 275 da Resolução 12/2008 (Regimento Interno do TCEMG).
- Não previsão de execução dos serviços de distribuição de energia pública e domiciliar nos loteamentos, conforme determina a Lei nº 9.785/99 (item 3.1);

CFOSE/DFME, 21 de agosto de 2023.

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