



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

Processo nº: 932.754
Natureza: Representação
Representante: José Eurípedes Fernandes (Vereador do Município de Buritis)
Jurisdicionado: Poder Executivo do Município de Buritis
Relator: Conselheiro em substituição Licurgo Mourão

MANIFESTAÇÃO PRELIMINAR

Excelentíssimo Senhor Relator,

1. Tratam os autos da documentação produzida a partir dos trabalhos de Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) criada no âmbito da Câmara Municipal de Buritis, com o objetivo de apurar suspeita de irregularidades na execução de contrato de prestação de serviços de consultoria na área de saúde, com o valor total de R\$ 189.600,00, celebrado no exercício de 2011.
2. A documentação foi recebida neste Ministério Público de Contas e encaminhada à Presidência desta Corte (fl. 518), à vista do preenchimento dos requisitos para o seu recebimento como representação e autuação.
3. A notícia foi recebida como Representação à fl. 519, distribuída à fl. 520 e redistribuída à fl. 521, com fundamento no art. 125 do Regimento Interno.
4. Após determinação do Relator, à fl. 522, a 5ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios (5ª CFM) procedeu ao exame dos autos (fls. 523/526), concluindo pela existência de indícios de dano ao erário e sugerindo a instauração de Tomada de Contas Especial pela Prefeitura Municipal de Buritis.
5. Vieram os autos, então, ao Ministério Público, para manifestação.
6. É o relatório, no essencial.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

FUNDAMENTAÇÃO

I – Da instauração de tomada de contas especial

7. Em análise da documentação acostada aos autos, verifica-se que os elementos indicam a ocorrência de irregularidades durante o Procedimento Licitatório nº 190/2011 – Tomada de Preços nº 006/2011, bem como na execução do contrato dele decorrente.

8. No que se refere ao segundo ponto, atinente à execução contratual, verifica-se, consoante relatório da CPI instituída pela Câmara Municipal de Buritis, que há elementos que conduzem à conclusão de que o objeto dessa contratação não foi integralmente prestado, porquanto o seu principal produto, qual seja, o prontuário eletrônico, não chegou a ser implantado.

9. Em que pese a ausência da conclusão do serviço, estando o objeto, portanto, apenas parcialmente executado, o valor contratado foi pago à empresa Atual Gestão & Estratégia Ltda. em sua totalidade, do que se extrai a ocorrência de prejuízo ao erário.

10. À vista do reconhecimento de dano, consistente no pagamento por parcela de serviço não prestado, faz-se presente hipótese de instauração de tomada de contas especial, nos termos do art. 47, IV, da Lei Complementar nº 102, de 2008, para que sejam identificados os responsáveis e quantificado o prejuízo, bem como adotadas as providências para ressarcimento ao erário.

11. Assim, neste ponto, aderimos à manifestação da Unidade Técnica, no sentido de que deve ser determinada à autoridade competente, no caso o Prefeito Municipal de Buritis, a instauração de tomada de contas especial, sob pena de responsabilidade solidária, assinalando prazo para cumprimento da decisão, conforme dicção do art. 5º, §1º, da Instrução Normativa nº 03, de 2013, cujo procedimento somente deverá ser encaminhado a este Tribunal de Contas caso o valor apurado ultrapasse R\$ 15.000,00, definido no art. 1º da Decisão Normativa nº 01, de 2014.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

II – Da Tomada de Preços nº 006/2011

12. Sem prejuízo da determinação de instauração de tomada de contas especial, em virtude de prejuízo ocorrido durante a execução contratual, mostra-se pertinente também a análise do Procedimento Licitatório nº 190/2011 – Tomada de Preços nº 006/2011, que também consta dos autos e sobre o qual há suspeita de irregularidades levantadas pela própria CPI, que provocou a presente ação neste Tribunal de Contas.

13. O exame que se segue tem em vista, pois, as fases interna e externa do referido procedimento licitatório, juntadas às fls. 403 e seguintes, conforme competência inserida no art. 3º, XVI, da Lei Estadual nº 102, de 2008.

Do projeto básico

14. Em exame da documentação relativa ao Procedimento Licitatório nº 190/2011 – Tomada de Preços nº 006/2011, verifica-se que a requisição do serviço, apresentada pela Secretária Municipal de Saúde, foi acompanhada de um sintético descritivo de atividades, anexado às fls. 405/406 dos presentes autos, restando avaliar se tal documento pode ser considerado projeto básico.

15. De início, há que se registrar que a Lei nº 8.666, de 1993, concedeu especial ênfase ao projeto básico, como forma de condicionar as aquisições públicas à avaliação técnica e séria da demanda e dos resultados pretendidos, alinhando-as às noções de planejamento e eficiência que devem reger a atuação estatal.

16. São essas as principais previsões do papel do projeto básico na licitação:

“Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:

[...]

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;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

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;

[...]

Art. 40. O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

[...]

§ 2º Constituem anexos do edital, dele fazendo parte integrante:

I - o projeto básico e/ou executivo, com todas as suas partes, desenhos, especificações e outros complementos;”

17. Das disposições legais transcritas, é possível extrair os elementos que devem estar presentes nos projetos básicos, todos concernentes à caracterização do objeto licitado com razoável grau de detalhamento, permitindo à Administração e aos licitantes estimar com precisão as ações, os investimentos, o quantitativo de insumos, a mão de obra e o prazo necessário à prestação do serviço.

18. Sem esse nível mínimo de precisão, os atores envolvidos na licitação não terão a percepção exata dos recursos – materiais, humanos, financeiros – necessários à implementação do empreendimento, elevando significativamente os riscos de subjetivismo e prejuízo no momento da contratação, além de problemas na fase de execução contratual, em qualquer situação com notório comprometimento do interesse público em jogo.

19. Nesse sentido são as reiteradas decisões do Tribunal de Contas da União, senão vejamos:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

“[Auditoria. Planejamento da contratação. Independentemente do regime adotado, se empreitada por preço unitário ou empreitada por preço global, os projetos básicos elaborados pela Administração devem possuir os elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, de forma a possibilitar a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução.]

[VOTO]

11. Com relação à irregularidade ‘adoção de projeto básico deficiente, sem a definição de todos os elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar todos os serviços a serem executados’, verifico que a unidade técnica, [...], abordou de forma detalhada as falhas verificadas no projeto usado na Concorrência 3/2005, dentre as quais destaco as seguintes:

[...]

14. Independentemente do regime adotado, se empreitada por preço unitário ou empreitada por preço global, os projetos básicos elaborados pela Administração devem atender aos requisitos estabelecidos no art. 6º, inciso IX, e seus incisos, da Lei 8.666/1993, ou seja, devem possuir os elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, de forma a possibilitar a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução.

15. Segundo as alíneas ‘a’ e ‘b’ do dispositivo supramencionado, os projetos básicos devem conter o desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza; e definir as 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.

16. Todavia, o projeto básico utilizado na licitação em apreço não atendeu às exigências legais supramencionadas, uma vez que seu baseou em informações e estudos técnicos ainda incompletos, que, inclusive, ainda estavam em desenvolvimento pelas empresas projetistas.”¹

“[Auditoria. Planejamento da contratação. Obra e Serviço de Engenharia. O projeto básico deve reunir os elementos necessários à adequada avaliação do custo da obra, à minimização da necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de execução da obra, à formulação de especificações que garantam os melhores resultados para o empreendimento, à adequada dedução de métodos construtivos e à melhor gestão da obra, compreendendo a sua programação e a estratégia de suprimentos. Determinação de suspensão cautelar da execução de contratos. Audiência dos responsáveis.]

[VOTO]

9. Como determina o art. 7º, § 2º, da Lei nº 8.666/1993, as obras e serviços somente poderão ser licitados quando houver projeto básico aprovado pela autoridade competente. E para esse fim, somente se pode ter por projeto básico apto a autorizar a licitação, nos termos do referido comando legal, aquele que atenda integralmente ao que prescreve o art. 6º, IX, da Lei nº 8.666/1993:

¹ Tribunal de Contas da União. AC 070709/14-P. Rel. Min. Benjamim Zymler. Sessão de 26/03/2014. Grifos adotados.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

[...]

10. No presente caso, dou especial destaque à obrigatoriedade de o projeto básico reunir os elementos necessários à adequada avaliação do custo das obras, à "minimização da necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras", à formulação de especificações que "assegurem os melhores resultados para o empreendimento", à adequada dedução de métodos construtivos e à melhor gestão da obra, compreendendo a sua programação e a estratégia de suprimentos.

11. Não é o nome "projeto básico" que faz com que determinado conjunto de elementos possa ser tido como projeto básico que autoriza a abertura do processo licitatório, mas, sim, a perfeita adequação desse conjunto de elemento às qualidades requeridas pela lei e ao cumprimento de sua finalidade, o que requer acurado exame dos projetos a esse título apresentados pelas instâncias competentes.

[...]

20. As consequências negativas de todos esses problemas foram bem resumidas pela unidade técnica:

'A deficiência dos projetos básicos prejudica a correta mensuração dos quantitativos dos serviços e distorce a planilha contratual, além de possibilitar a celebração de termos aditivos de quantidade/qualidade acima do limite de 25% estipulado pela Lei 8.666/1993. Além disso, os projetos deficientes podem permitir a desconfiguração do objeto licitado, haja vista as possíveis modificações no projeto ao longo da execução da obra para adequar às características reais do momento da execução, bem como a possível supressão de serviços essenciais à funcionalidade do objeto para viabilizar o contrato dentro dos aumentos percentuais legalmente previstos, com posterior licitação em separado dos serviços suprimidos.'

21. Os riscos de prejuízos ao erário inerentes a obras postas em execução com base em projetos básicos deficientes, ou em projetos básicos que não deveriam ser assim considerados quando confrontados com as prescrições legais e técnicas de necessária e obrigatória observância, são conhecidos por toda a administração pública.

[...]

23. Os gestores deveriam adotar todas as cautelas possíveis para assegurarem-se da qualidade do projeto básico antes de lançar as licitações. Como apontado pela auditoria, a inobservância desse modo prudente de agir elevou os riscos de não se alcançarem os melhores resultados para o empreendimento, por não estar sendo executado segundo técnicas de engenharia e de gestão mais adequadas, e de virem a ser promovidas adequações de grande porte nos objetos contratados no curso da execução contratual sem que se possa ter seguro controle sobre as soluções construtivas do empreendimento e, conseqüentemente, sobre seus custos e cronograma físico-financeiro.

24. No caso concreto, se, por exemplo, forem concretizadas as alterações de traçado em estudo, hipótese altamente provável, tendo em vista tudo o que foi relatado, a Valec poderá se ver diante de objeto bem diferente daquele que foi originalmente contratado e da obrigação de ter de justificar robustamente, sob os aspectos jurídico, técnico, econômico, social e ambiental, a continuidade das obras, se assim decidir, pois a essa alternativa decisória se opõem notórios argumentos jurídicos e



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

jurisprudenciais pela rescisão dos contratos e lançamento de novas licitações.”²

20. Em cotejo dos elementos trazidos pela legislação pertinente e pela jurisprudência, resta notória a insuficiência das informações veiculadas no documento de fls. 405/406 para caracterização de projeto básico, o que, por consequência, culminou em sua ausência como anexo do instrumento convocatório.

21. Nele não se vislumbra referência a quantitativos de quaisquer das atividades que compõem o objeto: extensão da estrutura municipal para medir os levantamentos, as entrevistas, a alimentação dos sistemas informatizados; perfil de capacitação, quantidade de fases e número de pessoas a serem capacitadas; detalhamento das equipes médicas, de enfermagem e de agentes comunitários a serem acompanhadas, etc.

22. Ademais, não há definição de metodologia nem de prazo de execução de cada parcela do serviço, sendo que o cronograma de fl. 411 sequer foi preenchido.

23. Nessas circunstâncias, inevitável reconhecer que a licitação em comento foi realizada à revelia de estudo técnico para a correta definição, qualitativa e quantitativa, do objeto a ser contratado, uma vez que o documento de fls. 405/406 não preenche os requisitos mínimos de um projeto básico, tal qual definido na Lei de Licitações.

24. Tão insuficiente para cumprir esse papel que os problemas identificados na fase de execução – e que culminaram na interrupção da prestação dos serviços sem alcançar o produto esperado – advieram justamente da ausência de detalhamento correto da situação e da definição de prazos.

25. Com efeito, os relatos colhidos perante a CPI dão conta da dificuldade de lidar com o volume de informações, de corpo reduzido de pessoal, de ausência de diretrizes claras e de capacitação operacional, de estrutura tecnológica insuficiente para a implantação do sistema, sem fiscalização presente e sem prazos definidos para que

² Tribunal de Contas da União. AC 2371-36/11-P. Rel. Min. Weder de Oliveira. Sessão de 31/082011. Grifos adotados.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

fossem exigidos da empresa contratada, tudo já consolidado antes do procedimento licitatório.

26. Verifica-se, pois, não apenas a insuficiência do projeto básico e sua ausência como anexo obrigatório do edital, mas também o prejuízo concreto causado em virtude da inobservância das determinações legais.

27. Assim, em face da notória e grave afronta aos arts. 6º, IX, e 40, §2º, I, da Lei nº 8.666, de 1993, entendemos ser **nulo** o Procedimento Licitatório nº 190/2011 – Tomada de Preços nº 006/2011, motivo pelo qual opinamos pela citação do Sr. Keny Soares Rodrigues, Prefeito Municipal, da Sra. Vânia Ferreira da Costa, Presidente da Comissão Permanente de Licitação, e da Sra. Cláudia Garcia Parente, Secretária Municipal de Saúde e solicitante dos serviços, para apresentação de defesa acerca dos fatos aqui indicados.

Do orçamento estimado em planilha de custos unitários

28. Consta da fase interna da Tomada de Preços nº 006/2011 a cotação mensal para a prestação dos serviços apresentada pela empresa Atual Gestão & Estratégia Ltda. (fls. 407/411), que foi a única participante e vencedora da mencionada licitação.

29. Aqui, impende perquirir se tal documento serve ao atendimento das formalidades exigidas pela legislação vigente.

30. Acerca do tema, a Lei nº 8.666, de 1993, traz disposições categóricas quanto à necessidade de a contratação pública ser precedida de orçamento detalhado, o qual configura anexo obrigatório do edital, fazendo-o nos seguintes termos:

“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.

[...]

§ 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;” [grifos aditados]



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

“Art. 40. O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

[...]

§ 2º Constituem anexos do edital, dele fazendo parte integrante:

[...]

II - orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários;
[grifos aditados]

31. O orçamento a que se referem os dispositivos transcritos tem em vista a apuração do valor de mercado para o objeto de que se pretende contratar, servindo, na fase interna da licitação, para estimar os recursos necessários e, na fase externa, para balizar a avaliação de aceitabilidade das propostas, afastando da disputa as ofertas inexequíveis ou superfaturadas.

32. O orçamento caracteriza, portanto, importante ferramenta para a consecução do principal objetivo do procedimento licitatório – a vantajosidade da contratação – e, por isso, deve ser confeccionado de maneira criteriosa, de modo a munir a Administração de elementos fidedignos que a permitam alcançar os melhores preços dentro de determinado padrão de qualidade.

33. Dada sua relevância para o sucesso do procedimento, deve estar o orçamento respaldado em ampla pesquisa, que utilize todos os meios capazes de indicar os preços praticados no mercado, tudo isso devidamente documentado nos autos.

34. Nesse sentido, manifesta-se o Tribunal de Contas da União, senão vejamos:

“[Representação. Planejamento da contratação. Quando da elaboração do orçamento-base da licitação, deve ser realizada ampla pesquisa de mercado para a formação dos preços orçados, utilizando-se de fontes oficiais ou de orçamentos emitidos por, no mínimo, três fornecedores, quando houver, a qual deverá necessariamente estar documentada no processo licitatório. Conhecimento. Procedência parcial. Determinação.]

[RELATÓRIO]

Observa-se ainda que não houve qualquer pesquisa a preços efetivamente praticados no âmbito da Administração Pública. Para a formação de preços na fase interna de um processo licitatório, deve-se dar preferência a valores



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

efetivamente praticados no mercado, prioritariamente pela pesquisa em preços praticados pela Administração Pública em processos licitatórios de ampla competição, como, por exemplo, pregões e registro de preços, conforme dispositivo da Lei nº 8.666/1993'.

[...]

45. Dessa forma, permanece o entendimento de que o orçamento de referência de preço não está respaldado por uma pesquisa de preços adequada e suficiente, uma vez que todas as cotações solicitadas se limitaram a empresas representantes de um mesmo fabricante [...], sendo este mais um indicativo do direcionamento do certame e da restrição ao caráter competitivo. Além disso, conforme mencionado supra, não há pesquisa em contratos firmados no âmbito da Administração Pública, como preconiza o inciso IV do art. 43 da Lei nº 8.666/1993.

[...]

[ACÓRDÃO]

9.1. conhecer da presente representação, [...], para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. determinar à [...] CGLOG/MP que:

[...]

9.2.3. quando da elaboração do orçamento-base da licitação, realize ampla pesquisa de mercado para a formação dos preços orçados, utilizando-se de fontes oficiais ou de orçamentos emitidos por, no mínimo, três fornecedores, quando houver, a qual deverá necessariamente estar documentada no processo licitatório, previamente à publicação do edital, de forma a atender aos princípios da impessoalidade, da publicidade e da vinculação ao instrumento convocatório.”³

35. Importante sublinhar que não só o levantamento do preço para a prestação do serviço é suficiente para atendimento das exigências legais. Para tal, indispensável, ainda, que sejam cotados de forma detalhada os elementos que componham o preço global do item licitado. É o que se quer dizer com “custos unitários”.

36. Sem esse nível de detalhamento, o orçamento realizado não atinge a finalidade pretendida e, por isso, não atende ao comando legal inscrito no art. 3º, III, da Lei nº 10.520, de 2002. Na mesma linha, são os julgados do TCU:

“[Auditoria. Planejamento da contratação. Licitação. Obras. A exigência de orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição dos custos unitários possui importância capital para a escolha da proposta mais vantajosa, pois permite verificar a adequação do preço estimado àquele que é praticado no mercado, assim como o volume de recursos orçamentários que serão necessários.]

[VOTO]

[Irregularidade]

a) ausência de planilhas orçamentárias de quantitativos e preços unitários nos projetos básicos elaborados, o que contraria o disposto nos arts. 7º, § 2º, II, e 40, § 2º, II, da Lei nº 8.666/1993;

³ Tribunal de Contas da União. AC 1861-19/08-1. Rel. Min. Augusto Nardes. Sessão de 11/06/2008. Grifos aditados.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

[...]

6. A mencionada ausência de planilhas orçamentárias detalhadas, a par de violar disposições legais, impede a formação de juízo crítico sobre a adequação do preço estimado pela Manaus Energia àquele que é praticado no mercado. Ademais, essa ausência impossibilita prever com acuidade o volume de recursos orçamentários que serão necessários. Finalmente, cabe ressaltar que a ausência dessas planilhas tem sido reiteradamente considerada por esta Corte de Contas como uma irregularidade grave, uma vez que a exigência de orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição dos custos unitários possui importância capital para a escolha da proposta mais vantajosa. Essa exigência é complementada pelo disposto no inciso X do art. 40 da Lei nº 8.666/1993, o qual dispõe que o edital conterá critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, conforme o caso, permitida a fixação de preços máximos e vedada a fixação de preços mínimos, de critérios estatísticos ou de faixas de variação em relação a preços de referência, ressalvado o disposto nos parágrafos 1º e 2º do art. 48 dessa Lei - os quais se referem às propostas inexecutáveis. Com fulcro nessas considerações, concordo com o entendimento esposado pela unidade técnica no sentido de que restou configurada uma irregularidade apta a ensejar a paralisação da liberação de recursos para esse Programa de Trabalho.

[...]

[ACÓRDÃO]

9.1. considerar saneadas as irregularidades graves que ensejaram a paralisação do Programa de Trabalho [...], o qual passa a ser considerado apto para continuidade;⁴

“[Auditoria. Planejamento da contratação. Licitação. Obra e serviço de engenharia. É ilegal a ausência das composições de custos unitários, do detalhamento dos encargos sociais e do BDI nos orçamentos de referência de licitações, assim como a ausência de previsão nos editais da obrigatoriedade de fornecimento dessas informações nas propostas dos licitantes (art. 6º, inciso IX, alínea f; art. 7º, § 2º, inciso II; e art. 40, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/93 e Súmula TCU 258).]”

[RELATÓRIO]

3.6.8 - Conclusão da equipe:

Pelo exposto, restou confirmado que os orçamentos das obras sob exame devem ser objeto de ressalvas, pois não se fizeram acompanhar das composições analíticas de todos os seus custos unitários, bem como da indicação e detalhamento do BDI e encargos sociais que impactaram o preço final de tais contratações.

A elaboração de uma planilha orçamentária de quantitativos e preços unitários que não esteja acompanhada das composições de seus custos unitários, do BDI e encargos sociais utilizados, bem como a falta de exigência editalícia no sentido das licitantes apresentarem proposta com tais elementos, configura a inexistência de orçamento detalhado, afrontando, desse modo, o art. 6º, inciso IX, alínea f; art. 7º, § 2º, inciso II; e art. 40, § 2º, inciso, da Lei nº 8.666/1993.

A jurisprudência deste Tribunal, que se encontra consolidada na Súmula nº 258/2010, salienta a obrigatoriedade de que as composições acima

⁴ Tribunal de Contas da União. AC 0792-15/08-P. Rel. Min. Benjamin Zymler. Sessão de 30/04/2008. Grifos adotados.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

destacadas integrem a proposta exigida das licitantes e o orçamento do projeto básico da obra licitada.

[ACÓRDÃO]

9.3. dar ciência à UFVJM sobre as seguintes impropriedades constatadas durante a auditoria, para que proceda às correções necessárias:

[...]

9.3.4. ausência das composições de custos unitários e do detalhamento dos encargos sociais nos orçamentos de referência das Concorrências nºs 13/2008, 27/2009 e 26/2010, e do detalhamento do BDI nos orçamentos de referência das Concorrências nºs 13/2008 e 27/2009, além da ausência de previsão nesses três editais da obrigatoriedade de fornecimento dessas informações nas propostas dos licitantes, em desacordo com o que estabelece o art. 6º, inciso IX, alínea "f"; art. 7º, § 2º, inciso II; e art. 40, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666/1993; e em dissonância com o entendimento deste Tribunal, consolidado na Súmula-TCU nº 258, de 2010;⁵

37. Aliás, são também do TCU reiterados alertas no sentido de que a correta estimativa de preços unitários é valiosa ferramenta para a coibição do "jogo de planilha", subterfúgio utilizado com frequência pelas empresas e que invariavelmente causa prejuízo às contratações públicas. Eis um exemplo:

"[Relatório de Auditoria. Contratação de organização de eventos. Critério para julgamento da proposta mais vantajosa. Menor valor do somatório dos custos unitários multiplicados pelas respectivas quantidades estimadas de uso dos diferentes itens de serviço. Evitar "jogo de planilha"]
[RELATÓRIO]

4. Menciono a seguir os achados de auditoria tratados no relatório de fls. 73/122 - v. p., bem como transcrevo a conclusão da equipe da 5ª Secex acerca das ocorrências assinaladas:

[...]

3) Jogo de planilha na contratação da [empresa] pela DSG/MRE. Sobre essa ocorrência, a equipe assinalou que "Os preços praticados pela [empresa] no âmbito dos Contratos 01/2004 e 15/2006 continham jogo de planilhas, de acordo com os qual itens usados em pequena quantidade e pouco frequentemente receberam preços irrisórios enquanto itens usados em grande quantidade e muito frequentemente tinham preços elevados. Esse jogo de planilha permitiu que a empresa vencesse o certame, o que gerou locações que não foram vantajosas para a Administração, quando da execução dos contratos."

[...]

5) Jogo de planilha na contratação da [empresa] pela Funag/MRE. Concluiu a equipe de auditoria que "os preços associados aos contratos entre a Funag-MRE e a empresa [omissis] continham jogo de planilhas, de acordo com o qual preços iguais ou superiores aos valores de mercado foram cotados para itens usados frequentemente e em grande quantidade, e preços inferiores aos valores de mercado foram cotados para itens usados pouco frequentemente e em pequenas quantidades. Esse fato ocorreu em razão da aceitação de valores irrisórios e da falta de detalhamento dos diferentes itens que compõem os serviços prestados, bem como da

⁵ Tribunal de Contas da União. AC 2360-36/11-P. Rel. Min. José Múcio Monteiro. Sessão de 31/08/2011. Grifos adotados.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

ausência de indicação das localidades onde os eventos são realizados. Os efeitos danosos desse tipo de jogo de planilhas poderiam ser minimizados se, no processo licitatório, as propostas fossem julgadas considerando as frequências e quantidades com que os itens são usados nos eventos e as respectivas localidades."

[...]

Esse tipo de jogo de planilha pode ser evitado se as planilhas incluírem as quantidades estimadas de utilização de cada item e calcularem o preço global da proposta considerando essas quantidades."⁶

38. Transportando tais ponderações para o caso concreto, verifica-se que o procedimento licitatório ora examinado não trouxe orçamento de qualquer espécie, quiçá detalhado em preços unitários, restringindo-se a cotar o preço do serviço com uma única empresa, que, aliás, foi a única participante da licitação e, por consequência, sua vencedora.

39. Serviços de assessoria e consultoria na área de saúde são prestados por várias empresas e contratados por muitos Municípios nas mesmas condições, o que demonstra a plena viabilidade da realização de orçamento, sendo que os preços auferidos em outras contratações públicas podem se configurar como valiosos vetores para aferição do preço de mercado. Tais elementos, todavia, não foram utilizados.

40. Aqui, cumpre transcrever o depoimento da própria Secretária de Saúde à época dos fatos, em que confirma a ausência de pesquisa de preços, em que pese a possibilidade de fazê-la:

"[...] que a depoente não fez pesquisas de preço sabendo informar que outras empresas enviaram portfólio; que não tinha conhecimento se na sua pasta havia recurso para contratar a empresa ora contratada [...]" [fl. 173].

41. Não bastasse a notória ausência de técnica na confecção do orçamento, ao se utilizar a cotação de apenas uma empresa, é importante destacar que esta não detalha os custos unitários, embora o objeto seja composto por várias ações diferentes, em fases distintas, com investimentos diferenciados.

42. Nessas condições, inarredável a conclusão de que o documento de fls. 407/411 não constitui orçamento e em nada se aproxima do atendimento do art. 3º, III, da Lei nº 10.520, de 2002, haja vista sua insuficiência para indicação do preço de

⁶ Tribunal de Contas da União. AC 0472-06/11-P. Rel. Min. Raimundo Carreiro. Sessão de 23/02/2011. Grifos aditados



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

mercado, bem como para a avaliação das propostas ofertadas e, por consequência, a impossibilidade de confronto, item a item, com os valores apresentados pelas licitantes.

43. Destarte, em face da ausência de orçamento e da relevância da estimativa de preços unitários para o sucesso da licitação, entendemos que houve flagrante violação aos arts. 7º, §2º, II, e 40, §2º, II, ambos da Lei de Licitações, cuja responsabilidade pode ser atribuída ao Sr. Keny Soares Rodrigues, Prefeito Municipal, à Sra. Vânia Ferreira da Costa, Presidente da Comissão Permanente de Licitação, e à Sra. Cláudia Garcia Parente, Secretária Municipal de Saúde e solicitante dos serviços.

CONCLUSÃO

44. Diante do exposto, opinamos pela citação do Sr. Keny Soares Rodrigues, Prefeito Municipal, da Sra. Vânia Ferreira da Costa, Presidente da Comissão Permanente de Licitação, e da Sra. Cláudia Garcia Parente, Secretária Municipal de Saúde e solicitante dos serviços, para apresentarem a defesa e as justificativas que entenderem pertinentes acerca das irregularidades apontadas.

45. É o parecer.

Belo Horizonte, 22 de julho de 2015.

Sara Meinberg
Procuradora do Ministério Público de Contas