



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Tribunal Pleno - **SEÇÃO MUNICIPAL**

Sessão: **7/5/2014**

Exame Prévio de Edital - Julgamento

M002 000001815/989/14-1

Interessada: Prefeitura Municipal de Pracinha

Responsável: Waldomiro Alves Filho, Prefeito Municipal.

Assunto: Edital da Concorrência n° 1/2014, cujo objeto é a contratação, sob o regime de empreitada por preço global, de empresa especializada para execução das obras de construção de 01 (uma) unidade escolar no município de Pracinha, conforme planilha de orçamento, memória de cálculo e projeto, e nos termos de Convênio celebrado com o Governo do Estado de São Paulo por intermédio da Secretaria Estadual da Educação e FDE - Fundação para o Desenvolvimento da Educação, solicitado para exame prévio em virtude de representação de Ramos Sales Construtora e Comércio Eireli.

Valor Estimado: R\$ 2.665.576,12.

Advogado: Fernando Sabino Bento (OAB/SP n° 261.624).

Relatório

Trata-se de representação formulada por Ramos Sales Construtora e Comércio - Eireli contra o edital da Concorrência n° 1/2014, promovida pela Prefeitura Municipal de Pracinha, cujo objeto é a contratação, sob o regime de empreitada por preço global, de empresa especializada em construção civil para execução das obras de engenharia com vistas à construção de 01 (uma) unidade escolar no município de Pracinha, conforme planilha de orçamento, memória de cálculo e projeto, e nos termos de Convênio celebrado com o Governo do Estado de São Paulo por intermédio da Secretaria Estadual da Educação e FDE - Fundação para o Desenvolvimento da Educação.

A sessão de entrega dos envelopes estava marcada para o dia 14/4/2014.

Queixou-se a representante da falta de detalhamento em planilha orçamentária para os itens "03.03.099 Concreto" e "16.05.099 Serviços de Drenagens", que estão orçados a partir de uma unidade denominada "MV - Módulo de Verba", a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

qual não atende aos arts. 6º, IX, "f", 7º, § 2º, II, e 40, § 2º, II, da Lei 8.666/93.

Também alegou que a planilha orçamentária não traz valoração para vários serviços estabelecidos nos projetos disponibilizados, podendo haver interpretações dúbias durante a obra sobre a necessidade de suas realizações, além de distorções na análise de eventuais aditivos. Mencionou que isto ocorre com os seguintes serviços:

"QE42/QE38/QE45/FQ01/MB03/AL01/AL02/PT29/CC04/GR02/GS05/QE43/QE44/QE46/QE47/QE39/QE40/QE41/CF02".

Afirmou ainda que a planilha prevê apenas o pagamento dos serviços de cobertura e dos pilares da quadra esportiva, deixando de expressar os valores referentes ao piso da quadra, e também se omitindo quanto ao tipo de laje que estará sendo paga, vez que não faz qualquer especificação quanto à sua sobrecarga.

Disse que foi apresentado Projeto Técnico de Combate a Incêndio desacompanhado da necessária aprovação pelo Corpo de Bombeiros, e que não foi apresentado o Memorial Descrito, desatendendo ao art. 7º, § 2º, I a IV, da Lei 8.666/93.

Sob outro aspecto, sustentou que há erro na planilha orçamentária ao prever a utilização de "eletroduto rígido" em paredes para execução das instalações elétricas, salientando ser inviável tal execução na medida em que a experiência em obras similares demonstra a existência de curvas e raios que impossibilitam a utilização do "eletroduto rígido".

Finalmente, reclamou da não existência de memorial descritivo e da ausência de disponibilização da memória de cálculo dos quantitativos.

Ao final, pediu a suspensão cautelar do procedimento licitatório e a determinação para que seja retificado o ato convocatório.

Por decisão publicada no D.O.E. de 12/4/2014, e referendada pelo E. Plenário em sessão de 16/4/2014, foi determinada a suspensão do certame e oficiada a Origem para



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

que encaminhasse a esta Corte, em prazo não superior a 48 (quarenta e oito) horas, conforme previsto no artigo 222 do Regimento Interno, cópia do edital impugnado para o exame previsto no § 2º do artigo 113 da Lei n. 8.666/93, além de justificativas para as questões suscitadas, determinando aos responsáveis, inclusive, que se abstivessem da prática de quaisquer atos relacionados ao presente certame, até deliberação final a ser emanada pelo E. Plenário.

A Prefeitura Municipal de Pracinha, representada pelo Exmo. Sr. Prefeito Municipal, noticiou a suspensão do edital, apresentou todos os documentos relacionados ao procedimento licitatório e apenas alegou que o objeto decorre de convênio celebrado com o Governo do Estado, por intermédio da Secretaria Estadual de Educação, e foi quem forneceu o projeto padrão que utiliza em todos os municípios do Estado.

A Assessoria Técnica analisou todas as questões suscitadas sob o aspecto de engenharia, manifestando-se pela procedência da representação, nos seguintes termos (incluindo notas de rodapé originais):

"(...) Entendo que os motivos apontados pela reclamante dizem respeito às falhas na elaboração do projeto básico que irá subsidiar a disputa.

Nessa direção, a Prefeitura deve atentar à evolução da doutrina que impulsiona a matéria, especialmente a orientação técnica OT - IBR 001/2006¹, de 07/11/2006, elaborada pelo Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas - IBRAOP (<http://www.ibraop.org.br>) disponibilizada no endereço eletrônico da entidade e que balizou conceitos expostos nessa manifestação. Destaco que este E. Tribunal é filiado ao órgão com o objetivo de desenvolver ações voltadas ao aprimoramento da gestão e do

¹ "Projeto Básico é o conjunto de desenhos, memoriais descritivos, especificações técnicas, orçamentos, cronogramas e demais elementos técnicos necessários e suficientes à precisa caracterização da obra a ser executada, atendendo às Normas Técnicas e à legislação vigente, elaborado com base em estudos anteriores que assegurem a viabilidade e o adequado tratamento ambiental do empreendimento.

Deve estabelecer com precisão, por meio de seus elementos constitutivos, todas as características, dimensões, especificações, e as quantidades de serviços e de materiais, custos e tempo necessários para a execução da obra, de forma a evitar alterações e adequações durante a elaboração do projeto executivo e a realização do empreendimento".



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

controle de obras públicas, bem como para uniformização de opinião por meio de Orientações Técnicas.

Para atender ao regramento para contratação de obras e serviços de engenharia, o orçamento detalhado ou analítico² (contendo a Composição de Custo Unitário de cada serviço³, BDI) é concebido por meio da precisão dos elementos constituintes do projeto básico - Desenhos⁴, Memorial Descritivo⁵ (incluindo a Memória de Cálculo que justifica as quantidades previstas), Especificação Técnica⁶, Cronograma físico-financeiro⁷ -, de encontro ao "espírito" dessa legislação quanto à sua confiabilidade, o que não poderia ser diferente em se tratando do erário.

Quanto aos itens cuja unidade considerada foi MV - módulo verba, tal medida não caracteriza o detalhamento exigido pela lei quando trata de projeto básico⁸.

² "Avaliação do custo total da obra, tendo como base os preços dos insumos praticados no mercado e levantamentos de quantidades de materiais e serviços obtidos a partir do conteúdo dos Desenhos, Memorial Descritivo e Especificações Técnicas, sendo inadmissíveis apropriações genéricas ou imprecisas, bem como a inclusão de materiais e serviços sem previsão de quantidades.

O Orçamento deverá ser lastreado em composições de custos unitários e expresso em planilhas de custos e serviços, referenciadas à data de sua elaboração".

³ "Cada Composição de Custo Unitário define o valor financeiro a ser despendido na execução do respectivo serviço e é elaborada com base em coeficientes de produtividade, de consumo e aproveitamento de insumos.

Seus preços são coletados no mercado, devendo conter, no mínimo:

- A discriminação de cada insumo, sua unidade de medida, sua incidência na realização do serviço, seu preço unitário e seu custo parcial;
- O custo unitário total do serviço, representado pela soma dos custos parciais de cada insumo".

⁴ "Representação gráfica do objeto a ser executado, elaborada de modo a permitir sua visualização em escala adequada, demonstrando formas, dimensões, funcionamento e especificações, perfeitamente definida em plantas, cortes, elevações, esquemas e detalhes, obedecendo às normas técnicas pertinentes".

⁵ "Descrição detalhada do objeto projetado, na forma de texto, em que são apresentadas as soluções técnicas adotadas, bem como suas justificativas, necessárias ao pleno entendimento do projeto, complementando as informações contidas nos desenhos. Deve contemplar, dentre outros, os cálculos das quantidades estimadas".

⁶ "Texto no qual se fixam todas as regras e condições que se deve seguir para a execução da obra ou serviço de engenharia, caracterizando individualmente os materiais, equipamentos, elementos componentes, sistemas construtivos a serem aplicados e o modo como serão executados cada um dos serviços apontando, também, os critérios para a sua medição".

⁷ "Representação gráfica do desenvolvimento dos serviços a serem executados ao longo do tempo de duração da obra demonstrando, em cada período, o percentual físico a ser executado e o respectivo valor financeiro despendido".

⁸ "SÚMULA Nº 258/2010 do TCU: 'As composições de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI integram o orçamento que compõe o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Em relação à falta de aprovação pelo Corpo de Bombeiros do Projeto de Combate a Incêndio, a Prefeitura deve providenciar sua regularização anteriormente à licitação, pois podem ser exigidas adaptações no projeto para sua consecução alterando as condições estabelecidas (custos, prazo)".

A Chefia da Assessoria Técnica também se pronunciou pela procedência, acrescentando que: "(...) além disso, temos a questão relativa a adoção do eletroduto rígido para instalações elétricas em paredes, cujo uso, posso afirmar, com base em casos análogos, não ser o mais usual, já que para eles o eletroduto de PVC flexível (corrugado) é o mais indicado, pois desenvolvido para esta finalidade, por ser, inclusive, mais econômico".

O Ministério Público de Contas manifestou-se pela procedência da representação, acompanhando o parecer da Assessoria Técnica.

É o relatório.

npg

projeto básico da obra ou serviço de engenharia, devem constar dos anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes e não podem ser indicados mediante uso da expressão 'verba' ou de unidades genéricas".



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Voto

TC-001815/989/14-1

Procede a representação.

Todas as questões aqui tratadas relacionam-se diretamente com a determinação contida no art. 7º, § 2º, I⁹, da Lei 8.666/93, de que as obras e serviços somente poderão ser licitados quando houve projeto básico, sendo que tal projeto básico deverá cumprir os requisitos dispostos no inc. IX¹⁰ do art. 6º da Lei Geral de Licitações.

Para melhor ilustrar o fim buscado pela Lei de Regência a partir de tais disposições, trago à colação o item 4.6 da Orientação Técnica IBR 4/2012 do IBRAOP - Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas¹¹, por onde traça o resultado de seus estudos a respeito dos parâmetros de precisão esperados em cada etapa de elaboração de um projeto de obra pública, onde se tem uma progressiva eliminação das faixas de variação das estimativas em relação ao que vai ser executado, até se atingir o desejado nível mínimo de divergência:

⁹ "Art. 7º (...) § 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;"

¹⁰ "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; 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;"

¹¹ Vide <www.ibraop.org.br>.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

“4.6 – São referências adequadas os seguintes intervalos para fins de aferição do grau de precisão do orçamento nas diversas fases do projeto:

Quadro 1: Faixa de precisão esperada do custo estimado de uma obra em relação ao seu custo final.

<i>Tipo de Orçamento</i>	<i>Fase de Projeto</i>	<i>Cálculo do Preço</i>	<i>Faixa de Precisão</i>
<i>Estimativa de Custo</i>	<i>Estudos Preliminares</i>	<i>Área de construção multiplicada por um indicador</i>	<i>+/- 30%*</i>
<i>Preliminar</i>	<i>Anteprojeto</i>	<i>Quantitativos de serviços apurados no projeto ou estimados por meio de índices médios, e custos tomados em tabelas referenciais.</i>	<i>+/- 20%</i>
<i>Detalhado ou Analítico (Orçamento Base da Licitação)</i>	<i>Projeto Básico</i>	<i>Quantitativos de serviços apurados no projeto, e custos obtidos em composições de custos unitários com preços de insumos oriundos de tabelas referenciais ou de pesquisa de mercado relacionados ao mercado local, levando-se em conta o local, o porte e as peculiaridades de cada obra.</i>	<i>+/- 10%</i>
<i>Detalhado ou Analítico Definitivo</i>	<i>Projeto Executivo</i>	<i>Quantitativos apurados no projeto e custos de serviços obtidos em composições de custos unitários com preços de insumos negociados, ou seja, advindos de cotações de preços reais feitas para a própria obra ou para outra obra similar ou, ainda, estimados por meio de método de custo real específico”</i>	<i>+/- 5%</i>

* Para obras de edificações, a faixa de precisão esperada da estimativa de custo é de 30%, podendo ser superior em outras tipologias de obras”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

À luz dessas premissas, acolho o parecer da Assessoria Técnica em todos os seus termos, pois as omissões relatadas na inicial acerca do projeto básico não foram justificadas pela Administração Municipal, que apenas se reportou ao Convênio celebrado. E tais omissões representam ameaça de prejuízo não apenas à isonomia e à busca da proposta mais vantajosa (art. 3º, "caput", da Lei 8.666/93), mas, também, à própria execução contratual, por ser cediço que há uma relação direta entre aditivos e custos adicionais e as imprecisões do projeto básico decorrentes do seu distanciamento dos parâmetros do inc. IX do art. 6º da Lei 8.666/93.

Neste sentido, não há razão para que os itens "03.03.099 Concreto" e "16.05.099 Serviços de Drenagens" estejam orçados genericamente, a partir de um "MV - Módulo de Verba", já que numa obra de edificação tais serviços de engenharia e seus insumos já devem estar quantificados em unidades de medida próprias e preços unitários estimados a partir de fontes idôneas. A estipulação de uma mera quantia de verba para tais serviços ofende o princípio da transparência orçamentária e causa prejuízo à formulação das propostas e até mesmo à fiscalização das futuras medições.

Idêntica situação ocorre quanto à existência de serviços previstos no projeto que não se acham orçados na planilha orçamentária, o que torna necessária uma ampla revisão desta planilha a fim de que o orçamento estimado da Administração efetivamente retrate com fidelidade os preços de todos os serviços que serão realizados na obra, atendendo-se à alínea "f" do inc. IX do art. 6º da Lei 8.666/93, onde se determina que o projeto básico contenha *"orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços fornecidos propriamente avaliados;"*.

Também em face do que determina este art. 6º, IX, "f", da Lei 8.666/93, a planilha orçamentária deverá passar a discriminar a estimativa de quantitativo e preço para o piso da quadra, e não apenas da cobertura e dos pilares, bem como deverá discriminar o tipo de laje a ser utilizado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Por outro lado, impõe-se à Administração a obrigação de elaborar e disponibilizar o Memorial Descritivo desta obra, por se tratar de documento que obrigatoriamente deverá fazer parte do Projeto Básico, por estar inserido nos conceitos extraídos das alíneas do inc. IX do art. 6º da Lei 8.666/93. Tal como está definido na Orientação Técnica IBR 1/2006 do IBRAOP, o Memorial Descritivo é a *“descrição detalhada do objeto projetado, na forma de texto, onde são apresentadas as soluções técnicas adotadas, bem como suas justificativas, necessárias ao pleno entendimento do projeto, complementando as informações contidas nos desenhos”*¹².

E à vista desses princípios e conceitos que informam os arts. 6º, IX, e 7º, § 2º, I, da Lei 8.666/93, procede a queixa da licitante quanto a não disponibilização das memórias de cálculo do projeto, de maneira que a Administração deverá providenciar para que tais memórias de cálculo estejam encartadas ao procedimento administrativo do certame e disponível para a consulta de qualquer interessado que se dirija ao Município.

Por outro lado, quanto à execução de parcela das instalações elétricas por “PVC rígido roscável”, consoante os itens “09.05.014” e “09.05.015”, deverá a Administração providenciar para que conste do Memorial Descritivo todas as justificativas técnicas que fundamentam o emprego deste método de execução da rede elétrica. Caso contrário, deverá ser revisto tal método, pois, além do precedente do processo TC-002937/989/13-5¹³, alertou a Chefia da Assessoria Técnica que o método usualmente adotado é o que emprega o “PVC flexível (corrugado)”, por ter sido desenvolvido para essa finalidade e por ser mais econômico.

Também adoto os termos do parecer da Assessoria Técnica quanto à ausência do laudo do Corpo de Bombeiros:

¹² A Orientação Técnica 1/2006 também conceitua “Desenho”, dizendo ser a *“representação gráfica do objeto a ser executado, elaborada de modo a permitir sua visualização em escala adequada, demonstrando formas, dimensões, funcionamento e especificações, perfeitamente definida em plantas, cortes, elevações, esquemas e detalhes, obedecendo às normas técnicas pertinentes”*.

¹³ E. Plenário, em sessão de 27/11/2013. Relator: Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

“Em relação à falta de aprovação pelo Corpo de Bombeiros do Projeto de Combate a Incêndio, a Prefeitura deve providenciar sua regularização anteriormente à licitação, pois podem ser exigidas adaptações no projeto para sua consecução alterando as condições estabelecidas (custos, prazo)”. É de rigor, pois, que se providencie essa regularização.

Ante o exposto, acolho integralmente os pareceres da Assessoria Técnica, da Chefia da Assessoria Técnica e do Ministério Público de Contas, e voto pela **procedência** da representação intentada, devendo a **Prefeitura Municipal de Pracinha** proceder a uma ampla revisão do projeto básico da contratação nos termos do voto ora proferido, devendo ainda a Administração publicar o novo texto do edital e reabrir o prazo legal para oferecimento das propostas, nos moldes do artigo 21, § 4º, da Lei Federal nº 8.666/93.

E por se tratar de objeto proveniente do convênio consignado no preâmbulo do ato convocatório¹⁴, **proponho** a expedição de ofício com cópia desta decisão à Secretaria de Estado da Educação para ciência, na condição de Órgão repassador dos recursos do convênio.

Acolhido este entendimento pelo E. Plenário, devem ser intimados Representantes e Representada, na forma regimental.

Com o trânsito em julgado, archive-se o processo.

¹⁴ Convênio celebrado entre o Município e o Governo do Estado, por intermédio da Secretaria de Estado da Educação e da FDE - Fundação para o Desenvolvimento da Educação, no âmbito do Programa “Ação Cooperativa Estado Município para Construções Escolares”, Processo nº 3268/2011-SE.