

**Processo:** 1088967  
**Natureza:** DENÚNCIA  
**Denunciante:** Mansur Soluções Eireli  
**Denunciada:** Prefeitura Municipal de Matozinhos  
**Interessados:** Zélia Alves Pezzini, Weslaine Lúcia Machado, Indis Antônio Silva Júnior, Pamela Pereira Freitas  
**Procurador:** Assad Moreira Mansur  
**MPC:** Sara Meinberg  
**RELATOR:** CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO

**PRIMEIRA CÂMARA – 8/2/2022**

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. TOMADA DE PREÇOS. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA EXECUÇÃO DE SERVIÇOS DE PINTURA E INSTALAÇÃO DE GESSO. AUSÊNCIA DE DOCUMENTO INTITULADO PROJETO BÁSICO. EXISTÊNCIA DE REQUISITOS SUFICIENTES PARA A ELABORAÇÃO DAS PROPOSTAS. CIRCUNSTÂNCIAS DO CASO CONCRETO. IMPROCEDÊNCIA. AUSÊNCIA DE DISCRIMINAÇÃO NA PLANILHA ORÇAMENTÁRIA DA COMPOSIÇÃO DO BDI. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO À COMPETITIVIDADE DO CERTAME OU AO ERÁRIO. RACIONALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E ECONOMIA PROCESSUAL. ENCERRAMENTO DO PROCESSO SEM JULGAMENTO DE MÉRITO. RECOMENDAÇÃO. APONTAMENTOS COMPLEMENTARES. FALTA DE PARÂMETROS OBJETIVOS PARA ANÁLISE DOS ATESTADOS DE CAPACIDADE TÉCNICA. IMPROCEDÊNCIA. INDICAÇÃO DE UNIDADE DE MEDIDA DO TIPO VERBA “VB”. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO À COMPETITIVIDADE DO CERTAME OU AO ERÁRIO. RACIONALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E ECONOMIA PROCESSUAL. ENCERRAMENTO DO PROCESSO SEM JULGAMENTO DE MÉRITO. RECOMENDAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

1. O projeto básico deve conter todos os elementos necessários e suficientes para a definição do objeto e para a elaboração das propostas, nos termos do art. 6º, IX, da Lei n. 8.666/1993 e do art. 6º, XXV, da Lei n. 14.133/2021.
2. Não havendo prejuízo ao certame em face da existência de requisitos suficientes no edital para a elaboração das propostas, afasta-se a irregularidade atinente à ausência de documento formal intitulado projeto básico.
3. Nas propostas de preços apresentadas em licitações públicas objetivando a contratação de obras e serviços de engenharia devem constar as composições de custos unitários e o detalhamento dos encargos sociais e do BDI, conforme orientação extraída da jurisprudência desta Corte e do Tribunal de Contas da União – TCU.
4. Nos termos da jurisprudência deste Tribunal e do TCU, a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes deve limitar-se, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado.
5. Não obstante a falta de indicação dos serviços definidos como essenciais e compatíveis ao objeto em disputa, uma vez explicitada de forma clara no edital a parcela de maior relevância do serviço, não há que se falar em irregularidade.

6. Em regra, a utilização da unidade de medida do tipo verba “VB” é irregular, por ser genérica e não permitir identificar corretamente o tipo e a quantidade de serviços envolvidos, podendo tal irregularidade ser afastada caso conste no orçamento base a composição do custo unitário do serviço indicado por meio da unidade de medida do tipo “verba”.

### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por unanimidade, diante das razões expendidas na proposta de voto do Relator, em:

- I) julgar improcedente o apontamento de irregularidade constante da denúncia referente à ausência de termo de referência/projeto básico, nos termos do art. 196, § 2º, do Regimento Interno desta Corte, c/c o art. 487, I, do Código de Processo Civil;
- II) determinar o encerramento do processo, sem resolução de mérito, relativamente à ausência de discriminação na planilha orçamentaria da composição do BDI, por entenderem não ser razoável o prosseguimento do feito, nos termos do art. 71, § 3º, da Lei Orgânica, c/c art. 196, § 3º, do Regimento Interno, como medida de racionalização administrativa e de economia processual, tendo em vista que a continuidade da instrução processual, com a citação dos responsáveis e os reexames técnico e ministerial, tenderia a tornar o custo do processo superior aos benefícios a serem auferidos por uma decisão definitiva desta Corte;
- III) recomendar ao Sr. Indis Antônio Silva Júnior, secretário municipal de desenvolvimento urbano, e à Sra. Pamela Pereira Freitas, engenheira civil, ambos subscritores da planilha orçamentária analisada, para que, nas próximas licitações, integrem à planilha orçamentária da obra ou do serviço de engenharia as composições de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI, nos termos da Súmula n. 258 do TCU e da jurisprudência deste Tribunal;
- IV) julgar improcedente o apontamento complementar apresentado pela Cfel referente à falta de parâmetros objetivos para análise dos atestados de capacidade técnica;
- V) determinar o encerramento do processo, sem resolução de mérito, em relação ao apontamento complementar apresentado pela 2ª Cfose, referente à indicação de unidade de medida do tipo verba “VB”, item 4 da fundamentação desta decisão, por entenderem também não ser razoável o prosseguimento do feito, nos termos do art. 71, § 3º, da Lei Orgânica, c/c art. 196, § 3º, do Regimento Interno, como medida de racionalização administrativa e de economia processual, tendo em vista que a continuidade da instrução processual, com a citação dos responsáveis e os reexames técnico e ministerial, tenderia a tornar o custo do processo superior aos benefícios a serem auferidos por uma decisão definitiva desta Corte;
- VI) recomendar ao Sr. Indis Antônio Silva Júnior, secretário municipal de desenvolvimento urbano, e à Sra. Pamela Pereira Freitas, engenheira civil, para que, nas próximas licitações, se abstenham de utilizar a unidade de medida do tipo verba “VB”, ou apresentem no orçamento base a composição do custo unitário do serviço indicado por meio de “verba”;
- VII) determinar que seja feita comunicação ao denunciante pelo DOC e intimação dos gestores públicos interessados por meio eletrônico e pelo DOC, bem como do Ministério Público de Contas, na forma regimental;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Processo 1088967 – Denúncia  
Inteiro teor do acórdão – Página 3 de 13

VIII) determinar, após promovidas as demais medidas cabíveis à espécie, o arquivamento dos autos, nos termos do art. 176, I, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro José Alves Viana, o Conselheiro Durval Ângelo e o Conselheiro Presidente Gilberto Diniz.

Presente à sessão o Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello.

Plenário Governador Milton Campos, 8 de fevereiro de 2022.

GILBERTO DINIZ  
Presidente

ADONIAS MONTEIRO  
Relator

*(assinado digitalmente)*

**PRIMEIRA CÂMARA – 8/2/2022**

CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO:

**I – RELATÓRIO**

Trata-se de denúncia formulada pela empresa Mansur Soluções Eireli (documento eletrônico n. 6165911/2020, código do arquivo n. 2124685, disponível no SGAP como peça n. 2), em face do Procedimento Licitatório n. 52/2020, Tomada de Preços n. 7/2020, deflagrada pela Prefeitura Municipal de Matozinhos, tendo como objeto a “contratação de empresa para execução de serviços de pintura e instalação de gesso acartonado no palácio da cultura [...]”, com valor estimado em R\$ 340.075,07.

Em síntese, a denunciante relatou que “na forma em que está o edital, com a ausência do projeto Básico, Termo de Referência, Composição do BDI, Planilha Orçamentária, Planilha de composição de Custos Unitários, Planilha de Encargos Sociais, caso de um vencedor que não se ateuve às exigências, a Administração Municipal poderá cobrar a execução de serviços, porém, sem a devida contrapartida financeira na Planilha Orçamentária, o que impede a correta formulação de propostas”. Ressaltou, também, que “a ausência do Termo de referência/Projeto Básico” descumpriria os termos do art. 6º, IX, da Lei n. 8.666/1993 e que “em uma análise no site eletrônico da Prefeitura de Municipal de Matozinhos, nas publicações da Tomada de Preços Nº 007/2020 nenhuma destas composições foram anexadas ao edital ou publicadas”. Dessa forma, requereu, como medida cautelar, a suspensão do certame.

A denúncia foi a mim distribuída em 8/6/2020, conforme termo disponível no SGAP (código do arquivo n. 2124704, peça n. 14), sendo recebida em meu gabinete no mesmo dia.

A abertura da licitação ocorreu no dia 2/6/2020, consoante ata da sessão disponibilizada no *site*<sup>1</sup> da Prefeitura de Matozinhos.

Na decisão disponível no SGAP como peça n. 15, código do arquivo n. 2126475, verifiquei que o apontamento de irregularidade não possuía elementos de convicção que justificassem a paralisação do certame, visto que não foram apresentados indícios concretos de restrição à competitividade e tampouco de dano ao erário. Ademais, entendi que, no caso, a paralisação do certame poderia ensejar prejuízos concretos com a deflagração ou repetição de outros atos ou procedimentos. Diante de tais considerações, indeferi o pleito cautelar e determinei o encaminhamento dos autos à Unidade Técnica para exame inicial.

No relatório técnico (código do arquivo n. 2141280, peça n. 20), a Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação – Cfel considerou irregular a (i) ausência de projeto básico e apontou, também, irregularidade relativa à (ii) falta de parâmetros objetivos para análise dos atestados de capacidade técnica. Por fim, propôs o encaminhamento dos autos à 2ª Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia – 2ª Cfose para análise do apontamento atinente à ausência de planilha orçamentária, bem como de composição do BDI e dos encargos sociais, por se tratar de matéria eminentemente técnica, voltada para a área de engenharia, e, após, a citação dos responsáveis.

A 2ª Cfose manifestou-se pela procedência parcial da denúncia (código do arquivo n. 2361371, peça n. 22) no que se refere à (iii) ausência de planilha de composição de custos unitários e planilha de encargos sociais, bem como à (iv) ausência de discriminação na planilha orçamentária da composição do BDI, em que pese tais irregularidades não terem

---

<sup>1</sup> Disponível em: <<http://www.matozinhos.mg.gov.br/licitacaoView/?id=9029>>. Acesso em 20/1/2022.

implicado restrição à competitividade do certame e não existirem indícios de dano ao erário por eventual sobrepreço. Propôs, ao final, a citação dos responsáveis.

Em sua manifestação preliminar (código do arquivo n. 2415246, peça n. 24), o Ministério Público de Contas informou que não possuía apontamento complementar e opinou pela citação dos responsáveis.

Em despacho disponível como peça n. 25, código do arquivo n. 2418732, após identificar que o procedimento não estava instruído de forma adequada, entendi necessária a realização de diligência para que fossem enviados os documentos pertinentes à correta apreciação dos apontamentos de irregularidade apresentados. Assim, determinei a intimação, por meio eletrônico, das Sras. Zélia Alves Pezzini, atual prefeita de Matozinhos, e Weslaine Lúcia Machado, presidente da Comissão Permanente de Licitações, para que encaminhassem os documentos relativos às fases interna e externa do certame, bem como eventual documentação relacionada à execução de contrato firmado.

Intimadas, as gestoras enviaram a documentação disponível no SGAP como peça n. 30, código do arquivo n. 2431888.

No relatório técnico (código do arquivo n. 2458001, peça n. 34), a 3ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios – 3ª CFM manifestou-se pela improcedência da denúncia em relação aos seguintes apontamentos: (i) ausência do termo de referência/projeto básico; (ii) falta de parâmetros objetivos para análise dos atestados de capacidade técnica. Propôs, ao final, o encaminhamento dos autos à 2ª Cfose para exame do apontamento envolvendo conhecimentos específicos de engenharia.

A 2ª Cfose (código do arquivo n. 2542233, peça n. 36), após análise dos autos, manifestou-se pela existência das seguintes irregularidades: (iii) indicação, no item 1.2 da planilha orçamentária, do termo “VB” como unidade de medida; (iv) ausência de discriminação na planilha orçamentária da composição do BDI. No entanto, uma vez que a licitação em tela se encontra encerrada e que não se observou, nos autos, indícios de que as irregularidades tivessem afetado a competitividade da licitação ou a economicidade da contratação, entendeu pela emissão de recomendação aos responsáveis, Sr. Indis Antônio Silva Júnior, secretário de desenvolvimento urbano, e Sra. Pamela Pereira Freitas, engenheira civil, subscritores da planilha orçamentária, para que, nas próximas licitações, se abstenham de incorrerem nas irregularidades aferidas.

Por sua vez, o Ministério Público de Contas (código do arquivo n. 2592115, peça n. 38) corroborou o posicionamento das Unidades Técnicas e opinou pela procedência parcial da denúncia, mas sem aplicação de multa aos responsáveis, por entender que não restou demonstrado que as irregularidades implicaram prejuízo à competição ou à economicidade, sendo cabível a expedição da recomendação sugerida na análise conclusiva da 2ª Cfose.

É o relatório.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

### 1. Ausência de projeto básico

Conforme relatado, a denunciante apontou a ausência de “termo de referência/projeto básico”, em descumprimento ao art. 6º, XI, da Lei n. 8.666/1993. Destacou que este ponto teria sido objeto de questionamento anterior, por meio de impugnação administrativa, mas que teria sido negado provimento pelo ente licitante. Por fim, assegurou que o referido documento não constou no *site* oficial da Prefeitura Municipal de Matozinhos, nas publicações relativas ao certame.

Em seu exame técnico, a 3ª CFM observou que, embora não tenha sido utilizado o termo formal “Projeto Básico”, o memorial descritivo detalhado somado aos mapas do Palácio da Cultura e à planilha de composição da pintura externa e interna atenderam aos requisitos mínimos previstos na legislação, razão pela qual concluiu pela improcedência do apontamento.

Por sua vez, o Ministério Público de Contas corroborou o entendimento da Unidade Técnica, sem apresentar considerações complementares.

Inicialmente, embora a denúncia tenha apontado como irregularidade a ausência de “termo de referência/ projeto básico”, cumpre esclarecer que o primeiro é utilizado apenas nas licitações da modalidade pregão, nos termos da Lei n. 10.520/2002. No caso em apreço, tendo em vista que a modalidade do procedimento licitatório questionado foi a tomada de preços, trata-se, portanto, do projeto básico, conforme art. 6º, IX, da Lei n. 8.666/1993, que assim dispõe:

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;

Feitos os devidos temperamentos, compulsando os autos, verifiquei que as informações presentes no instrumento convocatório, tais como memorial descritivo detalhado, mapas e planilha de composição da pintura externa e interna, atenderam aos requisitos mínimos previstos na legislação, estando de acordo com a natureza, porte e complexidade do objeto, qual seja “execução de serviços de pintura e instalação de gesso acartonado”, mostrando-se suficientes e precisas para que os interessados elaborassem suas propostas. Ademais, conforme pontuado pela 3ª CFM, em consulta ao *site*<sup>2</sup> da Prefeitura de Matozinhos, observa-se que todos os referidos documentos se encontravam disponíveis.

Dessa forma, em consonância com o estudo elaborado pela 3ª CFM, embora não tenha constado documento formal denominado “projeto básico”, verifiquei a existência de requisitos

---

<sup>2</sup> Disponível em <<https://matozinhos.mg.gov.br/licitacaoView/?id=9029>>. Acesso em 20/1/2022.

suficientes para a elaboração das propostas, motivo pelo qual proponho que este apontamento da denúncia seja julgado improcedente, em razão das circunstâncias do caso concreto.

## **2. Ausência da planilha orçamentária, composição de custos unitários, bem como do detalhamento dos encargos sociais e do BDI**

Conforme relatado, além do apontamento atrelado à ausência de projeto básico, a denunciante apontou a ausência de documentos no edital referentes à composição do BDI, planilha orçamentária, planilha de composição de custos unitários e planilha de encargos sociais, nos seguintes termos:

Na forma em que está o Edital, com a ausência do projeto Básico, Termo de Referência, Composição do BDI, Planilha Orçamentária, Planilha de composição de Custos Unitários, Planilha de Encargos Sociais, caso de um vencedor que não se ateu às exigências, a Administração Municipal poderá cobrar a execução de serviços, porém, sem a devida contrapartida financeira na Planilha Orçamentária, o que impede a correta formulação de propostas. Observa-se que em uma análise no Site eletrônico da Prefeitura de Municipal de Matozinhos, nas publicações da Tomada de Preços Nº 007/2020 nenhuma destas composições foram anexadas ao edital ou publicadas.

Em relação à planilha orçamentária do edital, em seu exame técnico a 2ª Cfose constatou que o documento estava disponível no *site* da Prefeitura para *download*, razão pela qual entendeu pela improcedência da alegação da denunciante de que não haveria orçamento de referência para a licitação (código do arquivo n. 2361371, peça n. 22).

Vale destacar que a 2ª Cfose realizou comparativo entre os valores da planilha orçamentária e os da planilha “Preço SETOP (Janeiro/2020)”, apontada como referência pela Administração, e constatou que os itens listados foram precificados em conformidade com o referido parâmetro.

Além disso, pelo fato de o orçamento se basear em um referencial para as obras do Estado de Minas Gerais, com preços regionalizados, que são compatíveis com os praticados no mercado e servem de consulta oficial tanto para as prefeituras, como para órgãos da Administração Estadual, a 2ª Cfose concluiu pela inexistência de indícios de sobrepreço.

Por sua vez, o Ministério Público de Contas corroborou o entendimento da Unidade Técnica, sem apresentar considerações complementares.

Compulsando os autos, verifiquei que a planilha orçamentária do edital se encontrava disponível para *download* no *site* da Prefeitura de Matozinhos. Portanto, em consonância com a Unidade Técnica, entendo que a alegação da denunciante de que não existiria orçamento de referência para a licitação não procede.

Quanto à falta das composições de custos unitários no edital, questionada pela denunciante, a 2ª Cfose entendeu que haveria, *a priori*, a violação ao disposto da Lei n. 8.666/1993, art.7º, § 2º, II, uma vez que a planilha de composições é um dos requisitos previstos para a licitação de obras e serviços de engenharia. No entanto, em que pese ter havido tal desrespeito à legislação, a Unidade Técnica entendeu que se deve levar em conta que o orçamento base foi referenciado segundo a tabela de preços “SETOP”<sup>3</sup>, e que esta “apresenta, à parte, todos os serviços e materiais que formam os preços unitários dos itens da planilha”. Assim, concluiu

---

<sup>3</sup> O Relatório de Composição dos Serviços para Obras de Edificação da SETOP pode ser acessado de forma ampla, por qualquer interessado, e se encontra disponível em: <[http://www.infraestrutura.mg.gov.br/images/documentos/precosetop/2020/01-jan/catalogo/31-01-2020\\_Composicoes\\_Regiao\\_Central\\_Onerada.pdf](http://www.infraestrutura.mg.gov.br/images/documentos/precosetop/2020/01-jan/catalogo/31-01-2020_Composicoes_Regiao_Central_Onerada.pdf)>. Acesso em 20/1/2021.

que “embora não esteja anexada ao edital, há sim a discriminação dos materiais e mão de obra que foram previstos para o cálculo do preço unitário”.

Por sua vez, o Ministério Público de Contas corroborou o entendimento da Unidade Técnica, sem apresentar considerações complementares.

Compulsando os autos, verifiquei que o orçamento base foi, de fato, referenciado de acordo com a tabela de preços “SETOP”, e constatei que a referida tabela apresenta todos os serviços e materiais necessários para a formação dos preços unitários dos itens de uma planilha orçamentária. Assim, em consonância com a 2ª Cfose, entendo que ocorreu a discriminação dos materiais e mão de obra necessários para o cálculo do preço unitário.

Com relação ao detalhamento dos encargos sociais, a 2ª Cfose entendeu que “embora não esteja anexada ao Edital, os encargos sociais previstos estão detalhados no site da SETOP, disponível para o acesso de qualquer interessado”. Ressaltou, ainda, que “nos custos de cada serviço da planilha ‘Preço SETOP’, adotados no certame, já estão incluídos o material, a mão de obra, os encargos sociais e os encargos complementares associados à mão de obra” (código do arquivo n. 2361371, peça n. 22).

Por sua vez, o Ministério Público de Contas corroborou o entendimento da Unidade Técnica, sem apresentar considerações complementares.

Mediante análise dos autos, constatei que os encargos sociais se encontram detalhados<sup>4</sup> no site da Secretaria de Estado de Infraestrutura e Mobilidade – Seinfra (antiga Setop). Assim, embora não tenha sido anexada ao edital do certame, a composição dos encargos sociais se encontrava disponível a qualquer interessado. Desse modo, em consonância com a Unidade Técnica, entendo que ficou comprovado que o detalhamento dos encargos sociais se mostrava disponível aos licitantes e demais interessados.

Analisando a questão relacionada ao BDI, a 2ª Cfose entendeu que, apesar de constarem os preços unitários onerados com o BDI, a planilha orçamentária não teria discriminado os componentes do BDI (taxa de rateio da administração central, das despesas financeiras, de risco, seguro e garantia do empreendimento, de tributos e lucro). Entretanto, consoante relatado, concluiu que:

Considerando que a licitação em tela se encontra encerrada, e que não se observou nos autos, indícios de que essas irregularidades tivessem afetado a competitividade dessa licitação ou a economicidade da contratação, entende esta Unidade Técnica que pode ser recomendado aos responsáveis: Srs. Indis Antônio Silva Júnior, Secretário Municipal de Desenvolvimento Urbano e Pamela Pereira Freitas, Engenheira Civil, ambos subscritores da planilha orçamentária em estudo que nas próximas licitações se abstenham de incorrerem nessas irregularidades.

Por sua vez, o Ministério Público de Contas corroborou o entendimento da Unidade Técnica, sem apresentar considerações complementares.

Com efeito, mediante análise da planilha orçamentária<sup>5</sup>, não verifiquei a descrição detalhada dos componentes do BDI, como bem salientado pela 2ª Cfose. Neste ponto, a Súmula 258 do TCU estabelece que as composições de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI integram o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia e devem constar dos anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes. No mesmo sentido já decidiu este Tribunal de Contas no julgamento da Denúncia n. 951641,

<sup>4</sup> Disponível em <<http://www.infraestrutura.mg.gov.br/component/gmg/page/2240-consulta-a-planilha-preco-seinfra-regiao-central>>, acesso em 19/1/2022.

<sup>5</sup> Disponível em: <<https://matozinhos.mg.gov.br/uploads/licitacao/TP-07-PLANILHA-ORCAMENTARIA.pdf>>. Acesso em 20/1/2022.

de relatoria do conselheiro Cláudio Couto Terrão, apreciada na sessão do dia 20/2/2020 da Segunda Câmara, tendo sido destacada a necessidade de especificação dos custos de todos os itens dos serviços contratados, bem como o detalhamento do BDI:

DENÚNCIA. TOMADA DE PREÇOS. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE ENGENHARIA PARA A EXECUÇÃO DE OBRAS DE AMPLIAÇÃO DE ESCOLA. MARCO PARA O FIM DO PRAZO MÍNIMO DA PUBLICAÇÃO DO EDITAL RESUMIDO. PREVISÃO DO § 2º DO ART. 21 DA LEI N. 8.666/93. DETALHAMENTO DE ENCARGOS SOCIAIS E DO BDI. ORÇAMENTO QUE COMPÕE O PROJETO BÁSICO. ANEXOS DO EDITAL DE LICITAÇÃO E DAS PROPOSTAS DAS LICITANTES. SÚMULA N. 258 DO TCU. PROVIMENTO PARCIAL. RECOMENDAÇÕES. [...] 2. Consoante a orientação da Súmula n. 258 do TCU: As composições de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI integram o orçamento que compõe o 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 indicadas mediante o uso da expressão verba ou de unidades genéricas.

Ainda, colaciono o julgamento da Denúncia n. 1077135, de minha relatoria, pela Segunda Câmara, na sessão do dia 5/8/2021, assim ementada:

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. EDITAL DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇO DE REFORMA E READEQUAÇÃO DE CEMITÉRIO. PRELIMINAR. CONEXÃO. PROCESSOS DE DENÚNCIA. FALTA DE IDENTIDADE NO PEDIDO E NA CAUSA DE PEDIR. INEXISTÊNCIA DE RISCO DE DECISÕES CONFLITANTES OU CONTRADITÓRIAS. REJEIÇÃO. MÉRITO. SUPOSTO DESCUMPRIMENTO DE CLÁUSULA DO EDITAL QUE EXIGIU COMPOSIÇÃO DOS CUSTOS UNITÁRIOS DOS ITENS LICITADOS E DEMONSTRATIVO DO CÁLCULO DO BDI. PROPOSTAS APRESENTADAS CONTENDO VALORES UNITÁRIOS DOS ITENS LICITADOS E DEMONSTRATIVO DO CÁLCULO DO BDI, ALÉM DOS PREÇOS TOTAIS, COM E SEM BDI. IMPROCEDÊNCIA. ARQUIVAMENTO [...] 2. Nas propostas de preços apresentadas em licitações públicas objetivando a contratação de obras e serviços de engenharia, deve constar as composições de custos unitários e o detalhamento do BDI, conforme orientação extraída da jurisprudência desta Corte e do Tribunal de Contas da União.

Diante do exposto, em razão da falta de detalhamento dos componentes do BDI na planilha orçamentária, entendo que este apontamento da denúncia é procedente.

Porém, em sintonia com a 2ª Cfose e em linha com a manifestação do Ministério Público de Contas, entendo que tal irregularidade não afetou a economicidade ou a competitividade da licitação, uma vez que 8 licitantes participaram do certame, consoante ata de julgamento, e considerando que o valor contratado foi de R\$ 210.346,26, ao passo que o valor estimado foi de R\$ 340.075,07.

Assim, à mingua de prejuízos à competitividade do certame e ao erário, entendo não ser razoável o prosseguimento do feito, com a citação dos responsáveis e os reexames técnico e ministerial, uma vez que tenderia a tornar o custo do processo superior aos benefícios a serem auferidos nesta deliberação, sendo suficiente a atuação pedagógica desta Corte com expedição de recomendação.

Diante do exposto, proponho o encerramento do processo, sem resolução de mérito, nos termos do art. 71, § 3º, da Lei Orgânica, c/c art. 196, § 3º, do Regimento Interno, como medida de racionalização administrativa e de economia processual, com a emissão de recomendação ao Sr. Indis Antônio Silva Júnior, secretário municipal de desenvolvimento urbano, e à Sra. Pamela Pereira Freitas, engenheira civil, subscritores da planilha

orçamentária analisada, para que, nas próximas licitações, integrem à planilha orçamentária da obra ou do serviço de engenharia as composições de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI, nos termos da Súmula 258 do TCU e da jurisprudência deste Tribunal.

### **3. Apontamento complementar da Cfel – falta de parâmetros objetivos para análise dos atestados de capacidade técnica**

A Cfel, em análise inicial (código do arquivo n. 2141280, peça n. 20), apontou que o Município de Matozinhos, ao generalizar a comprovação de capacidade técnica e não indicar quais seriam os serviços reputados essenciais e compatíveis com o objeto, teria possibilitado que as cláusulas editalícias pudessem tender à subjetividade, colocando sob ameaça o princípio do julgamento objetivo.

Alegou, ainda, que a Administração teria deixado de definir, com clareza, as parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto licitado, assim como os critérios objetivos para efeito de comprovação da aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto do certame.

Por sua vez, a 3ª CFM observou que, de fato, o edital do certame não indicou os serviços definidos como essenciais e compatíveis com o objeto em disputa. Destacou que o art. 30, II, da Lei n. 8.666/1993, assim dispõe:

Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

II - comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos.

Ademais, ressaltou que o TCU considera legal a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, desde que se restrinja às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, nos termos da Súmula n. 263:

Para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado.

Quanto aos parâmetros para aferir a relevância e o valor significativo, a 3ª CFM argumentou que a jurisprudência do TCU tem considerado, para este cálculo, o percentual de 50% do quantitativo de bens e serviços, *in verbis*:

É irregular a exigência de atestado de capacidade técnica com quantitativo mínimo superior a 50% do quantitativo de bens e serviços que se pretende contratar, exceto se houver justificativa técnica plausível. (TCU. Acórdão 2696/2019. Relator Bruno Dantas. Julgamento 23/3/2019)

No caso do edital em análise, a Unidade Técnica verificou que o item 4.2.2.2 do Edital exigia como comprovante de qualificação técnica a apresentação do atestado de capacidade técnica operacional, sem especificação do serviço de maior relevância do objeto:

4 – Do Cadastro e da Habilitação

4.2.2 Qualificação Técnica

[...]

4.2.2.2 Comprovação de Capacidade Técnica Operacional, através da apresentação de no mínimo 1 (um) Atestado/Certidão de capacidade técnica, expedido por pessoa jurídica de direito público ou privado, devidamente registrado pelo CREA ou CAU, que comprove a aptidão para execução pela licitante, de serviços compatíveis em características, quantidades e prazos com objeto da licitação.

No entanto, assinalou que o memorial descritivo e a planilha de composição da pintura externa e interna, anexados ao edital, evidenciam que a parcela de maior relevância do serviço é a pintura e acabamento, correspondendo a aproximadamente 75% do total. Dessa forma, entendeu que não haveria irregularidade nesse apontamento da denúncia, discordando, assim, do entendimento inicial da Cfel.

A seu turno, o Ministério Público de Contas corroborou o entendimento da Unidade Técnica, sem apresentar considerações complementares.

Compulsando os autos, verifiquei que a planilha de composição<sup>6</sup> da pintura externa e interna e o memorial descritivo, anexos ao edital, demonstram que a parcela de maior relevância do serviço seria, de fato, a pintura e acabamento, e que esses dois itens corresponderam a cerca de 75% do total. Verifiquei também que não ficou demonstrado que a ausência de indicação de quais seriam os serviços reputados como de maior relevância teria trazido algum prejuízo à competitividade, como, a propósito, destaquei no tópico anterior.

Dessa forma, em consonância com a 3ª CFM e com o *Parquet* de Contas, proponho que este apontamento complementar seja julgado improcedente.

#### **4. Apontamento complementar da 2ª Cfose – indicação, no item 1.2 da planilha orçamentária, de unidade de medida do tipo verba “VB”**

A 2ª Cfose apontou (código do arquivo n. 2542233, peça n. 36) que o preço do item 1.2 (mobilização e desmobilização da obra) estaria regular, pois estaria condizente com a tabela Setop que preconiza valor máximo de 0,5% (zero virgula cinco por cento) do valor total da obra, para aquelas com valor de até R\$ 1.000.000,00. No entanto, constatou o uso da unidade de medida do tipo verba “VB” e ratificou seu estudo anterior e o estudo da Cfel, no sentido de que o edital estaria irregular neste ponto, pelo fato de que esse tipo de unidade é genérico e não permite identificar corretamente o tipo e a quantidade de serviços envolvidos.

Por sua vez, o Ministério Público de Contas corroborou o entendimento da Unidade Técnica, sem apresentar considerações complementares.

Com efeito, observei que a referida planilha<sup>7</sup>, utilizou, de fato, a unidade de medida do tipo verba “VB” para quantificar o valor dos serviços de mobilização e desmobilização da obra.

Conforme o procedimento PROC IBR GER n. 22/2016<sup>8</sup> do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas – Ibraop, ao se verificar o conteúdo do orçamento base – parte integrante do Projeto Básico, nos termos do art. 6º, inciso IX da Lei Federal n. 8.666/1993 –, deve-se tomar como parâmetro geral a Orientação Técnica Ibraop OT IBR n. 1/2006, conforme detalhado adiante:

[...]

<sup>6</sup> Disponível em <<https://matozinhos.mg.gov.br/uploads/licitacao/TP-07-PLANILHA-ORCAMENTARIA.pdf>>. Acesso em 20/1/2022.

<sup>7</sup> Disponível em <<https://matozinhos.mg.gov.br/uploads/licitacao/TP-07-PLANILHA-ORCAMENTARIA.pdf>>. Acesso em 20/1/2022.

<sup>8</sup> Disponível em: <<http://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2016/10/PROC-IBR-GER-022-2016-Superfaturamento.pdf>>. Acesso em 20/1/2022.

d) Se há apropriação indevida de custos de conjuntos de serviços, sem o detalhamento adequado, tendo como consequência, a utilização das expressões “verba”, “conjunto” ou outras unidades genéricas, contrariando a legislação vigente que obriga a existência de orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários.

Entretanto, cabe à Equipe de Auditoria verificar se existe, no orçamento base, a composição do custo unitário do serviço indicado por meio de “verba”, “conjunto” ou outra unidade genérica, situação que pode afastar a irregularidade.

Dessa forma, em consonância com a 2ª Cfose e com a referida orientação técnica, entendo pela procedência deste apontamento.

No entanto, na linha do entendimento apresentado no item 2 da fundamentação, na esteira da manifestação do Ministério Público de Contas, entendo que tal irregularidade não afetou a economicidade ou a competitividade da contratação, uma vez que 8 licitantes participaram do certame, consoante ata de julgamento, e considerando que o valor contratado foi de R\$ 210.346,26, ao passo que o valor estimado foi de R\$ 340.075,07.

Nesse sentido, à mingua de prejuízos à competitividade do certame e ao erário, entendo não ser razoável o prosseguimento do feito, com a citação dos responsáveis e os reexames técnico e ministerial, uma vez que tenderia a tornar o custo do processo superior aos benefícios a serem auferidos nesta deliberação, sendo suficiente a atuação pedagógica desta Corte com expedição de recomendação.

Diante do exposto, proponho o encerramento do processo, sem resolução de mérito, nos termos do art. 71, § 3º, da Lei Orgânica, c/c art. 196, § 3º, do Regimento Interno, como medida de racionalização administrativa e de economia processual, com a emissão de recomendação ao Sr. Indis Antônio Silva Júnior, secretário municipal de desenvolvimento urbano, e à Sra. Pamela Pereira Freitas, engenheira civil, ambos subscritores da planilha orçamentária analisada, para que, nas próximas licitações, se abstenham de utilizar a unidade de medida do tipo verba “VB”, ou que apresentem no orçamento base a composição do custo unitário do serviço indicado por meio de “verba”.

### III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, proponho que seja julgado improcedente o apontamento de irregularidade constante da denúncia referente à ausência de termo de referência/projeto básico, nos termos do art. 196, § 2º, do Regimento Interno, c/c o art. 487, I, do Código de Processo Civil.

Com relação à ausência de discriminação na planilha orçamentária da composição do BDI, entendo não ser razoável o prosseguimento do feito e proponho o encerramento do processo, sem resolução de mérito, nos termos do art. 71, § 3º, da Lei Orgânica, c/c art. 196, § 3º, do Regimento Interno, como medida de racionalização administrativa e de economia processual, tendo em vista que a continuidade da instrução processual, com a citação dos responsáveis e os reexames técnico e ministerial, tenderia a tornar o custo do processo superior aos benefícios a serem auferidos por uma decisão definitiva desta Corte.

Não obstante, proponho a emissão de recomendação ao Sr. Indis Antônio Silva Júnior, secretário municipal de desenvolvimento urbano, e à Sra. Pamela Pereira Freitas, engenheira civil, ambos subscritores da planilha orçamentária analisada, para que, nas próximas licitações, integrem à planilha orçamentária da obra ou do serviço de engenharia as composições de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI, nos termos da Súmula n. 258 do TCU e da jurisprudência deste Tribunal.

Com relação ao apontamento complementar apresentado pela Cfel, referente à falta de parâmetros objetivos para análise dos atestados de capacidade técnica, proponho que seja julgado improcedente.

Já em relação ao apontamento complementar apresentado pela 2ª Cfose, referente à indicação de unidade de medida do tipo verba “VB”, item 4 da fundamentação, entendo também não ser razoável o prosseguimento do feito e proponho o encerramento do processo, sem resolução de mérito, nos termos do art. 71, § 3º, da Lei Orgânica, c/c art. 196, § 3º, do Regimento Interno, como medida de racionalização administrativa e de economia processual, tendo em vista que a continuidade da instrução processual, com a citação dos responsáveis e os reexames técnico e ministerial, tenderia a tornar o custo do processo superior aos benefícios a serem auferidos por uma decisão definitiva desta Corte.

Não obstante, proponho a emissão de recomendação ao Sr. Indis Antônio Silva Júnior, secretário municipal de desenvolvimento urbano, e à Sra. Pamela Pereira Freitas, engenheira civil, para que, nas próximas licitações, se abstenham de utilizar a unidade de medida do tipo verba “VB”, ou apresentem no orçamento base a composição do custo unitário do serviço indicado por meio de “verba”.

Comunique-se a denunciante pelo DOC e intimem-se os gestores públicos interessados por meio eletrônico e pelo DOC, bem como o Ministério Público de Contas, na forma regimental.

Promovidas as demais medidas cabíveis à espécie, arquivem-se os autos, nos termos do art. 176, I, do Regimento Interno.

\* \* \* \* \*