

PROCESSO Nº:	@LCC 20/00488999
UNIDADE GESTORA:	Prefeitura Municipal de Blumenau
RESPONSÁVEL:	
INTERESSADOS:	Prefeitura Municipal de Blumenau Mário Hildebrandt
ASSUNTO:	Contratação de empresa para reforma geral e estrutural da EBM e CEI Willian Theodor Schurmann, conforme especificações constantes neste edital e seus anexos - SEMED.
RELATOR:	José Nei Alberton Ascari
UNIDADE TÉCNICA:	Divisão 1 - DLC/COSE/DIV1
RELATÓRIO Nº:	DLC - 723/2020

1. INTRODUÇÃO

Tratam os autos da análise do Edital Concorrência n. 03-028/2020¹, lançado pelo Município de Blumenau, cujo objeto é a “contratação de empresa para reforma geral e estrutural da EBM e CEI Willian Theodor Schurmann”, encaminhado a este Tribunal para exame preliminar, em cumprimento à Resolução n. TC-06/2001, nos termos da Instrução Normativa n. TC-21/2015.

A licitação se dá através da modalidade concorrência, com valor total estimado do edital de R\$ 3.517.308,35² e com abertura de sessão prevista para dia 25/09/2020 às 11h³.

2. ANÁLISE

2.1. AUSÊNCIA DE PROJETO BÁSICO

Sobre o projeto básico, a Lei Federal n. 8.666/1993 estabelece, em seu art. 7º:

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência:

I - projeto básico;

II - projeto executivo;

III - execução das obras e serviços.

§ 1º A execução de cada etapa será obrigatoriamente precedida da conclusão e aprovação, pela autoridade competente, dos trabalhos relativos às etapas anteriores, à exceção do projeto executivo, o qual poderá ser desenvolvido concomitantemente com a execução das obras e serviços, desde que também autorizado pela Administração.

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

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

1 Fls. 2 a 67

2 Fl. 5

3 Fl. 2

- II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;
- III - houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma;
- IV - o produto dela esperado estiver contemplado nas metas estabelecidas no Plano Plurianual de que trata o art. 165 da Constituição Federal, quando for o caso. (Grifou-se)

Da mesma forma estabelece o Prejulgado 810 deste Tribunal, conforme segue:

A realização de licitação para contratação de obras e serviços de engenharia depende da existência de projeto básico aprovado pela autoridade competente, assim como de orçamento detalhado, nos termos do § 2º do art. 7º da Lei Federal nº 8.666/93, admitindo-se a elaboração do projeto executivo (projeto final) concomitantemente à execução da obra, desde que autorizado pela Administração.

O Manual do Tribunal de Contas da União, denominado “Licitações e contratos: orientações básicas”, também informa que o projeto básico é peça imprescindível para a execução de obra ou prestação de serviços, como demonstrado a seguir:

O **projeto básico**, além de ser **peça imprescindível para execução de obra ou prestação de serviços**, é o documento que propicia à Administração conhecimento pleno do objeto que se quer licitar, de forma detalhada, clara e precisa. Deve permitir ao licitante as informações necessárias à boa elaboração de sua proposta, mediante regras estabelecidas pela Administração, a que estará sujeito. (Grifou-se)

Neste sentido é a jurisprudência do Tribunal de Contas da União:

Acórdão 375/2005 - Primeira Câmara:

Nos procedimentos licitatórios que patrocinar observe, rigorosamente, o disposto nos arts. 7º, I (adoção de projeto básico). 21, § 4º (divulgação de alteração de edital); e 38, caput (definição do objeto licitado de forma clara e sucinta e numeração das páginas dos processos licitatórios), todos da Lei n.º 8.666/1993, e alterações posteriores.

Acórdão 771/2005 - Segunda Câmara

Defina de forma precisa os elementos necessários e suficientes que caracterizem a prestação de serviço ou a execução da obra pretendida quando da elaboração dos projetos básicos e termos de referência das licitações, conforme regulamenta o art. 6º, inciso IX, e art. 40, § 2º, da Lei 8.666/1993 e o art. 8º, inciso II, do Decreto 3.555/2000.

Acórdão 717/2005 - Plenário

Abstenha-se de licitar obra ou serviço sem a prévia aprovação de projeto básico, que defina as características, referências e demais elementos necessários à perfeita compreensão, pelos interessados, dos trabalhos a realizar, em atendimento às exigências do art. 7º, §2º, inciso I, da Lei n.º 8.666/1993.

Acórdão 628/2005 - Segunda Câmara

Licite a contratação de obras e serviços observando as exigências do art. 7º da Lei 8.666/1993, descrevendo, no projeto básico, adequadamente o objeto deles: inciso IX do art. 6º da mesma Lei, e a contratação das compras com as exigências do art. 14 daquela Lei, descrevendo, também, adequadamente o objeto delas.

Consta, também, no art. 6º da Lei Federal n. 8.666/1993, a definição de Projeto Básico, transcrito a seguir:

[...] 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**;
(Grifou-se)

No caso em apreço, somente foi disponibilizado o projeto arquitetônico⁴ e o memorial descritivo⁵, os quais não são suficientes para elucidar todos os pontos da obra.

Os itens 2.1, 2.2, 2.3 e 2.5 do orçamento básico⁶ indicam que serão executadas estruturas metálicas que, juntos, atingem o valor de R\$ 962.835,91.

4 Fls.

5 Fls. 74 a 94

6 Anexo XII

Porém, não consta nenhum projeto desses serviços. Isso significa que 27% da obra não possui o mínimo planejamento necessário.

Além disso, há previsão de execução de instalações elétricas, hidrossanitárias e de rede lógica sem os devidos projetos.

Para o sistema preventivo de incêndio há menção de “projetos aprovados” no item 7 do orçamento básico⁷, porém esses não foram disponibilizados junto com os demais documentos técnicos.

Da maneira como foi elaborado o edital caberá ao contratado, para poder executar adequadamente o serviço, elaborar parte do projeto básico, ao mínimo fazer o dimensionamento e detalhamento da estrutura metálica.

Observa-se que apenas com esse projeto arquitetônico e memorial descritivo não é possível caracterizar corretamente a obra e, muito menos, quantificar os serviços em um orçamento detalhado.

A Orientação Técnica n. 001/2006, do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (IBRAOP), elenca as especialidades e os conteúdos técnicos necessários por tipologia de obra. Para Obras de Edificações é preciso ter, por exemplo, projeto arquitetônico (desenhos de situação, plantas baixa e de cobertura, cortes e elevações etc.), projeto de fundações, projeto estrutural, projeto de instalações hidráulicas, elétricas, telefônicas, prevenção de incêndio, entre outros.

Assim, conclui-se que o processo licitatório não possui projeto básico, o que configura uma irregularidade, face aos fundamentos aqui apresentados.

2.2. ORÇAMENTO BÁSICO IMPROPRIAMENTE AVALIADO

A Lei Federal n. 8666/1993 estabelece, em seu art. 7º, § 2º, II, que deve fazer parte do projeto básico orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários:

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 sequência:

I - projeto básico;

II - projeto executivo;

III - execução das obras e serviços.

§ 1º A execução de cada etapa será obrigatoriamente precedida da conclusão e aprovação, pela autoridade competente, dos trabalhos relativos às etapas anteriores, à exceção do projeto executivo, o qual poderá ser desenvolvido concomitantemente com a execução das obras e serviços, desde que também autorizado pela Administração.

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

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

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

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

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

Da mesma forma estabelece o Prejulgado 810 deste Tribunal, conforme segue:

A realização de licitação para contratação de obras e serviços de engenharia depende da existência de projeto básico aprovado pela autoridade competente, assim como de **orçamento detalhado**, nos termos do § 2º do art. 7º da Lei Federal nº 8.666/93, admitindo-se a elaboração do projeto executivo (projeto final) concomitantemente à execução da obra, desde que autorizado pela Administração. (Grifou-se)

Consta, também, no art. 6º da Lei Federal n. 8666/1993, a definição de Projeto Básico, transcrito a seguir:

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:

[...]

f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados;

Portanto, o orçamento elaborado pela Administração deve retratar todos os custos unitários da licitação, com a descrição de quantitativos de maneira a se avaliar todos os custos da obra. Ademais, o inciso II do § 2º do art. 40, da mesma lei dispõe, ainda, que o orçamento deve fazer parte do edital, como anexo:

Art. 40. O edital conterà 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;** (Grifou-se)

Na planilha orçamentária⁸ constante no processo licitatório não foram especificados alguns serviços a serem executados, com seus quantitativos e preços unitários. Foram elencados apenas os macro-itens da obra, quando estes deveriam ser detalhados. Um exemplo disso é o item “instalações elétricas”, que deveria ser minudenciado em quantitativos de serviços de fornecimento e instalação de fiação, tomadas, interruptores luminárias, entre outros. O Quadro 1 demonstra os itens que foram orçados de forma genérica:

Quadro 1 - Serviços orçados de forma genérica

Item	Descrição	Unid	Qtde.	Preço Unitário (R\$)	Preço Total (R\$)
3.4.1	Instalações elétricas novas em eletrocalhas (fiação, tomadas, interruptores, ar condicionado e luminárias econômicas 46W)	m ²	3.016,82	36,71	110.747,46
3.4.2	Instalação da rede lógica na sala de informática, secretaria, direção, sala dos professores, biblioteca e outros)	m ²	466,44	30,44	14.198,43
3.5.1	Revisão nas instalações hidráulicas	vb	10,00	1.000,00	10.000,00
4.4.1	Instalações elétricas novas em eletrocalhas (fiação, tomadas, interruptores, ar condicionado e luminárias econômicas 46W)	m ²	3.016,82	36,71	110.747,46
4.4.3	Instalação da rede lógica na sala de informática, secretaria, direção, sala dos professores, biblioteca e outros)	m ²	666,44	30,44	20.286,43
4.5.1	Revisão nas instalações hidráulicas	vb	15,00	1.000,00	15.000,00
6.5.1	Instalações elétricas novas em eletrocalhas (fiação, tomadas, interruptores, ar condicionado e luminárias)	m ²	929,63	36,71	34.126,72
6.5.2	Instalação da rede lógica na sala de informática, secretaria, direção, sala dos professores, biblioteca e outros)	m ²	25,00	30,44	761,00
6.6.1	Revisão nas instalações hidráulicas	vb	4,00	1.000,00	4.000,00
TOTAL					319.867,51

Fonte: Orçamento básico no Anexo XII

O orçamento detalhado possibilita, também, que a fiscalização verifique a execução de cada item da prestação de serviços ao longo do contrato, podendo

autorizar ou não o pagamento dos valores correspondentes a cada um desses itens. E, caso seja necessária a adição ou a supressão de serviços durante a execução do contrato, faz-se necessário conhecer o custo unitário de cada um destes.

Conforme consta no Quadro 1, a obra de reforma foi orçada por unidades genéricas, o que é vedado pela Súmula n. 258 do Tribunal de Contas da União, que estabelece:

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 indicada mediante o uso da expressão “verba” ou de unidades genéricas.

Essa vedação a unidades genéricas também é o entendimento desta Corte de Contas, como demonstrado na Decisão n. 4103/2007:

6.2 Determinar à Companhia Catarinense de Águas e Saneamento - CASAN que, na elaboração de futuros editais:
6.2.1. exclua do Orçamento Básico itens com unidade global (gb), verba (vb) ou outras congêneres, de modo a atender ao previsto no art. 7º, §2º, II, da Lei (federal) n. 8.666/93, expressando todos os custos unitários em planilhas de orçamento (item 2.3 do Relatório DLC/Insp.1/Div.3 n. 331/07);

Mais recentemente, a Decisão 759/2018 deste TCE determinou:

2. Determinar à Agência de Desenvolvimento Regional de Maravilha que os procedimentos licitatórios futuros:
[...]
2.4. apresentem orçamento detalhado, com todas as composições unitárias dos serviços e sem unidades genéricas (item 2.2 do Relatório n. DLC-268/2018).

Ainda, os itens de mobilização e desmobilização (itens 1.2 e 7.6.8 do orçamento básico⁹) foram orçados em área (m²), o que é incompatível com o serviço prestado. Esses serviços são pagos no início e fim da obra de acordo com os equipamentos que serão efetivamente utilizados. Assim, é preciso que seja elaborada uma composição de custos com as necessidades da obra em questão, fazendo com que a unidade de medição exprima a realidade.

Por fim, verifica-se que os serviços de estrutura metálica (itens 2.1, 2.2, 2.3 e 2.5 do orçamento básico¹⁰) foram orçados em área (m²). Conforme já pontuado

9 Anexo XII

10 Anexo XII

no item 2.1 deste Relatório, não consta projeto básico desses serviços, que somam quase um terço do valor estimado da obra. Assim não se considera que esses itens tenham sido orçados com o detalhamento necessário. Não é possível certificar que o que será pago nesta composição é o que será devidamente executado. Assim, entende-se que a forma adequada de discriminar estruturas metálicas seja por peso (kg), conforme extrai-se da Decisão 750/2019 desta Corte Catarinense:

2.Determinar à Prefeitura Municipal de Erval Velho que:

[...]

2.2. os quantitativos de concreto armado e estrutura metálica sejam discriminados de forma adequada, por m³ e Kg, respectivamente, de acordo com os arts. 7º, §2º, II, e 40, §2º, II, da Lei n.8.666/1993;

Diante do exposto, o orçamento impropriamente avaliado afronta o art. 6º, IX, alínea “f”, da Lei Federal n. 8666/1993, art. 7º, § 2º, II e art. 40, § 2º, II da Lei Federal n. 8.666/1993, bem como Súmula n. 258 do TCU e jurisprudência deste TCE/SC.

2.3. DA CAUTELAR

No que tange ao requerimento de medida cautelar para sustação do edital, consoante no art. 114-A do Regimento Interno deste Tribunal c/c o art. 29 da Instrução Normativa TC n. 21/2015, em caso de urgência, havendo fundada ameaça de grave lesão ao erário ou a direito dos licitantes, bem como para assegurar a eficácia da decisão de mérito, mediante requerimento fundamentado do órgão de controle, ou por iniciativa própria, o Relator, sem a prévia manifestação do fiscalizado, interessado, ou do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, determinará, através de despacho singular, à autoridade competente a sustação do procedimento licitatório até manifestação ulterior que revogue a medida *ex officio*, ou até a deliberação pelo Tribunal Pleno.

Tal providência deverá ser adotada quando presentes os pressupostos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*.

Verifica-se que há, nos autos, os pressupostos acima mencionados: ausência de projeto básico, bem como orçamento impropriamente avaliado. Frisa-se, ainda, que a abertura do referido certame está prevista para 25/09/2020, sendo necessária a sustação cautelar para evitar a homologação e/ou a contratação do objeto com essas possíveis irregularidades.

3. CONCLUSÃO

Considerando que foram analisados alguns aspectos técnicos de engenharia do Edital de Concorrência n. 03-028/2020, publicado pela Prefeitura Municipal de Blumenau.

Considerando que a presente licitação trata de contratação de empresa para reforma geral e estrutural da EBM e CEI Willian Theodor Schurmann.

Considerando a ausência de projeto básico.

Considerando o orçamento impropriamente avaliado.

Considerando que a abertura da sessão pública está prevista para o dia 25/09/2020.

Considerando a necessidade de concessão de medida cautelar para sustar o andamento do certame até que a Unidade faça as adequações necessárias ou apresente justificativa fundamentada pelas irregularidades apontadas.

Diante do exposto, a Diretoria de Controle de Licitações e Contratações sugere ao Exmo. Sr. Relator:

3.1. CONHECER o presente Relatório que, por força da Instrução Normativa n. TC-21/2015, analisou preliminarmente sob os aspectos técnicos de engenharia o Edital de Concorrência n. 03-028/2020, lançado pelo Município de Blumenau, cujo objeto é a “contratação de empresa para reforma geral e estrutural da EBM e CEI Willian Theodor Schurmann”, com base nos ditames legais da Lei Federal n. 8.666/1993;

3.2. DETERMINAR CAUTELARMENTE, ao Sr. Anderson Rosa, Secretário Municipal de Administração e subscritor do Edital, inscrito no CPF n. 009.234.779-77, com base no art. 29 da Instrução Normativa n. TC-21/2015 c/c o art. 114-A do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, a **SUSTAÇÃO** do Edital de Concorrência n. 03-028/2020 (abertura em 25/09/2020, às 11h), até manifestação ulterior que revogue a medida *ex officio*, ou até a deliberação pelo Egrégio Tribunal Pleno, em face das irregularidades listadas a seguir:

3.2.1. Ausência de projeto básico, contrariando o art. 6º, IX c/c § 2º do art. 7º da Lei Federal n. 8.666/1993 (item 2.1 do presente Relatório).

3.2.2. Orçamento impropriamente avaliado, em inobservância ao art. 6º, IX, alínea “f”, da Lei Federal n. 8666/1993, art. 7º, § 2º, II e art. 40, § 2º, II da Lei Federal n. 8.666/1993, bem como Súmula n. 258 do TCU e jurisprudência deste TCE/SC (item 2.2 do presente Relatório)

3.3. DETERMINAR A AUDIÊNCIA do Sr. Anderson Rosa, já qualificado, para que, no prazo de 30 dias, a contar do recebimento da deliberação, nos termos do art. 29, § 1º da Lei Complementar Estadual n. 202/00 e no inc. II do art. 5º da Instrução Normativa n. TC-0021/2015, apresente justificativas, adote as medidas corretivas necessárias ao exato cumprimento da lei ou promova a anulação da licitação, se for o caso, acerca das irregularidades apontadas no item 3.2 acima.

3.4. DAR CIÊNCIA da Decisão à Prefeitura Municipal de Blumenau, à Assessoria Jurídica e ao Controle Interno do Município.

É o Relatório.

Diretoria de Controle de Licitações e Contratações, em 26 de agosto de 2020.

RENATA LIGOCKI PEDRO
Auditora Fiscal de Controle Externo

De acordo:

ROGÉRIO LOCH
Coordenador

DENISE REGINA STRUECKER
Diretora