



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 695148/21
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE JUSSARA
INTERESSADO: ESTRUTURAX OBRAS E SERVICOS EIRELI, MUNICÍPIO DE JUSSARA, ROBISON PEDROSO DA SILVA
ADVOGADO / PROCURADOR: CARLOS HENRIQUE MACHADO, VALERIA APARECIDA FERREIRA DOS SANTOS
RELATOR: CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO Nº 2507/22 - Tribunal Pleno

Representação da Lei n.º 8.666/1993. Município de Jussara. Tomadas de Preços n.º 5 e 6, de 2021. Contratação da execução de obras de pavimentação em blocos sextavados em área rural. Reconhecimento de impropriedades de índole técnica. Procedência da representação e expedição de determinação.

I. RELATÓRIO

Encerram os autos representação lastreada no artigo 113, § 1º, da Lei n.º 8.666, de 21/06/1993, com pedido liminar de suspensão dos certames, formulada por ESTRUTURAX OBRAS E SERVIÇOS EIRELI, em face das Tomadas de Preços n.ºs 5 e 6, ambas de 2021, realizadas pelo MUNICÍPIO DE JUSSARA, para a execução de obras de pavimentação em blocos sextavados em área rural.

Originalmente, a representação (peça 3) afirmara a ocorrência dos seguintes fatos: (i) para as duas licitações, foi exigida “comprovação da capacidade técnico-operacional da empresa, para desempenho de atividade, pertinente e compatível em características como objeto desta licitação ou seja BLOCO SEXTAVADO PARA PAVIMENTAÇÃO COM BASE EM SOLO CIMENTO E PINTURA DE IMPRIMAÇÃO, através da apresentação de atestados fornecidos por pessoas de direito público ou privado, devidamente registrado junto ao CREA, acompanhado da certidão de registro de atestado e Certidão de Acervo Técnico (CAT) em que configure o nome do responsável técnico da empresa licitante” (conforme Item 8.1.3.”b”, de ambos os editais); (ii) apenas uma única empresa



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

compareceu ao certame, CONSTRUTORA LONGUINI LTDA., apresentando proposta sem qualquer desconto relevante em relação ao orçamento referencial; (iii) a comissão de licitação declarou a única empresa licitante inabilitada nos dois certames pelo não atendimento 8.1.3."b", ou seja, deixou de comprovar sua capacidade técnico-operacional na execução dos blocos sextavados, dado que demonstrou expertise apenas na execução de faixa de rolamento com revestimento asfáltico em Concreto Betuminoso Usinado a Quente (CBUQ); (iv) essa decisão foi modificada pela Administração municipal, por meio de recurso interposto pela inabilitada, que acatou as suas razões que pugnaram que a experiência da licitante na execução de faixa de rolamento com revestimento asfáltico em CBUQ é compatível com o objeto da licitação, sendo suficiente à demonstração da sua capacidade técnica; e (v) para a representante, inexistiria a possibilidade de comparação da complexidade técnica de serviços distintos, "isso em razão de que o BLOCO SEXTAVADO é um revestimento RÍGIDO, enquanto o CBUQ é um revestimento FLEXÍVEL, que apresentam comportamentos diferentes e métodos construtivos distintos" (fls. 8), afigurando-se indevida a habilitação em sede de recurso pela CONSTRUTORA LONGUINI LTDA.

Em preliminar, foi solicitada a manifestação da Coordenadoria de Obras Públicas (COP) para esclarecer, para fins de subsidiar a admissibilidade da presente representação, se a execução de camada de rolamento com revestimento asfáltico com CBQU é compatível em características com o objeto da licitação - bloco sextavado para pavimentação com base em solo cimento e pintura de imprimação -, representando tecnologia similar ou superior, a demonstrar a experiência pretérita da licitante na execução de objeto similar, oportunidade em que a unidade técnica (Instrução n.º 29/2021, peça 19) reconheceu a compatibilidade e similaridade entre os referidos serviços, considerando regular a decisão administrativa que considerou habilitada a empresa recorrente.

Diante disso, a representação não foi recebida (Despacho n.º 1391/2021, peça 20) relativamente à impropriedade originariamente aventada. No entanto, a COP apontou a existência de questões técnicas verificadas fora do escopo da presente representação (definição vaga do regime de execução de contrato, que seria de empreitada por preço global, o que seria temerário, pois os



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

quantitativos dos serviços devem, por este regime, ser determinados com precisão; impropriedades no projeto básico, eis que só foi identificado o memorial descritivo, sem especificações técnicas e critérios de medição, estando ainda ausentes outros documentos; ausência de imprimação; falta de identificação de licença ambiental; e não previsão do controle de qualidade para os blocos sextavados, tampouco definidos os critérios de recebimento e aceitação), que ensejaram a manifestação preliminar do ente, acostada na peça 26.

Encaminhado novamente o feito à COP, a unidade técnica (Instrução n.º 4/2022, peça 30) reconheceu como regular a definição do regime de execução por empreitada por preço global, eis que determinada pelas concedentes do convênio e como satisfatória a informação prestada quanto à questão relativa ao licenciamento ambiental, dada a apresentação de declaração de dispensa de licença ambiental. No entanto, no concernente às impropriedades do projeto básico, à imprimação e ao controle do revestimento recebido e executados dos blocos sextavados de concreto, considerou que as informações apresentadas não foram suficientemente satisfatórias, concluindo pela necessidade de que o município revise e reveja conceitos e posicionamentos técnicos a serem aplicados de imediato à licitação em questão e as futuras, notadamente com observância à Orientação Técnica n.º 1/2006 – Projeto Básico do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (IBRAOP), de acordo com as tipologias das obras.

Diante das impropriedades remanescentes, a representação foi recebida (Despacho n.º 188/2022, peça 31) e determinada a citação do município, tendo esse apresentado a sua manifestação (peça 33).

A Coordenadoria de Gestão Municipal (Instrução n.º 1856/2022, peça 40) opinou pela procedência da representação apenas para os fins de expedir orientação ao município para que, nos futuros certames, observe as normas que tratam das obras públicas, sobretudo as que foram mencionadas na Instrução n.º 4/2022 da COP (peça 30).

De igual forma, o órgão ministerial (Parecer n.º 572/2022, peça 41).

É, naquilo que importa, o relato dos autos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

II. FUNDAMENTAÇÃO

A instrução é uníssona quanto à procedência da presente representação, em vista dos apontamentos técnicos vertidos pela Coordenadoria de Obras Públicas - COP, no entanto, sem interferência na tramitação atual do procedimento licitatório, com expedição de recomendações para as futuras licitações do gênero.

Originariamente, como referenciado no relatório, restaram albergadas no presente expediente, cinco impropriedades, quais sejam, definição vaga do regime de execução de contrato, impropriedades no projeto básico, ausência de imprimação, falta de identificação de licença ambiental, e não previsão do controle de qualidade para os blocos sextavados e de critérios de recebimento e aceitação. Dessas, no seu último opinativo, a COP considerou regulares os tópicos atinentes à definição do regime de execução de contrato e à falta de identificação de licença ambiental. Ademais, no concernente à imprimação e ao controle do revestimento recebido e executados dos blocos sextavados de concreto, as informações prestadas pelo município foram consideradas parcialmente satisfeitas.

Em assim sendo, subsiste, na sua integralidade, apenas uma única impropriedade, consistente nas lacunas havidas no projeto básico, que a COP deixou assim consignado:

“DO PROJETO BÁSICO

De início, vinculado ao tópico anterior, o regime empregado para execução da obra foi o de empreitada global (EPG), o que pressupunha existir um nível adequado de precisão no projeto básico para a execução do objeto

Mas ao que se percebe, o projeto não mantém as devidas compatibilidades entre suas peças constituintes (- orçamento; - desenhos; - memorial descritivo; e - especificações técnicas. Esta última, sequer foi apresentada).

Pode-se tomar como exemplo tipicamente o que descrevem as planilhas e os memoriais, em desconexão na forma e conteúdo no que diz respeito à pintura de ligação e à imprimação. Assim, revela-



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

se a existência de incongruências dando margens a ambiguidades interpretativas.

Nesta esteira, também se inserem as indefinições quanto à base, que nos levou a considerá-la com solo melhorado de cimento (ou solo tratado com cimento) em vez de solo-cimento, como discorrido em nossa Instrução nº 29/2021 – peça 19 – fls. 19 a 22.

Não se deve confundir especificações técnicas com o descritivo do projeto e tampouco com o memorial descritivo. Por isso é preventivo separar sempre as duas peças de projeto, memorial e especificações.

Deve-se especificar e não só citar. As especificações técnicas tratam de regras, condições e exigências necessárias à execução da obra. As especificações técnicas caracterizam, de modo individual, os materiais, equipamentos e sistemas construtivos envolvidos e as formas (métodos) como serão executados. Devem, ainda, indicar todos os critérios e parâmetros a serem adotados nas medições para cada tipo de serviço, a partir dos itens constantes na planilha de custos/preços, isto é: para cada serviço deve corresponder, inequivocamente, uma especificação técnica e uma forma de medição e pagamento, o que não foi feito nos projetos analisados.

Os projetos apresentados para as duas tomadas de preços (TP's 05/2021 e 06/2021) estão, cada qual, em uma única prancha, a qual presume-se ser um resumo possivelmente derivado dos projetos e levantamentos específicos, a saber: - topografia / terraplenagem; projeto de pavimentação; projeto geométrico; projeto de drenagem, os quais podem ser considerados como mínimos a serem disponibilizados ou apresentados para caracterização de um projeto básico de engenharia.

Estudos prévios tampouco foram disponibilizadas, como é o caso da geotecnia, da qual dever-se-ia indicar as sondagens ao longo dos trechos selecionados, de acordo com a quantidade de furos prevista nas normativas ou instruções de procedimento.

Não se reconhece como satisfatórias as informações prestadas.

Assim, como sugerido à guisa de conclusão já exposta na Instrução nº 29/2021 (peça 19), recomenda-se que o Município de Jussara revise, reveja conceitos e posicionamentos técnicos a serem aplicados de imediato às licitações em questão” (peça 30, fls. 9-10).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Apesar do exposto pela COP, a CGM ponderou que as justificativas apresentadas pela municipalidade se mostraram razoáveis, o fazendo nos seguintes termos:

“No contraditório, o Município apresentou documento técnico bem mais detalhado do que o anterior, com o objetivo de esclarecer esses pontos (peça 33), argumentando sobre a urgência na realização da obra, cuja demora irá onerar os cofres públicos municipais por conta da inflação, já que grande parte da obra será custeada com recursos de convênio com o Estado e com a União e os valores dos recursos transferidos por meio de convênio não serão reajustados, cabendo ao Município arcar com eventuais diferenças dos acréscimos decorrentes do custo da obra.

Os argumentos do Representado são relevantes e merecem ser acolhidos.

No caso concreto o interesse público reside no interesse da população que será beneficiada com a construção das estradas rurais.

Verificando o conteúdo das instruções da COP, não se constata a ocorrência de irregularidade grave que justifique a paralisação da obra ou a alteração do edital, sobretudo porque aquela Unidade concluiu pela expedição de recomendação ao Município para que observasse o conteúdo das normas que tratam das obras públicas.

Assim, considerando o conteúdo da Instrução da COP; considerando que a maior parte dos recursos que custearão a obra é proveniente de convênio com a União e com o Estado do Paraná e, considerando que os projetos já foram aprovados pelos Concedentes, esta Unidade entende pela procedência da Representação apenas para os fins de sugerir que o Município seja orientado a observar as normas referentes às obras públicas, conforme mencionou a COP, para que os editais sejam aprimorados, incluindo mais mecanismos de controle que visem resguardar o ente público de obras mal executadas” (peça 40, fls. 3-4).

Desse entendimento não discrepa o Ministério Público de Contas, para o qual:

“Da análise da documentação que instrui o feito, tem-se que assiste razão à unidade técnica, haja vista que não restou demonstrado nos autos a ocorrência de irregularidades capazes de justificar a paralisação das obras, ou a alteração do edital.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O parecer é, portanto, corroborativo, de modo que este representante do Parquet se manifesta pelo conhecimento da presente Representação da Lei nº 8.666/93 para que, no mérito, seja julgada procedente, com expedição de recomendações ao Município de Jussara para que, nos futuros certames, observe as normas orientadoras das obras públicas, sobretudo as indicadas pela Coordenadoria de Obras Públicas na Instrução nº 04/22 (peça 30)" (peça 41, fls. 4).

Diante disso, forçoso concordar com os termos da instrução para reconhecer a procedência da presente representação com expedição de determinação, alinhando-me ao vertido nos opinativos que compõem os autos.

III. VOTO

Destarte, adoto os opinativos que instruem o feito como razões para decidir e VOTO:

I) pela procedência da presente representação;

II) pela expedição de determinação ao MUNICÍPIO DE JUSSARA para que, em futuras licitações, para a contratação de objeto similar, siga a Orientação Técnica n.º 1/2006 – Projeto Básico do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas, de acordo com as tipologias das obras;

III) pelo encerramento, após o trânsito em julgado, feitas as devidas anotações, nos termos do art. 398 do RITCEPR.

É o voto.

**VISTOS, relatados e discutidos estes autos de
REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, por unanimidade, em:

- I. Julgar pela procedência da presente representação;
- II. Determinar ao MUNICÍPIO DE JUSSARA que, em futuras licitações, para a contratação de objeto similar, siga a Orientação Técnica n.º 1/2006 – Projeto Básico do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas, de acordo com as tipologias das obras;
- III. Determinar, após o trânsito em julgado da decisão, as seguintes medidas:
 - a) o encaminhamento dos autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, nos termos do artigo 175-L, I, do Regimento Interno.
 - b) após, à Diretoria do Protocolo para o encerramento dos autos, nos termos do art. 398 do Regimento Interno do TCE-PR e arquivamento, de acordo com o artigo 168, VII, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Plenário Virtual, 13 de outubro de 2022 – Sessão Virtual nº 14.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Presidente