

Ofício OBR.COTEF.SURICATO.TCEMG nº 002/2025 – Consórcio Intermunicipal de Saúde e de Políticas de Desenvolvimento da Região do Calcário – CISREC

Belo Horizonte, 08 de janeiro de 2025

Referência: Processo licitatório nº 133/2024, Pregão Eletrônico nº 052/2024¹

Data de abertura e julgamento das propostas: 13/01/2025

Prezados(as) Senhor(a) Gestor(a) e Senhor(a) Controlador(a),

O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCEMG, no exercício das competências previstas na Lei Complementar Estadual nº 102/2008 e na Lei nº 14.133/2021, em especial no controle externo de processos licitatórios, contratos administrativos e atos que geram despesa pública, vem desenvolvendo, por meio de sua Diretoria de Fiscalização Integrada e Inteligência – **Suricato**, um programa de acompanhamento de contratações públicas, em especial quanto ao processo de orçamentação e elaboração de planilhas de obras e/ou serviços de engenharia.

Nesse contexto, identificamos, em análise nesta data, que o Processo Licitatório nº 133/2024, Pregão Eletrônico nº 052/2024, aberto pelo Consórcio Intermunicipal de Saúde e de Políticas de Desenvolvimento da Região do Calcário – CISREC, que objetiva o *“registro de preços para contratação de empresa especializada para execução de pavimentação e serviços diversos, com fornecimento de equipamentos, peças, materiais, insumos e mão de obra, visando atender as necessidades dos municípios consorciados ao CISREC”*, com valor total estimado de R\$ 1.130.132.908,29 (um bilhão cento e trinta milhões cento e trinta e dois mil novecentos e oito reais e vinte e nove centavos), **adotou fórmulas aparentemente inconsistentes nos cálculos dos custos com mobilização e desmobilização.**

1. Dos cálculos dos custos com mobilização e desmobilização

Ao analisar a planilha orçamentária constante no Anexo II do edital em questão, verificou-se que os itens 1.1, 1.2 e 1.3, referentes aos custos com mobilização e desmobilização de obra, não aplicaram os percentuais estabelecidos pelo SICOR-MG, antigamente gerido pela Seinfra/Setop, de forma correta.

O SICOR-MG² estima os custos com mobilização e desmobilização como um valor percentual do valor da obra, de acordo com distância do centro urbano e faixas do valor total.

A tabela a seguir contém os itens considerados no orçamento, juntamente com a comparação entre o valor adotado e o calculado na presente análise.

¹ <https://app2.licitardigital.com.br/pesquisa/50435>

² <https://www.der.mg.gov.br/obras/sistema-referencial-de-custos/ficha-tecnicas>

ITEM	CÓDIGO	DESCRIÇÃO	% DA OBRA	BASE DE CÁLCULO	VALOR DO EDITAL	VALOR CALCULADO	DIFERENÇA CALCULADO - EDITAL
1.1	ED-50394	MOBILIZAÇÃO E DESMOBILIZAÇÃO DE OBRA EM CENTRO URBANO OU REGIÃO LÍMITROFE COM VALOR ACIMA DE 3.000.000,01	0,20%	720.980.081,10	147.691.937,16	1.441.960,16	-146.249.977,00
1.2	ED-50392	MOBILIZAÇÃO E DESMOBILIZAÇÃO DE OBRA EM CENTRO URBANO OU REGIÃO LÍMITROFE COM VALOR ATÉ O VALOR DE 1.000.000,00	0,50%	1.000.000,00	36.922.984,29	5.000,00	-36.917.984,29
1.3	ED-50393	MOBILIZAÇÃO E DESMOBILIZAÇÃO DE OBRA EM CENTRO URBANO OU REGIÃO LÍMITROFE COM VALOR ENTRE 1.000.000,01 E 3.000.000,00	0,30%	2.000.000,00	221.537.905,74	6.000,00	-221.531.905,74

Uma vez que a diferença dos cálculos dos custos com mobilização e desmobilização **acarretam em um potencial sobrepreço total de cerca de R\$ 405 milhões**, entende-se necessário **esclarecimentos quanto aos valores adotados na planilha orçamentária**.

2. Da defasagem de valores

Segundo o edital, os custos dos itens da planilha orçamentária foram estimados considerando os valores disponibilizados pelo Sinapi na data-base de **agosto/2024**, pelo Sicro e pela Sudecap na data-base de **julho/2024** e pelo SICOR-MG na data-base de **agosto/2023**. Considerando que o edital foi publicado em 27/12/2024, com abertura das propostas prevista para 13/01/2025, conclui-se que os **valores adotados na estimativa do preço que utilizaram o SICOR-MG como referência estarão defasados no ato da assinatura do contrato em pelo menos 17 meses**.

Embora não haja definição de prazo máximo para o orçamento, é razoável avaliar como a Nova Lei de Licitações e Contratos, nº 14.133/2021, trata o assunto:

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, **considerados os preços constantes de bancos de dados públicos** e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço

aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas **no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços**, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;

IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que **não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital**;

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

§ 2º No processo licitatório para **contratação de obras e serviços de engenharia**, conforme regulamento, o valor estimado, acrescido do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) de referência e dos Encargos Sociais (ES) cabíveis, será definido por meio da **utilização de parâmetros na seguinte ordem**:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente do Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro), para serviços e obras de infraestrutura de transportes, ou do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices de Construção Civil (Sinapi), para as demais obras e serviços de engenharia;

II - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e a hora de acesso;

III - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas **no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente**;

IV - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

A elaboração de orçamentos com valores atualizados é uma boa prática a ser seguida pela Administração Pública. A utilização de valores de insumos e serviços desatualizados pode prejudicar a disputa entre os licitantes interessados, pois as especificações que norteiam o certame se afastam da realidade do mercado, acarretando, inclusive, na necessidade de se fazer ajustes no contrato para restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro.

Considerando que essa situação dará ensejo a um reajuste contratual já no momento da assinatura, visto que a data-base do orçamento ultrapassa o período mínimo de 12 meses, **é necessário que sejam fornecidas justificativas sobre a data-base adotada como referência no orçamento.**

3. Da irregularidade de exigência de propriedade de usina CBUQ, ou de declaração de terceiros.

Consta do Edital do certame, no item 8.8, exigência de que os licitantes declarem propriedade de usina de asfalto em distância máxima de 100km da sede do Consórcio:

8.8. Declaração, sob as penas da lei, de que a Licitante possui usina de asfalto e que esta esteja numa distância máxima de 100 km da sede do CISREC, a qual cumpre todas as exigências legais pertinentes e de que se compromete a disponibilizar os volumes necessários, em toda a vigência do Contrato, adequados às exigências qualitativas tais como manutenção de características de trabalhabilidade, aplicabilidade, temperatura, condições de compactação, de forma que a área técnica do órgão contratante possa confirmara qualidade da massa asfáltica, durante a prestação dos serviços, no período de vigência.

Quanto a essa exigência, o Tribunal de Contas da União tem entendimento (Acórdão TCU 966/2015) de que:

"Restringe o caráter competitivo da licitação a inclusão de cláusula exigindo, na fase de habilitação, que a empresa licitante já possua usina de asfalto instalada, ou, em caso negativo, que apresente declaração de terceiros detentores de usina, ainda mais quando é fixado limite máximo de distância para sua instalação"

Ainda quanto à referida cláusula, também há entendimento deste Tribunal de Contas de que **“a exigência, para fins de habilitação, de indicação de usina asfáltica com limite máximo de distância é irregular”** (Representação nº 987990. Rel. Cons. Subst. Adonias Monteiro. Primeira Câmara, 15/01/2021)

Isto é, além de não restar esclarecido a razão de ter sido utilizado como parâmetro de distância a sede do CISREC (já que as obras e serviços serão realizadas nos territórios dos diversos municípios consorciados), a exigência em si é tida como irregular pelas Cortes de Contas.

Por outro lado, também é irregular a exigência alternativa, constante do item 8.8.1 do instrumento convocatório, que impõe às licitantes que não possuam usina de asfalto própria a necessidade de apresentação de declaração de terceiro quanto à disponibilidade da usina.

8.8.1. Caso a licitante não disponha de usina de asfalto própria numa distância máxima de 100 km da sede do CISREC, deverá apresentar documento formal subscrito pelos proprietários das usinas, e atestado pela Licitante, de declaração, sob as penas da lei, de disponibilidade de fornecimento pelas usinas indicadas da massa asfáltica, na quantidade e qualidade necessárias ao completo atendimento do Contrato, observando-se ainda que, a usina fornecedora da massa asfáltica indicada pela Licitante deverá atender a todas as exigências legais para o seu regular funcionamento, inclusive quanto a licenciamento ambiental e alvarás expedidos pelos órgãos competentes, válidos. A declaração de cumprimento em termos qualitativos deverá abranger o cumprimento de exigências de trabalhabilidade, aplicabilidade, temperatura e condições de compactação

Quanto a essa cláusula editalícia, também há entendimento recente deste Tribunal de Contas quanto à irregularidade de exigência de compromisso de terceiro alheio à disputa, no seguinte sentido:

DENÚNCIA. EDITAL DE LICITAÇÃO. CONCORRÊNCIA PÚBLICA. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA EXECUÇÃO DE OBRA DE PAVIMENTAÇÃO ASFÁLTICA E QUALIFICAÇÃO DE VIAS URBANAS. VISITA TÉCNICA OBRIGATÓRIA INJUSTIFICADA. AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DE ITENS DE MAIOR RELEVÂNCIA. EXIGÊNCIA DE CONTRATO FIRMADO COM TERCEIRO, DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL E OPERACIONAL, DE VISTO DO CREA LOCAL, DE CAPITAL SOCIAL INTEGRALIZADO CUMULADO COM GARANTIAS, E DE RECOLHIMENTO DESTA. OBRIGAÇÕES IMPOSTAS EM FASE ANTERIOR À HABILITAÇÃO. IRREGULARIDADES. PROCEDÊNCIA PARCIAL. APLICAÇÃO DE MULTA. RECOMENDAÇÃO.

1. A exigência de visita técnica obrigatória do responsável técnico da licitante impõe aos interessados custo adicional para a participação no certame e deve ser devidamente motivada no procedimento licitatório.

2. Incorre em irregularidade o edital que não especifica as parcelas de maior relevância técnica e de valor significativo do objeto licitado, conforme art. 30, §2º, da Lei nº 8.666/93.

3. **É irregular a previsão editalícia de que, na falta de usina própria, a licitante deva apresentar, na fase de habilitação, contrato de locação, arrendamento ou cessão de uso, uma vez que tal exigência se refere a um compromisso que será assumido junto a terceiro alheio à disputa, restringindo a competitividade do certame, bem como violando o art. 30, § 6º, da Lei nº 8.666/93. (g.n.)**

(Denúncia nº 1024248. Rel. Cons. Cláudio Terrão. Segunda Câmara. 12/01/2021)

Em outro julgado, no Agravo n. 944809, de relatoria do conselheiro Wanderley Ávila, sessão plenária de 18/3/2015, esta Corte de Contas manifestou-se acerca da proibição de se exigir declaração de terceiros para fins de habilitação em procedimentos licitatórios nos seguintes termos:

1) Para fins de habilitação em procedimento licitatório é vedada a exigência de qualquer documento que configure compromisso de terceiro alheio à disputa.

2) O fornecimento de concreto betuminoso usinado a quente (CBUQ) nas condições previstas em normas técnicas reguladoras da matéria constitui obrigação do licitante vencedor, cujo inadimplemento o sujeitará às sanções administrativas preceituadas em lei e no ajuste, o que é diferente de obter a garantia dessa entrega como prova de aptidão técnica mediante a apresentação de declaração de terceiros, os quais determinarão se o licitante será habilitado ou não no certame.

4. Da necessidade de realização de estudo de demanda

Sabe-se que o SRP consiste em instrumento prático de gestão pública e de eficiência nas contratações, onde se firmará Ata de Registro de Preços com vistas a adquirir os bens pelos

preços registrados para EVENTUAL e FUTURA contratação, conforme a necessidade do requisitante da demanda.

Ressalta-se, nesse aspecto, o posicionamento adotado por esta Corte de Contas, acerca da exigência, mesmo nos processos para registro de preços, de se haver um quantitativo estimado, obtido a partir de estudo de demanda que indique as reais necessidades, durante o período de vigência da ata - Denúncia nº 1141626 de 06/06/2023 e Denúncia nº 886599 de 05/04/2018.

Portanto, a quantidade estimada deve ao menos buscar refletir as **necessidades reais** da Administração Pública, ainda que não se adquiram todas as unidades, para tanto, necessária a adoção de um critério técnico para a definição do quantitativo, o que refletirá no valor ofertado.

Dessa forma, é imprescindível a manifestação dos Municípios consorciados, na fase preparatória do certame, sobre os quantitativos do objeto, de acordo com as suas necessidades, para que então o Consórcio estime com fidedignidade o objeto.

Acerca do tema, o instrumento convocatório menciona que:

“O estudo técnico preliminar detalhou as necessidades específicas de cada município, considerando a deterioração das vias, a demanda por novos projetos de infraestrutura e as condições climáticas que afetam a durabilidade das obras. As estimativas de quantidades e valores foram baseadas em levantamentos precisos e memórias de cálculo, assegurando a viabilidade técnica e econômica das contratações”

Todavia, não foi possível consultar o Estudo Técnico Preliminar, uma vez que o documento não foi publicado nem no sítio eletrônico do Consórcio nem no portal onde ocorrerá o certame (Licitar Digital), de modo a permitir a análise, por este órgão de controle, das demandas dos municípios consorciados e da metodologia de cálculo adotada.

5. Outros apontamentos

As informações deste processo licitatório não foram enviadas pelo consórcio ao Sistema de Informações de Serviços de Engenharia e Obras Públicas de Minas Gerais (SISOP-MG). A Instrução Normativa nº 02/2023, do TCEMG, estabelece o prazo de até 5 dias úteis contados da publicação do edital de licitação para o envio da remessa com as informações e documentos indicados nos leiautes disponibilizados no portal do Tribunal.

Considerando que o edital foi publicado em 27/12/2024, os dados deveriam ser encaminhados para o SISOP-MG até 06/01/2025. O atraso no envio dos dados prejudica a tempestividade das ações de controle e pode acarretar em consequências, conforme determinado no Art. 6º da referida Instrução Normativa:

Art. 6º As inconsistências, a ausência de remessa, o envio fora do prazo ou a substituição fraudulenta de informações e documentos poderão ensejar a aplicação das sanções previstas na Lei Complementar Estadual nº 102, de 17 de janeiro de 2008, bem como o registro do órgão ou entidade na Matriz de Risco do Tribunal.

6. Conclusão

Por todo o exposto, de modo a acompanhar as providências adotadas pela administração do consórcio, solicitamos a V.Sa. **resposta ao questionário abaixo e seu encaminhamento em retorno a este Ofício.**

Dessa forma, solicitamos o preenchimento da opção de acordo com a(s) medida(s) tomada(s) pelo consórcio buscando sanar os indícios de irregularidades identificados. Caso tenham sido tomadas outras providências, indicar no campo de “Observações adicionais”.

A - Como você utilizou/utilizará essa informação?

- () 1. Correção da planilha de preços e dos indícios de irregularidades apontados, com republicação do edital e reabertura de prazo (Informar link da republicação);
- () 2. Correção da planilha de preços e dos indícios de irregularidades apontados, com republicação do edital e sem reabertura de prazo (Informar link da republicação);
- () 3. Anulação / Revogação do certame;
- () 4. Manutenção da documentação atual, sendo apresentadas as justificativas abaixo:

B - Observações adicionais (justificativas):

A resposta ao presente ofício, bem como esclarecimentos e informações adicionais deverão ser encaminhadas por meio do e-mail licitacoes.suricato@tce.mg.gov.br

O envio do presente Ofício não pressupõe a análise de todos os aspectos do edital e não obsta a realização de outras ações de fiscalização pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

Respeitosamente,

Fábio Dias Costa
Coordenador de Operacionalização de Trilhas Eletrônicas de Fiscalização – COTEF/SURICATO