



**RELATÓRIO Nº 603/2021 - GCCR.**

1. Cuidam os autos de processo de fiscalização para análise da **Concorrência nº 001/2017-PR-NELIC**, do tipo menor preço, sob o regime de empreitada por preço unitário, para execução dos remanescentes de pavimentação asfáltica da Rodovia GO-338, Trecho Malhador/Entroncamento da GO 080 - Goianésia, no valor estimado de R\$ 10.409.789,47 (dez milhões, quatrocentos e nove mil, setecentos e oitenta e nove reais e quarenta e sete centavos).
2. No âmbito desta Corte, após a realização de diligências, o Serviço de Análise Prévia de Editais e Projetos de Engenharia, por meio da Instrução Técnica nº. 10/2021 - SERV-ANEP, Evento 29, constatou que o jurisdicionado celebrou o Termo Aditivo nº 123/2020-PR-PROSET (Anexos de VI a VIII) ao Contrato nº 037/2018-PR-NEJUR, promovendo a supressão de R\$ 577.435,80 (quinhentos e setenta e sete mil, quatrocentos e trinta e cinco reais e oitenta centavos) ao valor contratual, o que regulariza a totalidade do sobrepreço constante dos autos.
3. Em suas considerações acerca do Projeto Básico, a Unidade Técnica relata a existência das seguintes deficiências e omissões:
  - i) incertezas quanto à disponibilidade das jazidas de material granular;
  - ii) insuficiência de furos de sondagem do subleito;
  - iii) ausência de planta de localização dos empréstimos e de estudos/ensaios que comprovem a adequação e a quantidade desses materiais;
  - iv) ausência de detalhamento e de memória de quantificação de serviços (colchão drenante, enrocamento de pedra, escavação de solo mole e de materiais de 2ª e 3ª categorias);
  - v) ausência de comprovação da adequação do volume de terraplenagem de projeto/orçamento (conforme item 2.1.2 dessa IT, cf. item 2.1.4 da IT nº 48/2019).
4. Diante disso, pugna pela aplicação de multa ao Gerente de Projetos à época, Sr. Henrique Penna Naves, com fulcro no artigo 112, inciso II, da LOTCE, em decorrência de aprovação de Projeto Básico sem os elementos necessários para a adequada caracterização do objeto da licitação, em afronta ao art. 6º inciso IX, da Lei Federal nº 8.666/1993, bem como pela ausência de comprovação da regularização fundiária dos imóveis atingidos pela faixa de domínio da rodovia, em descumprimento ao art. 11, inciso V, da Lei Estadual nº 17.928/2012.
5. A final, sugere que a GOINFRA promova a anulação do Edital da Concorrência em tela, assim como dos atos que lhes sejam subsequentes, nos termos do art. 49, caput e § 2º da Lei Federal nº 8.666/1993. Não sendo caso de anulação, que



a Entidade jurisdicionada adote providências preliminares ao prosseguimento da execução da obra.

6. Por sua vez, o nobre membro do *Parquet* de Contas, por intermédio do Parecer nº 254/21, Evento 40, opinou pela irregularidade do certame licitatório e acompanhou o posicionamento da Unidade Técnica pela aplicação de multa (artigo 112, II, LOTCE), bem como sugeriu expedição de recomendação ao ente fiscalizado, para fins de adequação na elaboração dos editais de licitações vindouros.

7. É o Relatório. Passo ao **Voto**.

8. Compete ao Tribunal de Contas do Estado de Goiás, órgão de controle externo, nos termos da Constituição Federal, do art. 113 da Lei Federal nº. 8.666/93 e na forma estabelecida na no art. 1º, VII e § 1º da Lei Estadual nº 16.168/2007 e art. 2º, VIII e § 1º do Regimento Interno desta Corte (Resolução nº 22/2008), em fiscalizar os procedimentos licitatórios realizados por qualquer órgão/entidade da Administração Pública direta ou indireta do Estado.

9. O caso em referência diz respeito ao Edital de Licitação, na modalidade Concorrência nº 001/2017-PR-NELIC, do tipo menor preço, sob o regime de empreitada por preço unitário, para execução dos remanescentes de pavimentação asfáltica da Rodovia GO-338, Trecho Malhador/Entroncamento da GO 080 - Goianésia, no valor estimado de R\$ 10.409.789,47 (dez milhões, quatrocentos e nove mil, setecentos e oitenta e nove reais e quarenta e sete centavos).

10. Delimitando o tema para melhor apreciação da matéria, num primeiro momento vislumbro o sobrepreço do valor contratual na execução da obra. Em segundo plano, mas não menos importante, analiso as deficiências e irregularidades ocorridas no projeto básico, vez que ausentes: a) os elementos necessários para a adequada caracterização do objeto da licitação; e b) a comprovação da regularização fundiária dos imóveis atingidos pela faixa de domínio da rodovia.

11. Relativamente ao sobrepreço, foi apurada a sua ocorrência pela Unidade Técnica, no valor de R\$ 426.996,84, (quatrocentos e vinte e seis mil, novecentos e noventa e seis reais e oitenta e quatro centavos), em decorrência de deficiências/irregularidades nos serviços de distância de material de transporte de jazida majorada, distância de transporte de cimento majorado, dentre outros. Todavia, imperioso reconhecer a celebração do Termo Aditivo nº 123/2020-PR-PROSET (Anexos de VI a VIII) ao Contrato nº 037/2018-PR-NEJUR, no montante de R\$ 577.435,80 (quinhentos e setenta e sete mil, quatrocentos e trinta e cinco reais e oitenta centavos), relativo à supressão no montante do sobrepreço.

12. Assim, consoante se depreende da Tabela 1 - Síntese do sobrepreço contratual x status das correções efetuadas, da Instrução Técnica nº. 10/2021 - SERV-ANEP, Evento 29, p. 12, entendo que nada mais remanesce a ser tratado nesse



aspecto. Ultrapassada essa questão, passo à apreciação das questões referentes ao projeto básico.

13. Em linhas gerais, o artigo 40 da Lei Federal nº 8.666/93 define que o projeto básico e/ou executivo constitui anexo do edital, e dele faz parte integrante. De forma minuciosa, estabelece ainda a Lei de Licitações e Contratos Administrativos:

Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:

(...)

IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:

- a) desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza;
- b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem;
- c) identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como suas especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- d) informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;
- f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados;

14. Longe de constituírem meros entraves administrativos, as disposições constantes da Lei de Licitações configuram verdadeiros corolários do princípio do necessário planejamento administrativo, visando propiciar uma gestão pública mais eficiente e consentânea com os princípios da eficiência e da economicidade. Via de regra, o projeto básico é o documento prévio ao procedimento licitatório e serve de base para a elaboração do ato convocatório e, uma vez considerado falho ou incompleto, os objetivos da Administração não serão alcançados.

15. A título de contextualização, ressei que a AGETOP decidiu contratar o remanescente das obras de implantação da Rodovia GO-338, trecho entre as Estacas 0 e 338, com 6,76 km, no ano de 2016, optando por utilizar equipe própria, que elaborou a revisão, e produziu o projeto atualizado, em razão da urgência da contratação, sob encargo do senhor Henrique Penna Naves, Gerente de Projetos da AGETOP à época e responsável pela sua aprovação.



16. Amparado na melhor doutrina, calha trazer à baila os ensinamentos de Marçal Justen Filho em alusão ao projeto básico e sua relevância para os editais e procedimentos licitatórios. Vejamos:

A exigência da elaboração de projeto básico não se traduz em formalidade destituída de sentido nem se pode reputá-la como satisfeita mediante documentos desprovidos de maiores informações. O projeto básico deverá conter as informações fundamentais que demonstram a viabilidade do empreendimento. É evidente que não basta a exigência de um documento qualquer, intitulado de "projeto básico". A denominação é insuficiente e relevante.

[.]

A advertência é relevante, eis que não é incomum que haja a elaboração de um documento incompleto e imprestável, denominado de projeto básico.

[.]

É irrelevante se esse documento é denominado projeto básico, termo de referência ou qualquer outro. Mais ainda, a simples denominação é insuficiente para assegurar o atendimento ao dever de planejamento imposto à Administração.

Por isso, a exigência legal não é satisfeita quando existir um documento insuficiente, impreciso e defeituoso - ainda que denominado de projeto básico. **(FILHO, M. J. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. São Paulo: Dialética, 2012, p. 155).**

17. No caso concreto, o corpo técnico desta Corte, por intermédio da Instrução Técnica nº. 10/2021 - SERV-ANEP, Evento 29 verificou a ocorrência de inúmeras deficiências e omissões no projeto básico, eis que ausentes os elementos necessários à adequada caracterização do objeto licitado, em flagrante violação ao artigo 6º, inciso IX, da Lei Federal nº 8.666/93, bem como à Resolução Normativa nº 006/2017, desta Egrégia Corte.

18. Restou evidenciada a prejudicialidade da caracterização do objeto, em virtude de: existência de dúvidas e incertezas no que toca à disponibilidade das jazidas de material granular para a conclusão dos serviços; a insuficiência de furos de sondagem do subleito; ausência de planta de localização dos empréstimos e de estudos/ensaios que comprovem a adequação e a quantidade desses materiais; ausência de detalhamento e de memória de quantificação de alguns serviços e a ausência de comprovação da adequação do volume de terraplenagem de projeto/orçamento), em inobservância ao que determina o artigo 6º, IV, da Lei Federal nº 8.666/93.

19. Em que pese a apresentação de defesa ofertada pelo senhor Henrique Penna Naves, responsável pela aprovação do projeto básico, Eventos 21 e 38, as justificativas colacionadas aos autos são frágeis e incapazes de elidir as deficiências e irregularidades detectadas, especialmente diante do volume constatado e da extensão de prejuízos que a simplificação da elaboração do projeto básico causou e ainda continua a causar no decorrer de toda a obra.

20. Ademais, verifico que não foram observadas as medidas imprescindíveis, vez que exigidas por lei, no que tange a desapropriação dos imóveis afetados pela faixa



de domínio da rodovia, objeto da execução dos serviços. Tal omissão vai de encontro ao disposto no artigo 11, inciso V, da Lei Estadual nº 17.928/2012 e demais regramentos legais.

21. A rigor, previamente ao certame (na fase interna da licitação), cabe ao gestor promover estudos preliminares visando a regularização fundiária dos imóveis afetados, utilizando-se das prerrogativas conferidas à Administração Pública e avaliar possíveis desapropriações, eis que estas também compõem as estimativas dos custos. Deve o gestor, antevendo-se ao verdadeiro sentido e espírito da lei, eliminar disputas judiciais acerca da titularidade das propriedades atingidas pelo traçado da obra, e todas as adversidades e contratemplos daí decorrentes.

22. Inevitável, portanto, a premente necessidade de novas alterações contratuais à fiel execução dos serviços remanescentes que, certamente, terão impactos financeiros para a realização de serviços adicionais e não previsíveis no projeto inicialmente proposto, e as devidas correções no traçado da obra, à vista da já exígua disponibilidade de recursos.

23. Compartilhando o posicionamento do Tribunal de Contas da União, pondero que as deficiências e omissões no projeto básico podem acarretar perdas irreparáveis à Administração:

A ausência ou a deficiência de projeto básico é causa de atrasos e cancelamentos das licitações, superfaturamento, aditamentos de contratos desnecessários, entre outros fatores que causam enormes prejuízos à Administração Federal, em vista de não ficarem demonstradas a viabilidade e a conveniência da execução de determinada obra ou serviço. **(TCU - Acórdão 3018/2009 Plenário (Sumário))**

24. Com efeito, a deflagração de certame licitatório cujo projeto básico se mostra eivado de vícios não significa mera inconsistência de natureza formal. É falha grave que alcança outra dimensão, impondo reação além do caráter pedagógico desta Corte. A uma, porque trata-se de sujeição legal, e dela o gestor não pode se afastar. E duas, por retratar o projeto básico e seus estudos preliminares o alicerce de toda a obra ou serviço; o documento entabulado em lei capaz de assegurar a viabilidade técnica, o tratamento do impacto ambiental, os custos da obra, definição dos métodos e o prazo de sua execução. Nesse sentido, a atuação sancionatória deste Egrégia Corte apresenta-se como imperativa.

25. Sobre a aplicação de multa em decorrência de projeto básico deficiente ou irregular, o Tribunal de Contas da União já se pronunciou sobre o tema. Na ocasião, o relator enfatizou que, além dos expressivos acréscimos verificados no custo da obra, "a deficiência do projeto básico trouxe um atraso de quase um ano no andamento do empreendimento em vista das negociações que pautaram a celebração do primeiro termo aditivo". Assim, diante dos fatos apurados, propôs aplicação da multa prevista no art. 58, inc. II, da Lei nº 8.443/92, individualmente a cada um dos pareceristas, cuja ementa transcrevo abaixo:



RELATÓRIO DE AUDITORIA. FISCOBRAS/2011. FISCALIZAÇÃO DAS OBRAS DA UHE SÃO DOMINGOS/MS. pagamento de serviços em duplicidade. PROJETO BÁSICO DEFICIENTE. AUDIÊNCIAS. acolhimento das razões de justificativa de um dos manifestantes. REJEIÇÃO DAS RAZÕES de justificativa de outros responsáveis arrolados. MULTA. (TCU - Acórdão 1067/2016 - Plenário, Ministro Relator Benjamin Zymler)

26. Sustentando-me na riqueza de detalhes e proeminência de conhecimento técnico do Setor competente desta Corte, reconheço a inadequada caracterização e deficiência do projeto básico, em afronta ao artigo 6º, inciso IX, da Lei Federal nº 8.666/93, bem como a inobservância do artigo 11, inciso V, da Lei Estadual nº 17.928/12, relativo a ausência de regularização fundiária dos imóveis atingidos pela obra, entendendo pela aplicação da multa prevista no artigo 112, inciso II, da Lei Orgânica desta Corte, ao gestor responsável pela aprovação do projeto básico.

27. Com referência à sugestão da Unidade Técnica no sentido de que se determine à GOINFRA a anulação do Edital, receio se tratar de medida mais onerosa ao contribuinte, além do caminho mais longo ao que considero o ponto principal de todo o processo em cotejo, isto é, a conclusão da obra. Dito isso, sopesando o binômio custo-benefício, avalio mais consentâneo aos princípios da economicidade, razoabilidade, racionalidade administrativa e proporcionalidade, o prosseguimento do feito, desde que rigorosamente observadas as medidas necessárias a corrigir as imprecisões e irregularidades citadas, conforme apontado na referida instrução.

28. Por todo o exposto, diante da análise das peças e documentos carreados aos autos, tendo sido oportunizado o contraditório e a ampla defesa ao gestor, aliando-me aos posicionamentos da Unidade Técnica e do membro do *Parquet* de Contas, **VOTO** pela não conformidade do Edital de Licitação, na modalidade Concorrência nº 001/2017-PR-NELIC, em decorrência da inadequada caracterização e deficiência do projeto básico, em afronta ao artigo 6º, inciso IX, da Lei Federal nº 8.666/93 e, ainda, pela inobservância do artigo 11, inciso V, da Lei Estadual nº 17.928/12, pela ausência de regularização fundiária dos imóveis atingidos pela obra, bem como para:

- a) Aplicar **multa** ao senhor Henrique Penna Naves, Gerente de Projetos de Projetos da AGETOP à época e responsável pela aprovação do projeto básico, portador do CPF nº 281.053.701-15, residente e domiciliado na Rua 15, esquina com a Rua 12, nº 3126, Ed. Lost Gim, Apto 404, Jardim Goiás, CEP 74.810-080, nesta Capital, com fundamento no artigo 112, inciso II, da Lei nº 16.168/2007 (LOTCE-GO), no valor atualizado e correspondente a 10% (dez por cento), da quantia prevista no *caput* do referido artigo; determinando, desde logo: i) caso comprovado o pagamento integral, a quitação da multa (art. 82 da LOTCE-GO); ou ii) expirado o prazo para o pagamento da multa, sem a devida manifestação do responsável: o desconto integral ou parcelado da dívida em seus vencimentos, subsídios, salários ou proventos, observados os limites previstos na legislação pertinente (inc. II do art. 83 da LOTCE-GO); ou, caso não efetivado o referido desconto, a





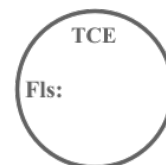
cobrança judicial da dívida e a inclusão de seu nome no cadastro informativo de créditos não quitados do poder público estadual (inc. III e IV, do artigo 83 da LOTCE/GO);

- b) **Determinar** à Secretaria Geral que intime o responsável sobre a presente decisão, encaminhando-lhe a respectiva cópia, a fim de que, caso não haja a interposição de recurso, efetue e comprove, no prazo de 15 (quinze) dias, o pagamento da multa imposta, nos termos preconizados pelo artigo 217 do Regimento Interno desta Corte;
- c) **Determinar** à GOINFRA, na pessoa de seu representante legal, para que, no prazo de 90 dias, adote, dentre outras que julgar pertinentes, as seguintes medidas previamente ao prosseguimento da execução da obra:
- Emissão de Ordem de Serviço de Paralisação das obras para a revisão do Projeto Básico/Executivo;
  - Promoção da regularização fundiária (liberação, desapropriação etc) de todas as áreas necessárias para a consecução do objeto, na forma do art. 11, inciso V, da Lei Estadual nº 17.928/2012;
  - Revisão completa do Projeto Básico/Executivo, promovendo-se a correção das deficiências e omissões de informações, a caracterização e as adequações necessárias para viabilizar a conclusão da obra (cf. item 2.1.2 da presente Instrução Técnica);
  - Correção dos volumes de terraplenagem, em atenção às premissas indicadas no item 2.1.2 da presente Instrução Técnica ("Superestimativa dos volumes de terraplenagem");
  - Emissão de ART pelas alterações promovidas no projeto;
  - Sendo necessário aditamento contratual, apuração e observância dos limites de definidos pelo art. 65 da Lei Federal nº 8.666/1993, computando-se de modo isolado os acréscimos e supressões de serviços;
  - Prevenção quanto a ocorrência de jogo de planilha, mediante a asseguarção de que o desconto inicial ofertado pela licitante vencedora seja mantido após os aditamentos;
  - Comprovação, como requisito para a continuidade da execução contratual, de que, após a realização de acréscimos e supressões na planilha contratual, a proposta da empresa detentora do contrato permaneça sendo a mais vantajosa em face das propostas (e preços) das demais participantes da concorrência.

29. Nos termos regimentais, submeto ao Plenário o projeto de Acórdão, em anexo.

Goiânia, 19 de maio de 2021.

CELMAR RECH  
Conselheiro



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO CELMAR RECH**

**RELATÓRIO/VOTO Nº 603/2021 - GCCR**

