



# *Pedras de Minas*

Topázio Imperial



**II Conferência de  
Controle Externo do Tribunal de  
Contas do Estado de Minas Gerais**  
1º Fórum de Governança TCEMG/TCU



Sala **Topázio**  
**Imperial**



## Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

### Presidente

Conselheira Adriene Barbosa de Faria Andrade

### Vice-Presidente

Conselheiro Sebastião Helvecio Ramos de Castro

### Corregedor

Conselheiro Wanderley Geraldo de Ávila

### Conselheiros

Cláudio Couto Terrão  
Mauri José Torres Duarte (Ouvidor)  
José Alves Viana  
Gilberto Pinto Monteiro Diniz

### Conselheiros Substitutos

Licurgo Joseph Mourão de Oliveira  
Hamilton Antônio Coelho

### Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

#### Procurador-Geral

Daniel de Carvalho Guimarães

#### Subprocuradora-Geral

Elke Andrade Soares de Moura Silva

#### Procuradores

Maria Cecília Mendes Borges  
Glaydson Santo Soprani Massaria  
Sara Meinberg Schmidt Andrade Duarte  
Marcílio Barenco Correa de Mello  
Cristina Andrade Melo

#### Chefe de Gabinete da Presidência

Bernadete Carvalho Soares de Aguiar

#### Diretora-Geral

Júnia Bretas Leôncio Gonçalves

## Anais II Conferência de Controle Externo

### COORDENAÇÃO

Natália Raquel Ribeiro Araújo

### EDIÇÃO E REVISÃO

Anya Campos

### COLABORADORES

Coordenadoria da Revista do TCE  
Coordenadoria da Biblioteca Aloysio Alves da Costa  
Assessoria de Jornalismo e Redação

### DIAGRAMAÇÃO

Márcio Wander Moura Ferreira

### ARTE

Assessoria de Publicidade e Marketing Institucional

### Publicação do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Av. Raja Gabaglia, 1.315 — Luxemburgo — Belo Horizonte — MG — CEP: 30.380-435  
Escola de Contas — Edifício anexo — (31) 3348-2494  
Site: <[www.tce.mg.gov.br](http://www.tce.mg.gov.br)>

### Ficha Catalográfica

Conferência de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

(2. : 2014 : Belo Horizonte)

Pedras de Minas: Topázio Imperial: Anais da II Conferência de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais / coordenado por Natália Raquel Ribeiro Araújo. - Belo Horizonte : TCEMG, 2014.

40 p.

Evento realizado pelo TCEMG de 20 a 21 de março de 2014.

O 1º Fórum de Governança TCEMG/TCU foi concomitante à Conferência.

ISBN: 978-85-68149-12-6

1. Controle externo 2. Tribunal de Contas 3. Congresso I. Título

II. ARAÚJO, Natália Raquel Ribeiro III. Minas Gerais. Tribunal de Contas

CDU 336.126.55.1

## SUMÁRIO

**8** Licitações de obras e serviços de engenharia:  
Fase interna de construções e planilhas no RDC  
*André Pachioni Baeta*

**14** Licitações de obras e serviços de engenharia:  
Cuidados ao licitar  
*Henrique Satuf Silva*

**24** Programa Nacional de Saneamento  
*Janaína de Andrade Evangelista*

**28** Lei dos Resíduos Sólidos  
*Valéria Cristina Gonzaga*

**33** Convênios e tomada de contas de convênios  
para obras e serviços de engenharia  
*Valéria Fernandes da Silva*

# Majestade Consagrada

*Eloisa Ribeiro*

O topázio imperial foi descoberto no Brasil por volta de 1760, no Morro de Saramenha, em Ouro Preto. Viajantes estrangeiros já registravam a exploração da pedra desde o início do século XIX. A rara gema, de alto valor econômico, sempre esteve presente na história local. Hoje, a única mina do mundo a explorar o mineral em escala comercial encontra-se na antiga Vila Rica.

O termo topázio significa “buscar”, nome de uma ilha situada no Mar Vermelho. O significado é proveniente do grego “topazos” e a designação “imperial” teve sua origem na Rússia, lugar onde foram descobertas as primeiras jazidas do mundo, exauridas durante o período Czarista.

A gema é encontrada na natureza em forma de prismas, com estrias longitudinais, clivagem basal, brilho vítreo e dureza 8 na escala de Mohs, que vai de 1 a 10, perdendo apenas para o coridón (9) e o diamante (10).

Entre as pedras coradas, é uma das mais belas e valiosas. A pedra lapidada é cotada em dólar, e características como a coloração, tamanho, forma e pureza influenciam nos valores.

O mineral é encontrado em grande variedade de cores, do amarelo ao vermelho, passando por tonalidades intermediárias, como o rosa e o lilás, que é o mais caro e mais cobiçado no mercado. O topázio imperial

não aceita nenhum tipo de radiação para que as cores sejam alteradas.

A Mina do Capão do Lana, no Distrito de Rodrigo Silva, região de Ouro Preto – única em atividade no mundo – fornece a gema em escala comercial e abastece joalherias de todo o mundo.

Os operários movimentam por dia 160 metros cúbicos de material, em busca do topázio bruto. A cada 4 metros cúbicos, em geral, é obtido um quilate de topázio imperial lapidável, cujo preço pode variar entre US\$ 5 e US\$ 2 mil (o diamante branco de boa qualidade pode custar US\$ 3,5 mil o quilate). A gema é uma das que mais variam de preço no mercado.

A produção controlada torna o topázio imperial ainda mais cobiçado. Quanto menos se extrai, menos pedras circulam no mercado, o que reflete no preço da gema.

Além disso, o processo de extração dos topázios é um processo limpo, sem utilização de produtos químicos. Nas barragens, há apenas água e lama.

Em uma antiga Cava de Capão, 40m de profundidade já foram explorados e o local está praticamente restaurado. Pesquisas indicam que ainda existem pelo menos 60m de solo virgem com presença de topázios.

*Revista Mineração & Sustentabilidade. Edição maio-junho de 2012.  
Disponível em: <[www.revistamineracao.com.br](http://www.revistamineracao.com.br)>*

# Licitações de obras e serviços de engenharia

## Fase interna e construção de planilhas no RDC

*André Pachioni Baeta<sup>1</sup>*

### 1 INTRODUÇÃO

Este trabalho se ocupará do Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC, especificamente das fases interna e de construção de planilhas orçamentárias.

Em 2011, o Poder Executivo, com a contribuição do Tribunal de Contas da União – TCU, publicou a Medida Provisória 537, estabelecendo um regime diferenciado especial para as obras da Copa do Mundo de 2014 e das Olimpíadas de 2016. A MP 5.37/2011 foi convertida na Lei 12.462/2011, regulamentada pelo Decreto 7.581/2011. Esse foi o ponto de partida para a utilização do RDC.

Após uma série de medidas provisórias, a utilização do RDC foi estendida para outras licitações, como as obras e serviços de engenharia integrantes do PAC, as relativas ao Sistema Único de Saúde – SUS, ao Sistema Público de Ensino e aos estabelecimentos prisionais. Também podem ser licitadas pelo RDC obras de modernização, construção e ampliação de aeródromos públicos com recurso do fundo nacional de aviação civil, reforma de unidades armazenadoras da Conab para produtos agropecuários, serviços de dragagem no âmbito do Programa Nacional de Dragagem e todas as obras de prevenção ou de recuperação de desastres.

---

<sup>1</sup> Engenheiro graduado pela Universidade de Brasília. Auditor Federal de Controle Externo do Tribunal de Contas da União, desde 2004, atuando na fiscalização e controle de obras públicas. Supervisionou diversas auditorias de obras públicas. Ocupou, por três anos, o cargo de direção da divisão encarregada da gestão do conhecimento do TCU em auditoria de obras, bem como do desenvolvimento de métodos e procedimentos relativos ao tema, sendo responsável pela elaboração do Roteiro de Auditoria de Obras Públicas do TCU. Está, atualmente, na direção da 3ª Diretoria da Secretaria de Fiscalização de Obras Aeroportuárias e de Edificações do TCU. É autor dos livros “Orçamento e Controle de Preços de Obras Públicas” e “RDC - Regime Diferenciado de Contratações Públicas – Aplicado às Licitações e Contratos de Obras Públicas”, publicados pela Editora Pini. Também é conferencista em diversos eventos e instrutor da ESAF/MF e do Instituto Serzedello Corrêa, do TCU, onde ministra cursos sobre RDC, auditoria e orçamentação de obras. Foi eleito presidente do Conselho Deliberativo do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas - Ibraop para o biênio 2013/2014.

## 2 NOVIDADES TRAZIDAS PELO RDC

O RDC tem muitos pontos positivos e alguns pontos polêmicos. Entre os avanços que ele trouxe com relação à Lei 8.666/93 está a realização da fase de habilitação somente após o julgamento das propostas de preço, o que confere celeridade ao processo licitatório, evitando que a comissão de licitação tenha que analisar documentos desnecessariamente. Trata-se de um procedimento análogo ao do pregão, em que se analisa apenas a documentação da empresa que está classificada em primeiro lugar.

Outro avanço do RDC é a fase recursal única. A Lei 8.666/93 prevê uma fase recursal após habilitação e outra após o julgamento de preço. Caso se trate de uma licitação de técnica e preço, está prevista, ainda, uma fase recursal no julgamento da técnica. No RDC, há apenas uma fase recursal, que ocorre ao final da licitação.

É também uma vantagem do RDC, de maneira semelhante a que ocorre no pregão, a possibilidade de utilização das formas eletrônica ou presencial, a exemplo da divulgação eletrônica do edital, sendo desnecessária a publicação do aviso da licitação em jornal de grande circulação, o que se torna uma faculdade, bastando que o órgão o divulgue nos *sites* do Compras Net, do Banco do Brasil ou da própria prefeitura do órgão licitante.

O RDC prevê, ainda, um novo critério de julgamento, que é o critério de maior desconto, que significa um desconto linear sobre toda a planilha, evitando os jogos de cronograma e de planilha.

Dois modos de disputa estão previstos no RDC, o modo aberto e o modo fechado. O primeiro é semelhante ao pregão, em que o participante vai dando lances abertos e sucessivos, e o segundo é um modo semelhante ao previsto pela Lei da 8.666/93, em que cada empresa entrega suas propostas num envelope fechado.

Ressalte-se que o RDC permite que esses modos sejam combinados, podendo haver uma fase inicial fechada e, após, uma fase aberta por lances ou uma fase inicial aberta de lances e, depois, as três empresas melhores classificadas apresentam a sua última proposta fechada. É o que ocorre hoje nos leilões de concessão.

Existe, no RDC, um procedimento de pré-qualificação permanente que pode gerar um cadastro de fornecedor, dando a possibilidade de utilização da remuneração variável em função de parâmetros de desempenho da contratada. Isso permite que a Administração Pública pague um bônus para aquela empresa que executa a obra antes do prazo, com melhor qualidade, com melhor sustentabilidade ambiental, com melhores padrões de desempenho. Assim, se tal dispositivo do RDC for bem utilizado, promete acabar com as obras em atraso e com a sua qualidade deficiente.

É preciso observar, no entanto que, se, por um lado, o RDC aumenta a discricionariedade do gestor público, por outro aumenta sua responsabilidade e o dever de motivação.

### 2.1 A contratação integrada

Costuma-se associar o RDC à contratação integrada, um novo regime de execução contratual em que o projeto básico, o projeto executivo e a execução da obra são feitos pela



própria contratada, sendo que a Administração passa a ter a possibilidade de licitar obras apenas com o projeto de engenharia. Então, a contratação integrada não é sinônima de RDC e sim, um regime de execução do RDC que se configura como uma exceção. A regra deve ser a utilização de outros regimes como preço global, preço unitário, empreitada integral e tarefa.

Para que se utilize a contratação integrada, é necessário que a licitação tenha objetos caracterizados pela inovação tecnológica ou que possam ser executados com diferentes metodologias ou tecnologias de domínio restrito. Trata-se de uma exigência legal. Além disso, a lei também exige que a contratação integrada seja sempre motivada dos pontos de vista técnico e econômico.

Assim como a empreitada por preço global e a empreitada integral, a contratação integrada também é um regime de preço global fixo. Após assinado o contrato, em tese, a construtora vai fazer jus apenas àquele valor, independentemente das quantidades que foram executadas na obra. Então, a contratação integrada tem as mesmas aplicações, vantagens e limitações da contratação por preço global.

Conforme a lei, os regimes preferenciais de execução contratual são o preço global, a empreitada integral e a contratação integrada, e o TCU estabeleceu quando cada um deve ser escolhido. O regime de empreitada por preço global, por exemplo, deve ser utilizado naquelas obras em que, a partir do projeto, é possível estimar os quantitativos com grande nível de precisão a partir de dados geométricos. Já nos projetos cuja imprecisão é característica inerente, como os de reforma, o TCU recomenda o uso da empreitada com preço unitário.

Na contratação integrada, quem faz o projeto básico é o próprio construtor, mas a lei veda a celebração de aditamentos contratuais, a não ser em algumas das hipóteses previstas no art. 65 da Lei 8.666/93, quais sejam, nas alterações requeridas pela Administração e nas ocorrências de caso fortuito ou de força maior.

Fica claro, então, que, na contratação integrada, o construtor vai assumir maior responsabilidade pela execução do objeto e vai assumir riscos de atividades que são melhor gerenciadas pela iniciativa privada, o que acaba levando um componente de incerteza para a contratação, uma vez que a Administração disporá de menos informações no controle de propostas. Acontece que os riscos alocados aos licitantes e a imprecisão do projeto que será utilizado para licitar na contratação integrada vão fazer com o que preço pago pela Administração seja mais elevado.

Assim, conforme alerta o autor Augusto Neves dal Pozzo, se a Administração Pública deixar de estabelecer, de maneira completa, o conjunto de elementos suficientes para caracterizar o que está pretendendo contratar, não haverá torneio possível, pois, na verdade, estarão sendo oferecidas propostas para alguma coisa que não se sabe ao certo o que realmente é. Trata-se de um pressuposto lógico do certame. E as consequências são nefastas, pois essa imprecisão possibilita oferecimento de propostas com valores que podem ser ínfimos, inexequíveis de plano ou então de propostas com valores muito acima daqueles que, efetivamente, se poderiam conseguir caso estivesse bem delineado o objeto da contratação.

Romiro Ribeiro, em seu artigo "O Calcanhar de Aquiles do Regime Diferenciado de Contratações - RDC", afirma que, ao não oferecer aos licitantes projetos básicos desenvolvidos a

partir de programas de necessidades, estudo de viabilidade e anteprojetos detalhados e consistentes, a Administração suprime informações imprescindíveis aos interessados para avaliação dos riscos e dos reais custos do empreendimento a ser executado. Assim, todo anteprojeto deve ter as chamadas condições de contorno, que são aqueles dados sem os quais o particular não vai conseguir formular sua proposta.

O TCU tem recomendado que todos os riscos do empreendimento sejam elencados, quantificados e alocados entre as partes, construtor e contratante. Isso para que realmente se consiga atribuir maior responsabilidade ao contratado, principalmente naquelas atividades que podem ser melhor desempenhadas pela iniciativa privada. Uma maneira de fazer isso é por meio da matriz de riscos, que deve ser elemento integrante do anteprojeto.

Independentemente de a contratação integrada permitir que a obra seja licitada com anteprojeto, a lei não proíbe que ela seja feita a partir de projeto executivo. E, lançando mão do projeto executivo, o gestor pode conseguir um preço menor uma vez que os riscos da contratada são mitigados, o que permitiria a execução da obra sem aditivos. Além disso, a utilização de projeto executivo não significa que a empresa não possa mudar o projeto, eventualmente, apresentando uma metodologia alternativa que seja boa para a Administração.

### 3 PROJETOS E ESTIMATIVAS DE CUSTOS NO RDC

Os projetos básicos e executivos do RDC, bem como as planilhas orçamentárias das obras e serviços do RDC, preço global, preço unitário, empreitada integral e tarefa são iguais aos previstos na Lei 8.666/93.

As mudanças ocorrem na modalidade contratação integrada, que segue os ditames do Decreto 7.581/2011.

Conforme o art. 74 do Decreto 7.581/2011, o anteprojeto deve ter um programa de necessidades no qual se detalham o que a Administração Pública deseja contratar, a visão global dos investimentos, as condições de solidez, segurança e probabilidade do prazo de entrega, o projeto de arquitetura, o parâmetro de adequação ao interesse público, economia, utilização, acessibilidade, os impactos ambientais, a concepção da obra ou serviço, projetos anteriores ou estudos preliminares que embasaram a concepção adotada, levantamento topográfico cadastrado, sondagem, memorial descritivo, entre outros a depender do tipo da obra.

O art. 75 do Decreto 7.581/2011 dispõe que

Art. 75. O orçamento e o preço total para a contratação serão estimados com base nos valores praticados pelo mercado, nos valores pagos pela administração pública em contratações similares ou na avaliação do custo global da obra, aferida mediante orçamento sintético ou metodologia expedita ou paramétrica.

§ 1º Na elaboração do orçamento estimado na forma prevista no **caput**, poderá ser considerada taxa de risco compatível com o objeto da licitação e as contingências atribuídas ao contratado, devendo a referida taxa ser motivada de acordo com metodologia definida em ato do Ministério supervisor ou da entidade contratante.

§ 2º A taxa de risco a que se refere o § 1º não integrará a parcela de benefícios e despesas indiretas - BDI do orçamento estimado, devendo ser considerada apenas para efeito de análise de aceitabilidade das propostas ofertadas no processo licitatório.

Então, se o Município vai usar a contratação integrada, é necessário definir, em ato normativo da entidade contratante, uma metodologia para se quantificar riscos, analisando-se, em uma matriz, a probabilidade da ocorrência de cada um deles bem como seu impacto financeiro.

A avaliação expedita ou de ordem de grandeza é um método baseado no uso de um macroindicador por unidade característica do empreendimento, por exemplo, em uma obra de edificação, geralmente, usa-se o custo por metros quadrado de área construída de uma edificação semelhante.

A avaliação paramétrica é feita a partir do orçamento de alguns elementos do projeto, separando-se a obra em macroetapas. Na construção de uma rodovia, a obra é separada em terraplanagem, base, pavimentação, sinalização, obras de drenagem e obras complementares. A partir dessa separação, é feita a avaliação expedita de cada etapa.

O orçamento sintético é a planilha orçamentária, método mais preciso de orçamentação em que aparecem todos os serviços, unidades de medidas, quantidades, preços unitários e preços totais. O TCU tem recomendado que, quando for adotada a contratação integrada, as estimativas de custo do anteprojeto sejam baseadas em orçamento sintético tão detalhado quanto possível.

A matriz de riscos apresenta dois problemas: o primeiro é a subjetividade para definir o que é risco, quais são as probabilidades de ocorrência e o impacto financeiro, o que é uma operação complexa; o segundo é a necessidade de um banco histórico de dados com essas informações.

A análise de risco pode ser feita tanto com a utilização de métodos qualitativos, que são, principalmente, baseados na experiência do estimador, quanto em abordagens quantitativas, e uma das formas de se calcular contingência é atribuir a ela um valor tal que, se adicionado à estimativa de custo original, eleva para 50% a probabilidade de que o valor, com essa contingência, seja superior ao custo real do empreendimento.

## 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O uso da contratação integrada pode reduzir o prazo da implantação de uma obra uma vez que a Administração não precisa fazer o projeto básico a ser licitado, o que vai render ganho de tempo na fase interna da licitação. Entretanto, não necessariamente, a obra será concluída em menos tempo.

É preciso que o gestor tenha em mente que a contratação integrada não foi criada com o objetivo de poupar o tempo que se gasta fazendo uma licitação e sim para repartir os riscos de uma obra pública com o setor privado da economia. Assim, feita a opção pela contratação

integrada, não há, como se disse, óbice à utilização de um projeto com maior grau de desenvolvimento e é melhor que a Administração o faça, pois, quanto mais desenvolvido o projeto for, menos incertezas surgirão na contratação e menor será o preço proposto pelas licitantes.

### SUGESTÕES DE LEITURA

- BAETA, André Pachioni. **Orçamento e controle de preços de obras públicas**. São Paulo: Pini, 2012. 456 p.
- CAMMAROSANO, Márcio, coord.; POZZO Augusto Neves dal, coord.; VALIM, Rafael Ramires Araujo, coord. **Regime diferenciado de contratações públicas - RDC**: lei nº 12.462/2011; decreto nº 7.581/2011: aspectos fundamentais. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. 277 p.
- RIBEIRO, Romiro. **O calcanhar de Aquiles do Regime Diferenciado de Contratações – RDC**. Disponível em [http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2013/nt13\\_rdc.pdf](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2013/nt13_rdc.pdf)

# Licitações de obras e serviços de engenharia

## Cuidados ao licitar

*Henrique Satuf Silva<sup>1</sup>*

### 1 INTRODUÇÃO

Este trabalho se ocupará dos cuidados que se deve ter no ato de licitar, contratar e executar obras e serviços de engenharia. Serão abordadas aqui normas e súmulas relacionadas ao planejamento da licitação, à contratação, bem como à execução e ao gerenciamento das obras e serviços de engenharia.

### 2 LEGISLAÇÃO APLICÁVEL À FASE DE PLANEJAMENTO

O planejamento é uma fase muito importante do processo licitatório e, mesmo assim, sabe-se que, raramente, os jurisdicionados têm condições de planejar como deveriam, ou seja, investindo muito tempo na fase interna para investir menos tempo na fase externa.

O § 2º do art. 7º da Lei 8.666/93 dispõe o seguinte:

§ 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.

---

<sup>1</sup> Analista de Controle Externo no Tribunal de Contas de Minas Gerais desde 2008. Assessor Técnico na Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia e Perícia. Graduado em Engenharia Civil pela FUMEC.

Descumpridas essas determinações, não poderá haver licitação. A Administração deve possuir recursos financeiros para iniciar a obra e para a sua execução. Além disso, existem outros cuidados a serem observados, como a elaboração de uma estimativa de impactos orçamentário e financeiro para o exercício em que se dará o início da despesa e para os exercícios subsequentes, no caso de obras de maior duração.

Com base nesses dados, deve ser elaborada, pelo gestor, uma declaração de adequação da obra ou serviço que se deseja contratar à Lei Orçamentária Anual – LOA e de compatibilidade ao Plano Plurianual – PPA e à Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO. Some-se a isso o disposto no art. 16 da LC 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

- I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;
- II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

É muito importante ressaltar que as regras acima valem tanto para obras de execução direta como indireta e que, conforme dispõe a LRF, serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesas ou a sanção de obrigações que não atendam ao disposto no art. 16.

Percebe-se, pois, que a lei determina que as obras e serviços de engenharia devem ter um amplo planejamento e ser precedidas de projeto básico suficientemente detalhado com o objetivo de subsidiar a elaboração dos orçamentos e cronogramas de execução.

O conteúdo considerado suficiente para o projeto básico está previsto na Orientação Técnica 01/2006<sup>2</sup> do IBRAOP - Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas, que reúne auditores do Tribunal de Contas da União – TCU, Controladoria Geral da União – CGU, Tribunais de Contas estaduais e outros órgãos.

Conforme o inciso X do art. 6º da Lei 8.666/93, considera-se projeto básico:

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;

E, conforme o item 4 da Orientação 01/2006 do IBRAOP,

Projeto Básico é o conjunto de desenhos, memoriais descritivos, especificações técnicas, orçamento, cronograma e demais elementos técnicos necessários e suficientes à precisa caracterização da obra a ser executada, atendendo às Normas Técnicas e à legislação vigente, elaborado com base em estudos anteriores que assegurem a viabilidade e o adequado tratamento ambiental do empreendimento. Deve estabelecer com precisão, através de seus elementos constitutivos, todas as características, dimensões, especificações, e as quantidades de serviços e de materiais, custos e tempo necessários para execução da obra, de forma a evitar alterações e adequações durante a elaboração do projeto executivo e realização das obras. Todos os elementos que compõem o Projeto Básico devem ser elaborados por profissional legalmente habilitado, sendo indispensável o registro da respectiva Anotação de Responsabilidade Técnica, identificação do autor e sua assinatura em cada uma das peças gráficas e documentos produzidos.

É interessante lembrar que a revisão do projeto básico após a contratação é prática ilegal, conforme dispõe a Súmula 261 do TCU:

SÚMULA Nº 262: Em licitações de obras e serviços de engenharia, é necessária a elaboração de projeto básico adequado e atualizado, assim considerado aquele aprovado com todos os elementos descritos no art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, constituindo prática ilegal a revisão de projeto básico ou a elaboração de projeto executivo que transfigurem o objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos.

Nos casos em que essa alteração for necessária, o melhor a fazer é proceder a uma nova licitação com o projeto revisto.

O orçamento detalhado do custo global da obra, que deve fazer parte do projeto básico, foi disciplinado pelo Decreto 7.983/2013, que estabeleceu regras e critérios para elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia, contratados e executados com recursos do orçamento da União. Conforme os artigos 4º e 5º do Decreto

7.983/2013, o custo global deve ser calculado a partir de sistemas de referência de custos como o SINAPI e o SICRO:

Art. 3º O custo global de referência de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços e obras de infraestrutura de transporte, será obtido a partir das composições dos custos unitários previstas no projeto que integra o edital de licitação, menores ou iguais à mediana de seus correspondentes nos custos unitários de referência do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - Sinapi, excetuados os itens caracterizados como montagem industrial ou que não possam ser considerados como de construção civil.

Parágrafo único. O Sinapi deverá ser mantido pela Caixa Econômica Federal - CEF, segundo definições técnicas de engenharia da CEF e de pesquisa de preço realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

Art. 4º O custo global de referência dos serviços e obras de infraestrutura de transportes será obtido a partir das composições dos custos unitários previstas no projeto que integra o edital de licitação, menores ou iguais aos seus correspondentes nos custos unitários de referência do Sistema de Custos Referenciais de Obras - Sicro, cuja manutenção e divulgação caberá ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT, excetuados os itens caracterizados como montagem industrial ou que não possam ser considerados como de infraestrutura de transportes.

E, conforme o art. 5º, o disposto nos artigos 3º e 4º não impede a utilização de outros sistemas, mas, para tanto, os seguintes critérios devem ser cumpridos:

Art. 5º O disposto nos arts. 3º e 4º não impede que os órgãos e entidades da administração pública federal desenvolvam novos sistemas de referência de custos, desde que demonstrem sua necessidade por meio de justificativa técnica e os submetam à aprovação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Parágrafo único. Os novos sistemas de referência de custos somente serão aplicáveis no caso de incompatibilidade de adoção dos sistemas referidos nos arts. 3º e 4º, incorporando-se às suas composições de custo unitário os custos de insumos constantes do Sinapi e Sicro.

Ressalte-se que a justificativa técnica para a utilização de um novo sistema de referência de custos deve apresentar critérios e dados técnicos e, só no caso de incompatibilidade, é possível deixar de usar o SINAPI e o SICRO para usar alguma outra tabela de referência, que deve obter aprovação formal de órgão do Poder Público Federal e ser atualizada periodicamente e divulgada na *internet*. É o que dispõem os artigos 6º e 7º do Decreto 7.983/2013:

Art. 6º Em caso de inviabilidade da definição dos custos conforme o disposto nos arts. 3º, 4º e 5º, a estimativa de custo global poderá ser apurada por meio da utilização de dados contidos em tabela de referência formalmente aprovada por órgãos ou entidades da administração pública



federal em publicações técnicas especializadas, em sistema específico instituído para o setor ou em pesquisa de mercado.

Art.7º Os órgãos e entidades responsáveis por sistemas de referência deverão mantê-los atualizados e divulgá-los na internet.

Sobre o preço global e os Benefícios e Despesas Indiretas – BDI, é importante o que dispõe o art. 9º do Decreto 7.983/2013:

Art. 9º O preço global de referência será o resultante do custo global de referência acrescido do valor correspondente ao BDI, que deverá evidenciar em sua composição, no mínimo:

I - taxa de rateio da administração central;

II - percentuais de tributos incidentes sobre o preço do serviço, excluídos aqueles de natureza direta e personalística que oneram o contratado;

III - taxa de risco, seguro e garantia do empreendimento; e

IV - taxa de lucro.

§ 1º Comprovada a inviabilidade técnico-econômica de parcelamento do objeto da licitação, nos termos da legislação em vigor, os itens de fornecimento de materiais e equipamentos de natureza específica que possam ser fornecidos por empresas com especialidades próprias e diversas e que representem percentual significativo do preço global da obra devem apresentar incidência de taxa de BDI reduzida em relação à taxa aplicável aos demais itens.

§ 2º No caso do fornecimento de equipamentos, sistemas e materiais em que o contratado não atue como intermediário entre o fabricante e a administração pública ou que tenham projetos, fabricação e logísticas não padronizados e não enquadrados como itens de fabricação regular e contínua nos mercados nacional ou internacional, o BDI poderá ser calculado e justificado com base na complexidade da aquisição, com exceção à regra prevista no § 1º.

Ao licitar uma obra cuja parte considerável do preço corresponde ao valor de equipamentos que não são o objeto principal contratado, deve-se considerar que a maior parte da responsabilidade por essa obra não é da empresa vencedora da licitação e, sim, daquela contratada por esta para fabricar tais equipamentos (estruturas metálicas, por exemplo, na construção de um ginásio).

Assim, haverá redução do BDI da empresa vencedora do certame com relação aos equipamentos contratados de outra empresa, uma vez que essa outra empresa é que arca com os custos dos encargos sociais com relação aos equipamentos e já cobra o BDI da vencedora da licitação.

As despesas de administração local da obra ou serviço, gerenciamento, mobilização ou desmobilização são despesas passíveis de serem apuradas e não podem ser inseridas no BDI por meio de taxa percentual. A mobilização e a desmobilização devem ser discriminadas no orçamento, não podendo ser usado para registrá-las o recurso “verba” nem a porcentagem dentro do BDI, por se tratar de custos diretos.

Algumas súmulas do Tribunal de Contas da União – TCU disciplinam os valores que podem ou não compor o BDI. Entre elas estão as súmulas 254 e 258, que dispõem o seguinte:

SÚMULA Nº 254: O IRPJ - Imposto de Renda Pessoa Jurídica - e a CSLL - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - não se consubstanciam em despesa indireta passível de inclusão na taxa de Bonificações e Despesas Indiretas - BDI do orçamento-base da licitação, haja vista a natureza direta e personalística desses tributos, que oneram pessoalmente o contratado.

SÚMULA Nº 258: 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 indicados mediante uso da expressão 'verba' ou de unidades genéricas.

### 3 LEGISLAÇÃO APLICÁVEL À LICITAÇÃO

Após o projeto básico, devem ser elaborados o orçamento e o cronograma de execução. As licitações para execução de obras e de serviços de engenharia devem seguir a seguinte sequência: projeto básico, projeto executivo e execução das obras e serviços.

Cada etapa deve ser, obrigatoriamente, precedida da conclusão e da aprovação, pela autoridade competente, dos trabalhos relativos às etapas anteriores. O projeto executivo, pode, no entanto, ser desenvolvido concomitantemente com a execução das obras e serviços, desde que também autorizado pela Administração.

O edital de licitação define as regras particulares para o certame e deve conter o objeto da licitação em descrição sucinta e clara, além de todos os elementos descritos no artigo 40 da Lei 8.666/93.

As obras e serviços de engenharia somente poderão ser licitados se houver projeto básico ou executivo disponível para consulta e existir orçamento detalhado em planilhas de quantitativos e preços unitários, resguardando-se a isonomia entre os interessados no objeto do certame. O parcelamento do objeto é possível sempre que comprovada técnica e economicamente sua viabilidade.

As súmulas 114 do TCE-MG e 253 e 259 do TCU tratam do parcelamento nos seguintes termos:

SÚMULA Nº 114: É obrigatória a realização de licitação por itens ou por lotes, com exigências de habilitação proporcionais à dimensão de cada parcela, quando o objeto da contratação for divisível e a medida propiciar melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e a ampla participação de licitantes, sem perda da economia de escala, adotando-se, em cada certame, a modalidade licitatória compatível com o valor global das contratações.

SÚMULA Nº 253: Comprovada a inviabilidade técnico-econômica de parcelamento do objeto da licitação, nos termos da legislação em vigor, os itens de fornecimento de materiais e equipamentos de natureza específica que possam ser fornecidos por empresas com especialidades próprias e diversas e que representem percentual significativo do preço global da obra devem apresentar incidência de taxa de Bonificação e Despesas Indiretas - BDI reduzida em relação à taxa aplicável aos demais itens.

SÚMULA Nº 259: Nas contratações de obras e serviços de engenharia, a definição do critério de aceitabilidade dos preços unitários e global, com fixação de preços máximos para ambos, é obrigação e não faculdade do gestor.

### 3.1 Preços inexequíveis

Dispõe a súmula 262 do TCU:

SÚMULA Nº 262: O critério definido no art. 48, inciso II, § 1º, alíneas “a” e “b”, da Lei nº 8.666/93 conduz a uma presunção relativa de inexequibilidade de preços, devendo a Administração dar à licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade da sua proposta.

O conteúdo do art. 48 da Lei 8.666/93, por sua vez, é o seguinte:

Art. 48. Serão desclassificadas:

I - as propostas que não atendam às exigências do ato convocatório da licitação;

II - propostas com valor global superior ao limite estabelecido ou com preços manifestamente inexequíveis, assim considerados aqueles que não venham a ter demonstrada sua viabilidade através de documentação que comprove que os custos dos insumos são coerentes com os de mercado e que os coeficientes de produtividade são compatíveis com a execução do objeto do contrato, condições estas necessariamente especificadas no ato convocatório da licitação.

§ 1º Para os efeitos do disposto no inciso II deste artigo consideram-se manifestamente inexequíveis, no caso de licitações de menor preço para obras e serviços de engenharia, as propostas cujos valores sejam inferiores a 70% (setenta por cento) do menor dos seguintes valores

a) média aritmética dos valores das propostas superiores a 50% (cinquenta por cento) do valor orçado pela administração, ou

b) valor orçado pela administração.

Assim, embora o art. 48 da Lei 8.666/93 exija a desclassificação das propostas inexequíveis, se um licitante oferecer um preço que, *a priori*, é inexequível, mas é de uma enorme vantagem para a Administração, antes de eliminar e desclassificar a empresa, é possível convocá-la e pedir a ela a demonstração técnica da exequibilidade da proposta. Uma vez comprovada a exequibilidade do preço apresentado, a empresa poderá ser contratada.

### 3.2 Restrições aos licitantes

Como se disse na seção anterior, a Administração deve promover licitações abrangentes o mais possível, uma vez que, por óbvio, quanto maior o número de participantes, maior a possibilidade de o Poder Público auferir vantagens.

Nesse sentido, os Tribunais de Contas vêm sumulando algumas questões com o intuito de impedir a restrição ilegal das licitações. Uma dessas súmulas é a 263 do TCU, que dispõe:

SÚMULA Nº 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.

Outros exemplos são as Súmulas 16, 17, 23, 24, 25 e 30 do Tribunal de Contas de São Paulo, cujas disposições são seguidas pelo TCE-MG. Seguem os conteúdos dessas súmulas:

SÚMULA Nº 16: Em procedimento licitatório, é vedada a fixação de distância para usina de asfalto.

Súmula 17: Em procedimento licitatório, não é permitido exigir-se, para fins de habilitação, certificações de qualidade ou quaisquer outras não previstas em lei.

SÚMULA Nº 23: Em procedimento licitatório, a comprovação da capacidade técnico-profissional, para obras e serviços de engenharia, se aperfeiçoará mediante a apresentação da CAT (Certidão de Acervo Técnico), devendo o edital fixar as parcelas de maior relevância, vedada a imposição de quantitativos mínimos ou prazos máximos.

SÚMULA Nº 24: Em procedimento licitatório, é possível a exigência de comprovação da qualificação operacional, nos termos do inciso II, do artigo 30 da Lei Federal nº 8.666/93<sup>3</sup>, a ser realizada mediante apresentação de atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, admitindo-se a imposição de quantitativos mínimos de prova de execução de serviços similares, desde que em quantidades razoáveis, assim consideradas 50% a 60% da execução pretendida, ou outro percentual que venha devida e tecnicamente justificado.

SÚMULA Nº 25: Em procedimento licitatório, a comprovação de vínculo profissional pode se dar mediante contrato social, registro na carteira profissional, ficha de empregado ou contrato de trabalho, sendo possível a contratação de profissional autônomo que preencha os requisitos e se responsabilize tecnicamente pela execução dos serviços.

SÚMULA Nº 30 - Em procedimento licitatório, para aferição da capacitação técnica, poderão ser exigidos atestados de execução de obras e/ou serviços de forma genérica, ficando vedado o estabelecimento de apresentação de prova de experiência anterior em atividade específica, como realização de rodovias, edificação de presídios, de escolas, de hospitais, e outros itens.

### 3.3 Dispensa e inexigibilidade de licitação

A regra para contratação, pela Administração Pública, é a licitação. Entretanto há exceções que preveem a contratação de forma direta mediante os expedientes de dispensa ou inexigibilidade do certame. As excepcionalidades estão previstas nos artigos 24 e 25 da Lei 8.666/93.

Os processos de dispensa deverão ser instruídos com caracterização da situação

emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa quando for o caso. O art. 25 da Lei 8.666/93 também exige que o processo seja instruído com a justificativa da escolha do fornecedor ou executante, bem como do preço do objeto contratado. A justificativa do preço é a apresentação de um orçamento que esteja de acordo com os preços de referência do mercado, pois, apesar da emergência, não pode haver sobrepreço.

As situações de calamidade previstas art. 24, IV da Lei 8.666/93 devem ser, necessariamente, caracterizadas por meio de laudos da Defesa Civil homologados por decreto do Executivo.

As dispensas previstas no inciso III e ss. do art. 24 e as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, ambos da Lei 8.666/93, necessariamente justificadas, deverão ser comunicadas, dentro de três dias, à autoridade superior para ratificação e publicação na Imprensa Oficial, no prazo de cinco dias, como condição para eficácia dos atos.

### 3.4 Contratos

Os contratos são os instrumentos que regulam as relações entre a Administração Pública e as empresas privadas, que, no caso de obras e serviços de engenharia, são, geralmente, empreiteiras e construtoras. Tais contratos regulam-se pelas suas cláusulas e preceitos do Direito Público, com aplicação supletiva dos princípios da Teoria Geral dos Contratos e do Direito Privado, quando necessário.

A condições para a execução dos contratos públicos devem ser expressas, com clareza, em cláusulas que definam direitos, obrigações e responsabilidades das partes, em conformidade com os termos do edital de licitação ao qual o contrato se vincula. Assim, o contrato não pode exigir nem mais nem menos que o estipulado no edital.

Os contratos decorrentes de dispensa ou de inexigibilidade de licitação devem atender aos termos do ato que os autorizou e da respectiva proposta.

As eventuais alterações contratuais só podem ser efetivadas com a devida formalização e não deve haver previsão de antecipação de pagamento, sob qualquer pretexto.

Os preços constantes nos contratos administrativos celebrados pelo Estado podem ser reajustados em função do custo de produção ou da variação do preço de insumos utilizados mediante comprovação ou utilização de fórmula aplicada a índices próprios, uma vez configuradas as hipóteses previstas no artigo segundo da Lei 6.423/77.

A Administração Pública não tem autorização para começar a obra ou serviço antes da assinatura do contrato ou da emissão da ordem de serviço, nem para executar a obra em lugar divergente do que foi contratado e deve designar um responsável pela fiscalização do objeto contrato.

Ao final da obra, a Administração deve recebê-la, provisoriamente, e, depois de transcorrido o prazo para verificação e conferência dos serviços realizados, recebe-la definitivamente, mediante designação de comissão para esse fim.

## 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de licitação, incluindo a fase interna, pode ser sintetizado nas seguintes etapas: planejamento, aviso da licitação, início do registro, publicidade, homologação, extrato do contrato, ordem do serviço, medição inicial, medição final e recebimento.

O planejamento é o momento em que as equipes de engenharia devem se debruçar sobre os projetos básicos e orçamentos quantitativos, composição de custos unitários, cronogramas de execução, estudos de impacto ambiental e de impacto de vizinhança e projetos executivos.

Apesar da necessidade do máximo detalhamento possível no projeto básico, é preciso que o gestor responsável por ele tenha em mente que o principal objetivo da licitação é conseguir a melhor vantagem para a Administração Pública. Assim, é imperioso que o projeto básico não gere a restrição indevida de competidores.

### SUGESTÃO DE LEITURA

- BRAUNERT, Rolf Dieter Oskar Friedrich. **Como licitar obras e serviços de engenharia** leis nº 5.194/66 e nº 6.496/77 resoluções e normatizações do Confea, súmulas, decisões e acórdãos do TCU. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010. 343 p.

# Programa Nacional de Saneamento

*Janaína de Andrade Evangelista<sup>1</sup>*

## 1 INTRODUÇÃO

Este trabalho visa tratar do Programa Nacional de Saneamento com foco no Plano Nacional de Saneamento Básico, cujas diretrizes nacionais foram traçadas pela Lei 11.445/2007, e nos Planos Municipais de Saneamento desenvolvidos em razão de serem requisito para obtenção de recursos do governo federal.

## 2 PRINCÍPIOS E NOÇÕES GERAIS SOBRE SANEAMENTO

A Lei 11.445/2007, regulamentada pelo Decreto 7.2017/2010, traz alguns princípios que norteiam a elaboração dos planos de saneamento. Os primeiros deles são os princípios da universalização e da integralidade do acesso. Os serviços de saneamento são compostos por quatro áreas, quais sejam, abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta e tratamento. O objetivo da universalização e da integralidade é que todas as pessoas tenham acesso a todos esses serviços e de forma adequada.

Os princípios da universalização e da integralidade estão relacionados ao princípio constitucional do acesso à saúde. A prestação do serviço de abastecimento de água e de esgotamento sanitário tem como intuito, então, promover saúde pública e a proteção do meio ambiente.

Outros princípios importantes identificados na Lei 11.445/2010 são os que dispõem que, nos planos de saneamento, sejam adotados métodos e técnicas que considerem as

---

<sup>1</sup> Graduada em Engenharia Civil pela UFMG em 2008. Especialista em Engenharia Sanitária e Meio Ambiente pela UFMG em 2000. Especialista em Geotécnica Ambiental pela UFMG em 2004. Mestre em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos pela Escola de engenharia da UFMG em 2011. Doutoranda do Programa de Pós-graduação em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos da Escola de Engenharia da UFMG. Atuou como professora da PUC-Minas no curso de Especialização em Direito Público, Controle de Contas, Transparência e Responsabilidade em 2013. Servidora efetiva do TCE-MG, desde março de 2008, onde ocupa o cargo de Analista de Controle Externo, trabalhando, atualmente, na Coordenadoria de Auditoria Operacional. Trabalhou no Instituto Mineiro de Gestão das Águas, como Analista Ambiental na Gerência de Planejamento de Recursos Hídricos. Trabalhou na empresa SEI Consultoria de Projetos como Engenheira Sanitarista.

peculiaridades regionais e políticas públicas de saneamento articuladas com outras que também estejam relacionadas a elas, como plano diretor, plano de bacia hidrográfica e plano de gerenciamento de resíduos sólidos. O plano municipal de gestão integrada de resíduos pode estar inserido no plano de saneamento básico desde que atendido ao exigido pela Lei 11.445/2007 e pela Lei de Resíduos Sólidos.

Eficiência, sustentabilidade econômica e transparência das ações são outros princípios que devem nortear planos de saneamento. Além disso, as ações de saneamento devem obedecer aos seguintes critérios de priorização: controle social, que significa que toda a gestão de saneamento e de recursos deve ser baseada na participação popular em todo o processo, inclusive na fiscalização; segurança, qualidade e regularidade, que querem dizer serviço de qualidade prestado de forma contínua; e medidas de fomento à moderação do consumo de água.

A Lei 11.445/2007 estabelece que os gestores municipais deverão formular sua política pública a partir de diagnóstico e definição de metas. A Administração pode prestar tais serviços diretamente ou delegá-los e deve estabelecer o órgão regulador, além de adotar parâmetros para garantir o atendimento essencial à saúde pública, em conformidade com os padrões de potabilidade definidos na Portaria 2.914/2011 do Ministério da Saúde.

O Poder Público deve, também, fixar os direitos e deveres dos usuários, estabelecer mecanismos de controle social institucionalizando esses meios, estabelecer sistemas de informações sobre o serviço que estejam articulados com o Sistema Nacional de Informações Sobre Saneamento – SNIS, intervir e retomar a operação de serviços caso a agência reguladora determine, uma vez que, embora a Administração possa delegá-lo, o Município é o titular do serviço de saneamento.

Vale ressaltar que a delegação só pode ocorrer por contrato. O único caso em que é permitido uma gestão que não seja por contrato é no caso de condomínios ou comunidades rurais, onde o Município pode implementar o saneamento e passar o gerenciamento para a comunidade.

Ainda que haja contrato de concessão, o plano de saneamento é de responsabilidade do Município, que faz diagnósticos, define metas e prioridades. É imprescindível para o contrato de concessão que seja elaborado o estudo de viabilidade técnica e econômico-financeira para a prestação universal e integral dos serviços e que haja prévia audiência pública e consultas sobre sua concessão.

O Poder Legislativo deve autorizar a concessão, cujo contrato deve incluir metas progressivas e graduais de qualidade, de eficiência, de expansão dos serviços, de uso racional da água, de energia e de outros recursos naturais, além de prever o sistema de cobrança, que pode implementar, em razão do princípio da equidade, tarifa reduzida ou até isenção para os menos favorecidos.

O conteúdo mínimo exigido pela lei para o plano de saneamento inclui um diagnóstico da situação das condições de vida da população. Trata-se de um levantamento tanto da infraestrutura disponível quanto da situação social e ambiental do Município. Estão incluídos, também, objetivos e metas de curto, médio e longo prazo para universalização do



serviço, admitindo soluções graduais, além de ações emergenciais e mecanismos para avaliação sistemática de eficiência e eficácia das ações programadas. Essa avaliação deve ser periódica, em intervalos não superiores a quatro anos.

### 3 PLANO NACIONAL DE SANEAMENTO

O Plano Nacional de Saneamento teve início em 2008 com um pacto pelo saneamento surgido de uma parceria entre o governo federal e o Ministério das Cidades. Entre 2009 e 2010, foram realizados os estudos que fundamentaram a construção do Plano.

Esses estudos, desenvolvidos pelas Universidades Federais de Minas Gerais, do Rio de Janeiro e da Bahia, foram denominados Panorama de Saneamento Básico no Brasil. No mesmo período, foram realizados seminários em todo o país a fim de colher informações e observar as peculiaridades de cada região.

O Plano foi colocado em consulta pública em 2012, de julho a setembro, para que toda a população pudesse fazer críticas ou pedir inserções, e aprovado em dezembro de 2013.

Os princípios norteadores do Plano Nacional de Saneamento Básico – PlanSab são: universalidade, equidade, integralidade, intersetorialidade, sustentabilidade, governança, participação, controle social e matriz tecnológica, que significa utilizar, em escalas cada vez maiores, tecnologias mais avançadas para a oferta desses serviços, buscando-se eficiência, redução de custos, melhoria na qualidade de sua prestação.

O PlanSab partiu, então, de um diagnóstico da situação do saneamento em todo o Brasil, diferenciando áreas urbanas e rurais e, para se estabelecerem as metas para o saneamento, desenharam-se cenários futuros desejáveis. Alguns desses cenários preveem investimentos públicos crescentes e submetidos ao controle social, desenvolvimento de novas tecnologias que vão melhorar a eficiência da prestação do serviço com redução de custos e melhoria da qualidade.

Outros cenários consideram oscilações como menor crescimento mundial, menor expansão da taxa de investimento e maior pressão inflacionária, redução do pacto do Estado com participação do setor privado em funções públicas essenciais e queda na cooperação entre os Entes Federados. As metas e indicadores foram estabelecidos de acordo com esses cenários e há previsão de reavaliação anual do PlanSab e de sua revisão de quatro em quatro anos. Conforme os cenários vão se formando, vão sendo feitos reajustes e alterações.

Estão previstos no PlanSab programas de saneamento básico integrados. Um deles é direcionado para ações estruturais, investimento em obras de infraestrutura, abrangendo, preferencialmente, mais de um componente de saneamento básico. Esse programa é voltado para as áreas metropolitanas, Municípios de médio e pequeno porte, favelas, ocupações espontâneas, áreas de risco sujeitas às inundações, áreas indutoras do desenvolvimento turístico e bacias hidrográficas.

Outro programa de saneamento integrado se destina à população rural, aos povos indígenas e comunidades tradicionais e dizem respeito a ações estruturantes, que visam ao desenvolvimento dessas comunidades, o apoio à gestão dos serviços com vistas à sustentabilidade

para adequado atendimento, com olhar para o território municipal e para a integralidade dos serviços de saneamento. As ações estruturantes incluem cursos de capacitação, assistência técnica, desenvolvimento científico e tecnológico.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Lei 11.445/2007 estabeleceu que o plano de saneamento deve ser regulamentado por lei. Isso evita falta de continuidade ocasionada pela alternância de poder. Além disso, o governo federal, para financiar planos municipais de saneamento, exige que o plano apresente mecanismos de controle social, que é uma tentativa de forçar o Município a ter instrumentos para dar continuidade e sustentabilidade à gestão do serviço.

Dos Municípios que requerem financiamento federal para planos de saneamento, aqueles que apresentam planos que privilegiam soluções integradas e que envolvem as quatro áreas do saneamento, ou até mais áreas, têm prioridade em relação aos projetos que visam, por exemplo, somente ao abastecimento de água. Para serem contemplados, é importante, também, que os planos apresentados sigam os princípios previstos pela Lei 11.445/2007, bem como apresentem soluções tecnológicas e sustentáveis para problemas de saneamento.

#### SUGESTÃO DE LEITURA

- MUKAI, Toshio, coord. **Saneamento básico**: diretrizes gerais: comentários a lei nº 11.445 de 2007. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. 252 p.

# Lei dos Resíduos Sólidos

*Valéria Cristina Gonzaga<sup>1</sup>*

## 1 INTRODUÇÃO

A Lei 12.305/2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos, determinou um prazo de dois anos para que os Municípios de todo o Brasil erradicassem seus lixões e esse prazo venceu em agosto de 2014. Assim, acabar com os lixões e implantar a coleta seletiva são desafios atuais para o Poder Público, em especial para os Municípios, que são titulares desses serviços.

Este trabalho pretende tecer algumas considerações sobre o que os Municípios precisam observar para cumprirem o imposto pela lei, abordando, em termos gerais, a Política Nacional de Resíduos Sólidos, algumas ações que têm sido realizadas pelo Governo de Minas no sentido de apoiar os Municípios na erradicação dos lixões e na implantação de aterros sanitários e a importância da formação de consórcios públicos, especialmente entre os Municípios de pequeno porte.

A Lei 12.305/2010 foi aprovada depois de praticamente 20 anos de tramitação no Congresso e, desde o início, houve uma grande preocupação com relação à sua efetividade. A norma estabeleceu uma série de obrigações para União, Estados e Municípios, para os geradores particulares e até para os consumidores finais, num esforço denominado responsabilidade compartilhada.

Algumas ações, como a elaboração dos planos de resíduos e a eliminação dos lixões e implantação de aterros sanitários, foram determinadas com prazo de conclusão para agosto de 2014.

---

<sup>1</sup> Analista de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais desde 1996. Engenheira Civil pela Universidade Federal de Juiz de Fora (1994), Especialista em Controle Externo pela PUC-MG (1997) e cursando, atualmente, Especialização em Gestão, Licenciamento e Auditoria Ambiental pela Faculdade Pitágoras-BH (2013/2014). Ministrou cursos para capacitação de servidores que atuam no controle externo para a análise de editais e contratos de limpeza urbana. Autora do artigo técnico "Metodologia para Auditoria de Serviços de Limpeza Urbana, com Enfoque nos Custos de Coleta de Resíduos Sólidos Urbanos". Palestrante em diversos Simpósios e Encontros Técnicos Nacionais de Auditoria de Obras Públicas realizados pelo IBRAOP - Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas.

A Lei 12.305/2010 considera resíduo sólido o lixo que tem valor econômico e pode ser reciclado ou reaproveitado e rejeito, o lixo que não pode ser reciclado e reutilizado, ou seja, aquele que vai ter disposição final em aterros sanitários.

Serão abordados aqui, especialmente, os resíduos sólidos urbanos, que são aqueles cuja responsabilidade pela coleta e destino final é do Poder Público.

## 2 LINHAS GERAIS DA POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS

A Política Nacional de Resíduos Sólidos define a seguinte ordem de prioridade com relação aos resíduos: não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento, e essas diretrizes são fundamentais e devem ser observadas em todas as políticas públicas de todos os Entes Federados.

O grande desafio da Lei 12.305/2010 é que ela rompe com uma cultura milenar de enterramento de resíduos porque, até bem pouco tempo atrás, considerava-se que lixo aterrado era um lixo tratado e a lei veio acabar com esse conceito.

O lixão é um local onde os resíduos são despejados sem nenhum critério técnico ou ambiental, é o que se chama de descarga a céu aberto, o que é muito diferente de um aterro sanitário, única forma de disposição adequada dos resíduos, uma vez que os aterros possuem sistema de impermeabilização, de drenagem e de tratamento de chorume e de drenagem do gás metano.

O aterro controlado é uma forma paliativa a ser utilizada enquanto não for possível implantar um aterro sanitário. Assim, se houver um simples recobrimento de terra em um lixão, ele já é considerado um aterro controlado. De acordo com a Política Nacional de Resíduos Sólidos, só o rejeito pode ser enterrado. Trata-se de uma tendência mundial a de encaminhar para os aterros sanitários apenas aqueles resíduos que já tiveram esgotadas todas as suas formas de tratamento. Isso porque existe hoje uma grande dificuldade, especialmente nas regiões metropolitanas, de conseguir áreas para se implantarem aterros sanitários porque a população tem crescido dia a dia e a geração de resíduos também. Assim, o ideal é tentar aumentar a vida útil dos aterros já existentes.

Um dos instrumentos da Política Nacional de Resíduos Sólidos são os planos de resíduos sólidos, que têm um conteúdo mínimo estabelecido de acordo com a lei, sendo que sua elaboração é uma condição para acesso aos recursos da União. Os planos estaduais, por exemplo, devem estabelecer metas de redução, reutilização e reciclagem do lixo e de eliminação dos lixões, além de medidas para incentivar e viabilizar a gestão consorciada ou compartilhada de resíduos, entre outras ações.

No plano já elaborado por Minas Gerais para abranger a região metropolitana, foi feito um diagnóstico detalhado da situação de todos os Municípios englobados, incluindo a identificação de zonas favoráveis para a localização de unidades de tratamento e disposição final de resíduos, que são as usinas de compostagem, aterro sanitário etc.

Esse plano metropolitano de Minas identificou uma série de carências de caráter orçamentário, falta de planejamento e de infraestrutura adequados e de capital humano

especializado, além de dificuldades de gerenciamento desse sistema de destinação final de resíduos. E a consequência disso tudo são descontinuidades na prestação dos serviços, havendo casos de Municípios que conseguem ou que já conseguiram implantar aterros sanitários que acabaram voltando a ser lixões.

O diagnóstico do plano mineiro identificou que a disposição final de resíduos em lixões e aterros controlados é uma realidade em 44% dos Municípios da região metropolitana e colar metropolitano e que 47% desses Municípios não possuem programas oficiais de coletas seletivas. Outra deficiência encontrada no diagnóstico foram os custos elevados na gestão dos resíduos, ou seja, os Municípios não conseguem tratar os resíduos adequadamente e de forma individualizada. E as ações relativas à redução e reutilização, que são as diretrizes básicas da Política Nacional de Resíduos Sólidos, acabam ficando em um segundo plano exatamente por causa de todas as deficiências apontadas.

O Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos, cuja elaboração é obrigação dos Municípios, é condição para acesso aos recursos da União, e a Lei 12.305/2010 dispõe que terão prioridade de acesso aos recursos os Municípios que optarem por soluções consorciadas e implantarem a coleta seletiva. Em agosto de 2012, data final para apresentação dos planos municipais, apenas 20% dos Municípios brasileiros haviam concluído sua elaboração.

### **3 CONVÊNIO E PPP PARA TRATAMENTO DE RESÍDUOS SÓLIDOS**

O maior problema dos Municípios de pequeno porte com relação ao tratamento dos resíduos sólidos é que, mesmo que eles consigam elaborar o plano, a sua implementação é dificultada pela falta de capacidade técnica e até mesmo financeira, daí a importância da formação de consórcios públicos a fim de que esses Municípios equacionem os problemas dos lixões executando planos intermunicipais.

A Lei 18.031/2009, que instituiu a Política Estadual de Resíduos Sólidos em Minas Gerais, trouxe um incentivo para os Municípios que se consorciarem. Assim, os Municípios consorciados receberão o acréscimo de 10% de ICMS ecológico e os que, no consórcio, forem sede de sistema de disposição final receberão outro acréscimo de modo cumulativo.

Desde 2001, o Estado de Minas Gerais vem implantando algumas ações no sentido de erradicar os lixões e de construir aterros sanitários. De acordo com dados da Federação Estadual do Meio Ambiente – FEAM, de 2003 a 2013, praticamente dobrou a população atendida com sistemas adequados de destinação final em Minas Gerais. A meta era atingir 60% da população urbana atendida com aterros sanitários e os resultados alcançaram 55.87% em 2011.

Além dos consórcios, o plano estratégico mineiro de valorização de resíduos incentiva a implantação de sistemas de gestão compartilhada de resíduos por meio de Parceria Público-Privada – PPP.

Os Municípios contam com várias formas de fazer a gestão dos resíduos sólidos seja diretamente, por meio de uma secretaria, ou indiretamente, por meio de autarquias, de implementação de consórcios públicos, de delegação à iniciativa privada da gestão desses resíduos, de celebração de um contrato simples de prestação de serviço para alteração e

implantação do aterro sanitário, conforme os ditames da Lei 8.666/93 – Lei da Licitação e da Lei 11.079/2004 – Lei das PPPs.

É interessante lembrar que os consórcios independem da participação da iniciativa privada na gestão dos resíduos. Muitas vezes, os Municípios se juntam e com sua própria estrutura conseguem administrar bem os recursos disponíveis.

O maior empecilho quanto ao consórcio se refere à sede do aterro. Questiona-se, entre desvantagens, a depreciação imobiliária, o aumento do trânsito de caminhões de lixo. Outro entrave é a distância entre os Municípios consorciados, uma vez que o caminho a ser percorrido até o aterro encarece muito o processo, ou seja, quanto maior o deslocamento e quanto piores as vias de acesso, mais elevados os gastos com destinação final dos resíduos.

A exploração econômica dos resíduos ganhou muita força nos últimos anos. O gás metano, gerado nos aterros sanitários pela decomposição dos resíduos, é um gás 21 vezes mais poluente que o gás carbônico, além disso, a geração de energia também pode ser associada à questão dos resíduos sólidos. Trata-se de duas fontes muito importantes de receita. Uma delas diz respeito ao crédito de carbono, espécie de certificado emitido quando há diminuição de gases que provocam o efeito estufa. Empresas que conseguem diminuir a emissão desses gases obtêm esses créditos e podem vendê-los nos mercados financeiros nacional e internacional.

As PPPs têm sido apontadas como uma ótima solução para erradicação dos lixões e implantação dos aterros sanitários, mas, o que se observa é que os Municípios de pequeno porte não têm condições de estruturar e implementar um projeto tão complexo como é o de uma PPP, tendo em vista a necessidade de estudos técnicos que justifiquem o valor da parceria, o prazo de vigência do contrato, a sustentabilidade financeira e as vantagens socioeconômicas desse modelo.

Como se sabe, é vedada a celebração de contrato de PPP que tenha por objeto somente a realização de obras cujo valor seja inferior a R\$ 20 milhões ou, ainda, cujo período de prestação dos serviços seja inferior a cinco anos. Além disso, antes de ser realizada uma PPP é necessária a permissão da autoridade competente demonstrando a conveniência e a oportunidade da contratação, por meio de uma análise comparativa daquele projeto com outras opções à disposição do Município.

O edital de PPP deve ser submetido à consulta pública antes do seu lançamento e é obrigatória a licença ambiental prévia ou a expedição das diretrizes para o licenciamento do empreendimento objeto da PPP. A licença prévia é a concordância do órgão ambiental com a implantação, naquela região, de um aterro sanitário do porte especificado no objeto da PPP.

As cláusulas dos contratos de PPP precisam ter a divisão de riscos entre as partes, ou seja, deve ser elaborada uma matriz de risco com atribuição a cada uma das partes dos riscos do projeto. A matriz de risco vai estar refletida no equilíbrio econômico financeiro do contrato e é uma exigência da lei.

A tecnologia a ser adotada pela empresa parceira deve passar por uma avaliação profunda de todas as técnicas existentes no mercado e deve ser compatível com a implantação de políticas públicas para redução, reutilização e reciclagem dos resíduos. No caso das PPPs,

é permitida a transferência para a iniciativa privada da definição das soluções tecnológicas a serem adotadas em cada caso, mas, ainda assim, o Poder concedente deve fazer um estudo profundo de todas as tecnologias existentes para saber quanto custará a tecnologia.

As principais razões para se fazer uma PPP são o ganho de eficiência que a participação privada pode trazer para a prestação do serviço público e a expectativa de transferência de tais ganhos para os usuários e para o Poder Público.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Muitos Municípios têm assinado contratos simples da Lei 8.666/93 com proprietários de aterros sanitários particulares. Trata-se de uma solução aparentemente interessante porque se gasta menos do que se gastaria com a implantação de um aterro próprio sem a necessidade de se fazer um financiamento.

Há, no entanto, grande dificuldade na elaboração de orçamentos referenciais para esse tipo de contratação. Alguns Municípios fazem uma cotação de preço, por exemplo, com empresas privadas que possuem aterros sanitários em outros Estados e, depois, fazem uma média do preço cobrado por elas.

Acontece que os preços praticados em um aterro sanitário são calculados conforme as peculiaridades de cada área. Nem sempre a utilização de um preço médio reflete o preço de mercado.

Além disso, todo o investimento feito pela empresa será embutido no valor cobrado do Poder Público. Então, a tendência é que esse valor praticado seja, em média, mais alto do que o custo de aterros municipais. Daí a importância dos consórcios.

Outro problema, além da dificuldade de se fazer um orçamento estimado nesses casos, é que, muitas vezes, o único aterro particular a que o Município pode destinar o resíduo fica a uma distância muito grande, o que onera o custo por tonelada. Além disso, a falta de competitividade prejudica a obtenção de preços mais vantajosos.

Em média, esses aterros têm uma vida útil de 25 anos para a destinação dos resíduos. Quando o Município faz um contrato com a empresa particular, que às vezes é de um ano prorrogável até cinco, é necessário planejar o que fazer com o lixo quando o aterro fechar. Quanto mais clientes a empresa tiver, menor a garantia de destinação ambientalmente adequada dos resíduos.

Some-se a tudo isso que, nesse tipo de contrato, o Município não recebe nenhum valor a título do crédito de carbono comercializado pela empresa, o que não ocorreria no caso do consórcio.

#### SUGESTÃO DE LEITURA

- COPOLA, Gina. A política nacional de resíduos sólidos (lei federal nº 12.305, de 2.8.10): os aterros sanitários de rejeitos e os municípios. **BDA: Boletim de Direito Administrativo**. São Paulo, v. 27, n. 9, p. 1048-1059, set. 2011.

# Convênios e tomada de contas de convênios para obras e serviços de engenharia

*Valéria Fernandes da Silva<sup>1</sup>*

## 1 INTRODUÇÃO

Os convênios para obras e serviços de engenharia passam pelas seguintes etapas: proposição, celebração do termo de convênio, execução do objeto e prestação de contas. Caso haja qualquer forma de prejuízo ao erário, haverá tomada de contas especial. A prestação de contas se dará perante os Tribunais de Contas, a exemplo do que dispõe o art. 2º, III da Lei Complementar 102/2008 – Lei Orgânica do Tribunal de Contas de Minas Gerais

Sujeitam-se à jurisdição do Tribunal: (...) V – o responsável pela aplicação de recurso repassado pelo Estado ou por Município, mediante convênio, acordo, ajuste ou instrumento congêneres e III – aquele que der causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano a erário estadual ou municipal.

A prestação de contas é devida, também, ao órgão repassador do recurso, que, diante de omissão ou de irregularidades na execução física e/ou financeira do objeto, assume a obrigação de tomar as contas. Incluem-se nessas irregularidades quaisquer práticas que levem à perda ou desvio de recursos públicos, à execução irregular do objeto do convênio, a aquisições antieconômicas e a construções não empregadas em benefício da população.

---

<sup>1</sup> Bacharel em Ciências Contábeis pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais e Pós-Graduada em Contabilidade e Finanças Públicas pela Fundação Getúlio Vargas/Ebav e Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Analista de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, com 25 anos de atuação na área de Fiscalização de Recursos Públicos, com ênfase nas áreas de Orçamento, Contabilidade do Setor Público, Controle Interno e Gestão de Recursos Públicos. Experiência em capacitação para servidores públicos em cursos presenciais e a distância.



## 2 PRESTAÇÃO DE CONTAS E TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

A prestação de contas deve ser realizada em até sessenta dias após o encerramento da vigência do convênio ou término da execução do objeto e deve apresentar, de forma conclusiva, a aplicação dos recursos repassados pela União ou pelos Estados, a aplicação dos recursos alocados a título de contrapartida e eventuais rendimentos de aplicações financeiras na consecução do objeto do convênio.

Na prestação de contas do convênio, deve restar comprovado que o objeto foi executado da forma pactuada no plano de trabalho e que o recurso repassado e a contrapartida financeira, depositados na conta específica do convênio, foram utilizados na execução do objeto. Deve-se demonstrar o nexo de causalidade, ou seja, todo o caminho que o numerário percorreu.

Além disso, serão observados, durante a prestação de contas, a compatibilidade entre a execução do objeto, o que foi estabelecido no plano de trabalho, os desembolsos e pagamentos conforme os cronogramas apresentados e o cumprimento das metas do plano de trabalho nas condições estabelecidas.

As falhas mais frequentes na fase de prestação de contas e que podem levar à tomada de contas especial são a omissão no dever de prestação de contas; ausência dos comprovantes de despesas; não utilização de cheques nominativos; ausência de extratos bancários da conta específica de movimentação do recurso ou de comprovantes de aplicações financeiras; ausência do termo de recebimento da obra ou de outro documento que comprove a execução física do objeto; ausência do comprovante da devolução do saldo remanescente; irregularidades no procedimento licitatório; despesas realizadas em data anterior ou posterior à vigência do convênio; desvio de objeto ou de finalidade; ausência do aporte do recurso como contrapartida pelo convenente; pagamento de taxas de devolução de cheques.

Segundo Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, a tomada de contas especial é um processo excepcional de natureza administrativa, que visa apurar a responsabilidade por omissão ou irregularidade no dever de prestar contas ou por dano causado ao erário.

Conforme dispõe o art. 47 da LC 102/2008,

Art. 47 - A autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, adotará providências com vistas à instauração da tomada de contas especial para apuração dos fatos e quantificação do dano, quando caracterizadas:

I – Omissão no dever de prestar contas;

II – Falta de comprovação da aplicação de recursos repassados pelo Estado ou pelo Município;

III – Ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos;

IV – Prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que possa resultar dano ao erário.

A tomada de contas especial se dá da seguinte maneira: na fase interna, uma comissão ou agente de controle interno apura a ocorrência dos fatos e a responsabilidade, quantifica o

dano e emite o relatório. Se houver ressarcimento, encerra-se o processo, se não houver, o procedimento administrativo é analisado pelo Tribunal de Contas, que realiza o julgamento e procede à imputação de responsabilidade, com a aplicação de advertência, multa e/ou determinação de devolução de valores ao erário. Após, todo o processo é encaminhado ao Ministério Público para a promoção da ação penal cabível.

### **3 FALHAS COMUNS DURANTE AS FASES DE PROPOSIÇÃO E EXECUÇÃO DOS CONVÊNIOS E CONTRATOS DE REPASSE**

Entre as principais falhas observadas durante a fase de proposição dos convênios para obras e serviços de engenharia estão a deficiência dos projetos básico<sup>2</sup> e executivo, a existência de grande número de termos aditivos aos convênios com alteração do plano de trabalho e prazo contratual sem justificativa técnica, subdimensionamento dos quantitativos físicos e financeiros da obra.

Já na fase de execução, é possível observar algumas falhas que podem ser imputadas à concedente. Dentre elas, destacam-se a falta de rigor na análise técnica dos planos de trabalho para celebração dos convênios, em razão, muitas vezes, do tempo exíguo disponibilizado aos técnicos para o exame dos processos; a falta de vistoria prévia no local a fim de minimizar fatores como a inadequação dos projetos ao local e às necessidades reais da população; a inexistência de fiscalização tempestiva e a ineficiência dos laudos de vistoria.

Também não são raras as falhas atribuídas ao conveniente, como a execução de obras em locais diferentes dos especificados no plano de trabalho; a efetivação de certame licitatório sem licença ambiental prévia; o início de obra sem licença ambiental de instalação; a paralisação das obras e serviços em razão da não previsão, nos projetos básico e executivo, de itens essenciais à sua execução; medições irregulares ou inexistentes; inexistência de boletins de medição para pagamentos efetuados; indicação de quantitativos incompatíveis com os serviços executados; boletins de medição sem data e/ou assinatura de profissional habilitado.

E mais: pagamento de serviços não executados; obras paralisadas com saldo irrisório na conta do convênio ou saldo incompatível com os serviços executados; pagamentos efetuados com base em boletins de medição com quantitativos maiores que os executados ou com indicação de serviços não executados; serviços e obras com qualidade inferior às especificações do projeto e/ou às exigências das normas técnicas.

Vale lembrar que a existência de inúmeras obras com necessidade de recuperação ou reconstrução em virtude da baixa qualidade dos serviços executados ocasionada por falhas de execução ou da especificação do projeto leva à perda parcial ou total dos recursos públicos aplicados.

<sup>2</sup> Conforme dispõe a Portaria Interministerial 507/11 CGU/MF/MP, o projeto básico é o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços, 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 ou serviço de engenharia e a definição dos métodos e do prazo de execução.

Seja nas fases de proposição ou de execução, a consequência das irregularidades acima apontadas é a baixa qualidade das obras e dos serviços ocasionada pela deficiência na especificação e serviços perdidos devido à inexistência de previsão no projeto executivo de itens complementares que garantissem a sua eficiência e durabilidade

Em todos esses casos, o TCU tem decidido pela tomada de contas especial. É o teor dos seguintes julgados:

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. IMPUGNAÇÃO TOTAL DAS DESPESAS REALIZADAS COM A 1ª PARCELA, TENDO EM VISTA DIVERGÊNCIAS DAS ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS DO PROJETO. LIBERAÇÃO DA SEGUNDA PARCELA MESMO TENDO SIDO REJEITADA A PRESTAÇÃO DE CONTAS PARCIAL. AUSÊNCIA DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DA 2ª PARCELA. CITAÇÃO DO PREFEITO EM SOLIDARIEDADE COM A EMPREITEIRA E COM O PRESIDENTE DA FUNASA. (TCU/ ACÓRDÃO 4792/2011 ATA 23 - SEGUNDA CÂMARA. RELATOR ANDRÉ DE CARVALHO).

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DO PRIMEIRO, REVELIA DO SEGUNDO E ACOLHIMENTO DAS ALEGAÇÕES DO TERCEIRO. NOVA CITAÇÃO, SUBSTITUINDO-SE O PRESIDENTE POR DOIS FUNCIONÁRIOS DA FUNASA. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA DO EX-PREFEITO E DA CONSTRUTORA. REJEIÇÃO PARCIAL DAS ALEGAÇÕES DE UM DOS EX-FUNCIONÁRIO E ACOLHIMENTO DOS DEMAIS. INDÍCIOS DE FRAUDE À LICITAÇÃO. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. DÉBITO. MULTA. FORMAÇÃO DE APARTADO. COMUNICAÇÃO Diário Oficial da União: 12/07/2011 (TCU/ ACÓRDÃO 4792/2011 ATA 23 - SEGUNDA CÂMARA RELATOR ANDRÉ DE CARVALHO)

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. DESCUMPRIMENTO SIGNIFICATIVO E FRAUDULENTO DO PLANO DE TRABALHO. DESCARACTERIZAÇÃO DO OBJETO. IMPROCEDÊNCIA DAS JUSTIFICATIVAS. IRREGULARIDADE. 1. O descumprimento significativo e fraudulento do plano de trabalho de convênio, a ponto de descaracterizar o objeto pactuado, acarreta irregularidade das contas dos responsáveis. Diário Oficial da União: 22/02/2008 (TCU – ACÓRDÃO 0205/2008 – PLENÁRIO- Relator AROLDO CEDRAZ)

Tomada de Contas Especial instaurada em decorrência de irregularidades na aplicação dos recursos repassados pelo extinto Ministério da Integração Regional, objetivando a execução de obras de macrodrenagem em galerias celulares. Não-comprovação da boa e regular aplicação dos recursos transferidos. **Inexecução do objeto.** Citação. Revelia. Contas irregulares com débito e multa. Autorização para a cobrança judicial das dívidas. Remessa de cópia da documentação pertinente ao Ministério Público da União. Examinando a documentação que integra o processo, verifico que o projeto previsto para ser realizado se referia à execução de macrodrenagem em galerias celulares, conforme o **Plano de Trabalho** (fls. 04/10). Todavia, **a prefeitura municipal**, sob o argumento de que os recursos eram insuficientes para fazer face ao alto custo das obras, **optou**, segundo o relatório técnico de fl. 23, **por substituir a galeria celular prevista pela aquisição de tubos de concreto armado de um metro de**

**diâmetro.** Esses teriam sido comprados com as verbas repassadas e aguardariam a resolução do impasse quanto à escavação em rocha, para prosseguimento das obras. Porém, **verifico que não consta dos autos o aval do órgão repassador quanto à suposta mudança na aplicação dos recursos.** (TCU – ACÓRDÃO 001.362/2005-5)

Ressalte-se que, no caso de execução parcial, o TCU tem decidido que os responsáveis devem responder pela totalidade dos recursos repassados quando a fração executada do objeto for absolutamente imprestável e se houver completa frustração dos objetivos do convênio. (Acórdão TCU 000.754/2007-7)

### 3.1 Responsabilização por danos ao erário

Tema interessante é o da responsabilização do ordenador de despesas e do gestor em virtude de prejuízo ao erário. O TCU tem decidido que “Obriga-se o ordenador de despesas a ressarcir os prejuízos causados ao erário quando não comprovar a aplicação dos recursos, não sendo, portanto, responsável a municipalidade.” (TCU/ AC-1274-21/05-1)

Contudo, alerta o Tribunal que

“A simples existência de um fato apontado como irregular não é suficiente para punir o gestor. Impõe-se examinar os autores do fato, a conduta do agente, o nexo de causalidade entre a conduta e a irregularidade e a culpabilidade. Assim, verificada a existência da prática de um ato ilegal, deve o órgão fiscalizador identificar os autores da conduta, indicando sua responsabilidade individual e a culpa de cada um”. (Acórdão n. 247/2002, do TCU)

A matriz de responsabilidade pode ser representada da seguinte maneira:

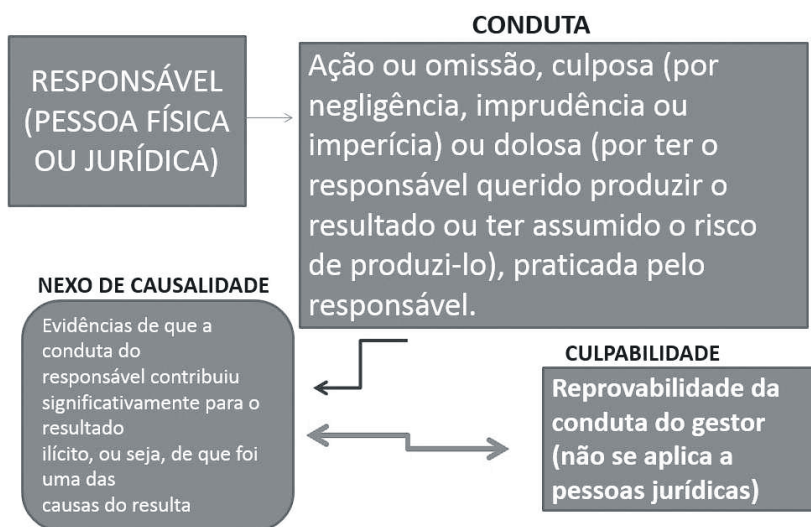


Figura 1: Matriz de responsabilidade nos casos de dano ao erário

Na conduta dolosa, é possível verificar que houve vontade livre e consciente de alcançar o resultado, já na conduta culposa, o agente faltou com o dever de cuidado próprio de pessoas de razoável diligência, agindo com negligência, imprudência ou imperícia.

Note-se que o TCU já decidiu que “São imprescritíveis as ações de ressarcimento por ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário”. (CF, art. 37, § 3º; MS 26210/DF, DJ 10/10/2008 e Acórdãos TCU nº 510/2005 e 2709/2008 - Plenário).

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ainda que não haja tomada de contas especial, a rejeição, pelos Tribunais de Contas, das contas relativas aos convênios e contratos de repasse tem como consequências a devolução dos valores, com atualização monetária e juros de mora; a aplicação de multa que pode alcançar 100% do valor atualizado do dano causado ao erário.

No caso de recursos federais, haverá a inscrição no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal – Cadin, o que implica a impossibilidade de realizar transações bancárias.

Além disso, o nome do responsável é enviado aos Tribunais Regionais Eleitorais para fins de inelegibilidade. Além de inelegível, o responsável também fica inabilitado, por um período que pode variar entre cinco e oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública federal.

Ao final do processo nos Tribunais de Contas, os elementos pertinentes do julgamento são enviados ao Ministério Público Estadual para fins de instauração da respectiva ação penal.

#### SUGESTÃO DE LEITURA

- FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. O devido processo legal e a TCE. **Boletim de Direito Municipal São Paulo** -> n.3; v.25; 151-153; Ano Pub.: 2009; Mês Pub.: 03; -> RB= 20136; Exemplar= P000951