

VOTO

Trata-se de representação formulada pela Construtora Sucesso S.A. a respeito de possíveis irregularidades no edital da Concorrência Pública 2/2017, publicado pela Secretaria de Defesa Civil do Estado do Piauí (Sedec/PI) com o objetivo de contratar empresa especializada para execução dos serviços de implantação do sistema adutor do município de Jaicós/PI.

2. As obras foram estimadas em R\$ 57.685.909,84, sendo que grande parte do valor (R\$ 54.410.665,63) é proveniente do Ministério da Integração Nacional. O restante ficou a cargo do Governo do Estado do Piauí. O empreendimento está incluído no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC Recursos Hídricos - Seca/Piauí).

3. Chama atenção que, apesar da magnitude, uma única empresa participou do certame (Construtora Hidros Ltda.), com proposta comercial de R\$ 56.805.193,70. Também é de se destacar que, no curso do processo, houve a celebração do contrato, sob a justificativa de que o negócio jurídico era emergencial, dada a situação de falta de água vivenciada pela população da região de Jaicós/PI. Apesar disso, o Secretário de Defesa Civil informou que a ordem de início dos serviços aguardaria o julgamento de mérito destes autos.

4. O representante narrou a existência de dezesseis irregularidades. Após exame preliminar, com finalidade de melhor esclarecer os indícios narrados na inicial, determinei, nos termos do art. 276, § 2º, do RITCU, a realização de oitiva da Secretaria de Defesa Civil do Piauí e da empresa contratada quanto aos seguintes pontos: i) falta de estudos geotécnicos nos locais das estruturas e no caminho da adutora; ii) utilização de múltiplas datas bases na elaboração do orçamento; iii) não inclusão da taxa de contribuição previdenciária sobre a renda bruta no BDI de serviços; iv) ausência da composição unitária de custos do item alusivo à elaboração do projeto executivo; v) supervalorização dos salários dos profissionais no item "Administração Local"; vi) ausência de publicação da licença ambiental prévia da obra; vii) desenhos digitais ilegíveis; viii) cláusula de reajuste de preços com data inicial inapropriada; e ix) exigência na comprovação de capacidade técnica operacional de item sem representação econômica nem relevância técnica.

5. Após a oferta do contraditório, a unidade técnica entendeu que a representação seria procedente em relação a cinco irregularidades, sendo três delas graves (falta de estudos geotécnicos nos locais das estruturas e caminhamento da adutora; ausência de publicação da licença ambiental prévia da obra; e exigência de comprovação de capacidade técnica operacional de item sem representação econômica nem relevância técnica) e duas de menor importância (não inclusão da taxa de contribuição previdenciária sobre a renda bruta no BDI de serviços; e cláusula de reajuste de preços com data inicial inadequada). Assim, propôs considerar a representação procedente, determinando-se ao órgão estadual a anulação da Concorrência 2/2017-Sedec/PI e do contrato dela decorrente.

6. Ao analisar os pareceres acostados nas peças 25 e 26, observei que não foi feita uma avaliação da adequabilidade dos preços praticados pela Construtora Hidros Ltda. frente àqueles constantes nos sistemas oficiais de custo. Assim, restitui os autos à unidade técnica para que complementasse a instrução.

7. Em novo pronunciamento, a secretaria regional examinou preços de sete itens do orçamento, que correspondem a 31,51% do valor total do contrato, e apontou sobrepreço de R\$ 6.830.968,80. Por se tratar de análise contratual, utilizou-se o Método da Limitação do Preço Global, ou seja, considerou-se a compensação de subpreço de uns itens como redutor do sobrepreço de outros.

8. Adicionalmente, a Secex/PI defendeu a possibilidade de parcelamento do objeto, justificando que a aquisição dos tubos de ferro fundido, classe k-7, DN 300, poderia ser feita isoladamente. Destacou ainda a ausência de justificativa que sustente a inviabilidade técnico-econômica de proceder a duas contratações distintas. Apenas a título ilustrativo, o fornecimento e a

instalação do tubo correspondem ao item mais significativo do contrato (33,44%, equivalente a R\$ 19 milhões).

9. Ao final, a Secex/PI ratifica as propostas anteriores, ou seja, propõe determinar a anulação do certame e, caso haja interesse na publicação de nova licitação, a correção das falhas apontadas neste processo. Neste caso, deveria o órgão estadual elaborar estudos geotécnicos, apresentar a licença ambiental prévia, eliminar requisitos de qualificação técnica impertinentes, corrigir o BDI de serviços para incluir a contribuição previdenciária sobre a renda bruta, adequar a cláusula de reajuste de preços, eliminar o sobrepreço e parcelar o objeto.

10. Antes de o Plenário se pronunciar sobre o mérito do processo, entendo que deva ser feita nova oitiva da Secretaria de Defesa Civil do Piauí e da empresa contratada, desta vez para que tenham oportunidade de se manifestar quanto ao sobrepreço identificado. Adicionalmente, deve o órgão estadual, caso queira, apresentar justificativas quanto à eventual impossibilidade de parcelamento do objeto.

11. Por essa razão, não farei juízo final de mérito neste momento, mas antecipo que, quanto ao conjunto dos indícios de irregularidades, dois merecem destaque: ausência de estudos geotécnicos e superestimativa dos preços.

12. Em razão da potencial gravidade dessas constatações, proponho ao Colegiado determinar cautelarmente à Secretaria de Defesa Civil do Estado do Piauí que se abstenha de emitir a ordem de início de serviços, salvo se houver concordância quanto à exclusão provisória de R\$ 6.830.968,80 no montante contratual. Digo provisória porque tal ordem será reavaliada caso haja saneamento parcial ou total do sobrepreço. Na hipótese de início das obras, por se tratar de empreitada por preço unitário, devem as medições do serviço de escavação de materiais de 2ª e 3ª categorias estar condicionadas à apresentação de estudos geotécnicos completos, incluindo laudos das sondagens e memórias de cálculo, que demonstrem o perfil do terreno e justifiquem as quantidades envolvidas.

13. Passo a expor os motivos que me levam a propor cautelarmente tais providências.

14. Cientes da representação nesta Corte, que apura, dentre outras coisas, a falta de dados geotécnicos, o órgão estadual não apresentou qualquer documento que indique a realização de estudos acerca da natureza do solo. Mesmo sem comprovar que conhece as características locais, isto é, se de baixa (primeira categoria), média (segunda categoria) ou alta resistência (terceira categoria) ao desmonte mecânico, o órgão estadual previu, sem memória de cálculo, o quantitativo dos materiais de 1ª, 2ª e 3ª categoria nos percentuais de 30%, 25% e 45%, respectivamente.

15. Na oitiva realizada, o Governo do Estado do Piauí afirmou que, diante da necessidade de apresentação do projeto básico em tempo hábil ao concedente a fim de que pudesse pleitear os recursos financeiros fundamentais à execução da obra, o “detalhamento” dos estudos geotécnicos constituiriam a primeira etapa da elaboração do projeto executivo, atribuição esta da contratada. Posteriormente, em resposta complementar, alegou que o perfil do solo seria conhecido no momento da elaboração do projeto básico, pois teria realizado sondagens a trado no caminho a ser percorrido pela adutora, bem como colhido informações junto à concessionária responsável pelo abastecimento de água no município de Jaicós/PI.

16. A empresa, por sua vez, afirmou genericamente que os elementos fornecidos no edital foram suficientes para oferecer sua proposta e que se trataria de uma região conhecida.

17. Apesar dos argumentos lançados, é importante ressaltar que as sondagens não foram apresentadas. Não é demais lembrar que os custos de escavação são significativamente influenciados pelo tipo de solo existente. Apenas a título ilustrativo, se o material de 3ª categoria for elevado para 80% e os de 1ª e 2ª categorias forem reduzidos para 10% cada, mesmo se mantendo o volume total de escavação haverá um aumento no preço do empreendimento de quase R\$ 9 milhões.

18. Essa imprecisão é agravada pela seguinte constatação: a unidade técnica encontrou sobrepreço em dois itens da planilha intimamente relacionados à deficiência dos estudos geotécnicos, a

saber: escavação em rocha branda a frio e escoramento de valas com pranchas de madeira. Em termos materiais, o índice de dano, nesses dois casos, atinge R\$ 6.576.760,51 e R\$ 370.549,12, respectivamente. Em ambos os casos, a referência utilizada pela unidade técnica foi o Sinapi.

19. O primeiro serviço (escavação de rocha branda a frio), item com sobrepreço da ordem de 140%, emprega um rompedor pneumático para fragmentar a rocha. Ou seja, sua necessidade limita-se aos locais em que for identificado material de 3ª categoria. Apenas em circunstâncias excepcionais é empregado na escavação de material de 2ª categoria. Não se cogita sua utilização quando houver apenas solo (material de 1ª categoria).

20. Quanto ao serviço de escoramento de valas, nos sistemas referenciais de custo, como o Sinapi, existem algumas composições paradigmas. Assim, a especificação técnica do item contida no projeto básico mostra-se fundamental não só para os licitantes na formação de seus custos, mas também para os trabalhos de fiscalização. Entretanto, face às imprecisões descritivas do caderno de encargos (peça 7, p. 39/42), a unidade técnica optou por escolher a referência que é mais utilizada nas obras públicas (escoramento de valas, tipo pontaleamento, código Sinapi 90391).

21. A decisão, em princípio, foi a mais acertada. A Secex/PI cogitou a utilização de outras duas referências, uma (código 94037) aplicável para locais com alto nível de interferência (e, portanto, com menor produtividade e custo maior), outra (código 94160) destinada a escoramentos descontínuos, que demandam a utilização de mais madeira. Aparentemente elas não podem ser tomadas como paradigma, pois não há registro de alta interferência no projeto básico, nem se sabe a proporção dos escoramentos descontínuos face aos trechos contínuos.

22. Para se precaver do risco de futuro jogo de planilha (termo utilizado para apontar desequilíbrios na equação econômico-financeira do contrato causados pelo aumento nas quantidades de serviços com sobrepreço), o órgão estadual firmou termo aditivo ao contrato no qual foi estabelecida a impossibilidade de acréscimos financeiros decorrentes de modificação nos quantitativos dos serviços de escavação de valas para assentamento de tubos.

23. Além de essa alteração contratual atingir apenas um serviço com sobrepreço, observo que tal modificação em tese não resolve a questão, pois não está demonstrada a correção dos volumes de escavação previstos no edital e no contrato. Por essa razão, entendo justificada a proposta de que, em caso de eventual assinatura da ordem de início dos serviços, as medições do serviço de escavação de materiais de 2ª e 3ª categorias estejam condicionadas à apresentação de estudos geotécnicos completos, incluindo laudos das sondagens e memórias de cálculo, que demonstrem o perfil do terreno e justifiquem as quantidades envolvidas.

24. Ante o exposto, voto no sentido de que seja aprovado o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 1º de agosto de 2018.

BENJAMIN ZYMLER
Relator