

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC 000.795/2018-6

Natureza: Representação

Órgão: Secretaria de Defesa Civil do Estado do Piauí

Interessados: Construtora Hidros Ltda. (12.066.346/0001-71);

Construtora Sucesso S.A. (09.588.906/0001-43)

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. CONCORRÊNCIA PÚBLICA. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA ADUTOR DO MUNICÍPIO DE JAICÓS/PI. RECURSOS FEDERAIS ORIUNDOS DO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO. FALTA DE ESTUDOS GEOTÉCNICOS DO SOLO. AUSÊNCIA DE LICENÇA AMBIENTAL PRÉVIA. EXIGÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE CAPACIDADE TÉCNICO-OPERACIONAL DE ITEM SEM REPRESENTAÇÃO ECONÔMICA, NEM RELEVÂNCIA TÉCNICA. OITIVA DA REPRESENTADA E DA EMPRESA CONTRATADA. SOBREPREGO EM SERVIÇOS DE ESCAVAÇÃO E ESCORAMENTO DE VALAS. RISCO ELEVADO DE JOGO DE PLANILHA. FALTA DE PARCELAMENTO DO OBJETO. NECESSIDADE DE NOVA OITIVA ESPECÍFICA QUANTO AO SOBREPREGO E À FALTA DE PARCELAMENTO DO OBJETO. DETERMINAÇÃO CONDICIONANDO A ASSINATURA DA ORDEM DE SERVIÇOS À CELEBRAÇÃO DE NOVO ADITIVO PARA EXCLUSÃO DA PARCELA DO SOBREPREGO, SEM PREJUÍZO DE EVENTUAL REAVALIAÇÃO QUANDO DO JULGAMENTO DO MÉRITO. DETERMINAÇÃO CONDICIONANTE DA MEDIÇÃO DO SERVIÇO DE ESCAVAÇÃO DE MATERIAL DE SEGUNDA E TERCEIRA CATEGORIAS À APRESENTAÇÃO DE ESTUDOS GEOTÉCNICOS E DE MEMÓRIA DE CÁLCULO.

## RELATÓRIO

Adoto como parte inicial do relatório a instrução elaborada pela Secex/PI (peça 25), que contou com a anuência do dirigente em exercício daquela unidade técnica (peça 26):

1. *“Cuidam os autos de representação, com pedido de medida cautelar, formulada pela Construtora Sucesso S.A. (CNPJ 09.588.906/0001-43) a respeito de possíveis irregularidades no edital da Concorrência Pública 2/2017, publicado pela Secretaria Estadual de Defesa Civil 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.*

### **HISTÓRICO**

2. *Os recursos são provenientes do Ministério da Integração Nacional e do Estado do Piauí. Sendo R\$ 54.410.665,63 de responsabilidade da União e R\$ 3.275.244,21, somando*

a quantia de R\$ 57.685.909,84 (peça 16, p. 69). Os recursos da União são oriundos do PAC Recursos Hídricos - PAC Seca/Piauí, destinados originalmente à construção da Barragem dos Milagres, município de Santa Cruz dos Milagres/PI (peça 16, p. 68).

3. Em instrução inicial de peça 9, foram relatados os argumentos trazidos pela representante (peça 1), os quais concentraram-se nos pontos seguintes:

a) Projeto básico deficiente tendo em vista a: i) vazão superdimensionada; ii) falta de estudos geotécnicos nos locais das estruturas e caminhamento da adutora; iii) falta de estudo técnico econômico para definição do diâmetro da tubulação;

b) Orçamento do projeto básico deficiente, tendo em vista a/o: i) utilização de múltiplas datas bases na elaboração do orçamento; ii) não inclusão da taxa de CPRB no BDI de serviços; iii) utilização de múltiplas taxas de encargos sociais na elaboração do orçamento; iv) Administração Local incompleta; v) ausência da composição unitária de custos do item alusivo à elaboração do projeto executivo; vi) supervalorização dos salários dos profissionais no item “Administração Local”; vii) prazo exíguo para execução das obras e diferente do estabelecido no edital; viii) discriminação incompleta do item “Estaca Hélice sem diâmetro definido”; e, ix) discriminação equivocada do tipo de tubo da adutora no orçamento; e,

c) Edital deficiente tendo em vista a/os: i) ausência de publicação da Licença Ambiental Prévia da obra; ii) desenhos digitais sem condições de visualizações; iii) cláusula de reajuste de preços com data inicial para reajustes não apropriada; e, iv) exigência na comprovação de capacidade técnica operacional de item sem representação econômica nem relevância técnica.

4. Naquela oportunidade, conforme exame técnico realizado, entendeu-se pelo conhecimento da representação e pela necessidade da oitiva prévia da representada acerca dos pontos seguintes:

a) Quanto ao projeto básico deficiente: falta de estudos geotécnicos nos locais das estruturas e caminhamento da adutora;

b) Com relação ao orçamento do projeto básico deficiente: i) utilização de múltiplas datas bases na elaboração do orçamento; ii) não inclusão da taxa de CPRB no BDI de serviços; iii) ausência da composição unitária de custos do item alusivos à elaboração do projeto executivo; e, iv) supervalorização dos salários dos profissionais no item “Administração Local”; e,

c) Quanto ao edital deficiente: i) ausência de publicação da Licença Ambiental Prévia da obra; ii) desenhos digitais sem condições de visualizações; iii) cláusula de reajuste de preços com data inicial para reajustes não apropriada; e, iv) exigência na comprovação de capacidade técnica operacional de item sem representação econômica nem relevância técnica.

5. A proposta desta Unidade Técnica contou com a anuência do Ministro-Relator, que conheceu da representação e determinou a oitiva da representada, relativa a maioria dos questionamentos suscitados (peça 12). A oitiva à Sedec/PI foi realizada via Ofício 122/2018-TCU/SECEX-PI, de 2/2/2018 (peça 13), conforme ciência de comunicação acostada à peça 15. A resposta está acostada às peças 16 e 17.

6. Destaca-se que, conforme documentos juntados, a Sedec/PI realizou, em 31/1/2018, sessão de julgamento de propostas de preços, julgando vencedora a única empresa que participou do certame, Construtora Hidros Ltda. com a oferta de R\$ 56.805.193,70 (peça 17, p. 71-72).

7. Tendo em vista que a Sedec/PI informou a ocorrência da sessão de julgamento de propostas da Concorrência 2/2017, na qual foi declarada vencedora a empresa Construtora Hidros Ltda. (peça 17, p. 71-72), entendeu-se que, previamente ao exame dos argumentos trazidos pela Administração, deveria ser promovida, com fundamento no art. 49, § 3º, da Lei 8.666/1993 e art. 276, § 2º, do Regimento Interno do TCU, a oitiva da referida construtora. O contraditório da empresa foi realizado, após Despacho do Relator (peça 21), via Ofício 337/2018-TCU/SECEX-PI, de 15/3/2018, conforme termo de ciência de 16/3/2018 (peças 22 e 23). A resposta está acostada à peça 24.

### **EXAME DE ADMISSIBILIDADE**

8. Inicialmente, deve-se registrar que a representação preenche os requisitos de admissibilidade constantes no art. 235 do Regimento Interno do TCU, haja vista a matéria ser de competência do Tribunal face os recursos serem oriundos da União, via Ministério da Integração Nacional, referir-se a responsável sujeito a sua jurisdição, estar redigida em linguagem clara e objetiva, conter nome legível, qualificação e endereço do representante, bem como encontrar-se acompanhada de indício concernente à irregularidade ou ilegalidade.

9. Além disso, a Construtora Sucesso S.A possui legitimidade para representar ao Tribunal, consoante disposto no inciso VII do art. 237 do RI/TCU c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993.

10. Ainda, conforme dispõe o art. 103, § 1º, in fine, da Resolução – TCU 259/2014, verifica-se a existência do interesse público no trato da suposta irregularidade, pois as falhas apontadas pelo representante no edital do certame promovido pela Sedec/PI poderiam, em tese, causar prejuízo à competitividade da licitação, e conseqüentemente, ao interesse público para a escolha mais vantajosa à Administração.

11. Dessa forma, a representação poderá ser apurada, para fins de comprovar a sua procedência, nos termos do art. 234, § 2º, segunda parte, do Regimento Interno do TCU, aplicável às representações de acordo com o parágrafo único do art. 237 do mesmo RI/TCU.

### **EXAME TÉCNICO**

12. O exame técnico terá a seguinte estrutura: para cada questionamento (irregularidade), serão expostos os argumentos de cada jurisdicionada e, posteriormente, as respectivas análises.

13. A Sedec/PI pronunciou-se sobre a oitiva via Ofícios Gab 46/2018 e 65/2018, de 8/2/2018 e 26/2/2018, respectivamente, acostados às peças 16 e 17. Ressalta-se que os argumentos apresentados se fundamentaram em nota técnica elaborada por técnicos da Secretaria (peça 16, p. 1).

14. Já a empresa pronunciou-se sobre a oitiva via ofício s/n, de 22/3/2018, acostado à peça 24. A estrutura de sua pronúncia subdividiu-se em dois objetos: a participação da signatária no certame em referência e as razões indicadas na nota técnica do TCU (peça 24, p. 1). Relata os procedimentos realizados para fins de participar do certame, desde a visualização do chamamento público no Diário Oficial da União (DOU) até a entrega dos envelopes dos documentos e de propostas de preços pertinentes (peça 24, p. 1-2). Afirma que sua proposta de R\$ 56.805.193,70, apresentou desconto de 1,52% face o valor inicial de R\$ 57.685.909,85 (peça 24, p. 3).

### **I. Falta de estudos geotécnicos nos locais das estruturas e caminhamento da adutora**

Manifestação da Sedec/PI, peças 16 e 17.

15. *Inicia relatando as características do solo da região, a qual pertence o município de Jaicós, e afirmando que o solo do território municipal é cristalino, exigindo a construção de sistemas adutores a partir de fontes de água seguras (peça 16, p. 1 e 2).*
16. *Afirma que o município beneficiado está localizado na região do semiárido cristalino piauiense, tendo passado por sérias dificuldades hídricas, além da escassez de chuvas, o que torna extremamente necessária e urgente a busca de soluções a fim de atender de forma definitiva a sua demanda por água (peça 16, p. 2).*
17. *Alega que o projeto básico de engenharia foi elaborado por equipe técnica da Secretaria Estadual de Defesa Civil e procurou atender aos critérios estabelecidos nas Normas Técnicas, bem como às orientações técnicas dos órgãos de controle estaduais, especificamente à Controladoria Geral do Estado.*
18. *Reclama que devido à situação extremamente precária de abastecimento de água no município e à necessidade de apresentação do projeto básico em tempo hábil ao concedente a fim de que o Governo do Estado pudesse pleitear os recursos financeiros fundamentais à execução da obra, o detalhamento e aprofundamento dos estudos geotécnicos estão previstos como etapa fundamental a ser apresentada no Projeto Executivo, conforme discriminado no Termo de Referência (peça 16, p. 50-51). Dessa forma, o detalhamento e aprofundamento de tais estudos estão previstos na planilha orçamentária como parte integrante do Projeto Executivo, imputado sob o item 1.1 do orçamento (peça 16, p. 2-3).*
19. *Ressalta que os estudos geotécnicos bem como a elaboração do projeto executivo devem obedecer às diretrizes do Termo de Referência pertinente ao objeto da licitação e ao cronograma físico financeiro das obras, os quais deverão ser apresentados no 1º mês de contrato, para que possam subsidiar a elaboração do Projeto Executivo de Engenharia (peça 16, p. 3).*
20. *Ressalta ainda que encaminhou ao Tribunal, anexa à oitiva, a Planilha de Custos referente à Elaboração do Projeto Executivo de Engenharia, bem como seus Termos de Referência e Cronograma Físico-Financeiro das Obras (peça 16, p. 3). Tais documentos estão acostados à peça 16, p. 39-55 (Termo de Referência); peça 16, p. 56-58 (Planilha de Custos referente à Elaboração do Projeto Executivo de Engenharia) e peça 16, p. 59 (Cronograma Físico-Financeiro das Obras).*
21. *Em complementação à oitiva, a Sedec/PI enviou o Ofício 65/2018, de 26/2/2018, acostado à peça 17.*
22. *Afirma que além de pertencer à área semiárida, o município possui solo de formação cristalina com algumas manchas “pequenas áreas” propícias à produção agrícolas, necessitando o transporte de recursos hídricos de mananciais sustentáveis para essas manchas de solo produtivo (peça 17, p. 3).*
23. *Quanto à alegação da necessidade de apresentação do projeto básico em tempo hábil à concedente a fim de que o Governo do Estado pudesse pleitear os recursos financeiros fundamentais à execução, a jurisdicionada ampliou sua alegação, afirmando que os estudos geotécnicos realizados ao longo do trecho da adutora foram através de sondagens a trado (peça 17, p. 3).*
24. *Além disso, alegou que foram obtidas informações junto à Agespisa - Águas e Esgotos do Piauí S.A, concessionária responsável pelo abastecimento de água do município de Jaicós, onde foi informado a presença de arenito recozido na parte mais alta, sugestivo com classificação de material de 3ª categoria em parte considerável da região*

do trecho da adutora (peça 17, p. 4).

Manifestação da Construtora, peça 24, p. 3-4.

25. *Afirma que elementos fornecidos no edital foram razoáveis e suficientes para oferecer sua proposta, e que a proposta estaria adequada e compatível com a natureza e dimensão da obra, resultando na insustentabilidade das alegações levantadas pela denunciante (peça 24, p. 3).*

26. *Afirma ainda que os estudos geotécnicos estão previstos na proposta no item “elaboração do projeto executivo” a ser executado no 1º mês após a emissão da ordem de serviço, conforme previsão no cronograma físico financeiro. Esse cronograma prevê para o 1º mês de execução uma parcela de R\$ 618.975,36, isto é, 50% do valor previsto para elaboração do projeto executivo (peça 24, p. 3-4).*

27. *Enfatiza que tratar-se-ia de uma região conhecida pela empresa, na qual já teria executado obras, podendo afirmar que os elementos constantes no projeto básico estariam compatíveis com o encaminhamento da obra previsto (peça 24, p. 3).*

Análises

28. *A irregularidade em tela resta confirmada. A Sedec/PI não apresentou os estudos geotécnicos preliminares alegados e seus impactos possíveis na execução das obras, apesar das premissas adotadas no projeto básico e na licitação e as circunstâncias do caso concreto. Da mesma forma, a empresa não apresentou documentos hábeis à elisão da irregularidade.*

29. *A alegação mais relevante é de que os estudos geotécnicos precisam ser complementados e/ou detalhados. O termo de referência prevê a avaliação e/ou complementação dos estudos geotécnicos a serem realizados no 1º mês da execução contratual, conforme alegado pela Sedec/PI e pela empresa. Entretanto, a Secretaria Estadual não apresentou os estudos geotécnicos preliminares alegados, sondagens a trado, por exemplo, resultando no não acolhimento dessas alegações.*

30. *Além disso, a alegação da empresa de que conhecia a região cumulada com o comparecimento de apenas essa empresa conhecedora das características locais eleva questionamentos quanto à boa técnica do projeto e do orçamento e à isonomia do certame. Sendo assim, exige-se do controle externo análise mais criteriosa dos procedimentos adotados nesse certame quanto ao atendimento das exigências legais e jurisprudenciais.*

31. *Ademais, a caracterização do solo no qual será implantada a rede adutora como cristalino, exige do gestor prudência na orçamentação das obras por meio de parâmetros para os materiais escavados. Frisa-se que, caso ocorra majoração do percentual quantitativo de materiais de 3ª categoria na relação percentual de materiais escavados (se de 1ª categoria, 2ª categoria ou 3ª categoria), isso poderá inviabilizar a continuidade das obras. Além disso, cabe ressaltar que a insuficiência de recursos para conclusão de empreendimento é uma das causas inviabilizantes de continuidade de execução de obras mais corriqueira na Administração Pública.*

32. *Para exemplificar, caso o percentual de material de 3ª categoria seja elevado de 45% para 80%, dada a grande probabilidade de ocorrência face à caracterização do solo e às informações prestadas pela Agespisa, e os de 1ª e 2ª categoria reduzissem para 10%, o impacto orçamentário, conforme quantitativos e preços unitários, seria de R\$ 8.742.510,36, ou seja, 15,18% de acréscimo (peça 4, p. 25).*

33. *Conforme dados da planilha orçamentária, para o volume de 88.560 m³ de escavação, foi adotada premissa no orçamento quanto à relação de quantitativo dos*

materiais de 1ª, 2ª e 3ª categoria nos percentuais de 30%, 25% e 45%, respectivamente. Frisa-se que tais percentuais foram obtidos a partir da planilha orçamentária acostada à peça 4, p. 25.

34. Ressalta-se que a alegação da jurisdicionada relativa a dificuldades hídricas vividas pela população alvo e de acesso a recursos financeiros para obras vultuosas como essa, R\$ 57.685.909,84 (data base: maio/2017), também não merece prosperar. Nesse caso, o governo estadual poderia, concomitantemente à apresentação do projeto básico à concedente, realizar os estudos geotécnicos complementares a fim de melhor precisar o orçamento básico e reconhecer o ambiente que sofrerá a intervenção das obras para atender aos objetivos da licitação, insculpidos na Lei 8.666/1993. Tais procedimentos aumentariam a precisão do orçamento e a segurança jurídica das empresas licitantes, resultando, em tese, em maior concorrência na contratação.

35. Nessa linha, a previsão de detalhamento dos estudos preliminares após a licitação e contratação não possui amparo legal, o que faz enfraquecer a alegação sobre tal detalhamento no 1º mês de contrato.

36. Ressalta-se que apesar de várias empresas terem solicitado informações e retirado o edital, apenas uma apresentou proposta, a qual logrou-se vencedora, na sessão de julgamento realizada em 31/1/2018. Portanto, a baixa previsibilidade fundamentada na carência dos estudos geotécnicos pode ter contribuído para a ausência de concorrentes no certame (peça 17, p. 71-72).

37. Além disso, a ocorrência de qualificação dos materiais escavados diferentemente dos estimados pode inviabilizar a continuidade das obras, resultando em maiores sacrifícios à comunidade. Ademais, a previsão contratual de realização de detalhamento dos estudos geotécnicos, caso exista, não tem o condão de superar a ilegalidade constatada, apesar do regime de contratação adotado (empreitada por preço unitário), que, em tese, pode mitigar pequenas falhas na quantificação de serviços e materiais.

38. Sendo assim, mesmo após a oitiva da jurisdicionada e da empresa vencedora, a irregularidade relativa à ausência de estudos geotécnicos resta caracterizada, constituindo fundamento para a anulação da licitação.

## **II - Utilização de múltiplas datas bases na elaboração do orçamento**

### Manifestação da Sedec/PI, peças 16 e 17

39. Relaciona vários acórdãos que discutiram o tema, tais como: Acórdão 2.901/2016-TCU-Plenário, Ministro-Relator Vital do Rego; Acórdão 2.130/2016-TCU-Plenário, Ministro-Relator Marcos Bemquerer; Acórdão 2.805/2015-TCU-Plenário, Ministro-Relator Walton Alencar; e Acórdão 2.621/2015-TCU-Plenário, Ministro-Relator Augusto Nardes (peça 16, p. 3-6).

40. Alega que não há que se falar em uso múltiplo de datas bases, pois o Decreto 7.983/2013 estabelece a necessidade de definir o custo unitário e global das obras e serviços de engenharia, custeadas com recursos provenientes da União, com apoio nas referências contidas no Sinapi (peça 16, p. 6).

41. Aduz que foram usadas as seguintes tabelas de preços unitários disponíveis naquela data: Sinapi maio/2017, Seinfra-CE tabela 24.1 (vigente desde 8/3/2016) e Orse abril/2017 (peça 16, p.7).

42. Afirma que foram utilizados os valores constantes na tabela Sinapi, conforme exige o Decreto 7.983/2013, e para aqueles itens que não constavam da tabela Sinapi, foi

utilizado como referência a tabela Seinfra-CE, sendo a data vigente desde 8/3/2016, e mais a tabela Orse/abril 2017 (peça 16, p. 7).

43. Além disso, realiza comparação entre as tabelas da Seinfra e do Dnit, a qual demonstrou a defasagem entre a data base da tabela de referência dos custos e a data de publicação dessa tabela (peça 16, p. 24-25).

44. Finaliza afirmando que seria possível, com fulcro no art. 65 da Lei 8.666/1993, a atualização dos valores quando da confecção do contrato a fim de que se reestabeleça a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, por recursos do tesouro estadual. Por fim, afirma ser improcedente o argumento da representante (peça 16, p. 7).

#### Manifestação da Construtora, peça 24, p. 4-5

45. Afirma que constatou o uso de 3 (três) tabelas de preços unitários (Sinapi (CEF), Seinfra-CE, Sicro2 (Dnit) e cotações). Relatou que a tabela de preços Seinfra-CE seria a mais relevante quanto ao aspecto financeiro em comparação às demais (peça 24, p. 4).

46. Relata ainda que através de consulta ao site da Seinfra-CE, constatou que a tabela 24.1 da Seinfra-CE estaria em vigor desde 08/03/2016 e compatível com os preços de mercado (peça 24, p. 4).

47. Ressalta que a tabela de preços da Seinfra/CE com vigência anterior, Tabela 23, vigeu durante o período de 19/09/2014 a 07/03/2016, aproximadamente 18 meses, semelhantemente à posterior, Tabela 24, isto é, os custos permaneceram estáveis durante período superior ao mensal (peça 24, p. 4).

48. Ressalta ainda que a tabela de preço do Sicro (Dnit), foi aplicada apenas no serviço de destocamento de árvores c/ diâmetro maior que 0,30m (peça 24, p. 5).

49. Afirma que teria aplicado a homogeneização dos preços para os insumos constantes no orçamento, ou seja, para cada insumo apenas um único preço unitário, e, com o isso, a multiplicidade das datas-bases perderia seu efeito.

50. Por fim, afirma que os preços unitários praticados no orçamento da secretaria da defesa civil estariam compatíveis com o mercado e que a multiplicidade das datas bases usadas no orçamento deixou de existir com a proposta de preço apresentada (peça 24, p. 5).

#### Análises

51. Entende-se elidido o questionamento sobre esse quesito, dada a dificuldade de se realizar o orçamento a partir de uma única referência e que as datas-bases de cada referência adotada nem sempre convergem, além da adoção de referências com datas-bases aproximadas e previsão contratual de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

52. Frisa-se que a jurisdicionada utilizou a última tabela atualizada da Seinfra-CE, conforme comprovação nos autos, seja pela Sedec/PI seja pela empresa vencedora (peça 16, p. 62-63).

53. Portanto, apesar da falha na avaliação imprópria de custo (art. 6º, inciso IX, alínea “f”, da Lei 8.666/1993), a ocorrência tem caráter eminentemente formal, sem maiores repercussões para o regular desenvolvimento da licitação, tendo em vista que os itens mais relevantes do orçamento foram obtidos de fonte única e com data base compatível. Não cabe, assim, a anulação do certame por essa razão.

### **III - Não inclusão da taxa de CPRB no BDI de serviços**

#### Manifestação da Sedec/PI, peças 16 e 17

54. *Inicia esclarecendo que o questionamento se refere ao BDI de materiais e não ao de serviços (peça 16, p. 8). Posteriormente, afirma que utilizou os parâmetros para taxas de BDI previstos no Acórdão 2.622/2013 - TCU - Plenário, especificamente, o valor do quartil médio para obras referentes à rede de abastecimento de água e a referência da CGE/PI para o BDI de materiais (peça 16, p. 8 e 26-30).*

55. *Por fim, afirma ser improcedente o argumento apresentado na Representação, tendo em vista que a taxa de BDI de materiais usada no orçamento do referido edital está de acordo com Acórdão 2.622/2013 - TCU - Plenário (peça 16, p. 8).*

#### Manifestação da Construtora, peça 24, p. 5-6.

56. *Afirma que sua proposta segue os valores em percentuais de BDI aplicados para serviços e materiais estabelecidos no edital. Além disso, ressalta que o questionamento deveria ser retificado, pois tal taxa estaria prevista nos itens de serviços ao passo que estaria ausente nos itens de materiais (peça 24, p. 5).*

57. *Afirma ainda que o BDI de materiais estaria em conformidade com o Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário, que disciplina a matéria, face que o percentual de 15,27% adotado estaria dentro do intervalo de 14,02% a 16,80% previsto nessa jurisprudência e, que todas as parcelas do BDI também estariam de acordo com essa jurisprudência. Para fins de corroborar seus argumentos, apresenta imagens do edital e do acórdão que discriminam tais valores (peça 24, p. 5-6).*

58. *Enfatiza que a taxa de CPRB não foi realmente prevista pelo SEDEC, mas a taxa de BDI para os materiais estabelecida no edital estaria razoável e garantiria o equilíbrio físico financeiro da obra, sem gerar prejuízos para ambas as partes. Ressalta ainda que o orçamento estabelecido no edital traria para administração pública a solução mais vantajosa e adequada pela natureza da obra e sua importância para a população beneficiada (peça 24, p. 5-6).*

#### Análises

59. *Ressalta-se que, em tese, assiste razão à jurisdicionada e à licitante quanto ao atendimento à jurisprudência do Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário e que a discussão se refere a materiais e/ou equipamentos ao invés de serviços, já que os itens referentes a serviços tiveram previstos a Contribuição Previdenciária sobre a Renda Bruta (CPRB) na composição do BDI (peça 16, p. 29).*

60. *Contudo, o próprio acórdão prevê ajustes à definição do valor do BDI quando houver alterações na estrutura tributária que impactem no orçamento licitatório. Sendo assim, considerando que a Lei 12.546/2011, alterada pela Lei nº 13.202/2015, possibilitou às empresas de construção civil a contribuição previdenciária sobre a receita bruta, em substituição às contribuições previstas nos incisos I e III do caput do art. 22 da Lei nº 8.212/1991 e que a jurisdicionada utilizou a tabela de referência desonerada, a exemplo do item 21.2.1.1 (TUBO FoFo DÚCTIL JGS JE K-7 P/ ÁGUA DN 300), entende-se que melhor técnica de orçamentação, em respeito à legislação, exige a previsão de CPRB no BDI de materiais e/ou equipamentos.*

61. *A adoção do BDI diferenciado (reduzido) para a remuneração de itens de materiais e equipamentos relevantes em relação ao total da obra está correta e de acordo com a Súmula TCU 253/2010 e com o Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário. No entanto, tendo em vista que a CPRB incide sobre a receita bruta da contratada, mesmo o BDI*

*reduzido deveria, em tese, prever a rubrica relativa a este tributo.*

62. *Desse modo, resta caracterizada a falha no edital. Não obstante, a diferença entre o BDI adotado (15,27%) e o questionado (20,57%) é de apenas 4,60%, tendo impacto global de apenas 2,19%, inferior a descontos em ambiente concorrencial (peça 4, p. 6-7). Por tal motivo, valem também aqui todas as considerações já expendidas quanto ao reduzido poder da ocorrência de invalidar a planilha básica da licitação. Contudo, considerando que não houve ambiente concorrencial nem desconto superior àquele, e havendo anulação da licitação, o referido ponto deve ser revisto pela Administração.*

#### ***IV - Ausência da composição unitária de custos do item alusivo à elaboração do projeto executivo***

##### *Manifestação da Sedec/PI, peças 16 e 17*

63. *Esclarece que a composição dos custos alusivos à elaboração do projeto executivo é parte integrante do projeto básico de engenharia bem como do termo de referência, que estabelece as diretrizes e critérios solicitados pela Sedec/PI como forma de apresentação do referido projeto executivo (peça 16, p. 8 e 31).*

64. *Ressalta que a composição dos custos referente ao projeto executivo está baseada, essencialmente, na Tabela de Consultoria do DNIT, data base maio/2017. Afirma que foi apresentado o termo de referência para elaboração e apresentação do referido projeto executivo bem como suas planilhas de custos diretos e indiretos (peça 16, p. 8-9 e 31), conforme documentos apresentados no corpo da nota técnica anexa à resposta da oitiva (peça 16, p. 14, 16-64).*

65. *Relata a ocorrência de um equívoco meramente formal por parte da secretaria, tendo em vista limitações técnicas, não anexando nas publicações do site do TCE/PI, as planilhas referentes a este item (peça 16, p. 9 e 31).*

66. *Ressalta que a representante não apresentou recursos nem solicitou quaisquer esclarecimentos relacionados ao referido edital, embora pudesse ter solicitado quaisquer esclarecimentos e documentos necessários à elaboração de sua proposta, conforme previsto no item 8 - "Dos pedidos de esclarecimentos, Impugnações e Recursos", do referido edital (peça 16, p. 9 e 31).*

##### *Manifestação da Construtora, peça 24*

67. *Afirma que o valor orçado para elaboração do projeto executivo no orçamento está compatível com o mercado e suficiente para executá-lo. Afirma ainda que os estudos geotécnicos estariam contemplados neste valor, assim como os demais elementos que compõem o projeto executivo de uma adutora de água para abastecimento público, tais como: revisão no caminhamento da adutora, análise do golpe de ariete, dimensionamento estrutural, como também, elaboração do memorial descritivo e manual de operação.*

##### *Análises*

68. *Frisa-se que assiste razão à Sedec/PI e à licitante quanto a esse quesito, face à existência de composição unitária de custos do item alusivo à elaboração do projeto executivo e à possibilidade de a representante solucionar essa falha via pedidos de esclarecimentos diretamente ao órgão licitante, anteriormente à apresentação das propostas, conforme previsão editalícia (peça 16, p. 56-58 e peça 2, p. 24-26). Logo, as justificativas apresentadas elidem tal impropriedade.*

#### ***V - Supervalorização dos salários dos profissionais no item "Administração Local"***

##### *Manifestação da Sedec/PI, peças 16 e 17*

69. *Afirma que o item 25.0 - "Administração Local" representa 4,81% do valor total do orçamento, o qual se encontra entre o 1º quartil e o médio estabelecido no Acórdão TCU 2.622/2013 (peça 16, p. 9 e 31-32).*

70. *Afirma ainda que foram elaboradas planilhas comparativas, utilizando os custos unitários do Sinapi (com encargos sociais horista) e os custos unitários do Dnit (com encargos sociais mensalista), constatando que a adoção dos custos referenciados pelo Sinapi, acarretariam maior economia à execução das obras (peça 16, p. 9 e 32). As planilhas comparativas estão acostadas à peça 16, p. 60-61.*

Manifestação da Construtora, peça 24

71. *Afirma que para o item administração local foi verificado que o valor orçado pelo edital atende as necessidades para manter uma equipe de apoio (administração local) durante a execução da obra.*

72. *Afirma ainda que o valor orçado para a administração local de R\$ R\$ 2.774.048,66, representa 4,81% do valor do orçamento total de R\$ 57.685.909,84. Além disso, ressalta que o percentual adotado estaria próximo do valor mínimo de 4,13% previsto no Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário.*

73. *Por fim, afirma que a Sedec teria ofertado valor financeiro para o item administração local de forma satisfatória, razoável e compatível com a natureza da obra, respeitando o princípio da economicidade.*

Análises

74. *Novamente assiste razão à jurisdicionada e à licitante quanto à suposta supervalorização dos salários dos profissionais no item "Administração Local", face o atendimento do critério jurisprudencial do TCU cumulado com adoção de referência mais econômica para a Administração Pública. Portanto, tal impropriedade não se sustenta.*

**VI - Ausência de publicação da Licença Ambiental Prévia da obra**

Manifestação da Sedec/PI, peças 16 e 17

75. *Inicia esclarecendo que devido à relevância social da obra de implantação do sistema adutor e a urgência na sua execução, o processo de concorrência teve prosseguimento antes de concluída a obtenção da Licença Ambiental Prévia. Ressalta ainda que a licitação só será homologada após a publicação de tal licença, condição fundamental para a homologação do certame (peça 16, p. 9-10).*

76. *Alega ainda que a Administração Estadual optou por não fazer uma Dispensa de Licitação, apesar da situação emergencial em que se encontra a região a ser beneficiada (peça 16, p. 9-10).*

77. *Destaca que a Ordem de Serviço referente a obra licitada só será emitida após obtida a Licença de Instalação (peça 16, p. 10).*

Manifestação da Construtora, peça 24

78. *Quanto ao tema, afirma que após a conclusão da licitação, solicitará da Sedec a licença ambiental.*

Análises

79. *A instauração de processo licitatório, na fase externa da licitação, sem a Licença Ambiental Prévia da obra e sua consequente publicação nos meios pertinentes não atendeu a norma legal específica, Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, e,*

*consequentemente, não atendeu às exigências da Lei 8.666/1993. A lei específica exige, em seu art. 10º, o prévio licenciamento ambiental e sua respectiva publicação. Já a lei de licitação e contratos, no inciso IX, do art. 6º e inciso VII, do art. 12, exige análise dos impactos ambientais e suas respectivas medidas mitigadoras quando da formulação do projeto básico e/ou executivo. Sendo assim, a ausência de publicação da Licença Ambiental Prévia da obra leva-nos a presumir a ausência da licença ambiental. Consequentemente, face a gravidade da irregularidade, impõe-nos a decidir pela anulação do certame.*

80. *Ressalta-se que jurisdicionada e a licitante não apresentaram documentos a fim de comprovar, pelo menos, a solicitação da licença ambiental junto aos órgãos competentes.*

81. *Contudo, conforme informações contidas no sítio eletrônico do Ministério da Integração Nacional, <http://www.mi.gov.br/reconhecimentos-realizados>, o município de Jaicós foi declarado em situação de emergência durante o período de 7/8/2017 a 3/2/2018, face a estiagem, assistindo razão à jurisdicionada quanto à situação de emergência do município durante o período licitatório.*

82. *Entretanto, apesar de o questionamento originário fundamentar-se na ausência de publicação da Licença Ambiental Prévia da obra, presume-se que tal questionamento fundamentou-se na ausência da própria licença ambiental, pois não foi juntado aos autos documentos que desconfigurasse essa presunção, nem mesmo protocolo de solicitação dessa licença junto aos órgãos competentes.*

83. *Portanto, resta configurada a irregularidade de ausência de licença ambiental, a qual possui natureza grave, resultando na anulação do certame. Assim é a inteligência do Acórdão 727/2016-TCU-Plenário. Sendo assim, havendo anulação da licitação, o referido ponto deve ser revisto pela Administração.*

### **VII - Desenhos digitais sem condições de visualização**

#### Manifestação da Sedec/PI, peças 16 e 17

84. *Alega que a requerente não apresentou nem solicitou quaisquer esclarecimentos relacionados ao referido edital e ressalta ainda que nenhuma das licitantes que retiraram o edital ou participaram da licitação fizeram reclamações referente à visualização dos desenhos e do projeto de engenharia (peça 16, p. 10).*

85. *Declara que as plantas são parte integrante do projeto básico de engenharia, sendo disponibilizadas em meio digital por aquela secretaria. Alega a ocorrência de um equívoco meramente formal ao não se anexar os desenhos em alta qualidade nas publicações do site do TCE/PI, tendo em vista limitações técnicas (peça 16, p. 10).*

86. *Alega ainda que a representante poderia solicitar quaisquer esclarecimentos e documentos necessários à elaboração de sua proposta, conforme previsto no item 8 - "Dos pedidos de Esclarecimentos, Impugnações e Recursos", do referido edital (peça 16, p. 10).*

#### Manifestação da Construtora, peça 24, p. 8.

87. *Afirma que os elementos fornecidos no edital foram razoáveis e suficientes para oferecer a proposta de preços. Afirma ainda que a proposta estaria adequada e compatível com a natureza e dimensão da obra, e que as alegações levantadas pela denunciante não se sustentam, pois, o edital permitia, através dos subitens 3.7.2 e 3.7.3, que as licitantes fizessem seus pedidos de esclarecimentos sobre quaisquer elementos do edital ou projeto.*

#### Análises

88. *Frisa-se que assiste razão à Sedec/PI e à empresa licitante quanto a esse quesito, face a possibilidade de obtenção dos desenhos digitais junto à jurisdicionada pela representante, solucionando essa falha via pedidos de esclarecimentos diretamente ao órgão licitante, conforme previsão editalícia (peça 16, p. 56-58 e peça 2, p. 24-26), apesar de a Administração ser obrigada a disponibilizar todos os documentos sobre o objeto licitado, de forma legível, a todos os interessados licitantes. Logo, as justificativas apresentadas elidem tal impropriedade.*

#### **VIII - Cláusula de reajuste de preços com data inicial para reajustes não apropriada**

##### Manifestação da Sedec/PI, peças 16 e 17

89. *Inicia apresentando o fundamento legal do reajustamento, inciso XI, art. 40 da Lei 8.666/1993 e arts. 2º e 3º, ambos da Lei 10.192/2001 (peça 16, p. 10-11).*

90. *Alega que a cláusula de reajuste do instrumento convocatório da Concorrência 2-2017 - Sedec/PI encontra-se em conformidade com ordenamento jurídico que regulamenta a referida matéria, conforme se pode observar nos dispositivos legais supracitados (peça 16, p. 11).*

##### Manifestação da Construtora, peça 24, p. 8.

91. *Afirma que seguirá a cláusula de reajuste estabelecida no edital, cumprindo o edital.*

##### Análises

92. *Entende-se que a irregularidade resta confirmada, tendo em vista os fundamentos legais sobre critério de reajuste, inciso XI, art. 40 da Lei 8.666/1993 e arts. 2º e 3º, ambos da Lei 10.192/2001, que preveem o reajustamento do contrato desde a data prevista para apresentação da proposta, ou do orçamento a que essa proposta se referir, até a data do adimplemento de cada parcela.*

93. *Logo, se a data base do orçamento é de maio/2017 e a data de abertura das propostas é de janeiro/2018, decorrendo oito meses, o critério temporal para o caso em tela deveria ser a data do orçamento (maio/2017) sob pena de caracterizar enriquecimento sem causa da Administração (peça 4, p. 6-34; e peça 2, p. 1 e 55, respectivamente).*

94. *Sendo assim, a jurisdicionada deverá retificar o critério de reajuste, de modo a adequá-lo às disposições legais.*

#### **IX - Exigência na comprovação de capacidade técnica operacional de item sem representação econômica nem relevância técnica**

##### Manifestação da Sedec/PI, peças 16 e 17

95. *Afirma que o item 21.0 - "Adutora de Água Tratada" apresenta a maior relevância financeira em relação ao valor total do orçamento, com uma representatividade de 68,10% (peça 16, p. 11), enquanto os demais itens componentes do orçamento possuem uma representação financeira menor que 3% em relação ao valor total (peça 16, p. 12).*

96. *Ressalta que há serviços previstos no orçamento que merecem maior destaque, especialmente devido sua relevância técnica atrelada à importância socioambiental que podem representar na obra como um todo. Destaca que, dentre esses serviços, tem-se a importância da realização adequada do tratamento da água que será captada no açude da barragem Poço do Marruá, pois para que a água seja considerada potável, é necessário*

*que eliminem todas as substâncias originalmente presentes que lhe confirmam algum gosto ou cheiro peculiar (peça 16, p. 12).*

97. *Ressalta ainda que a Política Nacional de Recursos Hídricos tem como objetivo assegurar a necessária disponibilidade de água em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos, às populações atuais e futuras (peça 16, p. 12).*

98. *Relaciona algumas expressões relacionadas ao tratamento de água para consumo humano com base na Norma NBR 12216/1992 de “Projeto de Estação de Tratamento de Água para Abastecimento Público” (peça 16, p. 12-13).*

99. *Afirma que a decisão mais importante em um projeto de abastecimento de água é a que se refere ao manancial a ser adotado. Afirma ainda que além dos fatores econômicos financeiros, devem ser considerados a qualidade da água, as tendências futuras relativas à sua preservação e as condições de segurança (peça 12, p. 13).*

100. *Continua afirmando que para cada fonte de água, existe uma variedade de técnicas que poderão ser empregadas para seu tratamento. No caso específico do sistema adutor de Jaicós, a captação será realizada por águas superficiais, fato que demanda um maior cuidado no processo de tratamento.*

101. *Posteriormente, descreve os processos físicos químicos de tratamento de água (peça 16, p. 13). Ressalta que a importância técnica do processo de decantação, como um dos componentes do tratamento de água, tendo em vista que a má execução desse componente poderá acarretar sérios prejuízos à qualidade da água ofertada para a população (peça 16, p. 15).*

102. *Alega que as exigências de capacidade técnica operacional foram levadas a efeito levando-se em consideração o objeto da licitação e sua natureza técnica das obras e serviços, e sua importância e relevância social (peça 17, p. 4). Alega ainda que a solução administrativa para o problema foi buscada com foco nos critérios da legalidade, economicidade e eficiência, e que a solução buscada estaria em conformidade com as normas técnicas e com esses critérios, considerando as condições financeiras e de tempo envolvidas.*

103. *Ressalta que a natureza das obras e dos serviços se referem a montagem de um sistema adutor, o qual exigiria funcionamento integrado de cada parcela do sistema, sendo todas as parcelas de significância e importância sob o ponto de vista econômico e da relevância técnica (peça 17, p. 5).*

104. *Alega que a exigência técnica do decantador reside em sua importância técnica para atingir os objetivos do sistema adutor de transportar água que atenda aos requisitos para consumo humano (peça 17, p. 5). Posteriormente, destaca a importância do processo de decantação para o tratamento de água e ressalta que a má execução dos decantadores poderiam acarretar sérios prejuízos à qualidade de água ofertada à população (peça 17, p. 5).*

105. *Posteriormente, conclui que seria de suma importância que o transporte da água ocorra sem nenhuma sorte de contaminação, daí a relevância técnica do decantador, afinal uma adutora seria um sistema e como tal deveria ser vista e analisada como um todo, de forma integrada (peça 17, p. 6).*

106. *Em seguida relata a importância da realização adequada do tratamento de água, principalmente, quanto a potabilidade da água; cita um dos objetivos da Política Nacional de Recursos Hídricos; descreve alguns termos apontados na Norma NBR 12216/1992; relata critérios de decisão do manancial, declara a importância do*

*tratamento de água e suas especificidades (peça 17, p. 6-7).*

107. *Após, descreve o processo de decantação e sua importância para o tratamento de água, além fazer uma síntese das alegações feitas retro (peça 17, p. 7-8).*

*Manifestação da Construtora, peça 24*

108. *Afirma que, embora parecesse estranho o percentual do item exigido não ser tão relevante do ponto de vista econômico, ele seria relevante no ponto de vista funcional, principalmente em se tratando de um sistema para transportar água para seres humanos e não para a agricultura.*

109. *Afirma ainda que avaliou as exigências do edital para a fase de habilitação, as quais não teriam causado estranheza na qualificação técnica, porque a empresa Hidros tem expertise em obras hídricas, comprovada pelos atestados de capacidade técnica adquiridos ao longo de mais de 20 anos trabalhando na execução de obras similares.*

110. *Enfatiza que a finalidade do sistema adutor é captar água no manancial, no caso a barragem de Poço do Marruá, no município de Patos do Piauí, e essa água terá como destino o consumo humano, e não se trata de adutora para agricultura. Então, após a captação pelo sistema adutor, a água será lançada no sistema de tratamento, e para fins de eficiência e economicidade, quanto menos contaminada e mais rápido a água alcance o seu destino final, mais eficiente será o sistema, daí a relevância do decantador. O decantador será montado e deverá ser integrado ao conjunto da obra, e após a sua integração, se adequará ao sistema com precisão.*

*Análises*

111. *A irregularidade em tela restou subsistente. Nesse campo, o Tribunal tem procurado estabelecer limites para o número de itens de serviço a serem comprovados, evitando a especialização excessiva das firmas, e para as quantidades mínimas dos serviços escolhidos.*

112. *A Súmula TCU 263, cujo teor é reproduzido adiante, vem justamente expressar essa preocupação da jurisprudência: de que as exigências devem estar limitadas às parcelas de maior relevância e valor significativo e de que os quantitativos devem ser proporcionais à dimensão e complexidade da obra:*

*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.*

113. *Algumas deliberações procuram inovar em relação à legislação ao estabelecer um limite numérico para a segunda parte da preocupação expressa na Súmula 263, relativa aos quantitativos máximos a serem exigidos de experiência anterior. O Acórdão 244/2015-Plenário, da Relatoria do Ministro Bruno Dantas, ilustra bem essa tendência jurisprudencial, como se pode ver pelo seu sumário temático:*

*A exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, para fins de atestar a capacidade técnico-operacional, deve guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto e recair, simultaneamente, sobre as parcelas de maior relevância e valor significativo. Como regra, os quantitativos mínimos exigidos não devem ultrapassar 50% do previsto no orçamento base, salvo em condições especiais e devidamente justificadas no processo de licitação.*

114. *O percentual mencionado aplica-se ao quantitativo que o serviço a ser*

*comprovado se apresenta na planilha básica. Para a escolha do próprio serviço, a orientação permanece a mesma da Súmula 263, qual seja, a de corresponder a parcela relevante e significativa da obra. Não há na jurisprudência percentual mínimo ou máximo do valor da obra a que se deve obedecer na escolha das parcelas mais relevantes e de valor significativo.*

115. *O motivo é que, houvesse a fixação de limites mínimos em patamares muito elevados, possivelmente não seriam selecionados os serviços de maior complexidade e de real definição das características ou do tipo da obra. Isso porque é comum acontecer nas obras de maior complexidade, com planilha de serviços mais extensa, que o peso relativo da maior parte dos itens situe-se em valor próximo da unidade, ou abaixo dela, quase que por uma imposição matemática. Entre esses itens podem figurar os de maior densidade e significância para a execução da obra. Pode também ocorrer de um item ter alto peso relativo no valor total, mas ser de fácil execução.*

116. *A obra em comento exemplifica muito bem essa situação. O terceiro item de maior peso na planilha é o de administração local, com quase 5% de peso relativo, sem qualquer importância em termos de avaliação da contratada, por ser item meramente acessório ou redundante (v. planilha resumo à peça 4, p. 6-7).*

117. *Todavia, a jurisdicionada deve buscar o equilíbrio entre a seleção de empresa capaz de realizar os serviços licitados e a possibilidade de concorrência entre os participantes sopesando as exigências para fins de habilitação. Ou seja, as exigências devem restringir-se a aspectos que sejam indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações do futuro contrato.*

118. *Destaca-se que apesar de a Sedec/PI e a empresa vencedora justificarem a necessidade de obtenção dos objetivos do empreendimento, disponibilizar água potável à população alvo, utilizando o processo de decantação; a jurisdicionada não apresentou justificativas quanto à significância do valor, apenas quanto à relevância técnica. Tal procedimento demonstrou-se em desacordo com a Súmula TCU 263.*

119. *Com relação ao valor significativo, o item questionado representa apenas 1,37% do orçamento (R\$ 789.223,56/R\$ 57.685.909,84) (peça 4, p. 14). Logo, o valor da parcela não é significativo, resultando na ilegalidade da exigência desta parcela para fins de qualificação técnica, apesar de a maioria dos itens possuir representação financeira menor que 3%. Ademais, tal exigência pode ter contribuído para a participação de apenas uma licitante ao certame.*

120. *Além disso, o objeto dessa exigência de comprovação de capacidade técnica operacional pode ser caracterizado como serviços/itens usualmente subcontratados. Isto é, em virtude da necessidade de conhecimentos técnicos ou de equipamentos altamente especializados (por exemplo, a instalação de escadas rolantes e ar condicionado, em obras civis diversas), não há por que se exigir das licitantes qualificação quanto a essa parcela específica, pois isso impõe restrição desnecessária ao universo de possíveis interessados e prejudica a competitividade da licitação (Acórdão 2.992/2011-Plenário). Ademais, a Administração só pode estabelecer requisitos de qualificação minimamente necessários para garantir o adimplemento do contrato (art. 3º, §1º, I, da Lei 8.666/1993).*

121. *Nessa linha, conforme pesquisa em sítio eletrônico especializado, o equipamento objeto da exigência de qualificação técnica é pré-fabricado, isto é, a implantação do equipamento exige especialidade, o que o torna passível de subcontratação. Além disso, a natureza das obras é eminentemente de engenharia civil vinculada a adutora. Sendo assim, a natureza das obras cumulada com a especificidade do*

*objeto da restrição desnatura a exigência de qualificação técnica do item questionado.*

122. *Sendo assim, há evidências de restrição à competitividade do certame pela exigência de atestados de capacidade técnica relativos a item de valor não significativo e passível de subcontratação, representando apenas 1,37% do orçamento da licitação e de alta especificidade (decantador laminar pré-fabricado em poliéster reforçado em fibra de vidro), resultando, possivelmente, na ausência de concorrentes ao certame, em desacordo com o §§ 1º, 2º e 3º, do art. 30, da Lei 8.666/1993 e a jurisprudência do TCU, a exemplo da Súmula TCU 263; e inciso IX, do art. 6º, da Lei 8.666/1993, respectivamente.*

### **X - Outros argumentos**

#### Manifestação da Sedec/PI, peças 16 e 17

123. *Em complementação à oitava, a Sedec/PI enviou o Ofício 65/2018, de 26/2/2018, acostado à peça 17. Nessa complementação, além dos pontos já expostos, argumentou o seguinte.*

124. *Declara que o objeto da licitação teve ampla publicidade e enfatiza que até empresas de outros estados da federação retiraram o edital e seus anexos e que foram atendidos integralmente com a máxima agilidade e eficiência (peça 17, p. 1). Ressalta que 9 (nove) empresas solicitaram informações/documentos ou retiraram o edital (peça 17, p. 15-65).*

125. *Alega que as irregularidades apontadas pela representante não merecem prosperar, face a ausência de questionamento ou impugnação do edital pela representante e demais licitantes sobre tais irregularidades (peça 17, p. 2).*

126. *Alega ainda que o objetivo da representante seria protelar e, sobretudo, onerar a referida contratação das obras (peça 17, p. 2).*

127. *Afirma que a população beneficiária sofre com o problema de falta d'água durante muitos anos, o qual vem se agravando cada vez mais, sem solução definitiva para o problema, apenas com medidas paliativas, carros pipa, por exemplo. Assim, ressalta que esse problema seria resolvido com a implementação do sistema Adutor de Jaicós/PI (peça 2, p. 2). Acrescenta que a busca de soluções para se atender definitivamente sua demanda é de extrema necessidade e urgência (peça 17, 3).*

128. *Alega que a área à qual pertence o município de Jaicós é das mais secas e críticas do Piauí quanto a recursos hídricos (peça 17, p. 3).*

129. *Por fim, requer o seguinte:*

*a) indefira a suspensão cautelar da Concorrência 2/2017 - Sedec/PI, determinando o prosseguimento do referido processo licitatório;*

*b) o indeferimento da representação em epígrafe, considerando que o referido instrumento convocatório se encontra em total consonância com a lei, considerando ainda a relevância econômica e social do objeto licitado para a população da referida região do Estado do Piauí que sofre com a estiagem e com a seca, tendo em vista a insuficiência das políticas assistenciais como o abastecimento de água por meio de "carro-pipa"*

#### Manifestação da Construtora, peça 24

130. *Afirma que fixados todos estes pontos, e esclarecido que a proposta apresentada é válida, está segundo os termos estabelecidos no edital e consagra preços razoáveis e compatíveis com o mercado para a solução de engenharia apresentada no certame licitatório; em cotejo, requer-se:*

- a) *preliminarmente, o indeferimento da medida cautelar requerida;*
- b) *no mérito, seja julgada totalmente improcedente a Representação formulada, com o consequente arquivamento da representação, requerendo, outrossim, a dotação de todas as formalidade legais e regimentais atinentes a questão.*

#### Análises

131. *A ampla publicidade do certame e o fato de várias empresas obterem cópia do edital cumulado com a participação de apenas uma licitante fortalece questionamento sobre o emprego da boa técnica e da legalidade empreendido no certame.*

132. *Destaca-se que o direito à representação ao TCU de impropriedades ou ilegalidades independem de atos junto aos órgãos licitantes, o que faz merecer o não acolhimento das alegações quanto a ausência de questionamentos da representante e a possível protelamento do certame.*

133. *Por fim, considerando que restaram subsistentes irregularidades insanáveis para o caso concreto, torna-se obrigatória a anulação do certame, resultando em não atendimento aos pedidos tanto da Sedec/PI quanto da empresa vencedora.*

134. *As irregularidades subsistentes insanáveis foram as irregularidades relativas à falta de estudos geotécnicos nos locais das estruturas e caminhamento da adutora; à ausência de publicação da Licença Ambiental Prévia da obra; e, à exigência na comprovação de capacidade técnica operacional de item sem representação econômica nem relevância técnica. Outras exigem correção quando da publicação de novo edital, quais sejam: não inclusão da taxa de CPRB no BDI de serviços; e, cláusula de reajuste de preços com data inicial para reajustes não apropriada.*

135. *Sendo assim, face as irregularidades apontadas acima, torna-se cabível a anulação do certame.*

#### **CONCLUSÃO**

136. *Concluída a análise das respostas às oitivas oferecidas pela Secretaria de Defesa Civil do Piauí e pela empresa vencedora, chega-se à condição de emitir pronunciamento de mérito sobre as irregularidades que permaneceram após o desenvolvimento do processo. Cinco irregularidades revelaram-se procedentes e o restante, de cunho eminentemente formal, improcedentes. Das cinco, três são de natureza grave (falta de estudos geotécnicos nos locais das estruturas e caminhamento da adutora; ausência de publicação da Licença Ambiental Prévia da obra; e, exigência na comprovação de capacidade técnica operacional de item sem representação econômica nem relevância técnica) e duas menos graves, inaptas a anular o certame (não inclusão da taxa de CPRB no BDI de serviços; e, cláusula de reajuste de preços com data inicial para reajustes não apropriada). Logo, restam presentes pressupostos para a anulação do certame.*

137. *A ausência de publicação da Licença Ambiental Prévia da obra cumulada com a ausência de comprovação, pelo menos, do protocolo de solicitação de tal licença ambiental junto ao órgão competente consolida a irregularidade, face às exigências legais insculpidas no art. 10º da Lei 6.938/1981 c/c o inciso IX, do art. 6º e o inciso VII, do art. 12, ambos da Lei 8.666/1993. Portanto, essa irregularidade autoriza essa Corte de Contas a anulação do certame, conforme a inteligência do Acórdão 727/2016-TCU-Plenário.*

138. *Quanto à falta de estudos geotécnicos nos locais das estruturas e caminhamento da adutora, a irregularidade permaneceu subsistente, face a possibilidade de majoração do percentual quantitativo de materiais de 3ª categoria na relação percentual de materiais*

*escavados, dada às características locais do solo, e os impactos orçamentários de tal majoração, o que poderá, até mesmo, inviabilizar a continuidade de execução de obras, além da ausência de competição do certame potencializada por tal irregularidade. Sendo assim, da mesma forma que a irregularidade anterior, essa irregularidade autoriza essa Corte de Contas a anulação do certame.*

139. *Ademais, a previsão contratual de realização de detalhamento dos estudos geotécnicos, caso exista, não tem o condão de superar a ilegalidade constatada, apesar do regime de contratação adotado (empregada por preço unitário) e da previsão editalícia de critérios de aceitabilidade de preços unitários e global.*

140. *Com relação à “exigência na comprovação de capacidade técnica operacional de item sem representação econômica nem relevância técnica”, entende-se que tal exigência não atendeu ao requisito de relevância econômica para fins de qualificação técnica, e por representar serviços ou itens usualmente subcontratados, dada sua alta especificidade. Logo, tal exigência demonstrou-se em desacordo com a Lei 8.666/1993 e com jurisprudência sumular do Tribunal de Contas da União (TCU), Súmula TCU 263. Por conseguinte, essa irregularidade também autoriza essa Corte de Contas a anulação do certame.*

141. *Quanto à não inclusão da taxa de CPRB no BDI de serviços, essa impropriedade não se mostra grave o suficiente para fins de anulação do certame, face o impacto no orçamento estimativo ser inferior ao valor de desconto em ambiente concorrencial. No entanto, tendo em vista a anulação do certame, a irregularidade poderá ser corrigida em momento oportuno.*

142. *Em relação à “cláusula de reajuste de preços com data inicial para reajustes não apropriada”, concluiu que assiste razão à representante, sem ter, contudo, o condão de invalidar o processo licitatório, já que tal ajuste pode ocorrer durante a execução contratual.*

143. *As demais irregularidades (utilização de múltiplas datas bases na elaboração do orçamento; ausência da composição unitária de custos do item alusivos à elaboração do projeto executivo; supervalorização dos salários dos profissionais no item “Administração Local”; e desenhos digitais sem condições de visualização) mostraram-se insubsistentes.*

144. *Sendo assim, há evidências de restrição à competitividade do certame pela exigência de atestados de capacidade técnica relativos a item de valor não significativo, representando apenas 1,37% do orçamento da licitação e de alta especificidade, sendo usualmente subcontratado (decantador laminar pré-fabricado em poliéster reforçado em fibra de vidro), bem como pelo projeto básico não conter os possíveis requisitos de licenciamento ambiental e os estudos geotécnicos; resultando, possivelmente, na ausência de concorrentes ao certame, em desacordo com o art. 30 da Lei 8.666/1993 e a jurisprudência do TCU, a exemplo da Súmula TCU 263; inciso IX, do art. 6º e inciso VII, do art. 12; ambos da Lei 8.666/1993.*

145. *Face a caracterização e gravidade das irregularidades, entende-se cabível a anulação do certame, comunicando-se a empresa representante, a empresa vencedora, a Sedec/PI e o Ministério da Integração Nacional.*

#### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

146. *Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:*

a) **conhecer** da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno deste Tribunal c/c o art. 113, §1º, da Lei 8.666/1993 e no art. 103, § 1º, in fine, da Resolução - TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la procedente;

b) **determinar** à Secretaria de Defesa Civil do Piauí (Sedec/PI):

i) com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal e art. 45, caput da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, que, no prazo de 15 (quinze) dias a contar da ciência da notificação, adote as providências necessárias à anulação da Concorrência 2/2017-Sedec/PI e do contrato dela decorrente, caso formalizado, tendo em vista a violação ao art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, ao art. 3º; art. 6º, inciso IX; art. 12, inciso VII; e art. 30, parágrafos 1º, 2º e 3º, todos da Lei 8.666/1993, informando o TCU sobre as medidas adotadas no prazo de 15 (quinze) dias, contados a partir do término do prazo estabelecido nessa notificação;

ii) com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que, caso pretenda promover nova licitação, com recursos federais, faça sanar as irregularidades identificadas no edital da Concorrência 2/2017-Sedec/PI;

c) **encaminhar** cópia da deliberação que vier a ser proferida à empresa representante (Construtora Sucesso S.A. - CNPJ 09.588.906/0001-43), à empresa vencedora (Construtora Hidros Ltda. - CNPJ 12.066.346/0001-71), à Secretaria de Defesa Civil do Estado do Piauí (Sedec/PI) e ao Ministério da Integração Nacional, para conhecimento; e,

**arquivar** o presente processo, com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU”.

2. Com os autos em meu gabinete, restitui o processo à unidade técnica para que avaliasse a adequação dos custos contratados frente àqueles praticados no mercado. Nova instrução foi lavrada nos seguintes termos:

1. “Cuidam os autos de representação, com pedido de medida cautelar, formulada pela Construtora Sucesso S.A. (CNPJ 09.588.906/0001-43), a respeito de possíveis irregularidades no edital da Concorrência Pública 2/2017, publicado pela Secretaria Estadual de Defesa Civil 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.

### **HISTÓRICO**

2. Os recursos são provenientes do Ministério da Integração Nacional e do Estado do Piauí, sendo R\$ 54.410.665,63 de responsabilidade da União e R\$ 3.275.244,21 do ente federado, somando a quantia de R\$ 57.685.909,84 (peça 16, p. 69). Os recursos da União são oriundos do PAC Recursos Hídricos - PAC Seca/Piauí, destinados originalmente à construção da Barragem dos Milagres, município de Santa Cruz dos Milagres/PI (peça 16, p. 68).

3. Em instrução inicial de peça 9, foram relatados os argumentos trazidos pela representante (peça 1), os quais concentraram-se nos pontos seguintes:

d) Projeto básico deficiente tendo em vista a: i) vazão superdimensionada; ii) falta de estudos geotécnicos nos locais das estruturas e caminhamento da adutora; iii) falta de estudo técnico econômico para definição do diâmetro da tubulação;

e) Orçamento do projeto básico deficiente, tendo em vista a/o: i) utilização de múltiplas datas bases na elaboração do orçamento; ii) não inclusão da taxa de CPRB no BDI de

*serviços; iii) utilização de múltiplas taxas de encargos sociais na elaboração do orçamento; iv) Administração Local incompleta; v) ausência da composição unitária de custos do item alusivo à elaboração do projeto executivo; vi) supervalorização dos salários dos profissionais no item “Administração Local”; vii) prazo exíguo para execução das obras e diferente do estabelecido no edital; viii) discriminação incompleta do item “Estaca Hélice sem diâmetro definido”; e, ix) discriminação equivocada do tipo de tubo da adutora no orçamento; e,*

*f) Edital deficiente tendo em vista a/os: i) ausência de publicação da Licença Ambiental Prévia da obra; ii) desenhos digitais sem condições de visualizações; iii) cláusula de reajuste de preços com data inicial para reajustes não apropriada; e, iv) exigência na comprovação de capacidade técnica operacional de item sem representação econômica nem relevância técnica.*

*4. Naquela oportunidade, conforme exame técnico realizado, entendeu-se pelo conhecimento da representação e pela necessidade da oitiva prévia da representada acerca dos pontos seguintes:*

*d) Quanto ao projeto básico deficiente: falta de estudos geotécnicos nos locais das estruturas e caminhamento da adutora;*

*e) Com relação ao orçamento do projeto básico deficiente: i) utilização de múltiplas datas bases na elaboração do orçamento; ii) não inclusão da taxa de CPRB no BDI de serviços; iii) ausência da composição unitária de custos do item alusivos à elaboração do projeto executivo; e, iv) supervalorização dos salários dos profissionais no item “Administração Local”; e,*

*f) Quanto ao edital deficiente: i) ausência de publicação da Licença Ambiental Prévia da obra; ii) desenhos digitais sem condições de visualizações; iii) cláusula de reajuste de preços com data inicial para reajustes não apropriada; e, iv) exigência na comprovação de capacidade técnica operacional de item sem representação econômica nem relevância técnica.*

*5. A proposta desta unidade técnica contou com a anuência do Ministro-Relator, que conheceu da representação e determinou a oitiva da representada (peça 12). A oitiva à Sedec/PI foi realizada via Ofício 122/2018-TCU/SECEX-PI, de 2/2/2018 (peça 13), conforme ciência de comunicação acostada à peça 15. A resposta está acostada às peças 16 e 17.*

*6. Destaca-se que, conforme documentos juntados, a Sedec/PI realizou, em 31/1/2018, sessão de julgamento de propostas de preços, julgando vencedora a única empresa que participou do certame, Construtora Hidros Ltda., com a oferta de R\$ 56.805.193,70 (peça 17, p. 71-72).*

*7. Ante essa circunstância, entendeu-se que, previamente ao exame dos argumentos trazidos pela Administração, deveria ser promovida, com fundamento no art. 49, § 3º, da Lei 8.666/1993 e art. 276, § 2º, do Regimento Interno do TCU, a oitiva da referida construtora. O contraditório da empresa foi realizado, após Despacho do Relator (peça 21), via Ofício 337/2018-TCU/SECEX-PI, de 15/3/2018, conforme termo de ciência de 16/3/2018 (peças 22 e 23). A resposta está acostada à peça 24.*

*8. Após análises das oitivas, a unidade técnica propôs a anulação do certame e que a Sedec/PI fizesse sanar as irregularidades identificadas no edital da Concorrência 2/2017-Sedec/PI, caso pretendesse promover nova licitação, com recursos federais, (peças 25 e 26).*

9. *Todavia, o Relator, antes de sua pronúncia sobre o mérito, restituiu os autos à Secex/PI determinando a avaliação da adequabilidade dos preços praticados pela Construtora Hidros Ltda. frente àqueles constantes nos sistemas oficiais de custo, utilizando a técnica da curva ABC (peça 27). Após tratativas via e-mail eletrônico (peça 36) a Sedec enviou a documentação para fins de atendimento ao despacho supra acostada às peças 30 a 35.*

10. *Ressalta-se que a análise dos preços da proposta pela contratante está acostada à peça 34, p. 96-135 e peça 35, p. 1-13. A ata de julgamento está à peça 35, p. 14-15. O Termo de Adjudicação e Homologação está à peça 35, p. 18 e 22.*

11. *Registre-se que a expedição de Ordem de Serviço das obras ficou condicionada ao julgamento dessa Representação (peça 35, p. 20).*

### **EXAME TÉCNICO**

12. *A fim de atender ao pedido do Relator, foi analisada a planilha orçamentária da proposta vencedora (Construtora Hidros Ltda.) vinculada ao Edital de Concorrência 2/2017-Sedec/PI, referente à contratação para execução dos serviços de implantação do sistema adutor de Jaicós/PI, identificando-se sobrepreço da ordem de R\$ 6.830.968,80 (data base maio/2017). Frisa-se que essa análise observou as premissas contidas no Decreto Federal 7.983/2013, o qual estabelece regras e critérios para elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia, contratados e executados com recursos dos orçamentos da União.*

13. *O exame foi realizado mediante confronto dos preços unitários registrados na planilha orçamentária da proposta vencedora com os preços de referência obtidos pela unidade técnica, considerando-se uma amostra de 31,51% do valor total do orçamento vencedor, selecionada mediante curva ABC. A tabela apresentada ao final desta instrução identifica os itens do orçamento que compuseram a amostra analisada para cálculo do sobrepreço (tabela ao final da instrução). À peça 38, são apresentadas as composições referenciais de preço unitário dos itens com sobrepreço e as respectivas composições do orçamento proposto pela vencedora.*

14. *A seguir é descrita a metodologia utilizada na obtenção dos preços de referência de cada item identificado com sobrepreço.*

#### **I. Metodologia adotada para análise do orçamento**

15. *Para a análise do orçamento foi escolhida uma amostra dos seus itens mais relevantes, por meio do método da curva ABC, com representatividade de 80% em relação ao valor total do orçamento.*

16. *Importa destacar que, por esse método de análise, alguns itens do orçamento foram agrupados por representarem o mesmo serviço e possuírem o mesmo valor unitário. Por isso a amostra consolidou-se em 15 itens.*

17. *Ressalta-se que oito desses itens, por não possuírem preço de referência nos sistemas federais oficiais de preço (Sinapi e Sicro), ficaram fora da análise.*

18. *De tal modo, foram examinados os preços de sete itens do orçamento, que correspondem ao valor de R\$ 17.899.776,49, ou 31,51% do valor total da proposta.*

19. *Destaca-se que o apenas o item “Tubo FoFo Dúctil 2GS DN 300” é responsável por 33,44% do valor da proposta e ficou fora da análise. Como já registrado, o insumo não foi encontrado nos referenciais oficiais federais de preço, tendo a Sedec/PI adotado o referencial Seinfra/CE – I3211. A licitante concedeu desconto de apenas 0,26% sobre o preço de orçamento do edital para esse item. Face a relevância do insumo, este será*

*objeto de maior aprofundamento em item específico desta instrução.*

20. *Ressalta-se que ocorre sobrepreço em um serviço quando o preço (custo + BDI) do serviço supera o preço (custo + BDI) referencial. Dito de outra forma, não há sobrepreço quando o custo analisado supera o referencial, mas o BDI ofertado compensa a elevação daquele custo. Matematicamente, o sobrepreço ocorre quando  $(Custo_{proposto} + BDI_{proposto}) > (Custo_{referencial} + BDI_{referencial})$ .*

21. *A apuração dos custos referenciais foi realizada por meio de consulta ao Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi Nacional, localidade Teresina/PI, data base maio/2017), mantido e divulgado pela Caixa Econômica Federal, considerando os custos medianos e encargos sociais desonerados (sem incidência de INSS no insumo mão de obra), na forma adotada na proposta analisada.*

22. *Adicionalmente, foram comparados os valores das rubricas que compõem o BDI proposto com aquelas do BDI referencial contidas no Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário, o qual estabeleceu valores referenciais para o BDI de obras públicas. Constatou-se que os valores dos BDI referenciais seriam 31,16% e 20,93%, referentes a serviços e materiais, respectivamente.*

23. *Frisa-se que o BDI de serviço da licitante coincide com o referencial. Já o BDI de materiais da licitante/vencedora foi inferior ao referencial, pois aquele desconsiderou a Contribuição Previdenciária sobre a Renda Bruta (CPRB) na composição desse BDI. Para esclarecimento, os BDIs da proposta foram 31,16% e 15,27%, referentes a serviços e materiais, respectivamente.*

24. *Após definidos os BDIs e as composições de custos unitários referenciais compatíveis com aquelas da contratada, foram realizadas as comparações entre os preços unitários referenciais e os da proposta, obtendo os itens com sobrepreço e o respectivo sobrepreço consolidado.*

25. *Em seguida, para os serviços com sobrepreço, foram analisadas também a adequação e razoabilidade dos coeficientes de consumo e produtividade dos insumos das composições do orçamento da proposta, verificando-se sua compatibilidade com as composições de referência.*

26. *Por fim, o sobrepreço chegou à monta de R\$ 6.830.968,80, correspondente ao resultado da diferença, para os itens analisados, entre o preço unitário do orçamento da proposta vencedora e o preço unitário de referência calculado pela unidade técnica, conforme pode ser visualizado no Anexo I ao final desta instrução.*

27. *Importa destacar que, considerando a formalização de contrato entre a vencedora e a Sedec/PI, a metodologia adotada pela unidade técnica para apuração do sobrepreço em tela seguiu a diretriz contida nos Acórdãos: 1.727/2018-Primeira Câmara, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler; 2.307/2017-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Nardes; 2.510/2016-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Sherman, dentre outros. De acordo com essas deliberações, as unidades técnicas devem adotar o denominado Método da Limitação do Preço Global como método padrão para a quantificação de sobrepreço de obras já contratadas. Frisa-se que esse método considera a compensação de subpreço de uns itens como redutor do sobrepreço de outros itens.*

## **II. Descrição da análise dos serviços**

28. *A unidade técnica identificou que os seguintes itens possuem preço superior ao de referência: a) escavação em rocha branda a frio; e, b) escoramento de madeira em valas, tipo pontaleamento.*

29. Conforme o art. 3º e seguintes do Decreto 7.983/2013, o custo global de referência de obras e serviços de engenharia 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 que não possam ser considerados como de construção civil.

30. Sendo assim, o sistema de referência de custo adotado para aferição de ocorrência de sobrepreço é o Sinapi-Caixa.

II.1 - Escavação em rocha branda a frio (itens do orçamento: 21.1.3.3; 23.1.3.2; e 5.1.2.3)

31. Esse serviço foi o responsável por 19,81% do valor global do orçamento. No edital da licitação (peça 6, p. 46), esse item tinha o preço, com BDI, de R\$ 293,04, tendo como referencial de custo a composição C3400, originada da Tabela de Custos da Secretaria de Infraestrutura do Ceará (Seinfra/CE).

Escavação em rocha branda a frio – M3 – Seinfra/CE				Comp. Cód. C3400	Custo Total
Código	Descrição	Unid.	Coef.	Custo	
10727	Compressor de ar 170 PCM (CHP)	H	1,5025	74,27	111,60
5795	Martelete ou rompedor pneumático manual, 28kg, com silenciador – CHP diurno. AF 07/2016	H	3,05	15,09	46,02
88316	Servente	H	5	13,16	65,80
<b>Total</b>					<b>223,42</b>

32. Registra-se que os valores dos custos dos insumos da tabela acima são superiores aos constantes da tabela original da Seinfra/CE, segundo a qual o custo final do item seria de R\$ 206,07. Não foi explicado no edital as justificativas que sustentem essa alteração, isto é, não há justificativa para adoção de custos de insumos diferentes daqueles que constam na tabela original da Seinfra/CE.

33. A única licitante ofertou o preço unitário de R\$ 278,42/m<sup>3</sup> (custo de R\$ 212,28 + BDI de 31,16%) (peça 33, p. 99). A diferença entre esse preço e o do edital decorre do custo do insumo “martelete”, de R\$ 11,44 na proposta e R\$ 15,09 no edital.

34. Apesar de o preço proposto estar abaixo da referência adotada pela Sedec/PI, destaca-se que existe no Sinapi outro referencial de preço para serviço, que guarda extrema identidade com a descrição constante do edital. Trata-se do serviço de Código 94172 (escavação de valas - água - em rocha branda - executada entre as profund. de 0,00 a 2,00 m - com uso de rompedor pneumático).

35. Na tabela Sinapi de maio/2017, o custo de referência do serviço ficou em R\$ 88,18/m<sup>3</sup>, conforme a seguinte composição:

Escavação de valas - água - em rocha branda - executada entre as profund. de 0,00 a 2,00 m - com uso de rompedor pneumático – M3 – Sinapi				Cód. 94172	Custo Total
Código	Descrição	Unid.	Coef.	Custo	
90972	Compressor de ar rebocável, vazão 250 PCM, pressão de trabalho 102 PSI, motor a diesel potência 81CV – CHP diurno. AF 06/2015	H	0,746	46,05	34,35
5795	Martelete ou rompedor pneumático manual,	H	1,492	15,09	22,51

Escavação de valas - água - em rocha branda - executada entre as profund. de 0,00 a 2,00 m - com uso de rompedor pneumático – M3 – Sinapi				Cód. 94172	Custo Total
Código	Descrição	Unid.	Coef.	Custo	
	28kg, com silenciador – CHP diurno. AF 07/2016				
88316	Servente com encargos complementares	H	2,38	13,16	31,32
				<b>Total</b>	<b>88,18</b>

36. Destaca-se que, em síntese, as composições de preços unitários (CPUs) do Sinapi e da Seinfra/CE possuem a mesma estrutura (equipamentos e mão de obra). Entretanto, no Sinapi, os valores dos coeficientes (itens relacionados à produtividade) são bem inferiores (em torno de 50%) aos da Seinfra/CE, adotados pelas Sedec/PI e pela empresa vencedora. Além disso, o custo do insumo “compressor” na Seinfra/CE, isoladamente, é 61,3% superior ao custo do mesmo insumo no Sinapi, observando-se que o equipamento do Sinapi apresenta uma vazão superior. No valor total do item, o custo Seinfra/CE para o serviço é 140,72% maior que o custo Sinapi. Essa diferença resultou em sobrepreço total para esse item de R\$ 6.576.760,51.

37. Ressalta-se que não há nos autos justificativas para a adoção da referência da Seinfra/CE em detrimento do Sinapi.

38. Tal situação está em desacordo com o Decreto 7.983/2013 e com a jurisprudência desta Corte de Contas, que determinam à Administração Pública a observância, em suas licitações de obras e serviços de engenharia ou àquelas financiadas com recursos federais, idênticas ao caso em tela, (art. 16), os referenciais oficiais de mercado, em especial o Sinapi e o Sicro, justificando tecnicamente a adoção de valores distintos dos constantes desses sistemas, conforme os Acórdãos TCU-Plenário: 719/2018, Ministro Benjamin Zymler; 2.056/2015, Ministro Augusto Nardes; 1.352/2015 Ministro Walton Alencar; e 1.140/2011, de relatoria do Ministro Ubiratan Aguiar.

39. Sendo assim, a injustificada adoção como referencial da composição de custo unitário da Seinfra/CE em detrimento do Sinapi, resultou no sobrepreço unitário de 140,72% no serviço analisado. O preço de referência do serviço ficou em R\$ 115,66/m<sup>3</sup>, enquanto o da proposta foi de R\$ 278,42. Essa diferença representa um sobrepreço total para esse item de R\$ 6.576.760,51.

II.2 - Escoramento de madeira em valas, tipo pontaleamento (item do orçamento: 21.1.5.1)

40. Registra-se que a especificação técnica relativa a esse item (peça 7, p. 39-42) é genérica, abrangendo diversos tipos de escoramento de valas possíveis, não permitindo, portanto, identificar com segurança aquele que mais se adequa à necessidade da obra. Tal falha traz limitações à análise de eventual sobrepreço, tendo em vista que cada categoria de escoramento implica em insumos e quantitativos diversos. Essa situação pode ser reflexo da ausência de estudos geotécnicos suficientes.

41. O serviço foi o responsável por 1,38% do valor global do orçamento. No Edital da licitação, o item tinha o preço, com BDI, de R\$ 33,44/m<sup>2</sup> (peça 4, p. 26), com base em composição da referência C2805, originada da Seinfra/CE. A composição de custos do serviço, segundo esse referencial era a seguinte (peça 6, p. 51):

Escoramento descontínuo com pranchas de madeira – M2 – Seinfra/CE				Comp. Cód. C2805	Custo Total
Código	Descrição	Unid.	Coef.	Custo	

<i>Escoramento descontinuo com pranchas de madeira – M2 – Seinfra/CE</i>				<i>Comp. Cód. C2805</i>	<i>Custo Total</i>
<i>Código</i>	<i>Descrição</i>	<i>Unid.</i>	<i>Coef.</i>	<i>Custo</i>	
88239	<i>Ajudante de carpinteiro com encargos complementares</i>	<i>H</i>	<i>1,00</i>	<i>13,57</i>	<i>13,57</i>
88262	<i>Carpinteiro de formas com encargos complementares</i>	<i>H</i>	<i>0,44</i>	<i>16,48</i>	<i>7,25</i>
10198	<i>Pontaletes/barrote de 3x3 - aparelhado</i>	<i>M</i>	<i>0,08</i>	<i>18,76</i>	<i>1,50</i>
12370	<i>Linha em madeira de lei de 5x2 1/2</i>	<i>M</i>	<i>0,05</i>	<i>21,88</i>	<i>1,09</i>
12407	<i>Prancha em madeira de lei</i>	<i>M3</i>	<i>0,00</i>	<i>1894,7</i>	<i>1,14</i>
12410	<i>Prego 2 ½ x 10</i>	<i>Kg</i>	<i>0,10</i>	<i>9,40</i>	<i>0,94</i>
				<b>Total</b>	<b>25,49</b>

42. *Registra-se que os valores dos custos dos insumos da tabela acima são superiores aos constantes da tabela original da Seinfra/CE, segundo a qual o custo final do item seria de R\$ 19,72. Da mesma forma constatada no item anterior, não foi explicado no edital as justificativas que sustentem a alteração dos valores dos insumos, isto é, não há justificativa para adoção de custos de insumos diferentes daqueles que constam na tabela original da Seinfra/CE.*

43. *O orçamento da proposta vencedora ofertou o preço unitário de R\$ 33,41 (custo de R\$ 25,48 + BDI de 31,16%). A diferença entre o preço da vencedora e do edital (R\$ 0,03) originou-se no valor do insumo “prancha em madeira de lei”, que, na proposta, foi de R\$ 1,13 (peça 33, p. 106).*

44. *Apesar de o preço proposto estar abaixo da referência adotada pela Sedec/PI, destaca-se que existem no Sinapi outros três referenciais de preço para o serviço (cód. 94037, 90391 e 94160), sendo que, adotando-se um deles, o item estaria com sobrepreço e, adotando-se os outros dois, não.*

45. *Tendo em vista a deficiência na especificação do serviço no edital, bem como a ausência de justificativas técnicas para a não adoção do Sinapi e utilização da Seinfra/CE, em contrariedade à legislação específica e à jurisprudência do Tribunal, presume-se aplicável o escoramento menos oneroso à Administração.*

46. *Nesse sentido, adotaremos como referência o serviço Sinapi de Código 94037 (escoramento de vala, tipo pontaleteamento, com profundidade de 0 a 1,5 m, largura menor que 1,5 m, em local com nível alto de interferência. AF\_06/2016).*

47. *Na tabela Sinapi de maio/2017, o custo de referência do serviço ficou em R\$ 13,46/m<sup>2</sup>, conforme a seguinte composição:*

Escoramento de vala, tipo pontaleamento – M2 – Sinapi				Cód. 90391	Custo
Código	Descrição	Unid.	Coef.	Custo	Total
88262	Carpinteiro de formas com encargos complementares	H	0,4920	16,48	8,11
88316	Servente com encargos complementares	H	0,2110	13,16	2,78
2736	Madeira roliça sem tratamento (para escoramento)	M	0,0540	8,32	0,45
5061	Prego de aço polido com cabeça 18 x 27 (2 ½ x 10)	kg	0,0100	8,50	0,09
6189	Tabua madeira 2ª qualidade 2,5 x 30 cm (1" x 12")	M	0,2170	9,41	2,04
				<b>Total</b>	<b>13,46</b>

48. *Frisa-se que o preço de referência do serviço ficou em R\$ 17,65/m<sup>2</sup>, o que indica um sobrepreço unitário de 89,23%. Essa diferença resulta em sobrepreço total para esse item de R\$ 370.549,12.*

49. *Destaca-se que a CPU do Sinapi referencial possui insumos e coeficientes divergentes daqueles previstos no edital e na proposta. Especificamente, a metodologia/estrutura das CPUs analisadas, as quais exigem maiores dispêndios de insumos, foi determinante na consolidação do sobrepreço.*

50. *Sendo assim, a deficiência na especificação do serviço no edital cumulada com a adoção de composição de preço unitário (Seinfra/CE) divergente à determinada pelo Decreto 7.983/2013 e pela jurisprudência dessa Corte de Contas (Sinapi) resultou no sobrepreço unitário de 89,23%. Essa diferença resulta em sobrepreço total para esse item de R\$ 370.549,12.*

### II.3 Demais itens da amostra

51. *Por não existirem preços de referência nos sistemas oficiais de preço (Sinapi e Sicro), não foram analisados os seguintes itens:*

- a) *Tubo Fofó Dúctil 2GS JE K-7 P/ Água DN 300;*
- b) *Administração local;*
- c) *Rede elétrica*
- d) *Elaboração do projeto executivo*
- e) *Decantador lamelar, pré-fabricado em poliéster reforçado com fibra de vidro (prfv);*
- f) *Montagem, fornecimento e instalação dos equipamentos elétricos de alimentação das edificações e equipamentos da estação de tratamento de água;*
- g) *Tanque hidropneumático anti golpe de aríete, para utilização em água bruta/tratada Sistema de cloração c/ indutor de gás cloro; e,*
- h) *Sistema de cloração c/ indutor de gás cloro.*

52. *Diante de todo o exposto, a análise dos itens que compõem a Curva ABC da planilha orçamentária da vencedora vinculada ao Edital de Concorrência 2/2017-Sedec/PI, referente à contratação de empresa especializada para execução dos serviços de implantação do sistema adutor de Jaicós/PI, identificou sobrepreço de R\$ 6.830.968,80 (data base maio/2017) (13,67% em relação ao valor total de referência ou 38,16% em relação ao valor analisado).*

53. *Ressalta-se que desconsiderando os itens com subpreço, o sobrepreço chegaria à monta de R\$ 6.947.309,63, sendo que 94,67% desse sobrepreço (R\$ 6.576.760,51) origina-se do item “Escavação em rocha branda a frio”. Ressalta-se ainda que as premissas fundamentais à quantificação desse item foram alvo de questionamento nesses autos de Representação e fundamento à sugestão da unidade técnica de anulação do certame (peça 1, p. 9-10 e peça 25).*

54. *Destaca-se que a adoção de preços com base na Tabela de Custos da Secretaria de Infraestrutura do Ceará (Seinfra/CE) está em desacordo à legislação específica (Decreto Federal 7.983/2013) e à jurisprudência dessa Corte de Contas, as quais determinam à Administração Pública observância, em suas licitações de obras e serviços de engenharia, os referenciais oficiais de mercado, em especial o Sinapi e o Sicro, justificando tecnicamente a adoção de valores distintos dos constantes desses sistemas, conforme art. 8º do Decreto 7.983/2013 e os Acórdãos TCU-Plenário: 1.637/2016, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler; e 2.056/2015, de relatoria do Ministro Augusto Nardes; dentre outros (peça 6, p. 46).*

55. *Frisa-se que não há nos autos justificativa para a adoção da referência da Seinfra/CE em detrimento ao Sinapi. Logo, a adoção de CPU divergente da referencial, consubstanciada por essa Corte de Contas, faz subsistir o sobrepreço suscitado nessa instrução.*

56. *A seguir será apresentada a planilha demonstrativa de sobrepreço (Anexo I e peça 37). Na peça 38 seguem as composições de preço unitário de referência e da proposta, dos itens com sobrepreço. Além disso, na peça 39, constam as CPUs originadas da Seinfra/CE que fundamentaram o possível sobrepreço.*

### **III – Outras questões importantes**

57. *Conforme apontado no parágrafo 17 desta instrução, alguns insumos da obra representam valor significativo no orçamento da licitação/contrato. No caso concreto, o item “tubo FoFo dúctil 2GS JE k-7 p/ água DN 300” representa 33,44% do valor da proposta, sem que haja, nos autos, comprovação da inviabilidade técnico-econômica de parcelamento do objeto da licitação, pesquisa de preços de mercado, ou justificativas que sustentem essas ausências. Para o referido insumo, a Sedec/PI utilizou a base Seinfra/CE como parâmetro de custo, tendo obtido desconto na licitação de apenas 0,26%.*

58. *Destaca-se que, em obediência ao princípio constitucional da economicidade, a existência de item com tal relevância exige aprofundamento de pesquisa de custo, a fim de obter economia de escala possível, a qual as tabelas oficiais de preço referencial não abarcam. Frisa-se que o preço referencial adotado seria apenas o preço teto que a Administração Pública estaria autorizada a pagar pelas suas aquisições e não um parâmetro de mercado concorrencial.*

59. *Ressalta-se que o art. 8º do Decreto 7.983/2013 autoriza a Administração Pública, na elaboração de orçamentos referenciais, a adoção de especificidades locais ou de projeto na elaboração das respectivas composições de custo unitário. Contudo, exige-se que seja demonstrada a pertinência dos ajustes para a obra ou serviço de engenharia a ser orçado em relatório técnico elaborado por profissional habilitado.*

60. *O entendimento manifestado pelo TCU, conforme Acórdão 1.612/2010-TCU-Plenário, de Relatoria do Ministro Raimundo Carreiro, é no sentido de que a “Administração Pública elabore suas estimativas de preços com base em ampla pesquisa de mercado, confrontando os resultados obtidos com listas de preços oficiais ou veiculados por publicações especializadas com os pagos pela Administração Pública, ou*

*diligenciando diretamente ao mercado fornecedor”.*

61. *Ademais, a alta representatividade de um item de material ou equipamento em relação ao valor global, tal qual o tubo FoFo dúctil neste caso concreto, sugere a necessidade de adoção de licitação autônoma para sua aquisição, via parcelamento da licitação, o que não foi realizado. O entendimento do Acórdão 3.009/2015-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, é no sentido de que o parcelamento é a regra, excepcionada apenas quando, justificadamente, prejudicial ao interesse público.*

62. *Além disso, não há nos autos, com relação ao item “tubo FoFo dúctil 2GS JE k-7 p/ água DN 300”, justificativas da adoção da Composição de Custo Unitário referencial da Seinfra/CE em detrimento da do Sinapi; do não parcelamento da licitação; e, da ausência de pesquisa de mercado a fim de aferir a economia de escala.*

63. *Todavia, à peça 35, p. 60-63, há nota técnica da Sedec/PI relatando a conformidade dos preços aos ditames do Decreto 7.983/2013 e da jurisprudência dessa Corte de Contas, sem contudo, apresentar documentos hábeis a comprovar tais relatos, por exemplo, justificativas técnicas de adoção da Seinfra/CE em detrimento do Sinapi/Caixa.*

64. *Considerando a análise acima, cumulada com a proposta de anulação do certame, formulada na instrução de peça 25, entende-se que as referidas falhas de orçamentação e de injustificado não parcelamento do objeto deverão, também, ser sanadas, caso a Sedec/PI pretenda realizar nova licitação com recursos federais.*

65. *Assim, considerando os elementos adicionados na presente instrução, submetem-se os autos à apreciação do Relator, reiterando-se a proposta de encaminhamento formulada à peça 25”.*

É o relatório.