

VOTO

I – Considerações iniciais

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. Apesar da magnitude, uma única empresa participou do certame (Construtora Hidros Ltda.), oferecendo 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, sendo que, após a realização das oitivas da Secretaria de Defesa Civil do Piauí e da empresa contratada, a unidade técnica entende subsistir as seguintes: i) falta de estudos geotécnicos nos locais das estruturas e no caminho da adutora; ii) sobrepreço decorrente de preços unitários superiores aos praticados no mercado; iii) exigência na comprovação de capacidade técnica operacional de item sem representação econômica nem relevância técnica; e iv) ausência de justificativa quanto à inviabilidade de parcelamento do objeto do certame.

5. Antes da realização da última oitiva, o Plenário, por meio do Acórdão 1.750/2018, determinou cautelarmente à Secretaria de Defesa Civil do Piauí que se absteresse de emitir a ordem de início de serviços, salvo se houvesse concordância quanto à redução de R\$ 6.830.968,80, referente ao sobrepreço identificado pela unidade técnica. Adicionalmente, também foi ordenado que, na hipótese de início das obras, fosse condicionado o pagamento das medições dos serviços de escavação de materiais de 2ª e 3ª categorias 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.

6. Todas as manifestações dos jurisdicionados foram analisadas pela Secex/PI, que propôs, ao final, em pareceres uniformes, a procedência da representação, determinando-se ao Governo do Piauí a anulação da Concorrência 2/2017-Sedec/PI e do contrato dela decorrente. Adicionalmente, caso o ente pretenda promover nova licitação com recursos federais, a unidade técnica entende necessária ordem para que o novo certame expurgue os vícios identificados.

7. Manifesto-me parcialmente de acordo com os pareceres precedentes, cujos fundamentos incorporo como razões de decidir, sem prejuízo das considerações que passo a fazer. Antecipo que minha divergência reside basicamente no valor do sobrepreço, sendo que, nos demais pontos, há total concordância com as análises efetuadas.

II – Ausência de estudos geotécnicos

8. Do que restou apurado, duas irregularidades sobressaem, quais sejam, a ausência de estudos geotécnicos e a superestimativa dos preços.

9. Mesmo tendo sido facultada a apresentação dos estudos geotécnicos, o órgão estadual não apresentou qualquer documento que indique o conhecimento do perfil do solo por que passará a adutora. Sem comprovar conhecimento das características locais, isto é, se de baixa (primeira

categoria), média (segunda categoria) ou alta resistência (terceira categoria) ao desmonte mecânico, previu-se, sem memória de cálculo e, por isso, de forma injustificada, o quantitativo dos materiais de 1ª, 2ª e 3ª categoria nos percentuais de 30%, 25% e 45%, respectivamente.

10. Na oitava realizada, o Governo do Estado do Piauí limitou-se a afirmar 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. Depois, 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.

11. 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.

12. A despeito 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.

13. Isso reforça a gravidade dos fatos. Diante dessa constatação, conclui-se que os estudos utilizados no certame não possuem nível de precisão adequado para caracterizar a obra, infringindo, assim, o disposto no art. 6º, IX, da Lei 8.666/1993.

14. É importante mencionar também que os gestores tinham conhecimento, desde fevereiro deste ano, data da primeira oitava, da existência da presente representação que apurava, dentre outras coisas, a ausência de estudos geotécnicos. De lá para cá, nada foi apresentado, nem mesmo os laudos das sondagens que supostamente possuiriam. Essa inércia contrasta, de certo modo, com a urgência justificadora da assinatura do contrato.

15. 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.

16. Além de essa alteração contratual atingir apenas um serviço com sobrepreço (assunto que será abordado no tópico seguinte), 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, julgo procedente a representação neste ponto por considerar que a irregularidade, por si só, já justifica a determinação para a anulação do certame e do contrato dela decorrente.

III - Sobrepreço

17. A falta de cálculos acerca do quantitativo a ser escavado de cada tipo de solo 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. No total, foram examinados pela secretaria regional sete serviços, que atingem 31,51% do contrato. O item mais significativo da planilha não foi analisado (tubo fôfo dúctil 2GS JE k-7 para água DN 300, correspondente a 33,44% do total), dada a ausência de referências oficiais.

18. O caso mais emblemático diz respeito ao primeiro serviço mencionado (escavação de rocha branda a frio), pois, por empregar um rompedor pneumático para fragmentar a rocha, sua necessidade limita-se aos locais em que for identificado material de 3ª categoria. Apenas em circunstâncias excepcionais é utilizado na escavação de material de 2ª categoria. Não se cogita sua

utilização quando houver apenas solo (material de 1ª categoria). Além de não existir memória de cálculo que justifique a quantidade desse serviço, eis que não se conhece o perfil do terreno, foi apontado sobrepreço de R\$ 6.576.760,51 (equivalente a 140,72%). A referência da Secex/PI foi a composição 94172 do Sinapi.

19. 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 pontaleteamento, código Sinapi 90391). O sobrepreço calculado foi de R\$ 370.549,12 (equivalente a 89,23%).

20. Na oitiva, a secretaria estadual alega ter observado a tabela Sinapi, mas, como o serviço de escavação de rocha branda a frio não existiria no sistema mantido pela Caixa, adotou referencial diverso, qual seja, da Seinfra/CE (código C3400). A Construtora Hidros, por sua vez, afirmou que a administração estadual teria utilizado os coeficientes da composição da Seinfra/CE e inserido os custos dos insumos previstos no Sinapi.

21. Em relação ao segundo serviço, os gestores alegaram que a unidade técnica teria utilizado um escoramento (tipo pontaleteamento) que não corresponderia àquele previsto no projeto básico (escoramento descontínuo com pranchas de madeira). Afirmaram que a referência mais adequada – e por isso escolhida como paradigma no orçamento-base do certame – seria a contida na tabela da Seinfra/CE (código C2805). A empresa trouxe argumentos semelhantes.

22. Ao examinar as manifestações, a unidade técnica entendeu que: i) nos termos do art. 5º, parágrafo único, do Decreto 7.983/2013, outros sistemas referenciais de custos somente são aplicáveis no caso de não ser possível a adoção do Sicro e do Sinapi; ii) ao contrário do que fora afirmado, a composição do serviço de escavação de valas constava no Sinapi, tanto que fora juntada aos autos pela Secex/PI, restando injustificada a utilização da tabela da Seinfra/CE, mantendo-se, portanto, o sobrepreço apurado neste item; e iii) a composição que melhor se adequa ao serviço de escoramento descontínuo é a de código Sinapi 94055, sendo necessária a redução do sobrepreço apontado, que passa de R\$ 370.549,12 para R\$ 22.336,40.

23. Passo a decidir a respeito da referência mais adequada para o serviço de escavação de valas.

24. A composição utilizada no orçamento-base da licitação foi obtida no sistema de custos da Seinfra/CE, mas os valores dos insumos, à exceção do compressor de ar, foram retirados no Sinapi. Transcrevo tabela com o custo unitário (portanto, sem o BDI):

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
Total					223,42

25. A empresa contratada, por sinal a única que participou do certame, ofertou o valor unitário de R\$ 212,28. Diferiu tão somente em relação ao custo do insumo “martelete”, de R\$ 15,09 no edital para R\$ 11,44 na proposta.

26. A Secex/PI, por sua vez, defendeu a utilização da seguinte referência:

Escavação de valas 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, 28kg, com silenciador – CHP diurno. AF 07/2016	H	1,492	15,09	22,51
88316	Servente com encargos complementares	H	2,38	13,16	31,32
				Total	88,18

27. Como pode ser observado, parte significativa do sobrepreço reside na diferença entre os coeficientes dos insumos. Ou seja, mostra-se fundamental definir qual a fonte adequada no caso concreto.

28. Ocorre que a composição utilizada pela Secex/PI foi elaborada pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa), está contida na base de dados do Sinapi Nacional, mas não integra o sistema referencial, ou seja, ainda não passou pelo processo de aferição pelos engenheiros/arquitetos da Caixa. Em paralelo, por não integrar o Sinapi referencial, não é possível ao público em geral acessar a composição. Considerando que os gestores não tiveram acesso à composição do Sinapi – nem seria exigível deles conduta nesse sentido – e que os coeficientes não passaram pelo processo de validação pela Caixa, adoto o consumo indicado pela Seinfra/CE.

29. A jurisprudência do TCU, a exemplo do Acórdão 1.981/2009-Plenário, e o Decreto 7.983/2013 (art. 5º, parágrafo único) estabelecem que, mesmo na ausência de composições na base de dados referencial do Sinapi, deve-se adotar, sempre que possível, os custos dos insumos constantes desse sistema federal. E é neste ponto que reside minha divergência ao que fora defendido pelos jurisdicionados.

30. Além do servente e do martelete, itens que foram orçados de forma adequada com base no Sinapi, tenho que o custo do compressor de ar também pode ser obtido no sistema da Caixa. Em que pese não haver equipamento com a vazão indicada na composição da Seinfra/CE, o Sinapi oferece outro de maior vazão (189pcm) a um custo horário produtivo menor menor (R\$ 35,60).

31. A bem da verdade, a escolha desse compressor de maior capacidade geraria um coeficiente de utilização menor dele e do martelete. Entretanto, de forma conservadora e favorável ao órgão estadual, mantereí os coeficientes indicados na composição da Seinfra/CE. Assim, defendo que o custo paradigma da escavação passe a ser de R\$ 165,31/m³, tal como reproduzido na tabela a seguir:

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	35,6	53,49
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
				Total	165,31

32. O preço unitário, com BDI contratual de 31,16%, passa a ser de R\$ 216,82. Portanto, o sobrepreço recalculado atinge a importância de R\$ 2.488.905,97, valor que deve ser expurgado caso o governo estadual pretenda publicar nova licitação utilizando recursos federais.

33. Feitas essas considerações, passo ao segundo item questionado (escoramento de valas).

34. A planilha orçamentária informa que o serviço a ser executado deve ser de escoramento de

madeira, tipo pontaleamento, ou seja, previu-se uma retenção do solo lateral da vala com tábuas na vertical, que devem ser travadas transversalmente por estroncas. Entretanto, a composição de preços apresentada no edital informava características incompatíveis com a descrição contida no orçamento, isto é, escoramento descontínuo com pranchas de madeira, item com custo unitário maior.

35. A resposta para essa contradição deveria estar contida na especificação técnica (peça 7, p. 39/42). Entretanto, o caderno de encargos não define que tipo de solução será adotada para cada trecho, apenas enumera as possibilidades (solução descontínua, contínua, especial, metálico e madeira), dando a entender que haverá o emprego de mais de um tipo. A imprecisão é agravada pela ausência dos estudos geotécnicos e da memória de cálculo do quantitativo previsto na planilha.

36. Portanto, ao contrário do que fora defendido pelos jurisdicionados, não há um tipo inequívoco de escoramento definido no projeto básico. Ainda que em alguns trechos tenha se pensado no escoramento descontínuo – o que se admite por hipótese, lembrando-se que tal imprecisão não pode ser aceita em estudos a nível de projeto básico –, não pode a administração pagar pelo serviço mais oneroso (escoramento descontínuo) quando parte será executado por pontaleamento, notoriamente de menor custo.

37. Mesmo que seja executado o escoramento descontínuo em parte do traçado da adutora, concordo com a unidade técnica que, nos termos do art. 3º do Decreto 7.983/2013, outros sistemas referenciais de custos somente são aplicáveis no caso de não ser possível a adoção do Sicro e do Sinapi. Como neste caso era possível a utilização do sistema referencial da Caixa (composição de código 94055), este dever ser o parâmetro para aferir a adequação dos valores contratuais relativos ao escoramento descontínuo.

38. A Secex/PI chegou a propor a redução do sobrepreço, baseado na premissa de que todo o serviço de escoramento seria realizado de forma descontínua. Esse raciocínio não pode ser aceito, pois, à luz das considerações já lançadas neste voto, não se sabe que tipo de solução foi adotada para cada trecho da adutora. Assim, caso haja interesse do órgão gestor em promover novo certame utilizando recursos federais, deve revisar o projeto básico, eliminando as citadas contradições.

IV – Restrição à competitividade

39. Outra irregularidade apontada pela unidade técnica diz respeito à exigência de comprovação de capacidade técnica operacional de item sem representação econômica nem relevância técnica. Trata-se do equipamento “decantador laminar pré-fabricado em poliéster reforçado em fibra de vidro”. O item representa apenas 1,37% do orçamento, é utilizado para eliminar as partículas de sujeira que ficam suspensas na água e, por ser pré-fabricado, normalmente é subcontratado.

40. O governo estadual alega que a exigência de atestado prévio para o decantador reside em sua importância técnica para que se tenha água apta ao consumo humano. A construtora afirmou a mesma coisa.

41. A meu ver, além da baixa materialidade, a exigência não pode ser considerada indispensável à garantia do cumprimento do objeto (construção de uma adutora). Ao limitar a técnica de decantação, sabendo que existem diversas, restringe-se o número de licitantes, ponto que pode justificar a presença de uma única empresa no certame.

42. Por sinal, a jurisprudência predominante do TCU, consubstanciada na Súmula 263, estipula que as exigências técnicas para fins de habilitação devem estar limitadas às parcelas de maior relevância e valor significativo, sendo que os quantitativos devem ser proporcionais à dimensão e à complexidade da obra.

43. Sendo assim, acompanho a unidade técnica ao propor que, em caso de nova licitação lastreada em recursos federais, promova a exclusão desse tipo de exigência para fins de qualificação técnica.

V – Ausência de parcelamento

44. Por último, a unidade técnica informa que o item “tubo FoFo dúctil 2GS JE k-7 p/ água

DN 300” representa 33,44% do valor total do contrato e que, dada a relevância do insumo, seria possível o parcelamento do objeto, sendo um certame destinado à compra dos tubos, outro para o assentamento deles. Como não encontrou justificativas para a realização de uma única concorrência, a Secex/PI considera que o assunto deverá ser objeto de justificativa e análise mais aprofundada no caso de refazimento da licitação.

45. Trata-se de uma questão delicada que deve ser melhor avaliada pelo gestor à luz do caso concreto, não devendo o Tribunal se imiscuir na esfera discricionária do gestor, a menos que haja o cometimento de alguma ilegalidade. Se, por um lado, a realização de duas licitações poderia em tese ampliar a competitividade, por outro, há riscos que devem ser mensurados e considerados na tomada de decisão. Problemas como a necessidade de se compatibilizar os cronogramas, a vulnerabilidade no armazenamento/estoque dos tubos e a dificuldade na definição dos responsáveis pelas falhas de execução devem ser considerados.

46. Por essa razão, reputo suficiente que o Tribunal determine à Secretaria de Defesa Civil do Piauí (Sedec/PI) que justifique técnica e economicamente a viabilidade, ou não, do parcelamento do objeto.

47. 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 28 de novembro de 2018.

BENJAMIN ZYMLER
Relator