

GRUPO II – CLASSE V – Plenário**TC-032.199/2011-2** (apenso TC 033.767/2011-4)**Natureza:** Relatório de Auditoria**Entidade:** Companhia Docas do Rio Grande do Norte**Interessado:** Congresso Nacional**Advogado constituído nos autos:** não há

Sumário: COPA DO MUNDO DE 2014. LEVANTAMENTO DE AUDITORIA. OBRAS NO PORTO DE NATAL/RN. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADE. REPRESENTAÇÃO EM PROCESSO APARTADO. SOBREPREÇO. PROJETO BÁSICO DEFICIENTE EM FUNÇÃO DA INSUFICIÊNCIA DE ESTUDOS GEOTÉCNICOS. LICITAÇÃO REALIZADA SEM CONTEMPLAR OS REQUISITOS MÍNIMOS EXIGIDOS PELA LEI 8.666/93. RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE. OITIVA. SUSPENSÃO DA LICITAÇÃO PELA ADMINISTRAÇÃO. CORREÇÃO DAS IRREGULARIDADES EM NOVA MINUTA DE EDITAL. ALTERAÇÃO DO QUANTITATIVO DE SERVIÇOS. INCLUSÃO DE NOVOS ITENS NA PLANILHA ORÇAMENTÁRIA. ESTUDOS DE SONDAÇÃO EM ANDAMENTO. DETERMINAÇÕES. CIÊNCIA AOS INTERESSADOS. COMUNICAÇÃO AO CONGRESSO NACIONAL. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de relatório de levantamento de auditoria realizado pela Secob-4 nas obras de implantação do terminal marítimo de passageiros no Porto de Natal/RN, bem como nas intervenções necessárias para a ampliação do cais, para a adaptação do armazém frigorífico e para a adaptação do galpão para o terminal marítimo de passageiros, objeto dos Planos de Trabalho 26.784.0909.00IH.0024/2011 e 26.784.2074.12LP.0024/2012, sob-responsabilidade da Companhia Docas do Rio Grande do Norte – Codern, com custo estimado de R\$ 53.737.820,18. A obra consta da matriz de responsabilidades para a Copa do Mundo de 2014.

2. Transcrevo, com as adaptações na forma que entendo necessárias, a derradeira instrução realizada no âmbito da Secob-4, que contou com a anuência dos dirigentes da unidade (Peças 58 a 60):

"4. Inicialmente, merece destaque o fato de que o edital foi publicado em 6/9/2011, e posteriormente, em 6/10/2011, a licitação foi suspensa para alteração do percentual da Bonificação e Despesas Indiretas (BDI). A incidência do BDI no orçamento foi reduzida, de 30% para 26,8%, para se adequar ao Acórdão 2.369/2011 - TCU - Plenário.

5. Em 4/10/2011 foi designada equipe de fiscalização para início do Levantamento de Auditoria (Fiscalis 915/2011) no edital da Concorrência 41/2011, em atendimento às Portarias de Fiscalização 2236, 2299, 2300, alteradas pela Portaria de Fiscalização 2465 e 2560, de 23 de novembro de 2011(peças 1, 3, 4, 8 e 9).

6. Durante a análise preliminar dos documentos da licitação concluiu-se pela existência de indícios de irregularidades graves, dentre os quais se destacaram: (i) projeto básico inadequado - indefinições do projeto (ausência de sondagens geológicas); (ii) sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado; e (iii) restrição à competitividade da licitação.

7. Em face dessas impropriedades, apresentou-se representação ao Tribunal de Contas da União (TC 033.767/2011-4), em 9 de novembro de 2011, propondo a suspensão cautelar do certame, tendo em vista

a iminência da abertura das propostas. Contudo, a Codern, no dia anterior, informou, por meio da Carta DP 532/2011, a suspensão da Concorrência 41/2011 por interesse da administração por tempo indeterminado, ato publicado no Diário Oficial da União em 10 novembro de 2011.

8. Importa mencionar que durante o prosseguimento da fiscalização foram encontradas outras irregularidades, as quais, somadas às impropriedades consignadas na representação, estão registradas no Relatório de Auditoria, aqui em exame.

9. As justificativas foram apresentadas no período compreendido entre 1º/12/2011 e 2/12/2011.

10. A fim de evitar extensa repetição de trechos dos textos encaminhados, apresentar-se-ão resumos das principais deficiências apontadas no Relatório de Auditoria, bem como dos principais argumentos apresentados pela Codern.

EXAME TÉCNICO

11. Diante do exposto, o presente trabalho destina-se a efetuar análise de modo a considerar as manifestações dos responsáveis relativas às seguintes irregularidades:

12. I - Sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado verificado no orçamento básico da licitação;

13. II - Projeto básico deficiente ou desatualizado em função da ausência de estudo geotécnicos na área de ampliação do cais e retroárea e do delfim de amarração;

14. III - Licitação realizada sem contemplar os requisitos mínimos exigidos pela Lei 8.666/1993, já que restou evidenciado que o edital e a minuta do contrato foram publicados com cláusulas sem o devido detalhamento de informações essenciais;

15. IV - Restrição à competitividade da licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento contidas no item 4.4, "Qualificação Técnica".

I. Sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado verificado no orçamento básico da licitação

16. No relatório de auditoria, detectou-se sobrepreço global de 13,95% (R\$ 7,49 milhões) na planilha orçamentária básica do Edital 41/2011 – Codern. Conforme os dados da Curva ABC da planilha orçamentária (peça 40), 14 itens da Parte A da ABC apresentaram sobrepreço unitário significativo.

17. Devido à gravidade e à materialidade da irregularidade, o achado de auditoria foi classificado como grave com recomendação de paralisação, uma vez que o seu não saneamento tem a potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário, é materialmente relevante em relação ao valor total do empreendimento e pode ensejar a nulidade do procedimento licitatório.

18. O encaminhamento proposto foi a oitiva da Codern com fundamento no art. 91, §9º, da Lei 12.465/2011 (LDO/2012), para que se manifestasse sobre a irregularidade identificada no relatório de auditoria, devendo ser informado de que o não acatamento das razões apresentadas poderá dar ensejo à expedição de comunicação à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional de que foram detectados indícios de irregularidades que se enquadram no disposto no inciso IV, do §1º, do art. 91, da LDO/2012.

I.1. Manifestação da Codern

19. Em resposta à oitiva supracitada (peça 57), a Codern apresentou seus argumentos de defesa, procurando esclarecer o sobrepreço apontado pela equipe de auditoria item a item.

20. Em relação ao item mais relevante da planilha orçamentária, CX 003 (Manutenção do Canteiro), a Codern realizou as seguintes modificações em resposta às irregularidades apontadas no relatório:

a) o custo unitário do insumo I0705 (caminhão com carroceria equipado com guindaste) passou a ser composto de forma horária, no lugar de verba mensal, considerando-se um total de 200 horas por mês, sendo 60% hora produtiva e 40% hora improdutiva, sendo o custo da hora produtiva feito em R\$ 67,96 e o da hora improdutiva considerado em R\$ 14,72, ambos os referenciais da Seinfra/CE;

b) o mesmo critério de distribuição de hora produtiva e improdutivo foi considerado para os insumos I0786 (veículo utilitário) e I8650 (caminhão leve de carroceria), considerando para este insumo os custos referenciais de R\$ 23,44 (hora produtiva) e R\$ 3,14 (hora improdutivo), e para aquele os custos referenciais de R\$ 27,12 (hora produtiva) e R\$ 4,57 (hora improdutivo), ambos os referenciais constantes da tabela da Seinfra/CE;

c) em relação ao insumo 10000034 (lancha) não foram realizadas modificações para estimativa do custo do equipamento em hora, mantendo-se o custo em aluguel por dia.

21. Em relação ao item CX 022 (Estacas Prancha Double AZ50, transporte terrestre e marítimo), a Codern realizou as seguintes modificações em resposta às irregularidades apontadas no relatório:

a) foram substituídos os itens “Cabrea 265 T acoplada a flutuante metálico com quatro guinchos” e o item “rebocador com potência de 500 HP”, pelos itens “Guindaste de Capacidade 160 T treliçado” e o item “rebocador com potência de 300 HP”, diminuindo-se os custos unitários desses itens de R\$ 5.423,25 / h para R\$ 1.450,00 / h;

b) o valor da hora produtiva do grupo gerador 180 KVA foi substituído para R\$ 88,14, conforme tabela da Seinfra/CE;

c) o valor do custo horário dos insumos “servente” e “operador de bate estacas” foram substituídos para R\$ 5,62 e R\$ 8,16, conforme referencial do Sinapi/RN.

22. Em relação ao item CX 001 (instalação do canteiro de obras), foram retirados os insumos “Container 220 x 620 para escritório”, “Cobertura com telha ondulada de Fibra Cimento” e “Fornecimento e Colocação de Isopor 20 mm” e inserido em seus lugares oito unidades do insumo “Barracão para escritório tipo A3”, ao custo unitário de R\$ 6.902,06, conforme o referencial Sinapi.

23. Em relação ao item CX 002 (mobilização de pessoal e equipamento), modificou-se o seu custo total apontando como justificativa o fato de os equipamentos “guindaste treliçado de capacidade 160 T”, “plataforma flutuante completa”, e “rebocador com potência de 300 HP” não estarem disponíveis na região Nordeste, tendo que ser mobilizados desde o Rio de Janeiro (distância de 3.000 km), por pelo menos 15 dias em via marítima, navegando-se 10 horas por dia. Seria inviável economicamente a mobilização desses equipamentos por via terrestre, por serem necessárias licenças especiais, batedores e autorizações de sete estados da federação. Com isso, considerou-se 150 horas para o cálculo custo total para a mobilização de cada um dos equipamentos.

24. Em relação ao item CX 006 (desmobilização de pessoal e equipamento), a entidade argumentou que valem as mesmas observações apontadas para a mobilização de pessoal e equipamentos, com a diferença de, ao invés de se considerar 150 horas, considerou-se 100 horas para a desmobilização.

25. Para o item CX 012 (equipe de mergulho com equipamentos homologados), a Codern alterou o quantitativo do serviço de dezesseis para quatorze meses, conforme o cronograma físico da obra.

26. Para cada um dos itens CX 014 (Estacas Metálicas 1.500 mm e=16 mm (586 kg / m)), CX 061 (remoção mecânica sobre flutuante de materiais compressíveis submersos), CX 028 (remoção de pedras do talude), CX 044 (estacas metálicas 762 mm e=19 mm (348 kg/m)), CX 024 (tirantes 62 kg / m da cortina), CX 047 (jaqueta metálica e estrutura do deck), substituem-se os equipamentos do guindaste sobre plataforma e rebocador nos mesmos termos já expostos para o item CX 022.

27. Concernente ao item CX060 (aterro areia de jazida), a interessada argumentou que a jazida (Pedreira Potiguar) da qual será extraída a areia utilizada no referido serviço encontra-se a 32 km do local da obra, de forma que foram adicionadas ao custo do material as despesas de transporte conforme metodologia adotada no Sicro. Em seguida apresentou memória de cálculo de modo a justificar um valor total para o aludido insumo de R\$ 41,60/m³. Por fim, relatou que para fins de orçamento considerara o preço do item 0367 - fornecimento de areia grossa do Sinapi no valor unitário de R\$ 40,00.

28. Quanto ao item A00029 (estaca tipo pré-moldada de concreto 30x30cm) corrigiu-se os insumos e composições de acordo com as observações do TCU, em seguida, apresentou planilha demonstrando os referidos ajustes e informou que o emprego de estacas com comprimento de 13 m é satisfatório para atender as cargas solicitantes das fundações do prédio do terminal. Ainda, relatou que o detalhamento

do perfil de cravação das estacas pré-moldadas será realizado no projeto executivo a ser elaborado pela empresa contratada.

29. Em relação aos itens I0710 - carregadeira de pneus 180 e I0735 - escavadeira hidráulica aduziu que as observações do Tribunal foram acatadas de modo que os valores unitários dos citados itens foram alterados para os valores estabelecidos pelo Sicro (R\$ 112,62/h e R\$ 145,84/h, respectivamente) em todas as composições de custo da planilha orçamentária da obra.

30. Atinente ao sobrepreço identificado pela unidade técnica, concluiu que os valores unitários de insumos e serviços constantes na planilha de orçamento da obra do terminal foram obtidos através da tabela Sinapi (abr/2011 e jul/2011), tabela Sicro-RN (Jul/2011), tabela Seinfra (jul/2011), tabela Sicro-RN (Nov/2009) e cotações realizadas no mercado.

31. Ressaltou-se, por fim, que em algumas cotações realizadas só foi possível obter uma proposta de preços para fornecimento de insumos e serviços e que, apesar de haverem sido realizadas consultas para apresentação da cotação, muitas empresas não teriam mostrado interesse em fornecer tal informação.

I.2. Análise

32. Para o item CX 003 (manutenção do canteiro), aceitaram-se as alterações realizadas pela Codern e a redução do preço do item de R\$ 279,23 mil para R\$ 227,42 mil.

33. Para o item CX 012 (equipe de mergulho), aceitaram-se as alterações da Codern no que se refere à redução do quantitativo do item de 16 para 14 meses. No entanto, para esse item, mantém-se o entendimento do relatório de auditoria, no tocante à existência de sobrepreço unitário no serviço. Nesse sentido, aponta-se que a entidade não realizou a cotação de preços de no mínimo três empresas ou fornecedores distintos, nem demonstrou documentalmente que tentou fazê-lo, para se dar cumprimento ao disposto no Acórdão 1.266/2011 – Plenário:

No caso de impossibilidade de obtenção de preços referenciais, via sistemas oficiais, para a estimativa dos custos em processos licitatórios, deve ser realizada pesquisa contendo o mínimo de três cotações de empresas/fornecedores distintos, fazendo constar do respectivo processo a documentação comprobatória pertinente aos levantamentos e estudos que fundamentaram o preço estimado.

34. Desse modo, ante a falta de uma criteriosa pesquisa de preços e considerando que o referido item apresenta sobrepreço unitário, frente ao preço de serviço semelhante para o Porto de Fortaleza, mantém-se a conclusão do relatório de auditoria. No entanto, dadas as especificidades distintas entre o serviço entre o Porto de Fortaleza e o Porto de Natal, como a exigência de mais equipamentos e de um mergulhador adicional nas especificações desta obra, o encaminhamento mais adequado deverá ser exigir que se realize as cotações de mercado nos termos do Acórdão supracitado.

35. Em relação às mudanças implementadas pela Codern relativas ao redimensionamento dos equipamentos de guindaste sobre plataforma flutuante e rebocador, que por sua vez afetam o preço dos itens CX 022, CX 014, CX 061, CX 028, CX 044, CX 024 e CX 047, aceitaram-se os novos preços e a redução a ser implementada no novo orçamento.

36. Em relação ao custo dos equipamentos “carregadeira de pneus” e “escavadeira hidráulica”, aceitaram-se as reduções implementadas pela Codern, de forma a enquadrar o preço desses itens aos referenciais do Sicro, data base de julho de 2011, localidade Rio Grande do Norte.

37. Para o item A00029 (estaca tipo pré-moldada de concreto 30 x 30 cm), a Codern, em Resposta ao Ofício Requisição nº 06-915/2011-TCU/SECOB-4, de 18/11/2011, apresentou uma tabela com as novas estimativas de quantidades de estacas a serem utilizadas para as fundações do Terminal de Passageiros, totalizando 1.456,00 metros de estacas pré-moldadas com a seção transversal de 30 cm x 30 cm para os pilares P1 a P33, com profundidade média de 13 metros por estaca. A previsão inicial era de 740,00 metros de estacas tendo o seu quantitativo alterado com incremento de quase 100%. O detalhamento desse serviço será feito no projeto executivo. Dessa forma, ante a falta de elementos adicionais para se criticar os quantitativos totais definidos, aceitaram-se as justificativas apresentadas.

38. Em relação aos itens de mobilização e desmobilização de equipamentos, considera-se pertinente as justificativas da Codern relativas à não disponibilidade dos equipamentos mais específicos de obra

portuária em um raio de 100 km, como inicialmente considerado como referencial pela equipe de auditoria. Dessa forma, aceitam-se as alterações a serem realizadas no orçamento da obra.

39. Para o item CX060 (aterro areia de jazida), a Codern usou corretamente a metodologia contida no Sicro para o cálculo das distâncias médias de transporte para a jazida que foi considerada, de forma que se comprova que o preço inicialmente considerado pelo órgão se encontra dentro dos parâmetros de mercado.

40. Por fim, em relação ao item CX 001 (instalação do canteiro de obras), a Codern optou por substituir os insumos listados em desconformidade no relatório de auditoria pela unidade padrão, de barracão do tipo A3. Nessas condições, aceitam-se as modificações realizadas.

41. Em que pese a gravidade da ocorrência do achado de sobrepreço, dada a atitude de suspender a concorrência e o interesse demonstrado pela Codern em sanar as irregularidades apontadas, deixa-se de propor audiência dos responsáveis e propõe-se determinar as medidas saneadoras à planilha orçamentária do edital 41/2011 – Codern listadas abaixo, com vistas a elidir a irregularidade ora apontada, antes de se reabrir o procedimento licitatório objeto desta fiscalização:

a) adotar o custo referencial máximo de R\$ 1.120,00 / h para o insumo “guindaste treliçado de capacidade 160 toneladas” e de R\$ 330,00 / h para o insumo “rebocador – 300 HP” em toda a planilha orçamentária;

b) na composição unitária do serviço CX 003 (manutenção do canteiro de obras), dimensionar todos os veículos utilizados na unidade de hora produtiva, e não na unidade de custo mensal por unidade, adotando-se como preço unitário referencial máximo aqueles da mediana do Sinapi;

c) na composição unitária do serviço CX 001 (instalação do canteiro de obras), adotar a tipologia do Sinapi para o dimensionamento dos insumos de barracão para escritório, adotando-se seus custos como preço unitário referencial máximo;

d) na composição unitária do item CX 012 (equipe de mergulho com equipamentos homologados), alterar o quantitativo de 16 para 14 meses, em conformidade com os prazos do cronograma físico da obra;

e) para o item CX 012 (equipe de mergulho com equipamentos homologados), adotar como preço referencial o valor médio de cotação de mercado de no mínimo três empresas/fornecedores distintos, fazendo constar do respectivo processo a documentação comprobatória pertinente aos levantamentos e estudos que fundamentaram o preço estimado.

f) adotar a metodologia do Sicro 2 para o dimensionamento do insumo “areia”, de forma a se comparar o custo da areia extraída acrescida do custo do transporte para a jazida adequada mais próxima com o custo da areia adquirida comercialmente, adotando-se o preço referencial mais econômico;

g) adotar o preço referencial do Sinapi e subsidiariamente do Sicro 2, localidade Rio Grande do Norte, como o máximo referencial permitido para os insumos “carregadeira de pneus”, “escavadeira hidráulica”, “grupo gerador 180 KVA”, “operador de bate estaca” e “servente”;

h) na hipótese de inserção de serviços novos ou mudança de quantitativos não contemplados até o término desta fiscalização, adotar, nesta ordem, os seguintes critérios para avaliação dos preços referenciais máximos permitidos:

I – mediana dos preços do Sinapi, localidade Rio Grande do Norte;

II – subsidiariamente, preços do Sicro 2, localidade Rio Grande do Norte;

III – subsidiariamente, preços de outros sistemas referenciais aprovados pela Administração Pública, na hipótese de não serem encontradas referências nos sistemas anteriores ou em caso de incompatibilidade técnica das composições dos referidos sistemas, frente às peculiaridades do serviço, desde que demonstrada documentalmente mediante justificativa técnica;

IV – subsidiariamente, cotação de mercado contendo o mínimo de três cotações de empresas/fornecedores distintos, fazendo constar do respectivo processo a documentação comprobatória

pertinente aos levantamentos e estudos que fundamentaram o preço estimado.

II. Projeto básico deficiente ou desatualizado

42. Observou-se que o projeto básico, integrante da Concorrência Pública 41/2011 - Codern, não se baseou em estudos de sondagem específicos para efetuar estimativa de custo das estruturas de fundação da obra de ampliação do cais, bem como do dolfim de amarração dos navios.

43. Foram utilizados como parâmetro de cálculo para essas estruturas, os pontos SP-30, integrante do Relatório de Sondagem 1.237-10/86 e o ponto SP-01 registrado no Relatório de Sondagem 5827-10/08, conforme registrado no documento denominado "Anexo 04-B-Memória de cálculo do cais e retroárea" (peça 16).

44. Entretanto, restou evidenciado que os dados dos furos de sondagem utilizados não têm a capacidade de afirmar as características do subsolo marinho no local da obra, assim como não conseguem precisar o nível máximo a ser atingido pela fundação da estrutura de ampliação do cais. Isso porque o furo de sondagem furo SP-30 encontra-se a 270m de distância do local da obra e a sondagem, na qual está foi registrada o furo SP-01, além de ter sido feita em local distinto do empreendimento em questão, teve como objetivo subsidiar a dragagem do canal de navegação e limitou-se à profundidade 5m.

45. Quando questionada a respeito dessa irregularidade, Codern informou na Carta DP 547/2011 (peça 35), em resposta à oitiva decorrente da Representação (TC 033.767/2011-4), que contratou empresa para efetuar quatro furos de sondagem adicionais, sendo um no local onde será feito o dolfim e três na área da ampliação do cais. Além disso, afirmou que a mobilização ocorreria no dia 18/11/2011, sendo que o início das perfurações ocorreria no dia 19/11/2011 e a estimativa para o término foi prevista para o dia 30/11/2011.

II.1. Manifestação

46. Quanto a esse tema, na carta encaminhada ao TCU em resposta a oitiva proposta no relatório de fiscalização, a Codern informou que resolveu realizar os estudos de sondagem no local de ampliação do cais e de execução do dolfim, após o projeto básico da obra ser julgado deficiente pelo Tribunal de Contas da União e devido ao adiamento "sine die" da Concorrência 41/2011.

47. Aduz, ainda, que a empresa Gepê Engenharia, contratada por intermédio da Autorização de Serviço (ADS) 2011/0342 (peça 36), iniciou os trabalhos em 19/11/2011, na área onde serão executadas as cortinas de "combi-wall", com a mobilização do flutuante para perfuração do furo SP-03, o qual atingiu o impenetrável à percussão a 29,00m da cota da boca do furo. Em seguida, no dia 22/11/2011, executou o furo SP-02, o qual atingiu o impenetrável à percussão a 32,00m. Posteriormente, no dia 29/11/2011, a empresa realizou o furo SP-04 que atingiu o impenetrável à percussão a 27,00m da cota da boca do furo.

48. Informou que durante a execução do furo SP-01, na área da construção do dolfim, a contratada se envolveu em um incidente com a embarcação da praticagem, danificando o tubo-guia do tripé, o que impossibilitou a finalização da sondagem.

49. Relatou que, com base nos dados atualizados, a Codern refez os cálculos dos trechos 1 (um) e 2 (dois), da estrutura de fundação da área de ampliação do cais, utilizando as características do furo SP-02, "por se tratar do perfil mais desfavorável entre os três furos realizados". Durante os cálculos verificou-se a necessidade das seguintes alterações:

a) reforço da parede da cortina com enchimento dos tubos metálicos com concreto armado, o que resultou na alteração do quantitativo do item 2.3.2 CX020 "Concreto C40, inclusive forma e lançamento no interior das estacas";

b) acréscimo, nos trechos 1 e 2 da cortina, de 4,50m no comprimento das estacas prancha, assim a cota da ponta da estaca passou de 17,50m, para 22,00m;

50. No trecho 3 (três) da cortina do cais, foi considerado o perfil geológico do furo SP-04. Em função disso, houve a necessidade de se prolongar o comprimento das estacas prancha até a cota -25,00m.

51. Essa alteração da ponta das estacas pranchas dos trechos, 1, 2 e 3, resultou na alteração do quantitativo dos seguintes serviços:

a) itens 2.4.1 CX 021 "Fornecimento posto na obra, incluindo as emendas necessárias e tratamento anticorrosivo";

b) 2.4.2 CX022 "Transporte terrestre e marítimo, manuseio, preparação e cravação, com intervenção subaquática, conforme item 1.12 da cortina atirantada".

52. Além disso, aumentou-se também o comprimento das "Estacas Metálicas ϕ 812,8mm e=12,7mm (251kg/m)", que passou para 29,00m, já que devem acompanhar o comprimento das estacas prancha no trecho 3. Como consequência, alterou-se o quantitativo dos seguintes serviços:

a) item 2.2.1 CX016 "Fornecimento posto na obra, incluindo as emendas necessárias e tratamento anticorrosivo";

b) item 2.2.2 CX017 "Transporte terrestre e marítimo, manuseio, preparação e cravação, com intervenção subaquática; e,

c) item 1.12 CX002 "Mobilização de Pessoal e Equipamento".

53. Quanto às fundações do dolfim, a Codern acrescentou que após a verificação da estrutura de fundação, com base no boletim de sondagem SP-02, distante 20,27m do eixo do dolfim, não houve alteração no comprimento das estacas dessa estrutura. E afirmou, in verbis:

A máxima reação obtida no pé das estacas no Estado Limite de Serviço é da ordem de 130tf e a ficha de cravação das estacas tubulares dos dolfins será mantida em 26,5m. Portanto não serão necessárias revisões nos dolfins.

II.2 Análise

54. Os elementos trazidos pela Codern permitem observar a existência de divergências significativas entre os quantitativos dos serviços integrantes da planilha orçamentária do Edital 41/2011, republicado no DOU em 7/10/2011, e os quantitativos obtidos após a realização dos estudos geotécnicos na área de ampliação do cais e retroárea.

55. Cabe frisar que, os estudos técnicos preliminares são de suma importância para a adequada avaliação dos serviços necessários à execução do empreendimento, bem como para a elaboração das especificações técnicas e memoriais descritivos anexos ao edital da licitação.

56. Sendo assim, considera-se válido consignar que o levantamento de informações responsáveis por subsidiar o projeto básico deve ser contemplado na etapa preparatória da licitação. Dessa forma, não se deve destinar para o projeto executivo a investigação do quantitativo de serviços, cujo resultado tem impacto relevante no orçamento da obra contratada. A magnitude das diferenças constatadas entre os quantitativos registrados no edital e os quantitativos obtidos após as sondagens só vem a corroborar o risco de que, quando do início da execução do empreendimento, poderia se conduzir à celebração de termos aditivos ao contrato, caso a licitação tivesse ocorrido com base em projeto básico não arrimado em estudos técnicos suficientes.

57. Reitera-se que, a ausência de estudos técnicos, para embasar com consistência os quantitativos dos serviços inseridos na planilha orçamentária, além de infringir o princípio da economicidade nas licitações públicas, desrespeita os preceitos contidos no art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993.

58. Em resposta à oitiva, a Codern apresentou os dados resultantes da investigação geológica dos furos SP-02, SP-03 e SP-04, todos localizados na área de ampliação do cais e retroárea. Com relação ao furo SP-01, informou que a sondagem não foi finalizada e por isso utilizou os dados do furo SP-02 para a confirmação do dimensionamento da estrutura do dolfim.

59. No entanto, entende a equipe de auditoria que a Codern não tem elementos para afirmar que o solo na área do furo SP-01 será mais favorável do que a situação encontrada no furo SP-02, dessa forma não há como assegurar que o quantitativo calculado com base no ponto SP-02 é suficiente para atender aos esforços a que a fundação do dolfim de amarração será submetida.

60. Ademais quando se compara os tipos de solos distintos nas camadas encontradas nos furos SP-02, com impenetrável a 32m, e SP-03, com impenetrável a 29m, tendo em vista que os trechos são contíguos e estão afastados por uma distância inferior à 20m, é possível inferir que o solo na região possui características distintas em cada ponto e precisam ser sondadas para fornecer ao projeto básico os dados com a precisão necessária.

61. Dessa forma, não deve prosperar o argumento da Codern de que não é necessária a alteração dos quantitativos dos serviços integrantes da fundação do dolfim até que se tenha conhecimento do subsolo marinho na área de execução dessa estrutura.

62. Nesse sentido, é preciso condicionar a realização da licitação ao término da sondagem nessa área para se confirmar com exatidão os cálculos da fundação dessa estrutura e posterior atualização do projeto básico.

63. Em que pese a gravidade da ocorrência de alteração para maior em diversos serviços, dada a atitude de suspender a concorrência e o interesse demonstrado pela Codern em sanar as irregularidades apontadas, deixa-se de propor audiência dos responsáveis e propõe-se determinar as medidas saneadoras listadas abaixo, com vistas a elidir a irregularidade ora apontada:

a) aguardar a finalização do estudo geológico do furo SP-01, na área do dolfim, para se proceder os cálculos definitivos da fundação dessa estrutura;

b) contemplar no orçamento básico os quantitativos das estruturas de fundação do cais e retroárea, bem como do dolfim de amarração, extraídos dos relatórios de sondagem, antes de prosseguir com o procedimento licitatório;

III. Licitação realizada sem contemplar os requisitos mínimos exigidos pela Lei 8.666/1993

64. Foi constatado pela equipe de auditoria que a minuta de contrato anexada ao edital da Concorrência 41/2011 não apresentava cláusulas claras e precisas de forma a definir os direitos, obrigações e responsabilidades das partes, consoante previsto na Lei 8.666/1993.

65. Várias impropriedades foram identificadas como cláusulas sem o devido detalhamento com relação aos acréscimos e supressões do objeto contratado; ausência de discriminação da data-base do contrato; falta de critérios para subcontratação; ausência de informações referentes à garantia da proposta, da previsão de defesa e recurso pela contratada quando submetida às penalidades do contrato; e falta de esclarecimentos em caso de inadimplência por parte da contratada com os impostos patronais.

66. Ante essas impropriedades relevantes, a unidade técnica do TCU concluiu, em seu relatório de fiscalização, pela necessidade de revisão do referido edital e dos anexos.

III.1. Manifestação

67. A Companhia Docas informou, em resposta à oitiva, que, in verbis:

"foram acatadas todas as observações apontadas no Relatório de Fiscalização número 915/2011 nos itens 3.3 e 3.4 e processadas as devidas correções nas minutas de Edital e de Contrato que seguem em anexo."

III.2. Análise

68. A princípio é pertinente registrar que o instrumento convocatório e o contrato devem definir com exatidão a prestação dos serviços pelas partes interessadas, assim como devem ser claros e precisos para evitar diferentes interpretações de suas cláusulas. Tendo em vista que a Lei 8.666/1993 determina o conteúdo essencial que deve constar nos referidos instrumentos, é pertinente alvitrar à Codern que observe os preceitos estabelecidos na Lei.

69. Observou-se que o esboço do edital encaminhado em resposta à oitiva contemplou as correções referentes aos: (i) acréscimos e supressões do objeto contratado; (ii) ausência de discriminação da data-base do contrato; (iii) falta de critérios para subcontratação; (iii) ausência de informações referentes à garantia da proposta; (iv) ausência de previsão de defesa e recurso pela contratada quando submetida às penalidades do contrato; e, (v) ausência de detalhamento em caso de inadimplência por parte da contratada com os impostos patronais.

70. *Em que pese a manifestação da Codern quanto à correção das impropriedades verificadas no edital e na minuta do contrato, mantêm-se as determinações à Companhia Docas para que efetue as correções das impropriedades apontadas no relatório de auditoria, observada nos referidos instrumentos, tendo em vista que a licitação está suspensa e os documentos encaminhados ao TCU, em resposta à oitiva, não são oficiais, porquanto não foram publicados e, assim, estão sujeitos a novas alterações. A imposição de determinação, no presente caso, prestigia a natureza preventiva da atuação deste Tribunal, a qual, a exemplo do verificado no presente caso concreto, mostra-se mais efetiva no controle da correta execução das despesas públicas.*

71. *Registre-se quanto a esse tema, que a publicação é condição de validade e eficácia do instrumento convocatório e, portanto, antes de sua divulgação, não fazem parte do universo jurídico. Ou seja, os documentos recebidos não estão sujeitos à validação do TCU ou concordância dessa equipe.*

72. *Dadas as circunstâncias, faz-se pertinente determinar à Companhia Docas que, na publicação do edital e formalização do contrato para contratação de empresa responsável pela execução da obra do Terminal de Passageiros do porto de Natal/RN, elimine as carências nos referidos instrumentos, conforme registrado no relatório de auditoria, em cumprimento aos arts. 40 e 55 da Lei 8.666/1993.*

IV. Restrição à competitividade da licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento

73. *A equipe de auditoria delatou que, no ato convocatório da Concorrência 41/2011, foram identificadas exigências editalícias que podem comprometer o caráter competitivo da licitação, incompatíveis com o disposto no art. 37, inciso XXI da Constituição Federal de 1988, e no art. 3º, caput e §1º, inciso I da Lei de Licitações e Contratos.*

74. *Nesse sentido, expôs que o referido edital demanda como condição de habilitação técnica duas cláusulas com características que inibem a participação no certame: (i) exigência de o licitante possuir os profissionais técnicos qualificados que serão ligados à obra em quadro permanente da empresa e (ii) exigência de atestado único para comprovação de execução de obra semelhante.*

75. *No tocante à exigência de o licitante possuir profissionais técnicos qualificados no quadro permanente da empresa, a unidade técnica destacou que não se pode obrigar que as empresas interessadas mantenham profissionais de alta qualificação, sob vínculo empregatício, apenas para participar da licitação, uma vez que um contrato de prestação de serviço devidamente formalizado nos ditames da legislação civil seria satisfatório para comprovar a **expertise** da licitante em cumprir as obrigações contratuais.*

76. *Quanto à fixação de número de atestados de qualificação técnica, em seu relatório, a unidade técnica esclareceu que é vedada a imposição de limite para a quantidade de atestados, exceto para comprovação da qualificação técnica operacional quando a finalidade da Administração seja a de garantir que a empresa detenha o conhecimento necessário à execução do objeto a ser contratado.*

77. *Em face ao exposto, a unidade técnica do TCU considerou necessária realizar a oitiva da Codern para que se manifestasse sobre tais inconsistências.*

IV.1. Manifestação

78. *A Companhia Docas informou, em resposta à oitiva, que, in verbis:*

"foram acatadas todas as observações apontadas no Relatório de Fiscalização número 915/2011 nos itens 3.3 e 3.4 e processadas as devidas correções nas minutas de Edital e de Contrato que seguem em anexo."

IV.2. Análise

79. *Observou-se, nos documentos encaminhados em resposta à oitiva, que a Codern eliminou, no item qualificação técnica do edital, as exigências que configuram restrição ao caráter competitivo da licitação.*

80. *Verificou-se que no item 4.4.2 a exigência de o licitante possuir no quadro permanente da empresa, os profissionais técnicos qualificados, foi substituída pela comprovação do licitante de possuir*

vínculo com profissional que possua os atestados de capacitação técnica em obras semelhantes ao objeto a ser contratado.

81. Com relação à limitação de apresentação de um único atestado os itens maior relevância e complexidade técnica e executiva da obra, a Codern esclareceu que se trata de comprovação para habilitação técnica operacional dos seguintes serviços, in verbis:

b) Construção de cortina de contenção com cravação de estacas pranchas metálicas, com estrutura de ancoragem/tirantes metálicos, sob lâmina d'água - quantidade > 300 ton (que representa 40,29% do total da obra);

c) Fabricação de jaqueta contraventada com tubos metálicos - quantidade > 50 ton (que representa 43,29% do total da obra);

d) Montagem de jaquetas contraventadas com cravação de estaca tubular de aço sobre flutuante - quantidade > 50 ton (que representa 43,29% do total da obra);

82. Em que pese à manifestação da Codern quanto à correção das impropriedades verificadas no edital e na minuta do contrato, mantêm-se as determinações à Companhia Docas para que efetue as correções das impropriedades apontadas no relatório de auditoria, observada nos referidos instrumentos, tendo em vista que a licitação está suspensa e os documentos encaminhados ao TCU, em resposta à oitiva, não são oficiais, afinal, não foram publicados e, assim, estão sujeitos a novas alterações.

83. Dadas as circunstâncias, faz-se pertinente determinar à Companhia Docas que, antes da publicação do edital elimine as causas de restrição à competitividade, conforme registrado no relatório de auditoria, em cumprimento aos requisitos mínimos da Lei 8.666/1993.

CONCLUSÃO

85. A presente instrução examinou a manifestação apresentada pela Companhia Docas do Rio Grande do Norte, em atendimento à oitiva determinada pelo Tribunal no Ofício 610/2011-TCU/SECOB-4, de 1º de dezembro de 2011, referente às irregularidades apontadas no Relatório de Fiscalização 915/2011, cujo objeto foi o Edital 41/2011 para contratação de empresa para execução do Terminal Marítimo de Passageiros do Porto de Natal/RN.

86. Verificou-se que até o momento, a Codern promoveu as seguintes medidas corretivas:

d) correção dos vícios verificados na planilha orçamentária;

e) contratação de empresa para execução das sondagens geológicas na área de ampliação do cais;

f) revisão e ajustes nas cláusulas do edital e da minuta do contrato.

87. Todavia, em função das mudanças significativas no projeto básico decorrentes da inclusão de novos de serviços, da alteração do quantitativo de serviços existentes na planilha orçamentária e considerando ainda que os estudos de sondagem estão em andamento, e existe a possibilidade de novas alterações no escopo da obra, faz-se necessário determinar Codern que implemente as medidas saneadoras necessárias a fim de se garantir que o edital, ao ser relançado, esteja em conformidade com as normas legais, em especial a Lei 8.666/1993, e contemple as determinações expostas nessa análise.

88. Tendo em vista ainda que a planilha orçamentária originalmente publicada no Edital 41/2011-Codern contém sobrepreço, conforme apontado no relatório de auditoria, faz-se necessário determinar as medidas saneadoras listadas no item I.2 desta instrução, de forma se disponibilizar um orçamento com preços equilibrados com os de mercado, feito com base em projeto básico que contemple as soluções necessárias e suficientes para realização completa da obra.

89. Em que pese a gravidade dos achados de sobrepreço, projeto básico deficiente, e licitação realizada sem os requisitos mínimos da Lei 8.666/1993, dada a atitude de suspender a concorrência e o interesse demonstrado pela Codern em sanar as irregularidades apontadas, considera-se suficiente propor as medidas saneadoras supracitadas, o que impõe a reclassificação dos referidos achados para:

indício de irregularidade grave que não prejudica a continuidade (IGC), em atendimento ao inciso VI do §1º do art. 91, da Lei 12.465 de 12 de agosto de 2011 (LDO/2012).

90. *Por fim, tendo em vista que o processo cumpriu o objetivo para o qual foi constituído, propõe-se o arquivamento do TC 033.199/2011-2, nos termos do Regimento Interno do TCU, art. 169, inc. IV.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

91. *Ante todo o exposto, submetem-se os autos ao Gabinete do Ministro-relator Valmir Campelo, com as seguintes propostas:*

I. acolher a manifestação preliminar apresentada pela Companhia Docas do Rio Grande do Norte (Codern), no que tange às irregularidades apontadas no Relatório de Fiscalização 915/2011.

II. determinar à Companhia Docas do Rio Grande do Norte, com fulcro no art. 43, inciso I da Lei 8.443/1992 e no art. 250, inciso II do Regimento Interno do TCU, que, antes da reabertura do procedimento licitatório, adote as seguintes medidas saneadoras na planilha orçamentária base do Edital 41/2011 - Codern:

a) adotar o custo referencial máximo de R\$ 1.120,00 / h para o insumo “guindaste treliçado de capacidade 160 toneladas” e de R\$ 330,00 / h para o insumo “rebocador – 300 HP” em toda a planilha orçamentária;

b) na composição unitária do serviço CX 003 (manutenção do canteiro de obras), dimensionar todos os veículos utilizados na unidade de hora produtiva, e não na unidade de custo mensal por unidade, adotando-se como preço unitário referencial máximo aqueles da mediana do Sinapi;

c) na composição unitária do serviço CX 001 (instalação do canteiro de obras), adotar a tipologia do Sinapi para o dimensionamento dos insumos de barracão para escritório, adotando-se seus custos como preço unitário referencial máximo;

d) na composição unitária do item CX 012 (equipe de mergulho com equipamentos homologados), alterar o quantitativo de 16 para 14 meses, em conformidade com os prazos do cronograma físico da obra;

e) para o item CX 012 (equipe de mergulho com equipamentos homologados), adotar como preço referencial o valor médio de cotação de mercado de no mínimo três empresas/fornecedores distintos, fazendo constar do respectivo processo a documentação comprobatória pertinente aos levantamentos e estudos que fundamentaram o preço estimado.

f) adotar a metodologia do Sicro 2 para o dimensionamento do insumo “areia”, de forma a se comparar o custo da areia extraída acrescida do custo do transporte para a jazida adequada mais próxima com o custo da areia adquirida comercialmente, adotando-se o preço referencial mais econômico;

g) adotar o preço referencial do Sinapi e subsidiariamente do Sicro 2, localidade Rio Grande do Norte, como o máximo referencial permitido para os insumos “carregadeira de pneus”, “escavadeira hidráulica”, “grupo gerador 180 KVA”, “operador de bate estaca” e “servente”;

h) na hipótese de inserção de serviços novos ou mudança de quantitativos não contemplados até o término desta fiscalização, adotar, nesta ordem, os seguintes critérios para avaliação dos preços referenciais máximos permitidos:

1. mediana dos preços do Sinapi, localidade Rio Grande do Norte;

2. subsidiariamente, preços do Sicro 2, localidade Rio Grande do Norte;

3. subsidiariamente, preços de outros sistemas referenciais aprovados pela Administração Pública, na hipótese de não serem encontradas referências nos sistemas anteriores ou em caso de incompatibilidade técnica das composições dos referidos sistemas, frente às peculiaridades do serviço, desde que demonstrada documentalmente mediante justificativa técnica;

4. subsidiariamente, cotação de mercado contendo o mínimo de três cotações de empresas/fornecedores distintos, fazendo constar do respectivo processo a documentação comprobatória

pertinente aos levantamentos e estudos que fundamentaram o preço estimado.

III. determinar a Codern, com fulcro no art. 43, inciso I da Lei 8.443/1992 e no art. 250, inciso II do Regimento Interno do TCU, que, antes de abrir o procedimento licitatório ou iniciar nova licitação para a execução das obras em comento, implemente as seguintes medidas corretivas:

a) aguardar a finalização do estudo geológico do furo SP-01, na área do dolfim, para se proceder os cálculos definitivos da fundação dessa estrutura;

b) contemplar no orçamento básico os quantitativos das estruturas de fundação do cais e retroárea, bem como do dolfim de amarração, extraídos dos relatórios de sondagem, antes de prosseguir com o procedimento licitatório;

c) revisar o Edital da Concorrência 41/2011 ou o novo ato convocatório, de modo a corrigir as carências e a eliminar as causas de restrição à competitividade, apontadas respectivamente nos itens 3.3 e 3.4 do relatório de fiscalização, em cumprimento aos arts. 3º, caput e §1º, inciso I, 40 e 55 da Lei 8.666/1993 e ao art. 37, inciso XXI da Constituição Federal de 1988;

IV. Providências Internas ao TCU:

a) encaminhar cópia do acórdão que o Tribunal vier a adotar, acompanhada do relatório e do voto que o fundamentarem, à Secretaria de Controle Externo do Rio Grande do Norte, à Secretaria de Portos e à Companhia Docas do Rio Grande do Norte (Codern);

b) comunicar a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que os indícios de irregularidades graves, apontados no edital da Concorrência 41/2011, relativo à contratação de empresa para execução do Terminal Marítimo de Passageiros do Porto de Natal/RN, não se enquadram no disposto no inciso IV do §1º do art. 91, da Lei 12.465 de 12 de agosto de 2011 (LDO/2012).

c) arquivar o presente processo nos termos do inciso IV, art. 169 do Regimento Interno do TCU."

É o relatório.

VOTO

Em apreciação, levantamento de auditoria realizado pela Secob-4 no edital de licitação para as obras de implantação do terminal marítimo de passageiros no Porto de Natal/RN, bem como nas intervenções necessárias para a ampliação do cais, para a adaptação do armazém frigorífico e para adaptação do galpão para o terminal marítimo de passageiros, ação prevista na matriz de responsabilidades para a Copa do Mundo de 2014. Os custos do empreendimento estão estimados em R\$ 53.737.820,18.

2. A obra é de responsabilidade da Companhia Docas do Rio Grande do Norte – Codern. A edificação do terminal de passageiros compreende a revitalização do armazém desativado, denominado antigo frigorífico, onde será construída uma estrutura com dois pavimentos e um novo acesso. A intervenção compreende, ainda: (i) a ampliação do cais do berço 1 de 209 m para 239 m de extensão, totalizando 986 m² de cais e a retroárea operacional; (ii) a construção do dolfim de amarração com passarela de acesso com 20 m de comprimento; (iii) a reforma do parâmetro do cais; (iv) a adaptação de armazém frigorífico; (v) a demolição do galpão existente; e (vi) a construção das instalações portuárias do terminal.

3. Antes mesmo do término dos trabalhos de fiscalização e em face da iminência da abertura dos envelopes da concorrência, a Secob-4 apresentou representação, propondo a suspensão cautelar do

certame (TC 033.767/2011-4). Apontaram-se, naquela oportunidade, os seguintes indícios de irregularidade:

a) sobrepreço de 13,95% (R\$ 7,49 milhões);

b) projeto básico deficiente (ausência de sondagens);

c) licitação concebida sem contemplar os requisitos mínimos exigidos pela Lei 8.666/93, quais sejam: cláusulas sem o devido detalhamento com relação aos acréscimos e supressões do objeto; ausência de discriminação da data-base do contrato; ausência de critérios para subcontratação; ausência de informações concernentes à garantia da proposta, da previsão de defesa e recurso pela contratada quando submetida a eventuais penalidades; e ausência de esclarecimentos em caso de inadimplência por parte da contratada com os tributos patronais;

d) restrição indevida à competitividade da licitação (exigência de o licitante possuir os profissionais técnicos no quadro permanente da empresa; exigência de atestado único para comprovação de execução de obra semelhante).

4. Por oportuno, informo que em razão de a representação objeto do TC 033.767/2011-4 e o presente levantamento de auditoria versarem sobre as mesmas irregularidades, determinei o apensamento em definitivo daqueles autos a este processo (Peça 47 da representação).

5. A Codern, depois de cientificada quanto aos achados de auditoria, informou a suspensão *sine die* da Concorrência 41/2011, por interesse da administração (Carta DP 532/2011). Em face disso, determinei a realização de oitiva da Companhia, nos termos do art. 276 do Regimento Interno do Tribunal.

6. Em resposta, o Diretor Presidente da Codern se manifestou com relação a cada uma das questões suscitadas (Carta DP 547/2011). A unidade técnica, por seu turno, efetuou meticulosa avaliação de cada contra-argumento acostado pela empresa.

7. Em apertado resumo, a Companhia Docas do Rio Grande do Norte reconheceu a necessidade de promover as seguintes alterações em seu edital/orçamento:

a) revisão dos quantitativos das equipes de mergulho de 16 meses para 14 meses;

b) redução dos custos mensais da manutenção do canteiro de obras (de R\$ 279,23 mil para R\$ 227,42 mil), decorrente de alteração na especificação e nos custos horários dos guindastes, das lanchas, do grupo motor gerador, dos "serventes" e do "operador de bate estacas". Também foi revisto o critério de pagamento de alguns equipamentos por dia de utilização (passou-se a utilizar os referenciais horários);

c) redimensionamento dos equipamentos "*carregadeira de pneus*" e "*escavadeira hidráulica*", de forma a enquadrar os seus custos horários às previsões do Sicro2;

d) redimensionamento dos equipamentos de guindaste sobre plataforma flutuante e rebocador, com impacto direto em diversos itens da obra;

e) utilização de metodologia do Sicro para corretamente estimar o preço do item "*aterro areia de jazida*";

f) utilização de unidade padrão de barracão do tipo A3, constante do Sinapi;

g) revisão de todos os apontamentos relacionados ao cerceamento da competitividade e a afronta à Lei de Licitações, conforme consta do relatório de auditoria.

8. A Companhia só não acompanhou a equipe de fiscalização no que se refere às distâncias necessárias para mobilização e desmobilização. Nesse caso, a Secob-4 acolheu as justificativas apresentadas pela empresa. De fato, em se tratando de maquinário específico a ser utilizado em obra

portuária, reconheceu-se que, na média, os equipamentos poderiam provir de distâncias superiores a 100 km.

9. No que concerne às estimativas de preços, identificou-se a necessidade de melhor fundamentar os custos dos mergulhadores. Consoante a jurisprudência desta Casa, caso ausentes os referenciais comparativos no Sinapi/Sicro, ou em outras fontes da Administração Pública, imperativo que se realize no mínimo três cotações de mercado, fazendo constar do respectivo processo licitatório a documentação comprobatória pertinente aos levantamentos e estudos que fundamentaram o preço estimado.

10. Outra pendência diz respeito à insuficiência dos estudos de sondagem. Após a ciência dos indícios de irregularidade apontados pela equipe de auditoria, a Codern havia tomado providências para contratação de empresa para execução de novos furos para reconhecimento do subsolo. Em uma das perfurações, entretanto (SP-1), a embarcação teria sofrido um incidente durante a praticagem, o que danificou o tubo guia. Essa sondagem, portanto, não pôde ser finalizada.

11. Como consequência, o estaqueamento na região correspondente ao furo não realizado foi calculado com base na pior situação identificada em outros levantamentos. Houve, desta forma, um incremento de R\$ 3,7 milhões, fruto dos novos quantitativos das fundações calculados sob essa condição.

12. Situo que, no geral, não obstante esse acréscimo de quantidades, tendo em vista as outras alterações no projeto onde a Companhia concordou com os apontamentos da auditoria, o novo orçamento apresentado pela Codern implicou em uma **redução de R\$ 2,9 milhões de reais** nos R\$ 53,7 milhões inicialmente estimados.

13. Em conclusão, a unidade técnica propõe que, anteriormente à reabertura do procedimento licitatório, a Codern tome as providências necessárias para confirmação das alterações no edital e no projeto, conforme previamente anunciado à equipe de fiscalização. Sugere-se, ainda, que a Companhia aguarde a finalização do estudo geológico do furo SP-01, na área do dolfim, para então se procederem aos cálculos definitivos da fundação desse item. Ao final, segundo a proposta, o orçamento básico deverá contemplar as estruturas de fundação, com cálculos extraídos dos relatórios de sondagem.

14. Divirjo, somente, da necessidade de aguardar a finalização dos estudos de sondagem para daí dar início ao certame.

15. Como suscitei, a extrapolação dos dados de outros furos para dimensionamento das estacas na área do dolfim implicou em um aumento de R\$ 3,7 milhões na empreitada. Se ponderado um percentual de incerteza nessa avaliação, em um balanço conservador, a maior precisão nos estudos do subsolo poderá representar uma redução de no máximo 5% no custo da obra – isso se não houver incremento.

16. Em situação análoga, no Acórdão 3.135/2011-Plenário, ao apreciar indício de irregularidade semelhante nas obras do Porto de Santos, sopesou-se que a solução mais equitativa seria determinar que, **anteriormente à emissão da ordem de serviço** para o contrato que vier a ser celebrado, se tomassem as devidas providências para realização de novos estudos de sondagem, promovendo os ajustes necessários nos quantitativos de serviços após o redimensionamento dos elementos de fundação. Determinou-se, naquela oportunidade, que a Secob-4 acompanhasse o desenrolar daquelas providências.

17. Em patamares similares de improbabilidade e por se tratar de obra inscrita no rol de afazeres para a realização bem sucedida da Copa de 2014, avalio que idêntica solução pode ser adotada neste caso; e sob os mesmos fundamentos.

18. Por último, em relação às possíveis audiências decorrentes das irregularidades noticiadas, entendo que as eventuais responsabilidades e a culpabilidade dos gestores serão melhores delineadas

após a nova republicação do edital, com os novéis projetos apresentados a incorporar as correções previamente anunciadas pela Codern. O processo de acompanhamento a ser autuado é o instrumento adequado para o exame desses pontos.

19. Deve-se, por derradeiro, comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que, com relação às obras em exame, não foram detectados indícios de irregularidades que se enquadrem nos termos do Art. 91, § 1º, IV, da Lei nº 12.465/2011 (LDO 2012). Oportuno, também, que se encaminhe cópia da decisão que vier a ser adotada, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam, aos órgãos e entidades interessadas no andamento dos preparativos para a Copa de 2014.

Ante o exposto, voto por que seja adotado o acórdão que ora submeto à consideração deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 7 de dezembro de 2011.

VALMIR CAMPELO

Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 3272/2011 – TCU – Plenário

1. Processo TC-032.199/2011-2
2. Grupo II - Classe de Assunto V – Relatório de Levantamento de Auditoria
3. Interessado: Congresso Nacional
4. Entidade: Companhia Docas do Rio Grande do Norte – Codern
5. Relator: Ministro Valmir Campelo
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secob-4
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Levantamento de Auditoria realizado pela Secob-4 nas obras de implantação do terminal marítimo de passageiros no Porto de Natal/RN, bem como nas intervenções necessárias para a ampliação do cais, a adaptação do armazém frigorífico e adaptação do galpão para o terminal marítimo de passageiros, objeto dos Planos de Trabalho 26.784.0909.00IH.0024/2011 e 26.784.2074.12LP.0024/2012.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar à Companhia Docas do Rio Grande do Norte, com base no art. 45 da lei 8.443/92 c/c art. 251, caput, do Regimento Interno do Tribunal, que, **quando da republicação do edital de Concorrência 41/2011**, ou do instrumento convocatório que vier a substituí-lo:

9.1.1. ajuste o orçamento base da licitação de modo a contemplar as seguintes alterações:

9.1.1.1. custo referencial máximo de R\$ 1.120,00 / h para o insumo “guindaste treliçado de capacidade 160 toneladas” e de R\$ 330,00 / h para o insumo “rebocador – 300 HP” em toda a planilha

orçamentária;

9.1.1.2. composição unitária do serviço CX 003 (manutenção do canteiro de obras), empregado os custos de todos os veículos utilizados sob a unidade "hora produtiva", e não na unidade de custo mensal por unidade, adotando-se como preço unitário referencial máximo aqueles da mediana do Sinapi;

9.1.1.3. composição unitária do serviço CX 001 (instalação do canteiro de obras), com a consideração de tipologia constante do Sinapi para o dimensionamento dos insumos de barracão para escritório, adotando-se seus custos como preço unitário referencial máximo;

9.1.1.4. composição unitária do item CX 012 (equipe de mergulho com equipamentos homologados), com alteração de seu quantitativo de 16 para 14 meses, em conformidade com os prazos do cronograma físico da obra;

9.1.1.5. para o item CX 012 (equipe de mergulho com equipamentos homologados), adotar como preço referencial o valor médio de cotação de mercado de no mínimo três empresas/fornecedores distintos, fazendo constar do respectivo processo a documentação comprobatória pertinente aos levantamentos e estudos que fundamentaram o preço estimado;

9.1.1.6. utilização de metodologia do Sicro2 para o dimensionamento do insumo "areia", de maneira a se comparar o custo do insumo extraído – acrescido do respectivo custo do transporte para a jazida mais próxima –, com o custo da areia adquirida comercialmente, adotando-se o preço referencial mais econômico;

9.1.1.7. adoção de preço referencial do Sinapi – e subsidiariamente do Sicro2 –, localidade Rio Grande do Norte, como o máximo referencial permitido para os insumos "carregadeira de pneus", "escavadeira hidráulica", "grupo gerador 180 KVA", "operador de bate estaca" e "servente";

9.1.1.8. revise o edital de concorrência de modo a corrigir as carências e a eliminar as causas de restrição à competitividade, apontadas respectivamente nos itens 3.3 e 3.4 do relatório de fiscalização, em cumprimento aos arts. 3º, caput e §1º, inciso I, 40 e 55 da Lei 8.666/1993 e ao art. 37, inciso XXI da Constituição Federal de 1988;

9.1.1.9. na hipótese de inserção de serviços novos ou mudança de quantitativos não contemplados até o término desta fiscalização, adotar, nesta ordem, os seguintes critérios para avaliação dos preços referenciais máximos permitidos:

9.1.1.9.1. mediana dos preços do Sinapi, localidade Rio Grande do Norte;

9.1.1.9.2. subsidiariamente, preços do Sicro2, localidade Rio Grande do Norte;

9.1.1.9.3. subsidiariamente, preços de outros sistemas aprovados pela Administração Pública, na hipótese de não serem encontradas referências nos sistemas anteriores, ou em caso de incompatibilidade técnica das composições desses paradigmas frente às peculiaridades do serviço, desde que demonstrada documentalmentemente mediante justificativa técnica;

9.1.1.9.4. subsidiariamente, cotação de mercado contendo o mínimo de três cotações de empresas/fornecedores distintos, fazendo constar do respectivo processo a documentação comprobatória pertinente aos levantamentos e estudos que fundamentaram o preço estimado;

9.2. determinar à Companhia Docas do Rio Grande do Norte, com base no art. 45 da lei 8.443/92 c/c art. 251, caput, do Regimento Interno do Tribunal, que, **anteriormente à emissão da ordem de serviço para o início das obras objeto do edital de Concorrência 41/2011**, ou do instrumento convocatório que vier a substituí-lo, de modo a atender ao disposto no § 4º do art. 7º da Lei 8.666/93:

9.2.1. finalize o estudo geológico do furo SP-01, na área do dolfim, para se proceder os cálculos definitivos da fundação dessa estrutura;

9.2.2. contemple no orçamento básico da licitação os quantitativos das estruturas de fundação do cais e retroárea, bem como do dolfim de amarração, extraídos dos relatórios de sondagem, antes de prosseguir com o procedimento licitatório;

9.2.3. com base nos estudos a que se referem os itens 9.2.1 e 9.2.2 supra, adote as providências necessárias para a revisão do projeto executivo e do contrato a ser celebrado, com vistas a

corrigir as divergências consignadas no relatório de auditoria, ou apresente as justificativas pertinentes caso conclua pela manutenção dos atuais quantitativos;

9.3. determinar, ainda, à Companhia Docas do Rio Grande do Norte, com fundamento no art. 43 da Lei 8.443/1992, que, durante a execução da avença que vier a ser celebrada, designe fiscais responsáveis para atestar, *in loco*, o real cumprimento executado dos elementos de fundação, realizando os devidos ajustes contratuais necessários em face da extensão efetivamente medida, como condição prévia para os pagamentos dos serviços;

9.4. determinar à Secob-4 que promova o acompanhamento da licitação objeto deste levantamento de auditoria e do contrato dela decorrente, principalmente no que se refere ao efetivo cumprimento dos itens 9.1 a 9.3 desta decisão, autorizando-se, desde já, a realização das diligências e inspeções que se fizerem necessárias;

9.5. encaminhar cópia deste Acórdão, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentam:

9.5.1. à Companhia Docas do Estado do Rio Grande do Norte;

9.5.2. à Secretaria dos Portos da Presidência da República;

9.5.3. ao Ministério do Esporte;

9.5.4. ao Coordenador do Grupo de Trabalho "Copa do Mundo" da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal;

9.5.5. ao Presidente da Comissão de Turismo e Desporto da Câmara dos Deputados;

9.5.6. ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados; e

9.5.7. ao Presidente da Comissão do Meio Ambiente, Defesa do Consumidor, Fiscalização e Controle do Senado Federal; e

9.5.8. à Controladoria Geral da União;

9.6. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que, com relação às obras de implantação do terminal marítimo de passageiros no Porto de Natal/RN, bem como nas intervenções necessárias para a ampliação do cais, a adaptação do armazém frigorífico e adaptação do galpão para o terminal marítimo de passageiros, objeto dos Planos de Trabalho 26.784.0909.00IH.0024/2011 e 26.784.2074.12LP.0024/2012, não foram detectados indícios de irregularidades que se enquadrem nos termos do Art. 91, § 1º, inciso IV, da Lei nº 12.465/2011 (LDO 2012);

9.7. encerrar os presentes autos e apensá-lo ao processo de acompanhamento a ser constituído em cumprimento ao item 9.4. supra.

10. Ata nº 54/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 7/12/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-3272-54/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo (Relator), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

BENJAMIN ZYMLER

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

VALMIR CAMPELO

Relator

Fui presente:



(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral, em exercício