

## **GRUPO I - CLASSE V – PLENÁRIO**

**TC-010.341/2005-4**

Natureza: Levantamento de Auditoria

Entidade: Ministério da Integração Nacional

**Interessado: Congresso Nacional**

**Advogado constituído nos autos: não há**

**Sumário:** FISCOBRAS 2005. Levantamento de auditoria no PT 18544103612EP0020. Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias do Nordeste Setentrional (Eixos Norte e Leste). Análise dos Editais de Concorrência nºs 01/2005 e 02/2005, relativos à supervisão e obras de engenharia, respectivamente. Diligência ao Ministério da Integração Nacional para que se manifeste acerca dos achados de auditoria apontados no Relatório de Levantamento, indicando as providências a serem adotadas com vistas a seu saneamento. Apresentação dos esclarecimentos solicitados. Nova apreciação da matéria pela Unidade Técnica competente. Esclarecimentos satisfatórios. Saneamento dos achados de auditoria. Determinações. Apensamento. Comunicações.

Trata-se de Relatório de levantamento de auditoria, realizado no âmbito do FISCOBRAS 2005, tendo por objeto o Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional (PT 18544103612EP0020), realizada no período de 20.6 a 8.7.2005, sob a coordenação da 4ª SECEX.

2.A importância sócio-econômica do Projeto consiste em viabilizar o desenvolvimento sustentável em áreas com potencial produtivo e competitividade econômica, buscando a inserção regional na economia. As ações a serem adotadas visam à otimização da oferta hídrica, garantindo o suprimento de água para as áreas de maior densidade populacional, no Polígono das Secas, reduzindo as perdas operacionais dos açudes.

3.Estima-se que pelo menos 50% dos benefícios serão apropriados pela população de baixa renda, fato este que propiciará uma retenção estimada de 1 milhão de habitantes no fluxo migratório. Outrossim, com a implantação do Projeto, estima-se um incremento de 7% no PIB regional dos estados beneficiados, além da geração de 600 mil empregos, em empreendimentos complementares, até o ano de 2025, conforme prognóstico do Ministério do Interior.

4.As obras relativas ao Projeto ainda não foram iniciadas, estimando-se para sua conclusão o valor de R\$ 6.395.000.000,00. O Plano de Trabalho em análise foi contemplado no Orçamento Geral da União com a quantia de R\$ 880.000.000,00, dos quais R\$ 2.585.350,62 já foram liquidados, relativamente ao Contrato nº 09/2005 - MI, destinado à prestação de serviço de consultoria especializada para o gerenciamento e apoio técnico ao Projeto.

5.Encontra-se em andamento três concorrências relativas à implantação do Projeto, quais sejam:

- Concorrência nº 02/2004: destinada à aquisição de motobombas hidráulicas, já adjudicada, aguardando o saneamento de pendências junto a este Tribunal (TC - 020.394/2004-3) para a assinatura do contrato;

- Concorrência nº 01/2005: objetivando a contratação de empresa de engenharia para a prestação de serviços de consultoria especializada em supervisão das obras civis da 1ª Etapa de implantação do projeto de Integração do Rio São Francisco;

- Concorrência nº 02/2005: destinada à execução de obras civis, instalação, montagem, testes e comissionamento dos equipamentos mecânicos e elétricos e elaboração de projetos executivos da primeira etapa do Projeto.

6.O presente levantamento de auditoria teve seu escopo cingido à análise dos editais nºs 01/2005 e 02/2005.

7.As Concorrências a que se referem os editais acima mencionados são do tipo técnica e preço e menor preço, respectivamente, subdividindo-se em 14 lotes cada. O valor estimado para cada uma das contratações é de R\$ 88.062.587,13 (Edital 01/2005) e R\$ 3.498.868.907,78 (Edital 02/2005).

8.Os trabalhos de auditoria revelaram a ocorrência de indícios de irregularidades em ambos os editais analisados (01/2005 e 02/2005), assim como deficiências no projeto básico do empreendimento. Os respectivos autos foram objeto de análise conclusiva e encaminhamento datados de 25.7.2005, visando à suspensão cautelar dos procedimentos licitatórios instaurados pelos Editais nºs 01/2005 e 02/2005, em face dos indícios detectados e, ainda, considerando a proximidade das datas de aberturas das propostas comerciais e técnica, marcadas para os dias 26 e 29 de julho findo.

9.Com a superveniência do adiamento destas datas, entendi que perdera essência a medida cautelar proposta no encaminhamento da equipe de auditoria, por não mais subsistir o pressuposto fático do **periculum in mora**, configurado na eminência da data da abertura das propostas das licitações.

10.Não obstante, ao ter em conta a postura de acatamento e colaboração com que o Ministério da Integração Nacional tem se havido desde o início deste acompanhamento, reputo conveniente e adequado que, previamente à apreciação do mérito da matéria e da adoção de medida de maior rigor com relação aos editais analisados, fosse aberto prazo para que este se manifestasse em relação às irregularidades apontadas.

11.Tal providência foi adotada mediante realização de diligência ao Titular daquela Pasta Ministerial, por intermédio do Aviso nº 6462-GP-TCU, a ele encaminhando-se cópia do relatório de levantamento de auditoria, para que, no prazo estabelecido, indicasse as providências que já vinha adotando, ou que se propunha a adotar, com vistas ao saneamento das ocorrências nele descritas.

12.Em atendimento, foi encaminhada ao Tribunal a documentação de fls. 214/530 e, complementarmente, a de fls. 657/689, ensejando nova análise da matéria. Da apreciação dos esclarecimentos ofertados verificou-se que o Ministério acatou, em sua maior parte, as ponderações da equipe de auditoria, procedendo às correções e adequações necessárias, nos editais examinados, e justificando satisfatoriamente as demais ocorrências apuradas. Foram, ainda, indicados os pontos que o Ministério já havia se comprometido a alterar e, por fim, aqueles acerca dos quais a equipe de auditoria propõe sejam objeto de recomendação pelo Tribunal.

13.No intuito de conferir melhor compreensão dos fatos abrangidos pela auditoria, segue-se a indicação do conjunto de indícios nela apurados, acerca dos quais versou a diligência endereçada ao Ministério da Integração Nacional:

- adoção de BDI de 56,29% sobre o custo da mão-de-obra e custo da mão-de-obra para elaboração do projeto executivo, superior àquele estabelecido para as obras civis, situado no patamar de 41,96%, cujo valor já vinha sendo contestado em face àqueles praticados no mercado (Editais nºs 01/2005 e 02/2005);

- composição de custos de mão-de-obra com utilização de encargos sociais superiores aos preços de mercado (Edital nº 01/2005);

- previsão de pagamento de custos administrativos sobre despesas reembolsáveis (itens componentes dos custos diretos), configurando o regime de administração contratada, banido pela Lei nº 8.666/93, conforme reiterados entendimentos desta Corte;
- ausência de cláusula na minuta de contrato estabelecendo redução no montante a ser pago à empresa supervisora em face da redução de pessoal que se fizer necessária nos casos de paralisação, suspensão ou redução do ritmo das obras civis do serviço;
- ausência de previsão editalícia para verificação do número de horas de cada profissional a ser contratado;
- critérios de julgamento subjetivos sem definição de parâmetros para graduação de pontuação;
- adoção de preços incorretos para o serviço 'Fornecimento, preparo e lançamento de CCR (concreto compactado a rolo)', gerando acréscimo estimado em R\$ 20.547.046,61, em relação aos preços de mercado;
- utilização de traços (quantidade de areia, brita e cimento) incorretos na composição dos custos dos concretos, majorando o custo do serviço em R\$ 4,8 milhões, decorrente do acréscimo indevido de R\$ 9,49 por metro cúbico de concreto;
- composição dos custos de mão-de-obra para a execução do projeto executivo dos 14 lotes do Edital nº 02/2005 com utilização de encargos sociais superiores aos valores de mercado;
- ausência de critérios de aceitabilidade de preços máximos, unitário e global, de que trata o art. 40, X, da Lei nº 8.666/93 e art. 105 da Lei nº 10.934/2004;
- ausência de quantidades e valores no orçamento do Lote 6, relativos ao serviço de muretas laterais nos canais;
- condição restritiva à participação de empresa licitante mediante a exigência, para habilitação técnica, da comprovação de execução de serviços de pouca relevância frente ao valor total do lote, de baixa ou nenhuma complexidade técnica e diversos daqueles que serão executados no lote;
- ausência de orçamento de custos das medidas de proteção e recuperação ambiental nas áreas de implantação do Projeto;
- serviços de 'Mobilização e construção de canteiros', 'Operação, manutenção vigilância de canteiro' e 'Desmobilização' orçados em percentuais de 2%, 3% e 1%, respectivamente, do custo das obras civis, prescindindo-se da composição de preços unitários exigida pelo art. 7, § 2º, II, da Lei nº 8.666/93;
- previsão de pagamento de custos administrativos sobre despesas reembolsáveis nos projetos executivos a serem elaborados para os 14 lotes licitados. Ressalte-se que as planilhas de dimensionamento de equipe de projeto executivo dos 14 lotes embutem tais custos, na ordem de 15% sobre despesas reembolsáveis (aluguel de veículos, passagens e diárias)
- inexistência de projeto básico específico para serviço "Rodovia Pavimentada", nos lotes 8 e 13, cuja composição de custo está calculada com base no quilometro de rodovia implementada, em vez dos serviços que compõem sua construção, apresentando erro de cálculo resultante em majoração de R\$ 12.851.247,37 no custo final do serviço, orçado em R\$ 60.133.161,95;
- ausência de elementos no projeto básico relativos aos cálculos da cubação do movimento de terra e aos quadros de distribuição e orientação do movimento de terra (origem/destino do material de corte ou empréstimo até o aterro ou bota-fora);

- ausência no projeto básico do cálculo das distâncias de transporte, bem como da indicação do tratamento específico a ser dado a cada bota-fora e a cada faixa de empréstimo.

14. Nas páginas que se seguem, apresenta-se, em sua integralidade, a instrução correspondente ao reexame dos indícios de irregularidades detectados pela auditoria, em face dos esclarecimentos coligidos pelo Ministério da Integração Nacional, por intermédio da diligência efetuada:

"(...)

## **II. IRREGULARIDADES SANEADAS**

### **2.1. IRREGULARIDADE Nº 1**

**Área de Ocorrência:** EDITAL No. Edital: 02/2005

#### **Descrição/Fundamentação:**

- Utilização de traços (quantidade de areia, brita e cimento) incorretos na composição de custo dos concretos.

#### **Justificativas apresentadas pelo MI:**

- Os valores foram corrigidos.

#### **Análise:**

Foi saneada a irregularidade.

### **2.2. IRREGULARIDADE Nº 2**

**Área de Ocorrência:** EDITAL No. Edital: 01/2005

#### **Descrição/Fundamentação:**

- Adoção de BDI de 56,29 % sobre o custo da mão-de-obra, cujo valor é superior ao BDI das obras civis (Edital nº 02/2005), que é de 41,96 %, o qual já está sendo contestado dado o seu alto valor em relação ao mercado.

#### **Justificativas apresentadas pelo MI:**

Esclarece o MI que para a contratação de serviços de consultoria é usual a definição do fator 'k' incidente sobre o custo horário das diversas categorias de mão-de-obra e que, embora se considere que K de valor igual a 3,02, conforme previsto originalmente, está dentro, e até mesmo abaixo, dos valores usualmente praticados no mercado, foi efetuada uma reavaliação dos itens que compõem os valores de k2, k3 e k4, visando reduzir o fator K.

No caso do k4, foram alterados os valores relativos a COFINS e PIS/PASEP, em virtude do parecer jurídico emitido pela Assessora Jurídica da Comissão, ratificado pela CONJUR/MI (fls. 243/250), resultando num valor do k4 superior ao anteriormente praticado.

Para o k3, adotou-se uma taxa de lucro estimado de 8% (oito por cento) e para o k2 reduziu-se as taxas estimadas de custos administrativos.

A alteração dos fatores K1, K2, K3 e K4 resultou em um fator K de 2,76 e um BDI de **52,02%**, conforme calculado abaixo:

$$K = (1+k1).(1+k2).(1+k3).(1+k4) = 2,76$$

Onde:

k1 = taxa de encargos sociais (valor adotado pelo MI= 81,62%)

k2 = taxa de custos administrativos (valor adotado pelo MI= 17%)

k3 = taxa de remuneração da empresa de consultoria (valor adotado pelo MI= 8,00%)

k4 = taxa de despesas fiscais (valor adotado pelo MI= 20,31%)

**Análise:**

Assiste razão ao MI quando afirma que para a contratação de serviços de engenharia consultiva é usual a adoção do fator K como critério de orçamentação, reservando-se o método do BDI para o cálculo do custo de obras civis. Efetuando-se a comparação do fator K adotado com o de outros contratos do MI verificou-se a aceitabilidade do fator adotado, razão por que a irregularidade deve ser tida como saneada.

**2.3. IRREGULARIDADE Nº 3**

**Área de Ocorrência:** EDITAL No. Edital: 01/2005

**Descrição/Fundamentação:**

Composição dos custos de mão-de-obra com utilização de Encargos Sociais superiores aos valores de mercado, notadamente aos constantes na revista Construção e Mercado e às propostas ofertadas no Edital nº 01/04 de Execução de Serviços Especializados em Consultoria para o Gerenciamento e Apoio Técnicos para implantação da primeira etapa do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional.

**Justificativas apresentadas pelo MI:**

Foi argumentado que a composição dos custos de mão-de-obra do Edital nº 01/05 foi reavaliada e os encargos sociais, inicialmente fixado em 93,56%, foram reduzidos para 81,62%, conforme demonstrativo do fator k incidente sobre serviços de consultoria.

**Análise:**

Irregularidade saneada.

**2.4. IRREGULARIDADE Nº 4**

**Área de Ocorrência:** EDITAL No. Edital: 02/2005

**Descrição/Fundamentação:**

Adoção de BDI de 56,29 % sobre o custo da mão-de-obra para execução de projeto executivo, cujo valor é superior ao próprio BDI das obras civis, que é de 41,96 %, o qual já está sendo contestado dado o seu alto valor em relação ao mercado.

**Justificativas apresentadas pelo MI:**

Esclarece o MI que para a contratação de serviços de consultoria é usual a definição do fator 'k' incidente sobre o custo horário das diversas categorias de mão-de-obra e que embora se considere que K de valor igual a 3,02, conforme previsto originalmente, está dentro, e até mesmo abaixo, dos valores usualmente praticados no mercado, foi efetuada uma reavaliação dos itens que compõem os valores de k2, k3 e k4, visando reduzir o fator K.

No caso do k4, foram alterados os valores relativos a COFINS e PIS/PASEP, em virtude do parecer jurídico emitido pela Assessora Jurídica da Comissão, ratificado pela CONJUR/MI (fls. 243/250), resultando num valor do k4 superior ao anteriormente praticado.

Para o k3, adotou-se uma taxa de lucro estimado de 8% (oito por cento) e para o k2 reduziu-se as taxas estimadas de custos administrativos.

A alteração dos fatores K1, K2, K3 e K4 resultou em um fator K de 2,76 e um BDI de **52,02%**, conforme calculado abaixo:

$$K = (1+k1).(1+k2).(1+k3).(1+k4) = 2,76$$

Onde:

k1 = taxa de encargos sociais (valor adotado pelo MI= 81,62%)

k2 = taxa de custos administrativos (valor adotado pelo MI= 17%)

k3 = taxa de remuneração da empresa de consultoria (valor adotado pelo MI= 8,00%)

k4 = taxa de despesas fiscais (valor adotado pelo MI= 20,31%)

**Análise:**

Assiste razão ao MI quando afirma que para a contratação de serviços de engenharia consultiva é usual a adoção do fator K como critério de orçamentação, reservando-se o método do BDI para o cálculo do custo de obras civis. Efetuando-se a comparação do fator K adotado com o de outros contratos do MI verificou-se a aceitabilidade do fator adotado, razão por que a irregularidade deve ser tida como saneada.

## **2.5. IRREGULARIDADE N° 5**

**Área de Ocorrência:** EDITAL No. Edital: 02/2005

**Descrição/Fundamentação:**

Composição dos custos de mão-de-obra para execução de projeto executivo dos 14 lotes do Edital 02/2005 com utilização de encargos sociais superiores aos valores de mercado, notadamente aos constantes na revista Construção e Mercado e às propostas ofertadas no Edital nº 01/04 de Execução de Serviços Especializados em Consultoria para o Gerenciamento e Apoio Técnico para implantação da primeira etapa do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional.

**Justificativas apresentadas pelo MI:**

Foi argumentado que a composição dos custos de mão-de-obra do Edital nº 01/05 foi reavaliada e os encargos sociais, inicialmente fixado em 93,56%, foram reduzidos para 81,62%, conforme demonstrativo do fator k incidente sobre serviços de consultoria.

**Análise:**

Irregularidade saneada.

## **2.6. IRREGULARIDADE N° 6**

**Área de Ocorrência:** EDITAL No. Edital: 01/2005

**Descrição/Fundamentação:**

Previsão de pagamento de Custos Administrativos sobre despesas reembolsáveis (itens componentes dos custos diretos).

**Justificativas apresentadas pelo MI:**

Os valores relativos a custos administrativos foram excluídos.

**Análise:**

Foi saneada a irregularidade.

## **2.7. IRREGULARIDADE N° 7**

**Área de Ocorrência:** EDITAL No. Edital: 02/2005

**Descrição/Fundamentação:**

Previsão de pagamento de Custos Administrativos sobre despesas reembolsáveis nos projetos executivos a serem elaborados para os 14 lotes que estão sendo licitados.

**Justificativas apresentadas pelo MI:**

Os valores relativos a custos administrativos foram excluídos.

**Análise:**

Foi saneada a irregularidade.

## **2.8. IRREGULARIDADE N° 8**

**Área de Ocorrência:** EDITAL No. Edital: 02/2005

**Descrição/Fundamentação:**

Ausência no Edital de Concorrência Pública nº 02/05, de critério de aceitabilidade de preços unitário e global, de que trata o art. 40, inciso X, da Lei nº 8.666/93 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos) e art. 105 da Lei nº 10.934/2004 (LDO 2005).

**Justificativas apresentadas pelo MI:**

Foi acrescido no Edital 02/2005 o subitem 7.8.1. com a seguinte redação:

*‘7.8.1. Na composição dos preços unitários de materiais e serviços não poderão ser utilizados valores de custo de insumos superiores à mediana daqueles constantes do SINAPI – Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (data base agosto/2005), conforme dispõe o art. 105 da Lei nº 10.934/2004. A relação dos custos de insumos do SINAPI estão disponíveis aos concorrentes na sala 410 da sede da CODEVASF, em Brasília.*

*7.8.1.1. Para os preços unitários de materiais e serviços não contemplados no SINAPI será admitida uma variação de até 10% (dez por cento) dos valores orçados pelo MI, constantes das Planilhas anexas que integram o presente Edital.’*

Foi acrescido no Edital a alínea ‘e’ do item 7.5. com a seguinte redação:

*‘7.5. A Comissão Especial de Licitação julgará as propostas comerciais das Licitantes habilitadas, sendo desclassificada aquela que:*

*a)...*

*b)...*

*c)...*

*e) apresentar preço superior ao valor global orçado pelo MI para cada Lote.’*

O item 7.6. fica acrescido da seguinte redação:

*‘7.6. Será declarada vencedora da presente licitação a Licitante que, habilitada e qualificada tecnicamente, apresentar o menor preço por Lote, observado o disposto nos itens 4.4. e 7.5. deste Edital.’*

**Análise:**

Foi saneada a irregularidade.

**2.9. IRREGULARIDADE Nº 9**

**Área de Ocorrência:** EDITAL No. Edital: 02/2005

**Descrição/Fundamentação:**

O serviço de execução de muretas laterais nos canais não apresenta quantidades e valores no orçamento do Lote 6.

**Justificativas apresentadas pelo MI:**

Os quantitativos foram levantados, totalizando 3.781 m<sup>3</sup> e incluídos no projeto ao preço unitário de R\$ 531,08. Assim, os concorrentes deverão considerar na elaboração das propostas do Lote 06 - item 1.3.2. – Execução de muretas Laterais nos Canais, os seguintes quantitativos:

**Tabela 1:** Quantitativos e custo dos serviços de execução de muretas laterais dos canais no lote 6.

Serviços	Unidade	Quantidade	Preço Unitário (R\$)	Preço Total (R\$)
Execução de muretas laterais do canal	m <sup>3</sup>	3.781	531,08	2.008.013,48

**Análise:**

Foi saneada a irregularidade.

## **2.10. IRREGULARIDADE Nº 10**

**Área de Ocorrência:** EDITAL No. Edital: 02/2005

### **Descrição/Fundamentação:**

Exigência, na cláusula 6.1.8, c, do Edital de Concorrência Pública nº 02/05, como experiência específica para habilitação técnica das empresas licitantes, de comprovação de execução de serviço de impermeabilização com geomembrana de PVC e/ou PEAD, em quantitativos um pouco menores do que 50% do quantitativo previsto para cada lote, condição essa excessivamente restritiva à participação de empresas.

### **Justificativas apresentadas pelo MI:**

O Projeto de Integração do São Francisco é uma obra de adução de água, com sistemas elevatórios (estações de bombeamento) e de condução, através de canais.

A água recalçada a 170m no Eixo Norte e a 300m no Eixo Leste do Sistema, aproximadamente, terá um custo que não permite perdas elevadas na sua condução. Por outro lado, as soluções tradicionais para revestimento de grandes canais, basicamente placas de concreto com espessuras por volta de dez centímetros, implica em custos elevados de investimento.

A solução adotada para baratear a implantação do Projeto e o preço final da água (menores perdas) foi a de revestir os canais com geomembrana (PVC ou PEAD), aplicando-se sobre ela placas de concreto de reduzida espessura (5,0cm) somente para garantir resistência mecânica.

O custo do canal representa 48,5% do custo total das obras civis do projeto, representando o custo da membrana, cerca de 12,5% do valor total das obras dos canais. Trata-se, portanto, de um item com expressiva importância técnica e econômica para a obra de integração do Rio São Francisco, sendo, portanto, indispensável uma aplicação eficiente desse produto sobre os taludes remanescentes das escavações e aterros dos canais, o que requer das empresas responsáveis conhecimento e experiência específicos.

Entre esses pré-requisitos, cita-se:

a) por ser um material que, pela sua função na obra, deve ter sua integridade preservada de eventuais danos, o transporte, descarregamento, deve ser feito com equipamentos especiais de içamento e de deslocamento e o armazenamento em locais com condições especiais de umidade e calor;

b) a preparação das superfícies a serem protegidas com geomembrana devem ter condições especiais de nivelamento e compactação, com isenção de qualquer tipo de afloramento rochoso pontiagudo, raízes, depressões, etc;

c) a ancoragem da lona deve ser cuidadosamente executada, observando-se especialmente a ação do vento, atentando-se para um eficiente reaterro das canaletas, inclusive em períodos do dia em que a temperatura proporcione um estado de maior contração da geomembrana. A fixação da manta sobre o talude exige ainda cuidados especiais quanto a sua ancoragem na berma do canal;

d) o mais cuidadoso e eficiente dos trabalhos a ser realizado na aplicação da manta sobre os taludes e base dos canais, é justamente a execução das emendas, uma vez que, ao ser imprópriamente feita, compromete seriamente a real função de impermeabilização, o que pode comprometer a própria estabilidade de trechos de canais. As emendas são efetuadas por solda térmica, evitando-se dobramentos das pontas de lona sobrepostas, que devem estar perfeitamente limpas. A boa situação dos equipamentos de solda deve ser



sistematicamente verificada e testada, devendo-se fazer testes com corpos de prova, verificando-se, através de tensiômetros, as resistências ao cisalhamento e ao arrancamento. Outro cuidado especial deve ser dedicado à realização de manchões, quando necessários, por se constituírem em pontos preferenciais de comprometimento da estanqueidade do canal;

e) finalmente, a realização de ensaios especiais de resistência e estanqueidade definidos pela fiscalização, com base em especificações do fabricante, exige pessoal especializado que deve produzir relatórios de controle de qualidade, condizente com a importância do serviço e da obra em si.

As empresas brasileiras de construção possuem, de uma maneira geral, experiência na utilização de mantas em diversos tipos de obras. Esse fato ficou demonstrado durante o período de sessenta dias que decorre a licitação 02/05 – MI, onde de 131 (cento e trinta e uma) empresas que adquiriram o Edital, nenhuma contestou a exigência de apresentação de comprovante de aplicação da geomembrana, nos quantitativos previstos (cerca de 50% do total a ser efetivamente aplicado nos canais do Projeto de Integração).

Por fim, o MI informou que foram reduzidos os quantitativos para aplicação de manta para 30% do total a ser utilizado em cada lote.

Assim, no item 6.1.8 do Edital – alínea ‘c’, ficam estabelecidos os seguintes quantitativos, em metros quadrados, para comprovação da qualificação técnica das concorrentes, relativos a ‘Impermeabilização com geomembrana de PVC e/ou PEAD’:

**Tabela 2:** Quantitativos exigidos de impermeabilização com geomembrana de PVC e/ou PEAD exigidos para a qualificação técnica, conforme nova edição do Edital de Concorrência nº 02/2005.

LOTES	QUANTIDADE (m2)
1	354.000
2	216.000
3	169.980
4	165.000
5	-----
6	325.000
7	90.000
8	-----
9	330.000
10	222.000
11	237.000
12	153.000
13	-----
14	-----
<b>Total</b>	<b>2.261.980</b>

#### **Análise:**

Solicitado ao MI que informasse todas as obras contratadas nos últimos 5 anos com previsão de execução do referido serviço, indicando as empresas vencedoras e o quantitativo do serviço de impermeabilização com geomembrana de PVC e/ou PEAD, foi encaminhada relação de apenas 3 obras, que teriam sido executadas por apenas 2 empresas, que teriam executado um total de 1.572.858 m2 do serviço.

A soma das exigências em todos os lotes totaliza 2.261.980 m2 de geomembrana de PVC e/ou PEAD.

Foi efetuado levantamento no FISCOBRAS das empresas que realizaram obras com recursos federais em que pode ter sido utilizado o serviço de impermeabilização com

geomembrana de PVC e/ou PEAD em quantitativos significativos (dentre as obras de barragem, açude, canal, adutora e irrigação).

Constatou-se que, do rol de empresas obtido junto ao FISCOBRAS, apenas 12 compraram o edital de licitação, conforme relação datada de 24/06/2005 encaminhada pelo MI.

Atente-se, ainda, que o serviço de execução de impermeabilização com geomembrana é passível de subcontratação, independentemente de prévia e expressa autorização do MI (cláusulas 4.5 e 4.5.1 do edital).

Não obstante tais considerações, são apenas indícios de que pode estar havendo uma restrição à competição. Outrossim, por tratar-se de serviço relevante no contexto da obra, é razoável a sua exigência como critério de qualificação técnica. De outro lado, não há elementos suficientes para atestar a razoabilidade do percentual ora adotado pelo MI. Não obstante, deve ser considerada saneada a irregularidade, uma vez que o percentual foi significativamente reduzido em comparação à previsão inicial.

## **2.11. IRREGULARIDADE Nº 11**

**Área de Ocorrência:** EDITAL No. Edital: 01/2005

### **Descrição/Fundamentação:**

O item 5.1.2 do Edital de Concorrência Pública nº 01/05, exige que, para a participação em dois ou mais lotes, a empresa comprove capacidade econômico-financeira com os requisitos dos dois ou mais lotes de forma cumulativa (isto é, seu capital social deverá ser igual ou superior ao somatório dos capitais sociais mínimos exigidos para cada lote).

### **Justificativas apresentadas pelo MI:**

O item 5.1.2. do Edital 01/05 passa a vigorar com a seguinte redação:

*‘5.1.2. A licitante poderá apresentar proposta para um ou mais lotes, sendo que para fins de habilitação deverá comprovar o capital social mínimo estabelecido individualmente para cada lote em que estiver participando.*

*5.1.2.1. A Licitante poderá ser considerada vencedora em um ou mais Lote(s), desde que, classificada tecnicamente, seu capital social seja igual ou superior ao somatório dos capitais sociais exigidos para os respectivos Lotes.*

*5.1.2.2. Consoante as condições acima estabelecidas, caso a licitante seja considerada vencedora de um determinado Lote, a Licitante somente terá a Proposta Comercial do(s) Lote(s) subsequente(s) aberta(s), caso o seu capital social seja igual ou superior à somatória dos capitais sociais exigidos para o(s) respectivo(s) Lote(s). Caso contrário terá a(s) Proposta(s) Comercial(ais) dos demais Lotes, devolvida(s) fechada(s), tal como recebida(s).’*

O item 5.6. do Edital 01/05 passa a vigorar com a seguinte redação:

*‘5.6. As Proponentes poderão ser declaradas vencedoras em um ou mais Lotes, independente do eixo do projeto (Eixo Norte ou Eixo Leste), **observado o critério estabelecido no item 5.1.2.1 deste Edital.***

O item 9.2.1. do Edital 01/05 passa a vigorar com a seguinte redação:

*‘9.2.1. Será considerada habilitada a proponente que apresentar a documentação em conformidade com o item 7.1. do Edital.’*

### **Análise:**

Foi saneada a irregularidade, pelos mesmos motivos expostos na análise do item. 2.14.

## **2.12. IRREGULARIDADE Nº 12**

**Área de Ocorrência:** EDITAL No. Edital: 02/2005

**Descrição/Fundamentação:** Exigência, na cláusula 6.1.8, c, do Edital de Concorrência Pública nº 02/05, como experiência específica para habilitação técnica das empresas licitantes, da comprovação de execução de serviços:

a) cujo valor é pouco relevante frente ao valor total do lote (por exemplo: ‘execução de gabiões’, que representa 0,3% do valor do lote 1; ‘concreto projetado’, que representa 0,7% do valor do lote 4; ‘construção de estrada de acesso’, que representa 0,2% do lote 5);

b) de baixa ou nenhuma complexidade técnica (por exemplo: ‘momento de transporte de materiais’ e ‘construção de estradas de acesso’);

c) diversos daqueles que serão executados no lote (por exemplo: ‘construção de estrada de acesso’, exigido como requisito para habilitação técnica para o lote 13, no qual há previsão apenas de construção de ‘rodovias pavimentadas’).

### **Justificativas apresentadas pelo MI:**

Foi argumentado que foram excluídas da alínea ‘c’ do item 6.1.8. - Experiência Específica da Empresa, as seguintes atividades:

a) Execução de gabiões;

b) Concreto projetado;

c) Construção de estradas de acesso ou serviço;

d) Momento de transporte de materiais de qualquer categoria.

### **Análise:**

Irregularidade sanada.

## **2.13. IRREGULARIDADE Nº 13**

**Área de Ocorrência:** EDITAL No. Edital: 02/2005

**Descrição/Fundamentação:** Exigência, na cláusula 6.1.8, d, do Edital, que a comprovação da experiência específica da empresa seja demonstrada em atestados vinculados a até 10 (dez) contratos.

### **Justificativas apresentadas pelo MI:**

Foi informado que será alterado o item 6.1.8. - alínea ‘d’ do Edital, que passará a vigorar com a seguinte redação:

‘d) A totalidade dos quantitativos exigidos para cada Lote nos quadros da alínea ‘c’ deste subitem, poderá ser comprovada pela Licitante através do somatório dos quantitativos executados em contratos de obras similares ao objeto desta licitação.’

### **Análise:**

Irregularidade sanada.

## **2.14. IRREGULARIDADE Nº 14**

**Área de Ocorrência:** EDITAL No. Edital: 02/2005

### **Descrição/Fundamentação:**

O item 4.4 do Edital, com redação dada pelo FAX nº 01/2005, de 20/05/2005, exige que, para a participação em dois ou mais lotes, a empresa comprove capacidades econômico-financeira e técnica com os requisitos dos dois ou mais lotes de forma cumulativa (isto é, seu capital social deverá ser igual ou superior ao somatório dos capitais sociais mínimos exigidos para cada lote e deverá comprovar a execução de serviços iguais ou superiores ao somatório dos quantitativos exigidos).

### **Esclarecimentos adicionais:**

A redação original dos editais vedava que empresa ou consórcio fossem declaradas vencedoras em mais de dois lotes, independentemente dos eixos de implantação do Projeto (Eixo Norte e Eixo Leste).

Após reunião realizada no gabinete do Ministro Relator, da qual participou inclusive o Titular da Pasta da Integração Nacional, juntamente com sua assessoria jurídica, tal exigência foi retirada dos editais publicados.

A adoção desta medida implicou, sem dúvida, a ampliação da competitividade dos certames examinados, refletindo no universo de possíveis interessados, uma vez que o parcelamento da obra em 14 lotes possibilita a participação de empresas ou consórcios que certamente não disputariam as licitações se uno fosse seu objeto.

Não obstante, ao proceder à modificação recomendada, o MI estabeleceu restrição à participação de empresas que, por exemplo, possuindo capacidade econômico-financeira para ganhar qualquer um dos lotes individualmente, mas não de forma cumulativa, terá sua capacidade de participação restrita a apenas um lote.

De acordo com o critério adotado nos editais, a empresa ou consórcio cuja capacidade econômico-financeira se revelar insuficiente para todos os lotes que pretenda disputar terá, **a priori**, que escolher o lote que irá participar, não obstante possuir capacidade para participar de todos, ainda que se verifique que, ao final, não ganhou nenhum lote e não teve sua capacidade econômico-financeira comprometida em qualquer aspecto.

Ocorre que a escolha pela administração de proceder à licitação em lotes simultâneos (em razão de sua avaliação da conveniência e oportunidade de assim fazê-lo) não descaracteriza o fato de que, em verdade, cada um dos diversos lotes da obra em licitação se caracteriza como uma licitação distinta.

Atente-se, por fim que o art. 37, inciso XXI, 'in fine', da CF estabelece que a lei '... somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômico financeiras indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações'. Assim, a qualificação técnica deve ser restrita à garantia da execução do contrato em licitação, não pode haver restrição à participação, em razão de outras licitações de que a empresa esteja participando. Da mesma forma, o art. 31, § 1º, da Lei nº 8.666/93, estabelece que, na qualificação econômico-financeira, a exigência de índices limitar-se-á à demonstração da capacidade financeira do licitante com vistas aos compromissos que terá que assumir caso lhe seja adjudicado o contrato, isto é, a demonstração de capacidade econômico-financeira deve considerar o comprometimento decorrente do contrato em licitação e não o comprometimento com outros contratos que possam decorrer de outras licitações que a empresa esteja participando.

Assim sendo, não pode haver restrição à participação de uma empresa em um lote (ou a sua inabilitação) pelo simples fato de ter se habilitado em outro lote, dado que não houve qualquer comprometimento de sua capacidade econômico financeira relativamente a outro lote, uma vez que tal outro lote refere-se a outro potencial contrato.

Acolhida a tese proposta pela equipe de auditoria, caso o MI decida pela manutenção do atual modelo de condução da licitação dos 14 lotes em um único processo, uma empresa hipotética com capacidade para execução de qualquer um dos lotes, mas sem capacidade de participar de mais de um simultaneamente, pode formular propostas para todos os lotes. Mas, caso se torne vencedora de um lote, ficará imediatamente (após a adjudicação) inabilitada para participar dos demais lotes, por força de um motivo superveniente somente conhecido após o julgamento (o esgotamento de sua capacidade econômico financeira por

força da adjudicação), nos termos do art. 43, §5º, da Lei nº 8.666/93. Dessa forma, não há qualquer risco de a administração contratar empresa sem capacidade econômico-financeira, nem há qualquer limitação indevida à participação das empresas.

**Justificativas apresentadas pelo MI:**

O item 4.4. do Edital 02/05 passa a vigorar com a seguinte redação:

*‘4.4. A licitante poderá apresentar proposta para um ou mais lotes, sendo que para fins de habilitação deverá comprovar o capital social mínimo, estipulado nos itens 4.1. e 4.1.1. e quantitativos de serviços (item 6.1.8 – alínea ‘c’) estabelecidos individualmente para cada Lote.*

*4.4.1. A licitante poderá ser considerada vencedora em mais de um lote, desde que o seu capital social seja igual ou superior ao somatório dos capitais sociais estipulados nos itens 4.1. e 4.1.1. e os quantitativos de serviços comprovados mediante atestados sejam iguais ou superiores ao somatório dos quantitativos estipulados no item 6.1.8 – alínea ‘c’-. para os respectivos Lotes, em que estiver concorrendo.*

*4.4.2. Consoante as condições acima estabelecidas, caso a licitante seja considerada vencedora de um determinado Lote, somente terá a Proposta Comercial do Lote subsequente aberta, caso o capital social e os quantitativos de serviços sejam iguais ou superiores ao somatório dos respectivos Lotes. Caso contrário, terá a(s) Proposta(s) Comercial(ais) dos demais Lotes, devolvida(s) fechada(s), tal como recebida(s).’*

O item 7.3.2. do Edital 02/05 passa a vigorar com a seguinte redação:

*‘7.3.2. O julgamento da documentação será realizado segundo as informações constantes do item 6.1. deste Edital, sendo considerada inabilitada a Licitante que deixar de atender as condições fixadas para cada Lote’.*

Fica excluído o item 7.3.2.1. do Edital.

O item 7.6. do Edital 02/05 passa a vigorar com a seguinte redação:

*‘7.6. Será declarada vencedora da presente licitação a Licitante que, habilitada e qualificada tecnicamente, apresentar o menor preço por Lote, observado o disposto nos itens 4.4. e 7.5. deste Edital.’*

O item 7.7. do Edital 02/05 passa a vigorar com a seguinte redação:

*‘7.7. As Licitantes poderão ser declaradas vencedoras em um ou mais Lotes, independente do eixo do projeto (Eixo Norte ou Eixo Leste), **observado o critério estabelecido no item 7.6. deste Edital.***

Além das alterações citadas, o MI argumenta, **in verbis**:

*‘Procedidas as alterações supra conforme recomendação do TCU, no entanto, é oportuno resultar que as condições anteriormente estabelecidas em ambos os editais, condições estas que exigiam ‘...à comprovação do somatório dos capitais sociais estipulados nos itens 4.1.1 e 4.1.1., bem como à comprovação do somatório dos quantitativos estipulados na alínea ‘c’ do item 6.1.8. do Edital, dos respectivos lotes em que estiver participando’ como requisito para que uma empresa ou consórcio apresentasse proposta para mais de um lote, tinham como objetivo maior garantir a contratação de quem efetivamente tivesse condições de executar todos os lotes que se dispusesse a disputar.*

*Aquele que disputasse os quatorze lotes, havendo como havia a possibilidade de ser declarado vencedor para estes quatorze lotes, teria que demonstrar quando de sua habilitação (fase antecede necessariamente à abertura das Propostas Financeiras – Parágrafo 5 – art. 43 da Lei 8.666/93) que reunia condições para a execução do serviço objeto do contrato a ser firmado – se vencesse um Lote, executaria um lote; se vencesse*

*cinco lotes, executaria cinco lotes e se vencesse os quatorze lotes, executaria os quatorze lotes. A qualificação exigida era proporcional à dimensão daquilo que efetivamente se disputava.*

*Se a licitação fosse una, não se exigiria da empresa, ou consórcio, que a viesse a disputar, a demonstração de capacidade técnica e financeira para a totalidade da licitação? Nada mais justo, portanto, que se uma empresa, ou consórcio, desejasse disputar mais de um lote, havendo a possibilidade concreta de vir a ser declarada vencedora em todos os lotes que disputar, demonstrasse capacidade técnica e financeira suficiente para executar não só apenas um lote, mas todos aqueles para os quais apresentou proposta.*

*A intenção do legislador em ampliar a competitividade e o universo de possíveis interessados (art. 23, §1º) foi atendida com os editais em sua redação ora modificada, já que o parcelamento da obra em 14 lotes permite a participação de empresas ou consórcios que certamente não disputariam a licitação se a obra fosse em trecho único. Um pequeno número de empresas teria condições reais de disputar uma licitação de cerca 3 bilhões e meio de reais (soma do valor total dos quatorze lotes), sendo que com o parcelamento adotado pelo Ministério da Integração Nacional, com lotes variando de 147 a 303 milhões, mais de duzentas empresas já adquiriram o edital, demonstrando sem sombra de dúvidas que há evidente aumento do universo de possíveis interessados.*

*Outros dispositivos presentes no edital permitem, de igual, modo uma maior participação – consórcios sem número limite de participantes e ausência de limites quanto ao número de atestados comprobatórios da capacidade técnica.*

*O caminho sugerido e agora adotado transforma, na prática, as duas licitações em 28 mini-licitações já que o julgamento terá que ocorrer lote a lote, com a habilitação lote a lote e com a apresentação de propostas financeiras lote a lote. Considerando a existência de 28 lotes somando-se as duas licitações e considerando que a definição de vencedor para cada um destes lotes, tendo em vista todos os prazos legais para vistas, impugnações, decisões e recursos, as mesmas, como um todo, demorarão mais que a própria obra.*

*Vejamos um exemplo prático. A Empresa/Consórcio apresentou proposta para os quatorze lotes, mas só possui condições para executar um lote. Aberto o primeiro lote, sua proposta é declarada vencedora. Como a empresa não terá condições de executar mais que um lote, suas propostas restantes terão que ser desconsideradas. Porém, tal situação só ficará clara após a definição do julgamento deste primeiro lote. Não podemos nos esquecer que o resultado do julgamento poderá ser impugnado não só administrativa como judicialmente, o que permitirá que a sua proposta para os lotes subseqüentes sejam ou não consideradas, dependendo do resultado destas impugnações. Se, por exemplo, ela for declarada vencedora no primeiro lote e existir um recurso, administrativo ou judicial, as propostas para o segundo lote só poderão ser abertas após a definição do primeiro lote, já que enquanto não esgotados os recursos judiciais e administrativos não se saberá se a sua proposta no primeiro lote foi efetivamente vencedora ou não.*

*O modelo inicialmente previsto foi o melhor, no nosso entender, modo de se evitar que uma empresa que tivesse condições para executar apenas, por exemplo, um lote, e apresentasse propostas para mais de um, não viesse a ser declarada vencedora para todos os lotes que disputasse. Se isso acontecesse, certamente surgiriam outros questionamentos já que a Administração seria obrigada a não aceitar uma proposta financeira que, olhada isoladamente, lhe era a mais conveniente, em face não condições técnicas da empresa responsável por esta proposta.*

*E neste contexto, legítima a exigência da Administração de que a empresa, ou consórcio, que pretender mais de um lote demonstre ter condições para efetivamente executar a totalidade de sua proposta.*

*Marçal Justem Filho define qualificação técnica como o domínio de conhecimentos e habilidades teóricas e práticas para execução do objeto a ser contratado. Isso abrange, inclusive, a situação de regularidade em face de organismos encarregados de regular determinada profissão..<sup>1</sup>*

*E ele mesmo é categórico ao afirmar que a aptidão para executar uma certa prestação pode envolver a comprovação de experiência anterior. Pode estabelecer-se que somente serão habilitados os sujeitos que, anteriormente, já tenham executado objeto semelhante.<sup>2</sup> A doutrina tem eco na jurisprudência administrativa e judicial:*

*'ADMINISTRATIVO - LICITAÇÃO - EXIGÊNCIA DO EDITAL - CAPACITAÇÃO TÉCNICA DO LICITANTE - POSSIBILIDADE - ART. 30, II DA LEI 8666/93. - A exigência, no edital, de comprovação de capacitação técnico-operacional, não fere o caráter de competição do certame licitatório. - Precedentes do STJ. - Recurso provido.'* (RESP 155861, Rel. Min. Humberto Gomes de Barros)

*'31. Relativamente às disposições do art. 30 da Lei nº 8.666/93 e, mais especificamente, do § 1º e seu inciso I, que é um desdobramento do inciso II, do 'caput' do citado artigo, verifica-se que o veto apostado na alínea 'b' do retrocitado § 1º, serviu apenas para truncar o entendimento do art. 30, pois não excluiu do texto a exigência da capacitação técnico-operacional, que continua sendo tratada no inciso II do respectivo artigo, como pode ser comprovado a seguir, na leitura dos mencionados dispositivos: 'Art. 30 - A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a: ... II - comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, qualidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação', bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos; (grifei) ... § 1º - A comprovação de aptidão referida no inciso II do 'caput' deste artigo, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, limitadas as exigências a: I - capacitação técnico-profissional: comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos;'*

*32. Assim, conforme ressaltou o ilustre professor, Advogado e Coordenador-Geral do Centro de Estudos sobre Licitações e Contratos - CELC (São Paulo), Antônio Carlos Cintra do Amaral, no mesmo trabalho mencionado anteriormente: 'O que foi impedido, pelo veto, de ingressar no sistema jurídico não foi a capacitação técnico-operacional, mas a disciplina dessa capacitação contida na alínea 'b' do § 1º do art. 30 do projeto de lei. É*

---

<sup>1</sup> In Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, pág. 316

<sup>2</sup> Ob. Cit. , pág. 319

*verdade que não existe na lei, em decorrência do veto, a expressão capacitação técnico-operacional, como ocorre com a capacitação técnico-profissional. Mas o conceito de capacitação técnico-operacional ingressou no sistema jurídico por força do inciso II do art. 30, interpretado em conjugação com o art. 33, III, que permite o somatório de quantitativos de empresas consorciadas.'*

*33. No caso concreto sob exame, verifica-se que se trata de concorrência para seleção de proposta visando a contratação de empresa para execução de melhorias e serviços na rede telefônica, em cabos, dutos e linhas, bem como os serviços complementares inerentes às atividades técnico-administrativas correlatas, na área de concessão da TELESP.*

*34. Como se vê, trata-se de serviço eminentemente técnico e, como tal, deve exigir a participação de profissionais especializados aliada à capacitação operativa da empresa a ser contratada, principalmente em se tratando de Administração Pública, quando há desdobramento de problemas econômicos e administrativos, ligados ao fluxo de recursos disponíveis ou à liberação de áreas físicas, ou, ainda, a prioridades de atendimento ou a problemas estruturais do órgão ou entidade estatal.*

*35. Conforme estabelece a Constituição Federal, em seu artigo 37, inciso XXI, há a permissão, nas licitações públicas, de exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações, pois caracterizam-se como instrumentos eficazes de garantia para a boa conservação das obras públicas.' (TC 009.987/94-0, Plenário, TCU)*

*'12. Para deslinde dessa questão, há que se partir do texto expresso no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, assim transcrito: 'XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações'. 13. Regulamentando a exigência de qualificação técnica de que trata a parte final do dispositivo constitucional acima transcrito, o art. 30, caput e inciso II, da Lei n. 8.666/1993 dispõe, verbis: 'Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a: (...) II - comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe que se responsabilizará pelos trabalhos; (...)'. 14. Dispõe, contudo, o art. 3º, § 1º, da Lei n. 8.666/1993 que: 'É vedado aos agentes públicos: I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou de domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato; (...)'. 15. Mais adiante, essa norma infraconstitucional reforça os termos da vedação apresentada no item precedente ao dispor expressamente que: 'É vedada a exigência de comprovação de atividade ou de aptidão com limitações de tempo ou de época ou ainda em locais específicos, ou quaisquer outras não previstas nesta Lei, que inibam a participação na licitação' (art. 30, § 5º). 16. Pelo que observo dos textos acima transcritos, entendo que o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal permite três conclusões possíveis no que se*



refere à questão da qualificação técnica como requisito à habilitação prévia dos interessados em participar de processos licitatórios implementados pela Administração Pública: 1º) o termo 'qualificação técnica', previsto no mencionado dispositivo constitucional, é genérico e comporta a capacidade técnico-profissional e a capacidade técnico-operacional; 2º) a exigência de qualificação técnica, como pressuposto indispensável à garantia mínima de que aqueles que vierem a contratar com a Administração cumprirão suas obrigações, prevista expressamente no texto constitucional acima indicado, está reproduzida no inciso II do art. 30 da Lei n. 8.666/1993 e não constitui, por si só, quando inserida nos instrumentos convocatórios, restrição indevida ao caráter competitivo de licitações realizadas pelo Poder Público; 3º) as exigências de qualificação técnica, sejam elas de caráter técnico-profissional ou técnico-operacional, entretanto, não devem ser desarrazoadas a ponto de comprometer a natureza de competição que deve permear os processos licitatórios realizados pela Administração Pública, mas constituir tão-somente garantia mínima suficiente para que o futuro contratado demonstre, previamente, capacidade para cumprir as obrigações contratuais. Nesse contexto, merece destaque o Enunciado de Decisão n. 351/TCU: 'A proibição de cláusulas ou condições restritivas do caráter competitivo da licitação não constitui óbice a que a Administração estabeleça os requisitos mínimos para participação no certame considerados necessários à garantia da execução do contrato, à segurança e perfeição da obra ou do serviço, à regularidade do fornecimento ou ao atendimento de qualquer outro interesse público (fundamentação legal: art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei n. 8.666/93)'. (Acórdão 32/2003, 1ª Câmara, TCU)

*Ou seja, nada impede que a Administração imponha ao licitante a obrigação de comprovar possuir capacidade para desempenhar a contento o serviço licitado, incluindo aí experiência anterior, suficiente para prestar o serviço licitado.*

*No caso concreto a Administração se limitou a exigir que a empresa, ou consórcio, interessada à executar o serviço a ser contratado demonstrasse de antemão capacidade para fazê-lo na totalidade de suas propostas tendo em vista o fato de que poderá ser declarado vencedor em todos os lotes para os quais se dispor a disputar.*

*Ou seja, não há qualquer ilegalidade em que a Administração, considerando o fato de que uma empresa poderá ter sua proposta declarada vencedora para todos os lotes que disputar, exija desta empresa que a mesma demonstre, quando da habilitação (fase que antecede a abertura de propostas financeiras), reunir condições técnicas e financeiras, para a execução da totalidade de suas propostas.*

*E a demonstração terá que ser pelo somatório do capital social (este terá que corresponder ao somatório do capital exigido para cada um dos lotes separadamente) e pelo somatório dos quantitativos mínimos de experiência específica (este também terá que corresponder ao somatório da experiência específica exigida para cada um dos lotes separadamente).'*

#### **Análise:**

A irregularidade foi saneada. Deve-se registrar, no entanto, que ao contrário do que afirma o MI, a nova sistemática adotada não impõe qualquer risco de a administração contratar empresa sem capacidade econômico-financeira, pois os requisitos para habilitação continuarão sendo cumulativos, ou seja, para se adjudicar dois ou mais lotes para uma mesma empresa deverá ser satisfeito os quesitos técnicos e financeiros relativos a todos esses lotes, como pode-se verificar no novo texto do edital. Assim sendo, o objetivo maior

de garantir a contratação de quem efetivamente tem condições de executar todos os lotes em que for declarado vencedor no processo licitatório está garantido.

A diferença é que agora os licitantes capacitados para executar apenas um lote poderão apresentar suas propostas em quantos desejar. Aumentou-se, assim, a competitividade do certame, pois a habilitação de um licitante será declarada somente após o comprometimento efetivo das suas capacidades técnicas e financeiras, ou seja, no ato da adjudicação do objeto. Na situação anterior, tal comprometimento ocorria ainda durante a fase de habilitação, impedindo os licitantes capacitados para executar apenas um lote de participarem de mais de um.

Os questionamentos da equipe de auditora foram no sentido de que não deveria haver qualquer limitação indevida à participação das empresas, como de fato estava ocorrendo.

Quanto ao argumento de que, com as novas regras, a licitação demorará mais do que a própria obra, em função da transformação, na prática, de duas licitações em 28 mini-licitações, tal hipótese poderá, de fato, ocorrer, todavia, ocasionada pelo modelo de licitação das obras escolhido pelo MI, onde se prevê, em apenas um processo licitatório, a contratação simultânea de 14 lotes.

Além disso, o Tribunal não pode deixar de exigir o cumprimento do princípio legal da ampla competitividade nas licitações, sob o argumento de que tal exigência poderia provocar uma suposta demora excessiva na conclusão do certame. Mesmo por que, no formato anterior, o certame também estaria sujeito a atrasos decorrentes de recursos administrativos e judiciais.

## **2.15. IRREGULARIDADE Nº 15**

**Área de Ocorrência:** EDITAL No. Edital: 02/2005

### **Descrição/Fundamentação:**

O item 9.1 do edital prevê o reajustamento de preços, por meio de uma fórmula ponderada (com parâmetros distintos para cada lote), com utilização de apenas dois índices (colunas 5 - concreto armado e 38 - terraplanagem da FGV), desconsiderando índices que poderiam refletir melhor a variação dos preços dos insumos de serviços relevantes (por exemplo, enrocamento - índice 160175, coluna 10).

### **Justificativas apresentadas pelo MI:**

Questionado o Ministério da Integração Nacional, por meio de sua Secretaria Executiva, foi argumentado que a fórmula ponderada utilizada como critério de reajustamento foi revista, passando o item 9.1 do Edital - Reajustamento dos Preços ter a seguinte redação:

*‘Os preços unitários para as obras civis permanecerão válidos por um período de um ano. Após este prazo os preços serão reajustados, aplicando-se a seguinte fórmula:*

$$R = V \left[ N1 \frac{I_1(Col 5) - I_0(Col 5)}{I_0(Col 5)} + N2 \frac{I_1(Col 38) - I_0(Col 38)}{I_0(Col 38)} + N3 \frac{I_1(Col 56) - I_0(Col 56)}{I_0(Col 56)} + N4 \frac{I_1(Col 35) - I_0(Col 35)}{I_0(Col 35)} \right]$$

Onde :

R .....:valor do reajustamento

V .....:valor a ser reajustado

N1 .....:percentual de ponderação de serviços de estrutura de concreto frente a totalidade dos serviços a executar

N2.....:percentual de ponderação de serviços de terraplanagem frente a totalidade dos serviços a executar

N3.....:percentual de ponderação de serviços de Química - Materiais Plásticos frente a totalidade dos serviços a executar

N4.....:percentual de ponderação de serviços de Edificações frente a totalidade dos serviços a executar

I<sub>1</sub> .....:mês de aniversário da proposta

I<sub>0</sub> ..... :mês de apresentação da proposta

Col. 5 = custo nacional construção civil e obras públicas – por tipo de obra – concreto armado – código A0160116.

Col. 38 = custo nacional construção civil e obras públicas – por tipo de obra – terraplanagem – código A0157956 – FGV.

Col. 56 = Química Materiais Plásticos – código A0160752 – FGV

Col. 35 = Edificações – Total - código A0159428 – FGV

Os valores considerados para cada lote referente aos fatores N1, N2, N3 e N4 são os a seguir apresentados na Tabela 3.

**Tabela 3:** Percentual de participação de cada fator na composição do índice de reajustamento de cada lote.

LOTES	FATOR N1	FATOR N2	FATOR N3	FATOR N4
Lote 1	35%	55%	10%	-
Lote 2	30%	60%	10%	-
Lote 3	30%	60%	10%	-
Lote 4	28%	66%	6%	-
Lote 5	34%	66%	-	-
Lote 6	50%	38%	12%	-
Lote 7	36%	59%	5%	-
Lote 8	-	40%	-	60%
Lote 9	32%	55%	13%	-
Lote 10	33%	58%	9%	-
Lote 11	30%	60%	10%	-
Lote 12	24%	57%	19%	-
Lote 13	-	50%	3%	47%
Lote 14	8%	92%	-	-

Para os serviços relativos ao projeto executivo adotar-se-á o critério de reajuste baseado na Coluna 39 – Serviços de Consultoria da Fundação Getúlio Vargas (FGV) , Código A0157980, conforme item 10.2 do Termo de Referência de Projeto Executivo do Anexo II do presente Edital.

Para os serviços relativos à montagem dos equipamentos hidro-eletromecânicos, adotar-se-á o critério de reajuste baseado na Coluna 13 – Mão-de-Obra Especializada - Índice Nacional de Custos de Obras Hidroelétricas - FGV, Código A0159886.

Por fim, o MI esclarece que o índice de terraplanagem contempla os serviços de enrocamento, não sendo por isso estabelecido índice específico para o mesmo.

#### **Análise:**

Apesar de ser uma solução mais adequada o MI apontar, para cada um dos serviços que integram o orçamento da obra, o índice de reajustamento a ser aplicado, pautando sua escolha pela compatibilidade entre o serviço e os insumos que compõem o índice, o critério adotado atende de forma aceitável o questionamento formulado, razão pela qual dá-se como saneada a irregularidade.

## **2.16. IRREGULARIDADE Nº 16**

**Área de Ocorrência: PROJETO BÁSICO**

**Descrição/Fundamentação:**

O serviço 'Rodovia pavimentada' não foi objeto de projeto básico específico. A construção das referidas rodovias está sendo medida por km de rodovia implementada e não a partir dos serviços que compõem a construção da rodovia. A composição de custo de rodovia pavimentada está com o custo equivocadamente calculado (R\$716,05/m, quando o custo correto é R\$ 563,02/m), tendo em vista a existência de erro no somatório dos custos que compõem o serviço.

Além disso, o item poderia ser objeto de licitação específica (ou licitações específicas), objetivando o melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e a ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.

Não foram elaboradas todas as desapropriações necessárias à construção de todas as rodovias pavimentadas a serem construídas. Nem há processos de desapropriação em curso que atendam todas as áreas ocupadas pelas rodovias, nem existem levantamentos cadastrais da situação das referidas áreas.

Cumprando-se notar que o montante do item em tela (rodovias pavimentadas) é de R\$ 60.133.161,95. A diferença de custo da rodovia decorrente do erro na composição é de R\$ 12.851.247,37.

#### **Justificativas apresentadas pelo MI:**

Questionado o Ministério da Integração Nacional, por meio de sua Secretaria Executiva, foi argumentado que os serviços de construção de rodovias pavimentadas de acesso à Estações de bombeamento dos Lotes 8 e 13 foram excluídos do objeto do Edital 02/05 – Obras Cíveis.

Quanto ao cadastramento dos trechos das estradas já existentes a serem aproveitadas futuramente como rodovias melhoradas com asfaltamento para acesso às estações de bombeamento do Projeto, o MI argumenta que está tomando as providências no sentido de realizar o cadastro e o projeto executivo das obras.

#### **Análise:**

Irregularidade sanada.

### **2.17. IRREGULARIDADE Nº 18**

**Área de Ocorrência:** EDITAL No. Edital: 01/2005

#### **Descrição/Fundamentação:**

Pré-estabelecimento de ordem dos lotes na abertura de envelopes contendo a documentação de habilitação e proposta técnica e as propostas comerciais, por meio dos itens 5.4, 5.5 e 9.1.3 do Edital de Concorrência Pública nº 01/05, o que possibilita que as empresas concorrentes tentem alguma forma de 'jogo de propostas'.

Por exemplo, uma empresa que irá participar de vários lotes pode optar por apresentar preços menores nos primeiros lotes a serem abertos e preços maiores nos últimos. Com isto, ela tentará assegurar alguns dos lotes, e, no pressuposto de que as demais empresas já terão esgotado sua capacidade econômico-financeira e técnica, apresentará preços mais elevados para os últimos lotes.

#### **Justificativas apresentadas pelo MI:**

Questionado o Ministério da Integração Nacional, foi argumentado que a realização da concorrência observando a mesma sequência dos lotes do projeto, de montante para jusante de cada um dos eixos de adução (eixo leste e eixo norte), tem como principal objetivo salvaguardar tecnicamente a obra como um todo, diante de eventos imprevistos que venham a ocorrer, tanto no processo licitatório, como na sua própria implantação. As justificativas para adoção dessa estratégia, são as seguintes:

- De uma maneira geral, os sistemas adutores das obras hidráulicas, são implantados de montante para jusante, de forma a proporcionarem condições de utilização das águas aduzidas em um determinado trecho.

- No Projeto de Integração do Rio São Francisco, onde os sistemas adutores serão construídos em diversos lotes, prevê-se a implantação das obras priorizando-se a sequência montante-jusante, sempre que ocorrerem fatores que restrinjam a execução da obra como um todo no mesmo ritmo e intensidade.

- Por se tratar de um sistema adutor que tem aproveitamentos ao longo dos seus eixos (irrigação, abastecimento humano, etc), à proporção que avança sua implantação no sentido montante-jusante, vai-se possibilitando a sua utilização, diminuindo o tempo de ociosidade do empreendimento, principalmente no caso de eventuais interrupções e/ou atrasos na sua implantação.

- A mesma vantagem de se contar com a disponibilização de água em um trecho do sistema, deve ser considerada sob o aspecto técnico e econômico da obra. Isso porque, sendo a região carente de água, a possibilidade dela estar contida em um trecho de canal já construído significa menores custos de transporte desse insumo para outras obras a jusante, sendo também fundamental para preservar os revestimentos dos canais e outras estruturas.

- Quanto ao aspecto de precisão planimétrica e altimétrica do sistema de adução como um todo, a implantação das obras no sentido montante-jusante, constitui um fator de segurança. Apesar dos modernos aparelhos e equipamentos topográficos hoje disponíveis, a ocorrência de erros é uma possibilidade real. A iniciação de um determinado lote de jusante sem que outro(s) de montante esteja(m) começado(s) por um determinado motivo, é um fator indutor de possível ‘desencontro’ planimétrico ou altimétrico, podendo comprometer a funcionalidade da obra. No caso do Projeto de Integração, as inúmeras interligações entre trechos de canais e reservatórios, canais e túneis, aquedutos e canais, etc, sem um sistemático controle topográfico, conforme se está planejando, são pontos facilitadores desses ‘desencontros’. Vale ressaltar que eventos dessa natureza aconteceram em diversas obras importantes, quando se procedeu à sua implantação em trechos descontínuos.

Por outro lado, a eventual paralisação do empreendimento com obras construídas e situadas isoladamente, ‘no meio do tempo’, seria um mal exemplo de aplicação do dinheiro público; sempre um fato que contribui para um sentimento de indignação da população, com as conseqüentes mazelas para a sociedade.

#### **Análise:**

O item 5.4 do Edital estabelece a seguinte ordem para a análise e julgamento da documentação de habilitação e qualificação técnica da proposta : lotes 1; lote 9; lote 8; lote 13; lote 2; lote 10; lote 3; lote 11; lote 4; lote 12; lote 5; lote 6; lote 7; e lote 14.

Irregularidade saneada pelos mesmos motivos expostos na análise do item 2.20 do presente relatório.

### **2.18. IRREGULARIDADE Nº 19**

**Área de Ocorrência:** EDITAL No. Edital: 02/2005

#### **Descrição/Fundamentação:**

Não foi orçado o custo das medidas de proteção e recuperação ambiental nas áreas de implantação do Projeto.

#### **Justificativas apresentadas pelo MI:**

Foi elaborada e encaminhada a documentação relativa às Ações Ambientais, incluindo as planilhas orçamentárias de quantitativos e preços unitários (fls. 413/461 - Vol. 2).

Argumenta também o MI que será exigido das licitantes a apresentação das planilhas de preços unitários para realização desses serviços, segundo os quantitativos estabelecidos, por Lote, e que também foram elaboradas as composições dos preços indicados e as respectivas especificações e normas de medição e pagamento.

**Análise:**

Irregularidade sanada.

**2.19. IRREGULARIDADE Nº 20**

**Área de Ocorrência:** EDITAL No. Edital: 02/2005

**Descrição/Fundamentação:**

Os serviços de ‘Mobilização e construção de canteiro’, ‘Operação, manutenção e vigilância do canteiro’ e ‘Desmobilização’ foram orçados como percentuais (2%, 3% e 1%, respectivamente) do custo das obras civis, sem ter sido elaborada a composição de preços unitários exigida pelo art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666/93.

**Justificativas apresentadas pelo MI:**

Questionado o Ministério da Integração Nacional, por meio de sua Secretaria Executiva, foi argumentado que foram elaboradas as Planilhas de Preços Unitários de Mobilização e Construção de Canteiros’, ‘Operação, Manutenção e Vigilância de Canteiro’ e de ‘Desmobilização’.

O MI complementa informando que será exigido das licitantes a apresentação das planilhas de preços unitários para realização dos serviços de ‘Mobilização e Construção de Canteiros’, ‘Operação, Manutenção e Vigilância de Canteiro’, segundo os quantitativos estabelecidos, por lote, e que também foram elaboradas as composições dos novos preços indicados e as respectivas normas de medição de pagamento.

O MI encaminha, em anexo, novas planilhas de quantitativos de preços unitários, por lote, para os serviços de:

- a) Mobilização;
- b) Implantação e construção do canteiro;
- c) Operação, manutenção e vigilância do canteiro, e
- d) Desmobilização.

Argumenta também o MI que as licitantes deverão apresentar planilhas de preços unitários para esses serviços, devendo observar as instruções especificadas e normas de medição e pagamento contidas no edital.

Por fim, informa que será procedida alterações nos seguintes itens e subitens do Edital:

- a) Itens 6.2.1.9. e 10.1.2. do Edital passarão a vigorar com a seguinte redação:

*‘Item 6.2.1.9. Os custos de operação e manutenção de acampamentos e canteiros central e de apoio serão remunerados através de montante global específico definido pelo Proponente de acordo com a sua composição de preço. À exceção dos lotes 8 e 13, este montante global não poderá ser superior a 2,5% (dois e meio por cento) do valor total dos serviços de obras civis orçado pela Proponente, excetuando-se, portanto, deste valor total os custos referentes a projeto executivo bem como de serviços de instalação e montagem de equipamentos mecânicos e elétricos.*

*Item 6.2.1.9.1. Para os lotes 8 e 13, o montante global específico não poderá ser superior a 3% (três por cento) do valor total dos serviços de obras civis orçado pela Concorrente.*

*Item 10.1.2. Os custos referentes aos serviços de operação e manutenção de acampamentos e canteiros de obra central e de apoio deverão ser remuneradas através de valor global específico definido pelo Proponente conforme item 6.2.1.9 deste Edital.*

*Item 10.1.2.1.A liberação do montante global acima referido dar-se-á através de medições mensais, proporcionalmente ao valor total de obras civis medidos a cada mês.'*

b) Item 5.2. do Anexo XII do Edital – Parte II: Serviços Preliminares, passa vigorar com a seguinte redação:

*'5.2.1 Medição*

*A medição dos serviços de operação e manutenção de acampamentos e canteiros de obra central e de apoio será proporcional à medição dos serviços de obras civis.*

*5.2.2 Pagamento*

*A remuneração correspondente aos serviços de operação e manutenção de acampamentos e canteiros de obra central e de apoio será efetuada pelo Preço Global CS-126 Serviços de Manutenção de Acampamentos e Canteiro de Serviços, da Lista de Quantidades e Preços respeitando o percentual desse Preço Global sobre o valor total dos serviços de obras civis previstos.'*

**Análise:**

Irregularidade saneada.

**2.20. IRREGULARIDADE Nº 21**

**Área de Ocorrência:** EDITAL No. Edital: 02/2005

**Descrição/Fundamentação:**

Pré-estabelecimento de ordem dos lotes na abertura de envelopes contendo a documentação de habilitação e qualificação técnica e as propostas comerciais, por meio dos itens 7.1.1 e 7.3.4 do Edital de Concorrência Pública nº 02/05, o que possibilita que as empresas concorrentes tentem alguma forma de manipulação de propostas.

Por exemplo, uma empresa que irá participar de vários lotes pode optar por apresentar preços menores nos primeiros lotes a serem abertos e preços maiores nos últimos. Com isto, ela tentará assegurar alguns dos lotes, e, no pressuposto de que as demais empresas já terão esgotado sua capacidade econômico-financeira e técnica, apresentará preços mais elevados para os últimos lotes.

**Justificativas apresentadas pelo MI:**

Questionado o Ministério da Integração Nacional, foi argumentado que a realização da concorrência observando a mesma sequência dos lotes do projeto, de montante para jusante de cada um dos eixos de adução (eixo leste e eixo norte), tem como principal objetivo salvaguardar tecnicamente a obra como um todo, diante de eventos imprevistos que venham a ocorrer, tanto no processo licitatório, como na sua própria implantação. As justificativas para adoção dessa estratégia, são as seguintes:

- De uma maneira geral, os sistemas adutores das obras hidráulicas, são implantados de montante para jusante, de forma a proporcionarem condições de utilização das águas aduzidas em um determinado trecho.

- No Projeto de Integração do Rio São Francisco, onde os sistemas adutores serão construídos em diversos lotes, prevê-se a implantação das obras priorizando-se a sequência

montante-jusante, sempre que ocorrerem fatores que restrinjam a execução da obra como um todo no mesmo ritmo e intensidade.

- Por se tratar de um sistema adutor que tem aproveitamentos ao longo dos seus eixos (irrigação, abastecimento humano, etc), à proporção que avança sua implantação no sentido montante-jusante, vai-se possibilitando a sua utilização, diminuindo o tempo de ociosidade do empreendimento, principalmente no caso de eventuais interrupções e/ou atrasos na sua implantação.

- A mesma vantagem de se contar com a disponibilização de água em um trecho do sistema, deve ser considerada sob o aspecto técnico e econômico da obra. Isso porque, sendo a região carente de água, a possibilidade dela estar contida em um trecho de canal já construído significa menores custos de transporte desse insumo para outras obras a jusante, sendo também fundamental para preservar os revestimentos dos canais e outras estruturas.

- Quanto ao aspecto de precisão planimétrica e altimétrica do sistema de adução como um todo, a implantação das obras no sentido montante-jusante, constitui um fator de segurança. Apesar dos modernos aparelhos e equipamentos topográficos hoje disponíveis, a ocorrência de erros é uma possibilidade real. A iniciação de um determinado lote de jusante sem que outro(s) de montante esteja(m) começado(s) por um determinado motivo, é um fator indutor de possível ‘desencontro’ planimétrico ou altimétrico, podendo comprometer a funcionabilidade da obra. No caso do Projeto de Integração, as inúmeras interligações entre trechos de canais e reservatórios, canais e túneis, aquedutos e canais, etc, sem um sistemático controle topográfico, conforme se está planejando, são pontos facilitadores desses ‘desencontros’. Vale ressaltar que eventos dessa natureza aconteceram em diversas obras importantes, quando se procedeu à sua implantação em trechos descontínuos.

Por outro lado, a eventual paralisação do empreendimento com obras construídas e situadas isoladamente, ‘no meio do tempo’, seria um mal exemplo de aplicação do dinheiro público; sempre um fato que contribui para um sentimento de indignação da população, com as conseqüentes mazelas para a sociedade.

#### **Análise:**

O item 7.1.1 do Edital estabelece a seguinte ordem para a análise e julgamento da documentação de habilitação e qualificação técnica da proposta : lotes 1; lote 9; lote 8; lote 13; lote 2; lote 10; lote 3; lote 11; lote 4; lote 12; lote 5; lote 6; lote 7; e lote 14.

A sequência foi estabelecida alternando-se os lotes dos dois eixos (eixo norte: lotes 1 a 7; eixo leste: lotes 9 a 12), com os lotes 8 (estações de bombeamento do eixo norte), 13 (estações de bombeamento do eixo leste) e 14 (túneis do eixo norte). Em cada eixo, a sequência foi estabelecida priorizando-se os lotes mais próximos ao Rio São Francisco (da numeração menor para a maior).

Considerando as justificativas apresentadas, que em conjunto com as modificações adotadas para eliminar as restrições à competitividade, entende-se como saneada a questão.

## **2.21. IRREGULARIDADE Nº 22**

**Área de Ocorrência:** EDITAL No. Edital: 02/2005

### **Descrição/Fundamentação:**

Adoção de preços incorretos para o serviço ‘Fornecimento, preparo e lançamento de CCR (Concreto Compactado a Rolo)’. A primeira impropriedade é a utilização excessiva de cimento (100 kg por m3 de concreto, que, com o desperdício estimado de 10%, sobe para 110 kg), em descompasso com o consumo apontado pelo próprio Ministério da Integração Nacional em resposta a questionamento da equipe de auditoria: 80 kg de



cimento por m<sup>3</sup> de concreto. A segunda é constatada pela comparação dos preços com a Tabela do DNOCS: enquanto o orçamento da obra traz o valor de R\$ 193,40 para o m<sup>3</sup> de CCR (fornecimento, preparo e lançamento), a Tabela do DNOCS aponta para R\$ 117,70.

Para o total dos lotes, a diferença foi estimada em R\$ 20.547.046,61.

**Justificativas apresentadas:**

Questionado o Ministério da Integração Nacional, foi informado que a composição de preço definida para o serviço de fornecimento, preparo e lançamento de CCR foi corrigida, passando o preço unitário de R\$ 193,40/m<sup>3</sup> para R\$ 127,55/m<sup>3</sup>.

**Análise:**

Irregularidade sanada.

**2.22. IRREGULARIDADE Nº 23**

**Área de Ocorrência:** EDITAL No. Edital: 02/2005

**Descrição/Fundamentação:**

Orçamento elaborado com um BDI de 41,96%.

**Esclarecimentos adicionais:**

Questionado, o MI apresentou seu primeiro posicionamento por meio do Memorando nº 08-05/MI, argumentando que o BDI foi reavaliado e reduzido para 37,26%.

Complementou o MI que, originalmente, o BDI utilizado para se estimar o valor dos preços unitários do orçamento das obras era de 41,96%, conforme demonstrativo da composição da taxa de BDI elaborado pelas Projetistas, empresas responsáveis pela elaboração do Orçamento do Empreendimento.

Na reavaliação dos impostos incidentes, verificou-se que o Imposto Sobre Serviços foi estimado em 5% (cinco por cento) incidente sobre o total do Preço de Venda. Como esse imposto incide apenas sobre serviços e o Preço de Venda inclui serviços e materiais, para o cálculo correto da incidência desse imposto sobre o custo da obra devem ser retirados os custos relativos a materiais. Considerando que os materiais, em média, representam 70% (setenta por cento) dos custos, o ISS deveria incidir apenas sobre 30% (trinta por cento) do valor dos preços unitários, ou seja, a sua incidência sobre o Preço de Venda é de apenas 1,5% (um e meio por cento) e não 5% (cinco por cento) como estava calculado.

Na reavaliação dos benefícios, o lucro foi reduzido de 10% (dez por cento) para 8% (oito por cento).

Como consequência dessas alterações, o novo BDI adotado para estimativa dos preços unitários de referência do MI passa a ser de 37,26% (trinta e sete, vinte e seis por cento).

Argumentou ainda o MI que o BDI ora adotado encontra-se compatível com o mercado, para o que apresenta relação de 8 (oito) obras executadas no âmbito do MI e cuja média dos BDIs foi de 37,45%.

Por fim, o MI ressaltou que a metodologia de cálculo adotada para o BDI difere daquela praticada no SICRO, que considera uma parcela maior dos custos da obra, como sendo custos diretos.

**Análise do primeiro posicionamento do MI:**

Assiste razão parcial ao MI quando alega que a metodologia de cálculo adotada para o BDI difere daquela praticada no SICRO, que considera uma parcela maior dos custos da obra, como sendo custos diretos. É que foi incluído pelo Ministério, na taxa de BDI, uma taxa de 7,28% sobre o custo direto relativa ao custo de administração local. Ocorre que os

custos com administração local são custos diretamente alocados à obra e devem ser computados como tal. Não é, entretanto, uma questão metodológica, mas uma ilegalidade, uma vez que, sendo a administração local um custo direto, deve ser adequadamente orçada em termos de custos unitários como determina a lei.

Levantamento da jurisprudência do TCU revela que, apesar de existirem diversas manifestações dos órgãos técnicos sobre a necessidade de as despesas com administração direta serem orçadas em termos de custos unitários, por serem custo direto, e não integrarem o BDI, não houve manifestação específica do Tribunal a respeito. Nesse sentido: (Acórdão 312/2003 – Plenário; Processo TC nº 003.482/2002-8)

*‘Relatório*

*(...)*

*A Secob produziu parecer constante das folhas 244 a 263, ao cabo do qual concluiu:*

*a) (...);*

*b) que, caso o Tribunal entenda deva ser anulada a Concorrência nº 001/2001 e a Prefeitura Municipal de Teresina opte pela realização de nova licitação, a taxa de BDI de 38% adotada na planilha orçamentária do projeto básico seja reduzida para 26,40% (percentual obtido conforme disposto no item 4.4 do parecer) e, em contrapartida, passem os itens ‘Administração Local’, ‘Ferramentas/equipamentos de pequeno porte’ e ‘Controle tecnológico de materiais/ensaios e garantia de qualidade’ a compor as respectivas planilhas orçamentárias como custos diretos, tendo por base os preços de mercado devidamente apurados;’*

(Acórdão 1424/2003 – Plenário; Processo TC nº 007.444/2001-7)

*‘Relatório*

*(...)*

#### *ANÁLISE DA JUSTIFICATIVA*

*53.A Trensurb sustenta (fls. 1712/1713) que a inclusão dos itens correspondentes à administração local no orçamento de obras civis não geraria vantagem econômica inicialmente e que poderia, futuramente, haver um incremento no custo final da obra, caso a contratada pleiteasse acréscimos nesses gastos relacionados à administração da obra, devido a atrasos de execução.*

*54.Cabe ressaltar que a inclusão dos itens referentes à despesa com administração local na planilha orçamentária não está relacionada à obtenção de pretensa vantagem econômica mas à garantia da transparência nos orçamentos de obras públicas. A especificação detalhada dos gastos numa planilha orçamentária leva a uma maior precisão dos custos da obra, já que o BDI é constituído de taxas percentuais muitas vezes determinadas mediante estimativas, dificultando a aferição da adequabilidade dos valores pagos a título de despesas indiretas. Assim, quanto melhor especificadas forem as despesas, maior é a garantia da conformidade e da transparência do orçamento.*

*55.Ademais, a inserção da administração local no BDI pode gerar distorções de preços de eventuais aditivos contratuais. Existem não só em obras de edificações ou rodoviárias, mas também nos empreendimentos metroviários, serviços cujo acréscimo de quantitativos não gera incrementos nos gastos com a administração da obra. Ora, se a administração local estiver embutida no BDI, sobre o custo desse acréscimo de quantitativos de serviços vai incidir um percentual relativo a uma despesa com administração local que efetivamente não ocorreu.*

*56. Destaque-se que da mesma forma que não se pode admitir que a Administração Pública pague por despesas que efetivamente não ocorreram, também não é justo que a empresa contratada sofra prejuízos pelo não-reembolso por parte do órgão contratante de acréscimos nos gastos com administração local. Dessa forma, a especificação das despesas com administração local na planilha orçamentária é um mecanismo para se garantir a justa remuneração por parte da Administração Pública dos gastos ocorridos com a administração dos empreendimentos.*

*(...)*

(Acórdão 1199/2004 – Plenário; Processo TC nº 009.412/2003-9)

*‘Relatório*

*(...)*

*Relativamente ao cálculo do BDI, importa dizer que a forma mais satisfatória de cálculo e que constitui a tendência atual na área de custos rodoviários, inclusive no Manual de Custos Rodoviários do Dnit, é a inclusão do maior número de serviços possíveis de serem medidos diretamente dentro da planilha de preços unitários, fora, portanto da taxa de BDI. Esse procedimento, inclusive foi objeto de recomendação do TCU para que se retirasse do BDI os itens referentes a INSTALAÇÃO E MOBILIZAÇÃO, conforme preconizado pelo art. 40, inciso XIII, da Lei 8.666/93. A razão de se optar por incluir itens tais como mobilização e desmobilização, construção do canteiro e acampamento e custo de administração local está mais ligada à comodidade do contratante que, incluindo-os como percentual na taxa de BDI, não precisaria orçar individualmente e medir tais serviços. Entretanto, esse procedimento de estimar tais custos como percentuais do custo global provoca distorções muitas vezes graves na previsão do custo real da obra, especialmente quando se alteram as quantidades de serviços e cronograma, fato corriqueiro nas obras do Dnit. Por exemplo, ao serem aumentadas as quantidades ou preços de serviços a executar, os custos fixos de instalação e mobilização, canteiros e acampamentos, e administração local, por serem calculadas como percentuais do custo direto do serviço, sofrem acréscimo proporcional, sem que tenha de fato havido aumento desses custos para o construtor. Em sentido inverso, ao se alongar o cronograma da obra, fato mais do que corriqueiro no Dnit, os custos fixos de administração local aumentam proporcionalmente, o que onera o construtor, sem que seja ressarcido desse custo adicional, uma vez que tais custos são um percentual fixo aplicado sobre o custo direto.’*

É de observar, ainda, que, originalmente, a composição do BDI elaborada pelo MI previa uma taxa de 6,56% sobre o custo direto relativa ao custo de administração local. Questionado ao MI acerca do elevado BDI, o mesmo diminuiu o BDI mas elevou a taxa de custo de administração local.

Analisando-se o novo BDI adotado pelo MI, observa-se que foi considerada uma taxa de despesas indiretas de 5%, um lucro líquido (remuneração da construtora) de 10,98%, e uma taxa de despesas financeiras de 1,75%, acima dos percentuais praticados no mercado (o sistema SICRO adota valores de 4%, 6,20% e 1,64%, respectivamente).

Outrossim, o sistema SICRO é perfeitamente adequado como referência para análise de grande parte dos serviços da obra em questão, bem como para o percentual de BDI, uma vez que de 40% a 92% dos serviços dos lotes são serviços de terraplenagem (veja questionamento dos índices de atualização monetária). E ainda, outra parte dos serviços é de construção de aquedutos (obra análoga a uma ponte) e outros serviços em concreto armado (que variam de 8 a 50% do valor dos lotes). Outrossim, os serviços de concreto

armado e terraplenagem juntos representam de 40 a 100% do valor dos lotes, conforme o lote.

Nesse mesmo sentido, analisando a composição dos BDIs apresentados pelo MI relativos a outras obras similares por ele executadas, constata-se que todos os BDIs apresentados incluem as despesas com administração local no BDI. Efetuando-se a exclusão das despesas com administração local do BDI das oito obras, obtem-se uma média de BDIs 21,39%, de obras análogas à obra em discussão, conduzidas pelo MI, valor este inferior ao valor adotado pelo SICRO, que é um BDI de 23,80%.

**Tabela 4:** BDI de obras conduzidas pelo MI, considerando a taxa de administração local e excluindo-se do BDI a taxa de administração local.

Nº amostra	BDI	
	Com local	Sem Administração Local
1	31,48%	15,62%
2	26,00%	14,46%
3	40,00%	21,14%
4	38,12%	22,83%
5	45,00%	22,92%
6	40,00%	24,71%
7	40,00%	28,41%
8	39,00%	21,00%
<b>Média</b>	<b>37,45%</b>	<b>21,39%</b>
<b>Desvio Padrão</b>	<b>5,93%</b>	<b>4,57%</b>

Fonte: Detalhamento dos BDIs dos contratos 0.06.98.0014/00 (Construtora Norberto Odebrecht/Projeto Salitre); 0.00.98.0015/00 (EMSA/Projeto Pontal Sul); 0.00.99.0016/00 (CONSAG/Projeto Baixio de Irecê); 0.01.03.0008/00 (PEM-COPABO/Projeto Salitre); 0.05.01.0052/00 (OAS/Projeto Marituba); 0.05.04.0017/00 (PEM-PAMPULHA/Projeto Baixio de Irecê); 0.05.00.0035/00 (EIT/Projeto Poço do Magro) e 0.06.89.0007/00 (ala-Cohabita/Projeto Jaíba), todos do MI.

Avaliando-se os custos com administração indireta, lucro bruto e despesas financeiras das oito obras, obtem-se uma média de 6,35% para a administração indireta; 6,46% para o lucro bruto; e 0,64% para as despesas financeiras, totalizando 13,45%, valor inferior às taxas de administração indireta (4,00%), de lucro bruto (8,92%), e de despesas financeiras (1,64%) adotadas pelo SICRO, que totalizam 14,56%, validando plenamente o BDI do SICRO como referência para a obra em questão.

**Tabela 5:** Taxas de despesas indiretas, lucro bruto e despesas financeiras nas obras do MI.

Nº amostra	Despesas indiretas	Lucro bruto	Despesas financeiras	Total
1	3,65%	5,72%	0,15%	9,52%
2	2,00%	5,60%	1%	8,60%
3	4,30%	6,00%	1%	11,30%
4	2,55%	8,19%	1%	11,74%
5	6,50%	7,00%	0%	13,50%
6	7,26%	7,14%	1%	15,40%
7	9,50%	10,00%	1%	20,50%
8	15,00%	2,00%	0%	17,00%
<b>Média</b>	<b>6,35%</b>	<b>6,46%</b>	<b>0,64%</b>	<b>13,45%</b>
<b>Desv. Padr.</b>	<b>4,32%</b>	<b>2,32%</b>	<b>0,49%</b>	<b>4,01%</b>

Fonte: Detalhamento dos BDIs dos contratos 0.06.98.0014/00 (Construtora Norberto Odebrecht/Projeto Salitre); 0.00.98.0015/00 (EMSA/Projeto Pontal Sul); 0.00.99.0016/00 (CONSAG/Projeto Baixio de Irecê); 0.01.03.0008/00 (PEM-COPABO/Projeto Salitre); 0.05.01.0052/00 (OAS/Projeto Marituba); 0.05.04.0017/00 (PEM-PAMPULHA/Projeto

Baixio de Irecê); 0.05.00.0035/00 (EIT/Projeto Poço do Magro) e 0.06.89.0007/00 (Ala-Cohabita/Projeto Jaíba), todos do MI.

Por fim, o MI foi novamente questionado sobre o valor do BDI.

***Nova justificativas apresentadas pelo MI:***

O MI apresentou seu novo posicionamento por meio do Memorando nº 09-05/MI, fls. 657/689, argumentando que o BDI foi reavaliado e reduzido para 23,90%.

Complementando, informa o MI que, em atendimento aos questionamentos da Equipe de Auditoria do TCU, o Ministério da Integração procedeu a nova revisão do BDI com as seguintes providências:

- Redução do percentual relativo seguros, garantias e risco de 1,75% para 1,50%.
- Supressão do percentual relativo à administração local, de 7,28% (sete vírgula vinte e oito por cento) e transferência dos custos relativos à administração local para as planilhas de custo direto das obras, em cada um dos 14 lotes do projeto, de conformidade com a tabela apresentada em anexo (detalhamento de custo do item Administração Local, fls. 672/686).
- Alteração do valor de despesas financeiras para o mesmo percentual aplicado pelo SICRO, ou seja, 1,61%.
- Manutenção do percentual relativo a impostos e taxas de 7,73% sobre o custo direto, sendo que sua incidência sobre o Preço de Venda se altera de 10,61% para 9,59%, devido ao novo BDI obtido.
- Em atendimento aos questionamentos da Equipe de Auditoria do TCU, de 06.09.05, foi alterada a margem de lucro de 8% para 5%, mesmo valor previsto pelo SICRO, sendo que sua incidência sobre o Preço de Venda se altera de 10,98% para 6,20%. Por fim, esclarece o MI que a média de mercado é superior a 8% (oito por cento) de lucro.

Com relação à remuneração do item Administração Local, complementa o MI que a mesma será efetuada por meio de montante global específico definido pelo Proponente de acordo com a sua composição de preço. A medição desses serviços será proporcional à medição dos serviços de obras civis, sendo pagos mensalmente proporcionalmente ao valor total de obras civis medidos a cada mês.

**Análise:**

Irregularidade saneada.

**2.23. IRREGULARIDADE Nº 24**

**Área de Ocorrência:** EDITAL No. Edital: 01/2005

**Descrição/Fundamentação:**

Ausência de cláusula na minuta do contrato que preveja, no caso de suspensão, paralisação, ou redução do ritmo de trabalhos das obras civis sobre a qual se dá o contrato de supervisão, a suspensão ou redução do montante a ser pago à empresa supervisora diante da paralisação do serviço ou redução de pessoal que se fizer necessária diante da paralisação das obras.

**Justificativas apresentadas pelo MI:**

O Ministério da Integração Nacional argumentou que foi acrescentada na minuta de contrato na cláusula vigésima quinta – Interrupção dos Serviços – a subcláusula quarta, com a seguinte redação:

*‘No caso de suspensão, paralisação, ou redução do ritmo de trabalho das obras civis sobre a qual se dá o contrato de supervisão, será suspenso ou reduzido o montante a ser*

*pago à empresa supervisora diante da paralisação do serviço ou da redução de pessoal que se fizer necessária’.*

**Análise:**

Irregularidade saneada.

**2.24. IRREGULARIDADE Nº 25**

**Área de Ocorrência:** EDITAL No. Edital: 01/2005

**Descrição/Fundamentação:**

Ausência de previsão editalícia para verificação do número de horas trabalhadas de cada profissional a ser contratado.

**Justificativas apresentadas pelo MI:**

Questionado o Ministério da Integração Nacional, por meio de sua Secretaria Executiva, argumentou que a Subcláusula Quinta da Cláusula Nona da Minuta de Contrato – Medições e Pagamentos foi alterada para a seguinte redação:

*‘Subcláusula Quinta – A Nota Fiscal/Fatura/Recibo/documento de cobrança equivalente, sem ressalvas ou entrelinhas, acompanhada da respectiva medição, contendo horas trabalhadas por profissional e demais serviços, devidamente atestada pelo fiscal de campo, deverá ser entregue ao Contratante ou preposto por ele designado, com antecedência de, no mínimo, 20(vinte) dias consecutivos ao respectivo vencimento.’*

**Análise:**

Irregularidade saneada.

**2.25. IRREGULARIDADE Nº 26**

**Área de Ocorrência:** EDITAL No. Edital: 01/2005

**Descrição/Fundamentação:**

Critérios de julgamento subjetivos sem definição de parâmetros para graduação de pontuação.

**Justificativas apresentadas pelo MI:**

Questionado o MI, por meio de sua Secretaria Executiva, foi informado que o critério de julgamento estabelecido no edital é objetivo e que a pontuação a ser atribuída pela Comissão de Licitação será devidamente justificada no relatório de julgamento, explicitando os fatos que motivaram a atribuição de cada nota.

**Análise:**

Irregularidade saneada, sem prejuízo que tal procedimento seja objeto de verificação no âmbito do acompanhamento do processo pelo TCU.

**2.26. IRREGULARIDADE Nº 27**

**Área de Ocorrência:** EDITAL No. Edital: 02/2005

**Descrição/Fundamentação:**

Pendência de resposta do MI quanto ao questionamento sobre fundamentação dos custos de aquisição dos seguintes insumos (cotações ou PINI Ago/04), constante da Requisição 01 - 303/2005 da Equipe de Auditoria, de 30/06/2005:

Fibra metálica para projetado;

Aditivo Super-Plastificante;

Cura química para concreto (Concuro WB) (6m2/l);

Geocélula TENWEB 4/200;

Tela de polipropileno para proteção de taludes;

Tela de polipropileno para contenção de taludes;  
Geomembrana GSE Hyperfrictionflex 1,00 mm;  
Geomembrana de PVC acoplada a geotextil (opção I do subitem 7.10.1.1);  
Geomembrana PEAD, e = 1,00 mm;  
Explosivo britagel 75% ou similar - 2' x 24';  
Geogrelha 300S (MACLINK) ou similar;  
Haste perfuratriz (T 38) Sandvik 7324-4331-20;  
Tubo de PVC para água 'Rib Loc' diâmetro de 2,80 m.

***Justificativas apresentadas pelo MI:***

Questionado o Ministério da Integração Nacional, por meio de sua Secretaria Executiva, foi argumentado que apenas um item foi encontrado no banco de dados do Sistema Sinapi de agosto de 2004 (item 'Explosivo britagel 75% - 2' x 24', cotado por kilo). A atualização do referido insumo para 08/2004 indicava um valor de R\$ 5,20/kg. Confrontado com o banco de dados do Sistema Sinapi, tal valor foi reduzido para R\$ 5,04/kg e adotado nas composições de preços do edital.

Complementa o MI que os demais itens foram objeto de cotação específica por parte do profissional responsável pela atualização do orçamento. Os custos dos referidos insumos foram obtidos junto aos fornecedores constantes de relação encaminhada em anexo, incluindo cópia das cotações (fls. 567/601).

**Análise:**

Irregularidade saneada.

### **III. IRREGULARIDADES QUE SERÃO OBJETO DE DETERMINAÇÃO**

#### **3.1. IRREGULARIDADE Nº 17**

##### **Área de Ocorrência: PROJETO BÁSICO**

##### **Descrição/Fundamentação:**

O projeto básico elaborado:

- a) não apresenta os cálculos da cubação do movimento de terra;
- b) não apresenta quadros de distribuição e orientação do movimento de terra (origem/destino do material de corte ou empréstimo até o aterro ou bota-fora);
- c) não apresenta o cálculo das distâncias de transporte;
- d) não indica o tratamento corretivo específico a ser dado a cada bota-fora e a cada caixa de empréstimo.

O serviço 'Execução de pistas laterais (manutenção do canal)' não foi objeto de projeto básico específico. A construção das referidas pistas está sendo medida por km de rodovia implementada e não a partir dos serviços que compõem a construção da rodovia.

Atente-se que o custo de escavação, carga e transporte de material de 1ª, 2ª e 3ª categorias atinge o montante de R\$ 875.605.247,23; o custo de momento de transporte extraordinário desses materiais atinge o montante de R\$ 45.649.903,68; o custo de aterros compactados atinge o montante de R\$ 160.227.842,27; os serviços de execução de pistas laterais atingem o montante de R\$ 51.045.410,96. Ou seja, a deficiência no projeto básico repercute em serviços que totalizam mais de R\$ 1 bilhão e 100 milhões, ou 32% do valor global da licitação.

Como é cediço, além de representarem descumprimento de preceito legal, falhas desta natureza possibilitam a manipulação de preços com danos expressivos para os cofres públicos.

**Justificativas apresentadas pelo MI:**

Questionado o Ministério da Integração Nacional, por meio de sua Secretaria Executiva, foi encaminhado, em anexo, dois CD-Rom contendo:

- a) o balanceamento de materiais dos trechos I, II, II c e V (GEOPACK ROADS);
- b) o balanço de materiais dos trechos II, III, IV, V e VII.

As Especificações Técnicas indicam o tratamento corretivo específico a ser dado a cada bota-fora e a cada caixa de empréstimo.

Quanto às pistas laterais, concomitantemente com a elaboração do projeto executivo do sistema adutor será elaborado o projeto executivo das pistas laterais de operação e manutenção. A construção das pistas se dará efetivamente ao final da execução das obras dos canais, aquedutos, barragens e reservatórios, sendo pagas pelo efetivamente realizado de conformidade com os quantitativos e preços de serviços constantes das tabelas especificações e normas de medição e pagamento anexas, que substituem o preço por quilômetro, originalmente adotado.

Complementa o MI informando que durante a execução das obras do sistema adutor, as estradas construídas e utilizadas pelo contratado, serão consideradas estradas de serviço, devendo ser pago nessa fase somente os itens de desmatamento e raspagem superficial dos trechos constantes do traçado do Projeto Executivo. Somente nos casos da conveniência do aproveitamento imediato dos volumes de material a partir de escavações dos locais de obras, definida pela fiscalização, serão pagos os itens de escavação, transporte, espalhamento e compactação. Caso contrário, os volumes serão estocados para utilização futura.

#### **Análise:**

Quanto às **pistas laterais**, a resposta do MI equivale a afirmar que não há projeto das pistas laterais. De todo modo, é de se registrar que para 5 lotes não há o serviço de pistas laterais e para outros dois lotes, o quantitativo do serviço é pouco relevante (menor do que 1% do valor do lote) e, ainda, no lote em que a execução de pistas laterais é mais significativo, o serviço monta a 2,78% do valor do lote (lote 11). De outro lado, é de se registrar que o serviço de execução de pistas laterais (nos 14 lotes) totaliza R\$ 32.508.990,75, valor significativo, não obstante percentualmente pequeno no contexto da obra. **Propõe-se**, à consideração superior, que seja determinado ao MI que, nas próximas obras que executar, abstenha-se de deixar para o projeto executivo o papel de identificar os elementos necessários e suficientes da especificação dos serviços da obra que sejam materialmente relevantes (tais como as pistas laterais da obra em questão, que apesar de representarem pouco mais de 1% do valor da obra, totalizam cerca de R\$ 32,5 milhões), especificando-os (de forma a ficarem adequadamente caracterizados), por meio de um projeto básico adequado.

**Tabela 6 :** Valor do serviço de pista lateral e participação percentual em cada lote.



Lote	Valor (R\$)	Percentual
1	5.061.359,14	2,01%
2	3.520.156,84	1,59%
3	2.947.979,00	1,62%
4	2.819.612,00	1,25%
5	336.561,77	0,17%
6	0,00	0,00%
7	887.635,00	0,54%
8	0,00	0,00%
9	0,00	0,00%
10	5.539.366,00	2,43%
11	6.887.325,00	2,78%
12	4.508.996,00	1,76%
13	0,00	0,00%
14	0,00	0,00%
Total	32.508.990,75	1,12%

Quanto ao **projeto de terraplanagem**, as planilhas encaminhadas apresentam a demonstração do balanceamento de massas em segmentos estanques espaçados de 5 em 5 km. Assim, a cada 5 km define-se a necessidade de bota-fora ou de empréstimos (como critério de projeto foi estabelecido que a cada 5 km é zerado o balanceamento de massas, destinando o excesso a bota-fora e as faltas devem ser supridas por empréstimos).

Entretanto, a documentação encaminhada:

a) para cada empréstimo ou bota-fora, não identifica em cada segmento (de 5 em 5 km): sua localização (a estaca inicial e final) e sua seção (a distância média de transporte é admitida como inferior a 1km);

b) não apresenta o cálculo das distâncias extraordinárias de transporte utilizadas nos cortes e aterros.

Os referidos elementos são componentes necessários ao projeto básico de terraplanagem de uma obra, razão pela qual, em princípio, não deveria ser autorizada sua continuidade até que seja suprido o projeto.

Quanto à questão dos empréstimos e dos bota-fora, as Especificações Técnicas das Obras Cíveis, em relação ao serviço de espalhamento de bota-fora, estabelecem que:

#### *‘4.3. Espalhamento de Material em Bota-Fora*

##### *4.3.1. Especificações Técnicas*

*- Para o espalhamento de materiais em bota-fora deverão ser observados os seguintes pontos:*

*- Redistribuição do material rejeitado de modo a não introduzir formas singulares à paisagem dominante;*

*- Prever o tratamento da recuperação no término das obras prevendo, se necessário, o cobrimento final com solos apropriados para permitir a revegetação da área com espécies nativas da região;*

*- Promover a implantação de sistema de drenagem superficial, através da implantação de dispositivos apropriados (canaletas, escadas, dissipadores, etc.) afim de impedir erosões indesejáveis.’*

Sobre a escavação de áreas de empréstimo estabelecem as referidas Especificações Técnicas das Obras Cíveis (grifamos):

#### *‘3.5 Escavação em Área de Empréstimo (Solo)*

##### *3.5.1 Especificações Técnicas*

*A escavação em áreas de empréstimo destina-se a prover ou complementar o volume necessário para a construção de aterros por insuficiência de escavação obrigatória, por*

*razões tecnológicas ou mesmo razões econômicas. Sempre que possível as escavações de material de empréstimo poderá ser feita através do alargamento das seções de escavação dos canais, acima de sua seção molhada e dentro da faixa de desapropriação ou de áreas dos futuros reservatórios relacionados com o Projeto de Transposição de Águas do rio São Francisco para o Nordeste Setentrional.*

*O CONSTRUTOR deverá desmatar, limpar e raspar as eventuais áreas de empréstimo e armazenar em pilhas de estoque o solo vegetal removido.*

*A FISCALIZAÇÃO indicará a extensão e profundidade de exploração para obtenção do material de empréstimo adequado.*

*A escolha da metodologia de correção da umidade dos solos será de responsabilidade exclusiva do CONSTRUTOR, podendo ser através de inundação das áreas de escavação, correção na praça de lançamento dos materiais, emprego de usinas móveis de homogeneização ou outro processo que se mostrar eficiente.*

*A superfície de escavação final de eventuais áreas de empréstimo necessárias, deverá apresentar conformação suave sem depressões ou elevações localizadas. A sua recomposição será feita pelo espalhamento do solo vegetal removido e previamente estocado, e pela adequada drenagem da área, a não ser que tais áreas localizem-se no interior de futuros reservatórios.'*

Como se vê, as especificações técnicas deixam a cargo do executor da obra estabelecer a localização do bota-fora e a cargo da empresa de supervisão/fiscalização a responsabilidade pela definição da localização e geometria do material de empréstimo, especificações essas que deveriam constar do projeto.

Em princípio, não tendo sido definidos a localização e geometria dos empréstimos e bota-foras, deveria ser entendido que o projeto básico apresentado encontra-se incompleto, inviabilizando a continuidade da obra. De outro lado, o montante de serviços de empréstimos e bota-fora é pouco significativa no total dos serviços de terraplenagem (no caso do lote 2, por exemplo, os serviços de empréstimo correspondem a 0,79% do custo do lote; já os serviços de bota-fora correspondem a 0,67%), razão pela qual **propõe-se**, à consideração superior, que seja **determinado** ao MI que:

a) relativamente à obra objeto da Concorrência nº 02/2005, exija que os projetos executivos discriminem, entre outros, a localização e a geometria dos empréstimos e dos bota-fora;

b) nas próximas obras a serem executadas pelo MI atente para que o projeto básico de terraplenagem contenha, dentre outros:

c) demonstrativos dos cálculos da cubação do movimento de terra;

d) quadros de distribuição e orientação do movimento de terra (origem/destino do material de corte ou empréstimo até o aterro ou bota-fora);

e) demonstrativo do cálculo das distâncias de transporte;

f) tratamento corretivo específico a ser dado a cada bota-fora e a cada caixa de empréstimo.

Quanto à questão do **cálculo das distâncias médias de transporte**, não se pode argumentar sua pouca significância no contexto da obra (a título de exemplo, o momento extraordinário de transporte do lote 2, é cerca de 4,27% do custo do lote). Entretanto, é de se registrar que, apesar de não apresentado o cálculo das DMTs, as referidas distâncias foram identificadas, razão pela qual **propõe-se**, à consideração superior, que seja **determinado** ao MI que, relativamente à obra objeto da Concorrência nº 02/2005, exija que conste nos projetos executivos demonstrativos dos cálculos das distâncias de transporte.

De outro lado, examinando a **movimentação de terra** constante nas planilhas enviadas, observa-se que não houve adequada minimização dos custos de empréstimo/bota-fora. De fato, o projeto básico adota, como critério de alanceamento, o fechamento do balanço de materiais a cada 5 km (a cada 5 km é zerado o balanceamento de massas, destinando o excesso a bota-fora e as faltas devem ser supridas por empréstimos). Ocorre que, com os custos orçados pelo MI, é economicamente viável a transferência de material de 3ª categoria a distâncias de transporte até cerca de 21 km e a transferência de material de 1ª e 2ª categoria a distâncias de transporte de até cerca de 10,5 km, isso sem computar, ainda, a economia decorrente da redução do impacto ambiental.

Como exemplo, conforme demonstram as Tabelas 7 e 8, com uma única realocação de 9.269 m³ de material de 3ª categoria (medido no corte) previsto para ser utilizado como bota-fora no trecho II, entre as estacas 37,8 a 42,8, para utilização em aterro de 12.180 m³ (medido na seção do aterro) a serem obtidos por meio de empréstimo entre as estacas 42,8 a 47,8 (trecho imediatamente consecutivo), é possível uma economia R\$ 195.619,42 (sem considerar, ainda, a redução do custo de recomposição ambiental), em razão de:

a) uma redução de R\$ 15.740,31 devido a diminuição de 9.269m³ de espalhamento de material de terceira categoria orçados a R\$ 1,68/m³;

b) uma redução de R\$ 299.993,40 devidos a diminuição de 12.180 m³ de escavação de material de 3ª categoria orçado a R\$ 24,63/m³;

c) um aumento de R\$ 120.114,29 devidos ao acréscimo do momento extraordinário de transporte de 12.180 m³ de material, a uma DMT de 6,87km;

d) uma redução final do custo de execução do trecho de R\$ 195.619,42.

**Tabela 7:** Extrato do balanço de massas do Trecho II (situação prevista no projeto).

Estaca		Balanço(m³)	Bota-fora (m³)			Empréstimo (m³)	
Início	Fim		Material de 1ª	Material de 2ª	Material de 3ª	Material de 1ª e 2ª	Material de 3ª
37,8	42,8	407.347		48.826	275.785		
42,8	47,8	46.230				42.563	12.180
47,8	52,8	54.036				49.773	14.217
52,8	57,8	257.174				288.850	26.094
57,8	62,8	54.845				66.225	1.865
62,8	67,8	221.239	159.101	37.694	43.280		
67,8	72,8	290.941				327.796	28.704
72,8	77,8	491.639	362.084	91.528	84.956		
77,8	78,44	434.728	155.054	47.493	202.455		
78,4	93,72	-					
93,72	101,18	478.625			368.173		
Total (m )			676.239	225.541	974.649	775.207	83.060
Preço Unitário (R\$/m )			0,95	0,95	1,68	4,36	24,63
Custo total (R\$)			642.427,05	214.263,95	1.637.410,32	3.379.902,52	2.045.767,80
							<b>7.919.771,64</b>

**Tabela 8:** Modificação do balanço de massas do Trecho II, realocando 9.269 m³ de material de 3ª categoria entre as estacas 37,8 a 42,8 para aterro entre as estacas 42,8 a 47,8, em substituição à previsão de utilização de 12.180m³ de empréstimo de material de 3ª categoria.

Estaca		Bota-fora (m³)			Empréstimo (m³)		DMT	Mate-rial Realo-cado	Momento Extraordiná-rio de transporte
Início	Fim	Mat.de 1ª	Mat.de 2ª	Mat.de 3ª	Mat. de 1ª e 2ª	Mat. de 3ª			
37,8	42,8		48.826	266.416					
42,8	47,8				42.563		5,87	12.180	71.497
47,8	52,8				49.773	14.217			
52,8	57,8				288.850	26.094			
57,8	62,8				66.225	1.865			
62,8	67,8	159.101	37.694	43.280					
67,8	72,8				327.796	28.704			
72,8	77,8	362.084	91.528	84.956					
77,8	78,44	155.054	47.493	202.455					
78,44	93,72								
93,72	101,18			368.173					
Total (m³)		676.239	225.541	965.280	775.207	70.880			71.497
Preços unitários (R\$/m³)		0,95	0,95	1,68	4,36	24,63			1,68

Custo Total	642.427,05	214.263,95	1.621.670,01	3.379.902,52	1.745.774,40		120.114,29
						Custo Total (RS)	7.724.152,22

Observações:

1) conversão de material medido no corte para material medido no aterro (fator de empolamento no corte\*fator de redução volumétrica na compactação) = 1,3 (fator adotado no projeto);

2) preços unitários adotados no projeto.

Isso posto, **propõe-se**, à consideração superior, que:

a) seja a irregularidade reclassificada de Irregularidade Grave com Paralisação para Outras Irregularidades;

b) seja **determinado** ao MI que, por ocasião da elaboração do projeto executivo, atente para que o mesmo otimize os custos da obra (espalhamento de bota-fora; escavação de materiais de empréstimo; momento extraordinário de transporte de materiais e recuperação de áreas degradadas) por meio da adequada realocação de materiais de bota-fora para aterros em seções subseqüentes e que, em princípio, se utilizariam de materiais de empréstimos.

3.2.Além disso, após o envio das planilhas de detalhamento do custo dos itens Administração Local, Mobilização de Pessoal e Equipamentos, Implantação de Acampamento e Canteiro de Serviços, Manutenção de Acampamento e Canteiro de Serviços e Desmobilização de Pessoal e de Equipamentos, um novo indício de irregularidade foi detectado. Nos referidos itens, não há informações sobre a adequação dos custos unitários aos preços de mercado, já que não há referência à fonte de pesquisa, nem dos critérios utilizados para dimensionar os respectivos quantitativos. Também não há informação sobre a forma de medição e pagamento dos itens anteriores, caso haja paralisação ou diminuição do ritmo da obra motivada pela Administração e/ou pela Contratada.

O novo indício de irregularidade detectado sugere, na verdade, que a orçamentação dos serviços até então ausentes no orçamento ocorreu de maneira incipiente, em virtude, provavelmente, do pouco tempo disponível para a comissão de licitação realizar as pesquisas.

No entanto, a postura de cooperação demonstrada pelo MI e pela Comissão de Licitação, atendendo a todos os pedidos da equipe, corrigindo de pronto todas as falhas/irregularidades apontadas, bem como a inexistência do *periculum in mora*, pois as licitações iniciar-se-ão somente em outubro, reforçam a convicção da equipe de auditoria de que a falha/irregularidade poderá ser discutida e saneada, caso se configure em irregularidade, no âmbito do processo de acompanhamento do projeto, atualmente em curso no âmbito do TC 004.375/2005-7, e antes da abertura do certame.

Dessa forma, deverá ser proposta a realização de **determinação** ao MI para que, em relação aos itens Medidas de Proteção e Recuperação Ambiental; Administração Local; Mobilização de Pessoal e Equipamentos; Implantação de Acampamento e Canteiro de Serviços; Manutenção de Acampamento e Canteiro de Serviços e Desmobilização de Pessoal e de Equipamentos, referentes à Concorrência Pública 02/2005, encaminhe a este Tribunal, tão logo concluídos os levantamentos, as seguintes informações:

- demonstração de que os custos unitários estão adequados aos preços de mercado, citando a fonte de referência utilizada;
- critérios utilizados para dimensionar os quantitativos;

- memorial de cálculo dos itens acima;
- forma de medição e pagamento dos serviços anteriores, caso haja paralisação ou diminuição do ritmo da obra motivada pela Administração e/ou pela Contratada.

#### **IV. IRREGULARIDADES QUE O MI JÁ HAVIA SE PROPOSTO A SANEAR**

Ainda por ocasião dos trabalhos iniciais de levantamento de auditoria, em razão dos questionamentos da equipe, a Comissão de Licitação reconheceu equívocos cometidos na orçamentação da obra (nos serviços de ‘concreto de revestimento e proteção da geomembrana’; ‘escavação, carga e transporte de material de 1ª categoria até 1,00’ km; e ‘fornecimento, preparo e lançamento de concreto 30Mpa’), reduzindo o seu valor global em **R\$ 54.706.501,11**. E ainda, a Comissão de Licitação, informou que iria proceder às seguintes modificações:

##### **No Edital nº 01/2005:**

a) será acrescentada cláusula na minuta de contrato de forma a desonerar a União do pagamento de indenizações à empresa contratada em razão da não obtenção das Licenças de Instalação do empreendimento;

b) serão corrigidas as inconsistências entre o Edital e a Minuta do Contrato relativa a exigência e as atividades compreendidas na Primeira, Segunda e demais Ordens de Serviços e as inconsistência na Cláusula Vigésima – Subcláusula Segunda da Minuta do Contrato.

##### **No Edital 02/2005:**

a) será acrescentada cláusula na minuta de contrato de forma a desonerar a União do pagamento de indenizações à empresa contratada em razão da não obtenção das Licenças de Instalação do empreendimento;

b) será incluindo no orçamento um item específico para a remuneração de momento de transporte extraordinário de água, orçando-se os serviços cuja composição dependa de água admitindo-se uma DMT de transporte de água de 1km, evitando-se, com isso, a necessidade de várias composições de aterro compactado e outros serviços com custo unitário variável em função da DMT de água;

c) será retificado o preço do serviço ‘execução de muretas laterais nos canais’ em razão da duplicidade de cômputo do subitem ‘cura química’;

d) será corrigido o Anexo XII – Especificações Técnicas das Obras Civas, item 4.1.1, no sentido de eliminar a previsão de pagamento de momento extraordinário de transporte de concreto para DMT superior a 8km, compatibilizando-o com a resposta dada na pergunta 3.1 do FAX nº 03/2005, de 15/06/2005, no sentido de que as empresas deverão dimensionar o número de centrais de concreto a serem instaladas (considerando suas características técnicas e operacionais) definindo em suas composições a DMT mais adequada para a realização dos serviços;

e) será retificado o preço do serviço de ‘concreto de revestimento e proteção de geomembrana’;

f) será retificado o preço do serviço de ‘escavação, carga e transporte de material de 1ª categoria até 1 Km’;

g) será retificado o preço do serviço de ‘fornecimento, preparo e lançamento de concreto 30 Mpa’.

As modificações propostas pela Comissão de Licitação foram efetivadas, entretanto, em decorrência da modificação de que trata o item ‘b’ do Edital de Concorrência nº

02/2005, duas novas irregularidades surgiram, que o MI já providenciou a correção, quais sejam:

a) sobrepreço 42,9% do serviço de aterro compactado (com transporte de água até 1 km), orçado pelo MI a R\$2,37/m<sup>3</sup> (considerando o reajuste até agosto de 2005), em comparação com o preço do serviço de aterro compactado a 100% do Proctor Normal informado pelo sistema SICRO, de R\$ 1,66/m<sup>3</sup>, ajustado para uma distância de transporte de água de 1km e para um consumo de água de 90 l/m<sup>3</sup> de aterro (os mesmos parâmetros adotados pelo MI). Esclareceu o MI que foi revisada a composição do preço do serviço de aterro compactado com a retirada do trator de esteira e utilizada a composição 2.S.01.510.00 do SICRO (Compactação de aterro a cem por cento do proctor normal, utilizando-se os coeficientes do SICRO e com uma produção de 168 m<sup>3</sup>/h). O novo valor obtido, sem BDI, é de R\$1,68/m<sup>3</sup>, a preço de agosto/2004, fl.687. Com a adoção do índice de reajuste de 8,80%, para atualização do valor para agosto/2005, obtêm-se o valor de R\$ 1,83/m<sup>3</sup>. Para fins de orçamento de referência (agosto/2004), está sendo adotado o valor de R\$ 2,09/m<sup>3</sup>, devido ao acréscimo de BDI (23,90%);

b) sobrepreço de 16,4% no serviço de momento extraordinário de transporte de água a uma DMT > 1 km, por meio da inclusão indevida do custo de bomba de drenagem e encanador (bombeiro). Esclareceu o MI que, embora não considere indevida a inclusão dos referidos custos, os mesmos foram suprimidos da composição do preço de transporte de água a uma DMT > 1Km e que o eventual custo de ociosidade da bomba e dos operários não foi transferido para nenhum outro preço de serviço a eles associado. Assim, o novo valor obtido para esse serviço é de R\$ 0,31/m<sup>3</sup>xKm, sem BDI, fl.688. Para fins de orçamento de referência (agosto/2004) está sendo adotado o valor de R\$ 0,38/m<sup>3</sup>xKm, devido ao acréscimo de BDI (23,90%).

## **V. BENEFÍCIOS DA AÇÃO DE CONTROLE**

Apresenta-se, a seguir, os benefícios da ação de controle decorrentes dos trabalhos realizados.

### **5.1.Melhoria na forma de atuação**

5.1.1. Edital 01/2005 - Benefícios efetivos (irregularidades corrigidas pela Comissão de Licitação em decorrência dos trabalhos de levantamento de auditoria):

a) inclusão de cláusula na minuta do contrato que preveja, no caso de suspensão, paralisação ou redução do ritmo de trabalhos das obras civis sobre a qual se dá o contrato de supervisão, a suspensão ou redução do montante a ser pago à empresa supervisora diante da paralisação do serviço ou redução de pessoal que se fizer necessária diante da paralisação das obras;

b) inclusão de cláusula de previsão editalícia para verificação do número de horas trabalhadas de cada profissional a ser contratado;

c) comprometimento do MI em explicitar todos os fatos que motivaram a pontuação de cada quesito atribuído pela Comissão Especial de Julgamento;

d) inclusão de cláusula na minuta de contrato de forma a desonerar a União do pagamento de indenizações à empresa contratada em razão da não-obtenção das Licenças de Instalação do empreendimento;

e) correção das inconsistências entre o Edital e a Minuta do Contrato relativa à exigência de atividades compreendidas na Primeira, Segunda e demais Ordens de Serviços e às inconsistências na Cláusula Vigésima – Subcláusula Segunda da Minuta do Contrato;

f) eliminação de restrição indevida à competitividade.

5.1.2. Edital 02/2005 - Benefícios efetivos (irregularidades corrigidas pela Comissão de Licitação em decorrência dos trabalhos de levantamento de auditoria):

a) inclusão no orçamento dos quantitativos do serviço de execução de muretas laterais nos canais do Lote 6;

b) redução da exigência, na cláusula 6.1.8, c, de experiência específica para habilitação técnica das empresas licitantes, de comprovação de execução de serviço de impermeabilização com geomembrana de PVC e/ou PEAD, em quantitativos um pouco menores do que 50% do quantitativo previsto para cada lote para quantitativos de 30%;

c) eliminação da exigência, na cláusula 6.1.8, c, de experiência específica para habilitação técnica das empresas licitantes, da comprovação de execução de serviços:

- cujo valor é pouco relevante frente ao valor total do lote (por exemplo: 'execução de gabiões', que representa 0,3% do valor do lote 1; 'concreto projetado', que representa 0,7% do valor do lote 4; 'construção de estrada de acesso', que representa 0,2% do lote 5);

- de baixa ou nenhuma complexidade técnica (por exemplo: 'momento de transporte de materiais' e 'construção de estradas de acesso');

- diversos daqueles que serão executados no lote (por exemplo: 'construção de estrada de acesso', exigido como requisito para habilitação técnica para o lote 13, no qual há previsão apenas de construção de 'rodovias pavimentadas');

d) eliminação da exigência, na cláusula 6.1.8, d, da comprovação da experiência específica da empresa ser demonstrada em atestados vinculados a até 10 (dez) contratos;

e) ampliação dos parâmetros previstos para o reajustamento de preços, por meio da introdução de mais dois índices na fórmula ponderada;

f) exclusão do serviço 'Rodovia pavimentada' dos lotes 8 e 13 por não ter sido objeto de projeto básico específico. Este serviço será objeto de licitação específica (ou licitações específicas), objetivando o melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e a ampliação da competitividade, sem perda da economia de escala;

g) comprometimento do MI em realizar o cadastramento dos trechos de estradas;

h) inclusão das composições de preços unitários no orçamento do custo das medidas de proteção e recuperação ambiental nas áreas de implantação do Projeto, bem como das especificações e normas de medição e pagamento desses serviços;

i) inclusão das composições de preços unitários no orçamento do custo dos serviços de 'Mobilização e construção de canteiro', 'Operação, manutenção e vigilância do canteiro' e 'Desmobilização', bem como das especificações e normas de medição e pagamento desses serviços;

j) inclusão de cláusula na minuta de contrato de forma a desonerar a União do pagamento de indenizações à empresa contratada em razão da não obtenção das Licenças de Instalação do empreendimento;

k) inclusão no orçamento de um item específico para a remuneração de momento de transporte extraordinário de água, orçando-se os serviços cuja composição dependa de água admitindo-se uma DMT de transporte de água de 1 km, evitando-se, com isso, a necessidade de várias composições de aterro compactado e outros serviços com custo unitário variável em função da DMT de água;

l) correção do Anexo XII – Especificações Técnicas das Obras Cíveis, item 4.1.1, no sentido de eliminar a previsão de pagamento de momento extraordinário de transporte de concreto para DMT superior a 8km, compatibilizando-o com a resposta dada na pergunta 3.1 do FAX nº 03/2005, de 15/06/2005, no sentido de que as empresas deverão dimensionar o número de centrais de concreto a serem instaladas (considerando suas características

técnicas e operacionais) definindo em suas composições a DMT mais adequada para a realização dos serviços;

m) exigência que os projetos executivos da obra discriminem, entre outros, a localização e a geometria dos empréstimos e dos bota-fora;

n) exigência para que, nas próximas obras a serem executadas pelo MI, seja observado que o projeto básico de terraplenagem contenha, dentre outros:

- demonstrativos dos cálculos da cubação do movimento de terra;
- quadros de distribuição e orientação do movimento de terra (origem/destino do material de corte ou empréstimo até o aterro ou bota-fora);
- demonstrativo do cálculo das distâncias de transporte;
- tratamento corretivo específico a ser dado a cada bota-fora e a cada caixa de empréstimo;

o) exigência que conste nos projetos executivos demonstrativos dos cálculos das distâncias de transporte;

p) exigência para que, nas próximas obras a serem executadas, o MI abstenha-se de deixar para o projeto executivo o papel de identificar os elementos necessários e suficientes para especificar serviços da obra que sejam materialmente relevantes (assim entendidos serviços cujo percentual de custo seja superior a 1% do valor global da obra), especificando-os (de forma a ficarem adequadamente caracterizados) desde logo no projeto básico;

q) exigência que os projetos executivos da obra otimizem os custos da obra (espalhamento de bota-fora; escavação de materiais de empréstimo; momento extraordinário de transporte de materiais e recuperação de áreas degradadas) por meio da adequada realocação de materiais de bota-fora para aterros em seções subseqüentes e que, em princípio, se utilizariam de materiais de empréstimos;

r) eliminação de restrição à competitividade ilegal;

s) inclusão de critério de aceitabilidade de preços de insumos, de serviços e de critério de aceitabilidade global da obra.

## **5.2.Redução do preço máximo de licitação**

5.2.1.Edital 01/2005 - Benefícios efetivos (irregularidades corrigidas pela Comissão de Licitação em decorrência dos trabalhos de levantamento de auditoria):

a) redução da taxa de BDI, orçada em 56,29 % sobre o custo da mão-de-obra, superior à praticada no mercado;

b) redução da taxa de Encargos Sociais;

c) eliminação de previsão de pagamento de Custos Administrativos sobre despesas reembolsáveis (itens componentes dos custos diretos) nos serviços de consultoria.

**Tabela 9 : Valor total de cada lote do Edital 01/2005 e benefício total efetivo.**

<b>Lote</b>	<b>Editais original (R\$)</b>	<b>Editais corrigido (R\$)</b>
Lote 1	6.426.544,65	5.895.076,38
Lote 2	5.961.241,59	5.461.858,16
Lote 3	6.036.427,47	5.537.044,04
Lote 4	6.426.544,65	5.895.076,38
Lote 5	6.111.613,35	5.612.229,92
Lote 6	5.961.241,59	5.461.858,16
Lote 7	5.991.836,40	5.496.291,98
Lote 8	7.255.352,26	6.647.475,96
Lote 9	6.189.991,57	5.677.387,34



Lote 10	6.036.427,47	5.537.044,04
Lote 11	5.772.365,96	5.461.858,16
Lote 12	6.036.427,47	6.101.930,54
Lote 13	7.534.559,72	6.902.645,40
Lote 14	6.322.012,98	1.080.703,88
Total	88.062.587,13	76.768.480,34
<b>Benefício efetivo (R\$)</b>		<b>11.294.106,79</b>

5.2.2. Edital 02/2005 - Benefícios efetivos (irregularidades corrigidas pela Comissão de Licitação em decorrência dos trabalhos de levantamento de auditoria):

a) correção dos traços (quantidade de areia, brita e cimento) na composição de custo dos concretos;

b) redução da taxa de BDI sobre o custo da mão-de-obra, orçada em 56,29%, superior à praticada no mercado;

c) redução da taxa de Encargos Sociais;

d) eliminação da previsão de pagamento de Custos Administrativos sobre despesas reembolsáveis nos projetos executivos;

e) correção dos preços para o serviço ‘Fornecimento, preparo e lançamento de CCR (Concreto Compactado a Rolo)’;

f) correção do custo de rodovia pavimentada, que estava com o custo equivocadamente calculado;

g) retificação do preço do serviço ‘execução de muretas laterais nos canais’ em razão da duplicidade de cômputo do subitem ‘cura química’;

h) retificação do preço do serviço de ‘concreto de revestimento e proteção de geomembrana’;

i) retificação do preço do serviço de ‘escavação, carga e transporte de material de 1ª categoria até 1 Km’;

j) retificação do preço do serviço de ‘fornecimento, preparo e lançamento de concreto 30 Mpa’;

k) redução da taxa de BDI das obras civis, orçada em 41,96% para 23,90%;

l) retificação do preço do serviço de aterro compactado (com transporte de água até 1 km);

m) retificação do preço do serviço de transporte de água a uma DMT > 1 km;

**Tabela 10:** Cálculo do benefício total efetivo do Edital 02/2005, fl. 689.

Valor orçado originalmente (R\$):	3.498.868.907,78
Valor orçado corrigido (R\$):	(3.077.315.674,46)
Valor das rodovias pavimentadas (excluído da licitação dos lotes 8 e 13) (R\$):	(57.856.840,00)
<b>Benefício efetivo (R\$)</b>	<b>363.696.393,32</b>
Índice médio de atualização	1,08655
<b>Benefício efetivo preços de ago/2005 (R\$)</b>	<b>395.174.316,17</b>

## RESUMO DOS BENEFÍCIOS MONETARIAMENTE AVALIÁVEIS

**Tabela 11:** Benefício total efetivo da ação de controle dos Editais 01 e 02/2005.

<b>Benefício da ação de controle (valores de ago/2005)</b>	
Edital 01/2005 (R\$)	<b>11.294.106,79</b>
Edital 02/2005 (R\$)	<b>395.174.316,17</b>
<b>Benefício total (R\$)</b>	<b>406.468.422,96</b>

## VI. CONCLUSÃO

O presente processo tem como objeto a análise da regularidade dos editais de Concorrência nºs 01/2005 e 02/2005, destinados à contratação de serviços de supervisão e obras civis, respectivamente, do Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional.

Ressalta-se que não foi analisado, no presente processo, o projeto básico da obra, componente do processo licitatório, sob o aspecto da adequação das soluções de engenharia adotadas ou da correção das informações nele constantes, mas apenas a compatibilidade dos quantitativos nele previstos com os quantitativos licitados.

Não foram analisados, também, o processo de licenciamento que resultou na Licença Prévia nº 200/2005, emitida pelo IBAMA, nem a sustentabilidade do arranjo institucional e administrativo do projeto; nem a viabilidade financeira do empreendimento; nem a viabilidade técnica e operacional do empreendimento; nem a sustentabilidade hídrica do empreendimento.

A análise do licenciamento ambiental, da sustentabilidade hídrica do empreendimento e da sustentabilidade do arranjo institucional do empreendimento estão sendo tratadas no Levantamento de Auditoria de Registro Fiscalis nº 628/2005, TC nº 007.815/2005-0, bem como em Representação tratada no TC 011.659/2005-0, ambas ainda não apreciadas pelo Tribunal.

Igualmente não foi objeto de análise o editais de licitação nº 02/2004 para fornecimento de motobombas (objeto de análise no TC nº 020.394/2004-3), também não apreciado.

Assim, em cumprimento à determinação do Ministro-Relator, foi efetuada a análise das providências adotadas pelo MI para saneamento das irregularidades detectadas nas licitações relativas aos Editais nº 01/2005 e 02/2005.

Da análise efetuada entendeu-se como saneadas as seguintes irregularidades no Edital de Concorrência nº 01/2005:

1. adoção de BDI de 56,29 % sobre o custo da mão-de-obra, cujo valor é superior ao BDI das obras civis (Edital nº 02/2005), que é de 41,96 %, o qual já está sendo contestado dado o seu alto valor em relação ao mercado;

2. composição dos custos de mão-de-obra com utilização de Encargos Sociais superiores aos valores de mercado, notadamente aos constantes na revista Construção e Mercado e às propostas ofertadas no Edital nº 01/04 de Execução de Serviços Especializados em Consultoria para o Gerenciamento e Apoio Técnicos para implantação da primeira etapa do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional;

3. previsão de pagamento de Custos Administrativos sobre despesas reembolsáveis (itens componentes dos custos diretos) nos serviços de consultoria;

4. ausência de cláusula na minuta do contrato que preveja, no caso de suspensão, paralisação, ou redução do ritmo de trabalhos das obras civis sobre a qual se dá o contrato de supervisão, a suspensão ou redução do montante a ser pago à empresa supervisora diante da paralisação do serviço ou redução de pessoal que se fizer necessária diante da paralisação das obras;

5. ausência de previsão editalícia para verificação do número de horas trabalhadas de cada profissional a ser contratado;

6. critérios de julgamento subjetivos sem definição de parâmetros para graduação de pontuação;

7. pré-estabelecimento de ordem dos lotes na abertura de envelopes contendo a documentação de habilitação e proposta técnica e as propostas comerciais, por meio dos itens 5.4, 5.5 e 9.1.3 do Edital de Concorrência Pública nº 01/05, o que possibilita que as empresas concorrentes tentem alguma forma de 'jogo de propostas';

8. o item 5.1.2 do Edital de Concorrência Pública nº 01/05, exige que, para a participação em dois ou mais lotes, a empresa comprove capacidade econômico-financeira com os requisitos dos dois ou mais lotes de forma cumulativa (isto é, seu capital social deverá ser igual ou superior ao somatório dos capitais sociais mínimos exigidos para cada lote).

Da análise efetuada entendeu-se como saneadas as seguintes irregularidades no Edital de Concorrência nº 02/2005:

1. utilização de traços (quantidade de areia, brita e cimento) incorretos na composição de custo dos concretos;

2. adoção de BDI de 56,29 % sobre o custo da mão-de-obra, cujo valor é superior ao BDI das obras civis (Edital nº 02/2005), que é de 41,96 %, o qual já está sendo contestado dado o seu alto valor em relação ao mercado;

3. composição dos custos de mão-de-obra para execução de projeto executivo dos 14 lotes do Edital 02/2005 com utilização de encargos sociais superiores aos valores de mercado, notadamente aos constantes na revista Construção e Mercado e às propostas ofertadas no Edital nº 01/04 de Execução de Serviços Especializados em Consultoria para o Gerenciamento e Apoio Técnico para implantação da primeira etapa do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional;

4. previsão de pagamento de Custos Administrativos sobre despesas reembolsáveis nos projetos executivos;

5. o serviço de execução de muretas laterais nos canais não apresenta quantidades e valores no orçamento do Lote 6;

6. exigência, na cláusula 6.1.8, c, do Edital de Concorrência Pública nº 02/05, como experiência específica para habilitação técnica das empresas licitantes, de comprovação de execução de serviço de impermeabilização com geomembrana de PVC e/ou PEAD, em quantitativos um pouco menores do que 50% do quantitativo previsto para cada lote, condição essa excessivamente restritiva à participação de empresas;

7. exigência, na cláusula 6.1.8, c, do Edital de Concorrência Pública nº 02/05, como experiência específica para habilitação técnica das empresas licitantes, da comprovação de execução de serviços:

a) cujo valor é pouco relevante frente ao valor total do lote (por exemplo: 'execução de gabiões', que representa 0,3% do valor do lote 1; 'concreto projetado', que representa 0,7% do valor do lote 4; 'construção de estrada de acesso', que representa 0,2% do lote 5);

b) de baixa ou nenhuma complexidade técnica (por exemplo: 'momento de transporte de materiais' e 'construção de estradas de acesso');

c) diversos daqueles que serão executados no lote (por exemplo: 'construção de estrada de acesso', exigido como requisito para habilitação técnica para o lote 13, no qual há previsão apenas de construção de 'rodovias pavimentadas');

8. exigência, na cláusula 6.1.8, d, do Edital, que a comprovação da experiência específica da empresa seja demonstrada em atestados vinculados a até 10 (dez) contratos;

9. o item 9.1 do edital prevê o reajustamento de preços, por meio de uma fórmula ponderada (com parâmetros distintos para cada lote), com utilização de apenas dois índices (colunas 5 - concreto armado e 38 - terraplanagem da FGV), desconsiderando índices que poderiam refletir melhor a variação dos preços dos insumos de serviços relevantes (por exemplo, enrocamento -índice 160175, coluna 10);

10. o serviço 'Rodovia pavimentada' não foi objeto de projeto básico específico. A construção das referidas rodovias está sendo medida por km de rodovia implementada e não a partir dos serviços que compõem a construção da rodovia. A composição de custo de rodovia pavimentada está com o custo equivocadamente calculado (R\$716,05/m, quando o custo correto é R\$ 563,02/m), tendo em vista a existência de erro no somatório dos custos que compõem o serviço. Além disso, o item poderia ser objeto de licitação específica (ou licitações específicas), objetivando o melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e a ampliação da competitividade sem perda da economia de escala. Não foram elaboradas todas as desapropriações necessárias à construção de todas as rodovias pavimentadas a serem construídas. Nem há processos de desapropriação em curso que atendam todas as áreas ocupadas pelas rodovias, nem existem levantamentos cadastrais da situação das referidas áreas;

11. não foi orçado o custo das medidas de proteção e recuperação ambiental nas áreas de implantação do Projeto;

12. os serviços de 'Mobilização e construção de canteiro', 'Operação, manutenção e vigilância do canteiro' e 'Desmobilização' foram orçados como percentuais (2%, 3% e 1%, respectivamente) do custo das obras civis, sem ter sido elaborada a composição de preços unitários exigida pelo art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666/93;

13. adoção de preços incorretos para o serviço 'Fornecimento, preparo e lançamento de CCR (Concreto Compactado a Rolo)';

14. pendência de resposta do MI quanto ao questionamento sobre fundamentação dos custos de aquisição de insumos (cotações ou PINI Ago/04), constante da Requisição 01 - 303/2005 da Equipe de Auditoria, de 30/06/2005;

15. pré-estabelecimento de ordem dos lotes na abertura de envelopes contendo a documentação de habilitação e qualificação técnica e as propostas comerciais, por meio dos itens 7.1.1 e 7.3.4 do Edital de Concorrência Pública nº 02/05, o que possibilita que as empresas concorrentes tentem alguma forma de manipulação de propostas;

16. pendência de resposta do MI quanto ao questionamento sobre fundamentação dos custos de aquisição dos seguintes insumos (cotações ou PINI Ago/04), constante da Requisição 01 - 303/2005 da Equipe de Auditoria, de 30/06/2005;

17. a ausência de critério de aceitabilidade de preços de serviços e a ausência de critério de aceitabilidade global da obra;

18. restrição indevida à participação de empresas estabelecida no item 4.4 do Edital, com redação dada pelo FAX nº 01/2005, de 20/05/2005, que exige que, para a participação em dois ou mais lotes, a empresa comprove capacidades econômico-financeira e técnica com os requisitos dos dois ou mais lotes de forma cumulativa (isto é, seu capital social deverá ser igual ou superior ao somatório dos capitais sociais mínimos exigidos para cada lote e deverá comprovar a execução de serviços iguais ou superiores ao somatório dos quantitativos exigidos);

19. adoção de taxa de BDI de 37,26%, superior à praticada no mercado, decorrente da:

a) inclusão indevida dos custos de administração local no BDI por meio de uma taxa de custos de administração, ao invés da adequada orçamentação em termos de custos unitários do referido custo direto;

b) adoção de percentuais elevados de taxa de despesas indiretas, de remuneração da construtora (lucro líquido), e de despesas financeiras (seguros, garantias e risco) de 5%, 10,98% e 1,75%, respectivamente, em comparação com os percentuais praticados no mercado (o sistema SICRO adota valores de 4%, 6,20%, e 1,64%).

Em decorrência das modificações efetuadas pelo MI, foram verificadas mais duas novas irregularidades, que, ao tomar conhecimento em razão de questionamento da equipe, foram imediatamente saneadas:

1. sobrepreço 42,9% do serviço de aterro compactado (com transporte de água até 1 km), orçado pelo MI a R\$2,37/m<sup>3</sup> (considerando o reajuste até agosto de 2005), em comparação com o preço do serviço de aterro compactado a 100% do Proctor Normal informado pelo sistema SICRO, de R\$ 1,66/m<sup>3</sup>, ajustado para uma distância de transporte de água de 1km e para um consumo de água de 90 l/m<sup>3</sup> de aterro (os mesmos parâmetros adotados pelo MI); e

2. sobrepreço de 16,4% no serviço de transporte de água a uma DMT > 1 km, por meio da inclusão indevida do custo de bomba de drenagem e encanador (bombeiro).

Além disso, determinações estão sendo propostas em relação à irregularidade nº 17, item 3.1., bem como ao indício de irregularidade constante do item 3.2. deste relatório.

O grande quantitativo de irregularidades detectadas pela equipe sugere que o projeto básico original e seu orçamento apresentavam problemas graves. Entretanto, de forma notável, o MI procedeu à correção no edital e no orçamento da obra de todos os pontos questionados pela equipe de levantamento de auditoria.

Entretanto, o MI suscitou algumas dificuldades pontuais e riscos quando da argumentação das irregularidades de nºs 14, 18 e 21, respectivamente itens 2.14., 2.17. e 2.20. do presente relatório. Assim, deve-se registrar que as referidas dificuldades e riscos apresentados pelo MI poderiam ser evitados se não fosse adotada a forma de contratação atual (14 lotes em um único processo licitatório), não obstante inserir-se, no âmbito da discricionariedade da administração, o juízo de conveniência e oportunidade de definição do modelo de execução do processo licitatório e da obra.

A obra em questão, em verdade, é constituída por dois ramais absolutamente independentes entre si (no que se refere à sua contratação e construção): o ramal norte e o ramal leste. Assim sendo, poderia a Administração, por prudência, licitar e executar, por exemplo, um dos eixos, o de menor custo e/ou de maior necessidade imediata, para, num segundo momento, dar início ao processo de licitação do outro eixo. Ou, de maneira alternativa, licitar e executar a obra em pequenos conjuntos de lotes, em conformidade com a seqüência técnica de construção (montante-jusante). Além da vantagem de reduzir o risco de licitar e executar uma obra desse porte em 14 lotes simultâneos, aumentar-se-ia a competitividade na licitação, sem prejuízo da continuidade do empreendimento.

Além do mais, a história do país demonstra um exaustivo rol de grandes obras inacabadas, motivadas por diversos fatores, como por exemplo: expressivo valor da obra, ausência de garantia de que os recursos orçamentários e financeiros estejam disponíveis em sua totalidade e falhas nos procedimentos de liberação desses recursos, inversão de prioridades ocorrida em virtude de mudanças de governo, não obstante a inclusão dessas

obras no Plano Plurianual - PPA, e, ainda, elevados custos decorrentes de possíveis paralisações e/ou atrasos na execução.

Há que se destacar ainda os resultados e recomendações exarados pela Comissão Parlamentar de Inquérito/CPI instaurada em 2001 para tratar do tema 'Obras Inacabadas'. O Relatório Final apontou as irregularidades mais comuns vinculadas a grandes projetos, cujas obras estavam paralisadas, as quais, juntamente com a jurisprudência do TCU sobre o assunto, deverão servir de alerta para o MI na condução do Projeto.

Assim, propõe-se, à consideração superior, que seja **alertado** o MI dos riscos de se licitar e executar simultaneamente os 14 lotes do Projeto, tendo em vista a complexidade técnica envolvida; o expressivo valor da obra; a ausência de garantia de que os recursos orçamentários e financeiros estejam disponíveis em sua totalidade; a inversão de prioridades ocorrida em virtude de mudanças de governo, não obstante a inclusão da obra no PPA, e os elevados custos decorrentes de possíveis paralisações e/ou atrasos na execução simultânea dos 14 lotes.

Tendo em vista as informações prestadas pela Comissão de Licitação e considerando a grande quantidade de correções a serem implementadas, a verificação da efetiva retificação nos editais será efetuada no âmbito do processo de Acompanhamento do Projeto atualmente em curso, TC 004.375/2005-7.

Para tanto, propõe-se determinar ao MI que informe a este Tribunal, à medida da ocorrência dos fatos geradores, sobre as fases seguintes das Concorrências Públicas n.º 01/05 e 02/05, encaminhando cópias dos respectivos editais contendo as correções implementadas em decorrência da presente auditoria, despachos, pareceres, atas, respostas aos questionamentos dos licitantes, informações prestadas aos licitantes, etc., a fim de que seja efetivado o acompanhamento do Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional.

Adicionalmente, será proposto que os processos originalmente autuados para análise das Concorrências n.º 01/2005 – TC 006.587/2005-8 e n.º 02/2005 – TC 008.756/2005-1, bem como os presentes autos, sejam juntados ao processo de acompanhamento - TC 004.375/2005-7, atualmente em curso nessa Secretaria.

## **VII. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO:**

7. Isso posto, **propõe-se**, à consideração superior que:

7.1. sejam consideradas **saneadas todas as irregularidades** relatadas no Relatório de Levantamento de Auditoria à exceção da de n.º 17 que, tendo sido parcialmente saneada deve ser **reclassificada**, no âmbito do Fiscobras, de Irregularidade Grave com Paralisação para Outras Irregularidades;

7.2. seja **determinado** ao MI que:

7.2.1. relativamente à Concorrência n.º 02/2005:

a) exija que os projetos executivos discriminem, entre outros, a localização e a geometria dos empréstimos e dos bota-fora e demonstrativos dos cálculos das distâncias de transporte;

b) por ocasião da elaboração do projeto executivo, atente para que o mesmo otimize os custos da terraplenagem (especialmente de espalhamento de bota-fora; escavação de materiais de empréstimo; momento extraordinário de transporte de materiais e recuperação de áreas degradadas) por meio da adequada realocação de materiais de bota-fora para aterros em seções subseqüentes e que, em princípio, se utilizariam de materiais de empréstimos;

7.2.2. nas próximas obras que contratar, abstenha-se de deixar para o projeto executivo o papel de identificar os elementos necessários e suficientes da especificação dos serviços da obra que sejam materialmente relevantes (tais como as pistas laterais da obra em questão, que apesar de representarem pouco mais de 1% do valor da obra, totalizam cerca de R\$ 32,5 milhões), especificando-os (de forma a ficarem adequadamente caracterizados), por meio de um projeto básico adequado;

7.2.3 nas próximas obras que contratar, atente que o projeto básico de terraplenagem deve conter, dentre outros:

- demonstrativos dos cálculos da cubação do movimento de terra;
- quadros de distribuição e orientação do movimento de terra (origem/destino do material de corte ou empréstimo até o aterro ou bota-fora);
- demonstrativo do cálculo das distâncias de transporte;
- tratamento corretivo específico a ser dado a cada bota-fora e a cada caixa de empréstimo;

7.2.4. em relação aos itens Medidas de Proteção e Recuperação Ambiental; Administração Local; Mobilização de Pessoal e Equipamentos; Implantação de Acampamento e Canteiro de Serviços; Manutenção de Acampamento e Canteiro de Serviços e Desmobilização de Pessoal e de Equipamentos, referentes à Concorrência Pública 02/2005, encaminhe a este Tribunal, tão logo concluídos os levantamentos, as seguintes informações:

- demonstração de que os custos unitários estão adequados aos preços de mercado, citando a fonte de referência utilizada;
- critérios utilizados para dimensionar os quantitativos;
- memorial de cálculo dos itens acima;
- forma de medição e pagamento dos serviços anteriores, caso haja paralisação ou diminuição do ritmo da obra motivada pela Administração e/ou pela Contratada;

7.2.5. informe a este Tribunal, à medida da ocorrência dos fatos geradores, sobre as fases seguintes das Concorrências Públicas n.º 01/05 e 02/05, encaminhando cópias dos respectivos editais contendo as correções implementadas em decorrência da presente auditoria, despachos, pareceres, atas, respostas aos questionamentos dos licitantes, informações prestadas aos licitantes, etc., a fim de que seja efetivado o acompanhamento do Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional;

7.3. seja **alertado** o MI dos riscos de se licitar e executar simultaneamente os 14 lotes do Projeto, tendo em vista a complexidade técnica envolvida; o expressivo valor da obra; a ausência de garantia de que os recursos orçamentários e financeiros estejam disponíveis em sua totalidade; a inversão de prioridades ocorrida em virtude de mudanças de governo, não obstante a inclusão da obra no PPA, e os elevados custos decorrentes de possíveis paralisações e/ou atrasos na execução simultânea dos 14 lotes;

7.4. apensar os TCs 006.587/2005-8 e 008.756/2005-1, assim como os presentes autos, ao TC 004.375/2005-7, com vistas ao acompanhamento da execução do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional;

7.5 enviar cópia da decisão que vier a ser prolatada aos Ilustríssimos Senhores Deputados Federais José Carlos Aleluia Costa, José Carlos Machado, Luiz Fernando de Fabinho Araújo Lima, Leonardo José de Mattos e Edson Gonçalves Duarte, para cumprimento do disposto no subitem 9.2.1 do Acórdão n.º 1.292/2005 – TCU – Plenário, exarado no âmbito do TC 010.731/2005-0, apenso ao TC 008.756/2005-1;

7.6 encaminhar cópias do Acórdão que vier a ser exarado, bem como do Relatório e Voto que o fundamentarem, ao Ministro de Estado da Integração Nacional, à Presidência da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, à Presidência da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, à Presidência da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados, à Presidência da Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional da Câmara dos Deputados, à Presidência da Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal, à Presidência da Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo do Senado Federal, e à Presidência da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal.

(...)"

É o Relatório.

## **VOTO**

Em seqüência ao acompanhamento do Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional, que vem sendo efetuado pelo Tribunal, sob minha Relatoria, submeto à consideração deste Plenário o levantamento de auditoria realizado no empreendimento, no âmbito do FISCOBRAS 2005.

2.O objeto deste trabalho consiste na análise dos editais de Concorrência nºs 01/2005 e 02/2005, por intermédio dos quais o Ministério da Integração Nacional – MI - instaurou licitações destinadas à contratação de serviços de supervisão e obras civis, respectivamente, para a implantação do Projeto.

### **II**

#### **Histórico do Acompanhamento**

3.A coordenação geral dos trabalhos de acompanhamento do Projeto de Integração foi incumbida à 4ª SECEX. Para tanto, foi constituído processo específico (TC – 004.375/2005-7) ao qual serão apensados os demais processos que tratem de fiscalizações e demais ocorrências relacionadas ao Projeto de Integração do Rio São Francisco.

4.Nesta primeira etapa do acompanhamento, foram realizados o presente levantamento de auditoria e procedimento de mesma natureza na área ambiental (TC – 007.815/2005-0). Este último teve por objetivo definir o escopo da auditoria ambiental a ser realizada no Projeto, neste 2º semestre de 2005, além de obter autorização do Tribunal para realização de auditoria operacional no 1º semestre de 2006, conforme Acórdão nº 1.455 – TCU – Plenário (Sigiloso), proferido na Sessão do dia 14 de setembro p.p..

5.No curso dos trabalhos realizados pela SECOB no TC – 007.815/2005-0, constatou-se que os procedimentos licitatórios instaurados pelo MI para a implementação da obra prescindiram da prévia Outorga de Direito de Uso de Recursos Hídricos, por parte da Agência Nacional de Águas – ANA. Este instrumento é prévio e necessário à atestação da viabilidade técnica e do adequado tratamento ambiental do Projeto.

6.A equipe de auditoria incumbida do TC – 007.815/2005-0 formulou representação ao Tribunal postulando a suspensão cautelar das Concorrências nºs 01/2005 e 02/2005, cujos editais ora se examina. Fundada no entendimento de que as licitações realizadas pelo MI não poderiam ter sido instauradas sem a expedição da outorga já referida, a equipe asseverou que, ao assim proceder, o Ministério incorreria no risco de estar licitando objeto tecnicamente inviável ou caracterizado de forma deficiente e cujo tratamento ambiental não



restou garantido, em contrariedade ao que prescreve o inciso IX do art. 6º da Lei nº 8.666/93.

7.Com este mesmo intuito o Ministério Público Federal representou ao Tribunal acerca de omissões e deficiências no EIA/RIMA em que se lastreou a Licença Ambiental Prévia, concedida pelo IBAMA em favor do Projeto.

8.Em virtude de ambas as peças propugnarem pela suspensão das licitações em curso, determinei fossem processadas conjuntamente, originando-se o processo TC – 011.659/2005-0.

9.Na Sessão Plenária de 10 de agosto passado, trouxe a matéria à apreciação deste Pleno que proferiu o Acórdão nº 1.147/2005 – TCU – Plenário, por meio do qual o Tribunal conheceu das representações intentadas, fixou prazo para o cumprimento de diligência destinada ao esclarecimento dos fatos que àquelas serviram de suporte, rejeitando a concessão da medida cautelar pleiteada, em vista do adiamento das licitações.

10.Ainda naquela Deliberação, foi determinado, cautelarmente, que o Ministério da Integração Nacional se abstinhasse de dar continuidade aos atos destinados à celebração do contrato decorrente da Concorrência nº 02/2004 – realizada para a aquisição de conjunto motobombas -, até o total esclarecimento dos fatos em apuração no TC – 020.394/2004-3, constituído para acompanhar o aludido certame licitatório.

11.Em atendimento ao pedido do MI, autorizei a prorrogação de prazo para o atendimento às diligências formuladas no Acórdão nº 1.147/2005. Segundo informado pela SECOB, foram presentes naquela Unidade Técnica os elementos solicitados, os quais se encontram em fase de análise.

12.Esclareço, portanto, que as questões de natureza ambiental relativas ao Projeto de Integração do Rio São Francisco ainda não foram objeto de apreciação pelo Tribunal, devendo ser apreciadas, juntamente com o processo de acompanhamento da Concorrência nº 02/2004, objeto do TC – 020.394/2004-3, já mencionado.

13.Feitas estas considerações iniciais, no intuito de traçar o quadro atual do acompanhamento do Projeto de Integração do Rio São Francisco, passo ao trato das questões materiais abordadas no levantamento de auditoria a que se referem os autos.

### III

#### Dos indícios de sobrepreço

14.Os indícios de irregularidades que ensejaram a realização de diligência ao MI podem ser agrupados em referência aos seguintes aspectos: sobrepreço, restrição ao caráter competitivo da licitação, deficiências e omissões nos projetos básico/executivo, e falhas/irregularidades no procedimento licitatório.

15.No que se refere aos indícios de sobrepreço, estes verificaram-se, precipuamente, em: taxas de BDI aparentemente superiores àquelas praticadas em mercado; previsão de pagamento de custos administrativos sobre despesas; e, também, na adoção de quantitativos e preços incorretos para orçar itens que compõem as planilhas de custos da obra.

16.A questão do BDI foi objeto de questionamentos tanto no orçamento geral da obra (irregularidade nº 23 do relatório transcrito), como nos percentuais incidentes sobre o custo da mão-de-obra, em ambos os editais (irregularidades nºs 2 e 4 do relatório).

17.Quanto ao orçamento das obras, verificou-se a incidência de um BDI inicial de 41,96%. Ressalte-se que, de acordo com o relatório, a admissão de BDI de 41,96% implicaria acréscimo de R\$ 445.122.375,85 no valor total orçado para a obra (R\$ 3.498.868.907,82).

18. Ainda por ocasião do levantamento de auditoria, o Ministério, após questionamento da equipe de auditoria, comunicou que procedera à redução daquele percentual para 37,26%.

19. Para tanto, efetuou, inicialmente, correção na sistemática de cálculo da incidência do Imposto Sobre Serviços no custo da obra. A correção fez-se necessária porquanto no preço total de venda, em relação ao qual incidiu o tributo, foram incluídos, erroneamente, os custos de materiais, quando para o cálculo correto apenas os custos dos serviços deveriam ser computados. Com a exclusão dos custos de materiais na base de cálculo, verificou-se a redução da incidência do ISS sobre o preço de venda, reduzindo o percentual de 5% - inicialmente estimado – para 1,5%.

20. Ademais, na reavaliação do benefício, procedeu-se à redução na margem de lucro, que passou de 10% para 8%.

21. Malgrado a iniciativa do Ministério em efetuar a correção do cálculo do BDI, este ainda persistiu em patamar incompatível com os valores adotados no mercado. Conforme apurado, no BDI proposto foi considerada uma taxa de despesas indiretas de 5%, um lucro líquido (remuneração da construtora) de 10,98% e uma taxa de despesas financeiras de 1,75%, percentuais superiores àqueles adotados no Sistema SICRO, de 4%, 6,20% e 1,64%, respectivamente.

22. A equipe técnica do Tribunal, após verificar a composição dos BDIs de obras similares contratadas pelo MI, observou que na amostra analisada integravam o BDI as despesas com administração local.

23. Tal prática, como bem apontado na análise efetuada pelos ACEs responsáveis por este trabalho, representa grave impropriedade, na medida em que as despesas com administração local, por se tratarem de custos diretos, não integram o BDI. Em vista de sua natureza, devem tais despesas ser orçadas como custos unitários, detalhadas em planilhas, na forma preconizada no art. 7º, § 2º, II, da Lei nº 8.666/93.

24. Em resposta a novo questionamento dirigido ao Ministério, sobre o valor do BDI, foi informado que este havia sido reavaliado e reduzido para 23,90%. Concorreu para a obtenção deste percentual a supressão da taxa de administração local, bem como reduções de outros componentes do BDI, visando à compatibilização com valores previstos no SICRO, tais como margem de lucro e despesas financeiras, além da redução do percentual relativo a seguros, garantias e risco.

25. Tal como mencionei, em ambos os editais examinados, verificou-se a incidência de BDI no percentual de 56,29% tanto sobre o custo da mão-de-obra para execução do projeto executivo (Edital nº 01/2005), como sobre o custo da mão-de-obra, no Edital nº 02/2005 (irregularidades nºs 2 e 4 do relatório). O percentual adotado suplanta os 41,96% inicialmente estabelecido para as obras civis, tal como tratado nas linhas precedentes.

26. De igual modo, o Ministério procedeu à alteração dos fatores utilizados para a orçamentação, obtendo um novo BDI de 52,02%. Outrossim, o fator *k*, usualmente adotado como critério de orçamentação de serviços de engenharia consultiva, foi considerado compatível com o de outros contratos do Ministério, razão pela qual foram considerados saneados os indícios de irregularidades concernentes aos BDIs praticados nos editais examinados.

27. Já, com relação às questões da previsão editalícia de pagamentos de custos administrativos sobre despesas (irregularidade nº 5 do relatório transcrito), e dos valores incorretos de quantitativos e preços de itens orçamentários da obra - traços no custo do concreto e "Fornecimento, preparo e lançamento de Concreto Compactado a Rolo (CCR)"

(irregularidades nºs 1 e 22 do relatório transcrito) -, verifica-se que os valores adotados nos editais nºs 01/2005 e 02/2005 mostraram-se, de fato, elevados, tal como indicado pela equipe de auditoria.

28. Após questionado acerca destas questões, o MI adotou as medidas necessárias à correção dos quantitativos dos componentes dos traços de concreto, bem como dos preços definidos para fornecimento, preparo e lançamento de CCR, trazendo estes últimos para patamares compatíveis com a tabela do DNOCS.

29. Tal providência implicou a redução do preço unitário do m<sup>3</sup> do CCR, que passou da cotação inicial de R\$ 193,40 para R\$ 127,55.

30. Apresentou-se, ainda como indicativo de sobrepreço, a previsão de custos de mão-de-obra com utilização de encargos sociais superiores aos valores de mercado (irregularidades nºs 3 e 5 do relatório transcrito). Estes custos foram minimizados com a redução dos encargos sociais de 93,56% para 81,62%.

31. Outrossim, foram excluídos os custos administrativos sobre despesas reembolsáveis, indicados como irregularidades nºs 6 e 7 do relatório.

32. As medidas corretivas implementadas pelo Ministério, com relação a estes aspectos, levaram a equipe de auditoria a reconhecer como sanados os indícios de sobrepreço apurados inicialmente.

33. Conquanto não se relacionem a hipóteses de sobrepreço, como as demais tratadas neste capítulo, as irregularidades de nºs 8 e 15, constante do relatório transcrito, referem-se à ausência de critérios de aceitabilidade de preços e à adoção de critério de reajustamento de preços, tidos como irregulares pela equipe de auditoria.

34. A redação original do Edital nº 02/2005 prescindia de critério de aceitabilidade de preços unitário e global, contrariando disposições do Estatuto das Licitações e Contratos Administrativos.

35. Acréscimos introduzidos no Edital definiram que, na composição dos preços unitários de materiais e serviços não poderão ser utilizados valores de custo de insumos superiores à mediana constantes do SINAPI (Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil). Foi acrescido, ainda, item editalício (item 7.5) que prevê a apresentação de preço superior ao valor global orçado pelo Ministério, como hipótese de desclassificação de licitante habilitada.

36. Tais providências atenderam aos questionamentos formulados a este respeito, sendo, portanto, considerados suficientes para o saneamento da irregularidade apontada.

37. No que concerne à questão dos critérios de reajustamento de preços, verificou-se, por ocasião do levantamento de auditoria, que o item 9.1 do Edital 02/2005 desconsiderou índices que poderiam melhor refletir a variação dos preços dos insumos de serviços relevantes.

38. Alteração procedida pelo MI introduziu no instrumento convocatório critério que atendeu, de forma aceitável, aos questionamentos formulados pela equipe de auditoria, em razão do que foi considerada saneada a irregularidade.

#### IV

##### Dos indícios de restrição à competitividade

39. No que se refere à possível restrição do caráter competitivo das Concorrências nºs 01/2005 e 02/2005, foram detectados indícios relacionados a exigências de comprovação de experiência prévia, para fins de habilitação.

40. Segundo consta do relatório conclusivo da auditoria, sob as irregularidades de nºs 10, 12 e 13, na redação original do Edital nº 02/2005, constavam exigências de comprovada

experiência na execução de serviços, cujos quantitativos foram considerados restritivos, em relação ao total dos lotes correspondentes.

41. Foram também exigidas comprovações de experiências específicas na execução de serviços pouco relevantes em relação ao lote; de baixa ou nenhuma complexidade técnica; e diversos daqueles que serão executados no lote (execução de gabiões, concreto projetado; construção de estradas de acesso ou serviço e momento de transporte de materiais de qualquer categoria), além da demonstração de experiência vinculadas a contratos anteriores (irregularidades nºs 12 e 13, respectivamente).

41. Dentre estas questões, reputo conveniente tecer alguns comentários acerca da exigência constante no Edital nº 02/2005, relativa à comprovação, por parte das licitantes, da execução de serviços de impermeabilização com geomembrana de PVC e/ou PEAD, em quantitativos perfazendo quase 50% do total previsto para cada lote, indicada como irregularidade nº 10, no relatório transcrito.

42. No entendimento da equipe técnica deste Tribunal, os quantitativos exigidos para a comprovação pretendida mostravam-se elevados, o que poderia induzir a restrição na competitividade do certame licitatório.

43. Suscitada a questão perante o Ministério, este apresentou esclarecimentos acerca da especificidade, complexidade e relevância do serviço de impermeabilização, em face da natureza da obra analisada. Não obstante, promoveu a redução nos quantitativos exigidos para comprovação de experiência na execução do serviço, alterando o percentual exigido inicialmente para 30% do total do lote.

44. Sem embargo de reconhecer a relevância deste serviço no contexto da obra, mas ressaltando a carência de elementos suficientes para atestar a razoabilidade do novo percentual exigido, a equipe técnica deu por sanada a ocorrência.

45. Com relação aos demais indícios de irregularidades tratados neste título (nºs 12 e 13), as correções e supressões realizadas pelo Ministério se mostraram suficientes para que estes sejam considerados sanados.

V

Dos indícios de restrição à competitividade

– exigências de comprovação de capacidade econômico-financeira -

46. Foram também apontadas como restrição ao caráter competitivo das licitações as condições 5.1.2 e 4.4, respectivamente dos Editais nºs 01/2005 e 02/2005 (irregularidades nºs 11 e 14 do relatório transcrito). Por meio destas, foi condicionada a participação de interessada em dois ou mais lotes licitados à comprovação de sua capacidade econômico-financeira, de forma cumulativa, devendo, para tanto, seu capital social ser igual ou superior ao somatório dos capitais sociais mínimos exigidos para cada lote.

47. A redação original dos editais vedava que empresa ou consórcio fossem declaradas vencedoras em mais de dois lotes, independentemente dos eixos de implantação do Projeto (Eixo Norte e Eixo Leste).

48. Após reunião realizada em meu Gabinete, da qual participou inclusive o Titular da Pasta da Integração Nacional, juntamente com sua assessoria jurídica, tal exigência foi retirada dos editais publicados, conforme noticiado pelo FAX nº 01/2005, daquela procedência.

49. A adoção desta medida implicou, sem dúvida, a ampliação da competitividade dos certames examinados, refletindo no universo de possíveis interessados, uma vez que o

parcelamento da obra em 14 lotes possibilita a participação de empresas ou consórcios que certamente não disputariam as licitações se uno fosse seu objeto.

50. Após a última fase de interação entre a Comissão de Licitação do MI e a equipe de auditoria, o Ministério promoveu alterações nos itens relativos à questão, cujas redações, idênticas em ambos os editais, permito-me transcrever também neste Voto, senão vejamos:

*“5.1.2. [4.4]. A licitante poderá apresentar proposta para um ou mais lotes, sendo que para fins de habilitação deverá comprovar o capital social mínimo, estipulado nos itens 4.1. e 4.1.1. e quantitativos de serviços (item 6.1.8 – alínea ‘c’) estabelecidos individualmente para cada Lote.*

*5.1.2.1. [4.4.1]. A licitante poderá ser considerada vencedora em mais de um lote, desde que o seu capital social seja igual ou superior ao somatório dos capitais sociais estipulados nos itens 4.1. e 4.1.1. e os quantitativos de serviços comprovados mediante atestados sejam iguais ou superiores ao somatório dos quantitativos estipulados no item 6.1.8 – alínea ‘c’-. para os respectivos Lotes, em que estiver concorrendo.*

*5.1.2.2. [4.4.2] Consoante as condições acima estabelecidas, caso a licitante seja considerada vencedora de um determinado Lote, somente terá a Proposta Comercial do Lote subsequente aberta, caso o capital social e os quantitativos de serviços sejam iguais ou superiores ao somatório dos respectivos Lotes. Caso contrário, terá a(s) Proposta(s) Comercial(ais) dos demais Lotes, devolvida(s) fechada(s), tal como recebida(s).” (Grifei)*

51. Como se depreende, a solução adotada veio ao encontro do escopo pretendido pela Constituição Federal e pela Lei de Licitações, no sentido de dotar a Administração de garantias ao cumprimento das obrigações contratuais assumidas.

52. Ressalte-se que de acordo com o critério alterados nos editais, a empresa ou consórcio cuja capacidade econômico-financeira se revelar insuficiente para todos os lotes que pretenda disputar não terá, **a priori**, sua proposta comercial inviabilizada como um todo. Esta remanescerá válida quanto aos lotes para os quais teve sua capacidade aferida.

53. No tocante a este aspecto, devo ressaltar que a questão foi objeto de amplos debates no âmbito da equipe de auditoria. A solução adotada foi a que melhor atende ao interesse público, conferindo à Administração garantias de que o eventual contratado detenha condições para cumprir as obrigações decorrentes do contrato. Outrossim, a ampliação do espectro de competitividade foi assegurada por meio da sistemática implantada.

54. É de reconhecer, entretanto, que a introdução desta modificação nos editais implica maior delonga nos procedimentos licitatórios, como ponderou o Ministério no curso de sua interação com a equipe técnica.

55. Esta circunstância pode ser atribuída à opção da Administração por reunir em apenas um certame licitatório a contratação dos 14 lotes em que se dividem o Projeto.

56. A este respeito, consta no subitem 7.3 do encaminhamento proposto pela equipe de auditoria, sugestão de que seja alertado o Ministério da Integração Regional quanto aos *“riscos de se licitar e executar simultaneamente os 14 lotes do Projeto, tendo em vista a complexidade técnica envolvida; o expressivo valor da obra; a ausência de garantia de que os recursos orçamentários e financeiros estejam disponíveis em sua totalidade; a inversão de prioridades ocorrida em virtude de mudanças de governo, não obstante a inclusão da obra no PPA, e os elevados custos decorrentes de possíveis paralisações e/ou atrasos na execução simultânea dos 14 lotes.”*

57. Com as vênias de estilo, reitero meu ponto de vista já externado em outras oportunidades, no sentido de que a conveniência e oportunidade na implantação do Projeto

de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas Regionais é opção política de governo, cujo conteúdo discricionário refoge inteiramente à égide fiscalizadora desta Corte.

58.É neste âmbito de discricionariedade que se insere a opção por licitar os 14 lotes do Projeto, de forma simultânea. Portanto, deixo de acolher a proposição formulada pela equipe técnica, com relação a este aspecto.

#### VI

Dos indícios relacionados a deficiências e omissões nos projetos básico e executivo

55.Foram também considerados saneados os questionamentos relativos a deficiências e omissões nos projetos básico/executivo, e falhas/irregularidades no procedimento licitatório.

56.A auditoria destacou a ausência de projeto básico para o serviço "Rodovia Pavimentada", destinado ao acesso às estações de bombeamento dos Lotes 8 e 13. A composição de custo deste serviço fora calculada com base no quilometro de rodovia implantada, em vez dos serviços que compõem sua construção.

57.A equipe de auditoria indicou que esta composição apresentava erro de cálculo resultante em majoração de R\$ 12.851.247,37 no custo final do serviço, orçado em R\$ 60.133.161,95. Ressaltou, ainda, que este item poderia ter sido objeto de licitação específica.

58.Em acatamento às observações da equipe, o Ministério procedeu à exclusão deste serviço do Edital nº 02/2005, sanando a irregularidade apontada.

59.Outros aspectos indicativos de deficiência e omissão no projeto básico, identificados por ocasião da auditoria, dos quais poderiam resultar vultosos prejuízos ao Erário, referem-se à ausência elementos imprescindíveis à correta orçamentação dos serviços contratados, tais como: os cálculos da cubação do movimento de terra; os quadros de distribuição e orientação do movimento de terra (origem/destino do material de corte ou empréstimo até o aterro ou bota-fora ); o cálculo das distâncias de transporte. Além destas omissões, verificou-se a ausência de indicação do tratamento corretivo específico a ser dado a cada bota-fora e a cada caixa de empréstimo.

60.Ressalte-se que, na situação auditada, o custo de escavação, carga e transporte de material de 1ª, 2ª e 3ª categorias atingiam o montante de R\$ 875.605.247,23; o custo de momento de transporte extraordinário desses materiais o montante de R\$ 45.649.903,68; o custo de aterros compactados R\$ 160.227.842,27; e os serviços de execução de pistas laterais atingiam a soma de R\$ 51.045.410,96.

61.Com relação às referidas pistas laterais, destinadas à manutenção do canal, verificou-se a ausência de projeto básico para sua execução. Tal como o serviço "Rodovia Pavimentada", supra mencionado, a composição de custo correspondente fora calculada com base no quilometro de rodovia implantada, em vez dos serviços que compõem sua construção.

62.Todas estas deficiências poderiam ter repercutido em serviços que totalizam mais de R\$ 1,1 bilhão, ou 32% do valor global da licitação.

63.Conforme o Relatório que precede este Voto, dos esclarecimentos apresentados pôde-se verificar que, de fato, o MI não possui projeto relativo às pistas laterais. Contudo, esta circunstância foi ponderada pela equipe de auditoria que registrou a pouca expressividade deste serviço no valor total dos lotes em que este se apresenta (menor do que 1%). Naquele lote em que ao serviço corresponde maior significância, seu valor atinge 2,78% do valor total.

64. Conquanto tal percentual se afigure reduzido no contexto geral da obra, é de ter-se em conta que o valor do serviço de execução de pistas laterais monta a R\$ 32.508.99,75.

65. Por esta razão, no encaminhamento proposto para a matéria, a equipe de auditoria incluiu determinação a ser dirigida ao Ministério da Integração Nacional, no sentido de que, nas próximas obras que venha a licitar, *“abstenha-se de deixar para o projeto executivo o papel de identificar os elementos necessários e suficientes na especificação dos serviços da obra que sejam materialmente relevantes, especificando-os por meio de um projeto básico adequado”*.

66. Quanto às omissões relativas à movimentação de terra, foram encaminhadas ao Tribunal planilhas indicando o balanceamento de materiais dos diversos trechos analisados. Não obstante, remanesceu indefinida a localização e geometria dos empréstimos e bota-foras, o que, em princípio, demonstraria a incompletude do projeto básico.

67. Todavia, o projeto de terraplanagem apresentado revelou que o montante de serviços de empréstimo e bota-fora é pouco significativo no total dos serviços nele contemplados. Este aspecto, tal como em relação à execução dos serviços de pistas laterais, ensejou proposta de determinação, por parte da equipe de auditoria, objetivando que as omissões verificadas sejam sanadas nos projetos executivos, relativos à obra objeto da Concorrência nº 02/2005.

68. Ainda com relação à movimentação de terra constante nas planilhas enviadas, verificou-se que não houve minimização nos custos de empréstimo/bota-fora, fato que ensejou proposta de determinação no sentido de que o Ministério, por ocasião da elaboração do projeto executivo, busque alternativas para otimizar os custos da obra, relativamente a espalhamento de bota-fora, escavação de material de empréstimo, momento extraordinário de transporte de materiais e recuperação de áreas degradadas.

69. Propôs-se, igualmente, que o Ministério da Integração Nacional, nas próximas obras que venha a licitar, discrimine o conteúdo do projeto básico de terraplanagem, contemplando os demonstrativos de cálculos e de distribuição e orientação do movimento de terra, bem como dos cálculos das distâncias de transportes e tratamentos corretivos específicos a serem dispensados a cada bota-fora e caixa de empréstimo.

70. No que se refere às distâncias médias de transporte (DMT), a equipe de auditoria ressaltou que apesar de não terem sido apresentados os cálculos correspondentes, foi possível a identificação destas distâncias. Em vista disto, limitou-se a sugerir que seja determinado ao Ministério que exija os demonstrativos dos cálculos das DMTs, nos projetos executivos relacionados à Concorrência nº 02/2005.

71. Outra omissão suscitada pela equipe de auditoria refere-se à ausência de informações acerca da adequação dos custos unitários aos preços de mercado dos itens Administração Local, Mobilização de Pessoal e Equipamentos, Implantação de Acampamento e Canteiro de Serviços, Manutenção de Acampamento e Canteiro de Serviços e Desmobilização de Pessoal e de Equipamentos.

72. A ocorrência descrita sugere deficiência na orçamentação de serviços que compõem as planilhas de custos apresentadas. Contudo, por reconhecer a postura cooperativa com que o Ministério e sua Comissão de Licitação têm se havido, corrigindo tempestivamente todas as observações feitas no curso dos trabalhos, a equipe de auditoria limitou-se a sugerir que o Tribunal expeça as determinações corretivas pertinentes, cujo implemento deve ser acompanhado no TC – 004.375/2005-7.

## VII

### Das impropriedades nos procedimentos licitatórios

73.A análise inicial dos Editais nºs 01/2005 e 02/2005 evidenciou indícios classificados como irregularidades e impropriedades no procedimento licitatório, relacionados nos itens de nºs 9, 19, 20, 21, 24, 25, 26 e 27 do relatório transcrito.

74.Dentre estas ocorrências, destaco a menção à ausência de parâmetros para graduação de pontuação das propostas apresentadas, no Edital nº 01/2005, o que poderia induzir à adoção de critérios subjetivos de julgamento (irregularidade nº 26 do relatório).

75.Embora não tenha sido implementada qualquer alteração no Edital, com relação a este aspecto, comprometeu-se o Ministério a justificar as pontuações a serem atribuídas, quando do julgamento das propostas pela Comissão de Licitação, no relatório correspondente.

76.A equipe técnica do Tribunal considerou sanada a irregularidade, salientando que esta medida constituirá objeto de verificação no curso do acompanhamento das licitações em tela.

77.Outro ponto elencado como indício de irregularidade, sob o nº 21 do relatório, refere-se ao pré-estabelecimento de ordem de lotes na abertura dos envelopes contendo as respectivas documentações de habilitação e qualificação técnica e as propostas comerciais.

78.No entendimento da equipe de auditoria, estas condições editalícias permitiriam que uma empresa ou consórcio formulasse o dito '*jogo de propostas*', mediante a cotação de preços menores para os primeiros lotes a serem abertos e maiores nos últimos. Desta maneira, supostamente estar-se-ia assegurando alguns dos lotes, pressupondo-se que as demais empresas já teriam esgotado sua capacidade econômico-financeira e técnica, o que possibilitaria a apresentação de preços mais elevados para os últimos lotes.

79.Ressalto que a situação visualizada pela equipe poderia ter lugar na redação original dos editais, que vedava que uma empresa ou consórcio fossem considerados vencedores de dois ou mais lotes.

80.No entanto, suprimida esta limitação nos instrumentos convocatórios, não mais subsiste questionamento quanto à definição da ordem dos lotes no momento da abertura dos envelopes de habilitação e proposta.

81.A este respeito, o MI esclareceu que, por tratar-se de obra hidráulica, os sistemas adutores devem ser implantados de montante a jusante, de forma a proporcionarem condições de utilização das águas em um determinado trecho.

82.Por tal razão, foi estabelecida a mesma sequência dos lotes do projeto para a abertura dos envelopes de habilitação e proposta, tendo por objetivo a salvaguarda técnica da obra como um todo, preservando-a de eventos que possam comprometer a continuidade na implantação do Projeto, com a paralisação de trechos intercalados.

83.A lógica na argumentação expendida pelos técnicos do Ministério resultou em seu acolhimento pela equipe de auditoria, que considerou esclarecido o questionamento.

84.Os demais indícios referidos neste tópico tratam da ausência de orçamentos prevendo quantitativos e valores de serviços (Execução de Muretas Laterais – Lote 6 – irregularidade nº 9), e também de cláusulas relacionadas às jornadas de trabalho dos profissionais contratados para os trabalhos de supervisão (irregularidades nºs 24 e 25 do relatório).

85.Conforme informações encaminhadas pelo Ministério, estas omissões foram supridas nos editais sob exame, sendo consideradas saneadas pela equipe de auditoria.

86.Foram igualmente supridas as ausências de planilhas orçamentárias de quantitativos de preços unitários referentes a projetos básico e/ou executivo, em ambos os



editais analisados, pelo que foram consideradas sanadas as irregularidades de nºs 19 e 20 do relatório transcrito.

87.Quanto às pendências relativas a custos de aquisições de insumos, indicadas como irregularidade nº 27 do relatório, foram apresentadas as respectivas cotações pelo Ministério.

### VIII

#### Conclusão

88.O trabalho que ora tenho o prazer de submeter a este Plenário teve-se tão-somente aos aspectos técnicos e jurídicos concernentes aos editais examinados. Como não poderia deixar de ser, prescindiu-se de qualquer análise quanto à conveniência na realização da obra, decisão política que, por óbvio, refoge à égide fiscalizadora do Tribunal.

89.Nesta linha, buscou-se concentrar maior atenção às questões relacionadas à competitividade das licitações a serem instauradas por meio dos editais analisados, bem como à compatibilidade de itens constantes do orçamento-base adotado para a realização da obra com os preços praticados em mercado.

90.Outros aspectos relacionados à regularidade dos procedimentos licitatórios e adequação dos projetos básicos e executivos também foram considerados na análise.

91.Porém, como se depreende no corpo do presente Voto, foi no binômio competitividade/orçamentação em que se auferiu maiores benefícios com a atuação do Tribunal, na presente fiscalização.

92.Previamente à conclusão apresentada, a equipe de auditoria discriminou, dentre outros, os benefícios monetariamente quantificáveis obtidos com o presente trabalho, chegando à quantia de R\$ 406.468.422,96. Em ambos os editais analisados foram suprimidas ou alteradas exigências tidas por restritivas à competitividade das licitações correspondentes.

93.Devo registrar que a atuação do Tribunal no acompanhamento dos Editais nºs 01/2005 e 02/2005, vem sendo levada a cabo de maneira singular, e até mesmo inédita, em seu vasto histórico de fiscalização de obras públicas.

94.Os achados de auditoria, inicialmente classificados como indícios de irregularidade, pela equipe do Tribunal, foram objeto de amplos debates com técnicos e membros da Comissão de Licitação do Ministério da Integração Nacional. O resultado desta interação mostrou-se profícuo na medida em que sua realização, em tempo hábil, resultou nas correções e adequações necessárias à boa condução dos certames licitatórios já instaurados para a execução do Projeto.

95.Por imperativos de interesse público, a prática do controle **a posteriori**, usualmente adotada pelo TCU, cedeu espaço, no presente caso, ao controle prévio e concomitante. A singularidade do Projeto e o grande volume de recursos envolvidos - mais de R\$ 3 bilhões - justificam o esforço conjunto do órgão executor e desta entidade fiscalizadora, no sentido de fazer preceder uma obra deste porte das cautelas mínimas que possam coibir o aparecimento de problemas durante o curso da execução dos contratos.

96.Neste ponto, não poderia deixar de mencionar a disposição demonstrada pelo Ministro da Integração Nacional, Ciro Gomes, desde o início do acompanhamento do Projeto, em acatar todas as orientações e determinações desta Corte, de molde a adequar os Editais analisados às prescrições legais pertinentes, bem como aos entendimentos e orientações aqui firmados.

97.Mais uma vez, gostaria de enaltecer a iniciativa do Ministro Presidente, Adylson Motta, em realizar o Acompanhamento do Projeto de Integração do Rio São Francisco. Ao

assumir a fiscalização de obra pública de tamanho vulto e importância sócio-econômica, gerando significativa economia para o Erário, o Tribunal de Contas da União confirma a importância de sua missão no cenário institucional do Estado.

98. Por fim, crédito o êxito do presente trabalho ao denodo e proficiência com que se houve a equipe de auditoria composta pelos ACEs Marcelo Klimkievich Moreira, Sérgio Carvalho Bezerra, Francisco Marcelo Pinheiro, Carlos Augusto de Melo Ferraz e Cláudio Girão Barreto, que sob a supervisão dos Diretores de Divisão Marcelo André Barbosa da Rocha Chaves e Edmur Baida, e orientação dos Secretários de Controle Externo Ismar Barbosa Cruz e Cláudio Sarian Altounian.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 28 de setembro de 2005.

BENJAMIN ZYMLER

Relator

#### ACÓRDÃO Nº 1.523/2005 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo nº TC – 010.341/2005-4.
2. Grupo I - Classe de Assunto V: Levantamento de Auditoria.
3. Interessado: Congresso Nacional.
4. Entidade: Ministério da Integração Nacional.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: 4ª SECEX e SECOB.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

#### 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Levantamento de Auditoria, o Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, ACORDA em:

9.1. acatar as justificativas e providências saneadoras adotadas pelo Ministério da Integração Nacional, com relação aos Editais de Concorrência Pública nºs 01/2005 e 02/2005, considerando saneados os indícios de irregularidades apontados no Relatório de Levantamento de Auditoria;

9.2. determinar ao Ministério da Integração Nacional que:

9.2.1. relativamente à Concorrência nº 02/2005:

9.2.1.1. exija que os projetos executivos discriminem, entre outros, a localização e a geometria dos empréstimos e dos bota-foras e demonstrativos dos cálculos das distâncias de transporte;

9.2.1.2. por ocasião da elaboração do projeto executivo, atente para que o mesmo otimize os custos da terraplenagem (especialmente de espalhamento de bota-fora; escavação de materiais de empréstimo; momento extraordinário de transporte de materiais e recuperação de áreas degradadas) por meio da adequada realocação de materiais de bota-fora para aterros em seções subseqüentes e que, em princípio, se utilizariam de materiais de empréstimos;

9.2.1.3. nas próximas obras que contratar, abstenha-se de deixar para o projeto executivo o papel de identificar os elementos necessários e suficientes da especificação dos serviços da obra que sejam materialmente relevantes (tais como as pistas laterais da obra

em questão, que apesar de representarem pouco mais de 1% do valor da obra, totalizam cerca de R\$ 32,5 milhões), especificando-os (de forma a ficarem adequadamente caracterizados), por meio de um projeto básico adequado;

9.2.1.4. nas próximas obras que contratar, atente que o projeto básico de terraplenagem deve conter, dentre outros:

9.2.1.4.1. demonstrativos dos cálculos da cubação do movimento de terra;

9.2.1.4.2. quadros de distribuição e orientação do movimento de terra (origem/destino do material de corte ou empréstimo até o aterro ou bota-fora);

9.2.1.4.3. demonstrativo do cálculo das distâncias de transporte;

9.2.1.4.4. tratamento corretivo específico a ser dado a cada bota-fora e a cada caixa de empréstimo;

9.2.1.5. em relação aos itens Medidas de Proteção e Recuperação Ambiental; Administração Local; Mobilização de Pessoal e Equipamentos; Implantação de Acampamento e Canteiro de Serviços; Manutenção de Acampamento e Canteiro de Serviços e Desmobilização de Pessoal e de Equipamentos, referentes à Concorrência Pública 02/2005, encaminhe a este Tribunal, tão logo concluídos os levantamentos, as seguintes informações:

9.2.1.5.1. demonstração de que os custos unitários estão adequados aos preços de mercado, citando a fonte de referência utilizada;

9.2.1.5.2. critérios utilizados para dimensionar os quantitativos;

9.2.1.5.3. memorial de cálculo dos itens acima referidos;

9.2.1.5.4. forma de medição e pagamento dos serviços anteriores, caso haja paralisação ou diminuição do ritmo da obra motivada pela Administração e/ou pela Contratada;

9.2.2. informe a este Tribunal, à medida da ocorrência dos fatos geradores, sobre as fases seguintes das Concorrências Públicas n.º 01/05 e 02/05, encaminhando cópias dos respectivos editais contendo as correções implementadas em decorrência da presente auditoria, despachos, pareceres, atas, respostas aos questionamentos dos licitantes, informações prestadas aos licitantes, a fim de que seja efetivado o acompanhamento do Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional;

9.3. apensar os TCs 006.587/2005-8 e 008.756/2005-1, assim como os presentes autos, ao TC 004.375/2005-7, com vistas ao acompanhamento da execução do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional;

9.4. enviar cópia do presente Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o precedem, aos Ilustríssimos Senhores Deputados Federais José Carlos Aleluia Costa, José Carlos Machado, Luiz Fernando de Fabinho Araújo Lima, Leonardo José de Mattos e Edson Gonçalves Duarte, para cumprimento do disposto no subitem 9.2.1 do Acórdão n.º 1.292/2005 – TCU – Plenário, exarado no âmbito do TC 010.731/2005-0, apenso ao TC 008.756/2005-1;

9.5. enviar cópia do presente Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o precedem, aos parlamentares que compõem as bancadas dos Estados na área de influência do Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional (Minas Gerais, Bahia, Sergipe, Alagoas, Pernambuco, Paraíba, Ceará, Rio Grande do Norte e Piauí);

9.6. encaminhar cópias do presente Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o precedem, ao Ministro de Estado da Integração Nacional, à Presidência da Câmara dos

Deputados e do Senado Federal, à Presidência da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, à Presidência da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados, à Presidência da Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional da Câmara dos Deputados, à Presidência da Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal, à Presidência da Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo do Senado Federal, e à Presidência da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal.

10. Ata nº 38/2005 – Plenário

11. Data da Sessão: 28/9/2005 – Ordinária

12. Especificação do quórum:

12.1. Ministros presentes: Adylson Motta (Presidente), Marcos Vinícios Vilaça, Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler (Relator) e Augusto Nardes.

12.2. Auditores convocados: Lincoln Magalhães da Rocha e Marcos Bemquerer Costa.

12.3. Auditor presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

ADYLSON MOTTA

Presidente

BENJAMIN ZYMLER

Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO

Procurador-Geral