

**GRUPO II - CLASSE V – Plenário**

**TC-008.581/2007-0**

**Natureza:** Relatório de Auditoria – Fiscobras 2007.

**Entidade:** Ministério da Integração Nacional – MI.

**Interessado:** SECEX-4.

**Advogado constituído nos autos:** não há.

**SUMÁRIO:** RELATÓRIO DE AUDITORIA. ACOMPANHAMENTO. ANÁLISE DOS EDITAIS 01/2005 E 02/2007. OBJETOS: CONTRATAÇÃO DE EMPRESAS DE CONSULTORIA DE SUPERVISÃO E DE EXECUÇÃO DAS OBRAS DO PROJETO DE INTEGRAÇÃO DO RIO SÃO FRANCISCO. SOBREPREÇO EM ORÇAMENTO ELABORADO PELO ÓRGÃO. VIABILIDADE DE CORREÇÃO ANTERIOR À CONTRATAÇÃO. DETERMINAÇÕES. COMUNICAÇÃO AO CONGRESSO NACIONAL.

**RELATÓRIO**

Cuidam os autos de levantamento de autoria, registro Fiscalis nº 92/2007, cujo objetivo foi analisar os editais de supervisão e execução das obras a que se refere o PT 18.544.1036.12EP.0020 – Integração do Rio São Francisco com as Bacias do Nordeste Setentrional (Eixos Norte e Leste).

2. Conforme bem salientou a unidade técnica:

*“no âmbito do Fiscobras/2005, o TCU designou equipe para analisar os Editais 01/2005-MI e 02/2005-MI, cujo relatório foi apreciado no TC 010.341/2005-4, no qual, conforme o Acórdão 1523/2005-Plenário, o Tribunal acatou as justificativas e providências saneadoras adotadas pelo ministério, considerando saneados os indícios de irregularidades então apontados no relatório e, entre outras medidas, determinou (subitem 9.2.2) que o ministério “informe a este Tribunal, à medida da ocorrência dos fatos geradores, sobre as fases seguintes das Concorrências Públicas nº 01/2005 e 02/2005, 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”.*

2.1 No início deste ano, mediante o Aviso 24/MI, de 07/2/2007, o MI encaminhou ao Tribunal cópia do novo Edital 01/2005-MI, visando à contratação dos “serviços de consultoria especializada para supervisão,

*acompanhamento técnico e controle tecnológico das obras civis, do projeto executivo, do fornecimento e montagem de equipamentos mecânicos e elétricos da primeira etapa de implantação do Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional". Por meio do Aviso 26/GM/MI, de 14/3/2007, enviou o Edital 02/2007-MI referente a "execução de obras civis, instalação, montagem, testes e comissionamento dos equipamentos mecânicos e elétricos da Primeira Etapa de implantação do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional, localizado em diversos municípios dos Estados de Pernambuco, Ceará, Paraíba e Rio Grande do Norte", tendo ressaltado que este edital (02/2007-MI) trata-se de desmembramento do edital anterior (02/2005-MI), que tinha por objeto além da contratação de empresa para execução de obras civis também a elaboração dos projetos executivos.*

2.2 *Esses novos Editais 01/2005-MI e 02/2007-MI, foram então analisados (Fiscobras/2007) quanto aos aspectos da legalidade e confrontada a compatibilidade do orçamento das obras e serviços licitados com os valores de mercado, tomando-se como referência os valores constantes no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi), da Caixa Econômica Federal, no sistema SICRO, do Departamento Nacional de Infra Estrutura de Transportes (DNIT), na Revista Construção e Mercado, da Editora PINI, e em pesquisa de salários no mercado de trabalho. O relatório final da auditoria foi inserido no Sistema de Fiscalização de Obras Públicas - Fiscobras/2007.*

3. Da acurada análise empreendida pela equipe de auditoria resultou o apontamento de dez irregularidades, apresentadas a seguir:

IRREGULARIDADE N<sup>o</sup>s 1 e 2 – referentes aos editais MI 01/2005 e MI 02/2007 respectivamente.

4. Ausência de fixação de critérios de aceitabilidade de preços máximos para os preços unitários conforme inciso X, do art. 40 da Lei n° 8.666/93 c/c art. 115 da Lei n° 11.439/2006 (LDO 2007).

IRREGULARIDADE N<sup>o</sup>3 - referente ao edital 01/2005.

5. Indício de sobrepreço no orçamento base do edital 01/2005, no valor de R\$ 25.774.216,48, em função de:

(a) adoção de fator K de 2,7593 e de taxa de BDI de 51,93% sobre o custo direto, sendo que utiliza:

- alíquota de 1,20% sobre o preço de venda referente a IRPJ, quando não deveria incluir este imposto;
- alíquota de 1,00% sobre o preço de venda referente a CSSL, quando não deveria incluir esta contribuição;
- alíquota de 1,65% sobre o preço de venda referente a PIS/PASEP, sem considerar os créditos estabelecidos na legislação;

- alíquota de 7,60% sobre o preço de venda referente a COFINS, sem considerar os créditos estabelecidos na legislação; e
- alíquota de 5,00% sobre o preço de venda referente a ISS, quando deveria incluir a alíquota real do município (varia de 2,00% a 5,00%).

(b) tarifas de preço de profissionais acima dos valores encontrados no sistema de referência de preços de mercado.

#### IRREGULARIDADE Nº4 – referente ao edital 02/2007.

6. Sobrepreço decorrente de:

- (a) adoção de percentual de encargos sociais de 134,54% para horistas, quando deveria usar valor de 126,30%;
- (b) utilização de custos horários e mensais de profissionais superiores aos do sistema referencial de preços SINAPI, em afronta ao disposto no art. 115 da lei nº 11.439/2006;
- (c) utilização de custos de materiais superiores aos do sistema referencial de preços SINAPI, em afronta ao disposto no art. 115 da lei nº 11.439/2006;
- (d) utilização de insumos denominados "diversos" em vários serviços sem que estes possuam descrição ou composição;
- (e) utilização de preço de serviços acima dos valores encontrados no sistema de referência de preços SINAPI e SICRO2.

#### IRREGULARIDADE Nº5 – referente ao edital 02/2007.

7. Trata da continuidade da irregularidade nº1 levantada na auditoria 303/2005, TC 10.341/2005-4, a qual desvelou que a composição de custo dos concretos continha quantidade excedente de areia. Tal irregularidade havia sido considerada saneada porque o MI informou que havia efetuado as correções necessárias. Entretanto, a equipe de auditoria verificou que as composições 4.007, 4.006, 15.015, 15.016, 15.017 e 15.018 não foram alteradas, mantendo-se, portanto a irregularidade.

#### IRREGULARIDADE N°s 6 e 9 – referente ao edital 01/2005.

8. Exigência, simultaneamente, de requisitos de capital social mínimo e garantias para a comprovação da qualificação econômico-financeira dos licitantes, conforme itens 5.1 e 7.1.1 do Edital 01/2005, em afronta ao disposto no art. 31, § 2º, da Lei nº 8.666/1993, e entendimento do TCU constante dos Acórdãos 1.898/2006-Plenário e 808/2003-Plenário.

#### IRREGULARIDADE Nº7 – referente ao edital 01/2005.

9. Previsão de abertura dos envelopes contendo a documentação de habilitação e as propostas técnicas ao mesmo tempo, conforme consta no item 9.1.3 do Edital 01/2005, contrariando o disposto nos arts. 22, § 1º, 41, § 4º, 43 e 46, §§ 1º e 2º da Lei 8.666/1993.

#### IRREGULARIDADE Nº8 – referente ao edital 02/2007.

10. Falta de objetividade e clareza nos critérios de julgamento das propostas

técnicas, em especial quanto ao texto entre as tabelas constantes do anexo II do Edital 01/2005 (fls. 5 e 6 - item 3.2 Nota PT2 - conhecimento do problema - máximo = 18 pontos) em que atribui à melhor proposta ou primeira colocada a nota máxima (6 e 12 pontos) dos itens que indica.

#### IRREGULARIDADE Nº10 - referente ao edital 01/2005.

11. Inconsistência na fórmula estabelecida nos subitens 9.3.6 e 9.4.1 do Edital 01/2005-MI para o cálculo da nota final das licitantes, tendo em vista que, em razão da excessiva valoração da nota técnica obtida pela licitante e valoração desprezível para a nota financeira, os resultados com a aplicação da fórmula desvirtuam o critério legal do menor preço. A valorações atribuídas ao preço e à técnica praticamente extinguem a competição via preços em afronta ao princípio da economicidade.

12. Ao definir os critérios para exame e julgamento das propostas comerciais, o Edital 01/2005-MI estabelece regra em que resulta 80% da pontuação para a nota técnica obtida pela licitante e apenas 4% para a nota financeira efetiva, haja vista que os 16% restantes são atribuídos, a título de nota financeira, a todos os licitantes não desclassificados.

13. Promovida a oitiva prévia do Comissão Especial de Licitação do Ministério da Integração Nacional acerca das irregularidades graves que poderiam ensejar a paralisação do empreendimentos (Irregularidade 1 a 5 e 10), o ACE Milson do Carmo Nascimento instruiu os autos e concluiu pela anulação das Concorrências Públicas nº 01/2005 e 02/2007. Transcrevo na seqüência a instrução com as adaptações que julgo pertinentes:

*“3. Por meio do Despacho de 13/8/2007, o Ministro-Relator Benjamin Zymler determinou, preliminarmente, a oitiva prévia da Comissão Especial de Licitação do MI, alertando-a quanto à possibilidade de futura anulação das Concorrências 01/2005 e 02/2007, para que se manifestasse acerca dos seguintes fatos:*

*I - Concorrência Pública 01/2005*

- a) desvirtuamento do critério legal do menor preço, em detrimento do princípio da economicidade, decorrente da excessiva valoração da nota técnica e valoração desprezível para o preço, no cálculo da nota final para seleção da empresa vencedora;*
- b) ausência, no Edital, de critério de aceitabilidade de preços unitário, de que trata o art. 40, inciso X, da Lei 8.666/1993 e art. 115 da Lei 11.439/2006 (LDO/2007);*
- c) sobrepreço de R\$ 26 milhões decorrente de:
  - c.1) inclusão do IRPJ e CSSL no cálculo do fator K e do BDI;*
  - c.2) ausência, no cálculo dos preços dos serviços, de dedução de créditos relativos ao PIS/PASEP e à COFINS;*
  - c.3) utilização de preços de profissionais com valores superiores aos do sistema referencial de preços Sinapi, contrariando o disposto no art. 115 da**

*Lei 11.439/2006 (LDO/2007) e superiores aos da pesquisa de salários do mercado de trabalho.*

*II - Concorrência Pública 02/2007*

- a) ausência, no Edital, de critério de aceitabilidade de preços unitário, de que trata o art. 40, inciso X, da Lei 8.666/1993 e art. 115 da Lei 11.439/2006, conforme também apontado no Fiscobras/2005;*
- b) sobrepreço de, no mínimo, R\$ 103 milhões, decorrente de:*
  - b.1) adoção de percentuais de encargos sociais para horistas superior ao adotado no Sicro 2, de 126,30%;*
  - b.2) adoção de preços de profissionais com valores superiores aos do sistema referencial de preços Sinapi, contrariando o disposto no art. 115 da Lei 11.439/2006 (SDO/2007) e superiores aos da pesquisa de salários do mercado de trabalho;*
  - b.3) adoção de custos de materiais superiores aos do sistema referencial de preços Sinapi, em desacordo com o disposto no art. 115 da Lei 11.439/2006 (LDO/2007);*
  - b.4) adoção de custos de insumos denominados "diversos", sem discriminação ou composição específicas;*
  - b.5) adoção, nas composições de serviços, de areia comercial ao invés de areia produzida ou extraída, conforme indicado no Sicro 2;*
  - b.6) não correção do consumo de areia nas composições 4.006, 4.007, 15.015, 15.016, 15.017, 15.018, conforme apontado no Fiscobras/2005;*
  - b.7) adoção de preços dos serviços "escavação de material de 3<sup>a</sup> categoria, carga e transporte até a 1,00 km" e "Fórmulas planas de madeira" acima dos referenciais do Sicro 2.*

*4. Feita a comunicação à Presidente da Comissão Especial de Licitação do MI, mediante o Memorando 518/2007-Secex-4, de 15/8/2007, aquela comissão enviou resposta ao TCU por meio do Memorando 12/2007/MI, de 24/8/2007 (fls. 360/439).*

*4.1 Inicialmente a Comissão de Licitação chama a atenção para o fato de que as propostas referentes aos Editais 01/2005 e 02/2007 encontram-se em julgamento, tendo sido apresentadas em 25/4/2006 (Edital 01/2005 - supervisão de obras) e em 9/5/2007 (Edital 02/2007 - obras civis). Pondera que qualquer modificação das regras editalícias, neste momento, colocaria o prosseguimento das mesmas em risco. Acrescenta que "grande parte das questões aqui enfrentadas e contidas no pedido de informações ora respondido, já foram objeto de esclarecimentos encaminhados a este Tribunal, esclarecimentos estes que foram objeto de manifestação formal por parte do Plenário do Tribunal e Contas da União." Para a Comissão de Licitação, os editais foram adequados de acordo com as determinações contidas no Acórdão 1523/2005-Plenário, "causando, de certa forma, estranheza, os esclarecimentos ora solicitados".*

*4.2 Quanto à questão do sobrepreço de R\$ 26 milhões, a Comissão de*

*Llicitação argumenta que o edital e o orçamento contendo os preços foram anteriormente apreciados pelo TCU e que foram realizadas todas as adequações determinadas pelo Tribunal por meio do Acórdão 1523/2005-Plenário, sendo que os preços atuais são os mesmos preços anteriores atualizados para junho/2006.*

4.3 *A respeito da possibilidade de futura anulação das Concorrências 01/2005 e 02/2007, conforme alerta constante no Despacho do Ministro-Relator e comunicado por meio do Ofício 518/2007-Secex-4, a Comissão Especial de Licitação remete ao Parecer Conjur/MI 1511, de 24/8/2007, do qual transcreve o tópico II - Anulação das Concorrências (fl. 422/439).*

4.3.1 *Conforme discorre o parecer, os editais apreciados neste momento trata-se dos mesmos editais anteriormente encaminhados ao Tribunal e objeto de análise e julgamento no TC 010.341/2005-4, e que "as modificações neles inseridas foram efetuadas exclusivamente para atender à orientação/decisão emanada dessa Corte no Acórdão 1523/2005-P." Manifesta também a Consultoria Jurídica que "admitir que estes editais possam novamente ser objeto de análise quanto aos mesmos aspectos já enfrentados pelo Tribunal em oportunidade anterior é permitir a criação de um clima de total insegurança não só no âmbito da própria administração pública como também entre os administradores, já que ambos não poderão mais ter certeza se no futuro os atos por eles praticados de acordo com expressa e específica manifestação do próprio Tribunal poderão vir a ser questionados ou mesmo invalidados."*

4.3.2 *Ressalta o órgão jurídico do MI que a segurança para a prática dos atos de licitação no âmbito do Projeto São Francisco foi o que motivou o ministério a solicitar a prévia análise do TCU. Após transcrever a conclusão do voto do Ministro-Relator do TC 010.341/2005-4 (Acórdão 1523/2005-P), manifesta o entendimento a seguir:*

"22. Assim, se consideradas as inúmeras vezes em que reconhecido, no multicitado Acórdão 1523/2005-P, a exaustiva análise dos editais ora discutidos, o saneamento de suas impropriedades e irregularidades, bem como o acatamento, por parte deste Ministério, de todas as orientações e determinações dessa Corte, aventar a possibilidade de sua anulação é apontar para a anulação do próprio Acórdão 1523/2005-P, nele reconhecendo, no exercício da autotutela, a existência de irregularidade formal ou manifesta ilegalidade.

23. *Não é tarefa das mais complexas vislumbrar as consequências que advirão daquele reconhecimento, sendo a primeira a insegurança que irá se instalar no espírito dos jurisdicionados e administrados, passando o gestor público a viver no eterno receio de vir a ser responsabilizado por atos praticados sob orientação dessa Corte.*

24. *A terceira, de caráter patrimonial, será o dever de indenizar os licitantes, uma vez que as propostas para os Editais 01/05 e 02/07 já foram recebidas em 25 de abril de 2007 e 9 de maio de 2007, respectivamente."*

4.3.3 *Em suas considerações finais, a comissão de licitação informa que já foram analisadas praticamente todas as propostas dos concorrentes no que diz respeito à qualificação técnica das empresas, com relação às licitações 01/2005 e 02/2007.*

4.3.4 Quanto aos questionamentos encaminhados pelo Tribunal, entende a comissão que "foram devidamente esclarecidos por esta Comissão e, no nosso entendimento, inexiste fato motivador da anulação das concorrências 01/2005 e 02/2007."

4.3.5 Por fim, a Comissão Especial de Licitação faz as seguintes considerações:

"ficaram demonstrados os seguintes fatos: b.1) o percentual de encargo social utilizado, é aquele constante do Sinapi, portanto em estrita obediência à lei orçamentária; b.2) o percentual, aproximadamente 3,00% de acréscimo ao preço global da obra decorre de determinação do TCU ao considerar a administração local como item do orçamento e não da composição do BDI, condicionando seu valor ao prazo de execução das obras que, independentemente da composição do orçamento, pode acontecer por outros motivos justificáveis (liberação de recursos orçamentários, ocorrência de chuvas e outros); b.4) a adoção de insumos denominados 'diversos' na composição de alguns serviços, cuja discriminação é, senão inconveniente para a administração, de difícil identificação, correspondente a somente 0,2159% do valor total das obras, sendo, dessa forma, mais vantajosa e mais coerente mantê-los pelo seu reduzido valor relativo e pela necessidade efetiva da realização dos serviços."

4.3.6 Ainda, apresenta ponderação de que "os esforços desenvolvidos pelo governo no dispêndio de recursos financeiros, na contratação de outros serviços correlacionados com a implantação do empreendimento, principalmente na elaboração de estudos, projetos e atividades preparatórias de acompanhamento e fiscalização seguras e eficientes das diversas ações a serem implementadas e a própria oportunidade de suas consecuções, são, no nosso entendimento, fator de significativa relevância, diante da eventual anulação das concorrências por desconsideração dos nossos esclarecimentos que, entendemos, são por demais consistentes e estão plenamente justificados."

4.3.7 Quanto à ponderação feita pela comissão de licitação sobre a nova análise dos editais, o TCU pode verificar, a qualquer momento, novas irregularidades no processo licitatório, por essa razão são feitos os acompanhamentos dos processos e das obras públicas. Para o caso concreto, foram avaliados, neste levantamento de auditoria entre outros aspectos, os preços adotados nos orçamentos base, a formulação estabelecida para o cálculo de nota final das licitantes, os tributos IRPJ, CSSL, PIS/PASEP, COFINS, ISS no cálculo do fator K e do BDI, e verificada a inadequação da utilização destes da forma como estabelecido nos Edital 01/2005 e 02/2007.

5. Com relação às ocorrências verificadas no Edital 01/2005, a Comissão Especial de Licitação apresenta as seguintes justificativas:

#### **I - Concorrência Pública 01/2005 (Irregularidade 10)**

a) **desvirtuamento do critério legal do menor preço, em detrimento do princípio da economicidade, decorrente da excessiva valoração da nota técnica e valoração desprezível para o preço, no cálculo da nota final para seleção da empresa vencedora.**

5.1 Com relação à excessiva valoração da nota técnica e valoração desprezível para o preço, no cálculo da nota final para seleção da empresa vencedora (Irregularidade 10) constatada no Edital de Concorrência Pública 01/2005, a comissão de licitação informa que prestou reiterados esclarecimentos ao TCU mediante os memorandos 01/MI, de 12/3/2007, e 10/MI, de 28/6/2007, e reproduz em sua resposta o conteúdo deste último memorando, o qual já foi devidamente analisado pela equipe de auditoria nestes autos e considerado no relatório final que foi encaminhado àquela comissão.

5.1.1 Apenas acrescenta, em destaque, que "este critério já se encontrava no Edital 01/2005 - supervisão de obras e foi apreciado por ocasião do AC-1523-38-P, sem restrições aos pesos (8 - para a Proposta Técnica e 2 - para a Proposta Comercial), cujos pesos são convencionalmente utilizados nas licitações do Tipo 'Técnica e Preço'. Qualquer alteração dos critérios do edital neste momento, uma vez que já foram recebidas as propostas, culminará em anulação do edital, uma vez que estão vinculados aos termos tanto a comissão ao julgar propostas, como os concorrentes ao apresentarem suas propostas."

5.1.2 Considerando que a comissão de licitação enviou a mesma resposta anteriormente apresentada à equipe de auditoria, reproduzimos aqui o teor da análise constante no relatório final inserido no Fiscobras:

Observamos que os argumentos apresentados pela comissão de licitação não versam sobre a questão central abordada no relatório preliminar da auditoria, encaminhado para a manifestação do Ministério, qual seja, a inconsistência verificada na fórmula estabelecida nos subitens 9.3.6 e 9.4.1 do Edital 01/2005-MI para o cálculo da nota final das licitantes, tendo em vista a excessiva valoração da nota técnica e valoração desprezível para a nota financeira, que resulta 96% da pontuação para a nota técnica obtida pela licitante e apenas 4% para a nota financeira.

A valoração da proposta de preços é parte integrante do tipo de licitação técnica e preço, não podendo ser praticamente desconsiderada como no caso em análise. Conforme registramos no relatório preliminar, os pesos inicialmente estabelecidos no Edital 01/2005-MI em 0,80 para técnica e 0,20 para preços, modifica-se com a adoção de nova metodologia para se aferir a nota financeira da licitante, alterando a equação inicial o que resulta 0,96 para técnica e 0,04 para preços. Essa metodologia de cálculo utilizada no edital possibilita, em tese, que haja direcionamento para uma das licitantes, ferindo o princípio da isonomia, assim como pode desestimular a concorrência entre as licitantes e limitar a apresentação de propostas com preços menores, em detrimento do princípio da economicidade.

Como consequência da metodologia adotada no Edital 01/2005-MI para o cálculo da nota final das licitantes, a maior pontuação final tende a recair sobre a licitante que tenha recebido a maior nota técnica, mesmo que esta apresente os preços máximos permitidos, e portanto seria a vencedora do certame (conforme simulação apresentada no relatório preliminar), o que prejudica a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração. Diante disso, os resultados com a aplicação da fórmula desvirtuam o critério legal do menor preço, em detrimento do princípio da economicidade.

5.1.3 Uma vez que a comissão de licitação não apresentou novos elementos suficientes para alterar o entendimento, **mantemos a conclusão a que chegou a equipe no relatório da auditoria Fiscobras/2007**, no sentido de que a metodologia de cálculo utilizada no Edital 01/2005-MI possibilita, em tese, que haja direcionamento para uma das licitantes, ferindo o princípio da isonomia, assim como pode desestimular a concorrência entre as licitantes e limitar a apresentação de propostas com preços menores, em detrimento do princípio da economicidade.

#### **I - Concorrência Pública 01/2005**

**b) ausência, no Edital, de critério de aceitabilidade de preços unitário, de que trata o art. 40, inciso X, da Lei 8.666/1993 e art. 115 da Lei 11.439/2006 (LDO/2007). (Irregularidade 1)**

5.2 Sobre a ausência, no Edital, de critério de aceitabilidade de preços unitário, de que trata o art. 40, inciso X, da Lei 8.666/1993 e art. 115 da Lei 11.439/2006 (LDO/2007), a comissão de licitação afirma que "os preços unitários do edital de supervisão de obras diz respeito a salários, uma vez que trata-se de mão-de-obra qualificada para supervisão das obras". Acrescenta que também prestou reiterados esclarecimentos ao Tribunal, por meio do memorando 05/MI, de 23/4/2007.

5.2.1 O conteúdo do referido Memorando 05/MI/2007 foi também analisado pela equipe de auditoria nestes autos e considerado no relatório final (Irregularidade 1) que foi encaminhado para manifestação da comissão de licitação do MI.

5.2.2 Considerando que não foram apresentadas justificativas suficientes para alterar o entendimento resultante da análise feita pela equipe de auditora nestes autos, **fica também mantida a conclusão final constante no relatório Fiscobras/2007**, no sentido de que deve constar do edital o critério de desclassificação na hipótese de o licitante apresentar proposta com preço global e unitário superior aos preços constantes do orçamento base do Edital 01/2005. A falta de critérios de aceitabilidade de preços unitários, dá margem para a licitante manipular as planilhas de suas propostas e, assim, causar prejuízos à Administração caso venham a ser acrescentados quantitativos aos itens de serviço com preços unitários elevados. Ratificando essa possibilidade de prejuízo, acrescente-se que o Edital 01/2005-MI, no tópico referente ao pagamento, estabelece no item 13.3, que "o valor das medições será obtido mediante a aplicação dos preços unitários e globais constantes da Planilha de Preços da proposta da Licitante e parte integrante do contrato, às quantidades de serviços efetivamente executados".

#### **I - Concorrência Pública 01/2005**

**c) sobrepreço de R\$ 26 milhões decorrente de:**

**c.1) inclusão do IRPJ e CSSL no cálculo do fator K e do BDI. (Irregularidade 3)**

5.3 Quanto ao item c.1, inclusão do IRPJ e CSSL no cálculo do fator K e

*do BDI, por considerar oportuno, a comissão de licitação destaca o Acórdão 325/2007 (DOU de 16/03/2007) e pondera que essa deliberação veio após a publicação do Edital 01/2005 (edital publicado em 6/3/2007).*

*5.3.1 A título de esclarecimento, registra que "no julgamento das propostas a comissão tem observado rigorosamente as recomendações desse egrégio Tribunal, sendo excluídos das propostas Comerciais o IRPJ e CSSL, quando o regime tributário da licitante é 'lucro real' ".*

*5.3.2 Faz referência ao Parecer Conjur/MI 1511/2007, de 14/8/2007, o qual encaminhou em anexo, e destaca o tópico III - Modificação de Entendimento, Aplicação Retroativa. No referido parecer, o órgão jurídico do MI manifesta que o entendimento do TCU somente veio a ser pacificado por meio do Acórdão 325/2007-Plenário. Considera ser evidente que o entendimento adotado no mencionado acórdão e sua orientação às unidades técnicas dessa Corte se referem a situações futuras, posteriores à sua publicação. "E de outra maneira não poderia ser, em face do princípio da irretroatividade das leis, o principal pilar da segurança jurídica. E nem se diga que não o caso, pois o princípio também se aplica à mudança de entendimento, como se vê no inciso XIII do parágrafo único do art. 2º da Lei nº 9.784/1999 e na Súmula nº 343-STF".*

*5.3.3 Como reforço desse entendimento, apresenta excertos do voto do Ministro Ubiratan Aguiar no TC 000.533/1998-0, cujo acórdão revogou a Súmula 105 da jurisprudência do TCU, no qual o Ministro argumenta que "portanto, nessa hipótese, ainda que o Tribunal inaugure Decisão Normativa, contrariamente ao comando anterior, os atos praticados sob o entendimento precedente deverão ser preservados, em nome dos princípios do Devido Processo Legal, da Segurança Jurídica e da Irretroatividade das Leis e, particularmente, em respeito às decisões proferidas por esta e. Corte."*

*5.3.4 Sobre o assunto, conclui o parecer que "não há como ser exigível a interpretação adotada no Acórdão 325/2007-P quanto à exclusão do IRPJ e CSSL no cálculo do fator K e do BDI, não só pelos argumentos já fartamente expendidos de que os Editais 01/2005 e 02/2007 já mereceram a aprovação desse Tribunal, como também por o novo entendimento ter sido trazido à luz após a publicação daqueles editais e, principalmente, após o recebimento das propostas com base neles formulada."*

*5.3.5 Quanto ao teor do Acórdão 325/2007-Plenário diz respeito a consolidação de entendimento do Tribunal no sentido de que "os tributos IRPJ e CSSL não devem integrar o cálculo do LDI, nem tampouco a planilha de custo direto, por se constituírem em tributos de natureza direta e personalística, que oneram pessoalmente o contratado, não devendo ser repassado à contratante;" Ainda, consoante o mesmo acórdão o Tribunal expediu orientação às unidades técnicas para que observem essa premissa, quando dos trabalhos de fiscalização em obras públicas, e determinou à Segecex que desse conhecimento às unidades jurisdicionadas ao Tribunal.*

*5.3.6 Destacamos que o referido Acórdão 325/2007 foi proferido na Sessão Plenária de 14/3/2007 e publicado no DOU de 16/3/2007, sendo que a reedição do Edital 01/2005-MI, ora questionado, foi publicado apenas dias antes (em 6/3/2007), portanto, em tempo suficiente para que fossem feitas as*

*devidas correções comunicado às licitantes, como ocorreu em outros casos, de modo a que tais tributos deixassem de estar contidos nos orçamentos elaborados pelo Ministério da Integração Nacional, e nos preços dos serviços propostos pelas licitantes.*

**5.3.7** *Anteriormente, por meio do Memo. 10/2007/MI, 4/6/2007 (fls. 199/213), a Comissão Especial de Licitação havia também encaminhado ao TCU, em resposta à equipe de auditoria, parecer da Consultoria Jurídica do MI (Parecer Conjur, Memo. 60/2007) no qual também discorria a respeito do IRPJ e do CSLL justificando a inclusão desses no cálculo do fator K ou do BDI por repercutirem no preço de mercado e na remuneração do empreendedor, posto que a repercussão do imposto não depende de sua classificação jurídica ou do procedimento de cálculo do montante devido.*

**5.3.8** *Conforme já analisado na auditoria Fiscobras, o IRPJ e a CSSL são tributos que por serem de natureza direta e personalística, não devem integrar, em quaisquer percentuais, o cálculo do fator K e do BDI, conforme entendimento do Tribunal nos Acórdãos Plenário 1.542/2003, 1.125/2005, 1.577/2006, 1.595/2006 e 325/2007.*

**5.3.9** *Portanto, considerando que os novos elementos enviados pelo MI não são suficientes para mudar o entendimento firmado pelo Tribunal e a conclusão do relatório de levantamento de auditoria inserido no Fiscobras, mantemos a conclusão da equipe de auditoria no sentido de que, independentemente do regime de tributação adotado pela proponente, lucro real ou presumido, bem como desta sofrer ou não retenção na fonte, os tributos Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ) e Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido (CSSL), por sua natureza, são tributos personalíssimos, que oneram pessoalmente o contratado e não repercutem economicamente, não sendo pois repassados ao preço do serviço proposto e ao contrato. Assim os encargos financeiros desses tributos são da empresa contratada e não são transferidos ao contratante, consumidor do serviço, no presente caso a Administração Pública. Portanto, tais tributos não devem estar contidos nos orçamentos elaborados pelo Ministério da Integração Nacional, nem nos preços dos serviços propostos pelos contratados.*

## **I - Concorrência Pública 01/2005**

**c) sobrepreço de R\$ 26 milhões decorrente de:**

**c.2) ausência, no cálculo dos preços dos serviços, de dedução de créditos relativos ao PIS/PASEP e à COFINS. (Irregularidade 3)**

**5.4** *Com relação à ausência, no cálculo dos preços dos serviços, de dedução de créditos relativos ao PIS/PASEP e à COFINS, relativamente à Lei 11.434, de 2006, que suspendeu a aplicação não cumulativa de créditos (PIS e COFINS) para receitas decorrentes das obras da construção civil, até dezembro de 2008, argumenta a comissão de licitação que "as licitantes ao oferecerem seus preços levaram em consideração suas obrigações tributárias, sendo inclusive exigido no edital o detalhamento das despesas fiscais, da mesma forma que também para obter preços mais competitivos na licitação, devem considerar os benefícios tributários que lhe são permitidos por lei."*

*Afirma que não cabe àquela comissão apresentar estimativa de créditos de PIS/PASEP e de COFINS que ocorrerão na execução dos serviços.*

**5.4.1** *Sobre essa questão reproduz manifestação da Consultoria Jurídica do MI que entende ser da competência da Secretaria da Receita Federal a expedição de normas que disciplinam o assunto. Trata-se de documento encaminhado anteriormente (Memo. 60/2007-Conjur/MI, fls. 209/213) e já analisado pela equipe de auditoria, que manteve o posicionamento pela dedução, nos preços unitários e global orçados pelo MI, dos créditos relativos a PIS/PASEP e COFINS.*

**5.4.2** *O referido parecer externa que "uma presunção de créditos, com vistas à definição do preço e a conquista de economia para a União no contrato futuro, também apresenta inconvenientes. Uma presunção mínima, a considerar o menor crédito real existente, seria absolutamente inútil. Ao revés, uma presunção de créditos elevados prejudicaria a concorrência, alijando do processo licitatório empresas detentoras de baixos créditos."*

**5.4.3** *Observamos que os argumentos apresentados pela comissão de licitação não diferem, em sua essência, das informações prestadas anteriormente e já analisadas pela equipe de auditoria. Embora afirme que o edital exige o detalhamento das despesas fiscais, e que para obter preços mais competitivos deverão as licitantes considerar os benefícios tributários que lhe são permitidos por lei, o que se constatou é que o orçamento do edital 01/2005, com relação ao cálculo do BDI e do fator K, utiliza as alíquotas de 1,65% referente a PIS e de 7,60% referente a COFINS, sendo que as empresas são tributadas pelo lucro real e portanto a tributação do PIS/PASEP e da COFINS é não-cumulativa, o que dá direito à dedução de diversos créditos, conforme as Leis nºs 10.637/2002 e 10.833/2003, créditos este não levado em consideração no orçamento definido no edital.*

**5.4.3** *Considerando que, em razão das alíquotas utilizadas no orçamento do edital, o valor teto estaria superior ao de referência de mercado, implica em que os preços da empresa vencedora poderão se apresentar superiores aos preços de mercado. Conforme destacado no relatório de auditoria, os percentuais adotados no cálculo do fator k e do BDI, aplicável para pessoas jurídicas tributadas pelo IR com base no lucro real, é o que representa maior custo para o MI, sendo consideravelmente maior do que o aplicável para as empresas tributadas com base no lucro presumido, se não considerados os créditos que as empresas têm direito.*

**5.4.4** *Assim, não tendo a comissão de licitação apresentado justificativa suficiente para alterar o entendimento da equipe de auditoria, **mantemos o entendimento constante no relatório da auditoria Fiscobras/2007 quanto ao indício de sobrepreço no orçamento base do edital 01/2005, em função da utilização de alíquota de 1,65% sobre o preço de venda referente a PIS/PASEP, e alíquota de 7,60% sobre o preço de venda referente a COFINS, sem considerar os créditos estabelecidos na legislação.***

**I - Concorrência Pública 01/2005 (Irregularidade 3)**

**c) sobrepreço de R\$ 26 milhões decorrente de:**

*c.3) utilização de preços de profissionais com valores superiores aos do sistema referencial de preços Sinapi, contrariando o disposto no art. 115 da Lei 11.439/2006 (LDO/2007) e superiores aos da pesquisa de salários do mercado de trabalho.*

5.5 *Sobre a utilização de preços de profissionais com valores superiores aos do sistema referencial de preços Sinapi, contrariando o disposto no art. 115 da Lei 11.439/2006 (LDO/2007) e superiores aos da pesquisa de salários do mercado de trabalho, a comissão reafirma que os preços adotados são os mesmos praticados no Edital 01/2004 e Edital 01/2005 (atualizados para o mês de junho/2006), apreciados pelo TCU (Acórdão 1523/2005-P).*

5.5.1 *Manifesta entendimento da comissão no sentido que os "serviços de obras" a que se refere a Lei 11.439/2006 - LDO 2007 (art. 115) diz respeito àqueles relacionados com as atividades inerentes à natureza de execução de obras, onde, na composição dos seus custos unitários devem ser usados o valor unitário de mão-de-obra do Sinapi. "Para o caso de mão-de-obra de engenharia consultiva (caso do Edital 01/2007) não existe cotação de preços unitários no Sinapi, conforme consulta realizada pela comissão de licitação e esclarecimento da Caixa Econômica Federal". Juntou cópia de pesquisa no Sinapi (fls. 421) em que consta três ocorrências, com preço mediano em 01/7/2007: engenheiro ou arquiteto auxiliar/júnior, R\$ 27,51; engenheiro ou arquiteto/pleno, R\$ 38,81; e engenheiro ou arquiteto chefe/sênior, R\$ 53,78. Multiplicando esses preços por 220 horas/mês temos: R\$ 6.052,20; R\$ 8.538,20; R\$ 11.831,60.*

*Lei 11.439, de 2006 (LDO 2007)*

*Art. 115. Os custos unitários de materiais e serviços de obras executadas com recursos dos Orçamentos da União não poderão ser superiores à mediana daqueles constantes do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - SINAPI, mantido pela Caixa Econômica Federal, que deverá disponibilizar tais informações na internet.*

*§ 1º Somente em condições especiais, devidamente justificadas em relatório técnico circunstanciado, aprovado pela autoridade competente, poderão os respectivos custos ultrapassar o limite fixado no caput deste artigo, sem prejuízo da avaliação dos órgãos de controle interno e externo.*

*§ 2º A Caixa Econômica Federal promoverá, com base nas informações prestadas pelos órgãos públicos federais de cada setor, a ampliação dos tipos de empreendimentos atualmente abrangidos pelo Sistema, de modo a contemplar os principais tipos de obras públicas contratadas, em especial as obras rodoviárias, ferroviárias, hidroviárias, portuárias, aeroportuárias e de edificações, saneamento, barragens, irrigação e linhas de transmissão.*

*§ 3º Nos casos ainda não abrangidos pelo Sistema, poderá ser usado, em substituição ao SINAPI, o custo unitário básico - CUB.*

5.5.2 *Conforme o teor do art. 115 da Lei 11.439, de 2006, os custos unitários de materiais e serviços de obras executadas com recursos dos Orçamentos da União devem estar conforme a mediana dos preços constantes do Sinapi, abrangendo desde os serviços de elaboração do projeto executivo, a*

*execução da obra e sua supervisão.*

**5.5.3** *Quanto à pesquisa de preços não encontrada no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - Sinapi pela comissão de licitação do MI, os levantamentos feitos pela Equipe de auditoria do Tribunal identificaram categorias semelhantes, que sintetizamos do quadro a seguir, cujos valores mensais da mão-de-obra são bastante inferiores aos orçados no Edital 01/2005-MI, tanto com relação ao sistema referencial de preços Sinapi quanto à pesquisa salarial efetuada no site da empresa Catho especializada em consultoria de recrutamento e recolocação de pessoal.*

### **Salários mensais**

<i>Edital 01/2005-MI</i>		<i>Sinapi (Recife-PE de julho/2006)</i>		<i>Catho</i>	
<i>Profissional</i>	<i>R\$</i>	<i>Profissional</i>	<i>R\$</i>	<i>Profissional</i>	<i>R\$</i>
<i>Consultor (sup. túnel) - código C</i>	<i>12.320,00</i>	<i>engenheiro sênior</i>	<i>4.576,00</i>	<i>engenharia civil - consultor</i>	<i>5.298,00</i>
<i>Consultor (barragens) - código C</i>	<i>12.320,00</i>	<i>engenheiro sênior</i>	<i>4.576,00</i>	<i>engenharia civil - consultor</i>	<i>5.298,00</i>
<i>Engenheiro Residente - código P0</i>	<i>8.800,00</i>	<i>engenheiro sênior</i>	<i>4.576,00</i>	<i>engenharia civil - gerente</i>	<i>7.090,00</i>
<i>Engenheiro Sr. (sup. obras civis) - código P</i>	<i>16.160,00</i>	<i>engenheiro sênior</i>	<i>4.576,00</i>	<i>engenharia civil - engenheiro sênior</i>	<i>4.796,00</i>
<i>Engenheiro Sr. (sup. túnel) - código P</i>	<i>16.160,00</i>	<i>engenheiro sênior</i>	<i>4.576,00</i>	<i>engenharia civil - engenheiro sênior</i>	<i>4.796,00</i>
<i>Engenheiro Sr. (Forn. e Mont. Eqptos) - código P</i>	<i>16.160,00</i>	<i>engenheiro sênior</i>	<i>4.576,00</i>	<i>engenharia civil - engenheiro sênior</i>	<i>4.796,00</i>
<i>Engenheiro Sr. Mecânico (Forn. e Mont. Eqptos) - código P1</i>	<i>6.160,00</i>	<i>engenheiro sênior</i>	<i>4.576,00</i>	<i>engenharia mecânica - engenheiro sênior</i>	<i>5.336,00</i>
<i>Engenheiro Sr. Eletricista (Forn. e Mont. Eqptos) - código P1</i>	<i>6.160,00</i>	<i>engenheiro sênior</i>	<i>4.576,00</i>	<i>engenharia elétrica / eletrônica - engenheiro sênior</i>	<i>5.635,00</i>
<i>Engenheiro Pl. (Profissional Médio) - código P2</i>	<i>4.400,00</i>	<i>engenheiro pleno</i>	<i>3.302,20</i>	<i>engenharia civil - engenheiro pleno</i>	<i>3.412,00</i>
<i>Engenheiro Jr. (Acom. Cont. Med) - código P3</i>	<i>3.520,00</i>	<i>engenheiro júnior</i>	<i>2.340,80</i>	<i>engenharia civil - engenheiro júnior</i>	<i>2.546,00</i>
<i>Ambientalista - código P3</i>	<i>3.520,00</i>	<i>engenheiro júnior</i>	<i>2.340,80</i>	<i>engenharia civil - engenheiro júnior</i>	<i>2.546,00</i>
<i>Técnico Laboratorista - código T1</i>	<i>1.496,00</i>	<i>técnico de laboratório</i>	<i>866,80</i>	-	-
<i>Técnico (desenhista/cadista) - código T2</i>	<i>1.232,00</i>	<i>desenhista projetista (o mais caro dos desenhistas no Sinapi)</i>	<i>1.161,60</i>	-	-
<i>Ajudante de laboratório - código T3</i>	<i>528,00</i>	<i>auxiliar de laboratório</i>	<i>358,60</i>	-	-
<i>Servente/Auxiliar - código T4</i>	<i>246,40</i>	<i>Auxiliar</i>	<i>358,60</i>	-	-
<i>Topógrafo - código Top</i>	<i>1.075,36</i>	<i>Topógrafo</i>	<i>880,00</i>	-	-
<i>Nivelador - código Niv</i>	<i>311,52</i>	<i>Nivelador</i>	<i>473,00</i>	-	-
<i>Secretaria - código A0</i>	<i>1.707,20</i>	-	-	<i>secretaria - cargo: secretária português</i>	<i>1.315,00</i>

Auxiliar administrativo - código A3	431,20	auxiliar de escritório	420,20	-	
-------------------------------------	--------	------------------------	--------	---	--

5.5.4 Anteriormente, a comissão havia informado que os preços orçados pelo MI tiveram como parâmetros os preços praticados no contrato de gerenciamento do empreendimento e os preços praticados pela Codevasf em serviços de consultoria. Conforme análise da equipe de auditoria, embora os preços estejam condizentes com tabelas da Codevasf, enviada pela comissão de licitação, os preços apresentados no orçamento do Edital 01/2005 apresentam-se superiores aos do sistema referencial de preços Sinapi, conforme dispõe o art. 115 da Lei 11.439/2006, e são superiores aos da pesquisa de salários do mercado de trabalho (sistema referencial de preços Sinapi ou pesquisa salarial da empresa Catho).

5.5.5 Quanto à tabela de preços adotada pela Codevasf, poderá ser objeto de análise em trabalho específico naquela Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba, uma vez que os preços adotados em orçamentos dos editais não equivalem, necessariamente, aos salários pagos aos profissionais pelas empresas contratadas, implicando, possivelmente, também em sobrepreço nos orçamentos.

5.5.6 Dessa forma, e uma vez que as justificativas apresentadas pela comissão de licitação não traz elementos novos que possam alterar o entendimento da equipe de auditoria, **deve ser mantida a conclusão quanto à caracterização de sobrepreço no orçamento base do Edital 01/2005-MI, decorrente da utilização de preços de profissionais com valores superiores aos do sistema referencial de preços Sinapi, contrariando o disposto no art. 115 da Lei 11.439/2006, e superiores aos da pesquisa de salários do mercado de trabalho.**

6. Com relação às ocorrências verificadas no Edital 02/2007, a Comissão Especial de Licitação apresenta as seguintes justifica:

## **II - Concorrência Pública 02/2007 (Irregularidade 2)**

**a) ausência, no Edital, de critério de aceitabilidade de preços unitário, de que trata o art. 40, inciso X, da Lei 8.666/1993 e art. 115 da Lei 11.439/2006, conforme também apontado no Fiscobras/2005.**

6.1 A respeito da ausência, no edital 02/2007, de critério de aceitabilidade de preços unitário, de que trata o art. 40, inciso X, da Lei 8.666/1993 e art. 115 da Lei 11.439/2006, conforme também apontado no Fiscobras/2005, e conforme também verificado no Edital 01/2005, a comissão de licitação reporta-se a esclarecimentos prestados às equipes técnicas do TCU, por meio do Memorando 09, de 12/9/2005, e do Memorando 10, de 4/6/2007, anteriormente enviados ao Tribunal, e transcreve o teor deste último (já analisado e considerado no relatório final da auditoria Fiscobras 2007). Ao final, declara a comissão que "as propostas que não atenderem aos critérios de aceitabilidade de preços, conforme preconiza o art. 48 da Lei 8.666/1993 e art.

*115 da LDO, previsto no edital, serão desclassificadas."*

*6.1.1 Em resposta enviada por meio do memorando 06/2007/MI, de 08/maio/2007, em atendimento à solicitação de informações feitas pela equipe de auditoria, a comissão de licitação havia manifestado ser pacífico o entendimento entre os membros da comissão de que as condições estabelecidas no item 7.7.2 do edital serão observadas no julgamento:*

#### ***Edital 02/2007***

*7.7.2 Na composição dos preços unitários de 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 novembro/2006), conforme dispõe o art. 112 da Lei nº. 11.178/2006 (LDO). A relação dos custos de insumos do SINAPI está disponível às licitantes na sala 898 no Ministério da Integração Nacional – MI.*

*7.7.2.1 Para os preços unitários de 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.*

*6.1.2 Embora a comissão tenha manifestado que observará o limite de preços unitários conforme estabelecido na LDO, este requisito como critério de desclassificação, no entender da equipe de auditoria, não seria de pleno conhecimento das empresas licitantes, uma vez que a comissão de licitação deixou de enviar comunicação, por fax, às proponentes, conforme vinha procedendo em relação a outros questionamentos das empresas, e considerando que os citados itens 7.7.2 e 7.7.2.1 não dispõem claramente em seu texto sobre a desclassificação da proposta.*

*6.1.3 Em sua manifestação, por meio do referido Memo. 10/2007/MI, a comissão menciona o art. 44 e seu § 3º e o art. 48, seus itens e §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993, sobre o critério de aceitabilidade de preços nas licitações de obras, do tipo menor preço, acrescentando que o item 7.5 do Edital 02/2007 nada mais é que a reprodução do texto da lei de licitações. Informa também que foi acrescentado o item 7.7.2 no Edital 02/2007, em cumprimento à LDO, que limita os custos unitários, de materiais e serviços de obras, à mediana daqueles constantes do Sinapi, e menciona ter sido aprovado pelo TCU no Acórdão 1523/2005.*

*6.1.4 Cabe ressaltar que o questionamento feito pela equipe de auditoria diz respeito à ausência de previsão de desclassificação da proposta da empresa com preços unitários superiores aos do orçamento base do edital, o que pode dar margem a que a comissão de licitação aceite preços unitários superiores, por ocasião da análise das propostas comerciais (apesar da declaração feita pela comissão de licitação, em resposta ao TCU, de que promoverá a desclassificação). Como consequência, a aceitação de preços unitários superiores aos do orçamento base, por ocasião da análise das propostas de preço das licitantes, poderá resultar em dano ao erário, em caso de futuros aditivos que venham a acrescer serviços que estejam com sobrepreços.*

*6.1.5 Conforme também a análise constante no relatório final da auditoria, o Edital 02/2007 estabelece no item 7.5 o critério de desclassificação*

*quanto à proposta comercial da licitante que apresentar na planilha de orçamentação preços unitários simbólicos, irrisórios ou de valor zero, apresentar preço superior ao valor global orçado pelo MI e apresentar preços inexequíveis.*

**6.1.6** *Por outro lado, o item 7.6 do edital estabelece que será declarada vencedora a licitante que, habilitada e qualificada tecnicamente, apresentar o menor preço por lote, observado o disposto nos itens 4.4 e 7.5 do edital, referente à habilitação da empresa e ao critério de desclassificação em razão da apresentação de preços unitários simbólicos, irrisórios ou de valor zero, preço superior ao valor global orçado pelo MI e preços inexequíveis.*

**6.1.7** *Da mesma forma como constou no item 7.5 para preço superior ao valor global, os critérios de aceitabilidade de preços máximos unitários deveriam também constar como critério de desclassificação. A ausência de critérios de aceitabilidade de preços unitários no edital de licitação, em desacordo com o disposto no artigo 40, inciso X, da Lei 8.666/1993, foi verificada também no Edital 01/2005 (Irregularidade 1), e trata-se de questão que já foi inclusive objeto de análise pelo Tribunal em outros processos, a exemplo do TC 003.231/2001-0 (Acórdão 1684/2003 - Plenário).*

**6.1.8** *Conforme já analisado com relação ao Edital 01/2005-MI, que apresentou a mesma irregularidade, não tendo a comissão de licitação apresentado novos elementos capazes de alterar o entendimento, mantemos também a conclusão da equipe de auditoria, constante no relatório da auditoria Fiscobras/2007, no sentido de que a ausência de critérios de aceitabilidade de preços máximos unitários, no Edital 02/2007-MI (consoante o inciso X do art. 40 da Lei 8.666/1993, bem como no art. 115 da Lei 11.439/2006 - LDO/2007), cria a possibilidade de aceitação de preços unitários superiores aos do orçamento base, quando da análise das propostas de preço das licitantes, podendo ocasionar dano ao erário, em caso de futuros aditivos para acréscimos justamente naqueles serviços que estejam com sobrepreços.*

## *II - Concorrência Pública 02/2007*

**b) sobrepreço de, no mínimo, R\$ 103 milhões, decorrente de:**

**b.1) adoção de percentuais de encargos sociais para horistas superior ao adotado no Sicrō 2, de 126,30%. (Irregularidade 4)**

**6.2** *No tocante ao sobrepreço de, no mínimo, R\$ 103 milhões, identificado no Edital 02/2007, a comissão de licitação inicialmente repete o argumento apresentado à equipe de auditoria de que o edital e o orçamento contendo os preços elaborados pelo MI foram anteriormente apreciados pelo TCU (Acórdão 1523/2005-P), e que os preços atuais são aqueles mesmos, só que atualizados para junho/2006, data da publicação do edital.*

**6.2.1** *Informa a comissão de licitação que "o orçamento foi elaborado tomando como base o mês de novembro de 2006, considerando as composições de preços unitários apreciados pelo TCU através do Acórdão 1523/2005, utilizando-se os valores unitários dos insumos constantes do Sinapi para o*

*referido mês". Especificamente sobre o percentual de 134,54% atribuído para encargos sociais, "foi utilizado em decorrência desse parâmetro ter sido considerado no orçamento do Edital 02/2005 e tendo o mesmo sido objeto de análise do Egrégio Tribunal naquela oportunidade." Acrescenta que a tabela do Sinapi referente ao mês de novembro/2006 utiliza o mesmo percentual de 134,54% (anexou relatório, fl. 398).*

**6.2.2** *De acordo com a análise da equipe de auditoria, o percentual constante no Sinapi é de 126,00%, no Sicro2 é de 126,30%, a revista Pini sugere 126,68% e Mendes e Bastos consideram como valores referenciais de encargos sociais os percentuais de 117,65% para horistas.*

**6.2.3** *Não obstante o Sicro2 adote o percentual de 126,30% para encargos sociais para horistas, poderá ser aceito o percentual de 134,54%, adotado no orçamento base do Edital 02/2007, conforme verificado no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - Sinapi, referência novembro/2006 para a região de Pernambuco.*

**6.2.4** *Como o sobrepreço inicialmente apontado na Irregularidade 4 decorre de vários fatores, tais como: 1) utilização de percentagem de encargos sociais de 134,54% para horistas, quando deveria usar valor de 126,30%; 2) utilização de custos horários e mensais de profissionais superiores aos do sistema referencial de preços SINAPI, conforme dispõe o art. 115 da lei nº 11.439/2006, e aos da pesquisa de salários do mercado de trabalho, o que aumenta o preço de dos serviços do orçamento do edital 02/2007; 3) utilização de custos de materiais superiores aos do sistema referencial de preços SINAPI, conforme dispõe o art. 115 da lei nº 11.439/2006, e de outras pesquisas de mercado, o que aumenta o preço de dos serviços do orçamento do edital 02/2007; 4) utilização de insumos denominados "diversos" em vários serviços sem que estes possuam descrição ou composição; e 5) utilização de preço de serviços acima dos valores encontrados no sistema de referência de preços SINAPI e SICRO2; ao se acatar o percentual de 134,54% para os encargos sociais consoante acima mencionado, tem-se uma diminuição no valor mínimo de R\$ 103 milhões inicialmente apontado para o sobrepreço.*

**6.2.5** *No entanto, consideramos desnecessário apresentar nova planilha de cálculos para o sobrepreço, dado que esse valor não foi mensurado, pois consoante também apresentado no parecer final do relatório de levantamento de auditoria, não foi avaliado o valor total do sobrepreço (relativo às irregularidades 4 e 5), mas apurado um valor mínimo, uma vez que o impacto do sobrepreço advindo do custo horário e mensal de profissionais acima dos preços de referência se reflete em vários outros serviços não examinados durante a fiscalização (na mobilização de pessoal e equipamentos, na implantação de acampamentos e canteiro de Serviços, na manutenção de acampamento e canteiro de Serviços, na administração local, na recuperação de áreas degradadas, na demolição e desinfecção, na montagem dos equipamentos e na desmobilização de pessoal e equipamentos).*

**b) sobrepreço de, no mínimo, R\$ 103 milhões, decorrente de:**

*b.2) adoção de preços de profissionais com valores superiores aos do sistema referencial de preços Sinapi, contrariando o disposto no art. 115 da Lei 11.439/2006 (LDO/2007) e superiores aos da pesquisa de salários do mercado de trabalho. (Irregularidade 4)*

6.3 *Informa a comissão de licitação que foram utilizados valores compatíveis com os salários utilizados como referência pela Codevasf, com preços referenciados a novembro de 2006, e juntou quadro comparativo de salários de profissionais (fl. 400), contendo colunas com preços levantados pelo TCU, preços do orçamento do MI e preços Codevasf, que apenas confirma estarem os valores do edital acima dos encontrados em levantamento da equipe de auditoria com base no Sinapi e empresa Catho, embora estejam mais próximos dos preços indicados como sendo praticados pela Codevasf. A respeito da tabela adotada pela Codevasf, conforme já mencionamos no item 5.5.5 acima, poderá ser objeto de análise em trabalho específico naquela Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba.*

6.3.1 *Informa também que as obras serão realizadas em locais carentes de mão-de-obra especializada, "sendo necessário acrescer-se algum valor aos salários normalmente praticados nos grandes centros" tendo sido utilizado como critério para acréscimo o valor utilizado de transferência de local de trabalho, chegando-se a um aumento de 25%. Acrescenta que para o atendimento das exigências do Edital 02/2007 não podem ser consideradas as faixas salariais comumente utilizadas no mercado de obras simples e rotineiras, realizadas em áreas urbanas ou grandes centros, "por isso utilizou-se os dados da Codevasf, que realiza obras de porte similares e em locais semelhantes."*

6.3.2 *Presta ainda esclarecimento a respeito da composição de custos de administração de obra, afirmando tratar-se de mão-de-obra mais especializada e experiente do que aquela diretamente utilizada na execução de serviços de obras, por exercer função mais intelectualizada. E manifesta que "não se deve, sob pena de tratamento igual para atividades diferenciadas, adotar o mesmo parâmetro para ambas".*

6.3.3 *Anteriormente, em resposta enviada à equipe de auditoria, mediante o memorando 06/2007/MI, de 8/5/2007, a comissão havia informado ter utilizado os valores referentes ao Edital 02/2005, que foi apreciado pelo TCU (Acórdão 1.523/2005-Plenário), tendo apenas procedido à atualização de agosto de 2004 para novembro de 2006, com base na coluna 13 - FGV - mão-de-obra especializada, com percentual de 13,23%.*

6.3.4 *Concluiu a auditoria que os valores utilizados no Edital 02/2007, são superiores aos do sistema referencial de preços Sinapi, contrariando o disposto no art. 115 da lei nº 11.439/2006, e também superiores aos da pesquisa salarial da empresa Catho.*

6.3.5 *Não tendo a comissão de licitação apresentado novos elementos suficientes para alterar a conclusão da análise feita até então, **mantemos o entendimento da equipe de auditoria quanto à caracterização da irregularidade que resulta em sobrepreço no orçamento base do Edital 02/2007, em decorrência da adoção de preços de profissionais com valores***

*superiores aos do sistema referencial de preços Sinapi, contrariando o disposto no art. 115 da Lei 11.439/2006 (LDO/2007) e superiores aos da pesquisa de salários do mercado de trabalho.*

**b) sobrepreço de, no mínimo, R\$ 103 milhões, decorrente de:**

**b.3) adoção de custos de materiais superiores aos do sistema referencial de preços Sinapi, em desacordo com o disposto no art. 115 da Lei 11.439/2006 (LDO/2007). (Irregularidade 4)**

6.4 A respeito dos materiais superiores aos do sistema referencial de preços Sinapi, a comissão de licitação presta os seguintes esclarecimentos:

"utilizamos o preço de R\$ 29,08 para o insumo M101, Tubo concreto poroso (0,40m de diâmetro) com código de referência de preços Revista Informador da Construção nº 1560, pág. 14, por não encontrar, naquela oportunidade, no Sinapi; utilizamos o preço de R\$ 23,99 para o insumo M103, Tubo concreto poroso (0,30m de diâmetro) com código de referência de preços Revista Informador da Construção, nº 1560, pág. 14, por não encontrar, naquela oportunidade, no Sinapi; no sistema de referência de preços Sinapi de novembro/2006, o insumo 'Tubo Concreto Armado Classe CA-1 PB NBR-9794 DN 300 mm p/água pluvial', no código de material 00007745, o preço da mediana é de R\$ 37,70 e o do 3º quartil é R\$ 47,29. Utilizamos o preço de R\$ 46,10, da Revista Informador da Construção, pág. 14; está correto o custo de R\$ 35,95/GI, cujo código encontrado no sistema de referência de preços Sinapi é 00007344. Procedemos a transformação de galão para litro, utilizando a conversão comercialmente utilizada que é de 3,6 l/Gl, visto que, é comercialmente que o produto vai ser adquirido, conforme cópias de pesquisas efetuadas; para obtermos o preço para execução de estaca hélice contínua com  $D = 1,00m$ , aplicamos sobre o preço para execução de estacas hélice contínua  $D = 0,90m$ , o percentual de acréscimo da variação de preço do  $D = 0,70m$  para  $D = 0,90m$ , com código de referência de preços 'Pini/Const.Mercado-80-G' já que não encontramos no sistema de referência de preços Sinapi e Sicro 2; fez-se uma simulação alterando os preços dos insumos M101, M103, M105, M145 e M203 para os valores sugeridos pelo TCU e chegou-se a um peso, com relação ao valor global da obra, de 0,055%."

6.4.1 As informações apresentadas pela comissão de licitação são basicamente as mesmas anteriormente encaminhadas e já analisadas pela equipe de auditoria, que concluiu que os custos desses materiais no orçamento do edital 02/2007-MI são superiores aos valores de mercado (sistema referencial de preços SINAPI ou revista Construção e Mercado de dez/2006 que se refere à data base de nov/2006), devendo serem corrigidos para adequar às diretrizes da Lei nº 11.439/2006, art. 115.

6.4.2 Não obstante a conclusão a que chegou a comissão de licitação, a partir de simulação que teria feito com alteração nos preços dos insumos, tendo chegado a um peso, com relação ao valor global da obra, de 0,055%, **fica também mantida a conclusão da auditoria** que constatou a existência de sobrepreço no orçamento base do edital 02/2007-MI decorrente, entre outros, da utilização desses custos de materiais superiores aos do sistema Sinapi,

*contrariando o disposto no art. 115 da Lei 11.439/2006, e superiores a outras pesquisas feitas no mercado.*

***b) sobrepreço de, no mínimo, R\$ 103 milhões, decorrente de:***

***b.4) adoção de custos de insumos denominados "diversos", sem discriminação ou composição específicas. (Irregularidade 4)***

6.5 *Informa a comissão que, quando da atualização dos preços unitários para novembro de 2006, utilizou as mesmas composições analíticas referentes ao Edital 02/2005, já apreciadas pelo TCU (Acórdão 1523/2005-Plenário) e que os custo de insumos denominados "diversos" já existiam. Acrescenta que fez simulação retirando das composições analíticas de preços unitários "diversos" e o peso, com relação ao valor global da obra, representou 0,2159%, embora os referidos serviços tenham que ser efetivamente executados, e conclui que, portanto, não se trata de sobrepreço.*

6.5.1 *Embora a comissão de licitação indique que o peso dos insumos denominados "diversos" representa um percentual de 0,2159%, com relação ao valor global da obra, a equipe de auditoria já havia ressaltado no relatório Fiscobras/2007 que os custos de tais itens variam de R\$ 3,67 a R\$ 2.594,32, sendo relevantes na composição dos serviços em que se encontram. Por exemplo, no serviço nº 2.024, 2,5% do item diversos com preço de R\$ 2.594,32 representam R\$ 64,86, sendo que este valor é maior que todo o custo de material (R\$ 23,13) e de equipamentos (R\$ 12,40) dentro deste mesmo serviço. No serviço nº 2.004, 17,0% do item diversos com preço de R\$ 40,48 representam R\$ 6,88, sendo que este valor é maior que alguns custos de mão-de-obra (ENCARREGADO DE SERVIÇO - R\$ 2,43, MOTORISTA DE CAMINHÃO - R\$ 2,63 e OP. DE GUINDASTE - R\$ 3,54) dentro deste mesmo serviço.*

6.5.2 *Ante a ausência de novos elementos, deve ser mantida a conclusão constante no relatório da auditoria, no sentido de que não há como se aceitar este tipo de despesa, sob o título "diversos", sem explicação pela orçamentação do MI, uma vez que serão pagos praticamente como uma "verba" dentro do serviço, devendo, assim, serem refeitas as composições dos serviços nºs 2.001, 2.002, 2.003, 2.004, 2.005, 2.006, 2.008, 2.009, 2.010, 2.011, 2.012, 2.024, 2.025, 2.026, 4.002, 4.015, 12.001, 12.002, 12.003, 14.010, 2.010-A, 2.010-B, 2.010-C, 2.010-D e 2.010-E retirando-se a despesa relativa a "diversos".*

***b) sobrepreço de, no mínimo, R\$ 103 milhões, decorrente de:***

***b.5) adoção, nas composições de serviços, de areia comercial ao invés de areia produzida ou extraída, conforme indicado no Sicro 2. (Irregularidade 4)***

6.6 *Sobre esse assunto, a comissão apenas informa que o critério utilizado foi a aplicação, prioritariamente, dos valores unitários constantes do Sinapi (mês de novembro/2006).*

6.6.1 *Conforme o relatório de auditoria Fiscobras/2007, ficou constatado que a areia utilizada nas composições dos serviços de todos os lotes do Edital 2/2007 é a areia comercial e não areia extraída. A equipe de auditoria observou que na composição do Sicro para areia extraída com escavadeira*

hidráulica (código: I A 01 170 01) o valor da areia é R\$ 5,71/m<sup>3</sup>, significativamente menor do que o da areia comercial indicada no Sinapi como R\$ 35,00/m<sup>3</sup> (areia grossa).

6.6.2 A equipe técnica da Secob/TCU chegou ao entendimento de que a areia extraída deve preferencialmente ser utilizada a comercial, principalmente na região em que será realizada a obra, longe de centros comerciais, atentando-se principalmente ao Lote 05, que está situado próximo ao Rio Salgado, e demandará somente na execução de filtros (horizontal e vertical) 449.528 m<sup>3</sup> de areia, e também ao lote 07, situado próximo ao Rio Piranhas, e lote 01, situado próximo ao Rio São Francisco, que demandarão, respectivamente, 87.750 m<sup>3</sup> e 48.385 m<sup>3</sup> de areia para a execução de filtros.

6.6.3 Considerando-se a utilização de areia extraída para todos os serviços, com utilização do preço referencial do Sicro, o sobrepreço totaliza R\$ 57.230.104,33 somente nesses itens, em relação ao orçamento básico.

6.6.4 Em sua manifestação a comissão de licitação apenas informou que o critério utilizado foi a aplicação dos valores unitários constantes do Sinapi (mês de novembro/2006), portanto não enfrentou a questão central referente à adoção, nas composições de serviços, de areia comercial ao invés de areia produzida ou extraída. Assim, deve ser mantida a conclusão da auditoria quando ao sobrepreço identificado.

b) sobrepreço de, no mínimo, R\$ 103 milhões, decorrente de:

b.6) não correção do consumo de areia nas composições 4.006, 4.007, 15.015, 15.016, 15.017, 15.018, conforme apontado no Fiscobras/2005. (Irregularidade 5)

6.7 Em seus esclarecimentos, a Comissão de Licitação apresenta a tabela seguinte:

Consumo de areia de acordo com a resistência do concreto

1. ORIGEM	CCR	10Mpa	15Mpa	25Mpa	30Mpa
COMPOSIÇÃO	15.018	15.015	15.016	15.017	15.019
PISF	0.6774	0.5216	0.5487	0.4268	0.4606
PINI	0.6700	0.9303	0.8981	0.8280	0.7882
SICRO 2		0.6480	0.6140	0.5650	
TCU	0.4065	0.4065	0.4065	0.4065	0.4065

6.7.1 Informa que "o consumo de areia na composição do concreto, assim como dos outros materiais, é uma função da sua resistência que, por sua vez, é uma condicionante da sua utilização, segundo a natureza da obra específica a ser construída. Assim, a real composição do concreto só pode ser determinada após a definição de dois eventos: a) o cálculo estrutural da obra, a ser feito quando da elaboração do seu projeto executivo e b) os ensaios laboratoriais do material granular da composição do concreto e dos próprios corpos de prova do concreto que serão feitos por ocasião da elaboração do projeto executivo e durante a implantação das obras."

6.7.2 Adicionalmente, informa que "dessa forma, a composição do concreto segundo sua resistência, constantes de projetos básicos e de tabelas

*de instituições técnicas, como, por exemplo, a Pini, são parâmetros aproximados, que levam em consideração uma média da relação entre a resistência e a composição do concreto. No caso do agregado 'areia', conforme mostrado na tabela acima pode-se notar que há uma variação do seu volume segundo a resistência, não podendo, dessa forma se adotar um parâmetro linear para todos os tipos de concreto. Ao utilizar-se o mesmo volume de areia em um concreto de menor resistência e outro de maior, o que diminuiria seu custo unitário, pois a areia é, geralmente, um componente mais barato, isso é tecnicamente incorreto, pois compromete a qualidade e a segurança da obra a ser construída."*

**6.7.3** *Em sua manifestação anterior, em resposta à equipe de auditoria, a comissão de licitação havia considerado parcialmente procedente a irregularidade, por serem diferentes os consumos de insumos para cada traço de concreto, em função da sua finalidade e resistência exigida, tendo admitido que ao ser revisado o orçamento relativo a concreto, realmente não foram utilizadas as composições de preços corrigidas e aprovadas, embora tenha manifestado que tal fato não trouxera prejuízo à administração. Havia também manifestado que as composições de preços e os próprios preços de referência são meramente indicativos.*

**6.7.4** *Na presente oportunidade, manifesta que a composição do concreto segundo sua resistência, constantes de projetos básicos e de tabelas de instituições técnicas, são parâmetros aproximados.*

**6.7.5** *Conforme já analisado pela equipe de auditoria do TCU, as composições de preços adotadas pelo MI não são meramente indicativos, uma vez que servem como referência e limitador de preço unitário e global para a obra. No caso de adoção de preços superiores aos praticados no mercado, no momento da elaboração do orçamento prévio, poderá sim causar prejuízo aos cofres públicos. Ainda, a previsão de consumo incorreto, além de irregular, implica em preço referencial acima do mercado.*

**6.7.6** *Dessa forma, considerando que a comissão de licitação não trouxe novos elementos suficientes para alterar os entendimentos anteriores, manifestamos de acordo com o entendimento da equipe de auditoria (Irregularidade 5), no sentido de que deve ser saneada a irregularidade nas composições 4.006, 4.007, 15.015, 15.016, 15.017, 15.018, identificada no Edital 02/2007, corrigindo-se o consumo de areia nessas composições, ressaltando, por oportuno, tratar-se da mesma irregularidade constatada na auditoria Fiscobras/2005 (TC 10.341/2005-4), que havia sido considerada saneada com base na informação do MI de que haviam sido feitas as correções daquelas composições de custo do concreto.*

**b) sobrepreço de, no mínimo, R\$ 103 milhões, decorrente de:**

**b.7)** *adoção de preços dos serviços "escavação de material de 3<sup>a</sup> categoria, carga e transporte até a 1,00 km" e "Fôrmas planas de madeira" acima dos referenciais do Sicro 2. (Irregularidade 4)*

**6.8** *A comissão presta os seguintes esclarecimentos:  
"Como para todos os preços, o critério utilizado foi a aplicação dos valores*

*unitários dos insumos constantes do Sinapi (mês de novembro/2006) em observância ao disposto no art. 112 da Lei 11.178/2005 (LDO 2006). Uma vez inexistindo no Sinapi, o insumo e seu respectivo valor, que não foi o caso, adotou-se valores de outras fontes de preço, na seguinte ordem de prioridade: a) preços do sistema Sicro 2; b) preços da Codevasf; c) revistas Informador das Construções e Construções Mercado - Pini. Quando valores unitários de determinados itens de altas especificidades não constam de nenhuma das fontes citadas, procedeu-se pesquisa de preço diretamente junto a fornecedores. A escavação de material de 3<sup>a</sup> categoria, carga e transporte até 1,00 km custa, no Edital 02/2007 R\$ 24,87, enquanto que no Sicro 2 R\$ 25,88 (ref. 2 S 01 102), demonstrando que o nosso preço está inferior ao do Sicro 2. Formas planas de madeira custam, no Edital 02/2007, R\$ 41,52 enquanto que no Sicro 2 custa R\$ 41,13, demonstrando que o nosso preço está compatível com o Sicro 2."*

6.8.1 *Conforme consignado no relatório da auditoria Fiscobras/2007, os serviços 'Escavação de Material de 3<sup>a</sup> categoria, Carga e Transporte até 1,00 km' e 'Formas planas de madeira' estão com preços acima dos preços referenciais obtidos pela metodologia do Sicro 2. Tais serviços, juntamente com outros oito serviços, representam 45,4% do valor total do edital 02/2007. O MI utiliza no orçamento do Edital 02/2007 os seguintes preços: a) R\$ 24,87 por m<sup>3</sup> do serviço "Escavação de material de 3<sup>a</sup> categoria, carga e transporte até a 1,00 km", código de referência 15.003 e b) R\$ 41,52 por m<sup>2</sup> do serviço "Formas planas de madeira", código 5.003.*

6.8.2 *Na identificação do sobrepreço, a equipe de auditoria utilizou para o primeiro serviço a composições 2 S 01 102 04 – Esc. Carga transp. Mat 3<sup>a</sup> categoria DMT 400 a 600 metros (DMT = 500 metros) e para o segundo serviço 2 S 03 371 01 – Forma de placa compensada resinada, ambas do SICRO2. Apesar de apresentar preços respectivos de R\$ 24,38 e R\$ 32,04 em suas composições originais (anexo 7, fls. 93/94), estes valores sofreram correções, a fim de retificar custos de mão-de-obra já analisados, assim como características de materiais inseridos na própria composição de custos apresentada pelo Ministério da Integração - MI. Assim, os valores finais corrigidos foram R\$ 24,06 (conforme constou no anexo 7, fls. 93) e R\$ 32,45 (anexo 7, fls. 94).*

6.8.3 *Entretanto, na resposta à oitiva, o MI alega ter encontrado no Sicro2 os valores de R\$ 25,88 para a escavação e R\$ 41,13 para a forma. Deve-se esclarecer que as distorções desses totais ocorreram em virtude das composições utilizadas pelo MI serem diferentes das usadas pela equipe de auditoria.*

6.8.4 *Dessa forma, para a escavação, enquanto o MI utilizou a composição 2 S 01 102 06 – Esc. Carga transp. Mat 3<sup>a</sup> categoria DMT 800 a 1000 metros (DMT = 900 metros), a equipe fez uso de outra composição de escavação cuja distância média corresponde a 500 metros (código: 2 S 01 102 04), pois no Edital 02/2007 o serviço aparece com a descrição de transporte até 1,0 km, o que equivale a uma DMT de 500 metros.*

6.8.5 *Já em relação às formas planas de madeira, a comissão de licitação apresenta os preços referentes à composição 2 S 03 370 00 – Forma comum de*

*madeira, enquanto que os preços levantados pela equipe de auditoria (2 S 03 371 01) referem-se à forma de placa compensada resinada. A escolha desta composição para a comparação com os preços do Sicro2 pela equipe baseou-se no material presente na composição de custos unitários do serviço 5.003 apresentada pelo próprio MI. Nessa composição, o insumo presente é placa compensada de 18 mm e não tábua e caibros tal qual aparece na composição do Sicro2 escolhida pelo MI na argumentação dos preços declarados em sua oitiva. Assim, o MI não poderia ter adotado a composição 2 S 03 370 00 para comparar os preços do Sicro2 com os preços do edital.*

*6.8.6 Diante do exposto, os preços corrigidos e cotejados para os itens 15.003 e 5.003 do Edital 02/2007 na análise do sobrepreço são adequados, uma vez que refletem as composições de custos unitários apresentadas pelo próprio MI.*

### ***Conclusão***

*7. Procedida à análise das justificativas apresentadas pela Comissão Especial de Licitação, certificamos que os elementos enviados pelo MI não são suficientes para mudar o entendimento já apresentado no relatório do levantamento de auditoria inserido no Fiscobras, consoante o Parecer final que reproduzimos a seguir (subitens 7.1 a 7.12):*

*7.1 Foi efetuada a análise dos Editais de Concorrência Pública 02/2007-MI e 01/2005-MI, destinados à contratação de empresas para a execução das obras civis e à contratação de consultoria especializada para supervisão das obras relativas ao Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias do Nordeste Setentrional. Registre-se que o recebimento das propostas desses editais ocorreu, respectivamente, em 25/04/2007 e 09/05/2007.*

*7.1.1 Os referidos editais foram analisados quanto aos aspectos da legalidade e confrontada a compatibilidade do orçamento das obras e serviços licitados com os valores de mercado, tomando-se como referência os valores constantes no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi), da Caixa Econômica Federal, no sistema Sicro, do Departamento Nacional de Infra Estrutura de Transportes (DNIT), na Revista Construção Mercado, da Editora PINI e em pesquisa de salários no mercado de trabalho. Tal análise se restringiu única e exclusivamente às questões tratados no presente relatório, inclusive quanto às planilhas de preços.*

*7.1.2 Não integrou a presente análise: o projeto básico da obra, componente do processo licitatório; o processo de licenciamento que resultou na Licença Prévia 200/2005 e de Instalação 438/2007, emitidas pelo Ibama; a análise da sustentabilidade do arranjo institucional e administrativo do projeto; a viabilidade financeira do empreendimento; a viabilidade técnica e operacional do empreendimento, a sustentabilidade hídrica do empreendimento, nem o fornecimento de motobombas.*

*7.1.3 As irregularidades graves relativas ao sobrepreço detectado nos valores orçados pelo Ministério da Integração Nacional, representam potencial prejuízo aos cofres públicos da ordem R\$ 26 milhões para o Edital 01/2005 (Irregularidade 3) e, no mínimo, R\$ 103 milhões para o Edital 02/2007*

(Irregularidades 4 e 5). Nesse aspecto, o valor total do sobrepreço não foi mensurado, pois o impacto do sobrepreço advindo do custo horário e mensal de profissionais acima dos preços de referência (Irregularidades 3 e 4) se reflete na mobilização de pessoal e equipamentos; na implantação de acampamentos e canteiro de Serviços; na manutenção de acampamento e canteiro de Serviços; na administração local; na recuperação de áreas degradadas; na demolição e desinfecção; na montagem dos equipamentos e na desmobilização de pessoal e equipamentos. Também foi verificado o não saneamento da irregularidade registrada no Fiscobras/2005 relativa ao consumo de areia, identificada neste relatório como Irregularidade 05, o que pode configurar descumprimento de decisão do Tribunal sujeito à aplicação de multa.

7.1.4 Outros aspectos apontados no Fiscobras/2005 e novamente identificados como irregularidades neste relatório referem-se ao valor do fator k e às taxas de encargos sociais. Neste relatório foram analisados minuciosamente os componentes do fator k apresentado no Edital 01/2005 e da taxa de encargos sociais, tendo-se verificado que os valores adotados para estes fatores estão acima do mercado.

7.1.5 Ainda com relação aos preços, foi identificada irregularidade, classificada como grave, referente à ausência de critérios de aceitabilidade de preços máximos unitários, nos dois editais analisados (Irregularidade 1 - Edital 01/2005 e Irregularidade 2 - Edital 2/2007), conforme previsto no inciso X do art. 40 da Lei 8.666/1993, bem como no art. 115 da Lei 11.439/2006 (LDO/2007). Como consequência, a aceitação de preços unitários superiores aos do orçamento base, por ocasião da análise das propostas de preço das licitantes, poderá resultar em dano ao erário, em caso de futuros aditivos que venham a acrescer serviços que estejam com sobrepreços.

7.1.6 Foi também identificada inconsistência (Irregularidade 10) na fórmula estabelecida no Edital 01/2005-MI para o cálculo da nota final das licitantes, que implica em desvirtuamento do critério legal do menor preço, em detrimento do princípio da economicidade, em decorrência da excessiva valoração da nota técnica obtida pela licitante e valoração desprezível para a nota financeira.

7.1.7 Outra impropriedade diz respeito à falta de objetividade e clareza nos critérios de julgamento das propostas técnicas (Irregularidades 8 - Edital 01/2005), para a qual a equipe propõe análise posterior, pelo Tribunal, do teor do relatório de julgamento das propostas técnicas.

7.1.8 Quanto à previsão de abertura dos envelopes contendo a documentação de habilitação e as propostas técnicas ao mesmo tempo (Irregularidade 7 - Edital 01/2005), esta equipe entendeu que pode ser considerada sanada a irregularidade, um vez que o Ministério promoveu alterações no Edital 1/2005-MI, sem prejuízo de vir o Tribunal verificar, posteriormente, se a comissão de licitação observou esses procedimentos na abertura dos envelopes e julgamento das propostas. O assunto foi objeto de recente deliberação do Plenário do Tribunal (Sessão 25/4/2007 - Acórdão 701/2007-Plenário) que determinou ao Ministério da Integração Nacional que, "nas próximas licitações do tipo técnica e preço, proceda à abertura dos

*envelopes contendo as propostas técnicas somente após concluída a fase de habilitação, nos termos do art. 43 da Lei 8.666/1993".*

7.1.9 *A respeito da exigência, simultaneamente, de requisitos de capital social mínimo e garantias para a comprovação da qualificação econômico-financeira dos licitantes (Irregularidade 6 - Edital 01/2005 e Irregularidade 9 - Edital 2/2007), refere-se a assunto também analisado no TC 006.760/2007-1. Por meio do Acórdão 701/2007-Plenário, o Tribunal determinou ao Ministério da Integração Nacional que, "nas próximas licitações do tipo técnica e preço, ... abstenha-se de exigir cumulativamente garantia de participação e capital social mínimo, ante a ausência de previsão legal para tanto". Considerando essa deliberação do Tribunal, e uma vez que os Editais 1/2005 e 2/2007 encontravam-se em andamento, a manifestação desta equipe é no sentido de que o cumprimento da determinação do Tribunal poderá ser observado nos próximos editais, sem prejuízo de novas determinações na hipótese de alguma empresa sentir-se prejudicada em virtude da exigência cumulativa de capital social mínimo e garantias para a comprovação da qualificação econômico-financeira.*

7.1.10 *Cabe mencionar que recentemente foi editada a Lei 11.488, de 15/06/2007 (regulamentada pelo Decreto 6.144, de 3/7/2007), que institui o Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infra-Estrutura - REIDI, tendo por beneficiárias pessoas jurídicas que tenham projeto aprovado para implantação de obras de infra-estrutura nos setores de transportes, portos, energia, saneamento básico e irrigação. A lei suspende a exigência do PIS/PASEP e da COFINS incidentes sobre a venda no mercado interno de bens ou materiais de construção adquiridos por pessoa jurídica beneficiária do Reidi; e da Contribuição para o PIS/Pasep-Importação e da Cofins-Importação de bens ou materiais de construção importados diretamente por pessoa jurídica beneficiária do Reidi. Essa suspensão converte-se em alíquota zero após a incorporação ou utilização, na obra de infra-estrutura, dos bens ou dos serviços adquiridos ou importados com o regime do REIDI.*

7.1.11 *Em razão dessas isenções fiscais, cabe determinar ao Ministério que, quando da celebração dos contratos com as licitantes vencedoras dos certames referentes aos Editais de Concorrência Pública 02/2007-MI e 01/2005-MI (ou nos que os sucederem) promova os ajustes necessários no valor do contrato, se aplicável, em virtude da isenção do recolhimento do PIS/PASEP e da COFINS conforme previsto na Lei 11.488/2007, de 15/06/2007, que afetará o cálculo do BDI, informando ao Tribunal as alterações porventura efetuadas.*

7.1.12 *Registre-se que, consoante a sistemática adotada nas auditorias integrantes do sistema Fiscobras (conforme determinado no Acórdão 307/2006-Plenário, item 9.15.1), o relatório preliminar do Levantamento de Auditoria foi encaminhado ao Secretário-Executivo do Ministério da Integração Nacional com vistas à manifestação prévia do órgão a respeito dos indícios de irregularidades graves apontados.*

7.2 *Com relação às isenções fiscais de que trata a Lei 11.488, de 15/06/2007, que institui o Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infra-Estrutura - REIDI, na hipótese de anulação dos editais, deve ser considerado pelo MI no novo orçamento base a ser elaborado.*

### **Proposta de Encaminhamento**

8. Ante o exposto, ratificamos a proposta de encaminhamento feita pela equipe de auditoria, constante no relatório Fiscobras/2007 (Fiscalis 92/2007), exceto quanto ao questionamento relativo aos encargos sociais para horistas, que excluímos em virtude de ter sido aceita a justificativa apresentada, conforme relatado no subitem 6.2/6.2.5 acima, e quanto às determinações, ante possibilidade de anulação dos editais.

8.1 Assim, submetemos os autos à consideração superior propondo:

I - com fundamento no § 1º do artigo 250 do Regimento Interno/TCU, sejam parcialmente acolhidas as razões de justificativas apresentadas pela Comissão Especial de Licitação;

II - com fundamento no artigo 71, inciso IX, da Constituição Federal, artigo 45 da Lei 8.443/1992 c/c artigo 251 do RI/TCU, e artigo 49, § 1º, da Lei 8.666/1993, seja determinado ao Ministério da Integração Nacional que, no prazo de 15 (quinze) dias, adote as providências necessárias para o exato cumprimento da lei, consistente em:

A) anulação, por ilegalidade, do Edital da Concorrência Pública nº 01/2005 – objetivando a contratação de serviços de consultoria especializada para supervisão, acompanhamento técnico e controle tecnológico das obras civis, do projeto executivo, do fornecimento e montagem de equipamentos mecânicos e elétricos da primeira etapa de implantação do Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional – bem como de todos os atos subsequentes, considerando:

1) desvirtuamento do critério legal do menor preço, em detrimento do princípio da economicidade, decorrente da excessiva valoração da nota técnica e valoração desprezível para o preço, no cálculo da nota final para seleção da empresa vencedora, fazendo prevalecer os pesos inicialmente estabelecidos no subitem 9.4.1 do Edital 01/2005-MI em 0,80 para técnica e 0,20 para preços;

2) ausência, no Edital, de critério de aceitabilidade de preços unitários, de que trata o art. 40, inciso X, da Lei 8.666/1993 e art. 115 da Lei 11.439/2006 (LDO/2007);

3) sobrepreço de R\$ 26 milhões decorrente de:

☒ inclusão do IRPJ e CSSL no cálculo do fator k e do BDI (Acórdão 325/2007/TCU/Plenário);

☒ ausência, no cálculo dos preços dos serviços, de dedução de créditos relativos ao PIS/PASEP e à COFINS (Lei 10.637/2002, art. 3º e Lei 10.833/2003, art. 15);

☒ utilização de preços de profissionais com valores superiores aos do sistema referencial de preços Sinapi, contrariando o disposto no art. 115 da Lei 11.439/2006 (LDO/2007) e superiores aos da pesquisa de salários do mercado de trabalho.

B) anulação, por ilegalidade, do Edital da Concorrência Pública nº 02/2007 –

*objetivando a contratação de empresa para execução de obras civis, instalação, montagem, testes e comissionamento dos equipamentos mecânicos e elétricos da primeira etapa de implantação do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional, localizado em diversos municípios dos Estados de Pernambuco, Ceará, Paraíba e Rio Grande do Norte – bem como de todos os atos subsequentes, considerando:*

- 1) ausência, no Edital, de critério de aceitabilidade de preços unitários, de que trata o art. 40, inciso X, da Lei 8.666/93 e art. 115 da Lei 11.439/2006 (LDO/2007), conforme também apontado no Fiscobras/2005;
- 2) sobrepreço de, no mínimo, R\$ 103 milhões, decorrente de:
  - a) adoção de preços de profissionais com valores superiores aos do sistema referencial de preços Sinapi, contrariando o disposto no art. 115 da Lei 11.439/2006 (LDO/2007) e superiores aos da pesquisa de salários do mercado de trabalho;
  - b) adoção de custos de materiais superiores aos do sistema referencial de preços Sinapi, em desacordo com o disposto no art. 115 da Lei 11.439/2006 (LDO/2007);
  - c) adoção de custos de insumos denominados “diversos”, sem discriminação ou composição específicas;
  - d) adoção, nas composições de serviços, de areia comercial ao invés de areia produzida ou extraída, conforme indicado no Sicro2;
  - e) não correção do consumo de areia nas composições 4.006, 4.007, 15.015, 15.016, 15.017, 15.018, conforme apontado no Fiscobras/2005 (Acórdão 1523/2005-Plenário);
  - f) adoção de preços dos serviços “escavação de material de 3<sup>a</sup> categoria, carga e transporte até a 1,00 km” e “Fórmulas planas de madeira” acima dos referenciais do Sicro2.

*III) seja determinado ao Ministério da Integração Nacional que nas próximas licitações abstenha-se de exigir cumulativamente garantia de participação e capital social mínimo, ante a ausência de previsão legal para tanto”.*

14. O titular da Secex-4 discordou parcialmente das conclusões do analista por entender que as irregularidades relacionadas à valoração indevida dos critérios de técnica e preço e à ausência de critério de admissibilidade de preços unitários não subsistiam. Ademais, entendeu que o sobrepreço apontado pela equipe de auditoria não justificaria a anulação dos certames licitatórios. Para melhor entendimento, trago o despacho da lavra do Sr. Secretário:

*“Manifesto concordância, em parte, com a proposta de encaminhamento formulada pela 1<sup>a</sup> Diretoria da 4<sup>a</sup> Secex às fls. 458-460.*

2. A instrução precedente propugna pela anulação dos Editais de Concorrência Pública nºs 01/2005 e 02/2007, lançados pelo Ministério da Integração Nacional, em função da presença não justificada de irregularidades que podem ser divididas em três grupos: i) valoração indevida dos critérios de técnica e preço; ii) ausência de critério de aceitabilidade de preços unitários e iii) ocorrência de sobrepreço em itens diversos.

3. Entendo que as irregularidades dos dois primeiros grupos não subsistem e que a do terceiro não justifica a determinação de anulação dos certames licitatórios, pelas razões a seguir expostas.

**I – desvirtuamento do critério legal do menor preço, em detrimento do princípio da economicidade, decorrente da excessiva valoração da nota técnica e valoração desprezível para o preço, no cálculo da nota final para seleção da empresa vencedora (Concorrência Pública 01/2005)**

3.1 Posteriormente à análise da 1ª Diretoria, o Tribunal exarou o Acórdão nº 2140/2007- TCU – Plenário, referente ao TC-006.499/2007-0, no qual se discutiu questão idêntica a esta no exame do edital da Concorrência 01/2007-MI (projeto executivo do PISF). Naqueles autos, debateu-se o fato de o edital, que adotou também o tipo “técnica e preço”, prever fórmula de cálculo exatamente igual à discutida nos presentes autos, tendo prevalecido o entendimento de que a questionada regra do edital respeitou a proporção de 80% e 20%, respectivamente, para as notas técnica e de preço, de forma que não confirmou a alegada subvalorização da proposta de preços.

3.2 Dessa forma, considerando que o Tribunal já se posicionou sobre a matéria, entendendo não haver problemas com o método de cálculo previsto no edital, considero saneada esta suposta irregularidade, sem prejuízo da posterior análise do TCU quanto à efetiva aplicação desses critérios, e correspondente motivação, no julgamento das propostas técnica e de preço pelo MI, de forma a verificar-se a fiel observância dos princípios norteadores da licitação pública, em especial o da igualdade entre os licitantes.

**II – ausência, no Edital, de critério de aceitabilidade de preços unitários, de que trata o art. 40, inciso X, da Lei 8.666/1993 e art. 115 da Lei 11.439/2006 – LDO/2007 (Concorrências Públicas 01/2005 e 02/2007)**

3.3 Sobre esta questão, entendo que os itens 9.3.7 e 9.3.8 do Edital 01/2005 e 7.7.2 do Edital 02/2007 estabelecem efetivamente os critérios de aceitabilidade de preços unitários. Em relação a ambos os certames a comissão de licitação assegura que os preços unitários serão analisados e, caso estejam acima dos valores de mercado ou muito abaixo a ponto de serem considerados inexequíveis, as propostas serão automaticamente desclassificadas. Com efeito, prevêem os editais que, na composição dos preços unitários de 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.

3.4 O que ocorre é que os instrumentos convocatórios não deixaram literalmente expresso que preços unitários superiores aos estimados serão motivo para desclassificação. Nesse aspecto julgo, contudo, que os mencionados itens editalícios suprem tal lacuna, sem prejuízo de que seja determinado ao MI a rigorosa aplicação do critério em tela por ocasião da apreciação das propostas de preços.

3.5 Diante disso, considero que as disposições contidas no art. 40, inciso X, da Lei 8.666/1993 e art. 115 da Lei 11.439/2006 (LDO/2007) foram atendidas, ensejando o saneamento da irregularidade inicialmente

*apontada.*

***III - sobrepreço em itens diversos das planilhas constantes dos editais***

3.6 A constatação de sobrepreço nos orçamentos-base das concorrências objeto dos Editais 01/2005 e 02/2007 foi obtida, pela equipe de auditoria, por meio da confrontação entre os preços dos serviços e materiais constantes dos itens das planilhas elaboradas como estimativa pelo MI e os custos dos mesmos itens nos sistemas de referência de preços, em especial o SINAPI e o SICRO2. No caso dos custos de profissionais diversos foi utilizado, também, subsidiariamente, pesquisa de salários do mercado de trabalho (empresa Catho, especializada em consultoria de recrutamento e recolocação de pessoal).

3.7 Quanto ao Edital 01/2005, a instrução precedente consigna que teria sido verificado sobrepreço da ordem de R\$ 26 milhões. Na verdade, a planilha atualizada da equipe de auditoria (fl. 33, anexo 6) indica um sobrepreço de exatos R\$ 24.358.374,34, o que equivale a, aproximadamente, 25% da contratação almejada pelo Ministério da Integração Nacional, estimada em R\$ 97,8 milhões. Tal sobrepreço seria decorrente de:

- a) inclusão do IRPJ e CSLL no cálculo do fator k e do BDI (Acórdão 325/2007/TCU/Plenário);
- b) ausência, no cálculo dos preços dos serviços, de dedução de créditos relativos ao PIS/PASEP e à COFINS (Lei 10.637/2002, art. 3º e Lei 10.833/2003, art. 15);
- c) utilização de preços de profissionais com valores superiores aos do sistema referencial de preços Sinapi, contrariando o disposto no art. 115 da Lei 11.439/2006 (LDO/2007) e superiores aos da pesquisa de salários do mercado de trabalho.

3.8 No que se refere aos dois primeiros itens, acompanho a análise efetuada pela 1ª Diretoria, no sentido de que as impropriedades não foram devidamente justificadas. Apenas quanto ao encaminhamento da matéria, entendo que deve ser o mesmo adotado pelo Tribunal na sessão do plenário de ontem, 17/10, ao analisar a Concorrência 01/2007-MI, cujo objeto é a contratação de consultoria de engenharia para a elaboração dos Projetos Executivos dos Eixos Norte e Leste do Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional (PISF).

3.9 Nessa assentada, o TCU, apreciando idêntica controvérsia e considerando não elididas as irregularidades, decidiu determinar ao Ministério da Integração Nacional que:

“9.3.1. exclua do contrato a ser firmado com os licitantes vencedores os valores referentes ao IRPJ e CSLL incluídos indevidamente no cálculo do fator k e do BDI;

(...)

9.3.3. informe, no prazo de 15 dias, os procedimentos adotados para dar

*cumprimento à Lei nº 11.488/2007, regulamentada pelo Decreto nº 6.144, de 3.7.2007, que institui o Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infra-Estrutura – REIDI e prevê isenção de PI/PASEP e COFINS para obras de infra-estrutura;”*

3.10 *Penso que pode ser adotado encaminhamento similar também para o desate das questões suscitadas nos presentes autos relativamente a tais itens. Relativamente à solicitação ao MI para que informe os procedimentos para adesão ao Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infra-Estrutura – REIDI, entendo-a desnecessária nestes autos, bastando aguardar seja a informação recebida por este Tribunal para decidir o adequado encaminhamento também quanto ao Edital 01/2005.*

3.11 *No que se refere à utilização, pelo MI, de salários de profissionais em valores superiores aos dos sistemas referenciais de preço, entendo, assim como a instrução precedente, que não deve prosperar a justificativa apresentada pela Comissão de Licitação.*

3.12 *Com efeito, tal justificativa tem por base uma errônea interpretação do MI dos termos da LDO 2007 (Lei nº 11.439/06) que, ao exigir o alinhamento, à mediana do SINAPI, dos custos das obras custeadas com recursos do Orçamento Geral da União, o teria feito apenas para os serviços diretamente relacionados à **execução das obras**, não se incluindo nesse conceito a mão-de-obra de engenharia consultiva. No nosso entendimento os serviços de supervisão de obras, objeto do edital em comento, se incluem, indubitavelmente, no rol daqueles cuja estimativa de preço devem obedecer a regra constante do art. 115 da Lei nº 11.439/06.*

3.13 *Além do mais, o sobrepreço de somente este item (salários) corresponde seguramente a, no mínimo, 90% do total do sobrepreço constatado, ou seja, equivale a, aproximadamente, R\$ 21,9 milhões (R\$ 24,3 milhões X 0,90).*

3.14 *Conquanto não descaracterizados os rigorosos critérios de comparação adotados pela equipe de auditoria, entendo que remanesce presente sobrepreço inadmissível no edital em tela.*

3.15 *Quanto ao Edital 02/2007 o sobrepreço observado foi de, no mínimo, R\$ 103 milhões, em contratação estimada em R\$ 3,267 bilhões; sobrepreço este decorrente de:*

- a) *adoção de preços de profissionais com valores superiores aos do sistema referencial de preços Sinapi, contrariando o disposto no art. 115 da Lei 11.439/2006 (LDO/2007) e superiores aos da pesquisa de salários do mercado de trabalho;*
- b) *adoção de custos de materiais superiores aos do sistema referencial de preços Sinapi, em desacordo com o disposto no art. 115 da Lei 11.439/2006 (LDO/2007);*
- c) *adoção de custos de insumos denominados “diversos”, sem discriminação ou composição específicas;*
- d) *adoção, nas composições de serviços, de areia comercial ao invés de areia produzida ou extraída, conforme indicado no Sicro2;*

- e) não correção do consumo de areia nas composições 4.006, 4.007, 15.015, 15.016, 15.017, 15.018, conforme apontado no Fiscobras/2005 (Acórdão 1523/2005-Plenário);
- f) adoção de preços dos serviços “escavação de material de 3<sup>a</sup> categoria, carga e transporte até a 1,00 km” e “Fôrmas planas de madeira” acima dos referenciais do Sicro2.

3.16 Acompanho a análise da 1<sup>a</sup> Diretoria em todos os itens descritos, à exceção da letra “d” retro (adoção, nas composições de serviços, de areia comercial ao invés de areia produzida ou extraída, conforme indicado no Sicro2).

3.17 Verifica-se que o foco do exame procedido pela equipe de auditoria restringiu-se ao aspecto do preço. Deve-se considerar, no entanto, que não há qualquer tipo de informação, seja no edital ou nas respostas às oitivas, em que se comprove a ocorrência de jazidas de areia capazes de serem exploradas economicamente próximas à localização dos eixos do projeto. Essas informações podem ser obtidas, por exemplo, junto ao Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM, órgão vinculado ao Ministério das Minas e Energia, que anualmente disponibiliza o Anuário Mineral Brasileiro para tal fim. O referido documento está inclusive disponível na internet.

3.18 Conforme aponta a equipe, a utilização de areia extraída pode vir a representar economia de R\$ 57.230.104,33, somente nesses itens, ou seja, mais de 50% do sobrepreço calculado. Assim, se por um lado há elevado potencial de economia advinda do uso do citado material, por outro, não há informações sobre a existência de jazidas de areia economicamente viáveis de serem exploradas, cuja análise depende, por exemplo, da definição das distâncias de transporte. Por isso, tais fatos deveriam ser ponderados pelo MI para subsidiar, com argumentos técnicos, a possibilidade ou não de utilização de areia extraída.

3.19 Por esse motivo, parece-me que a melhor medida a ser adotada, no caso, é determinar ao Ministério da Integração Nacional que:

- a) antes da assinatura dos contratos com as licitantes vencedoras, promova estudo/levantamento junto, por exemplo, ao Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM/MME, com o objetivo de detectar a existência ou não de jazidas de areia, cuja exploração seja economicamente viável e possam ser utilizadas na execução das obras do Projeto, encaminhando o resultado do estudo ao Tribunal;
- b) caso o referido estudo aponte a viabilidade no uso de areia extraída, condicione a assinatura dos contratos com as licitantes vencedoras à reformulação das planilhas de custo unitário e, consequentemente, às alterações nos valores dos contratos, sob pena de responsabilização dos gestores por gestão temerária de recurso público;

c) se, ao contrário, o estudo apontar a inviabilidade da aplicação de areia extraída, adote medidas para que a fiscalização da obra, sob pena de responsabilização solidária, verifique o efetivo uso de areia comercial pelas empresas vencedoras do certame, promovendo os devidos ajustes nos valores pagos, caso se detecte o uso de areia extraída ao invés de comercial, ainda que parcialmente, durante a execução das obras.

3.20 Em resumo, remanescem, a meu ver, os seguintes itens de sobrepreço injustificados:

- a) quanto ao **Edital 01/2005-MI**, na utilização de preços de profissionais com valores superiores aos do sistema referencial de preços Sinapi, contrariando o disposto no art. 115 da Lei 11.439/2006 (LDO/2007) e superiores aos da pesquisa de salários do mercado de trabalho, evidenciado nas planilhas de fls. 01 e 48 do anexo 6 do presente processo;
- b) quanto ao **Edital 02/2007-MI**, consoante planilhas de fls. 01 a 102 do anexo 7 destes autos:
  - adoção de preços de profissionais com valores superiores aos do sistema referencial de preços Sinapi, contrariando o disposto no art. 115 da Lei 11.439/2006 (LDO/2007) e superiores aos da pesquisa de salários do mercado de trabalho;
  - adoção de custos de materiais superiores aos do sistema referencial de preços Sinapi, em desacordo com o disposto no art. 115 da Lei 11.439/2006 (LDO/2007);
  - adoção de custos de insumos denominados “diversos”, sem discriminação ou composição específicas;
  - não correção do consumo de areia nas composições 4.006, 4.007, 15.015, 15.016, 15.017, 15.018, conforme apontado no Fiscobras/2005 (Acórdão 1523/2005-Plenário);
  - adoção de preços dos serviços “escavação de material de 3<sup>a</sup> categoria, carga e transporte até a 1,00 km” e “Fórmulas planas de madeira” acima dos referenciais do Sicro2

3.21 Merece relevo observação no sentido de que a LDO não estabelece regra absoluta de alinhamento dos preços a serem contratados com a referência estabelecida (mediana do SINAPI). Com efeito, o § 1º do art. 115 da Lei nº 11.439/06 dispõe sobre uma excepcionalidade quanto à observância do comando ínsito no caput do mesmo artigo, nos seguintes termos, verbis:

“§ 1º Somente em condições especiais, devidamente justificadas em relatório técnico circunstanciado, aprovado pela autoridade competente, poderão os respectivos custos ultrapassar o limite fixado no caput deste artigo, sem prejuízo da avaliação dos órgãos de controle interno e externo.”

3.22 Como se percebe, o legislador admitiu a possibilidade de que pudesse ser contratada obra em valores acima dos fixados como parâmetro.

*Não obstante, a nosso ver, as justificativas apresentadas pelo MI para os preços excessivos observados nos editais em referência não podem ser enquadradas nessa exceção à regra geral do art. 115 da referida lei.*

4. *Não obstante tal conclusão, considerando que nenhuma contratação foi efetivada até o momento, entendo que as irregularidades apontadas podem ser saneadas pelo MI, anteriormente à assinatura dos respectivos termos contratuais, não devendo ser exigida a anulação dos certames para tal fim.*

5. *A propósito, o Tribunal inclusive já atuou em casos onde o sobrepreço foi detectado após a conclusão de licitações, estando o contrato assinado com a licitante vencedora, conforme se verifica no Acórdão 598/2006-P. Nesse precedente, houve determinação para adequação dos valores aos preços de mercado. Cita-se, inclusive, no referido Acórdão, jurisprudência no sentido de que “a correção de ato administrativo para harmonizá-lo com o preceito constitucional não ofende o direito adquirido nem consubstancia ilegalidade” (Precedente do STJ. ROMS n.º 8012/ED, DJ 10/11/1997).*

6. *Registre-se, por oportuno, que, segundo informações prestadas pela comissão de licitação, três lotes (de nºs 1, 8 e 9) da Concorrência 01/2005, relativa aos serviços de supervisão, já foram adjudicados. Em relação à Concorrência 01/2007, relativa ao projeto executivo, três lotes já foram adjudicados (lotes A, B e C). Quanto à Concorrência 02/2007, relativa à execução das obras, nenhuma proposta de preço foi aberta, em função de liminar da justiça que assim o determinava.*

6.1 *Ainda com em relação aos lotes já analisados pelo MI, considero relevante mencionar algumas medidas adotadas pelo comissão de licitação durante o exame das propostas financeiras das licitantes da Concorrência 01/2005. Verifica-se, no Relatório de Exame e Julgamento das Propostas Comerciais do Lote 9 da referida concorrência, cópia às fls. 461/471, que a própria comissão já vem efetuando alterações nos custos apresentados pelas licitantes, corrigindo parcialmente algumas irregularidades apontadas pela equipe de auditoria no presente processo.*

6.2 *Em alguns casos, houve a eliminação, no item do BDI denominado “Despesas Fiscais”, da alíquota do Imposto de Renda Pessoa Jurídica - IRPJ de empresas com regime de tributação baseado no Lucro Real e da Contribuição Social sobre Lucro Líquido - CSLL. Com isso, as propostas comerciais foram ajustadas com redução do valor final. Tal medida, no entanto, não foi adotada para empresas com regime de tributação baseado no Lucro Presumido. O entendimento do TCU sobre esse ponto é claro: os referidos tributos não podem ser incluídos como despesas fiscais, independentemente do regime de tributação adotado. Remanesce, portanto, a irregularidade.*

6.3 *Em outros casos, a comissão de licitação, proativamente, ajustou valores de encargos sociais superiores ao previsto no edital, bem como reduziu taxas de administração e remuneração de escritório superiores ao estabelecido no edital.*

6.4 *Saliente-se que a presente fase processual não objetiva a análise, pelo TCU, dos relatórios de julgamento da comissão de licitação do PISF, o que será feito oportunamente, se for o caso.*

7. *Assim, como nenhum contrato foi assinado até o momento, a salvaguarda do interesse público pode ser garantida, a meu ver, com determinações ao MI para condicionar a assinatura dos contratos advindos dos certames em questão à correção das irregularidades não saneadas.*

8. *Outro aspecto que julgo relevante para o deslinde das questões apontadas pela equipe de auditoria diz respeito ao argumento reiteradamente utilizado pelo MI em suas justificativas de que o Tribunal já houvera “aprovado” os editais no passado (Acórdão nº 1.523/2005 - P), fato que, na visão do MI, em última análise, impediria a detecção de novas irregularidades.*

8.1 *Inicialmente, deve-se esclarecer ao MI que o exame de minutas de editais e a verificação de que todos os aspectos presentes naquele documento estejam de acordo com os normativos legais é de competência do próprio Ministério. Mais que isso, o exame prévio de minuta de editais e contratos é obrigação do MI, por meio de sua consultoria jurídica, como estabelece o parágrafo único do art.38 da Lei de Licitações.*

8.2 *Por isso, deve-se consignar que a análise feita pelo TCU não é exaustiva e não tem o condão de substituir o exame a ser efetuado pelo próprio órgão responsável pelo certame. Ao analisar novas versões de editais já previamente examinados, o Tribunal cumpre seu dever constitucional de verificar a aplicação dos princípios que regem a Administração Pública, tais como o da economicidade e da supremacia do interesse público em detrimento do particular.*

8.3 *Assim, o Tribunal pode e deve, a qualquer tempo, apontar falhas e irregularidades detectadas no exercício de fiscalizações de sua competência e exigir a adoção de medidas corretivas aos gestores e responsáveis pelos atos administrativos analisados.*

8.4 *Não há que se cogitar, como faz o MI, que novas correções em editais já analisados pelo TCU criam clima de insegurança jurídica. Mesmo porque, no presente caso, não há qualquer contrato assinado e as alterações propostas, além de proporcionarem economia para o erário, não inviabilizarão os certames. A supremacia do interesse público deve prevalecer.*

8.5 *Além disso, como já mencionado, os editais em análise, apesar de serem destinados à contratação dos mesmos serviços previstos nas licitações anteriormente examinadas pelo TCU, são versões atualizadas e*

*modificadas pelo MI. Assim, natural que a equipe de auditoria proceda a reanálise de pontos anteriormente já apreciados. Além do mais, no caso presente, foi verificado que, ao lançar o Edital 02/2007, o MI não procedeu, conforme houvera prometido, à correção de irregularidade apontada por ocasião da análise anterior deste Tribunal, a qual originou o Acórdão 1.523/2005-P, qual seja, a indevida composição do custo de concreto.*

8.6           *Há que se recordar também que, com a eliminação do controle prévio, previsto na Constituição Federal de 1946, o qual tornava obrigatório o registro do contrato para posterior realização da despesa, cabe ao Tribunal o controle concomitante e o posterior, isto é, aquele exercido no curso e após da realização da despesa, possibilitando a sua sustação sempre que detectada qualquer irregularidade.*

8.7           *Nesse sentido, entendo necessário seja esclarecido ao Ministério da Integração Nacional que a análise prévia feita por este Tribunal nas minutas de editais, ou mesmo nos instrumentos convocatórios já publicados, não impede que, a qualquer momento, o TCU determine a adoção de providências corretivas relacionadas a quaisquer aspectos dos atos administrativos sob exame, visando à garantia da observância dos princípios constitucionais que devem pautar a administração pública.*

9.           *Feitas as ponderações sobre os motivos para não anular as licitações, teço, a seguir, observações sobre a execução do acompanhamento feito pelo TCU do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias do Nordeste Setentrional.*

9.1           *Prevê-se, com base em cronograma apresentado oficialmente pelo MI, a realização de outras 12 (doze licitações) relacionadas ao Projeto. Até o momento, o MI tem enviado minutas de editais e editais já em andamento para análise pela 4<sup>a</sup> Secex, unidade técnica responsável pela coordenação do acompanhamento.*

9.2           *Por ocasião dos trabalhos do Fiscobras, a 4<sup>a</sup> Secex tem contado com o inestimável apoio da Secob, imprescindível para a execução dos trabalhos. No entanto, o volume de trabalho que se vislumbra no curto prazo exigirá, a meu ver, que o apoio às tais atividades seja constante, considerando os diversos aspectos que devem ser auditados em projetos dessa envergadura, onde se estimam gastos da ordem de R\$ 4 bilhões, em especial os quantitativos e a natureza dos materiais e serviços previstos nos orçamentos do projeto.*

9.3           *Tenho convicção de que os resultados obtidos pelos levantamentos de auditoria já realizados demonstram a importância do acompanhamento concomitante do projeto e justificam o reforço na equipe técnica encarregada de realizá-lo.*

9.4           *Por isso, entendo oportuno que, em função de sua relevância social e material e da necessidade de o Tribunal responder tempestivamente e*

*de maneira acurada ao desafio de fiscalizar obra de tal envergadura, seja determinado à Segecex que adote medidas com vistas a garantir o contínuo apoio técnico à 4<sup>a</sup> Secex, conferindo-lhe o caráter de prioridade dentre as ações fiscalizatórias a cargo deste Tribunal, fundamental para a efetividade do acompanhamento do Projeto em questão.*

10. *Em face do exposto, submeto dos autos à consideração do Relator, Excelentíssimo Senhor Ministro Benjamin Zymler, sugerindo, em substituição à proposta de encaminhamento de fls. 458-460, a adoção das seguintes medidas:*

*I – determinar ao Ministério da Integração Nacional que:*

*a) em relação à Concorrência Pública n.º 01/2005-MI, relativa à contratação dos serviços de supervisão do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias do Nordeste Setentrional:*

*a.1) proceda à renegociação dos preços junto às respectivas empresas e consórcios declarados vencedores dos lotes já julgados e adjudicados, e, para os lotes que porventura ainda não tenham sido julgados, promova o ajuste dos valores do orçamento estimativo antes da assinatura dos contratos, visando, em ambos os casos, adequá-los àqueles praticados pelo mercado, tendo em vista a ocorrência de sobrepreço decorrente das irregularidades abaixo descritas:*

*a.1.1) inclusão do IRPJ e CSSL no cálculo do fator K e do BDI, independentemente do regime de tributação do licitante (lucro real ou presumido), (Irregularidade 3, fls.321/336);*

*a.1.2) utilização de preços de profissionais com valores superiores aos do sistema referencial de preços Sinapi, contrariando o disposto no art. 115 da Lei 11.439/2006 (LDO/2007) e superiores aos da pesquisa de salários do mercado de trabalho, (Irregularidade 3, fls.321/336);*

*a.2) caso não obtenha sucesso na negociação de que trata o item anterior, proceda à revogação da Concorrência n.º 01/2005 e, na hipótese de realização de nova licitação, adote medidas para evitar a ocorrência de irregularidades semelhantes às citadas anteriormente;*

*a.3) por ocasião do julgamento das propostas técnica e de preço, observe rigorosamente os critérios estabelecidos no edital e à devida motivação para as pontuações atribuídas aos concorrentes, de forma a observar o princípio da igualdade entre os licitantes;*

*b) em relação à Concorrência Pública n.º 02/2007-MI, relativa à contratação dos serviços de execução das obras do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias do Nordeste Setentrional:*

*b.1) proceda à renegociação dos preços junto às respectivas empresas e consórcios declarados vencedores dos lotes já julgados e adjudicados, e, para os lotes que porventura ainda não tenham sido julgados, promova o ajuste dos*

*valores do orçamento estimativo antes da assinatura dos contratos, visando, em ambos os casos, adequá-los àqueles praticados pelo mercado, tendo em vista a ocorrência de sobrepreço decorrente das irregularidades abaixo descritas:*

*b.1.1) adoção de preços de profissionais com valores superiores aos do sistema referencial de preços Sinapi, contrariando o disposto no art. 115 da Lei 11.439/2006 (LDO/2007) e superiores aos da pesquisa de salários do mercado de trabalho, (Irregularidade 4, fls.337/341);*

*b.1.2) adoção de custos de materiais superiores aos do sistema referencial de preços Sinapi, em desacordo com o disposto no art. 115 da Lei 11.439/2006 (LDO/2007), a saber, (Irregularidade 4, fls. 341-A/343-A):*

- M 46 Execução de estacas hélice contínua com Ø de 0,80 m;*
- M 101 Tubo concr. Poroso ( 0,40 m de diâmetro );*
- M 103 Tubo concr. Poroso ( 0,30 m de diâmetro );*
- M 105 Tubo de concreto CA 1 ( D = 300 mm);*
- M 145 Tinta LATEX 9,50 / l;*
- M 203 Execução de estacas hélice contínua com Ø de 1,00 m;*

*b.1.3) adoção de custos de insumos denominados "diversos", sem discriminação ou composição específicas, nos serviços nºs 2.001, 2.002, 2.003, 2.004, 2.005, 2.006, 2.008, 2.009, 2.010, 2.011, 2.012, 2.024, 2.025, 2.026, 4.002, 4.015, 12.001, 12.002, 12.003, 14.010, 2.010-A, 2.010-B, 2.010-C, 2.010-D e 2.010-E; (Irregularidade 4, fls. 343/343-A)*

*b.1.4) não correção do consumo de areia nas composições 4.006, 4.007, 15.015, 15.016, 15.017, 15.018, conforme compromisso assumido em análise anterior, a qual originou o Acórdão 1.523/2005-P; (Irregularidade 5, fls. 345-A/346)*

*b.1.5) adoção de preços dos serviços "escavação de material de 3<sup>a</sup> categoria, carga e transporte até a 1,00 km" e "Fôrmas planas de madeira" acima dos referenciais do Sicre 2. (Irregularidade 4, fls. 343-A/344)*

*b.2) caso não obtenha sucesso na negociação de que trata o item anterior, proceda à revogação da Concorrência n.º 02/2007 e, na hipótese de realização de nova licitação, adote medidas para evitar a ocorrência de irregularidades semelhantes às citadas anteriormente;*

*b.3) antes da assinatura dos contratos com as licitantes vencedoras, promova estudo/levantamento junto a fonte fidedigna, como, por exemplo, o Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM/MME, com o objetivo de se detectar a existência ou não de jazidas de areia, cuja exploração seja economicamente viável e possam ser utilizadas na execução das obras do Projeto, encaminhando o resultado do estudo ao Tribunal;*

*b.4) caso o referido estudo aponte a viabilidade no uso de areia extraída, condicione a assinatura dos contratos com as licitantes vencedoras à*

*reformulação das planilhas de custo unitário e, consequentemente, às alterações nos valores dos contratos, sob pena de responsabilização dos gestores por gestão temerária de recurso público;*

*b.5) se, ao contrário, o estudo sinalizar a inviabilidade da aplicação de areia extraída, adote medidas para que a fiscalização da obra, sob pena de responsabilização solidária, verifique o efetivo uso de areia comercial pelas empresas vencedoras do certame, promovendo os devidos ajustes nos valores pagos, caso se detecte, ainda que parcialmente, o uso de areia extraída ao invés de comercial durante a execução das obras;*

*c) quando da celebração dos contratos com as licitantes vencedoras do certame referente ao Edital de Concorrência Pública 01/2005-MI, inclua cláusula que estipule a compensação dos valores pagos a maior, se for o caso, referente ao Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), quando a alíquota de ISS apresentada pela licitante no cálculo de BDI da proposta vencedora da licitação for maior que a alíquota efetivamente paga pela empresa contratada ao município que recebe o imposto, (Irregularidade 3, item 1.3, fls.331-A/332-A);*

*d) aplique rigorosamente o critério aceitabilidade de preços unitários, de que trata o art. 40, inciso X, da Lei 8.666/1993 e art. 115 da Lei 11.439/2006 – LDO/2007, por ocasião da apreciação das propostas de preços das Concorrências Públicas 01/2005 e 02/2007, procedendo-se à desclassificação daquelas que apresentarem cotação superior ao referido limite;*

*e) informe a este Tribunal, à medida da ocorrência dos fatos geradores, sobre as fases seguintes das Concorrências nº 01/2005 e nº 02/2007 (homologação e assinatura do contrato), encaminhando cópias dos respectivos despachos, pareceres, atas, etc., a fim de que seja efetivado o acompanhamento de todo o Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional;*

*II – esclarecer ao Ministério da Integração Nacional que a análise prévia feita por este Tribunal nas minutas de editais, ou mesmo nos instrumentos convocatórios já publicados, não impede que, a qualquer momento, o TCU determine a adoção de providências corretivas relacionadas a quaisquer aspectos dos atos administrativos sob exame, visando à garantia da observância dos princípios constitucionais que devem pautar a administração pública;*

*III – determinar à 4ª Secex que proceda à análise do impacto das informações a serem prestadas pelo MI em cumprimento ao item 9.3.3 do Acórdão nº 2191/2007 – Plenário nos desdobramentos dos editais objeto do presente processo;*

*IV – determinar à Segecex que adote medidas com vistas a garantir o contínuo*

*apoio técnico à 4ª Secex, conferindo-lhe o caráter de prioridade dentre as ações fiscalizatórias a cargo deste Tribunal, uma vez imprescindível para a efetividade do acompanhamento do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias do Nordeste Setentrional – PISF;*

*V – encaminhar cópia do Acórdão que vier a ser proferido, bem como do Relatório e Voto que o fundamentarem, ao Ministro de Estado da Integração Nacional; às Presidências da Câmara dos Deputados e do Senado Federal; 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;*

*VI – encaminhar cópia desta deliberação, acompanhada do relatório e voto que a fundamentam, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, esclarecendo que a assinatura dos contratos advindos das Concorrências Públicas n.º 01/2005 e 02/2007, para a contratação dos serviços de supervisão e para a execução das obras do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias do Nordeste Setentrional, respectivamente, está condicionada tão-somente à adoção de procedimentos destinados à repactuação dos preços, no caso dos lotes já adjudicados, ou a correções no orçamento estimativo daqueles ainda não julgados, em função das irregularidades descritas no presente Acórdão, não havendo óbices a que sejam destinados recursos para o Projeto na Lei orçamentária para o exercício de 2008;*

*VII – apensar os presentes autos ao TC-004.375/2005-7.*

15. É o relatório.

## **VOTO**

Cuidam os autos de levantamento de autoria, registro Fiscalis nº 92/2007, cujo objetivo foi analisar os editais de supervisão e execução das obras a que se refere o PT 18.544.1036.12EP.0020 – Integração do Rio São Francisco com as Bacias do Nordeste Setentrional (Eixos Norte e Leste).

2. A instrução do analista propugna pela anulação dos Editais de Concorrência Pública nºs 01/2005 e 02/2007, lançados pelo Ministério da Integração Nacional, em função da presença não justificada de irregularidades, as quais podem ser divididas em três grupos: i) valoração indevida dos critérios de técnica e preço; ii) ausência de critério de aceitabilidade de preços unitários e iii) ocorrência de sobrepreço em itens diversos.

3. Conforme bem destacou o titular da Secex-4 as irregularidades referentes à valoração indevida dos critérios de técnica e preço e à ausência de critério de aceitabilidade

de preços unitários não subsistem. No que tange à suposta valoração excessiva da nota técnica em detrimento do preço no cálculo da nota final, registro que já me manifestei sobre o tema no voto condutor do Acórdão nº 2.140/2007 – TCU – Plenário. Trago excerto do voto em analisei o tema e conclui pela inexistência de irregularidade:

*“20. Acerca da possível irregularidade referente à subvalorização da proposta de preços diante da proposta técnica, informa a SECEX-4, em síntese, que a fórmula atribui os pesos de 80% e 20% para as notas técnica e de preço, respectivamente. Destaca que, no que tange à proposta de preços, a variação possível está limitada entre 80 e 100%, dado que à pior proposta de preços classificada será atribuída a nota 80. Alfim, resulta que a proposta de preços variará entre 16 e 20% da nota final, levando a unidade técnica a concluir que na nota final a variação da nota de preços representa apenas 4%.*

*21. Sustenta o diretor em substituição que :*

*“estamos diante de composição de notas que utilizam dois critérios distintos, com sistemáticas distintas e que resultam na subvalorização da proposta de preços e, consequentemente, na supervalorização da proposta técnica. Ressalta-se que não estamos nos referindo aos pesos inicialmente estabelecidos, 0,8 para técnica e 0,2 para preços, mas sim a uma metodologia criada que desequilibra a equação inicialmente apresentada.”*

*22. Ocorre que a nota técnica também está sujeita a corte na mesma proporção da nota de preços. Assim, serão desclassificados os concorrentes que obtiverem notas inferiores a 80% da nota técnica de forma que esta variará entre 64 e 80% da nota final. Destarte, a variação da nota técnica representa 16% da nota final. Ao se comparar as variações da nota técnica e da nota de preços, verifica-se que foi mantida a exata proporção de 80 e 20% estabelecida ab initio no edital, de forma que não resiste a argumentação de que houve subvalorização da proposta de preços.”*

4. No que se refere à ausência de critério de aceitabilidade de preços unitários perfilho-me ao titular da SECEX-4 no sentido de que os itens 9.3.7 e 9.3.8 do Edital 01/2005 e 7.7.2 do Edital 02/2007 estabelecem efetivamente os critérios de aceitabilidade de preços unitários. Em relação a ambos os certames a comissão de licitação assegura que os preços unitários serão analisados e, caso estejam acima dos valores de mercado ou muito abaixo a ponto de serem considerados inexequíveis, as propostas serão automaticamente desclassificadas. Com efeito, prevêem os editais que, na composição dos preços unitários de 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.

5. Quanto ao Edital 01/2005, a equipe de auditoria consigna sobrepreço da ordem de R\$ 24.358.374,34, o que equivaleria a, aproximadamente, 25% da contratação almejada pelo Ministério da Integração Nacional, estimada em R\$ 97,8 milhões. Tal sobrepreço seria decorrente de:

a) inclusão do IRPJ e CSLL no cálculo do fator k e do BDI (Acórdão 325/2007/TCU/Plenário);

b) ausência, no cálculo dos preços dos serviços, de dedução de créditos relativos ao PIS/PASEP e à COFINS (Lei 10.637/2002, art. 3º e Lei 10.833/2003, art. 15);

c) utilização de preços de profissionais com valores superiores aos do sistema referencial de preços Sinapi, contrariando o disposto no art. 115 da Lei 11.439/2006 (LDO/2007) e superiores aos da pesquisa de salários do mercado de trabalho.

6. Trago excerto do voto condutor do Acórdão nº 2.191/2007 – Plenário em que trato de questões análogas às especificadas nos itens “a” e “b” acima. Na oportunidade concordei com a existência de sobrepreço referente à inclusão do IRPJ e CSLL no cálculo do fator k e do BDI, mas discordei da existência de sobrepreço nos preços dos profissionais de consultoria.

*“3. No que tange à inclusão do IRPJ e CSLL no cálculo do fator k e do BDI, entendo assistir razão à unidade técnica. Destaco que à época em que o TCU analisou os Editais de Concorrência nºs 01/2005 e 02/2005, e prolatou o Acórdão 1523/2005 – Plenário, não havia a convicção acerca da irregularidade da inclusão do IRPJ e CSLL no cálculo do fator k e do BDI. Todavia, esta Corte, em 14.03.2007, deliberou sobre Relatório do Grupo de Trabalho constituído por força de determinação do Acórdão 1.566/2005 – Plenário, com o objetivo de propor critérios de aceitabilidade para o Lucro e Despesas Indiretas (LDI) em obras de implantação de linhas de transmissão de energia elétrica.*

*4. Na oportunidade, o Tribunal entendeu que os tributos IRPJ e CSLL não devem integrar o cálculo do BDI, nem tampouco a planilha de custo direto, por se constituírem em tributos de natureza direta e personalística, que oneram pessoalmente o contratado, não devendo ser repassado à contratante. Destarte, o Tribunal orientou as unidades técnicas para que passem a utilizar o referido entendimento como referência quando dos trabalhos de fiscalização em obras públicas.*

*5. Portanto, hodiernamente, verifico ser pacífica nesta Corte a conclusão de que os tributos IRPJ e CSLL não devem integrar o cálculo do BDI. Dessa forma, entendo necessário, desde já, em consonância com a manifestação da unidade técnica, determinar à Comissão Especial de Licitação que, na oportunidade da contratação das empresas, exclua dos contratos os pagamentos referentes ao tributos IRPJ e CSLL.*

*6. No que se refere à utilização de preços de profissionais com valores superiores aos do sistema referencial de preços Sinapi, supostamente em afronta ao disposto no art. 115 da Lei 11.439/2006 (LDO/2007) e superiores aos da pesquisa de salários do mercado de trabalho (Catho), divirjo do posicionamento da unidade técnica.*

*7. Cabe destacar que, conforme demonstrou o Ministério da Integração no Memorando 11/2007, anexo-IV (fl. 495), não há no SINAPI cotações de preços unitários de mão-de-obra de engenharia consultiva. Em razão dessa limitação, houve a necessidade de se buscar no mercado os parâmetros de preço. Aproveitou o MI do banco de informações da Companhia de Desenvolvimento*

*dos Vales do São Francisco e do Parnaíba, empresa pública vinculada ao Ministério.*

8. A SECEX-4 entendeu que os preços colacionados pelo Ministério da Integração não correspondiam aos preços de mercado. Para tanto, utilizou da base de dados da empresa Catho. Entendo que o parâmetro utilizado pela unidade técnica não guarda similitude com os serviços a serem contratados.

9. Destaco que, nos termos do item 3.5.1 do anexo II – Critérios de julgamento, exige-se que o engenheiro coordenador-geral e os profissionais de nível superior tenham experiência mínima de 15 e 10 anos, respectivamente. Verifica-se, portanto, que a precificação desses profissionais deve considerar variáveis adicionais em acréscimo à simples comparação com a média de preços de mão-de-obra.

11. Não obstante, o Ministério da Integração trouxe a este Tribunal informações complementares que demonstram que os preços propostos estão em conformidade com os praticados no mercado. Em acréscimo aos preços praticados pela Codevasf, apresentou os preços do Banco de Preços de Serviços de Engenharia Consultiva, utilizados pela Sabesp para orçamentação de serviços, critérios de aceitabilidade de preços estabelecidos nos processos licitatórios e na aprovação de preços extra-contratuais”.

7. Quanto à ausência, no cálculo dos preços dos serviços, de dedução de créditos relativos ao PIS/PASEP e à COFINS, adoto o encaminhamento proposto pelo titular da unidade técnica no sentido de aguardar a resposta do Ministério da Integração ao item 9.3.3 do Acórdão nº 2.191/2007 – Plenário, em que foi determinado que aquele órgão informe, no prazo de 15 dias, os procedimentos adotados para dar cumprimento à Lei nº 11.488/2007, regulamentada pelo Decreto nº 6.144, de 3.7.2007, que institui o Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infra-Estrutura – REIDI e prevê isenção de PIS/PASEP e COFINS para obras de infra-estrutura.

8. Quanto ao Edital 02/2007, a unidade técnica apontou sobrepreço de, no mínimo, R\$ 103 milhões, em contratação estimada em R\$ 3,267 bilhões, decorrente de:

- a) adoção de preços de profissionais com valores superiores aos do sistema referencial de preços Sinapi, contrariando o disposto no art. 115 da Lei 11.439/2006 (LDO/2007) e superiores aos da pesquisa de salários do mercado de trabalho;
- b) adoção de custos de materiais superiores aos do sistema referencial de preços Sinapi, em desacordo com o disposto no art. 115 da Lei 11.439/2006 (LDO/2007);
- c) adoção de custos de insumos denominados “diversos”, sem discriminação ou composição específicas;
- d) adoção, nas composições de serviços, de areia comercial ao invés de areia produzida ou extraída, conforme indicado no Sicro2;
- e) não correção do consumo de areia nas composições 4.006, 4.007, 15.015, 15.016, 15.017, 15.018, conforme apontado no Fiscobras/2005 (Acórdão 1523/2005-Plenário);
- f) adoção de preços dos serviços “escavação de material de 3<sup>a</sup> categoria, carga e transporte até a 1,00 km” e “Fôrmas planas de madeira” acima dos referenciais do Sicro2.

9. Concordo, no essencial, com a unidade técnica, entretanto, discordo que os apontamentos constantes dos itens “c” e “d” supra impliquem, *per se*, a existência de sobrepreço. Quanto ao suposto sobrepreço decorrente da adoção, nas composições de serviços, de areia comercial ao invés de areia produzida ou extraída, em consonância com o Sr. Secretário, entendo que não há qualquer tipo de informação, seja no edital ou nas respostas às oitivas, em que se comprove a existência de jazidas de areia capazes de serem exploradas economicamente próximas à localização dos eixos do projeto.

10 Conforme aponta a unidade técnica, a utilização de areia extraída pode vir a representar economia de **R\$ 57.230.104,33**, somente nesse item, ou seja, mais de 50% do sobrepreço calculado. Assim, se por um lado há elevado potencial de economia advinda do uso do citado material, por outro, não há informações sobre a existência de jazidas de areia economicamente viáveis de serem exploradas, cuja análise depende, por exemplo, da definição das distâncias de transporte. Por isso, tais fatos deveriam ser ponderados pelo MI para subsidiar, com argumentos técnicos, a possibilidade ou não de utilização de areia extraída.

11. Não vislumbro, ainda, a existência de sobrepreço decorrente da adoção de custos de insumos denominados “diversos”, sem discriminação ou composição específicas. Aqui a questão essencial é a falta de transparência. Dessa forma proponho seja determinado ao MI que detalhe, tanto quanto possível, as despesas contidas no item “diversos”.

12. Alfim, destaco o excelente trabalho desenvolvido pela equipe técnica no acompanhamento dos editais de licitação referentes ao Projeto de Integração do Rio São Francisco. Ressalto, no entanto, a necessidade de alocação de maior número de analistas para que este Tribunal possa cumprir a árdua tarefa de acompanhar a execução dos contratos do Projeto, cujo vulto dispensa comentários. Diante disso, proponho seja determinado à SEGECEX que adote as medidas necessárias para que haja a adequada alocação de servidores para o acompanhamento da execução dos contratos relacionados à integração do Rio São Francisco, cujos valores remontam a valores próximos a R\$ 3,5 bilhões, ante o previsível incremento laboral, no âmbito deste Tribunal, relacionado ao empreendimento.

13. Ante o exposto, Voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 31 de outubro de 2007.

**BENJAMIN ZYMLER**  
**Relator**

ACÓRDÃO Nº 2288/2007 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo: TC-008.581/2007-0
2. Grupo: II - Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria
3. Interessado: SECEX-4.
4. Entidades: Ministério da Integração Nacional – MI.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: SECEX-4
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Auditoria realizada pela SECEX-4, versando sobre possíveis irregularidades nas Concorrências 01/2005 e 02//2007, cujos objetos são a supervisão e execução das obras a que se refere o PT 18.544.1036.12EP.0020 – Integração do Rio São Francisco com as Bacias do Nordeste Setentrional (Eixos Norte e Leste);

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

9.1. determinar ao Ministério da Integração Nacional que:

9.1.1. em relação à Concorrência Pública n.º 01/2005-MI, relativa à contratação dos serviços de supervisão do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias do Nordeste Setentrional:

9.1.1.1. exclua dos contratos a serem firmados com os licitantes vencedores os valores referentes ao IRPJ e CSLL incluídos indevidamente no cálculo do fator k e do BDI;

9.1.1.2. por ocasião do julgamento das propostas técnica e de preço, observe rigorosamente os critérios estabelecidos no edital e a devida motivação para as pontuações atribuídas aos concorrentes, de forma a observar o princípio da igualdade entre os licitantes;

9.2. em relação à Concorrência Pública n.º 02/2007-MI, relativa à contratação dos serviços de execução das obras do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias do Nordeste Setentrional:

9.2.1. proceda à renegociação dos preços junto às respectivas empresas e consórcios declarados vencedores dos lotes já julgados e adjudicados, e, para os lotes que porventura ainda não tenham sido julgados, promova o ajuste dos valores do orçamento estimativo antes da assinatura dos contratos, visando, em ambos os casos, adequá-los àqueles praticados pelo mercado, tendo em vista a ocorrência de sobrepreço decorrente das irregularidades abaixo descritas:

9.2.1.1. adoção de preços de profissionais com valores superiores aos do sistema referencial de preços Sinapi, contrariando o disposto no art. 115 da Lei 11.439/2006 (LDO/2007) e superiores aos da pesquisa de salários do mercado de trabalho (Irregularidade 4, fls.337/341);

9.2.1.2. adoção de custos de materiais superiores aos do sistema referencial de preços Sinapi, em desacordo com o disposto no art. 115 da Lei 11.439/2006 (LDO/2007), a saber, (Irregularidade 4, fls. 341-A/343-A):

9.2.1.2.1. M 46 Execução de estacas hélice contínua com Ø de 0,80 m;

9.2.1.2.2. M 101 Tubo concr. Poroso ( 0,40 m de diâmetro );

9.2.1.2.3. M 103 Tubo concr. Poroso ( 0,30 m de diâmetro );

9.2.1.2.4. M 105 Tubo de concreto CA 1 ( D = 300 mm);

9.2.1.2.5. M 145 Tinta LATEX 9,50 / l;

9.2.1.2.6. M 203 Execução de estacas hélice contínua com Ø de 1,00 m;

9.2.1.3. não correção do consumo de areia nas composições 4.006, 4.007, 15.015, 15.016, 15.017, 15.018, conforme compromisso assumido em análise anterior, a qual originou o Acórdão 1.523/2005-P; (Irregularidade 5, fls. 345-A/346)

9.2.1.4. adoção de preços dos serviços "escavação de material de 3<sup>a</sup> categoria, carga e transporte até a 1,00 km" e "Fôrmas planas de madeira" acima dos referenciais do Sicre 2. (Irregularidade 4, fls. 343-A/344)

9.2.2. encaminhe ao Tribunal, no prazo de 30 dias, detalhamento dos custos de insumos denominados "diversos" referentes aos serviços nºs 2.001, 2.002, 2.003, 2.004, 2.005, 2.006, 2.008, 2.009, 2.010, 2.011, 2.012, 2.024, 2.025, 2.026, 4.002, 4.015, 12.001, 12.002, 12.003, 14.010, 2.010-A, 2.010-B, 2.010-C, 2.010-D e 2.010-E; (Irregularidade 4, fls. 343/343-A);

9.3. caso não obtenha sucesso na negociação de que trata o item 9.2.1, proceda à revogação da Concorrência n.<sup>o</sup> 02/2007 e, na hipótese de realização de nova licitação, adote medidas para evitar a ocorrência de irregularidades semelhantes às citadas anteriormente;

9.4. antes da assinatura dos contratos com as licitantes vencedoras, promova estudo/levantamento junto a fonte fidedigna, como, por exemplo, o Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM/MME, com o objetivo de se detectar a existência ou não de jazidas de areia, cuja exploração seja economicamente viável e possam ser utilizadas na execução das obras do Projeto, encaminhando o resultado do estudo ao Tribunal;

9.4.1. caso o referido estudo aponte a viabilidade no uso de areia extraída, condicione a assinatura dos contratos com as licitantes vencedoras à reformulação das planilhas de custo unitário e, consequentemente, às alterações nos valores dos contratos, sob pena de responsabilização dos gestores por gestão temerária de recurso público;

9.4.2. se, ao contrário, o estudo sinalizar a inviabilidade da aplicação de areia extraída, adote medidas para que a fiscalização da obra, sob pena de responsabilização solidária, verifique o efetivo uso de areia comercial pelas empresas vencedoras do certame, promovendo os devidos ajustes nos valores pagos, caso se detecte, ainda que parcialmente, o uso de areia extraída ao invés de comercial durante a execução das obras;

9.5. quando da celebração dos contratos com as licitantes vencedoras do certame referente ao Edital de Concorrência Pública 01/2005-MI, inclua cláusula que estipule a compensação dos valores pagos a maior, se for o caso, referente ao Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), quando a alíquota de ISS apresentada pela licitante no cálculo de BDI da proposta vencedora da licitação for maior que a alíquota efetivamente paga pela empresa contratada ao município que recebe o imposto, (Irregularidade 3, item 1.3, fls.331-A/332-A);

9.6. aplique rigorosamente o critério aceitabilidade de preços unitários, de que trata o art. 40, inciso X, da Lei 8.666/1993 e art. 115 da Lei 11.439/2006 – LDO/2007, por ocasião da apreciação das propostas de preços das Concorrências Públicas 01/2005 e 02/2007, procedendo-se à desclassificação daquelas que apresentarem cotação superior ao referido limite;

9.7. informe a este Tribunal, à medida da ocorrência dos fatos, sobre as fases seguintes das Concorrências nº 01/2005 e nº 02/2007 (homologação e assinatura do contrato), encaminhando cópias dos respectivos despachos, pareceres, atas, etc., a fim de que seja efetivado o acompanhamento de todo o Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional;

9.8. esclarecer ao Ministério da Integração Nacional que a análise prévia feita por este

Tribunal nas minutas de editais, ou mesmo nos instrumentos convocatórios já publicados, não impede que, a qualquer momento, o TCU determine a adoção de providências corretivas relacionadas a quaisquer aspectos dos atos administrativos sob exame, visando à garantia da observância dos princípios constitucionais que devem pautar a administração pública;

9.9. determinar à 4<sup>a</sup> Sececx que proceda à análise do impacto das informações a serem prestadas pelo MI em cumprimento ao item 9.3.3 do Acórdão nº 2191/2007 – Plenário nos desdobramentos dos editais objeto do presente processo;

9.10. determinar à Segecex que adote medidas com vistas a garantir o contínuo apoio técnico à 4<sup>a</sup> Sececx, conferindo-lhe o caráter de prioridade dentre as ações fiscalizatórias a cargo deste Tribunal, uma vez imprescindível para a efetividade do acompanhamento do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias do Nordeste Setentrional – PISF;

9.11. encaminhar cópia do Acórdão que vier a ser proferido, bem como do Relatório e Voto que o fundamentarem, ao Ministro de Estado da Integração Nacional; às Presidências da Câmara dos Deputados e do Senado Federal; 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;

9.12. encaminhar cópia desta deliberação, acompanhada do relatório e voto que a fundamentam, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, esclarecendo que a assinatura dos contratos advindos das Concorrências Públicas nº 01/2005 e 02/2007, para a contratação dos serviços de supervisão e para a execução das obras do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias do Nordeste Setentrional, respectivamente, está condicionada tão-somente à adoção de procedimentos destinados à repactuação dos preços, no caso dos lotes já adjudicados, ou a correções no orçamento estimativo daqueles ainda não julgados, em função das irregularidades descritas no presente Acórdão, não havendo óbices a que sejam destinados recursos para o Projeto na Lei orçamentária para o exercício de 2008;

9.13. apensar os presentes autos ao TC-004.375/2005-7.

10. Ata nº 46/2007 – Plenário

11. Data da Sessão: 31/10/2007 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2288-46/07-P

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.

13.2. Auditor convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Auditor presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

WALTON ALENCAR RODRIGUES  
Presidente

BENJAMIN ZYMLER  
Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO  
Procurador-Geral