



TC-030.882/2012-5

Natureza: Representação (Art. 113, § 1º, da Lei 9.666/1993).

Representante: Equipav Engenharia Ltda.

Assunto: representação por possíveis irregularidades ocorridas na Concorrência Pública 87/2012, cujo objeto é a execução de obra rodoviária a cargo do Dnit.

DESPACHO

Trata-se de representação formulada pela empresa Equipav Engenharia Ltda. contra ato de inabilitação praticado pela comissão de licitação responsável pela Concorrência Pública 87/2012 cujo objeto é a “*execução dos serviços necessários a execução das Obras de Adequação de Capacidade (duplicação, implantação de vias laterais e/ou contornos, recuperação/reforço/alargamento e construção de obras de artes especiais) e de restauração/reabilitação com melhorias para segurança de rodovia, na Rodovia BR-1351MA*”, no valor de R\$ 370.699.266,80.

2. A representante protesta que sua inabilitação no certame ocorreu de forma indevida, uma vez que a comprovação de sua aptidão para a execução dos serviços previstos no objeto de coluna de brita e geogrelha, mediante a atestação de execução dos serviços de estaca hélice e manta geotêxtil, respectivamente, por ela considerados similares aos primeiros, não foi aceita pela comissão de licitação.

3. Em seu pedido final, a representante requeria a concessão de medida cautelar suspensiva da licitação para as obras ou da execução do contrato, caso já celebrado, razão pela qual, acolhendo proposta formulada pela Secob-2, a quem encaminhei o feito para exame preliminar, ordenei mediante despacho a oitiva acerca dos fatos do Departamento Nacional de Infraestrutura dos Transportes, responsável pela licitação, e do consórcio que sagrou-se vencedor no certame, Consórcio Serveng/Aterpa/M. Martins. Autorizei ainda a oitiva institucional do mesmo Dnit sobre duas outras questões, não tocadas na representação que deu origem aos autos, envolvendo a obra em tela, a saber:

- alteração da solução para fundação de aterro, em relação ao projeto original, principalmente quanto ao serviço de “Coluna de brita”, cujo quantitativo passou de 25.732 m para 1.298.867 m, representando o valor de R\$ 159 milhões, ou 43% de todo o orçamento da obra;

- previsão de utilização de insumos comerciais na obra, em que pese a deliberação do Tribunal constante no item 9.1.3 do Acórdão 325/2012-Plenário.

3. Todas as manifestações requeridas foram encaminhadas aos autos, sobrevivendo, em seguida, a instrução constante da peça 43, devidamente aprovada no âmbito da Secob-2. Tal instrução aborda apenas as questões relacionadas com a representação que deu origem aos presentes autos, ou seja, sobre as possíveis falhas na inabilitação da representante por não comprovação de experiência anterior na execução dos dois serviços.

4. Sobre as questões relativas à opção pela coluna de brita, como solução para o problema da existência de solos moles no terreno de fundação da rodovia, e à previsão dos preços comerciais de insumos, a Secob-2 propõe que a análise da resposta do Dnit a respeito seja efetuada na próxima fase processual, embora, no tocante à primeira questão, a unidade traga à lume divergências que ocorreram acerca da melhor forma de se proceder à duplicação da rodovia. Por fim, a unidade colaciona uma outra possível irregularidade, consistente na estimativa de elemento de custo para o serviço de coluna de brita de forma genérica (execução de coluna de brita por empresa especializada).

5. Todas essas questões estão melhor sintetizadas na conclusão e proposta de encaminhamento da unidade técnica a seguir reproduzidas:

“CONCLUSÃO

164. Os elementos trazidos aos autos pelo Dnit e pelo Consórcio Serveng/Aterpa não foram suficientes para modificar o entendimento pela suspensão cautelar do Contrato 15620/2012.

165. Nenhuma das empresas licitantes apresentou atestados de execução dos serviços de coluna de brita e geogrelha 300 KN/m. A definição dos serviços a serem aceitos para comprovação de capacidade operacional das empresas não foi fundamentada tecnicamente.

166. Não teria sido comprovada a ausência de capacidade operacional da Empresa Equipav para executar as colunas de brita, uma vez que, para justificar a não aceitação do serviço de estaca hélice contínua (apresentado pela Equipav), o Dnit havia fundamentado que esse serviço não tem a mesma finalidade das colunas de brita e nem dos drenos de areia. Todavia, a Autarquia aceitou o atestado de estaca pré-moldada com capitéis, que tem a mesma finalidade da estaca hélice contínua: transmitir cargas a uma camada mais profunda.

167. A contradição existente na forma da escolha dos serviços similares à coluna de brita ficou evidente também de outra forma: escolheu-se o serviço de estaca pré-moldada com capitéis em razão de ser uma das soluções para estabilização dos aterros sobre solos moles, assim como a coluna de brita, todavia, a técnica de execução dos dois serviços é totalmente diferente.

168. Quanto ao serviço de geogrelha 300 KN/m, avalia-se que também houve quebra do princípio da isonomia, uma vez que os atestados de manta geotêxtil da representante poderiam ser aceitos, haja vista que a aplicação de geogrelha não exige nenhuma capacidade operacional superior à necessária para a aplicação de manta geotêxtil, que justifique a eliminação da representante.

*169. O **fumus boni iuris** está, portanto, caracterizado.*

*170. O **periculum in mora** também está presente, uma vez que, caso o Tribunal não atue de forma tempestiva, e o contrato tenha continuidade, se pagará pela mesma obra um valor R\$ 10 milhões mais caro (diferença entre as propostas da Equipav e do Consórcio Serveng / Aterpa).*

*171. O **periculum in mora reverso** não está configurado, haja vista que, mesmo que já tenha sido concluída a mobilização dos equipamentos e mão-de-obra e a instalação do canteiro de obras, o valor desses serviços é ainda menor que a metade da diferença entre as propostas de preço da Empresa Equipav e do Consórcio Serveng / Aterpa.*

172. Ademais, a realização de uma nova licitação com critérios de qualificação técnica bem fundamentados, pode gerar uma maior participação das empresas no certame, resultando em propostas mais vantajosas para a Administração.

173. Além da irregularidade motivadora desta representação, constataram-se indícios de problemas no orçamento que balizou o edital objeto deste processo.

174. Uma das questões se refere à escolha da solução prevista para o tratamento dos solos moles. A execução de colunas de brita se mostra como a solução mais onerosa dentre as que existem para resolver o problema da estabilização dos solos moles nesse empreendimento. Em razão disso, o valor do orçamento-base da licitação resultou maior que o dobro previsto para uma obra similar executada em situações normais, segundo dados gerenciais do próprio Dnit.

175. Além disso, a composição de preço do serviço de coluna de brita, que sozinho representa 43% de todo o empreendimento, é formada pelo insumo brita comercial e pelo subitem “Execução de coluna de brita por empresa especializada”, no valor de R\$ 74,80, sem descrever equipamentos, nem mão de obra a ser utilizada, constituindo fator danoso não somente ao controle quanto à economicidade do certame, mas também à competitividade e amplo acesso aos licitantes de todas as características do objeto a ser contratado. Tal constatação revela afronta à Lei de Licitações, bem como à Súmula 258/2010 do TCU.

176. Sobre esse ponto, propõe-se a realização de nova oitiva do Dnit, com fundamento no art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

177. A outra questão diz respeito à existência de pedreiras e areais na região da obra, com lavra ainda não concedida pelo DNPM, e, portanto, passíveis de bloqueio para produção dos insumos (brita e areia) para execução dos serviços, conforme já apontado pela Secob-2 durante o Fiscobras 2011 (TC 000.752/2011-8). Em que pese essa constatação, o Dnit manteve a previsão de aquisição de insumos comerciais, de acordo com o Edital 87/2012.

178. Além dessa constatação, também se verificou que a empresa líder do consórcio contratado pelo Dnit para a execução da obra, a Empresa Serveng Civilsan, é titular de quatorze processos minerários referentes ao licenciamento ou pesquisa de granito e areia na região do município de Rosário/MA, atravessado pela BR-135/MA.

179. Sobre esse ponto, propõe-se cientificar o Dnit de que a previsão de aquisição de insumos comerciais sem os devidos estudos que fundamentem essa escolha implica em descumprimento do item 9.1.3 do Acórdão 325/2012-Plenário.

180. Por fim, verificou-se, numa rápida análise da documentação enviada pelo Dnit como resposta à oitiva determinada pelo Ministro Relator, com fundamento no art.250, inciso V, do Regimento Interno/TCU, que a própria Coordenação de Projetos do Dnit questionou a solução adotada para a duplicação da BR-135/MA, antes mesmo que fosse alterada a solução para fundação de aterro, que encareceu sobremaneira o empreendimento (peça 42, fl. 32).

181. Com o acréscimo do item coluna de brita no projeto aprovado, seria obrigatória uma reavaliação, por parte do Dnit e da projetista, com o objetivo de verificar se a solução adotada no projeto continuava sendo a mais viável técnica e economicamente, em comparação com as outras duas soluções possíveis: i) duplicação pelo lado esquerdo da pista existente ou ii) duplicação pelo lado direito, mantendo a Ferrovia CFN no local onde hoje se encontra.

182. Ressalta-se que uma alteração de solução dessa grandeza implica na elaboração de outro projeto, completamente distinto do projeto existente.

183. Diante do exposto, avalia-se como viável a suspensão cautelar do Contrato 15620/2012, até o deslinde de mérito das questões objeto destes autos, bem como a determinação para realização de fiscalização nesse empreendimento.

184. Quanto à audiência dos responsáveis que contribuíram para a irregularidade que motivou a presente representação, avalia-se que deve ser feita apenas na próxima fase processual, haja vista a prioridade na análise do mérito da cautelar ora proposta.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) determinar, cautelarmente, nos termos do art. 276 do Regimento Interno/TCU, ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), que suspenda a execução do Contrato 15620/2012, até que o Tribunal decida definitivamente sobre o mérito da questão objeto destes autos;

b) determinar, nos termos do art. 276, § 3º, do Regimento Interno/TCU, a oitiva do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) para que, no prazo de quinze dias, manifeste-se sobre a afronta ao princípio constitucional da isonomia, constatada na Concorrência 87/2012, alertando-o quanto à possibilidade de o Tribunal vir a determinar a anulação do Contrato 15620/2012, caso não seja apresentada manifestação ou esta não seja acolhida;

c) determinar, nos termos do art. 276, § 3º, do Regimento Interno/TCU, a oitiva do Consórcio Serveng /Aterpa M. Martins, cujo líder é a Empresa Serveng Civilsan S/A Empresas Associadas de Engenharia (CNPJ 48.540.421/0001-31) para que, no prazo de quinze dias, querendo, manifeste-se sobre a afronta ao princípio constitucional da isonomia, constatada na Concorrência 87/2012, alertando-o quanto à possibilidade de o Tribunal vir a determinar a anulação do Contrato 15620/2012, caso não seja apresentada manifestação ou esta não seja acolhida;

d) determinar, nos termos do art. 250, inciso V, do Regimento Interno/TCU, a oitiva do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) para, no prazo de quinze dias, manifestar-se acerca da seguinte impropriedade, observada no orçamento do Edital 087/2012-15:

- ausência de discriminação do item referente a “execução de coluna de brita por empresa especializada”, dentro da composição de preço do serviço “coluna de brita D=0,80 m”, em afronta à Lei 8666/93 e à Súmula 258/2010 do TCU;

e) cientificar o Dnit, com fundamento no art. 4º da Portaria-Segecex nº 13, de 27 de abril de 2011, de que a previsão de utilização de insumos comerciais, sem os necessários estudos que demonstrem a inviabilidade de utilização de insumos provenientes de jazidas com pedido de pesquisa, licenciamento ou lavra ainda não concedida pelo DNPM, resulta em descumprimento do item 9.1.3 do Acórdão 325/2012-Plenário;

f) determinar à Secob-2 a realização de fiscalização no Contrato 15620/2012/Dnit;

g) encaminhar cópia do relatório, voto e acórdão que vierem a ser proferidos ao Dnit e ao Consórcio Serveng/Aterpa para subsidiar suas manifestações;

h) comunicar à Representante a decisão que vier a ser adotada nestes autos.”

II

6. Iniciando a análise pelas questões estritamente ligadas à representação da empresa Equipav Engenharia Ltda., mesmo em sede de cognição sumária, entendo que se deva ressaltar a afirmação da Secob-2, data venia, de que nenhuma das empresas que participaram da Concorrência 87/2012 lograram apresentar atestados para os serviços estipulados no edital da licitação, a saber, a coluna de brita e a geogrelha. A assertiva seria correta apenas se não for levada em conta a existência, no processo licitatório, de um caderno de perguntas e respostas que ampliou consideravelmente o leque de serviços considerados similares aos previstos no projeto, especialmente para o serviço de coluna de brita. Se tal documento for considerado, é inafastável concluir que o atestado apresentado pelo Consórcio Serveng/Aterpa refere-se a um dos serviços apontados no caderno, qual seja, o de dreno vertical de areia.

7. Importa ressaltar que a representante soube de antemão da disposição da comissão em não aceitar a atestação por meio de estaca hélice ou raiz, mas, mesmo assim, perseverou no seu intento de fazer

valer seus comprovantes, inclusive mediante impugnação do edital, o qual, todavia não foi conhecido por ter sido apresentado de maneira intempestiva. Tem certa procedência, assim, o argumento do consórcio contratado de que, apesar da ampliação dos serviços passíveis de aceitação, da possibilidade da soma de atestados e da associação em consórcio e do quantitativo de comprovação correspondente a apenas 10% da quantidade prevista no projeto, a empresa representante não conseguiu tirar qualquer proveito de nenhuma dessas evidentes facilitações.

8. Só por isso, considero que o direito da representante não é sólido o suficiente para a cautelar requerida.

9. A representante, em seu pedido final, alude a uma possível anulação de todo o certame e, por indução, do contrato celebrado com o consórcio vencedor. A empresa não explicita que ilegalidade poderia justificar a anulação de todo o certame e não apenas dos atos vinculados à sua inabilitação. A Secob-2 parece anuir a essa possibilidade de anulação. Entendo que tais proposições vinculam-se à considerável ampliação do leque de serviços considerados similares ao da coluna de brita sem que tenha sido aberto o prazo inicialmente estabelecido para a apresentação de propostas. A reabertura do prazo foi requerido pela empresa representante em sua malfadada impugnação do edital. De fato, tal medida encontra-se inclusive prevista no art. 21, § 4º, da Lei 8.666/1993, **in verbis**:

“Art. 21. (...)

§ 4º Qualquer modificação no edital exige divulgação pela mesma forma que se deu o texto original, reabrindo-se o prazo inicialmente estabelecido, exceto quando, inquestionavelmente, a alteração não afetar a formulação das propostas”.

10. Em cognição sumária, entendo que a ampliação dos serviços atestáveis, pelo instrumento das perguntas e respostas, não teria prejudicado a formulação das propostas, uma vez que não representou qualquer alteração técnica relevante para a elaboração do orçamento. A antecipação, mesmo ampliativa, da interpretação que seria dada pela comissão de certa forma se justificou pelo questionamento geral suscitado em torno do serviço de coluna de brita, técnica que reconhecidamente tem sido pouco aplicada no país como solução para os solos moles. Ademais, não me parece patente que a alteração causou irreparável restrição à participação de possíveis interessados, a não ser que o aviso inicial tenha divulgado as condições exigidas para habilitação.

11. Por essas razões, tal ponto também não se mostra suficiente para a paralisação do importante empreendimento em pauta.

12. Nada obstante, como se trata de questão relevante vinculada à representação em exame, a ser mais bem analisada, nada impede que, com fundamento no art. 250, inciso IV, do Regimento Interno da Casa, a possível ofensa ao art. 21, § 4º, da Lei 8.666/1993 **seja objeto de audiência dos responsáveis, a serem devidamente identificados, tarefa que competirá à Secob-2.**

13. Com a denegação da cautelar, perde objeto as oitivas alvitadas pela Secob-2 nas alíneas “b” e “c”.

III

14. Com relação a todas as demais questões levantadas pela Secob-2 neste processo, parece-me evidente a incompletude das possíveis irregularidades para o específico fim da expedição de medida paralisadora do contrato. Por premência de tempo, a resposta do Dnit às questões relativas à escolha da solução da coluna de brita e ao preço comercial desse insumo não chegou sequer a ser analisada de forma mais aprofundada. Os autos deverão retornar, portanto, à unidade técnica para essa providência e também para as demais medidas preliminares e saneadoras por ela alvitadas.



15. Nada obstante, desejo destacar a inegável relevância dessas questões alheias à representação vestibular dos autos para a adequada avaliação da economicidade do contrato, especialmente no caso do preço contratual da brita. No orçamento de referência da licitação, o preço desse insumo foi estipulado em R\$ 55,20/m³, que se supõe correspondente à cotação comercial do produto. Ocorre que, conforme a Secob-2 apurou, uma das empresas integrantes do consórcio contratado é a interessada em diversos processos de licenciamento atualmente tramitando no Departamento Nacional da Produção Mineral – DNPM. A fiscalização alvitrada pela unidade mostra-se oportuna para que se verifique se o desconto oferecido na licitação compatibiliza-se com tais vantagens comparativas de que a empresa é detentora.

16. Para melhor andamento processual, entendo que a melhor forma de tratar as questões trazidas pela Secob-2, que não foram objeto da representação, seria **constituir processo em apartado, para que nele seja realizada a inspeção alvitrada pela unidade, para aprofundamento do exame. No relatório consolidado, a unidade avaliará, além das medidas que porventura se mostrem cabíveis em razão dos achados da inspeção, a manutenção da proposta de oitiva, ou audiência dos responsáveis**, acerca da *“ausência de discriminação do item referente a ‘execução de coluna de brita por empresa especializada’*, dentro da composição de preço do serviço *“coluna de brita D=0,80 m”*, em afronta à Lei 8666/93 e à Súmula 258/2010 do TCU”. **Consequentemente, a oitiva do consórcio contratado dependerá das medidas que porventura possam influir na relação contratual.**

17. Ante o exposto, indeferindo a medida cautelar solicitada pela representante, por ausência do requisito do **fumus boni juris**, retorno os autos à digna Secob-2 a fim de que, preliminarmente, promova as medidas destacadas nos itens 12 e 16.

À Secob-2.

Brasília, de outubro de 2012.

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Relator