



ACÓRDÃO Nº 2056/2019 - TCU - Plenário

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no artigo 43 da Lei 8.443/92; c/c os artigos 1º, inciso XXIV; 17, inciso IV; 143, inciso III; 234, § 2º, 2ª parte; 235 e 237, todos do Regimento Interno, em conhecer da presente representação, para, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, indeferir o pedido de concessão de medida cautelar formulado pelo representante, tendo em vista a inexistência dos elementos necessários para sua adoção, considerá-la improcedente e determinar as ciências sugeridas pela unidade técnica, com posterior arquivamento do feito.

1. Processo TC-022.415/2019-0 (REPRESENTAÇÃO)

- 1.1. Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Princesa Isabel - PB
- 1.2. Relator: Ministro Aroldo Cedraz
- 1.3. Representante do Ministério Público: não atuou
- 1.4. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana (SeinfraUrb).
- 1.5. Representação legal: não há.
- 1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.



DESPACHO

Nos termos do art. 18 da Resolução-TCU 175/2005, caput, “os processos concernentes a recursos federais repassados por força de lei ou mediante convênio, acordo, ajuste, contrato de repasse ou outros instrumentos congêneres, serão sorteados entre os ministros e os ministros-substitutos”, nesse sentido, considerando que os autos tratam especificamente sobre transferência de recursos, envio o presente processo para fins de sorteio de relator.

Seproc-DF, 06 de agosto de 2019

(assinado eletronicamente)

Francisco José de Sena Lima

Serviço de Atendimento e Gestão de Processos (Segesp3)

Matrícula 1079-0

TC 022.415/2019-0

Tipo: Representação (com pedido de medida cautelar)

Unidade jurisdicionada: Município de Princesa Isabel/PB

Representante: Coenco Construções Empreendimentos e Serviços Ltda. (CNPJ: 00.431.864/0001-68)

Representado: Prefeitura Municipal de Princesa Isabel/PB

Advogados: Não há

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: mérito

INTRODUÇÃO

Cuidam os autos de representação, com pedido de medida cautelar, apresentada pela empresa Coenco Construções Empreendimentos e Serviços Ltda. (peça 1) acerca de possíveis irregularidades identificadas na condução da Concorrência 001/2019, promovida pela Prefeitura Municipal de Princesa Isabel/PB com vistas à contratação de empresa para execução das obras de esgotamento sanitário na cidade, lastreada com recursos federais provenientes do Convênio VC 0131/2018, firmado entre o referido ente municipal e a Fundação Nacional de Saúde – Funasa – no valor de R\$ 10.000.000,00 (peça 4, p. 26).

HISTÓRICO

2. Em junho de 2019, a Prefeitura Municipal de Princesa Isabel/PB lançou o Edital da Concorrência 001/2019 (peça 4), cujo objeto era a contratação de empresa para execução das obras de esgotamento sanitário na cidade, sob o regime de empreitada por preços unitários, com orçamento de referência no valor de R\$ 10.000.000,00 (data-base: maio/2018) e critério de julgamento do tipo menor preço global.

3. Em 2/8/2019, a empresa Coenco Construções Empreendimentos e Serviços Ltda., pessoa jurídica de direito privado, representada pelo Sr. George Ramalho Barbosa (CPF: 000.223.094-11), protocolou representação (peça 1) junto a este Tribunal de Contas da União, noticiando supostas irregularidades detectadas na condução da referida concorrência e requerendo expedição de medida cautelar para suspensão do certame e retificação do edital.

4. Segundo a representante, as exigências editalícias relativas à qualificação técnica operacional seriam desproporcionais e desarrazoadas e, por essa razão, estariam restringindo o caráter competitivo da licitação.

5. Ainda, apontou incongruências nas informações relativas ao BDI adotado no orçamento de referência e à incompatibilidade dos códigos das composições de preços unitários elaboradas pela Prefeitura em comparação com as respectivas composições constantes de sistemas referenciais, tais como Sinapi e Orse.

6. Informou ter apresentado impugnação do edital junto à Prefeitura Municipal, com base nas mesmas ponderações constantes da presente representação, sem, contudo, obter uma resposta. Por fim, concluiu sua explanação requerendo a concessão de medida liminar para suspensão da abertura da Concorrência 001/2019, marcada para 5/8/2019, e retificação do edital com vistas à correção dos vícios apontados.

7. Em consulta ao sítio eletrônico da Prefeitura Municipal de Princesa Isabel/PB (<https://www.princesa.pb.gov.br/licitacao/47>), verificou-se que a Sessão Pública para recebimento dos envelopes de habilitação e proposta de preços referente à Concorrência 001/2019 de fato se deu no dia 5/8/2019 e contou com a participação de 8 licitantes, incluindo a empresa representante que, na ocasião, teve a oportunidade de debater sobre alguns de seus questionamentos diretamente com os membros da Comissão Permanente de Licitação – CPL, conforme Ata de Abertura anexada aos autos (peça 9).

8. Também foi possível verificar que, no dia 2/8/2019, a Prefeitura publicou o julgamento da impugnação apresentada pela empresa Coenco, incluindo os pareceres técnico e jurídico (peças 6 a 8). Em ambas as análises, os pareceristas entenderam não assistir razão aos questionamentos apresentados pela impugnante.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

9. Inicialmente, registra-se que a representação preenche os requisitos de admissibilidade constantes no art. 237 do Regimento Interno do TCU, haja vista a matéria ser de competência do Tribunal, referir-se a responsável sujeito a sua jurisdição, estar redigida em linguagem clara e objetiva, conter nome legível, qualificação e endereço do representante, bem como encontrar-se acompanhada do indício concernente à irregularidade ou ilegalidade (peça 1) e, portanto, deve ser conhecida.

10. Ademais, a empresa Coenco Construções Empreendimentos e Serviços Ltda. possui legitimidade para representar ao Tribunal, consoante disposto no inciso VII do art. 237 do RI/TCU c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993.

11. Ainda, conforme dispõe o art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, verifica-se a existência do interesse público no trato das supostas irregularidades, pois a existência de cláusulas restritivas e de incongruências nas informações do edital poderia, em tese, causar prejuízos ao certame conduzido pela Prefeitura Municipal de Princesa Isabel/PB.

12. Dessa forma, dar-se-á prosseguimento ao exame técnico da presente representação com vistas a apurar a sua procedência.

EXAME TÉCNICO

Pedido de medida cautelar:

13. Consoante o art. 276 do Regimento Interno/TCU, o Relator poderá, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao Erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, determinando a suspensão do procedimento impugnado, até que o Tribunal julgue o mérito da questão.

14. Tal providência deverá ser adotada quando presentes os pressupostos do *periculum in mora* e do *fumus boni iuris*, além da ausência do perigo da demora reverso a ser suportado pela Administração caso a medida seja efetivamente implementada.

15. Constatou-se, por meio da análise da documentação acostada aos autos, que não restou caracterizada a plausibilidade jurídica do pedido pelo fato de serem infundadas as alegações da representante, conforme será detalhado mais adiante.

16. Do mesmo modo, não restou caracterizado o perigo da demora, tendo em vista que até o presente momento não foram analisados os documentos relativos à habilitação das licitantes, já que a Sessão de Abertura ocorrida no dia 5/8/2019 se deu somente para coleta dos envelopes das empresas interessadas em participar do certame e que nova data para abertura da documentação ainda não foi divulgada.

17. Por essa razão, entende-se haver tempo suficiente para cientificar a Prefeitura Municipal acerca dos apontamentos a serem registrados na presente instrução sem que haja necessidade de suspensão cautelar do certame.

18. Feitas essas considerações, propõe-se indeferir o pedido de medida cautelar, uma vez que estão ausentes os pressupostos do perigo da demora e da plausibilidade jurídica, essenciais para sua concessão.

19. Ademais, diante do exposto, os elementos constantes dos autos permitem, desde já, proceder à avaliação quanto ao mérito da presente representação como improcedente, pelas razões que serão expostas a seguir.

Irregularidades apontadas pela empresa representante:

20. A representante fundamentou seu pedido com base na constatação de: i) cláusulas restritivas para habilitação técnica-operacional das licitantes, mais especificamente os itens 3.1, 3.7, 7.2, 5.6 e 9.2; ii) ausência de item relativo à rede coletora de esgoto para habilitação, haja vista representar 70% do valor da obra licitada; iii) divergência entre os códigos adotados para as composições de preços unitários elaboradas pela Prefeitura e os dos sistemas referenciais, tais como Sinapi e Orse; e iv) divergência entre os valores de BDI indicados no item 10.4 do Edital e o adotado no orçamento de referência.

21. O item 6.4.3 do Edital estabelece que as licitantes deverão apresentar atestados de acervo operacional, isto é, da empresa, que comprovem a execução dos seguintes itens:

Tabela 1: Tabela de Acervo Operacional (Empresa)

Item	Código	Fonte	Descrição dos Itens	Und	Quant.	Acervo mínimo 40%
Planilhas: (Rede coletora de esgoto)						
3.1	Comp.	Própria	Retirada, limpeza e reassentamento de paralelepípedo sobre colchão de pó de pedra espessura de 10cm, rejuntado com argamassa traço 1:3 (cimento e areia), considerando reaproveitamento do paralelepípedo.	m ²	7.443,58	6.993,46
3.7	Comp.	Própria	Escavação em rocha c/ perfuração manual e explosivo	m ³	10.645,00	4.258,00
3.9	93382	Sinapi	Reaterro manual de valas com compactação mecanizada	m ³	15.818,10	6.327,24
6.1	Comp.	Própria	Aquisição e assentamento de tubo coletor de esgoto em PVC JEI EB-7362 DN 150mm	m	16.702,65	6.681,06
7.2	Comp.	Própria	Poço de visita esg. Sanit. Anel conc. Pré-moldado prof=2,90m c/ tampão fofo articulado, classe B125 carga máx. 12,5t redondo tampa 600mm, rede pluvial/rejuntado aneis/revest liso calha interna c/ arg. Cim/ areia 1:4 base/banqueta em concr fck=1,4MPa	m ³	30	12
Planilhas: (Construção da estação elevatória EE 04)						
5.6	Comp.	Própria	Prolongamento de rede de alta tensão 13,8 volts, incluindo subestação abaixadora de 30 Kva com capacidade instalada	km	0,1	0,04
9.2	95952	Sinapi	(Composição representativa) Execução de estruturas de concreto armado convencional, para edificação habitacional multifamiliar (prédio), fck= 25MPa	m ³	24,76	9,9

22. Sobre o item 3.1 da Tabela 1, a representante questionou o emprego de “colchão de pó pedra” na execução do serviço de retirada e reassentamento de paralelepípedo, argumentando que o “colchão de areia” é mais usado em obras de esgotamento sanitário. Solicitou, portanto, a modificação do edital para que seja facultado aos licitantes a apresentação de acervo técnico para ambas as hipóteses.

23. Ocorre que o referido item foi discriminado tal como consta na planilha orçamentária de

referência da licitação (peça 10, p. 2). Tal fato pode ter conduzido ao entendimento de que o serviço a ser comprovado deveria, necessariamente, utilizar base de pó de pedra – o que poderia ser considerado, de fato, uma restrição indevida, já que a base de areia apresenta complexidade técnica semelhante e também é largamente empregada neste tipo de pavimento. No entanto, a CPL dispõe de discricionariedade suficiente para, quando da análise da documentação de habilitação técnica das licitantes, acatar os acervos relativos a serviços que forem comprovadamente semelhantes àqueles exigidos no edital, conforme previsto no art. 30, § 3º, da Lei 8.666/93:

§ 3º Será sempre admitida a comprovação de aptidão através de certidões ou atestados de obras ou serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior.

24. Desta forma, entende-se que a disposição editalícia não configura, a princípio, restrição indevida à competitividade do certame.

25. Importante frisar que o quantitativo total do referido serviço na planilha orçamentária é de 17.443,58 m² e não 7.443,58 m², como consta na Tabela 1, equívoco de caráter formal que, embora de fácil percepção, pode vir a gerar dúvidas haja vista que as licitantes devem comprovar a execução mínima de 40% do quantitativo total dos serviços exigidos no edital, razão pela qual a Prefeitura de Princesa Isabel deve ser cientificada.

26. Sobre o item 3.7 da Tabela 1, a representante questionou o emprego do serviço de “escavação em rocha com perfuração manual e explosivo”, argumentando que em obras semelhantes não é usada a perfuração manual, mas sim por meio do emprego de máquinas. Citou, inclusive, que a composição de preços unitários da Prefeitura para o referido serviço indica a necessidade da utilização de equipamentos, o que, por si só, seria uma contradição com a exigência de perfuração manual constante do item 3.7.

27. Novamente, tem-se que o referido item foi discriminado tal como consta na planilha orçamentária de referência da licitação (peça 10, p. 2). Há que se verificar, portanto, se o item orçamentário apresenta as incongruências arguidas pelo representante.

28. Sobre esse aspecto, não se verifica, a princípio, qualquer obscuridade na descrição do serviço, tampouco contradição entre essa descrição e a sua composição de preço unitário. A perfuração manual é atividade integrante do serviço de escavação a fogo (ou seja, com explosivos). Tal atividade consiste na abertura de furos no maciço rochoso para colocação das bananas de dinamite. Esses furos são realizados, em regra, com a utilização de marteletes hidráulicos (supridos por compressor de ar), que são operados manualmente pelos trabalhadores – daí o nome perfuração manual.

29. Note-se que a composição de preço unitário do serviço (peça 10, p. 16) prevê exatamente a utilização desses insumos: o martelete hidráulico (ou perfuratriz manual) e o compressor (para suprir a perfuratriz). Não há, portanto, incongruência entre a descrição do serviço e os insumos previstos. Assim, supondo-se necessária na obra a execução de escavação em rocha com uso de explosivos (o que não está sob análise nesta oportunidade), reputa-se adequada a exigência de expertise prévia nessa atividade pelos licitantes.

30. Ademais, as composições de preços unitários elaboradas pela Prefeitura têm a finalidade de motivar o preço referencial proposto no edital e possibilitar ao licitante melhores condições de formular sua proposta a partir do momento em que todas as nuances do projeto são conhecidas.

31. Essas composições não possuem caráter vinculante e, portanto, não obrigam as licitantes a elaborarem suas propostas em condições rigorosamente iguais às vislumbradas pela Administração. Equivale a dizer que à licitante é facultado o direito de elaborar sua proposta de acordo com as condições que julgar melhor, incluindo aí a elaboração das próprias composições de preços com o emprego dos materiais e equipamentos que considerar necessários à execução do serviço.

32. Quanto aos itens 7.2, 5.6 e 9.2, a representante questionou a pertinência da exigência de comprovação de serviços de execução de poço de visita, de prolongamento de rede de alta tensão e de

estruturas de concreto armado, respectivamente, considerando que objeto licitado visa à implementação de esgotamento sanitário. Entendeu tratar de exigência desarrazoada sobre itens totalmente desconexos com o objeto da contratação e que, portanto, restringe o caráter competitivo do certame.

33. Como abordaremos a seguir, não procedem as alegações da representante.

34. A empresa representante demonstra, na verdade, um aparente desconhecimento técnico dos elementos que compõem um sistema de esgotamento sanitário ao afirmar que a exigência destoa das especificidades da obra em análise, a qual, por ser de esgotamento sanitário e não de rede pluvial, “não deveria ter comunicação com o meio externo”.

35. Ainda, atesta também o desconhecimento do objeto do presente certame já que, por meio de uma breve leitura da planilha do orçamento de referência disponibilizado pela Prefeitura, é possível verificar que, além da execução de serviços diretamente relacionados às redes de coleta, serão construídas duas estações elevatórias e uma linha de recalque, estruturas que sabidamente envolvem outras áreas de conhecimento, tais como edificações, eletricidade e mecânica.

36. Quanto à alegação da representante sobre não ter sido solicitada a apresentação de acervo técnico relativo à execução da rede coletora, apesar de representar mais de 70% do valor da obra licitada, verifica-se, mais uma vez, que não procede a reclamação. A tabela que lista os itens para os quais deverão ser apresentados atestados inclui o item “6.1 – Aquisição e assentamento de tubo coletor de esgoto em PVC JEI EB-7362 DN 150 mm”, ou seja, trata-se de item relativo à execução da rede coletora.

37. Sobre a divergência apontada pela representante entre os códigos utilizados pela Prefeitura nas suas composições de preços em comparação com os códigos adotados nos referenciais oficiais, a exemplo do Sinapi e do Orse, vale o mesmo raciocínio apresentado nos parágrafos 30 e 31 da presente instrução.

38. Ao elaborar o orçamento, a Administração tem a opção de: i) utilizar as composições tais como constam dos sistemas referenciais, se aplicáveis ao caso concreto; ii) adaptar essas composições referenciais às condições particulares do empreendimento a ser licitado, caso não aplicáveis de forma direta; ou iii) elaborar uma composição de preços diversa, seja por não existir serviço equivalente nos sistemas referenciais pesquisados ou por entender que nenhuma composição existente, ainda que com adaptações, se aplica ao serviço que será efetivamente executado. Como consequência, portanto, nas duas últimas hipóteses, por se tratar de uma composição de preços personalizada, a Administração deve adotar uma codificação nova e específica para aquele empreendimento.

39. No caso em análise, a Prefeitura criou composições de preços nas quais alguns dos itens tiveram seus preços baseados nos sistemas referenciais, casos em que tanto o sistema como o respectivo código usado foram devidamente indicados. Depois de pronta, a cada composição de preço unitário foi atribuída uma numeração sequencial própria para efeitos de orientação dentro da planilha orçamentária.

40. É nítido, portanto, que inexistente a alegada diferença de códigos. O que existem são composições formuladas pela administração, em adição às que constam diretamente dos sistemas referenciais, as quais foram devidamente indicadas no orçamento de referência. Não há, dessa forma, irregularidade sobre este aspecto.

41. Por fim, quanto à divergência entre os valores de BDI indicados no item 10.4 do edital e o adotado no orçamento de referência, constatou-se que o edital estabeleceu o seguinte (peça 4, p. 14):

10.4. O BDI utilizado na planilha foi de 32,31% (trinta e dois virgula trinta e um por cento) com exceção para os itens referentes ao simples fornecimento de material e equipamento, que neste caso foi utilizado BDI de 20,11% (vinte virgula onze por cento).

42. No orçamento, por sua vez, adotou-se o BDI de 26,43% para serviços e de 14,50% para os itens de simples fornecimento de material e equipamento (peça 12). Verifica-se, portanto, incompatibilidade entre as informações.

43. Todavia, o BDI utilizado pela administração tem o propósito, tão somente, de possibilitar a definição do preço referencial da obra. A taxa não constitui base para elaboração das propostas de preços a serem apresentadas pelas licitantes, tampouco serve de parâmetro para aferir a adequação das propostas apresentadas. Os preços finais dos serviços (custos diretos + BDI) constantes de cada proposta, independentemente dos valores de BDI utilizados pela administração ou pelas empresas, é que serão confrontados com os preços de referência para fins de se verificar a adequação da proposta. Essa é a regra positivada no item 7.1.5.6 do edital (peça 4, p. 12):

7.1.5.6. O valor ou percentual apresentado pelo licitante para o BDI poderá ser superior ao estimado pela Prefeitura de Princesa Isabel/PB, no entanto **deve ser respeitado o limite do preço unitário acrescido do BDI, para cada item constante na planilha orçamentária (Termo de Referência)**, obedecida as limitações legais na composição do mesmo. (grifos do original)

44. Assim, entende-se que a indicação dúbia do valor de BDI, embora constitua falha, não gerou prejuízos à elaboração das propostas, tampouco ao seu julgamento e, portanto, não é capaz de macular o certame.

45. Por outro lado, embora se trate de equívoco formal, a Prefeitura de Princesa Isabel deve ser cientificada do fato, com fins de evitar a sua recorrência.

CONCLUSÃO

46. Com base no exposto, deve-se conhecer a representação com pedido de medida cautelar, constante da peça 1, por preencher os requisitos previstos no art. 237, inciso VII, do Regimento Interno/TCU, c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993 e no art. 103, § 1º da Resolução – TCU 259/2014.

47. Todavia, face ao não atendimento dos pressupostos regimentais, propõe-se indeferir o pedido de concessão de medida cautelar.

48. Em análise de mérito, verifica-se que não subsistem fundamentos nas alegações apresentadas pela empresa representante. Os fatos reportados não constituem irregularidades capazes de macular o procedimento licitatório. Desta feita, propõe-se considerar improcedente a presente representação.

49. Finalmente, convém dar ciência à Prefeitura acerca da existência de erros formais no Edital da Concorrência 001/2019, quais sejam, erro no quantitativo total do item 3.1 da Tabela de Acervo Operacional e divergência entre o BDI indicado no edital e o adotado no orçamento de referência, para que promova as devidas correções e a fim de evitar ocorrências similares em outros certames.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 237, inciso VII, do Regimento Interno deste Tribunal c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993 e no art. 103, § 1º, da Resolução – TCU 259/2014, para, no mérito, considera-la improcedente;

b) indeferir o pedido de medida cautelar, uma vez que ausentes os pressupostos essenciais para sua concessão;

c) dar ciência à Prefeitura Municipal de Princesa Isabel/PB, com base no art. 7º da Resolução TCU 265/2014, de erros formais verificados no Edital da Concorrência 001/2019, a fim de promover as devidas correções e, também, adotar medidas para a prevenção de ocorrências semelhantes em certames futuros, quais sejam:

i. erro no quantitativo total do serviço “3.1 – Retirada, limpeza e reassentamento de paralelepípedo sobre colchão de pó de pedra espessura de 10cm, rejuntado com argamassa traço 1:3 (cimento e areia), considerando reaproveitamento do paralelepípedo” da Tabela de Acervo Operacional (da Empresa);

ii. Divergência entre os valores de BDI indicados no item 10.4 do Edital da Concorrência 001/2019 e os valores adotados no orçamento de referência.



d) comunicar à empresa Coenco Construções Empreendimentos e Serviços Ltda. e à Prefeitura Municipal de Princesa Isabel/PB a decisão que vier a ser prolatada;

e) informar à Prefeitura Municipal de Princesa Isabel/PB e à representante que o conteúdo da deliberação que vier a ser proferida poderá ser consultado no endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;

f) arquivar os presentes autos, nos termos do art. 237, parágrafo único, c/c art. 250, inciso I, do Regimento Interno deste Tribunal.

SeinfraUrbana, em 15/8/2019.

(Assinado eletronicamente)

Ana Paula Nobrega

AUFC – Mat. 9.479-0



Despacho de Encerramento

Encerre-se o presente processo.

Motivo: Outros. Acórdão 2056/2019-TCU-Plenário

Fundamento Legal: Art. 33 da Resolução-TCU 259/2014 c/c art. 169, inciso II, do Regimento Interno do TCU c/c art. 2º, inciso V, da Portaria SeinfraUrbana 2/2019.

SeinfraUrb, 8 de outubro de 2019.

(Assinado eletronicamente)
MARCELO RIBEIRO – matrícula 8592-8
Assessor