

TC 030.882/2012-5

Tipo: Representação

Unidade jurisdicionada: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - Dnit

Proposta: Preliminar

HISTÓRICO

Trata-se de representação contra a Concorrência Pública 087/2012-15, conduzida pela Superintendência Regional no Estado do Maranhão do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), de autoria da empresa licitante Equipav Engenharia Ltda., a qual questiona o resultado do certame, pedindo sua suspensão cautelar, bem como dos atos posteriores.

2. A licitação se destinou à contratação dos serviços necessários à 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 BR-135/MA, conforme especificado no edital.

3. Em decorrência dessa licitação, foi celebrado o Contrato 15620/2012, entre o Dnit e o Consórcio Serveng Civilsan / Aterpa M. Martins, cujo líder é a Empresa Serveng Civilsan S/A Empresas Associadas de Engenharia, no valor de R\$ 354.699.315,02, conforme publicação no Diário Oficial da União (DOU) de 31/08/2012, Seção 3, página 153.

4. A representante questionou os critérios de habilitação técnica do certame que resultaram na sua eliminação da concorrência.

5. Em instrução elaborada por esta unidade técnica, avaliou-se que a representação deveria ser conhecida pelo Tribunal, uma vez que preenchia os requisitos de admissibilidade constantes no art.235 do Regimento Interno do TCU (peça 14, fl.12).

6. Também se concluiu que os pressupostos para adoção de medida acautelatória por parte do TCU, quais sejam, a fumaça do bom direito e o perigo da demora, estavam presentes.

7. As condições de habilitação técnica impostas pelo Edital 087/2012 e pela comissão de licitação, que resultaram na inabilitação da representante, não foram tecnicamente fundamentadas e, na opinião desta unidade técnica, frustraram o caráter competitivo do certame, em descumprimento ao art.3º, §1º, inciso I da Lei 8666/93 e à vasta jurisprudência do TCU. Estaria configurada, portanto, a fumaça do bom direito.

8. Segundo consta nos autos, o valor da proposta da Empresa Equipav foi quase R\$ 10 milhões inferior à proposta do consórcio vencedor da licitação (peça 1, fl.5). Ou seja, 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. Daí se configura o perigo da demora.

9. Haja vista que o contrato já havia sido assinado, foi proposta a oitiva prévia do Dnit e do Consórcio Serveng Civilsan / Aterpa M. Martins, com fundamento no art. 276, §2º do Regimento Interno do TCU, alertando-os quanto à possibilidade de o Tribunal vir a determinar a suspensão cautelar do Contrato 15620/2012, caso não fosse apresentada manifestação ou esta não fosse acolhida (peça 14, fl.12).

10. Outras duas questões foram levantadas na instrução anterior da Secob-2, ambas com

referência ao orçamento-base do Edital 87/2012: a primeira se refere à alteração das soluções previstas para o item de fundação de aterro, resultando em significativo incremento do item "Coluna de brita", em relação ao projeto original. Neste projeto, fiscalizado pela Secob-2 no âmbito do TC 000.752/2011-8 (Fiscobras 2011), o item coluna de brita possuía o quantitativo de 25.732 m, representando apenas 1,1% do orçamento da obra. Já no orçamento do Edital 87/2012, objeto destes autos, o item "Coluna de brita" possui o quantitativo de 1.298.867 m, representando 43% do valor global do empreendimento.

11. A outra questão diz respeito à previsão de aquisição de insumos comerciais (dentre eles a brita) para utilização na obra, em que pese a deliberação constante no item 9.1.3 do Acórdão 325/2012-P, referente a esse mesmo empreendimento:

9.1. dar ciência da presente deliberação, acompanhada do relatório e voto que a fundamentam, ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Dnit no Estado do Maranhão, para que, caso decida pela publicação do novo edital licitatório para as obras em tela, avalie sua conformidade com os apontamentos da presente fiscalização, atentando para a ocorrência de irregularidades de mesma natureza das relatadas nos autos, as quais configuram inobservância à Lei nº 8.666/1993 e aos princípios da economicidade e eficiência a que está sujeita a Administração Pública, quais sejam:

(...)

9.1.3. 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;

12. Ou seja, além de o consumo de brita ter sido incrementado significativamente com o aumento do quantitativo de colunas de brita, o Dnit continuou optando pela aquisição de brita comercial, mais cara que a brita produzida, mesmo ante a constatação da existência de jazidas não comerciais na região da obra (com título minerário ainda não concedido pelo DNPM) durante o Fiscobras 2011 (TC 000.752/2011-8).

13. Somente nos itens coluna de brita, base de brita graduada e CBUQ capa de rolamento, caso se optasse pela utilização de brita produzida e areia extraída, a redução do orçamento seria de cerca de R\$ 30 milhões, equivalente a quase 10% do valor do Contrato 15620/2012, conforme cálculos à peça 13 destes autos.

14. Em razão dessas constatações, foi proposta a oitiva do Dnit, com fundamento no art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU, acerca das questões supracitadas, bem como determinação àquela Autarquia para que enviasse a seguinte documentação ao Tribunal, que subsidiasse uma análise detalhada por parte desta unidade técnica (peça 14, fl.13):

- projeto completo, em arquivo digital, que serviu de base para a licitação objeto do Edital de Concorrência Pública 087/2012-15, incluindo planilha orçamentária e todas as composições de custos unitários;
- estudos geotécnicos do subleito no trecho onde será executada a obra, acompanhados de todas as justificativas técnicas para a adoção das soluções para tratamento dos solos moles, principalmente para adoção do serviço de "Coluna de brita D=0,80 m";
- estudos que demonstrem a inviabilidade de utilização de insumos provenientes de jazidas com pedido de pesquisa, licenciamento ou lavra ainda não concedida pelo DNPM, em cumprimento ao item 9.1.3 do Acórdão 325/2012-P.

15. O Ministro relator, por meio de despacho, concordou integralmente com a proposta desta unidade instrutiva e determinou as oitivas sugeridas, bem como a remessa da documentação supracitada (peça 19).

16. O objetivo da presente instrução é analisar as oitivas prévias do Dnit e do Consórcio Serveng Civilsan / Aterpa M. Martins, quanto às razões que motivaram esta representação, bem

como avaliar a viabilidade da adoção de medida cautelar por parte do Tribunal, suspendendo o Contrato 15620/2012.

17. As respostas às oitivas determinadas com fundamento no art. 250, inciso V do Regimento Interno/TCU, que se referem às justificativas para adoção da solução de colunas de brita e para previsão de aquisição de insumos comerciais, serão analisadas na fase processual seguinte.

EXAME TÉCNICO

Da questão motivadora da representação

18. A Empresa Equipav representou contra o Edital 087/2012 em razão dos critérios de habilitação técnica nele estabelecidos, dentre os quais a execução de quantitativos de "coluna de brita D= 0,80 m" e "geogrelha 300 KN/m".

19. Nenhuma das empresas licitantes apresentou atestados desses serviços. A comissão de licitação, como forma de ampliar o rol de interessados no certame, apresentou, por meio do 1º Caderno de Perguntas e Respostas, constante no sítio do Dnit na internet, uma lista de serviços tidos como similares aos serviços supracitados:

Serviço	Serviços similares
Coluna de brita D=0,80 m	"Colunas ou Estacas de areia revestidas/envelopadas com geossintéticos"; Colunas de brita revestidas/envelopadas com geossintéticos"; "Estacas de brita cimentadas", "Estacas premoldadas e com capitéis" e "dreno vertical de areia"
Geogrelha 300 KN/m	"Geogrelha 200 kn/m"

20. A comissão de licitação, dessa forma, aceitou os atestados de dreno vertical de areia e de geogrelha de 200 KN/m, apresentados pelo consórcio vencedor da concorrência, e não considerou como similares os serviços de estaca hélice contínua e manta geotêxtil, apresentados pela Empresa Equipav, inabilitando-a a prosseguir na licitação.

21. A Equipav, entendendo que os serviços de estaca hélice contínua e de dreno vertical de areia seriam similares entre si, bem como que o serviço de manta geotêxtil seria semelhante ao serviço de geogrelha, não se conformou com sua eliminação na concorrência e protocolizou a presente representação.

22. Na instrução preliminar, concluiu-se que a exigência de apresentação de atestado de execução prévia de coluna de brita foi indevida, haja vista que se trata de serviço ainda pouco executado no país, razão pela qual nenhuma empresa licitante, mesmo participando sob a forma de consórcio, teria apresentado atestado desse serviço.

23. Ademais, a coluna de brita é um serviço realizado por empresas especializadas, típico de subcontratação. Além de a exigência ter se mostrado descabida, o edital impedia a subcontratação desse serviço, de acordo com sua cláusula 8.11.11.

24. Também foi constatado que o Dnit aceitou o atestado de estaca pré-moldada com capitéis, que, em termos de finalidade, é similar à estaca hélice contínua.

25. Quanto ao serviço de geogrelha 300KN/m, o atestado apresentado pela representante, de aplicação de manta geotêxtil, poderia ter sido aceito pelo Dnit, uma vez que não haveria diferença em termos de complexidade tecnológica e operacional entre a aplicação de manta geotêxtil e de geogrelha.

26. Ante o exposto, concluiu a unidade instrutiva que os critérios de habilitação técnica adotados pela comissão de licitação não foram fundamentados tecnicamente e terminaram por frustrar a competitividade da concorrência.

Do serviço “Coluna de brita D=0,80 m”

Das considerações dos responsáveis do Dnit

27. A oitiva do Dnit encontra-se à peça 31 destes autos, na qual foi apresentada a Nota Técnica 16/2012/DIREX/DNIT.

28. Inicialmente, a Autarquia fez considerações acerca da geologia da região atravessada pela BR-135/MA, formada principalmente por solos finos, de baixa capacidade de suporte, com espessuras variando entre 4,00 (quatro) e 20 (vinte) metros.

29. Em seguida, tratou da importância socioeconômica do empreendimento, haja vista que a Rodovia BR-135/MA é a única ligação rodoviária da capital maranhense com o restante do país. A rodovia também apresenta elevados índices de acidentes, razão pela qual sua duplicação gera muita expectativa na população local (peça 31, fls. 6/9).

30. Adentrando no cerne da questão da representação, o Dnit fez considerações acerca do serviço "coluna de brita D=0,80 m", relatando suas possibilidades de aplicação e a metodologia executiva a ser adotada na obra em tela (peça 31, fls. 9/13).

31. Segundo a Autarquia, a coluna de brita, por ser formada de material granular, deverá também funcionar como elemento drenante, analogamente ao dreno de areia, favorecendo o adensamento da argila mole.

32. O Dnit também colacionou trechos do Manual de Implantação Básica de Rodovia (Publicação IPR-742, Dnit, 2010) acerca dos drenos verticais de areia. Segundo o Manual, esses dispositivos aumentam a resistência ao cisalhamento do solo, bem como são cheios de material filtrante, possuindo alto coeficiente de permeabilidade em relação ao da camada mole (peça 31, fls. 15/19).

33. Em seguida, passou a dissertar acerca da necessidade de se exigir qualificação técnica para executar o serviço de coluna de brita, como garantia para a correta execução dos 18 km de aterro da rodovia, baseado no art. 30 da Lei 8666/93 (peça 31, fl. 20).

34. A Autarquia considerou que a jurisprudência do TCU foi observada, haja vista que as exigências de qualificação técnica se limitaram às parcelas de maior relevância e valor significativo da obra (peça 31, fls. 21/25).

35. Para assegurar maior amplitude de competição na licitação, o Dnit esclareceu aos licitantes quais serviços poderiam ser considerados similares à execução de colunas de brita: "colunas ou estacas de areia revestidas/envelopadas com geossintéticos"; "colunas de brita revestidas/envelopadas com geossintéticos"; "estacas de brita cimentadas"; "estacas pré-moldadas e com capitéis" e "dreno vertical de areia". Tais serviços seriam todos relacionados à melhoria de solos e à estabilização de aterros sobre solos moles (peça 31, fl. 25).

36. Em seguida, o Dnit traçou considerações acerca do serviço de estaca hélice contínua, constante nos atestados apresentados pela Equipav e considerados, por ela, similares ao serviço de coluna de brita. Também foram apresentados conceitos acerca de estacas pré-moldadas com capitéis (peça 31, fls. 27/29).

37. A Autarquia afirma que, exclusivamente quanto à questão da função de transmitir as cargas a uma camada mais profunda, existe alguma similaridade entre os serviços de estaca hélice contínua e estaca pré-moldada de concreto com capitel (peça 31, fl. 29).

38. Por outro lado, o Dnit entende, ao contrário da Secob-2, que não houve contradição na escolha dos serviços ditos similares pela comissão de licitação, tendo em vista que são aqueles previstos nos documentos técnicos do Dnit para o caso de estabilização de aterros sobre solos moles (peça 31, fl. 29).

39. Ainda, o serviço de estaca hélice contínua não está previsto como uma das soluções para construção de aterros sobre solos moles de acordo com os normativos e manuais do Dnit. Já os serviços de drenos verticais de areia e estacas pré-moldadas com capitéis constam nesses manuais como possíveis soluções (peça 31, fl. 29).

40. O Dnit enfatizou que parte significativa do objeto do Edital 087/2012, 18 km dos 26,3 km da extensão da rodovia, será executada utilizando-se técnicas de estabilização de solos moles. Assim, por razões de segurança, bem como de dificuldades técnicas inerentes ao serviço, e de importância da boa execução dos trabalhos pra o sucesso da obra, a exigência de habilidade específica em soluções para execução de aterros sobre solos moles torna-se razoável (peça 31, fls. 29/30).

41. A Autarquia colacionou jurisprudência do STJ que corrobora a tese de que, tratando-se de serviços de engenharia de grande porte, não há por que cogitar de ilegalidade da norma editalícia que exige a comprovação de experiência anterior em obra similar à licitada. Bem assim, a ampliação do universo de participantes não pode ser implementada indiscriminadamente de modo a comprometer a segurança dos contratos, o que pode gerar graves prejuízos para o Poder Público (peça 31, fls. 31/32).

Análise

42. Os argumentos do Dnit se resumem aos seguintes pontos:

a) obrigação legal de a Autarquia exigir a necessária qualificação técnica das licitantes, por meio da comprovação de prévia execução do serviço de coluna de brita, uma vez que se trata do serviço mais relevante e de valor significativo no orçamento da obra;

b) ausência de contradição por parte da comissão de licitação ao escolher os serviços similares aos de coluna de brita, já que esses serviços são previstos nos documentos técnicos do Dnit para o caso de estabilização de aterros sobre solos moles, o que não é o caso da estaca hélice contínua;

c) exigência de habilidade específica em soluções para execução de aterros sobre solos moles torna-se razoável, haja vista que 18 km dos 26,3 km da extensão da rodovia, será executada utilizando-se técnicas de estabilização de solos moles.

43. Primeiramente, é relevante assinalar que nenhuma licitante apresentou atestados de execução de colunas de brita, conforme inicialmente exigido pelo Dnit para habilitação na concorrência.

44. Isso pode ser explicado pelo fato de a coluna de brita se constituir em “solução técnica

incomum (do ponto de vista de uso muito recente no Brasil)”, como afirmou o próprio Dnit em sua resposta (peça 31, fl. 21).

45. Dessa forma, mesmo exigindo o atestado de apenas 10% do quantitativo total de coluna de brita para a obra, nenhuma licitante foi capaz de atender a essa exigência.

46. Como dito na instrução anterior da Secob-2, trata-se de serviço realizado por empresas especializadas, que contam com mão de obra treinada e equipamentos específicos, e que proporcionarão um ganho de produtividade na execução dos serviços.

47. Na própria composição de preço do serviço de “Coluna de brita D=0,80 m”, constante no orçamento-base do Edital 87/2012, consta o item “Execução de coluna de brita por empresa especializada”, o que denota que não se trata de serviço comum, não havendo composição de referência no Sistema de Custos Rodoviários do Dnit (Sicro2).

48. Uma vez que nenhuma das empresas apresentou atestados de coluna de brita, a comissão de licitação se valeu da escolha de serviços similares àquele, com base na finalidade dos serviços, qual seja, a estabilização de aterros sobre solos moles.

49. O que se avalia é que, para aferir a capacidade técnica das empresas aptas a entregar o objeto da obra, o Dnit não poderia basear seus critérios apenas na finalidade dos serviços, mas considerar, principalmente, a similaridade em termos de complexidade tecnológica e operacional de sua execução.

50. Ao considerar como similar à coluna de brita o serviço de estaca pré-moldada com capitéis, não foi levada em consideração a técnica de execução desses serviços, uma vez que, nesse quesito, a coluna de brita é totalmente distinta da estaca pré-moldada.

51. Fica notória, dessa forma, a contradição existente na forma da escolha dos serviços similares à coluna de brita: 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.

52. Ainda, para justificar a não aceitação do serviço de estaca hélice contínua, o Dnit havia justificado 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.

53. Quanto ao fato de 18 km dos 26,3 km da obra serem executados com técnicas de estabilização de solos moles, isso não justifica a escolha dos serviços similares com fundamento apenas na finalidade dos serviços, sem que seja observada a similaridade em termos de complexidade tecnológica e operacional.

54. Por fim, a segurança dos contratos não seria comprometida caso fosse ampliado o número de participantes. Além disso, uma maior concorrência certamente resultaria em preços mais vantajosos à Administração.

Das considerações do Consórcio Serveng/Aterpa

55. A oitiva prévia do consórcio contratado encontra-se à peça 30 destes autos.

56. Inicialmente, o consórcio ressaltou que, ao contrário do que foi alegado na Representação, nem todos os licitantes impugnaram o Edital (peça 30, fl. 3).

57. O consórcio lembrou que a representante apresentou atestados de estaca hélice e estaca raiz, em vez de atestados de colunas de brita, como exigido no edital. Também apresentou o

quantitativo de apenas 405 m² de geogrelha de 200 KN/m, quando o quantitativo exigido era de 53.370 m². A representante apresentou o quantitativo de 186.073,654 m² de manta geotêxtil, serviço distinto de geogrelha (peça 30, fl. 3).

58. O consórcio aduz que a tese inicialmente defendida pela Equipav, de que a estaca hélice e a estaca raiz teriam metodologia de execução semelhante à de coluna de brita, seria manifestamente improcedente. Também não corresponde à realidade a alegação de que a manta geotêxtil seria similar à geogrelha (peça 30, fl. 4).

59. Em seguida, ressaltou-se que a diferença de preço entre as propostas do Consórcio Serveng/Aterpa e da Equipav seria de apenas 2,7% (peça 30, fl. 4).

60. O consórcio informa que a Equipav, antes de buscar, perante essa Corte de Contas, a anulação da licitação, manejou simultaneamente 3(três) instrumentos processuais distintos requerendo um mesmo pedido principal: habilitar-se na Concorrência Pública 87/2012-15, o que configura litispendência, já que por meio de uma nova ação a empresa reproduz pretensão idêntica àquela requerida em outra ação já em curso. Por essa razão, a representante foi condenada ao pagamento de multa por litigância de má-fé, conforme consta na sentença à peça 30, fls. 25/28.

61. Também é declarado que não houve precipitação do Dnit em prosseguir com o processo licitatório logo após a reforma da liminar que garantia a participação da Equipav na concorrência, uma vez que foi observado o interesse público haja vista a urgência e importância do empreendimento.

62. Após a assinatura do Contrato 15620/2012, o consórcio recebeu a Ordem de Serviço001/2012, por meio da qual a Autarquia autorizou o início das obras. Em sequência, foi dado início imediato à mobilização de equipamentos e pessoal, bem como à instalação do canteiro de obras, visando o cumprimento do contrato dentro do prazo estabelecido (peça 30, fl.7).

63. O Consórcio Serveng/Aterpa expõe que a Concorrência 87/2012-15 foi legal e que o Dnit fez várias concessões que ampliaram a competitividade da licitação (peça 30, fl. 7).

64. Considerou também que o Dnit exigiu a apresentação de atestados que comprovassem a realização de apenas 10% dos quantitativos a serem executados para os itens de maior importância da obra, percentual bem aquém do que poderia demandar das participantes, o qual pode chegar a até 50%, conforme jurisprudência do TCU (peça 30, fls.7/8).

65. Ainda, de acordo com o edital, os atestados poderiam ser somados, não havendo limite para o somatório, ou mesmo exigência de quantitativo mínimo em determinado atestado (peça 30, fl. 8).

66. Também se observou que o edital permitiu a associação em consórcio, o que possibilitaria que os participantes que não detivessem a capacidade técnica necessária à execução do empreendimento pudessem se associar a outra empresa que a possuísse, de forma a garantir a adequada execução dos serviços (peça 30, fl. 8).

67. Por fim, quanto à concorrência, o consórcio analisa que não houve restrição à competitividade, uma vez que as exigências de habilitação técnica estabelecidas pelo Dnit são totalmente condizentes com a realidade da obra que várias empresas no país teriam condições plenas de participar da licitação, caso tivessem interesse (peça 30, fl.8).

68. Passando a discorrer sobre o serviço de coluna de brita D= 0,80 m, o consórcio inicialmente considera que essa solução vem sendo amplamente utilizada em diversas obras do país e por diversas empresas e que, portanto, a exigência de atestado desse serviço não influencia na competitividade da licitação.

69. A solução de coluna de brita seria a mais adequada para o melhoramento do solo, considerando que o traçado da rodovia a ser duplicada é acometido por dificuldade estrutural do

subleito (baixa capacidade de suporte). Haveria ainda o problema do greide atual da rodovia, com cotas que podem comprometer a estrutura do pavimento e o próprio sistema de drenagem.

70. Além disso, próximo ao traçado da BR-135/MA há: a) a adutora que abastece a cidade de São Luiz; b) a ferrovia da Companhia Ferroviária do Nordeste - CFN, c) a Ferrovia da Companhia Vale do Rio Doce; e d) as linhas de transmissão da Eletronorte.

71. As colunas de brita, representando 43% de todo o orçamento da obra, seriam a parcela mais relevante, expressiva e essencial para a consecução do empreendimento. Dessa forma, esse serviço não seria típico de subcontratação, pois, assim fazendo, se estaria subcontratando o próprio empreendimento naquilo que tem de mais essencial.

72. Em seguida, o consórcio relata que as colunas de brita são executadas há pelo menos cinco anos no Brasil, e relaciona quinze obras, dos mais diversos tipos, nas quais foi executado esse serviço (peça 30, fl. 10):

- a) Aeroporto de Cláudio/MG - DEOP/MG (obra aeroportuária);
- b) Superporto do Sudeste-RJ, d=0,9m (obra portuária);
- c) Ferrovia Ilha de Madeira-RJ, d=0,9m (obra ferroviária);
- d) AGC do Brasil Fabrica de Vidros - Guaratinguetá/SP;
- e) Fabrica de Vidros - Guaratinguetá/SP, d=BOOmm;
- f) Transoeste - Guaratiba/RJ, d=0,Bm (obra viária);
- g) Arco Metropolitano- Xerém, d=0,Bm; (vários lotes, obra rodoviária)
- h) CSA - Cia Sider. Atlântico - distrito Santa Cruz/RJ, d=1m (obra industrial);
- i) PAC Manguinhos/RJ, d=0,Bm (obra de urbanização);
- j) Centro Metropolitano/RJ, d=0,Bm (obra de edificação);
- k) Arco Metropolitano, d=0,Bm (rodoviária);
- l) Pátios de minério, Porto de Sepetiba/RJ (obra industrial);
- m) Porto de Sepetiba/RJ (obra portuária);
- n) CPTM (obra ferroviária);
- o) Ferrovia de Carajás/MA (obra ferroviária).

73. Também foram relacionadas sete empresas aptas a executar o serviço de coluna de brita, com as quais a Equipav poderia ter se consorciado, a fim de cumprir o requisito constante do edital 87/2012: Keller Engenharia Geotécnica Ltda; Brasfond Fundações Especiais S/A; Geofort Fundações Ltda; Ancorbrás Geotécnica e Fundações Ltda; Grupo Terratest; Tecnogeo Engenharia e Fundações Ltda; e Stabteco Serviços de Engenharia de Estabilização de Solos Moles Ltda. (peça 30, fl. 10).

74. O consórcio expõe a ideia de que o Dnit não poderia sempre priorizar práticas mais antigas (e, portanto, mais disseminadas), a fim de ampliar a competitividade, e deixar de utilizar técnicas mais avançadas e eficazes para a consecução da finalidade pública, que seria o caso das colunas de brita.

75. Foi enfatizado que o Dnit, com o intuito de atender aos ditames do art. 30 da Lei 8.666/93, possibilitou a apresentação de atestados de serviços similares, em percentual bastante inferior ao normalmente exigido em obras semelhantes, em número indefinido de atestados e por meio da consorciação de empresas, fato esse que ainda não teria sido considerado pela Secob-2 em seu pronunciamento (peça 30, fl. 11).

76. O consórcio afirma que todos os serviços similares ao de coluna de brita, determinados pela comissão permanente de licitação (CPL), possuem metodologia executiva análoga à da coluna de brita, com exceção das estacas pré-moldadas e com capitéis. A coluna de areia seria similar à coluna de brita, e, por isso, teria sido aceita pelo Dnit (peça 30, fl. 11).

77. De acordo com o consórcio, a estaca pré-moldada com capitéis seria similar à coluna de brita, por ser uma solução compatível com a realidade do empreendimento, qual seja, a estabilização do solo mole. Todavia, afirma que caso alguma licitante houvesse sido habilitada com base em atestados de estaca pré-moldada, o consórcio poderia até mesmo questionar essa decisão, por entender que a competitividade não deveria ser tão ampliada pelo DNIT, devendo-se priorizar os serviços cuja metodologia executiva é a mais próxima possível da coluna de brita exigida (peça 30, fl. 11).

78. Em que pese a diferença em termos de metodologia executiva, a execução da estaca pré-moldada denotaria experiência do licitante em prévios empreendimentos que envolveram solos moles, ao contrário das estacas hélice e raiz, que além de diferirem da coluna de brita na metodologia de execução, ainda diferem na sua finalidade (peça 30, fl. 12).

79. O consórcio passou então a dissertar acerca das diferenças entre "coluna de brita d=0,80m", "coluna de areia revestida", "estacas escavadas hélice", "estacas escavadas raiz" e "estacas pré-moldadas com capteis".

80. Começou esclarecendo que o Dnit considerou o processo executivo para justificar a inadmissão de atestado de estaca hélice e estaca raiz, pela nítida diferença construtiva entre essas estacas e a coluna de brita.

81. Em seguida, passou a explicar a metodologia de execução das colunas de brita, colunas de areia e estacas hélice, concluindo que:

- na estaca hélice é feita a escavação e retirada do solo para posterior concretagem;
- na coluna de brita e na coluna de areia, realiza-se a introdução de material no solo mole a fim de se ocupar os vazios, mas nunca se escava e retiram-se os materiais, confirmando a diferença executiva entre a estaca hélice e essas colunas.

82. Quanto às estacas pré-moldadas com capitéis, o consórcio entende que, ao incluí-las no rol dos serviços aceitos como similares às colunas de brita, o Dnit, de fato, deu mais atenção à finalidade. A representante teria utilizado esse argumento para suscitar a aceitação dos seus atestados, o que levaria à sua habilitação, sem que se tenha demonstrado qualquer expertise com solos moles (peça 30, fl. 16).

83. Conclui o consórcio que, caso o Dnit aceite os atestados apresentados pela representante, pode-se comprometer a qualidade das obras, o que macularia por completo o interesse público.

Análise

84. Quanto ao cerne da questão, referente ao serviço de coluna de brita, o consórcio argumenta o seguinte:

- a) o edital exigiu atestados comprovando apenas 10% dos quantitativos previstos para obras, quando poderia ter exigido até 50%, de acordo com a jurisprudência do TCU, o que não configura restrição à competitividade;
- b) o edital previa a soma de atestados, sem limites para o somatório, além da associação em consórcio, o que ampliou a concorrência da licitação;
- c) o serviço de coluna de brita vem sendo utilizado amplamente em diversas obras no país e por diversas empresas, razão pela qual sua exigência não se configura em restrição à competitividade;

- d) a coluna de brita, representando 43% do orçamento da obra, não poderia ser um serviço típico de subcontratação, pois, assim fazendo, se estaria subcontratando o próprio empreendimento naquilo que tem de mais essencial;
- e) o Dnit não pode ficar restrito a técnicas consagradas, com o objetivo de ampliar a competitividade, e deixar de utilizar tecnologias modernas, sob pena de contrariar o interesse público;
- f) as colunas de areia têm metodologia executiva semelhante às colunas de brita, razão pela qual o atestado fornecido pelo consórcio foi aceito pelo Dnit;
- g) as estacas hélice e raiz, apresentadas pela representante, além de diferirem das colunas de brita na metodologia de execução, ainda diferem na sua finalidade, razão pela qual não poderiam mesmo ser aceitas;
- h) a estaca hélice é diferente das colunas de brita e areia, uma vez que, na primeira, é feita a escavação do solo, ao passo que essa atividade não é realizada nas colunas de brita e areia;
- i) a qualidade das obras poderia ser comprometida caso o Dnit aceitasse os atestados da Equipav.

85. Com relação à exigência de apenas 10% dos quantitativos previstos de coluna de brita, a possibilidade de somar os atestados, bem como a autorização para formação de consórcios, avalia-se que tais medidas visaram, de fato, à ampliação da competitividade do certame.

86. Todavia, esse objetivo não foi alcançado, haja vista que nenhuma empresa, nem mesmo o Consórcio Serveng/Aterpa, apresentou atestados de coluna de brita.

87. Como dito anteriormente pelo próprio Dnit, trata-se de serviço ainda recente em obras realizadas no Brasil, e executado somente por empresas especializadas nesse tipo de serviço.

88. Considerando, todavia, os elementos trazidos aos autos pelo consórcio, quais sejam, a quantidade de obras nas quais já foi utilizada a coluna de brita, bem como a relação de empresas que executam esse serviço, afere-se que, em princípio, não houve restrição à competitividade ao se incluir a exigência de atestados de coluna de brita.

89. Avalia-se também que esse serviço, apesar de sempre ser executado por empresas especializadas, não poderia ser subcontratado integralmente, haja vista que ele representa, em termos financeiros, quase a metade de todo o empreendimento.

90. Entretanto, uma vez que nenhuma licitante apresentou atestado de coluna de brita, houve uma mudança de cenário, momento a partir do qual o Dnit deveria escolher serviços similares capazes de atestar a capacidade operacional das empresas.

91. Em que pese o fato de os drenos verticais de areia terem metodologia de execução semelhante às colunas de brita, a comissão de licitação não poderia limitar os serviços tidos como similares apenas àqueles relacionados à estabilização de solos moles, porque, como já dito na instrução pretérita desta unidade técnica, não se pode utilizar como critério de aceitabilidade para fins de comprovação de capacidade operacional apenas a finalidade do serviço.

92. Embora a estaca hélice contínua não esteja relacionada à estabilização de solos moles, e que sua metodologia de execução seja distinta da coluna de brita, o tipo e o porte dos equipamentos para a execução desse serviço são compatíveis com os equipamentos utilizados para o serviço de coluna de brita, haja vista que são executadas estacas hélice contínua com diâmetros até superiores a 0,80 m.

93. Ou seja, o fato de a empresa ter apresentado atestado de estaca hélice contínua não permite concluir que ela não tenha capacidade operacional de executar as colunas de brita.

94. Além disso, o Dnit considerou o serviço de "estacas pré-moldadas com capitéis" como similar ao serviço de "coluna de brita D=0,80 m", baseado apenas no fato de que as estacas pré-moldadas são utilizadas como solução para estabilização de solos moles, embora os equipamentos utilizados e a técnica de execução desse serviço sejam totalmente distintos dos referentes à coluna de brita.

95. Dessa forma, avalia-se que a escolha dos serviços similares para fins de comprovação da capacidade operacional das empresas resultou em afronta ao princípio da isonomia, que, segundo a Lei 8666/93, deve nortear todos os processos licitatórios.

96. No que concerne à alegação de que o Dnit não pode ficar restrito a técnicas comumente empregadas na engenharia, avalia-se que técnicas modernas sempre são bem-vindas, desde que dentre as soluções possíveis, sejam as mais econômicas, como recomenda a boa engenharia.

97. Por fim, carece de motivação a afirmativa de que a qualidade das obras poderia ser comprometida caso o Dnit aceitasse os atestados da Equipav. Isso porque não restou comprovado que essa empresa não teria capacidade operacional de executar a obra.

Do serviço "Geogrelha 300 KN/m"

Das considerações do Dnit

98. No que concerne ao item "Geogrelha 300 KN/m", os responsáveis do Dnit apresentaram inicialmente as diferenças entre as geogrelhas e as mantas geotêxteis.

99. Em síntese, as geogrelhas são utilizadas fundamentalmente como elementos de reforço na base dos aterros. Já a manta geotêxtil tem seu uso mais comum como separador ou elemento filtrante com o objetivo de prevenir a interpenetração do material da base com o da camada inferior.

100. Também afirmam que em uma obra na qual a geogrelha deverá funcionar como elemento de estabilidade e reforço, o controle tecnológico deverá ser muito mais rigoroso que em uma obra onde a manta geotêxtil deverá funcionar como elemento de filtragem (peça 31, fl. 38).

101. A Autarquia afirma que a comparação entre geogrelha e manta geotêxtil, do ponto de vista da complexidade tecnológica e operacional, não pode se resumir à forma como se estende o material no terreno. A empresa que detém o *know-how* para instalar uma manta geotêxtil para filtragem do material da base para a camada inferior em uma estrutura de pavimento, por exemplo, não necessariamente detém a expertise necessária para estocar, manusear e instalar geogrelha, que é elemento estruturante no caso de um aterro sobre solo mole (peça 31, fl. 38).

Análise

102. A argumentação do Dnit é no sentido de que, pelo fato de as geogrelhas funcionarem como elemento de estabilidade e reforço, o controle da execução é mais rigoroso que o da aplicação de manta geotêxtil como elemento de filtragem.

103. É notório que, para a aplicação da geogrelha como elemento de reforço, são necessários determinados cuidados para que ela cumpra bem a função para a qual foi projetada.

104. Entretanto, avalia-se que esses cuidados não justificam a não aceitação dos atestados de manta geotêxtil apresentados pela Equipav. Isso porque a execução da geogrelha não requer o uso

de equipamentos ou técnicas que somente quem já executou esse serviço pode desenvolver. Além disso, a aplicação de manta geotêxtil como elemento filtrante deve seguir determinados cuidados por parte do executor, de forma semelhante aos exigíveis para aplicação das geogrelhas. De fato, assim estabelece o Manual de Drenagem de Rodovias do Dnit:

7.5.5 Algumas recomendações para a instalação do geotêxtil como filtro na drenagem subterrânea

Preparo do terreno: as superfícies onde será instalado o geotêxtil deverão, dentro do possível, estarem isentas de lama ou de água com partículas em suspensão para evitar algum tipo de poluição das mesmas. Objetos contundentes deverão ser removidos.

Instalação e união dos geotêxteis: O geotêxtil deve ser instalado convenientemente contra o fundo e paredes da trincheira drenante para prevenir solicitações exageradas quando da colocação do material de enchimento e também para evitar a presença de "cavidades" entre o solo e o geotêxtil, causando a movimentação indesejada do solo a drenar.

A união do geotêxtil para o fechamento do filtro e emenda de duas mantas pode ser feita por recobrimento de 0,30 m (aceita-se até 0,20 m).

Colocação do material de enchimento (material drenante): o sentido de lançamento do material de enchimento deverá ser tal que impeça o levantamento e deslocamento do geotêxtil nos locais de recobrimento.

Após o enchimento da trincheira e rebatimento do geotêxtil na superfície (fechamento superior do filtro) deverá ser imediatamente executado o selo superior para impedir a entrada de partículas na trincheira drenante devido à águas de enxurrada.

A circulação de equipamentos da obra sobre a trincheira drenante antes de sua conclusão (selo) deve ser proibida.

A instalação do geotêxtil, enchimento e selo, devem ser feitas logo após a abertura da vala.

105. Dessa forma, avalia-se que a não aceitação do atestado de execução de manta geotêxtil foi desarrazoada, o que contribuiu para a quebra do princípio constitucional da isonomia, também presente na Lei 8666/93, em seu art. 3º.

Das considerações do Consórcio Serveng/Aterpa

106. No que concerne ao serviço de "geogrelha 300 KN/m", o consórcio inicialmente relata que se trata de serviço comum em obras por todo o país e que sua exigência não compromete o caráter competitivo do certame.

107. A representante teria apresentado apenas parte dos quantitativos relativos à geogrelha 200KN/m, considerado como similar à geogrelha 300 KN/m pela CPL, e um quantitativo de serviço de manta geotêxtil, produto com finalidade e metodologia executiva distintas da geogrelha 300 KN/m.

108. O consórcio relatou as funções das geogrelhas e das mantas geotêxteis, distinguindo-as quanto às suas finalidades (peça 30, fls. 16/17).

109. Em razão da diferença de empregabilidade, a geogrelha exige maiores cuidados na sua aplicação, em relação à manta geotêxtil. É citada como exemplo a ancoragem da geogrelha no solo para que ela exerça maior poder de sustentação.

110. Sendo assim, conclui o consórcio que a Empresa Equipav não possui "Know how" suficiente para executar o serviço de geogrelha, não obstante se tratar de serviço extremamente comum em obras com características semelhantes (peça 30, fls. 17/18).

Análise

111. Assim como fizeram os responsáveis do Dnit, o Consórcio ressaltou a diferença entre as finalidades da aplicação da geogrelha e da manta geotêxtil. Essa diferença de aplicabilidade justificaria necessários cuidados na aplicação da geogrelha que não existiriam na aplicação da manta geotêxtil.

112. O que se avalia é que, de acordo com o que consta nos autos, diante do cenário em que nenhuma licitante apresentou atestado de geogrelha 300 KN/m, os cuidados citados, como o referente à "ancoragem da geogrelha no solo para que ela exerça maior poder de sustentação", não justificam a eliminação da representante, que apresentou atestado de execução de manta geotêxtil.

113. Como dito anteriormente, a manta geotêxtil também exige cuidados em sua aplicação. Ainda, para a execução da geogrelha não são necessários equipamentos, nem técnicas apuradas que o serviço de aplicação de manta geotêxtil não exija.

114. Dessa forma, a exigência de *know-how* para a aplicação das geogrelhas não se mostra razoável de maneira a desclassificar a Empresa Equipav, que apresentou atestado de manta geotêxtil, concluindo que ela não tem capacidade operacional para execução do serviço.

115. Ante o exposto, houve afronta ao princípio constitucional da isonomia, haja vista que não há fundamentação adequada para o tratamento diferenciado concedido às licitantes.

Dos pressupostos para adoção da medida cautelar

116. O Dnit ressalta que o interesse público é o mais afetado com a demora no início da obra, haja vista a proximidade com o período de chuvas, que pode afetar o cronograma do empreendimento. Além disso, o potencial dano ao erário alegado pela Secob-2, de R\$ 10 milhões, na verdade, representa uma diferença de apenas 2,7% entre os descontos das propostas apresentadas pelas licitantes. Porém, o prejuízo advindo de uma obra não iniciada ou paralisada pode ser ainda maior para a população e para o erário (peça 31, fl.40).

117. O consórcio entende que não há perigo da demora a justificar a suspensão do Contrato, pois foi atendido o princípio do interesse público ao se contratar o Consórcio Serveng/Aterpa, tecnicamente hábil a executar as obras, com proposta apenas 2,7% superior à da Equipav e muito inferior ao orçamento da Administração, o que torna indubitável a vantajosidade dos preços do consórcio (peça 30, fl. 19).

118. Lembra o consórcio que a jurisprudência do TCU considera como variação normal de mercado a diferença de preços de 8% entre a proposta de uma empresa e o orçamento elaborado pelo Tribunal (Acórdão 2032/2009-P).

119. Salientou-se também a presença do perigo da demora inverso, haja vista as precárias condições de segurança e tráfego em que se encontra a rodovia, o que justificaria a necessidade de

se iniciarem as obras rapidamente (peça 30, fl. 20).

120. O consórcio informou que, atualmente, está mobilizado e executando os primeiros serviços da obra. Eventual paralisação do contrato, neste momento, ocasionará custos com desmobilização de equipamentos e mão de obra, perecimento de serviços já executados, além de necessidade de nova mobilização posterior (peça 30, fl. 20).

121. É citado também o regime de chuvas da região da obra, que dura os primeiros seis meses do ano. Eventual suspensão do contrato ocasionaria significativo adiamento das obras, que se iniciariam apenas no segundo semestre de 2013.

122. Além disso, os custos com a realização de uma nova licitação, bem como com o reajustamento dos preços do orçamento-base, superariam a diferença de 2,7% entre a proposta do consórcio e a da Equipav.

123. Ante todo o exposto, o consórcio solicita o indeferimento da medida cautelar pleiteada pela representante.

Análise

124. Primeiramente, não foi comprovado que a diferença de 2,7% entre as propostas da Equipav e do consórcio vencedor da licitação, o que representa o valor de R\$ 10 milhões, seria inferior ao prejuízo causado pela suspensão do contrato.

125. O valor de instalação do canteiro de obras, no orçamento-base do Edital 87/2012, é de R\$ 3.962.191,88 (peça 2, fl.189). O valor da mobilização dos equipamentos e da mão de obra é de R\$ 74.397,87 (peça 2, fl.190). Juntos, esses valores alcançam o montante de R\$ 4.036.589,75. Considerando que os valores desses itens na proposta do Consórcio Serveng/Aterpa devem ser ainda menores, haja vista que houve um desconto global de 4,3% em relação ao orçamento-base do Dnit, não há por que falar em prejuízo à Administração caso seja anulada a licitação.

126. Também não foi comprovado que os custos de uma nova licitação, bem como o reajustamento dos preços do orçamento-base, superariam a economia de R\$ 10 milhões citada acima.

127. Quanto à alegação de que o regime de chuvas, que dura os primeiros seis meses do ano, prejudicaria o andamento das obras caso se suspendesse o contrato, verifica-se no cronograma físico-financeiro do empreendimento a previsão de que a etapa de terraplenagem durará dezesseis meses, enquanto a etapa de fundação de aterro durará doze meses (peça 2, fl.433). Ou seja, com o andamento normal do contrato, o problema das chuvas já teria que ter sido considerado no projeto da obra, independentemente de uma possível intervenção do Tribunal.

128. Com relação ao perecimento dos serviços já executados, não foi comprovada a alegação de que a obra já foi iniciada. Inclusive, no sítio do Dnit na internet há informação de que a obra ainda está em fase de mobilização (peça 39).

129. O perigo da demora persiste, haja vista que a diferença de R\$ 10 milhões entre as propostas da Equipav e do consórcio contratado ainda justifica uma possível anulação da licitação, sem que haja prejuízo ao erário, uma vez que as obras ainda não foram iniciadas, o que mitiga o perigo da demora inverso.

130. Quanto à fumaça do bom direito, avalia-se que houve afronta ao princípio constitucional da isonomia, por meio do estabelecimento de critérios de habilitação técnica não fundamentados tecnicamente, em desacordo com o art. 3º da Lei 8666/93.

131. Ademais, merecem destaque outros pontos observados no orçamento-base do Edital 87/2012 e que exigem uma atuação preventiva por parte desta Corte de Contas:

Mudança das soluções para fundação de aterro

132. A primeira questão se refere ao acréscimo significativo do item “coluna de brita”, em relação ao projeto executivo do mesmo empreendimento, que balizou o Edital 515/2010, fiscalizado no Fiscobras 2011 (TC 000.752/2011-8).

133. Como demonstrado na instrução anterior, o item “fundação de aterro”, que abrange as soluções para estabilização de solos moles, somava no projeto original o montante de R\$ 63,9 milhões (setembro/2010). Já no orçamento do Edital 87/2012, o item “fundação de aterro” alcança o montante de R\$ 208 milhões (novembro/2011), indicando um acréscimo de 225% no valor da solução para estabilização de solos moles.

134. Isso ocorre em virtude de o serviço de coluna de brita ser extremamente oneroso em relação a outras soluções previstas para o tratamento de solos moles, como, por exemplo, a solução que prevê a execução de aterro de sobrecarga com geodrenos, prevista no projeto original. Este fato terminou por encarecer sobremaneira o orçamento da obra.

135. Para se ter uma ideia do alto valor desse empreendimento, a tabela de custos médios gerenciais do Dnit, mês/base março de 2012, prevê o valor médio de R\$ 5,1 milhões por km de uma obra de adequação de capacidade semelhante à obra objeto destes autos, incluindo duplicação com construção de pista nova, restauração de pista existente e canteiro central (peça 40).

136. O valor do orçamento-base da obra de duplicação da BR-135/MA, sem considerar o valor do item “superestrutura ferroviária”, aponta para o valor médio de R\$ 12,68 milhões por km (novembro/2011).

Falta de detalhamento na composição de preço do item “Coluna de brita D=0,80 m”

137. É imperioso tecer comentários acerca da composição de preço do item “Coluna de brita D=0,80 m”, constante no orçamento-base do Edital 87/2012 (peça 2, fl. 217).

138. Nessa composição, consta o item “Execução de coluna de brita por empresa especializada”, cujo custo na composição de preço do orçamento do edital é de R\$ 74,80, representando 70% do preço unitário do serviço. Esse item necessitaria ser melhor discriminado pelo Dnit, e não apenas ter sido colocado o preço supostamente cotado junto a empresas especializadas.

139. Haja vista que o item coluna de brita é o mais relevante da obra, representando 43% de todo o valor do empreendimento, haveria necessidade de se apresentar, por meio de memorial de cálculo, a exata grandeza e a justificativa de preço para o encargo “Execução de coluna de brita por empresa especializada”, discriminando equipamentos utilizados, mão-de-obra e produtividade do serviço.

140. Esse subitem, descrito apenas de forma genérica, impede a formação de juízo crítico sobre a adequação do preço estimado, constituindo fator danoso não somente ao controle quanto à economicidade do certame, mas também à competitividade e ao amplo acesso dos licitantes a todas as características do objeto a ser contratado. Trata-se da necessária motivação do preço ofertado, supedâneo do julgamento das propostas e da avaliação da real vantagem do preço oferecido pelo

particular.

141. Sobre esse assunto, o TCU editou a Súmula 258/2010:

As composições de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI integram o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia, devem constar dos anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes e não podem ser indicados mediante uso da expressão ‘verba’ ou de unidades genéricas.

142. Dessa forma, verifica-se mais uma infração à Lei de licitações, bem como à consolidada jurisprudência do TCU. Em razão disso, propõe-se a realização de oitiva junto ao Dnit, com fundamento no art. 250, inciso V.

Previsão da aquisição de insumos comerciais

143. Outro ponto importante se refere à previsão de aquisição de insumos comerciais (areia e brita) para execução da obra.

144. Como dito na instrução anterior, uma das irregularidades detectadas na auditoria realizada em 2011 foi assim detalhada no Relatório de Fiscalização (TC 000.752/2011-8, peça 31, fl. 27):

Não obstante a constatação da existência de jazidas não comerciais (com título minerário ainda não concedido pelo DNPM), o orçamento da obra considerou a aquisição de brita e areia comerciais – e não extraídas / produzidas. Tal critério onerou o preço estimado do empreendimento em R\$ 43,3 milhões.

145. Para o lançamento do novo Edital, o Dnit deveria ter observado o que consta no item 9.1.3 do Acórdão 325/2012-P:

9.1. dar ciência da presente deliberação, acompanhada do relatório e voto que a fundamentam, ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Dnit no Estado do Maranhão, para que, caso decida pela publicação do novo edital licitatório para as obras em tela, avalie sua conformidade com os apontamentos da presente fiscalização, atentando para a ocorrência de irregularidades de mesma natureza das relatadas nos autos, as quais configuram inobservância à Lei nº 8.666/1993 e aos princípios da economicidade e eficiência a que está sujeita a Administração Pública, quais sejam:

(...)

9.1.3. 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;

146. No entanto, o Dnit manteve a previsão de utilização de insumos comerciais, sem ter demonstrado, até o momento, a impossibilidade da extração ou da produção desses materiais por parte do contratado. Somente nos itens coluna de brita, base de brita graduada e CBUQ capa de rolamento, caso se optasse pela utilização de brita produzida e areia extraída, a redução do orçamento seria de cerca de R\$ 30 milhões, equivalente a quase 10% do valor do Contrato 15620/2012, conforme cálculos à peça 13 destes autos.

147. Como informação, já constava no relatório de fiscalização do TC 000.752/2011-8 (peça 31, fls. 33 a 35), nas páginas referentes à consulta dos processos minerários existentes no Sistema Cadastro Mineiro, do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), os seguintes processos ativos referentes à pesquisa ou ao licenciamento de jazidas, todos tendo como titular a

empresa Serveng – Civilsan S.A. Empresas Associadas de Engenharia, empresa líder do Consórcio Serveng / Aterpa, contratado pelo Dnit para a execução da obra em tela:

Processo	Fase atual	Município	Substância	Tipo de uso
806.117/2010	Requerimento de pesquisa	Rosário/MA	Granito	Brita
806.116/2010	Requerimento de pesquisa	Rosário/MA	Granito	Brita
806.213/2007	Requerimento de pesquisa	Rosário/MA	Granito	Brita
806.212/2007	Requerimento de licenciamento	Rosário/MA	Granito	Brita
806.211/2007	Requerimento de licenciamento	Rosário/MA	Granito	Brita
806.117/2007	Autorização de pesquisa	Rosário/MA	Areia, turfa, granito	Construção civil/ brita
806.314/2010	Autorização de pesquisa	Rosário/MA	Areia	Construção civil
806.313/2010	Autorização de pesquisa	Rosário/MA	Areia	Construção civil
806.312/2010	Autorização de pesquisa	Rosário/MA	Areia	Construção civil
806.311/2010	Autorização de pesquisa	Rosário/MA	Areia	Construção civil
806.310/2010	Autorização de pesquisa	Rosário/MA	Areia	Construção civil
806.113/2010	Requerimento de pesquisa	Rosário/MA	Areia/ cascalho	Construção civil
806.097/2010	Licenciamento	Rosário/MA	Areia	Construção civil
806.040/2010	Requerimento de pesquisa	Bacabeira, Rosário, Santa Rita (MA)	Minério de ouro / areia	Industrial / construção civil

148. Dessa forma, além de existirem diversas jazidas de brita e areia com lavra ainda não concedida pelo DNPM, ou seja, ainda passíveis de bloqueio para fins de utilização na obra da BR-135/MA, a empresa líder do consórcio contratado para a execução da obra é titular de quatorze processos minerários envolvendo a exploração de areia e granito, este para produção de brita, o que indica que tanto a areia como a brita a serem utilizadas pelo Consórcio Serveng/ Aterpa não serão compradas, como previu o edital de licitação, mas sim exploradas ou produzidas pelo próprio consórcio, haja vista a existência de processos minerários já em fase de licenciamento em nome da Empresa Serveng/ Aterpa.

149. Conforme despacho do Exmo. Ministro relator (peça 19), já foi determinado o prazo de quinze dias para que o Dnit se pronunciasse quanto à 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, bem como para que encaminhasse ao Tribunal os estudos que demonstrem a inviabilidade de utilização de insumos provenientes de jazidas com pedido de pesquisa, licenciamento ou lavra ainda não concedida pelo DNPM, em cumprimento à mesma deliberação supracitada.

Ausência de estudos comparativos de custos entre as opções de duplicação da rodovia

150. A resposta à oitiva do Dnit realizada com fundamento no art.250, inciso V do Regimento Interno do TCU, para responder aos questionamentos acerca da alteração da solução para fundação de aterro, bem como da previsão da utilização de insumos comerciais na obra,

encontra-se à peça 42 destes autos.

151. Como já dito anteriormente, essa documentação será analisada na fase processual seguinte. Todavia, verifica-se nos elementos apresentados uma questão que, pela sua relevância, precisa constar desta instrução.

152. Consta como parte da documentação enviada a Nota Técnica 017/2012, na qual a Coordenação de Projetos do Dnit faz considerações acerca dos pontos positivos e negativos das três maneiras possíveis de se duplicar a rodovia (peça 42, fl. 33):

a) construção de dois aterros novos no lado direito da pista existente (um para a duplicação da rodovia e outro para o remanejamento da Ferrovia CFN), solução adotada no projeto aprovado pelo Dnit para a obra;

b) implantação de um novo aterro no lado direito da pista existente, com a manutenção da Ferrovia CFN no local onde se encontra;

c) implantação de um novo aterro no lado esquerdo da pista existente, além da adutora que leva água ao município de São Luís.

153. Consta nessa nota técnica a informação de que a empresa projetista entende que a solução de duplicação pelo lado esquerdo teria maior impacto de custo e prazo. Todavia, a Coordenação de Projetos do Dnit questiona esse posicionamento, como se observa pelo excerto a seguir (peça 42, fl. 31):

Com relação ao prazo, os remanejamentos de linhas de transmissão e da adutora realmente podem trazer maiores complicações para execução das obras a ponto de comprometer o prazo de execução. A duplicação pelo lado direito seria mais independente quanto ao remanejamento destas interferências. **Entretanto, na hipótese de duplicação da rodovia pelo lado esquerdo com permanência da ferrovia da CFN em seu local atual, os custos de remanejamento da adutora e das linhas de transmissão podem ser menores do que o remanejamento da ferrovia CFN. Na análise efetuada pela projetista não foi apresentado este comparativo de custos.** A afirmação de que o custo total do empreendimento seria maior com a duplicação pelo lado esquerdo só tem sentido se a ferrovia da CFN for removida. Dessa forma, **entende-se que em relação ao custo total do empreendimento, por não ter sido apresentada nenhuma estimativa no estudo realizado pela projetista, a análise fica prejudicada.** (o grifo não é do original)

154. Ainda de acordo com a Nota Técnica 017/2012, a projetista defende a duplicação pelo lado direito pelo fato de ser mais segura do ponto de vista da rodovia, ou seja, esta ocuparia parte da plataforma ferroviária existente, já consolidada e sem ocorrências de recalques significativos nos últimos anos. A Coordenação de Projetos do Dnit também questiona esse posicionamento (peça 42, fls. 31/32):

Entretanto, a projetista não considera que se a duplicação for executada pelo lado direito conforme apresentado no projeto haverá necessidade de remoção da linha ferroviária da CFN e de estabilização do aterro para a ferrovia de modo a evitar os recalques, que neste caso deverão ser bem menores. **Com a duplicação da rodovia pelo lado esquerdo a ferrovia da CFN poderia ser preservada onde está implantada, evitando assim o risco de estabilização de recalques para seu perfeito funcionamento.** A Coordenação de Projetos entende que estabilizar o aterro para a rodovia apresenta riscos menores, pelo fato de uma pista rodoviária aceitar maiores recalques sem prejuízo de um bom funcionamento.

155. Em conclusão, a Coordenação de Projetos do Dnit entende que a concepção mais indicada e econômica é a duplicação pelo lado direito, mantendo a ferrovia da CFN onde está implantada e segregando-a por meio de defensas metálicas ou barreiras New Jersey (peça 42, fl. 32).

156. Verifica-se, então, que a própria Coordenação de Projetos do Dnit, localizada em Brasília, questionou a solução adotada no projeto de duplicação da BR-135/MA, que foi aprovado pela Superintendência Regional do Dnit no Estado do Maranhão. Esse questionamento foi feito tanto com base no aspecto financeiro, como no aspecto técnico.

157. Do ponto de vista financeiro, avaliou-se que, na hipótese de duplicação da rodovia pelo lado esquerdo, com permanência da ferrovia da CFN em seu local atual e remanejamento da adutora e das linhas de transmissão, o custo da obra poderia ser menor que o da opção adotada no projeto executivo: duplicação da rodovia pelo lado direito e remanejamento da ferrovia CFN.

158. Do ponto de vista técnico, com a duplicação da rodovia pelo lado direito, há necessidade de estabilização do aterro para a ferrovia de modo a evitar os recalques, que, em comparação com a rodovia, devem ser menores. Ou seja, os riscos em relação a estabilizar um aterro sobre solo mole para uma ferrovia são maiores do que estabilizar um aterro para uma rodovia.

159. Ressalta-se que essa nota técnica é datada de 28/11/2011. Posteriormente, foi realizada nova campanha de ensaios geotécnicos para melhor fundamentar a escolha da solução para fundação dos aterros. Somente em março de 2012 foi aprovada a nova solução para a estabilização dos solos moles, contemplando o quantitativo de 1.298.867 m³ de coluna de brita (peça 42, fl. 6).

160. Isso quer dizer que, se antes de se constatar a necessidade de alteração do projeto de fundação de aterro, a Coordenação de Projetos já questionava a economicidade da solução de duplicação adotada, avalia-se que, com a opção pela execução das colunas de brita, encarecendo sobremaneira o orçamento da obra, seria obrigatório, por parte da projetista e do Dnit, uma análise comparativa detalhada, com o objetivo de verificar se a solução adotada no projeto continuava sendo a mais econômica, ou seja, para verificar se as duas outras soluções a seguir seriam mais viáveis técnica e financeiramente, considerando que, na solução adotada pela projetista, houve significativo aumento de custo da obra com o incremento dos quantitativos de coluna de brita:

- a) implantação de um novo aterro no lado direito da pista existente com a manutenção da ferrovia;
- b) implantação de um novo aterro no lado esquerdo da pista existente, além da adutora.

161. Essa reavaliação não foi feita, mesmo havendo grande probabilidade de que as outras duas opções acima pudessem se revelar mais adequadas, uma vez que o quantitativo de colunas de brita poderia ser bastante reduzido.

162. Salienta-se que uma alteração dessa magnitude (duplicação do lado esquerdo da pista existente, ou do lado direito, mantendo a ferrovia onde está) implica na elaboração de outro projeto, totalmente diferente do atual, o que reconfiguraria por completo o objeto licitado.

163. Ante a importância dessa questão, que pode acarretar em graves prejuízos futuros caso a solução adotada pela projetista se revele inadequada, propõe-se determinar a realização de fiscalização imediata no Contrato 15620/2012.

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

Secob-2, 1ª DT, em 19/10/2012.

(Assinado eletronicamente)

Emmanuel do Vale Madeiro

AUFC – Mat. 8627-4