

TC 030.882/2012-5

Tipo: Representação

Unidade jurisdicionada: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - Dnit

Proposta: Preliminar

HISTÓRICO

Cuidam os autos de representação em face da 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 questiona os critérios de habilitação técnica do certame, que resultaram na sua eliminação da concorrência.

5. Ressalta-se que a Equipav, inconformada com a postura da comissão de licitação, ingressou com Mandado de Segurança na Justiça Federal de 1ª Instância contra o Presidente da Comissão Permanente de Licitações (CPL) do DNIT e contra o Superintendente Regional daquela Autarquia, sustentando que os atestados por ela apresentados seriam similares aos exigidos no Edital de Licitações, motivo pelo qual requereu fosse declarada habilitada no certame e que liminarmente fosse autorizada a abertura do seu envelope de proposta comercial (peça 1, fl.4).

6. A liminar pleiteada foi deferida, o que motivou a abertura do envelope da proposta de preços da Equipav. A representante informa que sua proposta, no valor de R\$ 345.252.591,47, é quase R\$ 10 milhões mais barata que a proposta apresentada pelo consórcio vencedor (peça 1, fl. 5).

7. O Consórcio Serveng/Aterpa interpôs Agravo de Instrumento perante o Tribunal Regional Federal (TRF) da 1ª Região, visando a reforma da decisão liminar, a qual foi obtida mediante decisão monocrática do Juiz Substituto da 5ª Turma do TRF 1ª Região (peça 1, fls. 6/7).

8. O Dnit declarou, então, como vencedor da licitação, o Consórcio Serveng/Aterpa. Em consequência, 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.

9. A Empresa Equipav recorreu da decisão judicial que manteve sua inabilitação na

Concorrência 87/2012-15, e o Mandado de Segurança está em trâmite na Justiça Federal de 1ª Instância (peça 1, fl. 8).

10. Importante destacar que a obra objeto do edital em tela foi auditada pelo Tribunal no âmbito do Fiscobras 2011 (TC 000.752/2011-8). Nesses autos, foram apontadas irregularidades que somavam R\$ 85 milhões, quase 30% do valor global do edital analisado naquele processo, de cerca de R\$ 300 milhões.

11. Em consequência dessa fiscalização, o Dnit revogou o referido edital, conforme publicação no DOU de 28/09/2011, Seção 3, página 205.

12. Por meio do Acórdão 325/2012-P, o Tribunal cientificou o Dnit que, em caso de publicação de um novo certame, observasse sua conformidade com os apontamentos daquela fiscalização, atentando para a ocorrência de irregularidades da mesma natureza das relatadas nos autos.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

13. Inicialmente, deve-se registrar que a representação preenche os requisitos de admissibilidade constantes no art. 235 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 e encontrar-se acompanhada do indício concernente à irregularidade ou ilegalidade.

14. A empresa licitante Equipav Engenharia Ltda. possui legitimidade para representar ao Tribunal, consoante disposto no art. 113, § 1º da Lei 8666/93. Assim, propõe-se o exame da matéria nestes autos.

EXAME TÉCNICO

15. Segundo consta na peça encaminhada pela representante, o motivo do questionamento seriam as exigências constantes no item 13.4.c.2 do Edital 087/2012-15 (peça 2, fls.17/18). Dentre essas exigências, consta a de que a licitante deveria ter executado, a qualquer tempo, obras rodoviárias de complexidade equivalente ou superior ao do objeto da licitação, contendo, entre outros, os seguintes quantitativos:

Serviço requerido	Unid	Quantidade
Coluna de brita D=0,80 m	m	129.886,70
Geogrelha 300 KN/m	m ²	53.370,00

16. Essas exigências motivaram várias impugnações do edital, interpostas por diversas empresas interessadas em participar da licitação, que ressaltaram principalmente a excessividade desses requisitos técnicos para habilitação, que culminariam na restrição ao caráter competitivo do certame (peça 2, fls. 462/504).

17. Como resposta aos questionamentos, a CPL informou que, para cada um dos itens questionados, aceitaria os atestados dos seguintes serviços, haja vista sua similaridade em termos de complexidade executiva:

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"

18. O Dnit respondeu ainda que o item 13.9 do edital (Consórcios) permitia que empresas interessadas em participar do certame pudessem juntar-se para agregarem seus acervos técnicos. Assim, uma empresa interessada que não tivesse comprovação de serviços anteriormente descritos, poderia buscar outra ou outras que dispusessem de atestados, de equipamentos e de equipes técnicas que pudessem somar competências (peça 2, fl. 512). O Dnit, então, negou provimento aos recursos interpostos e deu prosseguimento à licitação (peça 2, fls. 507/526).

19. De acordo com o Relatório de análise dos documentos de habilitação da Concorrência Pública nº 087/2012-15, elaborado pela CPL, apenas três firmas atenderam à convocação para o certame e compareceram para apresentar suas propostas (peça 2, fls. 529/530).

20. A empresa Equipav salienta inicialmente em sua peça processual que nenhuma das licitantes apresentou atestados técnicos dos serviços de Coluna de brita D=0,80 m e Geogrelha 300 KN/m, exigidos no item 13.4.c.2 do Edital 087/2012-15 (peça 1, fl.9).

21. A representante entregou, na fase de habilitação, os atestados dos serviços de "Estaca hélice contínua", "Estaca raiz" e "manta geotêxtil", entendendo que esses itens seriam similares à "Coluna de brita D=0,80 m" e "Geogrelha 300 KN/m" (peça 2, fl. 533).

22. O Dnit, alegando que os atestados de serviços apresentados pela Equipav não eram similares aos serviços exigidos no Edital, inabilitou a empresa (peça 2, fl. 533).

23. O Consórcio Serveng/Aterpa também foi inabilitado inicialmente, em razão de não ter apresentado documento válido (Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas), contrariando o item 13.2.i do edital (peça 2, fl. 533). Todavia, o consórcio interpôs recurso administrativo ao Dnit, que acatou os argumentos do licitante e reformou sua decisão anterior (peça 2, fls. 569/571).

24. O consórcio, ao contrário dos demais licitantes, não foi inabilitado com fundamento no item 13.4.c.2 do Edital 087/2012-15, haja vista que o Dnit aceitou os atestados de serviços de "dreno vertical de areia" e "geogrelha 200 KN/m", apresentados pelo Consórcio Serveng/ Aterpa, segundo consta no documento acostado aos autos (peça 1, fls. 18/21).

25. A empresa Equipav interpôs recurso administrativo contra a decisão que a inabilitou no certame, destacando que os atestados apresentados são suficientes para comprovar sua capacidade técnica, além de tratar-se de sociedade com expertise em obras de igual ou maior complexidade (peça 2, fls. 535/545).

26. O Dnit, por sua vez, entendeu que a estaca hélice contínua e a estaca raiz não têm a mesma finalidade que as colunas de brita, razão pela qual não poderia aceitar o atestado apresentado pela recorrente (peça 2, fls. 548/550).

27. Segundo a análise realizada pela CPL para negar provimento ao recurso interposto pela Equipav, a estaca tipo hélice contínua e a estaca raiz, assim como as demais estacas profundas, têm

a finalidade de transmitir as cargas da estrutura a uma camada profunda e resistente do solo. Já a coluna de brita especificada no projeto tem a função de drenagem e reforço das camadas de solo natural que receberão o aterro da rodovia a ser executada. Ou seja, a coluna de brita tem a função drenante, que a estaca hélice contínua (moldada *in loco*) não tem (peça 2, fls. 548/549).

28. Ademais, o Dnit justificou que os drenos verticais de areia, além de serem elementos de drenagem, servem para acelerar o adensamento dos solos moles, proporcionando o aumento de sua resistência, razão pela qual os atestados desse serviço, apresentados pelo Consórcio Serveng/Aterpa, foram aceitos, haja vista sua similaridade com as colunas de brita, em termos de finalidade (peça 2, fl. 549).

29. Quanto aos atestados de execução de manta geotêxtil, o Dnit entendeu que as geogrelhas têm unicamente a função de reforço, enquanto as mantas geotêxteis têm várias funções, como filtração, drenagem, proteção, separação, controle de erosão e confinamento, admitindo-se também reforço. Como a possibilidade de utilização de geotêxteis para reforço é muito menor que a geogrelha, não foi aceito o atestado de execução de manta geotêxtil (peça 2, fl. 551).

30. Dessa forma, o Dnit decidiu manter a inabilitação da empresa Equipav (peça 2, fl. 552).

Análise

31. Primeiramente, é relevante pontuar que, conforme consta nos autos, nenhuma das empresas licitantes apresentou os atestados de serviços exigidos na Cláusula 13.4.c.2, ou seja, de acordo com o estabelecido no Edital 87/2012-15, nenhuma delas seria habilitada para participar da licitação.

32. Tal constatação revela, *de per se*, um indício de que pode ter havido restrição ao caráter competitivo do certame, na medida em que nenhuma das empresas interessadas em vencer a licitação atendia as condições mínimas impostas pelo Dnit em seu edital.

33. Tanto é assim que a Autarquia flexibilizou sua posição, passando a aceitar atestados de alguns serviços que ela entendeu como similares e de mesma complexidade executiva, como consta no 1º Caderno de Perguntas e Respostas do Edital 087/2012-15 (peça 2, fls. 456/457).

34. O que motivou a empresa Equipav a representar contra o edital foi o fato de que, uma vez que o Dnit aceitou os atestados de dreno vertical de areia e de geogrelha de 200 KN/m, apresentados pelo consórcio vencedor, teria que aceitar também os atestados de estaca hélice contínua e manta geotêxtil, apresentados pela representante, uma vez que esses atestados seriam de serviços similares aos exigidos no edital, em termos de metodologia executiva e dos equipamentos utilizados.

35. Avalia-se no caso concreto que os critérios adotados pela CPL para habilitação técnica das empresas licitantes não foram tecnicamente justificados. Explica-se.

36. O artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal estabelece o seguinte:

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, **o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações** (o grifo não é do original)

37. Ou seja, as exigências de comprovação de qualificação técnica e econômica devem-se ater às garantias mínimas de condições para o bom e fiel cumprimento do contrato e o atendimento

pleno da finalidade pública perquirida.

38. Corroboram com esse entendimento os seguintes Acórdãos do TCU: 1417/2008-P, 601/2008-P, 607/2008-P, 2299/2007-P, 170/2007-P, 2655/2007-P, 890/2008-P, 1917/2003-P, 4064/2009-1ª Câmara, 697/2006-P.

39. As garantias mínimas almejadas pela CPL teriam sido buscadas por meio de atestados técnicos que comprovassem a capacidade das licitantes de executarem os serviços mais relevantes e de valor significativo no orçamento da obra.

40. Entretanto, nenhuma das licitantes apresentou atestados dos serviços de "Coluna de brita D=0,80 m" e "Geogrelha 300 KN/m", itens mais relevantes da planilha orçamentária do empreendimento. E o que se avalia é que os critérios utilizados pela CPL para escolha de atestados de serviços similares não foram devidamente fundamentados, o que pode ter prejudicado a empresa ora representante.

41. Segundo o Dnit, as estacas escavadas de concreto, grupo no qual se incluem a estaca hélice contínua e a estaca raiz, têm finalidade distinta das colunas de brita, haja vista que tais colunas têm função drenante, que não é exercida pelas estacas escavadas. Já os drenos verticais de areia, aceitos pela CPL como serviços similares às colunas de brita, possuem função drenante e, de certa forma, aumentam a resistência do solo.

42. Vê-se que o Dnit utilizou como critério de aceitabilidade para fins de comprovação de capacidade técnica apenas a finalidade do serviço. Não foi considerada pela Autarquia a similaridade dos serviços em termos de complexidade tecnológica e operacional, em observação ao art.30, §3º da Lei de Licitações.

43. Ademais, como se demonstrará a seguir, o entendimento do Dnit de verificar a similaridade em termos de função dos serviços foi contraditório, uma vez que a Autarquia aceitou o serviço de estacas pré-moldadas e com capitéis para comprovar a capacidade técnica para executar as colunas de brita.

44. Ainda, a exigência de apresentação de atestado de colunas de brita se mostra desarrazoada.

45. A coluna de brita consiste em uma solução ainda pouco frequente no Brasil, o que se comprova pelo fato de que nenhuma licitante, mesmo participando sob a forma de consórcio, apresentou atestados desse serviço.

46. Além disso, como sempre ocorre em serviços especializados, somente determinadas empresas acabam sendo contratadas para a sua execução. São serviços típicos de subcontratação. Assim, uma mesma empresa poderia executar os serviços para todas as eventuais licitantes. Da forma como colocado no edital, a exigência de atestados de coluna de brita impede a subcontratação desse serviço, uma vez que o Edital 087/2012-15 assim estabelece, em sua cláusula 8.11.11 (peça 2, fl. 10):

8.11.11 — Não será permitida a subcontratação do principal do objeto, entendido este como o conjunto de itens para os quais, como requisito de habilitação técnico-operacional, foi exigida apresentação de atestados que comprovem a execução de serviço com características semelhantes.

47. Ou seja, vê-se no caso concreto que a exigência de atestado de coluna de brita é desprovida de razoabilidade, uma vez que se trata de um serviço ainda recente no país e que é executado por empresas especializadas, ou seja, é um serviço com grande possibilidade de ser subcontratado.

48. Além de a cláusula referente à exigência de atestado de coluna de brita mostrar-se

restritiva, a escolha dos serviços similares pela comissão de licitação foi contraditória.

49. Como dito anteriormente, o Dnit entendeu que as colunas de brita, assim como os drenos verticais de areia, além de aumentarem a resistência do solo, também têm função drenante, ao passo que as estacas escavadas de concreto não têm essa função. Esse entendimento é que levou a CPL a inabilitar a Empresa Equipav.

50. Todavia, ao relacionar os serviços similares ao de coluna de brita para efeito de apresentação de atestados, o Dnit inseriu o serviço de "Estacas pré-moldadas e com capitéis" (peça 2, fl. 456).

51. Essas estacas pré-moldadas também não têm a função drenante exercida pelas colunas de brita e, em termos de função, são muito parecidas com as estacas tipo hélice contínua, uma vez que ambas transmitem cargas a uma camada mais profunda.

52. Dessa forma, a justificativa utilizada pelo Dnit para não aceitar os atestados de estaca hélice contínua se contradiz com a aceitação dos atestados de estacas pré-moldadas com capitéis.

53. Quanto aos atestados de aplicação de manta geotêxtil apresentados pela representante, avalia-se igualmente que a inabilitação da Equipav foi desprovida de razoabilidade, uma vez que, no caso concreto, a experiência na aplicação da manta geotêxtil é perfeitamente aceitável como garantia para execução da geogrelha de 300 KN/m.

54. As geogrelhas, assim como as mantas geotêxteis, são materiais sintéticos utilizados em diversas obras no país. Os dois materiais são comumente encontrados nas auditorias em obras rodoviárias realizadas pela Secob-2. Encontram-se abaixo duas fotografias dos referidos materiais:

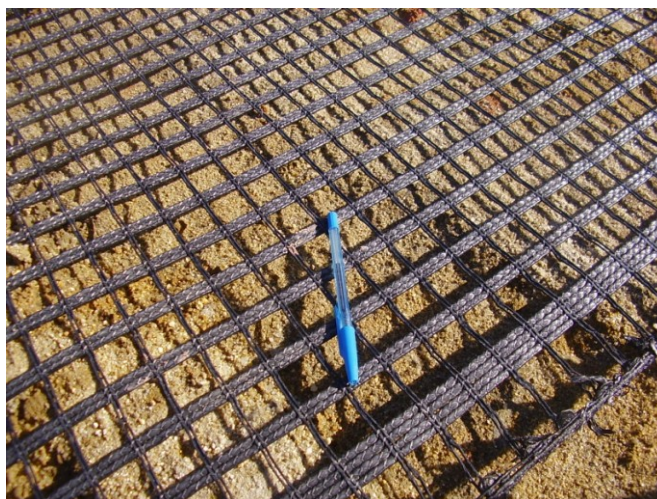


Foto 1 – Geogrelha aplicada na obra do Arco Metropolitano do Rio de Janeiro (Fiscobras 2010)



Foto 2 - Manta geotêxtil aplicada na obra de Duplicação da BR-104/PE (Fiscobras 2010)

55. Corroborando o que afirmou a comissão de licitação, as mantas geotêxteis têm uma gama de aplicação maior que as geogrelhas. A foto 1 acima revela uma geogrelha aplicada com o objetivo de dissipar e uniformizar a distribuição de tensões na base do aterro. A foto 2 mostra uma manta geotêxtil utilizada como elemento de filtração no serviço de dreno longitudinal profundo.

56. Em que pesem as diferenças na aplicabilidade desses materiais, o processo executivo é exatamente o mesmo: estender o material (geogrelha ou manta geotêxtil) no terreno. Ou seja: não há diferença de complexidade executiva na aplicação dos dois materiais.

57. O Dnit, em sua argumentação para desconsiderar os atestados de manta geotêxtil, afirma que seria necessária a demonstração de que o geotêxtil verificado nos atestados foi aplicado com a função específica de reforço, como é o caso das geogrelhas.

58. Vê-se que o Dnit mais uma vez utilizou como critério de aceitabilidade para fins de comprovação de capacidade técnica apenas a função do material aplicado. Não foi considerado pela Autarquia que, em termos de complexidade tecnológica e operacional, os serviços de aplicação de geogrelha e de manta geotêxtil se equivalem. Houve, portanto, clara afronta ao art.30, §3º da Lei de Licitações, citado anteriormente.

59. Além disso, essa limitação constante no edital, assim como a referente às colunas de brita, comprometeu a amplitude do rol de interessados em participar da licitação, configurando restrição indevida ao caráter competitivo do certame e afrontando o princípio da indisponibilidade do interesse público.

60. Sobre o assunto, é vasta a jurisprudência do TCU no sentido de que os critérios de habilitação técnica não podem ser estabelecidos de maneira excessiva ou desarrazoados, haja vista que práticas de direcionamento de licitações também podem ser viabilizadas dessa maneira (Acórdão 3076/2011-P, Acórdão 2776/2011-P, Acórdão 1733/2011-P, Acórdão 2099/2009-P, Acórdão 2963/2010-P, Acórdão 1636/2007-P etc.).

61. Diante do exposto, avalia-se que no caso concreto restou comprometida a satisfação do interesse público, principalmente com a informação de que a proposta da Empresa Equipav, no valor de R\$ 345.252.591,47, é inferior à proposta do Consórcio Serveng/Aterpa, vencedor da licitação, que foi de R\$ 354.699.315,02.

Dos pressupostos para adoção de medida cautelar

62. Consoante o art. 276 do Regimento Interno/TCU, em caso de risco de ineficácia da decisão de mérito, de ofício ou mediante provocação, pode-se adotar medida cautelar determinando a suspensão do procedimento licitatório, até que o Tribunal julgue o mérito da questão. Tal providência deverá ser adotada quando presentes os pressupostos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*.

63. Constatou-se haver indícios de que houve afronta ao interesse público, ao art. 3º, §1º e art.30, §3º, da Lei 8666/93 e à vasta jurisprudência do Tribunal, decorrente dos critérios de habilitação técnica não fundamentados tecnicamente. Daí se configura a fumaça do bom direito.

64. O *periculum in mora* está caracterizado, uma vez que o valor que será pago ao consórcio vencedor é quase R\$ 10 milhões acima do valor da proposta da empresa representante.

65. Todavia, quanto à análise do perigo da demora reverso, a Ordem de Serviço para execução da obra já foi emitida (peça 12) e o consórcio contratado já está mobilizando seus equipamentos. Por outro lado, a obra ainda não foi iniciada, e eventual medida cautelar que vier a ser adotada somente após o início da execução dos serviços pode não ser mais viável do ponto de vista do interesse público.

66. Diante desse quadro, avalia-se cabível, antes da concessão da cautelar pleiteada, a realização de oitiva prévia do Representado, o Dnit, bem assim do Consórcio Serveng/ Aterpa M.Martins, contratado para a execução das obras de Adequação de Capacidade da BR-135/MA, a respeito dos critérios de habilitação técnica não devidamente fundamentados no Edital 087/2012-15.

67. Além dessa questão, há outros dois pontos relevantes: a questão da alteração das soluções para tratamento dos solos moles e o possível descumprimento de deliberação do Tribunal. Explica-se.

68. No projeto executivo auditado no Fiscobras 2011, referente ao mesmo empreendimento, as soluções para fundação de aterro indicavam os seguintes serviços (Data-base: Setembro/2010):

Serviço	Unid	Quant	Preço unitário (R\$)	Preço total (R\$)
Sobrecarga	m3	534.274,000	27,56	14.724.591,44
Aterro de areia AC	m3	270.460,00	88,26	23.870.799,60
Drenos fibroquímicos	m	277.105,00	20,98	5.813.662,90
Forn. e Colocação geogrelha poliéster 200 KN/m	m2	430.236,00	24,88	10.704.271,68
Forn. e Colocação geogrelha poliéster 300 KN/m	m2	182.390,00	30,26	5.519.121,40
Coluna de brita D=0,50 m	m	25.732,00	109,20	2.809.934,40
Instrumentação aterros sobre solos moles	unid	12,00	39.502,56	474.030,72
TOTAL (R\$)				63.916.412,14

69. Já no orçamento-base do Edital 87/2012-15, objeto desta instrução, constam os seguintes serviços, também para a fundação de aterro (Data-base: novembro/2011):

Serviço	Unid	Quant	Preço unitário (R\$)	Preço total (R\$)
Camada drenante	m3	238.420,00	63,60	15.163.512,00
Geogrelha 300 KN/m	m2	533.700,00	46,41	24.769.017,00
Coluna de brita D=0,80 m	m	1.298.867,00	122,97	159.721.674,99
Instrumentação aterros sobre solos moles	unid	12,00	36.814,26	441.771,12
Consolidação profunda radial	m2	17.600,00	458,77	8.074.352,00
TOTAL (R\$)				208.170.327,11

70. Verifica-se, da análise das planilhas acima, que houve uma profunda alteração nas soluções previstas para a fundação do aterro na região da obra.

71. A solução de coluna de brita, a mais onerosa para a execução do serviço, se restringia apenas a determinados locais no projeto original. Já no orçamento-base do Edital 87/2012, essa solução, com diâmetro de 0,80 m e não mais de 0,50 m, teve um incremento de 4.947%, representando cerca de 43% de todo o orçamento da obra.

72. Ressalta-se que, de acordo com a Norma DNER/PRO 381/98 – Projeto de aterros sobre solos moles para obras viárias, a solução em geral mais econômica para espessuras de solo mole até 20 m é o emprego de drenos fibroquímicos e sobrecarga, como estava previsto no projeto original.

73. De acordo com os estudos apresentados no projeto original, as alturas das camadas de solo mole variam entre 3,0 m e 19,0 m. Ou seja, para não adotar a solução mais econômica e sim a mais onerosa (colunas de brita), o Dnit deve justificar a total inviabilidade de adoção da solução com drenos fibroquímicos e sobrecarga, haja vista que essa era a solução prevista no projeto original.

74. O valor do orçamento do projeto fiscalizado em 2011 era de R\$ 296.359.584,86 (maio/2010). Após a auditoria do Tribunal, o orçamento do projeto executivo foi revisado para o valor de R\$ 255.350.257,75 (setembro/2010). Ou seja, houve uma redução de quase 14%. Como dito anteriormente, o edital lançado em 2011 foi revogado pelo Dnit.

75. Neste novo Edital, para cujo lançamento o Dnit deveria atentar para as ocorrências detectadas no projeto anterior, conforme Acórdão 325/2012-P, o valor do orçamento foi de R\$ 370.699.266,89 (novembro/2011). Ou seja, houve um incremento de 45% em relação ao projeto anterior, em razão principalmente da significativa alteração das soluções de tratamento para solos moles, que tiveram um incremento de 225,6% (passaram de R\$ 63.916.412,14 para R\$ 208.170.327,11)

76. Ademais, 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.

77. Para o lançamento do novo Edital, o Dnit deveria observar sua conformidade com o referido apontamento da Secob-2, conforme 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;

78. No entanto, o Dnit manteve a previsão de utilização de insumos comerciais. 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.

79. Diante do exposto, existem indícios de que o projeto que serviu de base para o Edital 87/2012-15 pode conter outras impropriedades, atinentes às soluções para o tratamento dos solos moles e à metodologia de aquisição dos insumos para utilização na obra, sendo essa última questão já alertada pelo Tribunal por meio do Acórdão 325/2012-Plenário.

80. Quanto a esses pontos, haja vista que o TCU, por meio do item 9.2 do Acórdão 325/2012-P, determinou a inclusão, no Plano de Fiscalização do Tribunal para o ano de 2012, de levantamento de auditoria nas obras em tela, propõe-se a oitiva do Dnit para que se pronuncie a respeito das seguintes questões:

a) alteração da solução para tratamento dos solos moles, em relação ao projeto original, principalmente quanto ao serviço de "Coluna de brita", cujo quantitativo passou de 25.732 m para 1.298.867 m, representando o valor de R\$ 159 milhões, ou 43% de todo o orçamento da obra;

b) 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.

81. Propõe-se, ainda, determinar ao Dnit que encaminhe a esta Corte, no prazo de quinze dias:

a) 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;

b) 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";

c) 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.

82. Por fim, em que pese a decisão adotada pelo TRF 1ª Região de suspender a liminar que mantinha a Empresa Equipav na licitação, nos autos do Mandado de Segurança interposto pela ora representante, não há litispendência entre processos em curso no TCU e outros em tramitação no Poder Judiciário, em face do princípio da independência das instâncias e da jurisdição própria e privativa do TCU em sede constitucional (vide Acórdão 2989/2010-P, Acórdão 248/2009-P, Acórdão 2446/2008-P, Acórdão 2657/2007-P).

CONCLUSÃO

83. Aprecia-se nestes autos representação interposta pela Empresa Equipav Engenharia Ltda. acerca de possíveis irregularidades cometidas no Edital de Concorrência Pública 087/2012-15, para contratação das obras de adequação de capacidade e restauração/ reabilitação com melhorias para segurança da Rodovia BR-135/MA.

84. Primeiramente, a representação deve ser conhecida pelo Tribunal, uma vez que preenche os requisitos de admissibilidade constantes no art. 235 do Regimento Interno do TCU.

85. A empresa licitante Equipav Engenharia Ltda. possui legitimidade para representar ao Tribunal, consoante disposto no art. 113, § 1º da Lei 8666/93. Assim, propõe-se o exame da matéria nestes autos.

86. Quanto ao cerne da questão que motivou esta representação, quais sejam, as condições de habilitação técnica impostas pelo Edital 087/2012 e pela comissão de licitação, que resultaram na inabilitação da representante, avalia-se que foram desarrazoadas e terminaram por frustrar o caráter competitivo da licitação, configurando afronta ao art.3º, §1º, inciso I da Lei 8666/93 e à vasta jurisprudência do TCU.

87. A exigência de apresentação de atestado de execução 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, apresentou atestado desse serviço.

88. Trata-se de serviço realizado por empresas especializadas, típico de subcontratação. Além de a exigência ter se mostrado descabida, o edital impede a subcontratação desse serviço, de acordo com sua cláusula 8.11.11.

89. Ainda, o Dnit inabilitou a empresa Equipav em razão de que ela apresentou atestado de estaca hélice contínua, que não possui a função drenante exercida pelas colunas de brita. Todavia, aceitou como serviço similar à coluna de brita o serviço de estaca pré-moldada com capitéis, que também não possui função drenante e que tem a mesma finalidade das estacas hélice contínua: transmitir as cargas para uma camada de solo mais profunda.

90. De igual forma, o atestado apresentado pela representante, de aplicação de manta geotêxtil, poderia ter sido aceito pelo Dnit, uma vez que não há diferença em termos de complexidade tecnológica e operacional entre a aplicação de manta geotêxtil e de geogrelha.

91. Em resumo, os critérios de habilitação técnica questionados pela representante não foram devidamente fundamentados e terminaram por frustrar a competitividade da licitação.

92. A questão ganha relevância haja vista que o valor da proposta da Empresa Equipav para a execução da obra é substancialmente inferior ao da proposta do Consórcio Serveng / Aterpa, que venceu o certame.

93. Em que pese a presença dos pressupostos do perigo da demora e da fumaça do bom direito, necessários para adoção de medida acautelatória, avalia-se, quanto à análise do perigo da demora reverso, que a Ordem de Serviço para execução da obra já foi emitida e o consórcio contratado já está mobilizando seus equipamentos. Por outro lado, a obra ainda não foi iniciada, e eventual medida cautelar que vier a ser adotada somente após o início da execução dos serviços pode não ser mais viável do ponto de vista do interesse público.

94. Dessa forma, antes da concessão da medida cautelar pleiteada, propõe-se a realização de

oitiva prévia do Dnit e do Consórcio Serveng/Aterpa M. Martins, para que se pronunciem acerca da questão atinente aos critérios de habilitação técnica do Edital 087/2012-15, que não foram tecnicamente fundamentados.

95. Além da questão objeto destes autos, chama atenção outro ponto do edital.

96. Analisando o orçamento e as composições de preço anexas ao instrumento convocatório, e comparando com a planilha orçamentária constante no projeto original do empreendimento, fiscalizado no âmbito do Fiscobras 2011, observou-se que houve um incremento significativo na etapa referente à fundação de aterro.

97. As colunas de brita, que no projeto original representavam apenas 1,1% do orçamento da obra, passaram a representar 43% do valor global do Edital 87/2012-15. O quantitativo de coluna de brita, solução mais onerosa para o tratamento de solos moles, passou do quantitativo de 25.732 m no projeto original para o quantitativo de 1.298.867 m no novo orçamento. Com isso, o valor da etapa de fundação de aterro passou de R\$ 63,9 milhões para R\$ 208 milhões. Tal alteração deve estar tecnicamente fundamentada, haja vista que não se trata da opção mais econômica.

98. Além disso, verifica-se, da análise das composições de preço do edital, que foi mantida a previsão de aquisição de insumos comerciais para utilização na obra, em que pese a deliberação constante no item 9.1.3 do Acórdão 325/2012-P.

99. Diante disso, propõe-se a oitiva do Dnit acerca das questões supracitadas, bem como a determinação de prazo para que a Autarquia envie ao Tribunal a documentação necessária para análise do novo projeto que serviu de base para a licitação.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

100. 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. 235 do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 113, § 1º da Lei 8666/93;

b) determinar, nos termos do art.276, § 2º, do Regimento Interno/TCU, a oitiva do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes(Dnit) para, no prazo de cinco dias úteis, manifestar-se sobre os fatos apontados na representação formulada pela Empresa Equipav Engenharia Ltda, alertando-o quanto à possibilidade de o Tribunal vir a determinar a suspensão cautelar do Contrato 15620/2012, caso não seja apresentada manifestação ou esta não seja acolhida;

c) determinar, nos termos do art.276, § 2º, 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, no prazo de cinco dias úteis, querendo, manifestar-se sobre os fatos apontados na representação formulada pela Empresa Equipav Engenharia Ltda, alertando-o quanto à possibilidade de o Tribunal vir a determinar a suspensão cautelar 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 das seguintes questões, observadas no orçamento do Edital 087/2012-15:

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

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

e) determinar ao Dnit para que encaminhe a este Tribunal, no prazo de quinze dias, a seguinte documentação referente ao projeto que balizou o Edital 087/2012-15:

- 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.

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

g) comunicar à Representante a decisão que vier a ser adotada nestes autos

Secob-2, 1ª DT, em 20/09/2012.

(Assinado eletronicamente)

Emmanuel do Vale Madeiro

AUFC – Mat. 8627-4