

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 027.240/2018-5.

Natureza: Representação.

Entidade: Estado de Goiás.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO. OBRAS DE SISTEMA DE ABASTECIMENTO DE USO COLETIVO. ATA DE REGISTRO DE PREÇO. MODALIDADE INDEVIDA. ORÇAMENTO INSUFICIENTE. INCONSISTÊNCIAS NO ORÇAMENTO DA OBRA. PRESENÇA DO FUMUS BONUS IURIS E DO PERICULUM IN MORA. CAUTELAR. OITIVAS. MANIFESTAÇÕES INAPTAS PARA AFASTAR AS IRREGULARIDADES. DETERMINAÇÃO PARA ANULAÇÃO DA LICITAÇÃO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório, com os ajustes de forma pertinentes, a instrução da Secretaria de Controle Externo no Estado de Goiás (peça 36), que contou com a concordância de seus dirigentes (peças 37 e 38).

1. Trata-se de representação formulada por unidade técnica deste Tribunal, com pedido de cautelar, acerca de irregularidades relacionadas à Concorrência SRP 001/2018, levada a efeito pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Científico e Tecnológico e de Agricultura, Pecuária e Irrigação (SED) do estado de Goiás, no valor de R\$ 131.285.127,70, cujo objeto é o registro de preços para eventual contratação de empresa do ramo de engenharia para implementação de “Estruturas Aéreas e Subterrâneas de Uso Coletivo – EASUC” em comunidades rurais do estado de Goiás.

HISTÓRICO

2. A Concorrência SRP 001/2018-SED tem como critério de julgamento o menor preço por lote e a execução na modalidade de empreitada por preço unitário. O objeto é o registro de preços para eventual contratação de empresa do ramo de engenharia para implementação de “Estruturas Aéreas e Subterrâneas de Uso Coletivo – EASUC” em comunidades rurais do Estado de Goiás (peça 2, p. 2). Os sistemas a serem implantados são sistemas coletivos de abastecimento de água em áreas rurais. As informações do certame encontram-se no endereço eletrônico: <http://www.sed.go.gov.br/post/ver/227076/concorrenca-srp-no.-001-2018-sed>.

3. O objeto do edital da Concorrência SRP 001/2018-SED encontra-se dividido em dois lotes (peça 2, p. 3):

a. Lote 1: atendimento de comunidades rurais das regiões Norte e Leste do estado de Goiás, abrangendo 3.280 famílias, totalizando 80 sistemas e com valor estimado de R\$ 80.103.197,66; e

b. Lote 2: atendimento de comunidades rurais das regiões Noroeste, Central e Sul do estado de Goiás, abrangendo 1.355 famílias, totalizando 34 sistemas e com valor estimado de R\$ 51.181.930,04.

4. O edital esclarece ainda que as “Estruturas Aéreas e Subterrâneas de Uso Coletivo – EASUC” possuem especificações técnicas padronizadas, conforme a Portaria 379/2012-MI do Ministério da Integração Nacional. Essa portaria dispõe sobre a padronização de objetos e a implementação do Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Água "ÁGUA PARA TODOS", instituído pelo Decreto 7.535, de 26 de julho de 2011.
5. O objeto do referido edital será executado com recursos do Convênio 774886/2012-MI, firmado entre o Ministério da Integração Nacional e a Secretaria de Desenvolvimento do estado de Goiás (peça 33), cujo objeto é a implantação de sistemas coletivos de água em comunidades rurais dispersas no estado de Goiás (125 unidades), no âmbito do Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da água, Programa Água para Todos. O Sistema de Convênios (Siconv) indica que vigência do convênio é de 4/12/2012 até 8/1/2020 (3º Termo Aditivo, peça 32). O valor contratado é de R\$ 18.608.315,60, sendo R\$ 17.677.899,82 de recursos federais e R\$ 930.415,78 de contrapartida (peça 7).
6. Em análise preliminar do edital da referida concorrência foram identificadas questões que necessitavam de esclarecimentos adicionais. Parte dessas impropriedades foram objeto do Ofício 251/2018-TCU/SeinfraUrbana (peça 3) e receberam resposta por meio do Ofício 2.448/2018 SEI-SED, de 6/8/2018 (peça 6).
7. Após apresentação da resposta pela SED e após tratativas entre a SeinfraUrbana, a Secex-GO, a Coordenação-Geral de Controle Externo de Infraestrutura e a Coordenação-Geral de Controle Externo das Unidades nos Estados, definiu-se pela condução das análises do referido edital pela Secex-GO, sendo então autuada a presente representação.
8. Ato contínuo, deu-se a análise da manifestação da SED por meio da instrução precedente (peça 16), cuja proposta o Ministro Relator Vital do Rêgo anuiu, e em Despacho de 16/8/2018 (peça 20) determinou à Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Científico e Tecnológico e de Agricultura, Pecuária e Irrigação (SED) do estado de Goiás a suspensão de todos os atos que representam continuidade da Concorrência SRP 001/2018-SED e a realização de oitiva à Secretaria para que se pronunciasse em relação aos pressupostos da cautelar deferida. Tais medidas foram referendadas pelo Plenário deste Tribunal pelo Acórdão 1.978/2018-TCU-Plenário (sessão de 22/8/2018).
9. Nesse passo, atualmente o certame encontra-se suspenso em razão da determinação deste Tribunal em sede de medida cautelar, conforme publicação no Diário Oficial da União de 23/8/2018 (peça 30 e peça 28, p. 5).

EXAME TÉCNICO

10. Em resposta à oitiva e diligência promovida por esta Secretaria, por meio do Ofício 1.185/2018-TCU/SECEX-GO (peça 27), datado de 24/8/2018, a Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Científico e Tecnológico e de Agricultura, Pecuária e Irrigação do estado de Goiás apresentou, tempestivamente, as informações e esclarecimentos constantes da peça 28, Ofício 2.779/2018 SEI-SED, que encaminha manifestação elaborada pela unidade responsável e demandante da contratação, o Instituto Estadual de Meteorologia e Tecnologias Sociais (IEMETES).
11. Importante ressaltar que o Despacho 1159/2018 SEI-GELCC – 14350 (peça 28, p. 8-9), emitido pela Gerência de Licitações, Contratos e Convênios da Secretaria de Desenvolvimento reforça que todas as respostas aos questionamentos deste Tribunal foram de responsabilidade do IEMETES, esclarecendo que os questionamentos tratam de características da contratação que foram derivadas de exigências do próprio Termo de Referência, e que o Instituto defendeu sua manutenção mesmo após diligências efetuadas pela Comissão de Licitações durante a fase interna da licitação. Salientou que a Comissão de Licitações efetuou nada menos que treze diligências no processo licitatório 201714304001230, sempre visando resguardar a legalidade do procedimento (peça 34).
12. Isto posto, passa-se à análise das respostas apresentadas.

13. A oitiva foi realizada para que a Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Científico e Tecnológico e de Agricultura, Pecuária e Irrigação (SED) do estado de Goiás, se manifestasse sobre os seguintes pontos: i) ausência de recursos orçamentários para execução do objeto da licitação, ii) a ausência de informações relevantes necessárias para a formulação da proposta de preços das licitantes, iii) as inconsistências no orçamento da licitação sem a devida motivação e comprovação por memória de cálculo e, iv) as impropriedades no edital da licitação quanto a ausência de critério de aceitabilidade de preço unitário no edital, a faculdade de qualificação técnica-operacional ou profissional e adoção de modalidade de licitação inadequada.

I. Da ausência de recursos orçamentários para execução do objeto da licitação

I.1 Manifestação (peça 28, p. 10)

14. A SED argumentou que § 2º do art. 7, do Decreto 7.892, de 23 de janeiro de 2013, estabelece que "na licitação para registro de preços não é necessário indicar a dotação orçamentária, que somente será exigida para a formalização do contrato ou outro instrumento hábil". Desta forma, afirmou que durante a vigência da ata, 12 meses, o implementador do Convênio irá utilizar todos os meios cabíveis para obter os recursos necessários para implementar as 114 EASUC.

I.2 Análise

15. De início, vale transcrever os apontamentos trazidos na instrução precedente (peça 16, p. 3):

16. Como supracitado a Concorrência SRP 001/2018-SED prevê a execução de seu objeto em dois lotes, totalizando R\$ 131 milhões. Contudo, o Convênio 774886/2012-MI, que proverá os recursos para a sua execução, possui valor contratado de R\$ 18.608.315,60, sendo R\$ 17.677.899,82 de recursos federais e R\$ 930.415,78 de contrapartida (peça 7, p. 2). Desses valores, somente R\$ 12.684.272,65 seriam para a construção das estruturas de abastecimento, sendo os demais destinados ao trabalho social e adaptação de projetos (peça 7, p. 7 e 11).

17. Verifica-se, ainda, que já foram realizados pagamentos no total de R\$ 5.580.567,47 para a empresa CPM Construtora Ltda. (peça 7, p. 13), contratada para a execução dos serviços de consultoria em concepção de sistemas coletivos de abastecimento de água e apoio ao monitoramento e a fiscalização da execução dos projetos de engenharia (Contrato 41/2016, peça 8).

18. Nesse passo, não está demonstrada a existência de recursos orçamentários para a execução do objeto da licitação, estando disponíveis no momento somente 10% dos recursos necessários.

19. Vale registrar que a execução de processo licitatório com lotes nos valores de R\$ 80 milhões e R\$ 51 milhões, sendo possível que a execução do objeto seja realizada em número de sistemas que totalizariam somente R\$ 12 milhões, pode vir a se efetivar como restrição à competitividade do certame, haja vista que poder-se-á afastar do certame empresas de menor porte e capacidade. Reforça tal fato a exigência de prestação de garantia da proposta no valor de 1% do valor estimado do lote de interesse.

16. De pronto a SED reconhece que não possui os recursos necessários para a execução do objeto da Concorrência SRP 001/2018-SED, se baseando no Decreto 7.892/2013, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços (SRP), para justificar que os recursos serão obtidos durante a vigência da ata. Contudo, como se abordará a seguir, o SRP não se aplica à contratação ora em análise.

17. Ademais, conforme a Proposta 44533/2012 disponível no Siconv (peça 31, p. 1) o Convênio 774886/2012-MI teria por objetivo a instalação de 125 sistemas coletivos de água, ao valor global de R\$ 18.608.315,60 (peça 31, p. 4), sendo destinados para a instalação das estruturas de abastecimento R\$ 12.684.272,65 (peça 31, p. 5). Ou seja, a atual Concorrência SRP 001/2018-SED, com sua previsão de 114 sistemas, no valor de R\$ 131.285.127,70, está totalmente dissociada do estabelecido na proposta do Convênio 774886/2012-MI, exigindo da SED a completa reformulação do plano de trabalho e a aprovação do Ministério da Integração antes da realização da contratação dos serviços.

18. Continuando, a SED já reconheceu que os serviços a serem contratados não são comuns, motivo pelos quais justificam não poderiam ser contratados por meio de pregão (peça 6, p. 3-4):

Segundo a unidade técnica responsável, o objeto da Concorrência “SRP” nº 001/2018-SED não classifica-se como "serviço comum de engenharia" porquanto os padrões de desempenho e qualidade dos serviços não podem ser objetivamente definidos no edital por meio de especificações usuais no mercado, conforme a jurisprudência dessa corte de contas, bem como conforme a Súmula nº 257/2010-TCU. Além disso, **tais serviços não estão disponíveis a qualquer tempo no mercado próprio, e necessitam de acompanhamento e atuação relevante e proeminente de profissional de engenharia da área** (grifos acrescidos).

19. Importante ressaltar que a Proposta 44533/2012 em sua Meta 3 especifica os serviços de engenharia, com a elaboração de projetos de implantação dos sistemas coletivos, adaptações nos projetos e fiscalização da implantação e gerenciamento das atividades (peça 31, p. 5). Ademais, como apresenta em sua atual resposta (peça 28, p. 11): “Por oportuno informamos que todos os quantitativos das planilhas foram obtidos com trabalho de campo e a visita a cada uma das famílias alvo do Programa, esse levantamento *in loco* foi realizado por equipes multidisciplinares compostas, basicamente, de assistentes sociais, topógrafos, geólogos e engenheiros civis (...)”.

20. Conclui-se, portanto, que a Concorrência SRP 001/2018-SED se caracteriza como contratação de obra, com a previsão inclusive de custos para canteiro de obras, administração local e mobilização e desmobilização (peça 9, p. 1 e 5). Cabe registrar que a Gerência de Licitações, Contratos e Convênios da SED questionou o IEMETES, responsável pelo termo de referência da referida concorrência, nos Despachos 739/2018, 809/2018 e 820/2018 (peça 34, p. 27-31), quanto a classificação do objeto da presente licitação como serviço e não como obra, tendo em vista que a Gerência entendia que deveria ser seguida a Orientação Técnica IBR nº 002/2009 – IBRAOP.

21. Como já mencionado, a concorrência em apreço dividiu o objeto de execução em dois lotes, totalizando 114 sistemas, sendo o Lote 1 em comunidades rurais das regiões Norte e Leste do estado de Goiás e o Lote 2 nas regiões Noroeste, Central e Sul do estado.

22. Nesse passo, os orçamentos dos dois lotes não estão divididos por sistemas (peça 9), não sendo possível se definir quais os quantitativos dos serviços para cada um dos sistemas. Ressaltando-se que cada sistema é composto por um conjunto de serviços de engenharia cujo os quantitativos dependem do projeto de cada um dos sistemas.

23. Nesse diapasão, a jurisprudência deste Tribunal de Contas é no sentido de que o sistema de registro de preços não é aplicável à contratação de obras, uma vez que nessa situação não há demanda de itens isolados, pois os serviços não podem ser dissociados uns dos outros (Acórdão 980/2018 - Plenário, relatoria Ministro Marcos Bemquerer). Também o Acórdão 1.381/2018 – Plenário, de Relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, enuncia que é cabível o registro de preços para a contratação de serviços de engenharia em que a demanda pelo objeto é repetida e rotineira, a exemplo dos serviços de manutenção e conservação de instalações prediais, não podendo ser utilizado para a execução de obras.

24. Ainda nesse sentido, conforme Acórdão 3.419/2013-Plenário (Ministro Relator José Múcio Monteiro) é admissível a contratação, mediante registro de preços, de serviços de reforma de pouca relevância material e que consistam em atividades simples, típicas de intervenções isoladas, que possam ser objetivamente definidas conforme especificações usuais no mercado, e possuam natureza padronizável e pouco complexa. Ora, a própria SED já se pronunciou, conforme item 18 acima, que os serviços a serem contratados não estão disponíveis a qualquer tempo no mercado próprio, e necessitam de acompanhamento e atuação relevante e proeminente de profissional de engenharia da área. Conclui-se, portanto, que o objeto da Concorrência SRP 001/2018-SED se caracteriza como obra, não podendo ser utilizado o sistema de registro de preços para a sua contratação.

25. Afastada, portanto, a aplicação do sistema de registro de preços ao presente caso, impende trazer à baila que a Lei 8.666/1993 exige, para promover licitações públicas com vistas à aquisição de bens e à contratação de serviços e obras, que a Administração indique, nos autos do processo

licitatório, os recursos orçamentários necessários ao pagamento das obrigações decorrentes a serem executadas no exercício em curso:

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência:

(...)

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

I - houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

III - houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma;

IV - o produto dela esperado estiver contemplado nas metas estabelecidas no Plano Plurianual de que trata o art. 165 da Constituição Federal, quando for o caso.

§ 3º **É vedado incluir no objeto da licitação a obtenção de recursos financeiros para sua execução**, qualquer que seja a sua origem, exceto nos casos de empreendimentos executados e explorados sob o regime de concessão, nos termos da legislação específica. (grifos acrescidos).

26. Ante o exposto, conclui-se que a mera expectativa de futuros recursos orçamentários não se mostra apta a satisfazer a exigência legal a esse respeito, devendo os autos do processo licitatório contemplar a dotação orçamentária que subsidiará a licitação, com a indicação efetiva do objeto que será executado com os recursos então disponíveis.

II. Da ausência de informações necessárias para a formulação da proposta de preço das licitantes

II.1 Manifestação (peça 28, p. 10-11)

27. Sobre a ausência de informações das localidades onde serão realizados os serviços, a Secretaria de Desenvolvimento informou que o Termo de Referência, Anexo G - Lotes do Certame Instalação das EASUC, estabeleceu quais as microrregiões e os quantitativos de EASUC, como também informou que a SED indicava a visita as localidades, colocando apenas a necessidade de agenda prévia para ser escalado um representante da Secretária, ressaltando que nenhum interessado solicitou agenda para a realização das visitas, de forma que supôs que a importância de conhecer os locais não foi entendida como indispensável para os licitantes.

28. O manifestante ainda afirma sobre esse ponto:

Sobre a possibilidade de futuros aditivos e prorrogações de prazos não podemos estabelecer uma relação entre fatos que, estabelecidos nas normas podem motivar tais mecanismos, contudo podemos afirmar que associar essa possibilidade as condições presentes no edital ou termo de referência não nos parece razoável e pode ser interpretada como um juízo de valor. Ainda no item 25 do Ofício 1110/2018-TCU/SECEX-GO há uma afirmação que o sistema de registro de preços "aumenta a indefinição", contudo aí também supomos haver outro ato de valoração uma vez que essa modalidade é regulamentada e os participantes tem clareza que o ato de registrar preços não é garantia de contratação.

II.2 Análise

29. A SED não apresentou argumentos ou justificativas para a ausência das informações quanto as localidades que serão objeto de implantação dos sistemas. Como já abordado, não foram disponibilizadas às licitantes informações das localidades onde serão realizados os serviços, mas tão somente a indicação do número de sistemas por região, estando todo o estado de Goiás dividido em duas regiões. Tal condição tem influência significativa na decisão das empresas quanto à participação no certame e inviabiliza a correta orçamentação, por não permitir a definição correta

da logística necessária para a execução dos serviços e o correto levantamento de diversos custos, como mobilização e desmobilização, administração local, frete de fornecimento de materiais, com impacto em todo o orçamento das obras.

30. A possibilidade de realização de visita não afasta a irregularidade, haja vista a imposição de custo relevante aos licitantes para conhecimento de informação que deveria constar do próprio edital e do termo de referência, de forma transparente.

31. Como registrado na instrução anterior (peça 16, p. 4):

25. Ademais, o fato de se realizar concorrência em sistema de registro de preços também aumenta a indefinição das empresas quanto ao real quantitativo de sistemas que serão construídos, com impactos na estratégia da empresa para a mobilização de recursos financeiros e materiais para a execução do objeto, bem como na definição de plano de ataque para execução dos serviços.

26. Tal cenário de indefinição quanto a localização efetiva dos serviços, bem como de quais sistemas serão efetivamente construídos, impossibilita a orçamentação fidedigna dos serviços a serem realizados, com os consequentes ajustes por meio de futuros aditivos e prorrogações de prazo.

32. Por fim, não se encontra no processo licitatório informações sobre como se daria a escolha de quais sistemas seriam realizados, em que localidades e em qual sequência, questão significativa quando se verifica que os recursos disponíveis atualmente totalizam tão somente 10% do total necessário para a execução de todos os sistemas.

33. Quanto à menção de que a possibilidade de futuros aditivos e prorrogações de prazos, registrada na instrução anterior, poderia ser interpretada como um juízo de valor, cabe esclarecer que se tratou de mera argumentação, mas plenamente plausível, dos riscos envolvidos em uma contratação em que existe indefinição quanto a localização efetiva da execução dos serviços. Ressalta-se que a SED já se pronunciou que as intervenções do Programa Água para Todos são realizadas em área rural, em muitos casos com acesso precário e longo em vias não pavimentadas que em alguns períodos do ano não são trafegáveis (peça 6, p. 2). Tal informação reforça a necessidade da divulgação precisa e antecipada das localidades de implantação dos sistemas.

34. Nesse passo, a SED não apresentou argumentos suficientes para afastar a irregularidade ausência de informações necessárias para a formulação da proposta de preço das licitantes.

III. Das inconsistências no orçamento da licitação sem a devida motivação e comprovação por memória de cálculo

III.1 Manifestação (peça 28, p. 11-12)

35. A Secretaria informa que apresentou os documentos sobre o memorial de cálculo justificativo da quantidade de tubulação DN 50 mm. Também informa que os dados de escavação em rocha foram estimados com base nos dados de uma Empresa Pública (CPRM) de renome e reconhecida competência, sendo que a análise se deu com a observação de cada uma das realidades. Acrescentou que todos os quantitativos das planilhas foram obtidos com trabalho de campo e a visita a cada uma das famílias alvo do Programa, e que todas as memórias de cálculos foram elaboradas para a confecção dos orçamentos, sendo que estavam disponíveis para serem disponibilizados, contudo não houve nenhuma solicitação por parte dos interessados. Em anexo foram encaminhadas as memórias.

36. Em relação a utilização de serviços de escavação e limpeza de terreno em detrimento de métodos mecanizados a SED menciona achar oportuno uma reanálise dos atos normativos do Programa Água para Todos, uma vez que o MI determina que as tecnologias sejam adaptadas a realidade local mas impõem os limites para tais adaptações, que podem ser resumidas como ampliação e diminuição dos quantitativos e substituição dos itens da planilha por outros do caderno de encargos, logo o estado de Goiás não possuiria autonomia para inserir item estranho, como é o caso de escavação mecanizada que não está disponível na planilha ou mesmo no caderno de encargos.

37. Sobre a diferença entre os valores de referência do Ministério da Integração e aqueles adotados pela SED, a Secretaria sugeriu nova análise dos documentos normativos do Programa uma vez que o sistema de abastecimento não tem um valor fixado em todo o território nacional, na verdade o MI estabeleceu uma metodologia para obtenção do "Valor de Referência para a Unidade da Federação" onde o proponente deve preencher a planilha disponibilizada pelo MI com base na SINAPI da sua região. Continua afirmando que, obtido esse valor ele referenciará o valor dos sistemas, contudo existem itens que são dispensados no computo para verificação deste valor, conforme previsto no Manual do Programa, como é o caso dos itens que não constem originalmente na planilha orçamentária, como exemplo o MI cita as Estações de Tratamento, Captação de Água por Flutuante, Perfuração de Poços em rocha diferente das originalmente prevista. Sobre as características peculiares do Estado de Goiás afirma que o Ministério foi consultado e argumenta que as excepcionalidades identificadas vão constar da próxima revisão do Manual, contudo mencionou que enquanto não é normatizado tal pleito o simples ato de registrar a ata com os quantitativos completos que garantiriam a melhor funcionalidade possível aos sistemas não fere a regra do MI, uma vez que o Estado pode ou não contratar, inclusive só o fará depois da alteração efetiva do Manual.

III.2 Análise

38. Como já informado na instrução à peça 16, quanto ao quantitativo de tubos, a SED encaminhou as plantas dos sistemas nos quais constam os quantitativos de tubos a serem lançados (item não digitalizável da peça 15). Contudo, não existe indicação de nenhum documento que traga a memória de cálculo desses quantitativos por localidade e sistema, bem como sua totalização por sistema. Agora, a SED complementou as informações com a identificação de cada trecho e suas dimensões lineares (peça 28, p. 29-56).

39. Contudo, como já consignado na instrução anterior, esses projetos não foram disponibilizados aos licitantes no endereço eletrônico do certame, servindo apenas para justificar os quantitativos ao controle, não servindo, contudo, para garantir a transparência e a isonomia do certame. Também não foram disponibilizados diretamente aos licitantes as memórias de cálculo e os levantamentos realizados.

40. Como já afirmado, os orçamentos dos dois lotes não estão divididos por sistemas (peça 9), não sendo possível definir quais os quantitativos dos serviços para cada um dos sistemas ou localidade. Também a memória de cálculo (peça 28, p. 22-28), do assentamento Oziel Alves Pereira (município de Baliza/GO), que se deduz foi utilizada para definição de todo o quantitativo dos sistemas, não apresenta divisão por sistemas, não sendo possível aferir os critérios adotados para a definição dos quantitativos. Na verdade, trata-se de mero lançamento de quantitativos em planilha. Ressalta-se que cada sistema é composto por um conjunto de serviços de engenharia cujo os quantitativos dependem do projeto de cada um dos sistemas, o que não é possível aferir no presente caso.

41. Importante ainda registrar que tanto os orçamentos quanto a memória apresentada usam fatores de multiplicação para fornecimento de itens individuais, como equipamentos e materiais, de 73 para o Lote 1 e de 30 para o Lote 2, quando na verdade a licitação define 80 sistemas para o Lote 1 e 34 sistemas para o Lote 2, indicando possível incoerência nos levantamentos. Contudo, como já se afirmou anteriormente, não é possível aferir os critérios e a correção desses valores. Tal situação também foi objeto de questionamento da Gerência de Licitação (Despacho 809/2018, peça 34, p. 29-30).

42. Ademais, continuam ausente as justificativas para os custos de frete das tubulações. Na memória de cálculo (peça 28, p. 22-28), do assentamento Oziel Alves Pereira (município de Baliza/GO), o frete, de acordo com a memória agora encaminhada, foi baseado em uma distância de 120 km, contudo, nenhuma informação demonstra como a distância foi definida.

43. Em relação aos estudos geotécnicos que demonstrassem a necessidade de serviços de escavação de valas em rocha, apesar de reafirmação de que dados de escavação em rocha foram estimados com base nos dados de uma Empresa Pública (CPRM) de renome e reconhecida competência,

sendo que a análise se deu com a observação de cada uma das realidades, nenhum estudo ou memória técnica foi apresentada a esta Corte de Contas.

44. Em relação a utilização de serviços de escavação e limpeza de terreno em detrimento de métodos mecanizados, a SED justificou que os itens do projeto básico são fornecidos pelo Ministério da Integração Nacional e não podem ser alterados por vedação prevista no Manual Operacional do Programa Água para Todos e na Portaria Ministerial 379/2012. Quanto a esse ponto reafirma-se o que já foi consignado na instrução anterior (peça 16, p. 5):

34. Nesse passo, observa-se que a padronização do Ministério da Integração Nacional trata de projetos de sistemas individuais que atenderão comunidades rurais com a concentração de 40 famílias aproximadamente, ou seja, sistemas coletivos para uma comunidade rural, passível de execução por empresas locais de pequeno porte.

35. Contudo, essa não é a situação do atual certame, que prevê a execução de 114 sistemas, em 21 localidades distribuídas em todo o estado de Goiás. Tal condição, de grande escala na execução dos serviços, traz reflexos na produtividade e capacidade técnica exigida da empresa, bem como no cronograma para implantação dos sistemas.

36. Nesse diapasão, não é razoável que as empresas contratadas executem todos os serviços de escavação em solo e limpeza de terreno de forma manual, método flagrantemente antieconômico considerados os quantitativos de serviços que totalizam R\$ 33.535.832,11 nos dois lotes.

37. Observa-se, ainda, que não existe vedação a adequações no orçamento. De acordo com o art. 1º, § 1º da Portaria Ministerial 379/2012: “§ 1º - As tecnologias referidas no caput deverão ser adequadas às condições locais, podendo, dessa forma, sofrer as adaptações que se fizerem necessárias, desde que compatíveis com as diretrizes do programa. (Redação dada pela Portaria nº 495, de 2013)”. Também o art. 4º, § 4º da mesma portaria: “§ 4º - Os projetos padronizados explicitados no § 1º são um tipo ideal do objeto a ser efetivamente executado, sendo passíveis de adaptação no caso concreto, desde que respeitados os critérios e orientações estabelecidos pelo MI.”

45. Nesse passo, não se trata de estabelecer um novo serviço na planilha orçamentária, mas tão somente cotar o mesmo serviço de escavação e limpeza de terreno com execução mecanizada (também presente no Sinapi), forma mais econômica e eficiente do que a forma manual, tendo em vista a escala dos serviços em licitação. De qualquer forma, tal alteração deveria ser submetida ao Ministério da Integração antes de se realizar o processo licitatório.

46. Sobre a diferença entre os valores de referência do Ministério da Integração e aqueles adotados pela SED, a Secretaria sugeriu nova análise dos documentos normativos do Programa uma vez que o sistema de abastecimento não tem um valor fixado em todo o território nacional, na verdade o MI teria estabelecido uma metodologia para obtenção do "Valor de Referência para a Unidade da Federação" onde o proponente deve preencher a planilha disponibilizada pelo MI com base na SINAPI da sua região.

47. Não se discorda de tal consideração, mas apontou-se a significativa diferença entre os valores que balizam o Programa junto ao Ministério da Integração e aqueles que estão sendo utilizados na Concorrência SRP 001/2018-SED (peça 16, p. 5):

38. Importante nesse momento trazer a informação de que, conforme o Relatório de Padronização de Objetos do Ministério da Integração (peça 12), publicado em junho de 2012, o valor de referência nacional médio para a instalação de sistemas coletivos de abastecimento de água com capacidade média para atender quarenta famílias é de R\$ 120.000,00. Por sua vez, a planilha orçamentária do projeto padronizado (peça 13), fornecida pelo Ministério da Integração e também disponibilizada no sítio eletrônico do certame, mostra um valor por sistema de R\$ 150.319,34 (data base de julho de 2014). Contudo, o valor médio por sistema na Concorrência SRP 001/2018-SED foi de R\$ 1.001.289,97 e R\$ 1.505.350,88, para os lotes 1 e 2, respectivamente (sem definição da database).

39. Nesse passo, o custo médio por família é de R\$ 24.421,71 e R\$ 37.772,64, para os Lote 1 e 2, respectivamente, enquanto o Manual Operacional do Programa (peça 11, p. 19-20) limita o custo por família a R\$ 5.908,89, acrescido, quando for o caso, de até 25%.

48. Contudo, a SED não apresentou justificativas plausíveis sob discrepância de tal monta, haja vista que a variação entre as unidades de federação deveria ser somente em relação aos valores referenciais do Sinapi em cada estado, que evidentemente não levam a variações de tal magnitude. Afirmou tão somente que estariam fora do cômputo da referência diversos itens de serviço como estações de tratamento e captação de água por flutuante. Contudo, a SED não demonstrou como essas condições excepcionais influenciariam os sistemas no estado de Goiás, e especificamente no certame em discussão, afirmando sobre tal discrepância (peça 28, p. 12):

Sobre as características peculiares do Estado de Goiás o Ministério foi consultado e afirmou que as excepcionalidades aqui identificadas vão constar da próxima revisão do Manual, contudo vale mencionar que enquanto não é normatizado tal pleito o simples ato de registrar a ata com os quantitativos completos que garantiriam a melhor funcionalidade possível aos sistemas não fere a regra do MI, uma vez que o Estado pode ou não contratar, inclusive só o fará depois da alteração efetiva do Manual.

49. Em que pese a afirmação acima, a SED não apresentou qualquer documentação relativa a tal consulta ao Ministério, muito menos sua resposta, condicionando mais uma vez a execução do objeto da contratação a ato futuro de alteração do manual do programa pelo Ministério.

50. Nesse passo, quanto as inconsistências no orçamento da licitação sem a devida motivação e comprovação por memória de cálculo, a SED não conseguiu afastar as impropriedades identificadas.

IV. Das demais impropriedades no edital da licitação

51. Em relação ao edital foram apontadas em análise preliminar (Ofício 251/2018-TCU/SeinfraUrbana) os seguintes pontos:

- a) definição no edital da apresentação facultativamente de qualificação técnica operacional ou profissional;
- b) ausência de definição, considerando o enunciado da Súmula 259 – TCU, do critério de aceitabilidade dos preços unitários e global, com fixação de preços máximos para ambos; e
- c) utilização da modalidade de concorrência em sistema de registro de preços, em objeto que em primeiro momento se configura como obra.

IV.1 Manifestação (peça 28, p. 12-21)

52. Quanto ao primeiro item, a SED traz trecho da publicação Licitações e Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU (peça 28, p. 13), em que se definiu que a legislação vigente não proíbe as exigências de qualificação técnica, mas reprime exigências desnecessárias ou meramente formais. Portanto, tais imposições são admitidas, mas devem ser pertinentes e compatíveis com o objeto da licitação, devendo a Administração demonstrar de forma inequívoca, expressa e pública, que foram fixadas segundo razões técnicas. No caso em tela justificou que o objetivo foi possibilitar que empresas locais tenham condições de disputar os lotes licitados em igualdade de condições com grandes corporações do segmento da engenharia sem trazer à Administração Pública qualquer prejuízo no tocante à segurança jurídica da relação contratual que se busca constituir.

53. Quanto à ausência de definição do critério de aceitabilidade dos preços unitários e global a SED afirmou (peça 28, p. 13-20) que a Administração Pública Estadual desconhece a existência de qualquer regramento contido no Edital de Licitação regulatório do certame em questão que leve à conclusão no sentido diverso daquele regulado expressamente na Súmula 259 do Tribunal de Contas da União, posto que, consta de dito instrumento convocatório a expressa regulação da não aceitação de qualquer preço unitário ou global superior aos valores orçados pela Administração Pública do Estado de Goiás para o procedimento concorrenciais ora tratado.

54. Argumentou que a Administração Pública do Estado de Goiás detém amplo e inequívoco conhecimento quanto à impossibilidade de se admitir valores unitários ou globais superiores ao montante de referência para a contratação do objeto pretendido, todavia, destacou as diferenças entre valor máximo de contratação e valores estimativos do pretendido contrato, impondo-se o limite do preço apenas quando expressamente previsto no Edital de Licitação, afirmando ser o caso na licitação supra especificada.

55. Afirmou que, caso se pretenda argumentar que não fora expressamente mencionada a obrigatoriedade de observância dos preços unitários aos limites máximos definidos na Planilha Orçamentária vinculada ao Edital de Licitação que regula o certame em questão, em hipótese alguma se pode concluir pela sua permissividade tácita supostamente contida no instrumento convocatório em análise. Ademais, destacou que não constara do Edital de Licitação qualquer regramento expresso que possa ser interpretado como permissivo de preços unitários superiores aos utilizados como de referência máxima por parte da Administração Pública do Estado de Goiás.

56. Apesar de exaustivamente expor o entendimento da Administração Pública Estadual no sentido de que os preços unitários admitidos serão aqueles que se encontrem dentro dos limites apontados na Proposta Orçamentária vinculada ao Edital de Licitação, destacou que o Tribunal de Contas da União já se posicionou no sentido de inexistir qualquer irregularidade se em razão da composição de preços apresentada por qualquer licitante, não observar os limites inerentes aos preços unitários do Edital de Licitação ou mesmo de tabelas referencias, mas, todavia, o valor global ofertado se encontrar abaixo do patamar máximo definido pela Administração Pública. Dito entendimento encontrar-se-ia consagrado no informativo de nº 123, decorrente da sessão do Plenário do TCU realizada em data de 11 de setembro de 2012, havendo assim decidido a máxima Corte de Contas do Brasil: “A verificação, em contrato de obra pública, da existência de preços unitários acima dos referenciais de mercado não configura dano ao erário, se o preço global da obra se encontrar abaixo do preço de mercado. Os preços unitários de tais itens devem, contudo, ser reduzidos aos preços de referência, na hipótese de aditivo ao contrato que aumente seus quantitativos”.

57. Conclui que a Administração Pública Estadual não admitirá preços unitários superiores aos limites contidos na Planilha Orçamentária anexa ao Edital de Licitação regeedor do certame, bem como, entende inexistir qualquer dúvida quanto a imposição de dito regramento a qualquer licitante que se encontre habilitado e na iminência de ver sua proposta de preço aberta quando da fase correspondente.

58. Quanto a modalidade de licitação (peça 28, p. 20-21) a SED argumentou que após uma longa discussão sobre a classificação do objeto do certame em obra ou serviço de engenharia a área técnica da SED, registrado no Despacho 442/2017 do Núcleo de Obras e Serviços de Engenharia, que responde o Despacho 539/2017 da Advocacia Setorial, conclui que o objeto pode ser classificado como serviços de engenharia.

59. Sobre a análise sumária solicitou que os documentos do certame fossem novamente analisados por entender que se enquadram na hipótese prevista no inciso II, do Art. 3º do Decreto nº 7.892/2013, a saber: II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa.

60. Reforçou mais uma vez que os serviços de engenharia do certame não são comuns, logo não podem correr por pregão eletrônico, sendo que a previsão de realização de concorrência consta no art. 7º do Decreto 7.892/2013.

IV.2 Análise

61. Quanto a definição no edital da apresentação facultativamente de qualificação técnica operacional ou profissional a SED nada acrescentou à sua resposta ao Ofício 2.448/2018SEI-SED (peça 15), de modo que se mantém o entendimento da instrução anterior que são duas exigências distintas de capacitação: a capacitação técnica-operacional e a técnico-profissional. A capacidade técnico-operacional é um atributo da empresa e reflete sua aptidão para realização de determinado tipo de obra sob o aspecto gerencial, ou seja, mobilizar instalações e pessoal para execução do

objeto. Já a capacidade técnico-profissional é um atributo dos profissionais da empresa, ou seja, dos responsáveis pela realização dos serviços e reflete a experiência na sua realização.

62. Nesse passo, as duas exigências de capacitação são necessárias para a contratação de empresa efetivamente capaz de cumprir o contrato, propiciando que seja contratada a proposta mais vantajosa para a Administração, considerando-se ainda que a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, deve ser limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado (Súmula TCU 263).

63. Quanto à ausência de definição do critério de aceitabilidade dos preços unitários e global, com fixação de preços máximos para ambos, esses critérios estariam no edital e no Termo de Referência. No edital, item 13.8, estaria o critério de aceitabilidade de preço global (peça 2, p. 20). Por sua vez o item 28.2 do Termo de Referência traria o critério de aceitabilidade de preço unitário (peça 14, p. 18).

64. De fato, verifica-se no edital da licitação o critério de aceitabilidade de preço global. Contudo, o critério de aceitabilidade de preço unitário encontra-se somente no Termo de Referência. Ademais a redação do item 28.2 pode levar a interpretação dúbia ao indicar que o Anexo da Proposta Financeira “é composto de sete partes, a qual representa os valores unitários médios dos serviços, nos quais estão inclusos os custos da execução, portanto da contratação, (...), os quais correspondem aos valores unitários máximos permitidos para a contratação”. Ou seja, não fica claro se o critério de aceitabilidade se aplicaria as sete partes da proposta, que agrupariam os diversos serviços, ou a cada serviço da planilha orçamentária.

65. Nesse passo, a SED defendeu que não admitirá preços unitários superiores aos limites contidos na Planilha Orçamentária anexa ao Edital de Licitação regedor do certame, bem como, entende inexistir qualquer dúvida quanto a imposição de dito regramento a qualquer licitante.

66. Contudo, a SED também defendeu o entendimento de que o TCU já se pronunciou no sentido de inexistir qualquer irregularidade se em razão da composição de preços apresentada por qualquer licitante, não se observar os limites inerentes aos preços unitários do edital ou mesmo de tabelas referencias, desde que o valor global ofertado se encontre abaixo do patamar máximo definido pela Administração Pública.

67. Tal entendimento encontra-se equivocado. O próprio trecho apresentado na manifestação (item 56 supra) traz claro tratar-se de análise de preços de um contrato. A jurisprudência do Tribunal de Contas da União é no sentido de que na apuração de sobrepreço em obras públicas, aplica-se preferencialmente o método da limitação dos preços unitários na análise de editais e o método da limitação do preço global no caso de obra contratada. Nesse sentido os Acórdãos 2.307/2017-Plenário (Relator Augusto Nardes), 2.510/2016-Plenário (Relator Augusto Sherman) e 3.650/2013-Plenário (Relatora Ana Arraes).

68. Nesse passo, deve a SED deixar consignado no edital de licitação ambos os critérios de aceitabilidade, preço global e unitários, de modo a garantir a transparência do certame e evitar futuras contendas com licitantes.

69. Em relação à modalidade de licitação a questão foi tratada nos itens 18 a 24 da presente instrução, concluindo-se que por se tratar de obra de engenharia o sistema de registro de preços não pode ser utilizado, conforme jurisprudência desta Corte de Contas.

70. Acrescenta-se somente análise do Despacho 442/2017 do Núcleo de Obras e Serviços de Engenharia (peça 35). Em verdade a conclusão do referido do despacho é nos seguintes termos:

Sendo assim, a execução de um SSAA apresenta claramente toda as características necessárias para ser classificado como Obra de Engenharia, sendo um conjunto ordenado de vários Serviços de Engenharia que se completam, comutando a declaração feita pelo Dr. Rafael Rodrigues (fls. 668/669): ' ... serviço de engenharia. ', citado no item 6 (seis) do DESPACHO Nº 539/2017 - ADSET/SED.

Embora havendo a execução de parte de uma das etapas apresentadas neste programa de implantação de um SSAA poderá ser classificado como Serviços de Engenharia, o que possibilita o certame com a modalidade Concorrência com Ata de Registro de Preços.

71. Como se observa o parecer é de que o Sistema Simplificado de Abastecimento de Água (SSAA) deve ser classificado como uma obra de engenharia. A possibilidade de se considerar como serviço, como possibilidade de registro de preços foi aberta em razão da possibilidade da realização de somente algumas etapas de cada sistema, que o parecer divide em seis: captação de água, bombeio, adução, tratamento, reservação e distribuição.

72. Tal argumenta não merece guarida. A execução de etapas parciais de cada sistema não permite a entrega de sistemas de abastecimento úteis em sua integralidade, ou seja, operacionais, de modo que não se pode compactuar com a realização de sistemas que não irão cumprir a função para os quais foram concebidos.

73. Mantém-se, portanto, a conclusão de que por se tratar de obra de engenharia o sistema de registro de preços não pode ser utilizado, conforme jurisprudência desta Corte de Contas.

CONCLUSÃO

74. Trata-se de representação formulada por unidade técnica deste Tribunal, com pedido de cautelar, acerca de irregularidades relacionadas à Concorrência SRP 001/2018, levada a efeito pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Científico e Tecnológico e de Agricultura, Pecuária e Irrigação (SED) do estado de Goiás, no valor de R\$ 131.285.127,70, cujo objeto é o registro de preços para eventual contratação de empresa do ramo de engenharia para implementação de “Estruturas Aéreas e Subterrâneas de Uso Coletivo – EASUC” em comunidades rurais do estado de Goiás.

75. Após a análise da manifestação da SED (instrução à peça 16), o Ministro Relator Vital do Rêgo, em Despacho de 16/8/2018 (peça 20), conheceu da presente representação e determinou à Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Científico e Tecnológico e de Agricultura, Pecuária e Irrigação (SED) do estado de Goiás a suspensão de todos os atos que representam continuidade da Concorrência SRP 001/2018-SED e a realização de oitiva à Secretaria para que se pronunciasse em relação aos pressupostos da cautelar deferida. Tais medidas foram referendadas pelo Plenário deste Tribunal pelo Acórdão 1.978/2018-TCU-Plenário (sessão de 22/8/2018).

76. A representação está fundada nos seguintes indícios de irregularidades: (i) ausência de recursos orçamentários para a execução do objeto licitado; (ii) falta de informações necessárias para a formulação da proposta de preço das licitantes; (iii) inconsistências no orçamento da licitação sem a devida motivação e comprovação por memória de cálculo; e (iv) outras irregularidades no edital da licitação.

77. Quanto à ausência de recursos orçamentários para a execução do objeto licitado (itens 15 a 26 do exame técnico), conclui-se que a Concorrência SRP 001/2018-SED se caracteriza como contratação de obra, não se aplicando, portanto, as normas pertinentes ao sistema de registro de preços. Dessa forma, a mera expectativa de futuros recursos orçamentários não se mostra apta a satisfazer a exigência legal (Lei 8.666/1993) a esse respeito, devendo os autos do processo licitatório contemplar a dotação orçamentária que subsidiará a licitação, com a indicação efetiva do objeto que será executado com os recursos então disponíveis.

78. Ademais, conforme a Proposta 44533/2012 disponível no Siconv (peça 31, p. 1), o Convênio 774886/2012-MI teria por objetivo a instalação de 125 sistemas coletivos de água, ao valor global de R\$ 18.608.315,60 (peça 31, p. 4), sendo destinados para a instalação das estruturas de abastecimento R\$ 12.684.272,65 (peça 31, p. 5). Ou seja, a atual Concorrência SRP 001/2018-SED, com sua previsão de 114 sistemas no valor de R\$ 131.285.127,70, está totalmente dissociada do estabelecido na proposta do Convênio 774886/2012-MI, exigindo da SED a completa reformulação do plano de trabalho antes da realização da contratação dos serviços e nova aprovação por parte do Ministério da Integração Nacional.

79. Em relação à falta de informações necessárias para a formulação da proposta de preço das licitantes, a SED não apresentou argumentos para a ausência das localidades que serão objeto de implantação dos sistemas, bem como de informações sobre como se daria a escolha dos sistemas que seriam realizados e em qual sequência. Tal condição tem influência significativa na decisão das empresas quanto à participação no certame e inviabiliza a correta orçamentação (itens 29 a 34 do exame técnico).

80. Quanto às inconsistências no orçamento da licitação sem a devida motivação e comprovação por memória de cálculo a SED não logrou afastar os indícios de irregularidades (itens 38 a 50 do exame técnico).

81. Os projetos não foram disponibilizados aos licitantes no endereço eletrônico do certame, e foram apresentados no atual processo para justificar os quantitativos ao controle, não servindo, contudo, para garantir a transparência e a isonomia do certame. Também não foram disponibilizados diretamente aos licitantes as memórias de cálculo e os levantamentos realizados e não foram apresentadas justificativas para os custos de frete das tubulações. Também a memória de cálculo (peça 28, p. 22-28) fornecida não apresenta divisão por sistemas, não sendo possível aferir os critérios adotados para a definição dos quantitativos. Na verdade, trata-se de mero lançamento de quantitativos em planilha. Ressalta-se que cada sistema é composto por um conjunto de serviços de engenharia cujos quantitativos dependem do projeto de cada um dos sistemas, o que não é possível aferir no presente caso.

82. Em relação aos estudos geotécnicos que demonstrassem a necessidade de serviços de escavação de valas em rocha, apesar da reafirmação de que dados de escavação em rocha foram estimados com base nos dados de uma Empresa Pública (CPRM), sendo que a análise se deu com a observação de cada uma das realidades, nenhum estudo ou memória técnica foi apresentada.

83. Em relação a utilização de serviços de escavação e limpeza de terreno em detrimento de métodos mecanizados, a SED justificou que os itens do projeto básico são fornecidos pelo Ministério da Integração Nacional e não podem ser alterados por vedação prevista no Manual Operacional do Programa Água para Todos e na Portaria Ministerial 379/2012. Tal argumento não merece guarida haja vista que não se trata de estabelecer um novo serviço na planilha orçamentária, mas tão somente cotar o mesmo serviço de escavação e limpeza de terreno com execução mecanizada, forma mais econômica e eficiente do que a forma manual, tendo em vista a escala dos serviços em licitação.

84. Sobre a diferença entre os valores de referência do Ministério da Integração e aqueles adotados pela SED, a Secretaria sugeriu nova análise dos documentos normativos do Programa uma vez que o sistema de abastecimento não tem um valor fixado em todo o território nacional. Não se discordou de tal consideração, mas apontou-se a significativa diferença entre os valores que balizam o Programa junto ao Ministério da Integração e aqueles que estão sendo utilizados na Concorrência SRP 001/2018-SED (peça 16, p. 5), da ordem de cinco vezes.

85. Contudo, a SED não apresentou justificativas plausíveis sob discrepância de tal monta, haja vista que a variação entre as unidades de federação deveria ser somente em relação aos valores referenciais do Sinapi em cada estado. Afirmou tão somente que estariam fora do cômputo da referência diversos itens de serviço como estações de tratamento e captação de água por flutuante. Contudo, a SED não demonstrou como essas condições excepcionais influenciariam os sistemas no estado de Goiás, afirmando que sobre as características peculiares do Estado de Goiás o Ministério foi consultado e afirmou que as excepcionalidades vão constar da próxima revisão do Manual. Em que pese essa afirmação, a SED não apresentou qualquer documentação relativa a tal consulta ao Ministério, muito menos sua resposta, condicionando mais uma vez a execução do objeto da contratação a ato futuro de alteração do manual do programa pelo Ministério.

86. Nesse passo, quanto as inconsistências no orçamento da licitação sem a devida motivação e comprovação por memória de cálculo, a SED não conseguiu afastar as impropriedades identificadas.

87. Por fim, a SED não logrou afastar as outras irregularidades no edital da licitação (itens 61 a 73 do exame técnico): i) definição no edital da apresentação facultativamente de qualificação técnica operacional ou profissional; ii) ausência de definição, considerando o enunciado da Súmula 259 – TCU, do critério de aceitabilidade dos preços unitários e global, com fixação de preços máximos para ambos; e iii) utilização da modalidade de concorrência em sistema de registro de preços, em objeto que se configura como obra.

88. Nesse passo, após análise da manifestação da SED, concluiu-se pela procedência da presente representação, haja vista que a SED não conseguiu afastar os indícios de irregularidades apontados.

89. Por fim, alvitra-se determinar ao Ministério da Integração Nacional que somente libere recursos para o Convênio 774886/2012-MI caso seja realizado novo procedimento licitatório livre das irregularidades apontadas na presente instrução, bem como quando houver orçamento suficiente para a execução do objeto da contratação, em aderência com as metas e previsões orçamentárias do Plano de Trabalho do Convênio 774886/2012-MI.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VI, do Regimento Interno deste Tribunal e no art. 103, § 1º, da Resolução – TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la procedente;

b) confirmar a medida cautelar referendada pelo Acórdão 1.978/2018-TCU-Plenário e, com fundamento no artigo 71, inciso IX, da Constituição Federal, c/c artigo 45 da Lei 8.443, de 1992, assinar prazo de quinze dias, a partir da ciência desta deliberação, para que a Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Científico e Tecnológico e de Agricultura, Pecuária e Irrigação do Estado de Goiás (SED) promova a anulação da Concorrência SRP 001/2018-SED;

c) determinar, com fundamento no art. 250, inciso II, do RI/TCU, a Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Científico e Tecnológico e de Agricultura, Pecuária e Irrigação do Estado de Goiás (SED) que encaminhe a este Tribunal, no prazo de 30 (trinta) dias, a contar da ciência desta deliberação, informações acerca das providências tomadas em relação ao cumprimento do item anterior;

d) determinar, com fundamento no art. 250, inciso II, do RI/TCU, ao Ministério da Integração Nacional que somente libere recursos para o Convênio 774886/2012-MI, caso seja realizado novo procedimento licitatório livre das irregularidades apontadas na presente instrução, bem como quando houver orçamento suficiente para a execução do objeto da contratação, em aderência com as metas e previsões orçamentárias do Plano de Trabalho do Convênio 774886/2012-MI;

e) dar ciência do acórdão que vier a ser prolatado, e do voto e relatório que o fundamentarem, à Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Científico e Tecnológico e de Agricultura, Pecuária e Irrigação do Estado de Goiás (SED) e ao Ministério da Integração Nacional; e

f) arquivar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal, após a efetivação das competentes comunicações.

É o relatório.

VOTO

Atuo nos presentes autos com fundamento no art. 27-A da Resolução-TCU 175/2005, tendo em vista haver sido designado, por meio da Portaria-TCU 180, de 23/5/2019, substituto do eminente Ministro Vital do Rêgo.

2. Cuidam os autos de representação formulada por unidade técnica deste Tribunal, com pedido de medida cautelar, que noticia irregularidades relacionadas à Concorrência SRP 1/2018, realizada pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Científico e Tecnológico e de Agricultura, Pecuária e Irrigação (SED) do Estado de Goiás, no valor de R\$ 131.285.127,70. O Certame tem por objeto o registro de preços para eventual contratação de empresa de engenharia para a construção de “Estruturas Aéreas e Subterrâneas de Uso Coletivo (EASUC)” para abastecimento de água em comunidades rurais do Estado de Goiás.
3. A referida concorrência tem como critério de julgamento o menor preço por lote e a execução na modalidade de empreitada por preço unitário. Está dividida nos seguintes lotes:
 - a) o lote 1 para atendimento de 3.280 famílias em comunidades rurais das regiões norte e leste do estado de Goiás, com a construção de 80 sistemas e valor estimado em R\$ 80.103.197,66; e
 - b) o lote 2 para atendimento de 1.355 famílias em comunidades das regiões noroeste, central e sul do Estado de Goiás, com a construção de 34 sistemas e valor estimado em R\$ 51.181.930,04.
4. Para custear o empreendimento em questão, foi celebrado o Convênio 774886/2012-MI, entre o Ministério da Integração Nacional (MI) e a SED/GO, no valor de R\$ 18.608.315,60, cujo escopo é a implantação de 125 unidades de sistemas coletivos de água em comunidades rurais dispersas no estado de Goiás. O MI arcaria com R\$ 17.677.899,82 e a contrapartida do Estado seria de R\$ 930.415,78.
5. A representação está fundada nos seguintes indícios de irregularidades: (i) ausência de recursos orçamentários para a execução do objeto licitado; (ii) falta de informações necessárias para a formulação da proposta de preço das licitantes; (iii) inconsistências no orçamento da licitação sem a devida motivação e comprovação por memória de cálculo; e (iv) outras irregularidades no edital da licitação.
6. Por meio do despacho à peça 20, por entender presentes os pressupostos da fumaça do bom direito e do perigo da demora, o relator dos autos, Ministro Vital do Rêgo, determinou a suspensão cautelar da Concorrência SRP 1/2018 e a realização de oitiva da SED/GO para que se pronunciasse quanto aos referidos pressupostos. Na ocasião também foi expedido alerta acerca da possibilidade de esta Corte vir a determinar a anulação do certame, caso comprovadas as irregularidades apontadas na presente representação.
7. Ao examinar a resposta fornecida pela jurisdicionada às questões mencionadas no parágrafo quarto deste voto, a Secretaria de Controle Externo no Estado de Goiás (Secex/GO) pontuou que os argumentos trazidos não afastavam as irregularidades apontadas na inicial e que resultaram na concessão da cautelar.
8. Por consequência, a Secex/GO propõe, nesta fase, a confirmação da cautelar e, com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, c/c art. 45 da Lei 8.443/1992, que seja assinado prazo de quinze dias para que a SED/GO promova a anulação da Concorrência SRP 1/2018-SED.

9. Ante o exposto, passo ao exame dos autos.
10. Uma vez preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VI, do Regimento Interno deste Tribunal, esta representação deve ser conhecida.
11. No mérito, antecipo desde já que acolho a proposta alvitrada pela unidade técnica e adoto os fundamentos expostos em sua instrução, transcrita no relatório precedente, como minhas razões de decidir, sem prejuízo de tecer os comentários a seguir sobre os pontos mais relevantes.

II

12. O indício de irregularidade acima surgiu a partir da divergência entre o valor do Convênio que dá suporte financeiro à execução do objeto e o valor do edital de licitação orçado pela SED/GO. O Convênio foi celebrado no valor de R\$ 18.608.315,60 para construção de 125 unidades de sistemas coletivos de água em comunidades rurais. Já a Concorrência SRP 1/2018-SED tem o valor estimado em R\$ 131.285.127,70 para a construção de 114 sistemas compostos de estruturas aéreas e subterrâneas de uso coletivo.
13. A SED/GO argumentou que o Decreto 7.892/2013 estabelece que em licitação para registro de preços não é necessária a indicação da dotação orçamentária, que somente será exigida na formalização do contrato ou outro instrumento hábil. Destarte, afirmou que durante os doze meses de vigência da ata de registro de preço, iria utilizar todos os meios cabíveis para obter os recursos necessários para implementar as 114 EASUC.
14. Do exposto, observa-se que a própria SED/GO reconhece que não dispõe dos recursos orçamentários para a execução do objeto e se ampara no Decreto que regulamenta o Sistema de registro de Preços (SRP).
15. Entretanto, a unidade técnica, de forma acertada, expõe que o SRP não se aplica a contratação ora em análise, motivo pelo qual a licitação deveria possuir recursos orçamentários no exato valor pretendido para a contratação do objeto.
16. A razão pela qual a contratação em tela não poderia utilizar o SRP decorre de o objeto ser considerado como contratação de obra e não um serviço comum de engenharia como defende a SED/GO.
17. É verdade que há jurisprudência do TCU (Acórdão 1.381/2018-TCU-Plenário e Acórdão 3.419/2013-TCU-Plenário) que permite o registro de preços para a contratação de serviços de engenharia em que a demanda pelo objeto é repetida e rotineira, a exemplo de serviços de manutenção e conservação de instalações prediais, o que não se aplica ao caso em tela.
18. O objeto em exame se caracteriza como contratação de obra, com previsão de custos de canteiro de obras, administração local e mobilização e desmobilização. A própria SED, ao justificar a impossibilidade de adoção do pregão, justificou que o serviço em tela não é comum:

Segundo a unidade técnica responsável, o objeto da Concorrência “SRP” nº 001/2018-SED não se classifica como "serviço comum de engenharia" porquanto os padrões de desempenho e qualidade dos serviços não podem ser objetivamente definidos no edital por meio de especificações usuais no mercado, conforme a jurisprudência dessa corte de contas, bem como conforme a Súmula nº 257/2010-TCU. Além disso, tais serviços não estão disponíveis a qualquer tempo no mercado próprio, e necessitam de acompanhamento e atuação relevante e proeminente de profissional de engenharia da área (peça 6, p. 3-4).
19. Dessa forma, a administração deve especificar nos autos do processo licitatório dotação orçamentária suficiente para fazer frente à execução do objeto a ser licitado.

III

20. A representante apontou que não havia informações das localidades onde serão realizados os serviços, o que inviabiliza a correta orçamentação por parte das empresas licitantes. Não seria possível a definição correta da logística necessária para a execução dos serviços e o correto levantamento de diversos custos, como mobilização e desmobilização, administração local, frete de fornecimento de materiais, o que impactaria todo o orçamento das obras.
21. Em sua resposta, a SED/GO limitou-se a indicar o número de sistemas por região do Estado, que estaria dividido em duas regiões (dois lotes), sem apresentar as cidades que seriam beneficiadas.
22. Dessa forma, a SED/GO não apresentou argumentos suficientes para afastar a irregularidade em exame.

IV

23. A inicial reportou que o orçamento da licitação trazia inconsistências como a ausência de motivação dos quantitativos de tubulação DN 50 mm, bem como a ausência de estudos geotécnicos que indicassem a necessidade de serviços de escavação de valas em rocha. Além disso, não foi motivada a utilização de serviços de escavação e limpeza de terreno pelo método manual, que possui baixo rendimento e elevado custo, quando comparado com o método mecanizado, mais indicado para quantidade de EASUC a serem contratadas (114).
24. A SED/GO complementou as informações referentes aos tubos, porém, os referidos projetos e memórias de cálculo não foram disponibilizados aos licitantes. As peças foram entregues apenas a este órgão de controle, o que afronta a transparência e a isonomia do certame.
25. Além disso, o projeto apresentado não especificou a quantidade de tubos por lotes, o que prejudica a correta orçamentação por parte dos licitantes.
26. Também não foi esclarecido de que forma foi obtido o custo do frete das tubulações, outra inconsistência trazida na representação.
27. Relativamente aos estudos geotécnicos que demonstrassem a necessidade de serviços de escavação de valas em rocha, a SED/GO limitou-se a reafirmar que a quantidade desse serviço foi estimada com base nos dados de uma empresa pública (CPRM) de renome, contudo, nenhum estudo ou memória técnica foi apresentada a esta Corte.
28. Sobre a utilização de serviço de escavação e limpeza manual de terreno em detrimento de métodos mecanizados, a SED/GO justificou que os itens de projeto básico seriam fornecidos pelo Ministério da Integração Nacional e não poderiam ser alterados por vedação prevista no Manual Operacional do Programa Água para Todos.
29. Neste ponto, concordo com a unidade técnica que não aceitou tal justificativa sob o argumento de que não seria razoável que as empresas contratadas executassem todos os serviços de escavação em solo e limpeza de terreno de forma manual, método flagrantemente antieconômico quando considerado os quantitativos desses serviços (R\$ 33.535.832,11 nos dois lotes). Além disso, a padronização do Ministério da Integração Nacional se aplicaria a projetos de sistemas individuais que atenderiam comunidades rurais de quarenta famílias. No caso em exame, a contratação questionada pretendia atender 4.635 famílias, quantidade que demanda o emprego de métodos mais econômicos e eficientes.
30. Em vista do exposto, não foram afastadas as inconsistências no orçamento da licitação que prejudicam a correta estimativa de custos do objeto por parte dos licitantes, bem como geram incertezas acerca dos quantitativos devidos, além de incluírem serviços antieconômicos no certame em um empreendimento que abrange a execução de obras em todo o Estado de Goiás.

V

31. A representação ainda trouxe três impropriedades no edital: i) apresentação facultativa de qualificação técnica operacional ou profissional; ii) ausência de definição do critério de aceitabilidade de preços unitários e global, com fixação de preços máximos para ambos; e iii) utilização da modalidade concorrência em sistema de registro de preços em objeto que se configura como obra.
32. Sobre os pontos acima, a SED informou que: i) a legislação vigente não proíbe as exigências de qualificação técnica, mas reprime exigências desnecessárias ou meramente formais e que, no caso em tela, o objetivo seria possibilitar que empresas locais pudessem competir em igualdade de condições com grandes corporações; ii) em sua visão, o edital de licitação não teria nenhum regramento que permitisse a aceitação de preço unitário superior aos orçados pela administração; e iii) após uma longa discussão sobre a classificação do objeto do certame em obra ou serviço de engenharia, a área técnica da SED concluiu pela segunda opção, o que possibilitaria a utilização da modalidade de registro de preço.
33. A unidade técnica refutou todos os argumentos acima, análise com a qual eu me alinho.
34. A qualificação técnica operacional e profissional seriam exigências distintas previstas na lei de licitações. A capacidade técnico-operacional é um atributo da empresa e reflete sua aptidão para realização de determinado tipo de obra sob o aspecto gerencial, ou seja, mobilizar instalações e pessoal para execução do objeto. Já a capacidade técnico-profissional é um atributo dos profissionais da empresa, ou seja, dos responsáveis pela realização dos serviços e reflete a experiência na sua realização.
35. Logo, não faz sentido contratar uma empresa que detém, por exemplo 30 tratores, entretanto não dispõe de nenhum engenheiro em seu quadro técnico. De igual modo, impensável a contratação de uma empresa recém-criada, que somente apresenta atestado de qualificação profissional, porém não consegue demonstrar aptidão em executar uma obra dessa magnitude.
36. Sobre os critérios de aceitabilidade de preços unitários e global, faz-se necessário apenas que a SED-GO os inclua explicitamente em seu edital quando da republicação do certame, já que ela está de acordo com as exigências.
37. Por último, sobre a possibilidade de se utilizar SRP no caso em questão, a discussão reside no fato de o objeto em tela se caracterizar como obra ou serviço de engenharia. A SED entende que a construção de um sistema simplificado de abastecimento de água seja um serviço de engenharia. Porém, como bem apregoado pela unidade técnica, para o correto funcionamento de todo o sistema é necessária a construção de várias etapas, como captação de água, bombeio, adução, tratamento, reservação e distribuição. A execução de etapas parciais de cada sistema, conforme defende a SED/GO ao classificar essas etapas em separado como meros serviços de engenharia, não permite a entrega de sistemas de abastecimento úteis em sua integralidade, isto é, operacionais.
38. Desta forma, trata-se de obra de engenharia com complexidade considerável, o que afasta a possibilidade de se utilizar sistema de registro de preço na licitação em tela.
39. Uma vez que a representada não logrou afastar nenhum dos indícios de irregularidades tratados, acompanho a solução alvitada pela unidade técnica, de forma que seja assinado prazo de quinze dias para que a SED/GO promova a anulação da Concorrência SRP 1/2018-SED, bem como seja expedida determinação ao Ministério do Desenvolvimento Regional, pasta que atualmente sucede o MI, para somente liberar recursos para o Convênio 774886/2012-MI, caso seja realizado novo certame livre das irregularidades apontadas nestes autos.



Ante o exposto, VOTO para que seja adotada a minuta de acórdão que ora trago a apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 29 de maio de 2019.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Ministro-Substituto

ACÓRDÃO Nº 1238/2019 – TCU – Plenário

1. Processo TC 027.240/2018-5.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Representante: Secretaria de Controle Externo no Estado de Goiás.
4. Entidade: Estado de Goiás.
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa em substituição ao Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado de Goiás (Secex/GO).
8. Representação legal: não há.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação acerca de irregularidades relacionadas à Concorrência SRP 1/2018, que tem por objeto o registro de preços para eventual contratação de empresa de engenharia para a construção de estruturas aéreas e subterrâneas de uso coletivo para abastecimento de água em comunidades rurais do Estado de Goiás;

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

 - 9.1. conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VI, do Regimento Interno deste Tribunal e no art. 103, § 1º, da Resolução – TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la procedente;
 - 9.2. confirmar a medida cautelar referendada pelo Acórdão 1.978/2018-TCU-Plenário e, com fundamento no artigo 71, inciso IX, da Constituição Federal, c/c artigo 45 da Lei 8.443/1992, assinar prazo de quinze dias, a partir da ciência desta deliberação, para que a Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Científico e Tecnológico e de Agricultura, Pecuária e Irrigação do Estado de Goiás (SED) promova a anulação da Concorrência SRP 001/2018-SED;
 - 9.3. determinar, com fundamento no art. 250, inciso II, do RI/TCU, a Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Científico e Tecnológico e de Agricultura, Pecuária e Irrigação do Estado de Goiás (SED) que encaminhe a este Tribunal, no prazo de trinta dias, a contar da ciência desta deliberação, informações acerca das providências tomadas em relação ao cumprimento do item anterior;
 - 9.4. determinar, com fundamento no art. 250, inciso II, do RI/TCU, ao Ministério do Desenvolvimento Regional que somente libere recursos para o Convênio 774886/2012-MI, caso seja realizado novo procedimento licitatório livre das irregularidades apontadas no relatório que embasou esta decisão, bem como quando houver orçamento suficiente para a execução do objeto da contratação, em aderência com as metas e previsões orçamentárias do Plano de Trabalho do Convênio 774886/2012-MI;
 - 9.5. dar ciência desta deliberação à Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Científico e Tecnológico e de Agricultura, Pecuária e Irrigação do Estado de Goiás (SED) e ao Ministério do Desenvolvimento Regional; e
 - 9.6. arquivar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal, após as comunicações.
10. Ata nº 18/2019 – Plenário.
11. Data da Sessão: 29/5/2019 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1238-18/19-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Raimundo Carreiro, Ana Arraes e Bruno Dantas.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa (Relator).

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ MUCIO MONTEIRO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral