



CONGRESSO NACIONAL

AVISO DO CONGRESSO NACIONAL Nº 13, DE 2017

Encaminha cópia do Acórdão nº 1308/2017, referente a auditoria realizada nas obras do sistema de esgotamento sanitário de Porto Velho/RO.

AUTORIA: Tribunal de Contas da União

DESPACHO: À Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização



[Página da matéria](#)

RO

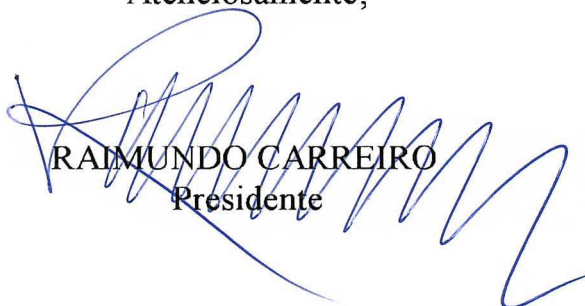
Aviso nº 443-Seses-TCU-Plenário

Brasília-DF, 22 de junho de 2017.

Senhor Deputado,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão nº 1308/2017 proferido pelo Plenário desta Corte nos autos do processo nº TC 014.504/2016-2, relatado pelo Ministro BRUNO DANTAS, que trata de Auditoria de Conformidade (Fiscobras 2016) acerca Obras da 1ª Etapa do Sistema de Esgotamento Sanitário de Porto Velho, em Rondônia. Análise de Oitivas, na Sessão Ordinária de 21/06/2017, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam.

Atenciosamente,



RAIMUNDO CARREIRO
Presidente

A Sua Excelência, o Senhor
Senador DÁRIO BERGER
Presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos
Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional
Praça dos Três Poderes, Anexo II, Ala C, Sala 8 - Térreo
Brasília - DF

ACÓRDÃO Nº 1308/2017 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 014.504/2016-2.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessados: Congresso Nacional.
 - 3.2. Responsáveis: Augusto Johannes Soares Bezerra (926.590.472-00); Bruno Correa Borges (733.326.151-49); Eliete Oliveira Mendonça (237.382.272-53); Eneas Ferreira Filho (153.468.114-00); Eralda Etra Maria Lessa (161.821.702-04); Franklin Oliveira Brito (596.437.062-49); Haroldo Batista (623.930.222-87); Iacira Terezinha Rodrigues de Azamor (138.412.111-00); Maria Carolina de Carvalho (214.389.578-07); Norman Virrissimo da Silva (362.185.453-34); Rosalina Souza Oliveira (889.046.102-06); Wilton Ferreira Azevedo Junior (661.550.455-34).
4. Órgãos/Entidades: Caixa Econômica Federal; Estado de Rondônia; Ministério das Cidades.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana (SeinfraUrbana).
8. Representação legal:
 - 8.1. Jose Cardoso Dutra Junior (13641/OAB-DF) e outros, representando Goetze Lobato Engenharia Ltda.
 - 8.2. Rodrigo Numeriano Duborcq Dantas (31920/OAB-PE), representando Ministério das Cidades.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este relatório de auditoria de conformidade realizada nas obras do Sistema de Esgotamento Sanitário de Porto Velho/RO – Sistema Sul, no âmbito do Fiscobras 2016.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. autorizar a SeinfraUrbana a alterar a classificação dos achados III.1 e III.2 do Relatório de Auditoria (peça 56), de indícios de irregularidades grave com indicativo de paralisação (IG-P) para falhas/impropriedades (F/I), haja vista a perda de seu objeto;

9.2. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, em cumprimento ao art. 122, *caput*, da Lei 13.242/2015 (LDO 2016), que as irregularidades detectadas no RDC Eletrônico 005/2015, que deu ensejo ao Contrato 118/PGE-2015, referente à implantação do sistema de esgotamento sanitário de Porto Velho - Sistema Sul, que receberiam recursos dos Termos de Compromisso 0226.561-68/2008/MCidades/Caixa e 0296.770-66/2009/MCidades/Caixa, bem como do FGTS por meio do contrato de financiamento 0228.681-52/2009, não mais se enquadram como irregularidades graves do tipo IGP (inciso IV do § 1º do art. 117 da LDO 2016), em razão da extinção dos instrumentos sem que houvessem sido realizados repasses de recursos federais, conforme informado ao TCU pelo Ministério das Cidades;

9.3. revogar, com fulcro no art. 276, §5º, do Regimento Interno do TCU, a medida cautelar adotada por meio do despacho à peça 79 destes autos, em razão da superveniente perda de seu objeto decorrente da extinção dos Termos de Compromisso 0226.561-68/2008/MCidades/Caixa e 0296.770-66/2009/MCidades/Caixa;

9.4. determinar ao Ministério das Cidades que se abstenha de destinar recursos federais para a execução das obras do sistema de esgotamento sanitário de Porto Velho/RO, a menos que seja promovida a anulação do Contrato 118/PGE-2015 e a realização de novo certame licitatório escoimado dos vícios identificados nestes autos, informando ao Tribunal as medidas adotadas;

9.5. determinar à Caixa Econômica Federal que verifique em que medida os fatos relatados nestes autos impactam a análise anteriormente feita sobre a viabilidade fática e jurídica do contrato de financiamento firmado com o Estado de Rondônia com recursos do FGTS, considerando a possível

ausência de recursos federais para as obras do Sistema de Esgotamento Sanitário de Porto Velho/RO, informando a este Tribunal, no prazo de 30 (trinta) dias, as correspondentes conclusões, devidamente motivadas;

9.6. enviar cópia desta deliberação, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, ao Ministério das Cidades, à Caixa Econômica Federal, ao Estado de Rondônia, ao Tribunal de Contas do Estado de Rondônia e às empresas MC Engenharia Ltda. e Goetze Lobato Engenharia Ltda.;

9.7. restituir os autos à SeinfraUrbana para exame das audiências realizadas, conforme despacho à peça 79, em relação à conduta dos agentes envolvidos.

10. Ata nº 22/2017 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/6/2017 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1308-22/17-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, José Múcio Monteiro, Bruno Dantas (Relator) e Vital do Rêgo.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral, em exercício

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 014.504/2016-2

Natureza: Relatório de Auditoria

Órgãos/Entidades: Ministério das Cidades; Caixa Econômica Federal; Estado de Rondônia

Responsáveis: Augusto Johomes Soares Bezerra (926.590.472-00); Brunno Correa Borges (733.326.151-49); Eliete Oliveira Mendonça (237.382.272-53); Eneas Ferreira Filho (153.468.114-00); Eralda Etra Maria Lessa (161.821.702-04); Franklin Oliveira Brito (596.437.062-49); Haroldo Batisti (623.930.222-87); Iacira Terezinha Rodrigues de Azamor (138.412.111-00); Maria Carolina de Carvalho (214.389.578-07); Norman Viríssimo da Silva (362.185.453-34); Rosalina Souza Oliveira (889.046.102-06); Wilton Ferreira Azevedo Junior (661.550.455-34)

Interessados: Congresso Nacional

Representação legal: Jose Cardoso Dutra Junior (13641/OAB-DF) e outros, representando Goetze Lobato Engenharia Ltda; Rodrigo Numeriano Duborcq Dantas (31920/OAB-PE), representando Ministério das Cidades

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA. SISTEMA DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO DE PORTO VELHO/RO. PAC. TERMOS DE COMPROMISSO FIRMADOS ENTRE O MINISTÉRIO DAS CIDADES E O GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA. SOBREPREGO NO CONTRATO. NÃO ATENDIMENTO DOS REQUISITOS PARA ADOÇÃO DO REGIME DE CONTRATAÇÃO INTEGRADA. OITIVAS. CLASSIFICAÇÃO DOS ACHADOS COMO IG-P. MEDIDA CAUTELAR PARA ABSTENÇÃO DO ENVIO DE RECURSOS AOS TERMOS DE COMPROMISSO E AO CONTRATO. OITIVAS E AUDIÊNCIAS. ANÁLISE DAS OITIVAS. CONFIRMAÇÃO DAS IRREGULARIDADES. TERMOS DE COMPROMISSO EXPIRADOS. INEXISTÊNCIA DE OUTRAS FONTES DE RECURSOS FEDERAIS PARA O CONTRATO. RECLASSIFICAÇÃO DOS ACHADOS PARA F/I. REVOGAÇÃO DA MEDIDA CAUTELAR. DETERMINAÇÃO PARA QUE O MINISTÉRIO DAS CIDADES SE ABSTENHA DE DESTINAR RECURSOS FEDERAIS PARA A EXECUÇÃO DAS OBRAS A MENOS QUE SEJA ANULADO O CONTRATO 118/PGE-2015 E REALIZADO NOVO CERTAME LICITATÓRIO ESCOIMADO DOS VÍCIOS IDENTIFICADOS NESTES AUTOS. DETERMINAÇÃO À CAIXA ECONÔMICA FEDERAL PARA QUE VERIFIQUE O IMPACTO DAS ANÁLISES REALIZADAS NESTES AUTOS NA VIABILIDADE FÁTICA E JURÍDICA DO CONTRATO DE FINANCIAMENTO FIRMADO COM O ESTADO DE RONDÔNIA COM RECURSOS DO FGTS. RESTITUIÇÃO DOS AUTOS À SEINFRAURBANA PARA EXAME DAS AUDIÊNCIAS.

RELATÓRIO

Trata-se de auditoria de conformidade realizada nas obras do Sistema de Esgotamento Sanitário de Porto Velho/RO – Sistema Sul, no âmbito do Fiscobras 2016. O empreendimento integra o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Por retratar adequadamente as questões de fato e de direito que permeiam os presentes autos, adoto como relatório, no que importa e com os ajustes que se fazem necessários, a instrução do auditor da SeinfraUrbana (peça 188), que contou com a anuência do corpo diretivo da unidade (peças 189 e 190):

“INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de auditoria realizada nas obras do Sistema de Esgotamento Sanitário (SES) de Porto Velho/RO - Sistema Sul, lastreadas com recursos federais que totalizam, aproximadamente, R\$ 508 milhões, por meio dos Termos de Compromisso 0226.561-68/2008 e 0296.770-66/2009, firmados entre o Governo do Estado de Rondônia e a União, por intermédio do Ministério das Cidades (MC) representado pela Caixa Econômica Federal (Caixa). A obra também é alvo de recursos do FGTS, mediante contrato de financiamento 0228.681-52/2009.

(...)

HISTÓRICO

3. O empreendimento de que trata o presente processo foi licitado por meio do RDC Eletrônico 005/2015, que deu ensejo ao Contrato 118/PGE-2015, celebrado entre a Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão do Estado de Rondônia - Sepog e o Consórcio GEL-MCEN, formado pelas empresas Goetze Lobato Engenharia Ltda. (CNPJ 01.584.374/0001-64 - líder) e MC Engenharia Ltda. (CNPJ 01.584.374/0001-64), sob o regime de Contratação Integrada, pelo valor de R\$ 484.600.000,00.

4. O referido Contrato 118/PGE-2015 apresentava como objeto o desenvolvimento dos projetos básico e executivo, a execução das obras e serviços de engenharia, incluindo a realização de testes, pré-operação assistida e todas as demais operações necessárias à instalação do Sistema de Esgotamento Sanitário de Porto Velho/RO - Sistema Sul.

5. Conforme Relatório de Fiscalização 227/2016 (peça 56), foram constatadas três irregularidades na condução do empreendimento, consubstanciadas nos seguintes achados de auditoria: (i) sobrepreço no orçamento base da licitação e, por conseguinte, no contrato; (ii) inobservância dos requisitos legais para adoção do regime de contratação integrada; e (iii) restrição à competitividade da licitação em razão de critérios inadequados de habilitação técnico-operacional.

6. As duas primeiras constatações, em função da relevância dos fatos, ensejaram o seu enquadramento no conceito de irregularidade grave com recomendação de paralisação (IGP), dado no art. 117, § 1º, inciso IV, da Lei 13.242/2015 (LDO 2016). Além disso, entendeu-se por necessária a expedição de **medida cautelar** com vistas a determinar que o Ministério das Cidades se abstinisse de destinar recursos dos Termos de Compromisso 0226.561-68/2008 e 0296.770-66/2009 ao Contrato 118/PGE-2015, até que o Tribunal viesse a decidir sobre o mérito das irregularidades que o colocam sob suspeição.

7. Diante dos fatos, em cumprimento ao § 9º do art. 117 da Lei 13.242/2015 (LDO 2016) e com fulcro no item 9.4.10 do Acórdão 664/2016-TCU-Plenário, esta unidade técnica oportunizou a manifestação preliminar da Secretaria de Gabinete do Governador do Estado de Rondônia acerca da proposta de qualificação dos achados 1 e 2 como IGP. Em atendimento ao art. 15, § 1º, da Resolução TCU 280/2016, também foi promovida, na mesma oportunidade, a oitiva prévia daquela secretaria estadual, bem como do Ministério das Cidades, a respeito da proposta de medida cautelar alvitrada.

8. Em resposta, o Ministério das Cidades protocolou, em 8/9/2016, a peça 63 do processo. A Secretaria Executiva do Gabinete do Governador do Estado de Rondônia, por sua vez, protocolou sua manifestação na Secex/RO, também em 8/9/2016 (peças 64 a 72).

9. Em 20/9/2016 a SeinfraUrbana elaborou instrução (peça 75) com o objetivo de analisar as manifestações do Governo Estadual de Rondônia quanto à proposta de classificação dos achados 1 e 2 como IGP, bem como daquele ente e do Ministério das Cidades a respeito da proposta de medida cautelar alvitada na auditoria.

10. Em Despacho (peça 79) posterior à instrução anteriormente citada, o Ministro-Relator ratificou o enquadramento das duas irregularidades no conceito de IG-P e determinou, entre outras providências, a realização de **audiência** de diversos responsáveis arrolados no processo e, também, a **oitiva** da Secretaria de Gabinete do Governador do Estado de Rondônia, do Consórcio GEL-MCEN, do Ministério das Cidades e da Caixa Econômica Federal, para que se manifestassem acerca das seguintes irregularidades:

c.1) sobrepreço estimado de R\$ 205.607.522,99, constatado no orçamento base do RDC Eletrônico 005/2015, que deu ensejo ao Contrato 118/PGE-2015, em desacordo com os arts. 75 do Decreto 7.581/2011, 3º a 6º do Decreto 7.983/2013, 53 da Lei 9.784/1999 e 3º e 8º, § 3º, da Lei 12.462/2011;

c.2) não atendimento dos requisitos para adoção do regime de contratação integrada no RDC Eletrônico 005/2015, em desacordo com o art. 50 da Lei 9.784/1999, art. 9º da Lei 12.462/2011 e com os Acórdãos 2.572/2010, 1.510/2013, 1.399/2014, 2.242/2014, 2.153/2015 e 1.388/2016, todos do Plenário; (peça 79, p. 6).

11. A presente instrução tem por objetivo empreender a análise das manifestações acostadas aos autos em cumprimento ao Despacho de autoridade contido à peça 79. Para tanto, serão consideradas, primeiramente, as **oitivas** determinadas no referido Despacho do Relator (item 'c', peça 79, de 4/10/2016).

12. Por conseguinte, com base no exame das supracitadas oitivas, poderão ser abordadas de modo criterioso as audiências já realizadas ou, ainda, serão propostas novas medidas que porventura se mostrem necessárias.

EXAME TÉCNICO

13. Conforme detalhado no item III.1 do Relatório de Fiscalização 227/2016 (peça 56), verificaram-se, no orçamento de referência utilizado no RDC Eletrônico 005/2015, diversos indícios de **sobrepreço** decorrentes dos seguintes fatos: (i) aplicação de BDI em duplicidade, no valor de R\$ 95.338.603,16; (ii) prática de preços acima dos referenciais do Sinapi, no valor de R\$ 85.896.500,85; (iii) superestimativa de quantitativos, no valor de R\$ 15.989.275,32; (iv) uso de verbas, no valor de R\$ 2.635.261,66; e (v) superdimensionamento de equipamentos, no valor de R\$ 5.747.882,00; perfazendo um valor total de sobrepreço de R\$ 205.607.522,99. Considerando que o valor do orçamento base da licitação foi de R\$ 486.298.208,91, apontou a equipe que o valor de referência da obra sem o sobrepreço seria de R\$ 280.690.685,92, assim, o sobrepreço percentual em relação ao total paradigma seria de 73,25%. A tabela apresentada à peça 56, p. 35, apresenta a compilação dessas constatações.

14. Ademais, consoante abordado no item III.2 do referido relatório, a análise do Termo de Referência que embasou a realização do RDC Eletrônico 005/2015, para execução das obras do SES de Porto Velho, Sistema Sul, evidenciou a **utilização irregular do regime de contratação integrada**, em desobediência ao art. 9º da Lei 12.462/2011, bem como à jurisprudência do TCU.

15. No exame técnico aqui desenvolvido serão tratadas as oitivas realizadas por conta das irregularidades acima descritas.

I. Oitiva do Ministério das Cidades

16. Em 24/10/2016, o Ministério das Cidades encaminhou resposta ao Ofício 0572/2016-TCU/SeinfraUrbana, mediante Ofício 281/2016/SEI/AECI/GAB-MCIDADES (peça 122). O

citado expediente apresenta o Despacho 249/2016/SEI/GAE/DDCOT/SNSA, de 20/10/2016, que contém as respostas aos questionamentos realizados pelo TCU, conforme segue.

I.1. Alegações

17. Inicialmente, são apresentadas ponderações sobre as atribuições de cada 'ator' no processo de seleção, contratação e execução das obras delegadas, enfatizando que ao Ministério das Cidades cabe (peça 122, p. 6):

'(...) efetuar o planejamento, a normatização e a gestão da aplicação de recursos nas políticas que lhe são afetas, como: desenvolvimento urbano, urbanização, habitação, saneamento básico, transporte urbano. Em razão de ser um Ministério, que poderíamos considerar como 'novo', na estrutura pública federal, o MCIDADES possui um quadro extremamente restrito, bem como não possui sedes ou representações em qualquer outra unidade da federação, que não seja o Distrito Federal. Por esta razão, para poder efetuar as suas atividades, possui um contrato de prestação de serviços com a Caixa Econômica Federal - Caixa, para analisar os projetos selecionados e apresentados pelos proponentes (técnico, jurídico e institucional).'

18. Com relação ao apontamento, por parte do TCU, de **sobrepreço no orçamento**, alega que cada analista daquele ministério monitora um número elevado de Termos de Compromisso - em média 60 TCs - e que, por isso, argumenta ser impossível realizar uma análise de preços nos orçamentos apresentados pelos compromissários, especialmente em virtude dos prazos exigidos para a manifestação conclusiva e da complexidade e/ou quantidade de itens a serem analisados em cada caso. Defende que, por não possuir estrutura de pessoal suficiente para a realização desse tipo de análise, é que existe contrato de prestação de serviços com a Caixa.

19. Por outro lado, concorda com os apontamentos realizados pela equipe técnica do TCU em relação aos 'erros crassos' presentes na planilha orçamentária do empreendimento, como a duplicidade da taxa de BDI, quantitativos exagerados, uso de verbas para equipamentos e serviços, dentre outros, que tornam o empreendimento 'inapto para a alocação de recursos federais'.

20. Já em relação ao apontamento de que **não foram atendidos os requisitos para a adoção do regime de contratação integrada** na licitação em comento, informa, em síntese, que a definição do regime de contratação é decisão essencialmente jurídica, de responsabilidade única do próprio proponente, cabendo a ele a fundamentação ou embasamento pela opção por este ou outro regime, tipo ou modalidade de licitação, e que a área técnica do Ministério das Cidades 'não dispõe de competência para manifestar-se acerca de legalidade de procedimentos licitatórios, realizados por qualquer um dos entes federados', sendo essa competência também devida à mandatária da União (Caixa Econômica Federal), conforme Parecer Conjur/MCidades 198/2009 (peça 122, p. 11-14).

21. Ademais, ratifica entendimento da unidade técnica deste Tribunal de que o regime adotado na contratação das obras de esgotamento sanitário do município de Porto Velho/RO não foi adequado, ressaltando, inclusive, a Nota Técnica 245/2015/ DIURB/DI/SFC/CGU-PR, do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria Geral da União, que também afirmou não estarem presentes os requisitos previstos pela Lei 12.462/2011 para a utilização da contratação integrada.

22. Por fim, afirmou, na ocasião, que a vigência do Termo de Compromisso, com término previsto para 30/12/2016, não seria prorrogada em razão da gravidade das irregularidades apontadas pelo TCU, enfatizando considerar que o Governo do Estado de Rondônia 'não conduziu adequadamente as etapas de planejamento, abertura do processo licitatório, acompanhamento, gerenciamento do projeto e das obras', e que 'o quadro de profissionais da Caerd com expertise no porte deste empreendimento indica que está aquém do mínimo necessário'.

I.2. Análise

23. Em relação ao argumento de que não seria papel do MCidades analisar os projetos selecionados e apresentados pelos proponentes (técnico, jurídico e institucional), uma vez que a Caixa seria contratada pelo Ministério para, além de outras atribuições, realizar esse tipo de análise, esta unidade técnica concorda parcialmente com os argumentos apresentados. De fato, a responsabilidade das análises seria prioritariamente da Caixa, a quem cabe a operacionalização dos

Programas e Ações, sendo a responsável por analisar e aprovar a documentação técnica/jurídica/institucional, verificando se atendem as Normas Brasileiras e toda a legislação vigente.

24. Não obstante, o Ministério deve analisar o material gerado pela Caixa e autorizar o andamento do empreendimento, momento em que o órgão teria condições de identificar alguns dos erros apontados pela análise do TCU e que, como o próprio MCidades concorda em sua resposta à oitiva, tornam o empreendimento 'inapto para a alocação de recursos federais' (peça 122, p. 8).

25. Quanto ao argumento de que o elevado número de Termos de Compromisso monitorado pelos analistas impossibilita a análise de preços dos orçamentos, sendo tal análise delegada para a Caixa, reputa-se que o elevado volume de trabalho dos analistas do MCidades não pode ser usado como justificativa para uma análise inadequada dos Termos de Compromisso sob sua responsabilidade. Porém, como discutido acima, entende-se que, para o caso em apreço, não seria atribuição dos técnicos do MCidades a análise de preços do orçamento do empreendimento.

26. Sobre a alegação de que a definição do regime de contratação é decisão essencialmente jurídica, de responsabilidade única do próprio proponente, e que a área técnica do Ministério das Cidades 'não dispõe de competência para manifestar-se acerca de legalidade de procedimentos licitatórios, realizados por qualquer um dos entes federados', sendo essa competência também devida à mandatária da União, conforme Parecer Conjur/MCidades 198/2009 (peça 122, p. 11-14), entende-se assistir razão ao Ministério.

27. Por fim, conclui-se pela adequação da conduta do MCidades ao esclarecer que a vigência dos Termos de Compromisso aqui tratados findaria em 30/12/2016 e, em razão da gravidade das irregularidades apontadas pelo TCU, não seriam efetuadas novas prorrogações.

II. Oitiva da empresa MC Engenharia Ltda.

28. Em 24/10/2016, a MC Engenharia Ltda., integrante do consórcio contratado, encaminhou resposta ao Ofício 0576/2016-TCU/SeinfraUrbana, mediante o expediente DOC-MCEN 200/2016 (peça 124), no qual apresenta as respostas aos questionamentos realizados pelo TCU, conforme segue.

II.1. Alegações

29. Com relação ao apontamento de **sobrepço do orçamento**, alega que o Consórcio GEL-MCEN estudou exaustivamente o escopo do serviço de forma a elaborar sua proposta de preço, ponderando todas as peculiaridades e riscos inerentes à modalidade de contratação escolhida pela Administração Pública. Ressaltou que (peça 124, p. 4):

'(...) afirmar que há um sobrepreço de R\$ 205.607.522,99 é no mínimo errôneo, visto que isso implicaria em afirmar que o custo total da obra é de R\$ 280.690.685,92 (R\$ 486.298.208,91 - R\$ 205.607.522,99 = R\$ 280.690.685,92), o que ao nosso ver é totalmente inexequível.'

30. Alega que os três licitantes habilitados na fase de lances apresentaram propostas iniciais de R\$ 550.000.000,00 a 760.000.000,00, e que teria ocorrido uma intensa disputa por lances realizados através do sistema eletrônico Comprasnet. Dessa forma, acredita que seus cálculos e visão sobre os valores são compartilhados por técnicos e pelo mercado.

31. Afirma ser fácil concluir que, se o valor do sobrepreço estivesse correto, o valor da obra seria de R\$ 280.690.685,92, reforçando que 'este valor jamais seria suficiente para execução do objeto, mesmo que por estimativas grosseiras', concluindo que tal valor mostrar-se-ia totalmente inexequível.

32. Informa, ainda, que o contrato foi analisado e aprovado pela Caixa Econômica Federal e pelo Ministério das Cidades. Ressalta que, em momentos distintos, manifestações da CEF, MC, Caerd e outros órgãos do estado de Rondônia convergem no sentido de que o valor estimado das obras seria em torno de R\$ 500.000.000,00.

33. Com relação ao apontamento de que **não foram atendidos os requisitos para a adoção do regime de contratação integrada** da licitação em comento, informa que a opção por qualquer que

seja a modalidade de contratação pública se trata de processo anterior à licitação, o que lhe impossibilita adentrar o mérito da modalidade escolhida pela Administração Pública.

II.2. Análise

34. Em relação aos argumentos de que o Consórcio GEL-MCEN estudou exaustivamente o escopo do serviço de forma a elaborar sua proposta de preço, e que o sobrepreço apontado pelo TCU levaria a obra a um custo de R\$ 280.690.685,92, o qual aduz ser ‘totalmente inexequível’, o consórcio não apresentou informações que pudessem justificar os preços de serviços por ele adotados e que foram questionados por esta Corte de Contas, se atendo a tecer ilações desprovidas de fundamentação sobre o sobrepreço apontado, não subsistindo, portanto, razões para o acolhimento das justificativas apresentadas.

35. Ademais, conforme já clarificado em instrução precedente (peça 75, p. 16), ‘o valor informado no relatório de auditoria não configura um orçamento alternativo elaborado pela equipe de fiscalização, trata-se apenas do valor total estimado pela administração escoimado dos vícios detectados naquele orçamento’. Aquela manifestação técnica também deixou assente que ‘em verdade, (...) a metodologia de orçamentação utilizada pelo órgão estadual mostra-se inadequada a ponto de não se conseguir definir um valor exato de sobrepreço’.

36. No tocante à alegação de que a licitação teria promovido uma intensa disputa por lances entre os licitantes, fazendo com que o preço da obra reflita a realidade de mercado, a despeito da possibilidade de ter havido competição, novamente não há como acolher tal argumento, uma vez que a equipe técnica deste Tribunal realizou pesquisa de preços em bases oficiais, metodologia que mostra de forma clara os serviços que apresentaram sobrepreço, restando, destarte, irregularidade não elidida pelos argumentos até o momento apresentados.

37. Já no que diz respeito ao argumento de que o contrato foi analisado e aprovado pela Caixa e pelo Ministério das Cidades, e que por isso não haveria sobrepreço, deve-se ponderar que a atuação do Ministério ou do mandatário da União na aplicação de seus recursos se dá mediante critérios específicos e não supre a responsabilidade do tomador acerca da adequação dos projetos ou orçamentos por ele elaborados ou aprovados, não sendo razoável acolher o argumento oferecido pelo Consórcio.

38. Com relação ao apontamento de que não foram atendidos os requisitos para a adoção do regime de contratação integrada da licitação em comento, o Consórcio não apresentou contra argumentações.

III. Oitiva da Caixa Econômica Federal

39. Nos dias 24 e 26/10/2016, a Caixa Econômica Federal encaminhou resposta ao Ofício 0573/2016-TCU/SeinfraUrbana, mediante os Ofícios 1261/2016/COPAC/GEATO e 1277/2016/COPAC/GEATO (peças 133 e 134, respectivamente), nos quais apresenta as respostas aos questionamentos realizados pelo TCU, conforme segue.

III.1. Alegações

40. Com relação aos processos que envolvem a contratação integrada (CI), alega que a Caixa atua ‘da forma como lhe foi indicada pelo gestor e a partir de entendimentos de mercado, de diretrizes formuladas pelos organismos de controle interno e da leitura e interpretação da legislação’, analisando ‘o valor ofertado não somente sobre a ótica do menor valor mas sobre os prismas de **exequibilidade e sobrepreço**’.

41. Defende que essa análise de exequibilidade visa captar indícios de que uma oferta comprovadamente abaixo do valor real de execução poderá ocasionar as indesejáveis consequências de retardo ou paralisação de obra, e que, de maneira diversa, a análise de sobrepreço intenta determinar cumprimento ao princípio da economicidade, entendendo que ‘o preço justo estará na faixa entre um e outro’. Considera, assim, que a ‘diferença é que o sobrepreço é calculado primordialmente a partir da análise dos preços unitários, enquanto a exequibilidade é tomada a partir do preço global’.

42. Ainda, alega que a CI subentende ‘a fixação de critérios nem sempre objetivos’ nas citadas análises, por se tratar de processo relativamente novo, e, também, porque o TCU ainda estaria consolidando recomendações e determinações relativas ao tema, citando as discussões que resultaram no Acórdão 1.388/2016-TCU-Plenário.

43. Argumenta que, como a contratação da obra é realizada a partir de um anteprojeto (característica da CI), o critério para análise de custos destes tipos de operação deveria contemplar limite distinto de imprecisão.

44. Ressalta, ainda, que esse limite pode variar em função da metodologia de estimativa de preços utilizada no anteprojeto (exemplos: avaliação expedita e orçamentação paramétrica), em razão dos diferentes graus de precisão deles advindos.

45. Alega que, em processos desse tipo, ‘não cabe à Mandatária estabelecer grau de imprecisão’, cabendo a ela somente ‘avaliar a equalização efetuada pelo tomador’, e ‘preservar a competência única desse em avaliar as propostas apresentadas pelos licitantes para, em etapa posterior, aplicar juízo de valor próprio sobre a aceitabilidade das comparações efetivadas por aquele ente’ (peça 133, p. 5).

46. Nesse sentido, cita trecho do **Acórdão 1.588/2011-TCU-Plenário**, o qual esclarece as competências da Caixa nos Contratos de Repasse e Termos de Compromissos:

‘35.3.4 O item acima mencionado foi tornado insubsistente, em fase recursal, conforme Acórdão 1076/2008 TCU Plenário, item 9.1. Em seu voto, o Ministro Relator considerou:

‘6. Entendo, em conformidade com o exame realizado, acima citado, que a legislação vigente não confere à Caixa, como instituição financeira (Decreto-Lei 759/1969), competência para realizar atividades de controle que não estão previstas em seu Estatuto (Decreto 6.132/2007). Impor à entidade que promova análise acerca de procedimentos licitatórios, como é o caso da situação específica, ora levantada, sugere implicações que fogem a sua área de atuação, a exemplo de questões judiciais que possam surgir, decorrentes de eventuais pareceres técnicos ou jurídicos emitidos por seu corpo técnico, quando refutados por entes federativos ou empresas participantes de licitações.’

47. Assim, entende não possuir competência para decidir ou intervir: sobre o regime que será adotado na licitação pelo compromissário; sobre a continuidade ou não do processo licitatório; e na revisão do anteprojeto para fins de licitação. Defende que tais tarefas são de competência exclusiva do órgão licitante.

48. Sustenta, ademais, que ‘cabe à Caixa Econômica Federal apenas recepcionar a justificativa para licitação por tal regime, sem entrar no mérito da sua conveniência legal’, uma vez que ‘a escolha pertence à fase interna da licitação, a qual nem Ministério nem Caixa reúnem possibilidade de intervenção’. Informa que essa diretriz consta claramente no item 2 do documento ministerial RDC contratação integrada - orientações para operacionalização (peça 133, p. 5):

‘O proponente deverá apresentar à Caixa, para anexação ao processo (grifo da Caixa), a justificativa técnica e econômica para utilização do Regime de Contratação integrada, exigida pelo art. 90 da Lei 12.462 de 2011.’

49. Alega, também, que o normativo da Caixa (AE 099, versão 010, vigente à época) descreve as seguintes responsabilidades do profissional de engenharia da mandatária (peça 133, p. 6):

‘3.1.7 A atuação do engenheiro ou arquiteto da Caixa não caracteriza corresponsabilidade técnica, civil e penal de autoria ou coautoria de projeto (todas as peças técnicas), de execução de obra e de fiscalização de obra, atividades essas que são de responsabilidade exclusiva do profissional (engenheiro ou arquiteto) do Proponente/Tomador identificados nas respectivas ART/RRT registradas no CREA/CAU de competência.

3.1.7.1 Para evitar qualquer interpretação indevida de responsabilidade técnica da Caixa, em toda obra com repasse de recursos, é exigida a indicação de profissional (engenheiro ou arquiteto) responsável técnico pela elaboração do(s) projeto(s), pela elaboração dos orçamentos, pela

execução das obras (administração direta ou empreitada) e pela fiscalização (empreitada), todos formalmente designados pelo Proponente/Tomador por meio de ART/RRT.

3.1.8 A competência do Proponente/Tomador para execução do objeto do CR ou TC, inclusive para realização de processo licitatório em conformidade com a legislação vigente e a correta execução e/ou fiscalização das obras, de acordo com as normas técnicas e boas práticas de engenharia, é reconhecida pelo Ministério Gestor por meio da seleção da proposta e constitui pressuposto para operacionalização de repasses de recursos do OGU pela Caixa.

3.1.8.1 Não cabe à Caixa tutelar e/ou atestar as ações de responsabilidade exclusivas do Proponente/Tomador, tais como instrução e realização de processo licitatório e fiscalização de obras executados por CTEF sob sua gestão, tampouco tem caráter consultivo ou de avaliar as ações desses administradores nas diversas etapas de planejamento, contratação e de execução.’

50. Informa que os orçamentos de referência e anteprojeto de engenharia foram realizados pelos seguintes profissionais do Governo do Estado de Rondônia: Wilton Ferreira Azevedo Júnior (ART 8207612592) e Rosalina Sousa Oliveira Moreira (ART 8207630495).

51. Dessa forma, resume da seguinte maneira a atuação da Caixa, desde a fase de análise até a emissão de autorização de início de objeto, no caso de RDC-CI com orçamento sigiloso (peça 133, p. 6-7; grifo nosso):

‘- Cabe à Caixa preservar, na medida do possível, os modos de atuação da mandatária sob a ótica de engenharia, que já são de amplo conhecimento dos Ministérios Gestores, tomadores e órgãos de controle interno e externo;

- É inadmissível a hipótese da Caixa conhecer os custos e os preços constantes do orçamento de referência antes da homologação do resultado da licitação;

- Passada a etapa acima descrita, **a Caixa realizará somente o exame dos valores do orçamento final do vencedor da licitação**, sem examinar os valores informados pelo Proponente/Compromissário no Plano de Trabalho;

- Em tal análise, a Caixa aceitará como preço final aquele resultante da aplicação de método parametrizado de custos, ou seja, valor global assumido como necessário para realizar efetivamente a obra.’

52. Sustenta que à Caixa importa verificar se suas considerações sobre elementos de projetos foram atendidas ou justificadas. Assim, ‘se ao final da análise o preço se mantém equivalente ao estimado anteriormente, mas foram sanadas as pendências de projeto e o preço efetivamente é considerado justo, este será aceito’.

53. Aduz que, ao receber a documentação do anteprojeto, analisa a coerência da proposta, dos serviços e quantidades relevantes bem como suas justificativas técnicas, para decisão se esta atende como elemento motivador da intervenção. No entanto, informa não analisar a suficiência do dimensionamento dos elementos do anteprojeto diante das necessidades do Compromissário.

54. Sobre a sua atuação após o resultado da licitação, a Caixa informou, inicialmente (Ofício 1261/2016/COPAC/GEATO, peça 133, p. 7), que:

‘4.13 Concluído o processo licitatório, o Compromissário encaminhará o orçamento final, detalhado, da proposta vencedora para análise da Caixa, dispensada a apresentação do orçamento de referência integrante do edital, pois este último não será objeto de exame.’

55. Posteriormente (Ofício 1277/2016/COPAC/GEATO, peça 134, p. 1-2) alterou seu posicionamento, informando que o citado trecho ‘foi orientação descrita em documento interno de 2013’, não integrando, portanto, o Manual Normativo AE099 versão 10 - vigente à época - que assim aborda a questão:

‘3.4.9.6 REGIME DE CONTRATAÇÃO INTEGRADA (RDC) — ORÇAMENTO SIGILOSO E NÃO SIGILOSO

3.4.9.6.1 Na VRPL a Caixa fará verificação dos preços licitados dos macrosserviços (eventos) de

modo estimativo/expedito ou parametrizado.

3.4.9.6.1.1 No caso de opção por orçamento sigiloso, deverá ser apresentada planilha estimativa de preços do Tomador que serviu de base ao processo licitatório, com os valores, bem como, os parâmetros adotados e memória de cálculo que resultou no preço adotado.

3.4.9.6.1.2 Detectada inconsistência frente aos preços referenciais, a Caixa encaminha apontamentos ao Tomador solicitando ajustes.

3.4.9.6.1.2.1 Não cabe à Caixa impedir a contratação da empresa vencedora, porém havendo extrapolação de valor em relação aos preços referenciais, a Caixa comunicará ao Tomador a impossibilidade de aceite do orçamento vencedor para fins de enquadramento das despesas nas condições do CR ou TC.'

56. Na sequência, informa que a decisão pelo 'enquadramento do resultado da licitação nas condições do Termo de Compromisso' depende da conclusão da análise dos preços.

57. Já na fase de acompanhamento, sustenta que, conforme o § 4º, art. 9º da Lei 12.462/2011, a finalização dos projetos não justifica a celebração de termo aditivo ao orçamento homologado da licitação (planilha do contrato), e que, portanto, não implica revisão de preços por parte da Caixa. Reforça que isso 'torna ainda mais necessária a análise detalhada e criteriosa do orçamento resultante do certame'.

58. Sobre essa análise de preços, informa que utiliza duas sinalizações do TCU referentes à CI (peça 133, p. 7):

'(i) a primeira, expressa no Acórdão 1.510/2013-Plenário, dita que a estimativa de preço deve se basear em orçamento sintético tão detalhado quanto possível, devidamente adaptada às condições peculiares da obra, devendo a utilização de estimativas paramétricas e avaliações aproximadas baseadas em obras similares ser restringida às frações do empreendimento não suficientemente detalhadas pelo anteprojeto;

(ii) outra, presente no Acórdão 1.465/2013-Plenário, recomenda (e presente no caso de Porto Velho) inserir 'matriz de riscos' no instrumento convocatório e na minuta contratual.'

59. Alega que o tomador informou (Ofício 622/2014/GAB/SEGG/PAC, de 12/11/2014) que, em reunião realizada em janeiro de 2014 no Ministério das Cidades, ficou estabelecido entre o Secretário Nacional de Saneamento e o Governador do Estado de Rondônia a realização de licitação pela modalidade RDC - Contratação Integrada, para as obras de implantação do sistema de coleta, tratamento e destino final de esgoto - Sistema Sul de Porto Velho. Ainda, que por opção própria, a licitação ocorreu com orçamento sigiloso.

60. Informa, ademais, que a análise do anteprojeto baseou-se no documento já citado RDC Contratação Integrada - Orientações Para Operacionalização, assim como no Manual Normativo Caixa AE099 009 - Engenharia - Análise e Acompanhamento - Operações de Repasse.

61. Ressalta que a sua correta atuação fez com que o Tomador cancelasse o primeiro procedimento licitatório publicado - Licitação RDC 003-2014 SUPEL 17.04.2014 - pois à época ainda não estavam concluídos alguns estudos de campo, o que teria impedido que fosse emitido o laudo de análise do anteprojeto de engenharia por parte da Caixa. Atinente a esse fato, o Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia representou junto aos Órgãos de Controle e agentes da Administração Pública envolvidos nesse processo, sendo que o TCU também tomou conhecimento do ocorrido, pronunciando-se sobre o assunto mediante o Acórdão 2.039/2014-TCU Plenário.

62. Na sequência, abordando as premissas adotadas no Relatório de Auditoria à peça 56, elaborado pela equipe do TCU, argumenta que ficou explicitado no seu item 47 o reconhecimento de que:

(...) posteriormente à finalização do processo licitatório e à contratação da empresa vencedora, o orçamento base do certame veio a ser alterado pelo órgão (...) Contudo, considerando que o sobrepreço constatado no orçamento de referência (aqui analisado) configura vício de origem capaz de ensejar a anulação de todo o procedimento licitatório, reitera-se a pertinência da análise desse

orçamento inicial, que de fato serviu de base para a licitação, em detrimento do orçamento alterado a posteriori. (peça 56, p. 12).

63. Alega que ‘desconsiderar as determinações de alteração que a Caixa impôs à equalização de preço resultante do certame é desconsiderar o próprio ‘sentido de existir’ de uma mandatária que averigue a correção do preço escolhido’. Além disso, defende que ‘se considerasse o preço determinado pela Caixa como correto após as três intervenções que a unidade local (GIGOV PV) realizou, o relatório possivelmente não elencaria falhas que foram sanadas posteriormente à homologação, como o apontamento de BDI em duplicidade e a existência de superestimativa de quantitativos e superdimensionamento de equipamentos’.

64. Ao contrário, afirma que a análise da auditoria desta Corte de Contas teria percorrido caminho inverso.

65. Informa que nos parágrafos 63-64 do Relatório de Auditoria (peça 56, p. 16) é elencado o valor levado à licitação (R\$ 486 milhões) e daí retirado o sobrepreço de R\$ 95 milhões referente ao possível BDI duplicado (que também foi expurgado pela Caixa em sua análise final), perfazendo como preço justo o valor de R\$ 391 milhões.

66. Já no item 70 (peça 56, p. 17), relata que a auditoria aponta sobrepreço de R\$ 86 milhões para diversos itens materialmente relevantes do orçamento paramétrico, em relação aos serviços equivalentes no Sinapi, concluindo que o preço da obra deveria decair de R\$ 391 milhões para R\$ 305 milhões (ou R\$ 338 milhões, se utilizado o Método de Limitação do Preço Global).

67. Nesse ponto alerta que, por analisar o valor utilizado na licitação e não o preço forçado a ajuste pela Caixa, a auditoria utilizou do Método de Limitação dos Preços Unitários Ajustados (MPLUA), que não considera os abatimentos decorrentes de subpreços, com a justificativa de que o orçamento analisado se refere a um edital de licitação e não a um contrato já celebrado.

68. Afirma que o método utilizado pela auditoria permitiria indicar a possibilidade de correção das irregularidades na fase de edital sem afetar direitos de terceiros, o que não ocorreria no presente caso. Defende que, ao analisar o preço após a correção feita pela Caixa, seria adequado considerar tanto os abatimentos decorrentes de subpreços na fase pós-licitação quanto as intervenções pontuais da Caixa em itens de projeto, que foram adequados ao objetivo da contratação.

69. No item 131 do citado Relatório (peça 56, p. 28), aduz que foram apontados indícios de irregularidades referentes a quantitativos superestimados para alguns itens, especificamente tubos de PEAD, demolição asfáltica e anéis de borracha, que somam em seu total 16 milhões de sobrepreço. Assim, mais uma vez a obra deveria decair de preço, agora de R\$ 305 para R\$ 289 milhões.

70. Mais adiante, no item 148 (peça 56, p. 30), alega que foram retirados outros R\$ 2,6 milhões de itens caracterizados como ‘verba’, afirmando novamente que tal questão já tinha sido apontada pela Caixa, com posterior retificação. E que, assim, o valor estimado da obra então decairia para R\$ 286,4 milhões.

71. A mandatária aduz, ainda, que no item 170 (peça 56, p. 33), há uma redução de R\$ 5,7 milhões no valor da obra, agora calculado em R\$ 280,7 milhões, em razão da utilização, no orçamento de referência, de possível superdimensionamento da potência de bombas de recalque.

72. Relembra então que, após as deduções, a equipe de auditoria teria chegado a um valor final de R\$ 280.690.685,92, e faz os seguintes questionamentos:

‘5.4.1 Mas, é este o preço justo para a obra? Porque a auditoria não acatou a análise de preços final feita pela Caixa, que apontou que tal obra de esgotamento para atender a quase 300 mil pessoas seria, após as correções, executada pelo mesmo preço inicial apresentado pelo tomador, qual seja, R\$ 486.298.208,91?’ (peça 133, p. 9).

73. Alega que no item 176 do Relatório de Auditoria (peça 56, p. 34) o auditor teria considerado irrelevante o esforço feito pela GIGOV local em analisar o orçamento paramétrico, mesmo tendo este salientado que a Caixa empreendeu três etapas de análise do orçamento de referência. E que,

além disso, o mesmo teria opinado no sentido de que a empresa permitiu a utilização de 'conta de chegada' para validação dos valores iniciais. Entende também que, para o auditor, a admissão de alterações significativas deveria permitir escolhas que impactassem para menos o preço final.

74. Na sequência, apresenta dados para a 'verificação da compatibilidade de custos do sistema sul de esgotamento de Porto Velho' (peça 133, p. 10-11).

75. A primeira comparação busca verificar se o orçamento proposto pela auditoria ou pelo tomador seriam factíveis para a realização da obra, a partir de índices gerais de valor aplicado por habitante.

76. Assim, afirma que o índice de preço obtido pelo governo estadual após a licitação é de R\$ 5.751,00/ligação, enquanto que o TCU defende o valor de R\$ 3.320,00/ligação. Compara tais valores aos índices constantes da primeira avaliação do Plano Nacional de Saneamento Básico - PLANSAB (Ministério das Cidades, dados de 2014), que apresenta para uma primeira ação (saneamento integrado) um valor por família de R\$ 7.000,00, e na segunda ação (apoio à implantação, ampliação ou melhorias de Sistemas de Esgotamento Sanitário) apresenta um valor inicial estimado de R\$ 4.030,00 por família. Ressalta que ambas as ações não contemplam contrapartida do tomador e englobam obras não apenas de implantação (como no presente caso), mas também de ampliação e melhorias, que naturalmente são mais baratas.

77. Desse modo, entende, com base em tais indicadores, que o valor médio nacional estaria situado entre o valor considerado como referencial pelo TCU e o valor obtido no certame pelo Governo do Estado de Rondônia.

78. A outra comparação diz respeito às obras licitadas de localidades próximas. Informa ter feito levantamento das obras similares, concluídas ou em execução, no estado de Rondônia e também no município de Boa Vista/RR, efetuando o comparativo da seguinte forma (peça 133, p. 11):

'5.5.2.1 Considerando as diferentes metodologias de execução dos tratamentos de esgotos nestas obras, optamos por retirar destas planilhas os preços referentes às estações de tratamento de esgotos e emissários finais. Consequentemente, apropriamos os custos iniciais, tais como canteiro de obras e administração local de obra para que permanecessem proporcionais ao preço total da obra ajustado.

5.5.2.1.1 Desta forma, para cada uma destas obras calculamos o seu preço em função do número de ligações domiciliares previstas e comparamos com o custo por ligação domiciliar prevista na obra de saneamento de Porto Velho.

5.5.2.2 Os dados foram tratados em forma de média ponderada em função do valor da obra ajustada pela quantidade de ligações domiciliares e verificamos que a média ponderada supera em 3,9% o valor da média extraída do orçamento do SES de Porto Velho para os serviços citados anteriormente.'

79. Dessa forma, a estatal considera que restou demonstrado que os preços que foram acatados pela sua equipe de engenharia guardam similaridade com os preços de obras praticadas na região e não caracterizam, em primeira análise, sobrepreço na planilha ajustada que foi aceita pela Caixa por meio do Parecer PA 386/2015 (peça 50).

80. A mais, alega que o aceite do anteprojeto de engenharia com orçamento sigiloso, ocasião na qual foram analisados apenas os itens e quantitativos da planilha dos Macroeventos, sem conhecimento dos valores de referência pela Caixa, guarda consonância com as disposições do MN AE 099 010:

'3.3.14.3 REGIME DE CONTRATAÇÃO INTEGRADA - OPÇÃO POR ORÇAMENTO SIGILOSO

3.3.14.3.1 O Tomador deverá apresentar anteprojeto, conforme já descrito nos itens 3.3.14.2.1 e 3.3.14.2.2.

3.3.14.3.2 O Tomador apresentará orçamento estimativo/expedito ou paramétrico, com macrosserviços, sem quaisquer preços, sejam unitários, parciais ou total.

3.3.14.3.3 A Caixa verificará se a solução prevista pertence às opções tecnicamente viáveis para resolução do problema motivador da intervenção e se manifestará sobre o atendimento às exigências e diretrizes citadas no item 3.3.14.2.1.

3.3.14.3.4 A Caixa fará análise dos quantitativos de macrosserviços, sem avaliar quaisquer preços, sejam unitários ou total.

3.3.16 CONCLUSÃO DA ANÁLISE

3.3.16.1 A consolidação da análise de engenharia ocorre por meio de emissão do LAE (M041021), e caso este formulário não atenda à especificidade do Programa, na forma de parecer de livre redação. (peça 133, p. 11-12).

81. Reforça que a opção pela CI é prerrogativa do Tomador, cabendo a ele apresentar declaração de atendimento à Lei 12.462/2011 e ao Decreto 7.581/2011.

82. Informa que a primeira ação é determinar ao tomador a apresentação de anteprojeto conforme preconiza o Ministério das Cidades (documento RDC CONTRATAÇÃO INTEGRADA - ORIENTAÇÕES PARA OPERACIONALIZAÇÃO), uma vez que a determinação da Matriz da Caixa às suas unidades regionais é que abstenham-se de analisar e interpretar documentos e normas externas. Assim, no AE099 estariam descritos, no Anexo VIII - REGIME DE CONTRATAÇÃO INTEGRADA - PROGRAMAS E AÇÕES DE SANEAMENTO AMBIENTAL, as premissas e obrigações do tomador em relação ao aceite ministerial para tais projetos.

83. Para a realização dessa tarefa, a Caixa informa ter capacitado sua unidade regional para o tratamento dessas questões inovadoras, bem como, em duas ocasiões, ter prestado apoio direto através da alocação de técnicos da GEPAD - Gerência de Padrões e Normas de Engenharia - e de outras unidades nas quais haveria a disponibilidade de alocação de mais técnicos, por períodos estimados em cinco dias cada, para apoio *in loco* à unidade de Rondônia. Alega que tal medida de prudência teria permitido a composição de uma equipe de analistas com entendimento do assunto para realizar a análise técnica do orçamento de referência desta intervenção, conforme citados no corpo do parecer.

84. Sustenta que as premissas do gestor foram seguidas integralmente pela equipe da Caixa, e versavam sobre temas variados, por exemplo (peça 133, p. 13):

- a necessidade de apresentação da concepção da obra ou serviço de engenharia, bem como projetos anteriores ou estudos preliminares que embasaram a concepção adotada; a exigência de levantamento topográfico, incluindo, no mínimo, planialtimétrico da área de projeto e de suas zonas de expansão em escala mínima de 1:12.000 [sic], com curvas de nível a cada 5 metros e pontos cotados onde necessários; planta em escala mínima de 1:10.000, onde estivessem representadas em conjunto as áreas de interesse para o projeto;

- relatórios de sondagem para edificações e obras lineares, sendo que para esta última o número mínimo recomendável de perfurações seria de uma a cada 500 m, levando-se em conta as especificidades da geologia local;

- não admissão de utilização de Estações de Tratamento de Esgotos pré-fabricadas, em estruturas de aço ou com sistemas inovadores sem certificação.

85. Informa que 'o relatório de sondagem foi objeto de discussão anterior com o tomador, que não conseguiu convencer a Caixa de que poderia realizar perfurações a cada 500 m de raio'.

86. Na sequência, noticia que o tomador deveria apresentar o anteprojeto e o seu orçamento estimativo/expedito ou parametrizado, com macrosserviços, sem quaisquer preços, sejam unitários, parciais ou total, sendo que o anteprojeto deveria guardar compatibilidade com o Plano Diretor Municipal, com o Plano de Saneamento Básico, com o Plano de Bacia Hidrográfica e com os Planos de Desenvolvimento Regional, ou equivalentes, quando existentes.

87. Na sua exposição, apresenta, ainda, todos os elementos que deveriam constar do anteprojeto apresentado à mandatária, como, por exemplo, o memorial de cálculo, o qual 'deve ser capaz de detalhar e justificar os parâmetros de custo e preço utilizados, explicitar a origem dos parâmetros

adotados e permitir a reconstituição da formação do preço global estimado, incluindo valor do projeto básico e do projeto executivo’.

88. Assim, informa que, primeiramente, a Caixa verifica se a solução prevista pertence às opções tecnicamente viáveis para resolução do problema motivador da intervenção, se manifestando sobre o atendimento às exigências e diretrizes definidas.

89. Já quanto ao resultado do processo licitatório, alega que verifica os preços licitados dos macrosserviços (eventos) de modo estimativo/expedito ou parametrizado, fase na qual é apresentada a planilha de preços e os parâmetros adotados.

90. Sustenta que, após a realização do certame, o Governo do Estado teria encaminhado o orçamento dos macroeventos com valores de referência para análise. Informa que o orçamento inicial não foi aceito pela Caixa, pois seus itens continham inconsistências.

91. Conforme previsão normativa do AE099-010 descrita a seguir, relata que a unidade regional recebeu o documento oriundo do grupo de trabalho e solicitou justificativas ao Tomador, que foram apresentadas para análise da Caixa (peça 133, p. 14):

‘3.4.9.6 REGIME DE CONTRATAÇÃO INTEGRADA (RDC) - ORÇAMENTO SIGILOSO E NÃO SIGILOSO

3.4.9.6.1.2 Detectada inconsistência frente aos preços referenciais, a Caixa encaminha apontamentos ao Tomador solicitando ajustes.

3.4.9.6.1.2.1 Não cabe à Caixa impedir a contratação da empresa vencedora, porém havendo extrapolação de valor em relação aos preços referenciais, a Caixa comunicará ao Tomador a impossibilidade de aceite do orçamento vencedor para fins de enquadramento das despesas nas condições do CR ou TC. 3.4.9.6.2 Enquadrado o resultado do processo licitatório, com exceção da Licença de Instalação emitida pelo órgão ambiental, será encaminhada AIO Parcial do CR ou TC (realização do projeto de engenharia), na forma já adotada.

3.4.9.6.3 Havendo, após aceite da proposta vencedora, redistribuição de parcelas do cronograma físico-financeiro ou evento grama, com modificação dos percentuais de incidência de cada macrosserviço/evento previstos no orçamento de referência, e para prevenir eventual ‘jogo de planilhas’, o Tomador deverá comprovar que tal modificação atende aos critérios de aceitabilidade por macrosserviço/evento definidos no instrumento convocatório.

3.4.9.6.3.1 Neste caso, o Tomador deve apresentar declaração sobre o estabelecimento dos critérios de aceitabilidade por macrosserviços/eventos.’

92. A estatal alega que o tomador teria adaptado custos de obras semelhantes (em fases variadas: a licitar; licitadas; concluídas) e montou, inicialmente, o que denominou de ‘faixas de valores admissíveis para enquadramento do orçamento global’, ou seja, objetivou legitimar o valor proposto outrora, que sequer foi analisado pela Caixa em virtude da fragilidade do material apresentado. Relata que, no caso concreto, o tomador, discricionariamente e sem justificativa técnica, optou por qualquer dado da referida faixa, sendo que nos itens mais significativos foi adotado o maior preço dentro da amostra coletada.

93. Informa ter verificado que a maioria dos dados da amostra utilizados para a obtenção da ‘faixa de admissibilidade’ foram conseguidos através do fracionamento de um mesmo objeto, citando como exemplo o caso da implantação do sistema de esgotamento sanitário das cidades de Jaru e Ji-Paraná, onde cada bacia integrante do sistema foi considerada como um dado.

94. Alega ter alertado o tomador que a Lei 12.462/2011 faz alusão aos valores pagos pela administração pública em serviços e obras similares para fins de obtenção dos valores referenciais pelo tomador, mas que, parte das obras utilizadas na amostra sequer tinham sido licitadas.

95. Defende que não cabe à Caixa impedir a contratação da empresa vencedora, porém, como houve inconsistência de dados - em alguns itens com extrapolação de valores referenciais - e não houve justificativa dos valores parametrizados, informa ter comunicado ao tomador a impossibilidade de aceite do orçamento vencedor para fins de enquadramento das despesas nas

condições do Termo de Compromisso.

96. Informa que entre a primeira e a terceira análise da Caixa passaram-se quatro meses, e que, promovidos os ajustes necessários e enquadrado o resultado do processo licitatório, foi encaminhada AIO Parcial (autorização de início de objeto) para realização do projeto de engenharia.

97. Reitera que o rito definido no normativo AE 099-010 teria sido integralmente seguido pela Caixa, pois o orçamento de referência avaliado fora justificado para parâmetros aceitáveis, e o tomador, por competência própria, optou por realizar Termo Aditivo ao contrato 118/PGE/2015, formalizando assim a planilha justificada.

98. Ressalta que é competência do ente público local a decisão quanto à contratação, celebração de termos aditivos ou cancelamento da licitação. Alega que a Caixa não faz parte do Contrato 118/PGE/2015, não podendo, assim, sofrer imputação de responsabilização por ter aceitado a última versão apresentada pelo Órgão Estadual, com as devidas justificativas, que culminou no Parecer PA 386/2016.

99. Informa, também, que não há qualquer limite imposto pelo normativo em relação aos ajustes promovidos pelo tomador para atendimento das determinações da Caixa. Assim sendo, o tomador realizou os ajustes que julgou necessários, até que alcançasse êxito na análise pela Caixa.

100. Sobre a crítica realizada pelo TCU no parágrafo 58 da instrução da unidade técnica (peça 75), acerca do rito definido pela Caixa para análise dos orçamentos sigilosos - de examinar os preços de referência somente após a finalização do processo licitatório, propiciando ao tomador a realização de correções no orçamento base da licitação com o intuito de não anular o certame já realizado -, defende que o § 3º do artigo 6º da Lei 12.462 não permite que a Caixa saiba deste preço antes dessa etapa.

101. Alega que o TCU apontou vício de origem do tomador, por ter alterado o orçamento de referência base da licitação. Entretanto, informa que a Caixa deu continuidade às análises mediante a apresentação de novas versões do orçamento, em analogia com contratos licitados com orçamento aberto, pelo RDC ou pela Lei 8.666/93. Sustenta que, para que os projetos consigam o aceite da Caixa, passam, por vezes, por várias análises até que se chegue a um orçamento viável, principalmente em contratos de vulto.

102. Dessa forma, ratifica ter orientado diversas vezes ao ente, em reuniões na Caixa, além de videoconferências com o Ministério das Cidades, de que o tomador deveria adotar todos os cuidados para correta determinação do orçamento de referência.

103. Assim, defende que sua atuação deve ser avaliada pelo orçamento validado e não pelo orçamento que o tomador utilizou como referência na licitação, sustentando que o orçamento validado está compatível com preço de mercado.

104. Com relação à instrução da unidade técnica, de 20/9/2016, acostada à peça 75, alega que a análise se baseou na avaliação sumária da última versão do orçamento apresentado pelo tomador.

105. Ressalta que não tem como objetivo descaracterizar o trabalho realizado pela equipe de auditoria do TCU, que, em grande parte, relatou as mesmas irregularidades identificadas pela Caixa, conforme pareceres PA GE Governo - Porto Velho/RO 316/2015 (peça 49), de 4/19/2015, e PA GE Governo - Porto Velho/RO 333/2015 (peça 47), de 21/9/2015.

106. Informa concordar com o fato de que a qualidade de alguns dados apresentados pelo Órgão Estadual se mostrou deficiente nas várias versões de seu orçamento de referência, mas que buscou efetuar pesquisas de informações para formar convicção sobre os preços em questão.

107. Na sequência de sua manifestação, a Caixa passa a apresentar considerações específicas acerca dos apontamentos constantes da instrução do TCU de que trata a peça 75.

108. Sobre a **profundidade média das valas**, informa que no parágrafo 68 (peça 75, p. 9) é apresentada tabela elaborada pelo tomador, que resulta na profundidade média ponderada para as valas em 2,29 metros, e que o TCU teria apontado inconsistências na metodologia de cálculo do

Órgão, alegando falta de justificativas ou respaldo técnico. Assim, o recálculo da profundidade média, por parte do TCU, teria atribuído que 30% das redes coletoras seriam executadas sobre passeios ou áreas verdes (recobrimento mínimo de 65 cm) e considerou uma majoração de 50% na profundidade de toda a tubulação (ao invés de 1,215 m apresentado pelo tomador), o que corresponderia, assim, ao aprofundamento da rede com vistas a garantir sua declividade mínima. Informa que, com essas considerações, o TCU alcançou uma profundidade média de 1,50 metros.

109. Sobre esse ponto, alega que o anteprojeto de engenharia apresentado pelo tomador teve como base o Estudo de Concepção elaborado pela UFC Engenharia e que as premissas de cálculo de profundidade de valas advieram do referido estudo, o qual se baseou em obras executadas na cidade de Porto Velho. Ressalta não fazer parte do escopo de análise de engenharia da Caixa a verificação de estudos de concepção bem como conferências de dimensionamentos, conforme AE099-010:

‘3.3.1.4 Na análise de engenharia não são verificados estudos de concepção e/ou de alternativas e não são realizadas conferências de dimensionamentos, de memórias de cálculo e do cumprimento das Normas Técnicas aplicáveis, atividades essas que são de exclusiva responsabilidade técnica do profissional responsável pelo projeto indicado na ART/RRT correspondente.’ (peça 133, p. 17).

110. Alega, contudo, que, a respeito dessas premissas, no Parecer PA GE Governo - Porto Velho/RO 386/2015 (peça 50) é informada a metodologia utilizada pela equipe de engenharia da Caixa para avaliação da profundidade média das redes coletora, coletores tronco e interceptores da intervenção (peça 133, p. 17-18):

‘A fim de verificarmos a profundidade média de rede coletora, coletores tronco e interceptores em outras obras similares, examinamos a memória de cálculo das planilhas do TC 424.393-19 - Ampliação do Sistema de Esgotamento Sanitário de Ji-Paraná (obra a ser licitada) e o TC 350.940-64 - Ampliação do Sistema de Esgotamento Sanitário de Jaru - 1ª Etapa (obra em execução). A profundidade média ponderada encontrada foi de 2,14 m e 2,18m, respectivamente. Assim, entendemos que o valor do parâmetro adotado pelo Tomador extraído do Estudo de Concepção está aceitável.’

111. Informa que as planilhas dos termos de compromisso citados no texto do Parecer serão encaminhadas ao TCU.

112. A mais, com o propósito de ampliar a amostragem, científica ter verificado dados constantes de outras obras concluídas ou em execução no Estado de Rondônia, tendo extraído alguns parâmetros que foram questionados no Relatório de Auditoria.

113. Cita que, para o Termo de Compromisso 0350.940-64 - Ampliação do Sistema de Esgotamento Sanitário de Jaru 1ª Etapa (obra em execução, bacias 2 e 3), a profundidade média alcançada foi de 2,20 m, conforme tabela à peça 133, p. 18 e reproduzida abaixo (sendo que, quando da elaboração do citado Parecer 386/2015, estava disponível apenas o dado da bacia 2, com profundidade de 2,18 m):

[Tabela consta no original à peça 188, p. 16]

114. Alega que o motivo da grande variação desse parâmetro se deve ao fato de que as obras de menor valor de profundidade média têm a previsão de serem implantadas em rede dupla - como é o caso dos dados de Rolim de Moura, Rondônia e Vilhena. Além disso, quanto a este último contrato, notifica que o projeto teria sido desenvolvido em sistema condominial, em que sua concepção busca sempre a menor profundidade de escavação possível para atendimento a uma maior quantidade de ligações domiciliares. Sustenta que tal concepção difere em muito da adotada na SES de Porto Velho. Ainda assim, defende que a profundidade média da referida operação supera a adotada pelos auditores do TCU para o SES de Porto Velho.

115. Afirma, contudo, entender que para a utilização de equações paramétricas que visem definir profundidades médias elas devem conter a variável topografia da região e, no mínimo, um pré-dimensionamento das redes. Mas defende que tal premissa, além de ser responsabilidade do tomador, constitui uma etapa de projeto básico e não de anteprojeto de engenharia.

116. Dessa forma, sustenta seu posicionamento já firmado no Parecer, no sentido de que a profundidade média adotada pelo tomador pode ser aceita, por ter sido extraída do estudo de concepção e por existirem obras similares com valores aproximados ao adotado pelo ente.

117. Sobre a **recomposição de capa asfáltica com concreto betuminoso usinado a quente (CBUQ)**, informa que nos parágrafos 76 a 78 da instrução do TCU (peça 75, p. 10), é apontada como inadequada a utilização de cotações para a aquisição do CBUQ, tendo em vista a existência de insumo Sinapi desta natureza (de código 34759).

118. Alega, primeiramente, que o código 34759 - Concreto betuminoso usinado a quente (CBUQ) para pavimentação asfáltica, padrão Dnit, faixa C, com CAP 30/45 - DMT = 10 km, utilizado pelo TCU na análise comparativa de custos, não apresenta a mesma especificação do serviço utilizado na análise da Caixa, que possui a seguinte descrição: Concreto betuminoso usinado a quente (CBUQ) para pavimentação asfáltica, padrão Dnit, faixa C, com CAP 50/70 - DMT = 10 km. Ressalta que as especificações dos CAPs 30/45 e 50/70 tem valores diferentes.

119. Aduz que pode ter sido registrado como base de análise o insumo Sinapi de código I-1520, que de fato traria a mesma descrição do serviço proposto em planilha, a um valor de R\$ 393,73/m³. Ressalta que, apesar de o serviço representar uma composição, neste caso ele foi apresentado em forma de insumo. Defende que isso não representaria a realidade, uma vez que não existe o insumo 'concreto betuminoso usinado a quente (CBUQ) para pavimentação asfáltica, padrão Dnit, faixa C, com CAP 50/70 - DMT = 10 km', mas que se trata de serviço composto de várias outras composições auxiliares. Considera que, da forma como foi apresentada, seria impossível aferir tais composições auxiliares e seus coeficientes de consumo, e que esta não seria a forma ideal de se obter um custo de referência para o serviço.

120. Além disso, informa que consta no sistema SIPCI - Sistema de Preço, Custos e Índices que a data da última atualização deste insumo teria sido em 15/5/2014, e que a Caixa tem realizado atualizações no Sinapi ao longo dos últimos dois anos, para atualizar e/ou corrigir as composições em seu banco de dados.

121. Alega, por outro lado, que na mesma época (data-base outubro/2014) em que o insumo I-1520 apresentava o custo unitário de R\$ 393,73/m³ para Porto Velho/RO, o custo para São Paulo/SP seria de R\$ 492,17/m³, fato este que, segundo a Caixa, indicaria que este insumo não poderia ter um valor aceitável para referência sem um estudo mais aprofundado, uma vez que em Porto Velho sequer existe refinaria que possa produzir o CAP, tendo o mesmo que ser adquirido em outro estado, diferentemente do caso de São Paulo, onde existem diversas refinarias produzindo o CAP.

122. Assim, considera que a composição Sinapi 72965 - fabricação e aplicação de concreto betuminoso usinado a quente (CBUQ), CAP 50/70, exclusive transporte - seria a mais adequada para adoção como referencial do serviço, com o custo de R\$ 224,86 por tonelada, o que, após a conversão do custo para volume, chegaria ao custo de R\$ 539,66/m³.

123. Entretanto, lembra que tal valor não inclui o transporte comercial do CAP entre a refinaria e a usina e também não contempla o transporte local do CBUQ da usina para o local de aplicação. Informa que a GEPAD divulgou, em junho de 2015, nota técnica deixando explícita a seguinte passagem: 'Para as localidades onde não há divulgação de preços pela ANP, o preço de referência do SINAPI não é pesquisado, mas atribuído conforme o preço publicado para São Paulo (mantendo-se o ICMS de São Paulo)' (peça 133, p. 20).

124. Assim, defende que o valor de referência que consta para o insumo I-497 - Cimento asfáltico de petróleo a granel (CAP) 50/70 (com ICMS) não representa o valor do insumo em Porto Velho, sendo que, para outubro de 2014, o valor do insumo em Porto Velho seria correspondente ao valor do insumo para a cidade de Cuiabá.

125. Já em julho de 2015, informa que a GEPAD teria encaminhado comunicação eletrônica às GIGOV esclarecendo e orientando sobre a nova metodologia de análise dos serviços que utilizam o insumo I-497 - cimento asfáltico de petróleo a granel (CAP) 50/70, consistindo justamente em aplicar um custo de transporte comercial do CAP das refinarias até as usinas, considerando a Instrução de Serviço/DG 02/2011 do Ministério dos Transportes/Dnit, que, ao final, teria sido

substituída pela Portaria 1.078/2015, também do Dnit.

126. Comunica que essa portaria indicaria como se calcular uma tarifa de transporte comercial por tonelada, utilizando como variáveis a DMT e tipo de revestimento da rodovia, e que também indicaria como calcular índice de reajuste desta tarifa de acordo com a data-base.

127. Outra questão relevante apontada pela Caixa é a de que o polo rodoviário mais próximo a Porto Velho que possui refinaria de petróleo para fabricação do CAP seria Cuiabá/MT. E assim, portanto, defende que deve ser contemplado este custo como forma de composição auxiliar, agregando ao valor final do serviço.

128. Desse modo, como o custo referente ao serviço Sinapi/72965 não corresponderia à realidade do custo praticado no local, sustenta que o tomador teria optado por se basear em custo obtido de cotação como referencial do serviço em tela, metodologia que foi acatada pela Caixa de acordo com as disposições legais, em especial o artigo 6º do Decreto 7.983/2013.

129. Sobre a **Estação de Tratamento de Esgoto (ETE)**, repisa que a citada instrução do TCU criticou o preço de referência do tomador por este se basear em orçamentação paramétrica de uma única obra (ampliação da ETE de Montes Claros), dentre outras ponderações.

130. Transcreve, por sua vez, trecho do Parecer PA GE Governo - Porto Velho/RO 386/2015 (peça 50), referente ao item ETE, no qual a Caixa demonstra a metodologia adotada pela sua equipe, por meio da qual julgou-se adequado o custo referencial do tomador.

Análise Caixa

Tomou-se como referência o custo de obras públicas similares. O fato da vazão de projeto ser relativamente expressiva, 665,72 l/s, restringiu o tamanho da amostra. Outra razão desta restrição foi a decisão de se procurar obras com processo de tratamento similar, processo biológico, e com a mesma solução técnica apontada no Estudo de Concepção do Projeto de Ampliação do Sistema de Tratamento de Esgotos Sanitários de Porto Velho, que indicou a adoção da seguinte concepção: tratamento preliminar mais reatores anaeróbios de fluxo ascendente seguidos de decantadores, tratamento de lodo com decanter centrífuga e secagem do lodo em secador térmico. Estabelecidos estes critérios a amostra para o estudo comparativo e projeção do preço da ETE Sul Posto Velho passou a constar dos seguintes dados:

Dado 1 - ETE - Montes Claros/MG - Requisição 11118107 Edital DVLI 1020140096. Descrição sumária da obra: Ampliação da capacidade da ETE de 500 l/s existente para 750 l/s com ampliação do tratamento preliminar, execução de EE Final, canteiro de obras, sistema de biogás, dois decantadores secundários, dois filtros biológicos percoladores, urbanização e lançamento com dissipador

Valor da obra - R\$ 34.275.464,49, com data base em maio de 2014.

No tratamento deste dado, objetivando a similaridade com ETE Sul, subtraiu-se do orçamento da obra os itens abaixo relacionados, por não constarem na ETE Sul, ou por estarem contemplados noutro item da sua estimativa de custo:

[Tabela consta no original à peça 188, p. 18]

(...)

Índice de reajuste conforme INCC: 1,04

Valor do dado em outubro de 2014, data base do RDC: R\$ 22.254.396,51

Fator de multiplicação (razão entre a vazão da ETE avaliada e a vazão do dado): 2,66

Seja (A) o valor parcial da ETE Sul em outubro de 2014, data base do RDC: R\$ 57.926.660,73.

[Tabela consta no original à peça 188, p. 18-19]

Valor estimado da ETE Sul (A + B) = R\$ 70.137.286,80

Dado 2 - Implantação da ETE Sete Lagoas - MG.

Descrição sumária da obra: Implantação da ETE com vazão de 340 l/s, constando a obra de tratamento preliminar mecanizado, execução de reatores UASB, filtros biológicos perco/adores, decantadores secundários, sistema de biogás, urbanização e emissário final.

Valor da obra R\$ 40.301.768,92 na data base agosto de 2014.

Da mesma forma que no dado pretérito, buscando a similaridade com a ETE Sul, subtraiu-se do orçamento da obra os itens abaixo relacionados por não constarem na ETE Sul, ou por estarem contemplados noutra item da sua estimativa de custo:

[Tabela consta no original à peça 188, p. 19]

Valor parcial do dado 2: R\$ 32.112.547,24

Índice de reajuste conforme INCC: 1,00

Valor do dado em 2 em outubro de 2014, data base do RDC: R\$ 32.112.547,24

Fator de multiplicação (razão entre a vazão da ETE avaliada e a vazão do dado): 1,96

Seja (A) o valor parcial da ETE Sul em outubro de 2014, data base do RDC — R\$ 62.876.367,50 e (B) os valores a serem somados ao valor parcial por não constarem no orçamento do dado.

[Tabela consta no original à peça 188, p. 19]

Valor estimado da ETE Sul em outubro de 2104 (A + B) = R\$ 66.893.547,50

Considerou-se que a adoção média entre os dois valores seria medida de boa técnica por contemplar duas situações geográficas diferentes. Portanto o valor de avaliação da ETE Sul é de:

ETE Sul Valor médio da avaliação = **R\$ 68.515.417,15**

Considera-se ainda que a tendência é que o valor real da obra seja superior ao valor avaliado em razão da posição geográfica de Porto Velho, que está relativamente mais distante dos centros produtores e fornecedores de equipamentos especializados. O valor do orçamento de referência do tomador, que é de R\$ 67.911.848,31, é ligeiramente menor do que a média dos dados apropriados pela Caixa atualizados na mesma data base de referência do Estado, está acatado como referência.' (peça 133, p. 21-24; grifos acrescidos).

131. Assim, alega ter utilizado referência de outras obras similares a do empreendimento em tela, com o objetivo de não se basear em um único dado para a definição do preço paramétrico. Ressalta, contudo, que não foi possível ampliar a amostragem uma vez que não localizou outras ETES similares à de Porto Velho.

132. Reitera que a metodologia de parametrização em anteprojeto tem uma variação maior de que um orçamento de projeto básico. No caso, considera viável a comparação direta, uma vez que os dois dados da amostra utilizada apresentam similaridade em relação à concepção adotada para o sistema de tratamento de esgotos de Porto Velho.

133. Sobre a **Tubulação de Recalque (emissários em PEAD)**, relata que, por meio de consultas realizadas à PEAD Brasil, em ficha técnica da Tigre sobre tubos PEAD e na Associação Brasileira de Tubos Poliolefinicos e Sistemas (ABPE), o TCU teria concluído não haver distinção de especificação entre tubos PEAD para aplicação em redes de água e em redes de esgoto. E que, para o cálculo do sobrepreço, teria utilizado insumos SINAPI, cuja descrição delimita a aplicação destes tubos para redes de água.

134. Ressalta, novamente, que, conforme AE099-010 item 3.3.14.2.7, a formação do preço é responsabilidade do tomador, o qual deve apresentar os parâmetros adotados e memória de cálculo que conclui pelo preço adotado.

135. Informa que a Caixa não revisita especificações para determinar se um produto é mais adequado ou não para um determinado uso, ainda mais em se tratando de anteprojeto. Defende que tal conduta seria a mesma de não aceitar que um órgão público discrimine granito preto como piso

de uma área de atendimento ao público, já que um piso cerâmico classe de uso PEI 5 serve para a mesma finalidade e apresenta preço cinco vezes menor.

136. Além disso, considera que não é senso comum o conceito de que os tubos PEAD possuam a mesma especificação técnica quando requerido para aplicações em redes de água e para redes de esgotos. Ademais, defende que a própria descrição de tais insumos no Sinapi (sistema de apoio e referência à análise da mandatária) foi clara em limitar a utilização dos referidos insumos às redes de água.

137. Alega, ainda, que o tomador teria utilizado como custo unitário a mediana obtida a partir de pesquisas de mercado realizadas junto a quatro fornecedores. Defende que, na análise técnica, foi aceita a metodologia de precificação do tomador, considerando que a pesquisa de mercado é uma das possibilidades de obtenção de custos unitários em caso de inviabilidade da definição por meio do Sinapi.

138. Com o objetivo de criar convicção técnica de que os preços apresentados estavam de fato adequados, informa ter realizado consultas junto a fornecedores de tubos PEAD, concluindo que os preços apresentados estavam compatíveis com o mercado e, portanto, passíveis de aceitação.

139. Quanto às alterações promovidas pelo tomador em relação à especificação dos tubos PEAD, informa novamente não ser competência da análise de engenharia da Caixa essa avaliação, pois, conforme AE099-010 item 3.3.1.4, na análise de engenharia não são verificados estudos de concepção e/ou de alternativas e não são realizadas conferências de dimensionamentos, de memórias de cálculo e do cumprimento das Normas Técnicas aplicáveis, atividades essas que seriam de exclusiva responsabilidade técnica do profissional responsável pelo projeto indicado na ART/RRT correspondente.

140. Sobre as **Estações Elevatórias de Esgoto (EEE)**, aduz que, enquanto no anteprojeto a potência da bomba da EEE-43 havia sido calculada com base na altura manométrica de 76,6 mca, o tomador teria apresentado uma nova estimativa ao TCU, na qual restava indicada uma altura manométrica de 30 mca, e que, portanto, o TCU entendeu se tratar de sobrepreço por superdimensionamento.

141. Torna a alegar que a Caixa não verifica estudos de concepção e/ou de alternativas e não realiza conferências de dimensionamentos e respectivas memórias de cálculo e do cumprimento das Normas Técnicas aplicáveis.

142. Conforme descrito no Parecer PA Governo Porto Velho/RO 386/2016 (peça 50), a análise da Caixa ficou limitada à verificação dos custos apresentados pelo tomador, a partir das informações extraídas de seu anteprojeto quanto às vazões e potências das elevatórias.

143. Abaixo, segue trecho extraído da peça 133, p. 26, detalhando a metodologia adotada na análise do preço referencial das EEES:

Na metodologia utilizada para precificação das EEES, foram colhidos 19 dados de elevatórias já aprovadas em obras sob acompanhamento e análise da GIGOV/PV, distribuídas em quatro municípios do Estado de Rondônia (Vilhena, Cacoal, Jaru e Ji-Paraná).

‘Desta forma, em virtude da quantidade de dados da amostra, **optou-se por utilizar o processo de inferência estatística (Regressão Linear Múltipla)** para obtenção de uma equação que descrevesse o comportamento do preço final da elevatória em função da vazão (l/s) e da potência (CV) instaladas. Utilizando-se das informações contidas no anteprojeto, quanto às vazões e potências das elevatórias a serem construídas neste empreendimento, e de posse da equação estimativa dos preços unitários, chegou-se a valores individuais e totais máximos.

Logo, se considerarmos todos os serviços necessários à plena funcionalidade das elevatórias, tais como: ramais de ligação de energia elétrica; instalação de grupo geradores; automação dos sistemas; e subestações rebaixadoras de energia; como incluídos nos custos adotados pelo Estado, podemos aceitar os valores das elevatórias do orçamento de referência.

[Tabela consta no original à peça 188, p. 21]’

144. Ante ao exposto, concluí que, fundada na alegada coerência entre as responsabilidades que são inerentes à sua atuação como mandatária, expressas no contrato de prestação de serviços firmado com o Ministério das Cidades, assim como na atuação zelosa e tecnicamente responsável que aduz ter dedicado ao empreendimento em estudo, entende não restar caracterizada falha de atuação em relação ao projeto SES Porto Velho/RO, razão pela qual solicita aceitação das justificativas ora apresentadas.

III.2. Análise

145. Destaca-se, inicialmente, que a Caixa apresentou diversos argumentos acerca de sua atuação e competência. A despeito da adequação ou não dessas alegações, importa observar que nesta etapa processual não se está a analisar a responsabilização pelas irregularidades, mas tão somente ratificar ou retificar o entendimento ora vigente sobre o mérito das ocorrências:

- a) sobrepreço estimado de R\$ 205.607.522,99 no orçamento base do RDC Eletrônico 005/2015, que deu ensejo ao Contrato 118/PGE-2015; e
- b) não atendimento dos requisitos para adoção do regime de contratação integrada no RDC Eletrônico 005/2015.

146. Desta forma, as menções às atribuições e responsabilidades não serão aqui pontuadas, devendo ser consideradas quando da análise da responsabilização dos agentes.

147. No tocante à realização de licitação pelo regime de contratação integrada, nota-se que a Caixa não adentrou ao cerne no problema, ou seja, o fato de o art. 9º da Lei 12.462/2011 prever que para a adoção da CI devem ser satisfeitos pelo menos um dos seguintes requisitos, não encontrados na licitação em análise, como já discutido no relatório de auditoria (peça 56, p 41-42):

‘Art. 9º - Nas licitações de obras e serviços de engenharia, no âmbito do RDC, poderá ser utilizada a contratação integrada, desde que técnica e economicamente justificada e cujo objeto envolva, pelo menos, uma das seguintes condições:

I. inovação tecnológica ou técnica;

II. possibilidade de execução com diferentes metodologias;

III. possibilidade de execução com tecnologias de domínio restrito no mercado.’

148. Em relação ao argumento apresentado pela Caixa sobre a contratação integrada (CI) - em que alega atuar com base na forma como a licitação é indicada pelo gestor, nas orientações de organismos de controle interno, e, ainda, na leitura e interpretação da legislação -, concorda-se que a Instituição deva atuar analisando ‘o valor ofertado não somente sob a ótica do menor valor mas sob os prismas de exequibilidade e sobrepreço’.

149. No tocante ao argumento de que a CI subentende ‘a fixação de critérios nem sempre objetivos’ nas análises, e que o TCU ainda estria consolidando recomendações e determinações relativas ao tema, reforça-se que o Acórdão 1.388/2016-TCU-Plenário, em seu item 9.1.2, destaca a importância de adoção de critérios objetivos para a avaliação e julgamento das propostas, destacando uma série de cuidados que devem cercar a adoção do regime de contratação integrada e que não foram seguidos, em sua totalidade, no caso em apreço.

150. Em relação ao ‘limite distinto de imprecisão’ que deve haver em contratação realizada pelo regime de CI, entende-se natural que empreendimentos contratados apenas com base em anteprojeto guardem maior grau de imprecisão que aqueles contratados com projeto mais detalhado. Contudo, tal fato não referenda as falhas constatadas na orçamentação realizada. Note-se que as falhas apontadas, em geral, em nada se relacionam com a imprecisão inerente ao método. Ao contrário, as falhas apontadas desnudam as inconsistências entre o orçamento e o anteprojeto. Como exemplos, citam-se (i) a precificação das estações elevatórias com base em altura manométrica maior que o dobro da indicada no caso mais crítico do anteprojeto e (ii) a precificação de tubos de PEAD com especificações bastante superiores às quais o anteprojeto indica necessárias (peça 56, p. 17-28).

151. Acerca da alegação de que a Caixa não possui competência para decidir ou intervir sobre o regime que será adotado na licitação pelo compromissário, sobre a continuidade ou não do processo licitatório, e na revisão do anteprojeto para fins de licitação, concorda-se que tais atribuições são de competência do órgão licitante, conforme o Acórdão 1.588/2011-TCU-Plenário, não cabendo à Caixa entrar no mérito da adequação do regime de licitação adotado pelo órgão contratante. Note-se, inclusive, que, por este motivo, não foi vislumbrada qualquer responsabilização dos agentes da Caixa pela inadequação do regime de contratação optado pelo tomador, conforme se verifica na matriz de responsabilização constante do relatório de auditoria (peça 56, p. 64-67).

152. Quanto aos argumentos trazidos pela Caixa a respeito das suas atribuições na qualidade de mandatária da União, bem como de seus técnicos, que atuam sob a égide de normativo interno, como já ressaltado, essas questões não serão aqui pontuadas, devendo ser consideradas quando da análise da responsabilização dos agentes.

153. A Caixa afirma, sob outro prisma, que a ela importa verificar se suas considerações sobre elementos de projeto foram atendidas ou justificadas. Entende-se que tal alegação prospera. Ocorre que o valor final do objeto, considerado 'justo' pela Caixa, não foi considerado adequado por esta Corte de Contas, como será discutido a seguir.

154. Em relação ao argumento de que a equipe de auditoria teria desconsiderado 'as determinações de alteração que a Caixa impôs à equalização de preço resultante do certame' e que se considerasse o preço determinado pela Caixa como correto após suas intervenções, o relatório possivelmente não elencaria falhas que foram sanadas posteriormente à homologação, cabem as seguintes considerações.

155. O fato de algumas inconsistências terem sido sanadas no orçamento final não elide a irregularidade apontada. Com base na análise realizada em instrução acostada à peça 75 do processo, verifica-se que o orçamento que veio a ser aprovado também apresenta deficiências, tornando-o inapto a balizar o preço da obra. Além disso, reitera-se que foi inadequado o procedimento de alterar o orçamento-base inicial da licitação de forma substancial, sem, no entanto, qualquer impacto no valor final do orçamento.

156. Vale lembrar que **foram suprimidos serviços no valor de R\$ 212,9 mi, que corresponde a 44% do valor original do contrato, e acrescidos serviços com exatamente o mesmo valor.** A magnitude das modificações realizadas no orçamento, chegando a um valor final do contrato, após as alterações, igual ao inicial, evidenciam a utilização de metodologia inadequada de orçamentação pelo órgão estadual, em afronta ao art. 9º, § 4º, inciso II, da Lei 12.462/2011. O Governo Estadual buscou tão somente atender as solicitações da Caixa relacionadas a alguns serviços à custa de alterações de quantitativos e preços de outros serviços desprovidos das adequadas justificativas para se atingir o mesmo valor do empreendimento inicialmente contratado.

157. É natural que o anteprojeto, utilizado como base para a licitação em análise, sofra modificações durante o detalhamento, mas, no caso, o projeto executivo ainda não havia começado a ser desenvolvido e o anteprojeto base da licitação já sofrera modificações em mais de 40% de seu valor durante a revisão da Caixa.

158. Modificações de tal magnitude e com valores finais coincidentes, como no caso em apreço, configuram indícios suficientes para afirmar que ambos os orçamentos são eivados de graves vícios e, conforme conclusão da instrução acostada aos autos à peça 75, deveriam ensejar a anulação do certame.

159. Nos termos do art. 49, § 2º, da Lei 8.666/1993, garantidos o direito ao contraditório e à ampla defesa, a nulidade da licitação induz à nulidade do contrato. A Administração, ciente dos vícios ocorridos na formação de preços do certame deveria ter anulado a licitação, conforme assentado pela Súmula 473/STF:

'A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.'

160. Em relação ao argumento de que a auditoria utilizou do Método de Limitação dos Preços Unitários Ajustados (MPLUA), que não considera os abatimentos decorrentes de subpreços, concorda-se que, para o cálculo do sobrepreço no atual estágio do empreendimento, tendo em vista que o contrato já foi celebrado, deveria haver nova análise do orçamento final contratado, após as alterações realizadas a pedido Caixa, considerando os abatimentos decorrentes de preços abaixo dos de referência.

161. Ocorre que a magnitude das alterações realizadas no orçamento licitado, aliada à inadequada metodologia de orçamentação adotada, macularam o processo licitatório e, portanto, conduziram a não realização de nova análise de preços no orçamento contratado da obra, haja vista a provável nulidade da contratação.

162. A informação do Ministério das Cidades de que os Termos de Compromisso relacionados ao empreendimento findaram em 30/12/2016, e que não houve nova prorrogação de suas vigências, em razão da gravidade das irregularidades apontadas pelo TCU (peça 187), também configura fator determinante para o não desdobramento da análise sobre a planilha orçamentária contratual. Afinal, se não haverá alocação de recursos federais ao contrato em tela, torna-se desnecessária e inoportuna a averiguação de valor 'atual' de sobrepreço, sendo suficiente, para eventual responsabilização dos agentes, formar convicção de que as alterações promovidas não foram capazes de convalidar a licitação realizada.

163. Há trechos da manifestação em que a estatal enumera os serviços considerados com sobrepreço pela unidade técnica do TCU em instruções anteriores, fazendo a retirada total do sobrepreço apontado e o expurgo da totalidade do valor dos serviços apontados como verba, chegando a um valor final de R\$ 280.690.685,92 e, assim, questionando se esse valor seria o justo para a obra. Há que se destacar que este Tribunal não é o responsável pelo projeto do empreendimento em questão e sua atuação no processo em análise ocorreu no sentido de verificar a regularidade e dar aos responsáveis a possibilidade de justificar ou corrigir os problemas detectados.

164. Em nenhum momento foi indicado pela unidade técnica qual deveria ser o valor final de contratação ou o 'preço justo' pela obra, mas apenas apontadas irregularidades que deveriam ser sanadas.

165. Nesse contexto, vale lembrar que não cabe ao TCU comprovar a regularidade da aplicação dos recursos públicos que seriam repassados para a execução da obra em análise. Por força do que dispõe o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, bem assim o art. 93 do Decreto-Lei 200/1967 c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986, resta claro que tal comprovação compete exclusivamente ao gestor dos recursos.

166. Consoante abordado anteriormente, neste momento processual opta-se por não realizar nova análise de preços no orçamento contratado da obra, após as alterações sugeridas pela Caixa, devido à magnitude das alterações realizadas no orçamento licitado, aliada à inadequada metodologia de orçamentação adotada e à informação do Ministério das Cidades de que os Termos de Compromisso relacionados ao empreendimento findaram em 30/12/2016, e que não houve nova prorrogação de suas vigências.

167. Já em relação ao argumento de que, no item 176 do relatório de fiscalização à peça 56, 'o auditor considera irrelevante o esforço feito pela GIGOV local em analisar o orçamento paramétrico', cabe trazer a transcrição do referido item para contextualização:

'176. Ora, o Governo de Rondônia reconhece ter feito alterações no orçamento paramétrico de modo a adequá-lo ao valor inicialmente estimado. Para alcançar seu objetivo, escoimando o orçamento dos vícios apontados pela Caixa, o órgão licitante, entre uma 'tentativa' e outra, alterou a metodologia de orçamentação, utilizou obras diferentes como referência para compor os preços de determinados itens, passou a utilizar valores máximos dentro da amplitude da amostra de determinados serviços, entre outros (vide PA GE Governo - Porto Velho/RO 333/2015 - Evidência 21). A despeito de todas as alterações promovidas em cada novo orçamento paramétrico, chegou sempre ao valor total inicialmente estimado para execução da obra. Trata-se, portanto, do que se

costuma denominar de ‘conta de chegada’.

168. Assim, nota-se que a equipe de auditoria registra argumento também sustentado nesta oportunidade, de que a metodologia de orçamentação utilizada durante as iterações com a Caixa buscou, na verdade, manter o valor licitado da obra, não apresentando justificativas técnicas para as alterações ocorridas no orçamento contratado.

169. Em relação aos apontamentos por meio dos quais apresenta dados para a ‘verificação da compatibilidade de custos do sistema sul de esgotamento de Porto Velho’, a Caixa afirma que o índice de preço obtido pelo governo estadual, após a licitação, é de R\$ 5.751,00/ligação, enquanto que o do TCU é de R\$ 3.320,00/ligação. Entretanto, dividindo-se o valor total da obra (R\$ 486.298.208,93) pela quantidade de ligações domiciliares (66.459 unidades), chega-se ao valor de R\$ 7.317,27 por ligação para o orçamento contratado.

170. Deve-se novamente destacar que não há um ‘valor do TCU’, pois a correção ou justificativa dos indícios de irregularidade apontados não leva, necessariamente, ao valor apontado pela Caixa como sendo do TCU. Como já destacado, o sobrepreço apontado neste processo evidencia uma série de falhas no orçamento que, caso expurgadas, conduziriam ao orçamento de R\$ 280.690.685,92. No entanto, não se está afirmando que esse seja um montante suficiente para concluir a obra, mas que o orçamento do certame não permite estimar razoavelmente qual seria esse custo estimado. Assim, não há que se falar em um valor da obra estimado pelo TCU.

171. Acerca do índice apresentado pelo defendente, relativo a saneamento integrado, entende-se que não deve ser considerado, uma vez que o empreendimento se refere a sistema de esgoto sanitário, não considerando coleta de lixo ou abastecimento de água, como se considera em sistemas de saneamento integrado.

172. Já o valor de R\$ 5.751,00/ligação apresentado pela Caixa seria obtido se considerada a ampliação do número de ligações prediais a serem realizadas, de 66.459 unidades, necessárias para atender a população atual da localidade, para 84.504 ligações, correspondente à população estimada no ano de 2025. Esses valores foram apresentados pela Caixa em sua resposta (peça 133, p. 10), porém não se comprovam pela documentação acostada aos autos e planilhas apresentadas.

173. Nas planilhas recebidas por esta unidade técnica, contendo o orçamento-base da licitação antes e após as alterações realizadas, fica claro que, em relação ao serviço ligações prediais, o que ocorreu foi a manutenção do número de ligações previstas (66.459) e o aumento do valor unitário da ligação, de R\$ 297,70 para R\$ 687,10, fazendo com que o valor total do serviço fosse majorado, de R\$ 29.661.511,98 para R\$ 47.462.095,83 (com risco de 3,94% incluído), ou seja, um acréscimo de 130% em seu valor unitário.

174. Assim, o valor da obra por ligação apresentado pela Caixa, de R\$ 5.751,00, não se mostra aderente à realidade das informações apresentadas a esta Corte de Contas.

175. Feitas as considerações acima, comparando-se o índice apresentado pelo jurisdicionado, extraído do ‘Relatório de avaliação anual do plano nacional de saneamento básico - ano 2014’, tabela 24, pg. 96, ação 1N08, (R\$ 4.030,00 por família), com o mesmo índice extraído das informações do contrato após as alterações consideradas satisfatórias pela Caixa (R\$ 7.317,27 por ligação), nota-se que o contrato apresenta um sobrepreço paramétrico da ordem de 81,6% do valor de referência, o que, ao contrário do que alega a Caixa, reforça os indícios de sobrepreço apontados na fiscalização realizada e na instrução subsequente.

176. Importa deixar claro que o comparativo aqui exposto não tem o condão de referendar a utilização deste índice como parâmetro adequado à precificação do serviço, mas tão somente de registrar que, ainda que tal parâmetro fosse aplicável, permanece o sobrepreço.

177. No tocante à comparação com as obras licitadas em localidades próximas, expurgando-se as estações de tratamento e emissários, a Caixa afirma ter realizado tal estudo, não apresentando, no entanto, dados passíveis de serem analisados na presente instrução, não havendo como acatar a afirmação, com base no referido estudo, de restar demonstrado não haver sobrepreço na planilha orçamentária em análise.

178. Sobre a Caixa ter capacitado sua unidade regional para o tratamento de questões inovadoras, como o RDC com contratação integrada, tal atitude demonstra sua preocupação com a questão. Não obstante, como discutido anteriormente, as obras para implantação do Sistema de Esgotamento Sanitário de Porto Velho/RO - Sistema Sul não se enquadram ao art. 9º da Lei 12.462/2011, não se justificando, portanto, a opção do tomador por essa forma de licitação.

179. No tocante ao argumento de que a Caixa alertou o tomador de que a forma de estimativa de custos por ele utilizada não estaria adequada à Lei 12.462/2011, e que a não justificativa dos valores parametrizados pelo Tomador impossibilitaria o aceite do orçamento vencedor para fins de enquadramento das despesas nas condições do Termo de Compromisso, entende-se que a Caixa agiu com diligência, entretanto, tal fato não é questionado por essa unidade técnica, tampouco milita a favor da elisão da irregularidade.

180. Sobre o argumento de que o rito definido no normativo AE-099 010 teria sido integralmente seguido pela Caixa, e que depois de várias iterações aceitou-se o orçamento, tal apontamento já foi abordado anteriormente e não foi considerada adequada a concordância da Caixa com o orçamento, devido, entre outros fatores, à falta de justificativa para os acréscimos realizados ao valor do contrato para 'repor' as supressões realizadas. Os valores de supressão e acréscimo, somados, chegam a quase 90% do valor inicial da obra.

181. Em relação à alegação de que a Caixa não faz parte do Contrato 118/PGE/2015, não podendo, assim, sofrer imputação de responsabilização por ter aceitado a última versão apresentada pelo Órgão Estadual, com as devidas justificativas, que culminou no Parecer PA 386/2016, importa esclarecer que a responsabilidade dos agentes da Caixa (funcionários do quadro próprio ou terceiros), não está em discussão no momento. As atribuições da Caixa, como mandatária dos Termos de Compromisso em análise, bem como a eventual culpabilidade dos responsáveis que atuam em seu nome, será oportunamente analisada, em conjunto com as audiências promovidas.

182. Na seqüência de sua manifestação, a Caixa passou a apresentar considerações pontuais acerca dos apontamentos constantes da instrução do TCU de que trata a peça 75.

183. Sobre os argumentos relacionados à **profundidade média das valas**, esta unidade técnica os considera, em parte, adequados, no sentido de que para se realizar uma estimativa um pouco mais precisa do valor seria necessário considerar a topográfica local. Porém, quanto ao valor utilizado, a tabela apresentada pela Caixa mostra que a profundidade adotada na obra em análise é maior que todas as utilizadas como parâmetro. Ou seja, mais uma vez, adotou-se hipótese mais onerosa do que os dados permitem inferir.

184. Assim, mesmo considerando existir diferenças entre os empreendimentos avaliados e o caso em análise, buscando uma média dos valores apresentados pela Caixa na tabela abaixo, chega-se a uma profundidade média de valas de 1,91 m, inferior aos 2,29 m do projeto em tela.

[Tabela consta no original à peça 188, p. 27]

185. De maneira análoga ao cálculo realizado na instrução anterior (parágrafo 75 - peça 75, p. 10), cita-se que a utilização da profundidade média de 1,91 m, em detrimento dos 2,29 m utilizados, implicaria redução de R\$ 14,7 milhões no custo total da obra. Ratifica-se, mais uma vez, que a orçamentação da obra não pode prescindir de criteriosos estudos, sob pena de se negligenciar ou superestimar parâmetros que produzem impactos da ordem de vários milhões de reais no preço final do objeto.

186. Entretanto, deve-se novamente destacar que a presente análise não se propõe a buscar um valor de sobrepreço definido, uma vez que para isso seria necessário realizar nova análise do orçamento final contratado, após as diversas modificações ocorridas no orçamento base da licitação, conforme também alega a parte.

187. Porém, a magnitude das alterações realizadas no orçamento licitado, aliada à inadequada metodologia de orçamentação adotada e ao exaurimento da vigência dos termos de compromisso que lastreariam o contrato, levam esta equipe técnica, mais uma vez, a optar por não realizar nova análise de preços no orçamento contratado da obra.

188. Sobre a **recomposição de capa asfáltica com concreto betuminoso usinado a quente (CBUQ)**, a Caixa argumenta que o preço referencial Sinapi utilizado pela unidade técnica (referente ao CAP 30/45) é diferente do especificado (CAP 50/70). De acordo com pesquisa de preços publicada pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), de fato, os valores são distintos. Entretanto, no caso dos preços para o Estado do Mato Grosso em outubro/2014, por exemplo, tal diferença seria da ordem de 5%.

189. Além disso, considera que o serviço Sinapi 72965 'fabricação e aplicação de concreto betuminoso usinado a quente (CBUQ), CAP 50/70, exclusive transporte' seria o referencial mais adequado para o CBUQ (composição auxiliar), mas que ainda restaria a inclusão dos custos com o transporte do CAP da refinaria até a usina. Tal argumentação não pode ser acolhida, uma vez que esse serviço também considera a 'aplicação', ou seja, os custos com a execução do pavimento em si. É importante ressaltar que a discussão encontra-se em torno do custo do fornecimento do CAP em Porto Velho e da sua usinagem (produção do concreto betuminoso). As demais atividades auxiliares (mão de obra e equipamentos para a execução do pavimento) já constam em composição de serviço própria, denominada 'recomposição de asfalto com CBUQ, incluso usinagem e aplicação', conforme composição apresentada no anexo III da peça 75 e reproduzida abaixo:

[Tabela consta no original à peça 188, p. 28]

190. Assim, o que a Caixa propõe acarretaria duplicidade na consideração dos custos com mão de obra e equipamentos para a realização do serviço, o que não pode ser acolhido.

191. Com o intuito de verificar se o custo de aquisição do CAP em Cuiabá/MT (onde a Caixa afirma ser a refinaria mais próxima) somado ao transporte até Porto Velho/RO poderia referendar o preço contratado, buscou-se obter um valor referencial do serviço a partir do Sicro. Neste sentido, foi adaptado o serviço 1 A 01 390 52 da tabela do Sicro/Roraima, na data base de Nov/2014, com o insumo M101 - Cimento asfáltico CAP 50/70. Seu custo foi obtido em pesquisa de preços publicada pela ANP, de out/2014 para o estado do Mato Grosso, a um valor de R\$ 1,33001/kg. Convertendo o valor para tonelada e acrescentando a alíquota do ICMS, de 17,5%, chega-se ao valor do produto em R\$ 1.562,76/t.

192. Para o cálculo do custo do transporte foram utilizadas disposições da Portaria 1.078/2015 do Dnit, $(26,939 + 0,253 \times D)$ por tonelada, sendo 'D' a distância percorrida entre Cuiabá e Porto Velho (de 1.460 km), chegando-se a um custo de transporte de R\$ 396,32/t, o que perfaz o valor total de R\$ 1.959,08 por tonelada de CAP entregue em Porto Velho/RO.

193. Substituindo-se esse valor na composição do serviço 1 A 01 390 52 do Sicro, chega-se a um valor de R\$ 207,08/t pelo serviço em análise.

[Tabela consta no original à peça 188, p. 29]

194. Considerando-se a densidade de 2,4 t/m³ de CBUQ, chega-se a um custo de R\$ 496,99/m³, ainda muito abaixo do custo apontado pelo tomador e considerado adequado pela Caixa, de R\$ 744,86/m³. Aplicando-se este custo de R\$ 496,99/m³ na composição do serviço de recomposição asfáltica (anteriormente reproduzida), chega-se ao custo unitário do serviço de R\$ 36,42/m² (em detrimento dos R\$ 48,81/m² contratados), o qual, se utilizado nas composições das redes de distribuição (conforme planilha fornecida pelo órgão), implicaria redução da ordem de R\$ 6 milhões no preço da obra.

195. Sobre a **Estação de Tratamento de Esgoto (ETE)**, a Caixa apresenta, além da obra utilizada como base pela tomadora, outra construção de uma ETE, não considerando, para a comparação, a obra citada pela unidade técnica do TCU na instrução à peça 75.

196. Note-se que, analogamente o dado utilizado como referência pelo tomador (ETE de Montes Claros), a outra obra utilizada como referência na análise da Caixa (ETE de Sete Lagoas/MG) tem capacidade de vazão da ordem da metade da obra de Porto Velho - vide a utilização de fator de extrapolação igual a 1,96. Conforme já observado na instrução anterior (peça 75), não foi minimamente demonstrado que o custo de uma ETE apresenta relação linear com sua capacidade de tratamento (em vazão), motivo pelo qual não se pode considerar adequadas as extrapolações

utilizadas.

197. Portanto, como afirmado na instrução anterior (peça 75, p. 11-13), para se chegar ao valor da ETE, o governo estadual deveria agir com maior diligência, pois se refere à estimativa de um item do empreendimento com valor de R\$ 70 milhões, na estimativa do tomador, o que não ficou demonstrado na resposta da Caixa, não sendo possível acatar os argumentos apresentados em relação ao macroitem do empreendimento.

198. Acerca da **Tubulação de Recalque (emissários em PEAD)**, a Caixa argumenta que não poderia interferir na escolha realizada pelo tomador. Porém, como mandatária do Estado na aplicação de recursos públicos, entende-se ter a obrigação de zelar pela adequada aplicação desses recursos, o que inclui a necessidade de se questionar a necessidade de utilização de tubulações mais resistentes que o, a princípio, necessário, pelo que se conclui que os argumentos apresentados não merecem acolhimento.

199. Assim, a presente instrução mantém o entendimento da instrução pretérita (peça 75, p. 13-15), ratificando-se as falhas apontadas no relatório de auditoria (peça 56), incluindo o quantitativo superestimado.

200. Sobre as **Estações Elevatórias de Esgoto (EEE)**, apesar da readequação da altura manométrica da bomba para 30 mca, este valor ainda encontra-se aquém da metade da grandeza utilizada para precificar a estação mais crítica, que foi da ordem de 76 mca (peça 56), não havendo a Caixa apresentado informações que alterassem esse entendimento.

201. De todo o exposto, em que pese prosperarem algumas das considerações apresentadas, entende-se, da análise da resposta à oitiva da Caixa, que não foram reunidas razões suficientes para afastar as irregularidades apontadas no presente processo, restando pendente o aprofundamento do exame quanto à responsabilização dos agentes envolvidos.

IV. Oitiva da empresa Goetze Lobato Engenharia Ltda.

202. Nos dias 9 e 17/11/2016, a empresa Goetze e Lobato Engenharia Ltda. encaminhou resposta ao Ofício 0575/2016-TCU/SeinfraUrbana, mediante documentos acostados às **peças 146 e 162**, por meio dos quais apresenta as respostas aos questionamentos realizados pelo TCU, conforme segue.

IV.1. Alegações

203. Inicialmente, informa que, recebido o Ofício 478/GAB/SEGG/PAC, em 13/9/2016, oriundo da Secretaria Executiva do Gabinete do Governador de Rondônia, as ações do contrato foram paralisadas.

204. Pontua que, mesmo que eventuais vicissitudes pretéritas sejam constatadas, não constituiriam razão para a invalidação do contrato, pois seriam essas passíveis de convalidação em cumprimento do interesse público.

205. Informa que o Consórcio foi constituído para a execução do Contrato 118/PGE-2015, com obrigações relativas ao desenvolvimento dos projetos básicos e executivos, assim como a execução das obras e serviços de engenharia, realização de testes, pré-operação assistida de todas as demais operações necessárias e suficientes para a implantação de sistema de esgotamento sanitário do Sistema Sul da cidade de Porto Velho/RO, sob o regime de Contratação Integrada do RDC.

206. Relata que a assinatura do contrato foi antecedida de litígio judicial devido ao fato de que o primeiro colocado apresentou problemas em sua habilitação, e que somente depois de confirmada a ordem judicial pelo TJRO foi celebrado o contrato administrativo.

207. Alega que, desde a ordem de início dos serviços, o cumprimento de tais obrigações encontrava-se em pleno andamento. Contudo, com o recebimento do Ofício 478/GAB/SEGG/PAC, em 13/9/2016, as ações do contrato foram paralisadas.

208. Afirma que somente com o Ofício 0575/2016-TCU/SeinfraUrbana, instando-o a manifestar-se acerca de sobrepreço e inadequação da modalidade de licitação, é que teria tomado conhecimento de panorama fático, números e documentos até então desconhecidos, bem como das alegações do

Relatório de Fiscalização 227/2016 (peça 56).

209. Aduz que o Consórcio não detém conhecimento de fatos que precederam a divulgação da licitação, inclusive sobre os motivos que levaram a escolha da modalidade RDC, orçamentos e números utilizados em sua estruturação, em razão do sigilo do procedimento adotado.

210. Com relação ao apontamento de que **não foram atendidos os requisitos para a adoção do regime de contratação integrada da licitação**, argumenta que, mesmo não cabendo à contratada motivar os atos administrativos precedentes e os contemporâneos à escolha da adoção de RDC eletrônico, tampouco da modalidade de contratação integrada, seria possível avaliar que a opção administrativa era juridicamente válida e, ainda, que a Contratada detém ciência da complexidade do projeto que se predispôs a desenvolver frente ao fato, conforme alega, de sua execução adequada pelo melhor custo depender do emprego de inovação técnica.

211. Relata que, conforme histórico já conhecido nos presentes autos, desde 2008 se verificam ações no sentido de tentar elaborar e viabilizar o saneamento em Porto Velho, e que tais tentativas foram frustradas por eventos alheios à vontade do ente público, que se viu diante, por exemplo, da inexecução de contrato cujo objeto era a elaboração de projetos básico e executivo, e que a inexecução deste contrato decorre da complexidade do projeto e certamente teria sido influenciado pelos males que contaminam a Lei 8.666/1996 e que, em grande medida, seriam os responsáveis pelo advento do RDC no cenário jurídico nacional.

212. A seguir, afirma que a modalidade de contratação integrada pode até não ter sido idealizada para suprir a deficiência na obtenção de projetos por falha em contratos celebrados com esta finalidade, mas para servir a determinados tipos de empreendimentos que atendessem os requisitos previstos no art. 9º da Lei 12.462/2011. Ressalta que a lei ganha corpo, forma e vida própria e sua melhor interpretação é sempre aquela que busca sentido na vontade da própria norma, adaptada ao tempo de sua aplicação. Cita trecho do civilista Roberto de Ruggiero (peça 146, p. 6-7):

‘Porém, é ainda o pensamento e a vontade da lei o que deve ser procurado: uma vontade que não é do passado, nem a dos particulares que concorreram para a formação da norma, nem mesmo a soma das vontades particulares, mas que é presente como se fosse renovada a cada momento, constituindo a resultante final das vontades particulares e representando, assim, a vontade comum de toda a organização estadual. Por outras palavras: destaca-se a vontade da lei, da pessoa do seu autor e, objetivando-se, erige-se em entidade autônoma, com vida própria exprimindo todo o pensamento que se encerra nas suas palavras e no seu espírito, capaz, portanto, não só de regular todas as relações que o seu autor havia previsto e considerado, mas todas as outras novas e diversas que possam caber dentro das suas órbitas.

Tudo quanto pelo pensamento subjetivo do autor não pudesse ser contido, ou por imperícia ou por qualquer outro motivo, na fórmula do preceito, deixou de ter valor quando este se formou; e vice-versa a sua intenção particular pode ser ultrapassada e integrada com novas aplicações da norma, quando na interpretação da mesma seja possível, sem violar a letra e o espírito, um maior campo de domínio posterior, campo esse que não existia no ordenamento do seu aparecimento.’

213. Sustenta que, ante a situação grave em que se encontra o município, com quase a totalidade da sua população desassistida de saneamento básico, àquela Administração teria buscado meios para a contratação dos projetos na forma tradicional da Lei 8.666/1993, o que teria frustrado a execução do empreendimento. Assim, percebeu que (peça 146, p. 7-8):

‘(...) haveria sim itens que poderiam constituir, em uma interpretação reverente ao interesse público e à necessidade administrativa, inovação técnica, ainda que não em todo o conjunto do projeto, mas em itens específicos, tais como o assentamento de tubulações por meio de método não destrutivo, o emprego de passarelas e guarda-corpos em fibra de vidro em razão do ambiente agressivo e a tubulação em PEAD pressurizado.’

214. Alega que os apontamentos do TCU seriam no sentido de que, mesmo com essas inovações, o empreendimento poderia perfeitamente seguir os trâmites já consagrados nas contratações públicas realizadas sob os comandos da Lei 8.666/1993. Entretanto, informa que a lei não exige que o projeto integral seja uma inovação tecnológica, mas apenas que o objeto envolva essa inovação e,

no caso concreto, haveria itens inovadores em relação a outros projetos desta natureza.

215. Defende que, a partir da inovação técnica que estava envolvida no projeto, a utilização da Lei 12.462/2011 resolveria com respaldo legal os problemas administrativos apresentados com a falta de saneamento básico, a falta de projetos básico e executivo completos para a execução da obra e, ainda, o risco de se perder o financiamento público federal imprescindível à conclusão do empreendimento.

216. Argumenta que, no Acórdão 2767/2011-TCU-Plenário, este Tribunal reputou que 'cláusula deve ser interpretada à luz dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade em conjunto com os outros dispositivos do instrumento convocatório e com a Lei 8.666/1993', ou seja, que deve ser vedada a interpretação extremamente formalista das normas. E que no Acórdão 2761/2010-Plenário o TCU ponderou que 'as regras do processo licitatório devem se constituir meios para o alcance dos objetivos almejados com o certame e não um fim em si mesmo', harmonizando com o entendimento de que nenhuma interpretação legítima pode conduzir à antinomia, e nenhuma defesa intransigente de formalidades pode impedir o Estado de realizar os direitos fundamentais, sendo a própria vocação do Direito Administrativo (peça 146, p. 9):

'O direito administrativo é o conjunto de normas jurídicas de direito público que disciplinam as atividades administrativas necessárias à realização dos direitos fundamentais e a organização e o funcionamento das estruturas estatais e não estatais encarregadas de seu desempenho (Marçal Justen Filho).'

217. Alega que os direitos fundamentais, por seu turno, especialmente quando sob sua dimensão objetiva, exigiriam da administração pública uma postura subserviente ao princípio da dignidade humana, como nota legitimadora de todas as ações estatais, e que se há uma imposição constitucional de que a Administração realize concretamente os direitos fundamentais, deve se admitir que a mesma Constituição teria outorgado poderes instrumentais à Administração para que o faça, e com essa perspectiva é que os instrumentos jurídicos colocados à sua disposição haveriam de receber compreensão, oferecendo-se como servis às necessidade públicas e não como senhores de si mesmos.

218. Aduz que, embora não se tratem de casos idênticos, no Acórdão 790/2008-Plenário o Relator tece elogios à postura do administrador público que, diante das dificuldades técnicas e financeiras, teria tido a ousadia de optar pela adoção de novos instrumentos, a fim de satisfazer o interesse público, assim como no caso ora tratado:

'78. É importante salientar que o procedimento adotado, apesar de não se enquadrar nos requisitos formais do regime de Parceria Público-Privada - PPP (Lei 11.079/2004), está em plena consonância com a filosofia propalada para a espécie, pois, na ausência de recursos financeiros e orçamentários para viabilizar a construção da Sede do TRT/GO, este se associou à iniciativa privada, transferindo-lhe os custos de edificação do empreendimento e a maior parte dos riscos inerentes ao negócio jurídico celebrado, sem o desembolso de recursos públicos, em contrapartida à cessão de uso de espaços para a exploração da atividade bancária pelo prazo de 20 anos, também por conta e risco do cessionário.

79. Assim, não posso deixar de reconhecer que a criatividade e a inteligência da solução engendrada pelo TRT/GO revela a satisfação do interesse público, em face da melhoria das condições para assegurar à comunidade goiana a prestação jurisdicional no segmento da Justiça Trabalhista, mesmo na impossibilidade material, frente à escassez de recursos públicos para aplicar na finalidade pretendida.'

219. Entende, assim, se repute adequada, no caso concreto, a adoção da Contratação Integrada, mesmo que o TCU venha a fazer pontuais orientações e correções sobre a forma com que foi conduzida a licitação.

220. Com relação ao **apontamento de sobrepreço do orçamento**, defende que, na verificação da justeza do valor global licitado e da adequação do orçamento, o TCU deveria ter se debruçado sobre o orçamento final válido, ajustado pela Administração, em conformidade com as observações e alterações determinadas pela Caixa, e não sobre o orçamento preliminar superado, com falhas já

identificadas e sanadas. Defende que tal metodologia teria gerado ao menos duas espécies de distorções nas conclusões obtidas no relatório de fiscalização à peça 56.

221. A primeira distorção seria no apontamento de imperfeições já identificadas e reparadas, uma vez que a auditoria teria analisado orçamentos obsoletos, com falhas já sanadas. A segunda seria em conclusões equivocadas acerca de um objeto distinto daquele analisado (peça 146, p. 11):

‘Fala-se aqui no fato de a auditoria, olvidando as intervenções ocorridas, afirmar que há sobrepreço no orçamento final com base em análise do orçamento preliminar. Isso em exercício hipotético, supondo que a administração e a CEF ter-se-iam valido de ‘conta de chegada’ para que o orçamento final preservasse o valor originário.’

222. Afirma que não podem hipóteses genéricas e suposições imprecisas acerca do orçamento final, construídas a partir do orçamento primário, substituírem as conclusões objetivas que somente a análise minuciosa e técnica seriam capazes de revelar.

223. Alega que apenas o exame apropriado do orçamento final pode versar sobre a adequação de sua precificação, não podendo presunções sobrepor-se a conclusões empírico-factuais objetivamente contestáveis e que, para que se conclua pela inconsistência da base do relatório de auditoria, basta a análise do contexto fático e jurídico.

224. Informa que até a presente intimação os orçamentos eram desconhecidos da Contratada, o que importaria reconhecer a ausência de ingerência do consórcio em relação aos orçamentos administrativos - seja o preliminar obsoleto, seja o final válido e aprovado pela Caixa, e que o certame realizou-se sob a modalidade de RDC sigiloso e que, apesar disso, não teria havido ofertas de preço que dele se distanciassem de modo relevante. Ainda, que apenas na sessão pública ocorrida em 25/5/2015, teria sido dada publicidade ao valor global do orçamento administrativo.

225. Aduz que as projeções orçamentárias apresentadas pelo Consórcio não encontrariam qualquer referência nas projeções em que supostas irregularidades foram constatadas, pois tais cálculos seriam desconhecidos.

226. Informa que o orçamento do Consórcio é íntegro e não teria sido contaminado por qualquer inconsistência por ventura oriunda do orçamento paramétrico elaborado pela administração e que (peça 146, p. 13):

‘De qualquer modo e em cooperação processual, para não dizer que os dois orçamentos são de todo dissociados, as projeções orçamentárias administrativas encontram apenas dois pontos de contato com a proposta do consórcio e com o Contrato: a um, na validação do preço global vencedor, e, a dois, na determinação dos critérios de medição para desembolso de tal valor.’

227. Defende que eventuais falhas no orçamento paramétrico utilizado na licitação só viciariam seu resultado se sua correção resultasse em valor global inferior àquele que instruiu o processo licitatório, ou seja, caso se constatasse que a contratação poderia ser realizada em valor inferior a que ocorreu. Considera, contudo, não ser esse o caso.

228. Alega, ademais, que o valor global que instruiu o certame seria adequado ao objeto contratado, tal como comprova a Caixa (órgão técnico isento, independente, com grande expertise e vasto conhecimento) ao ratificá-lo, aprovando e certificando sua consistência.

Mais que isso: o que se depreende do orçamento validado pela CEF, com a aplicação do risco estimado de 9,10% referente ao RDC, é de que o valor referencial do certame é, em verdade, superior àquele que se tinha ao tempo da licitação. Ou seja: não houve sobrepreço, mas subdimensionamento do valor global. (peça 146, p. 13).

229. Informa que após a licitação, por intermédio do Ofício 623/2015/GAV/SEGG/PAC, a Administração teria comunicado os novos percentuais de referência por macro itens, requerendo o ajuste da planilha e cronograma a percentuais administrativamente definidos à revelia da Contratada, e que por intermédio do Ofício COR-PVH/023/2015 teria informado que atenderia à determinação administrativa, bem como que o Ato ensejaria Termo Aditivo Contratual sem reflexo financeiro.

‘Portanto, ultimada a licitação e celebrado o contrato, sequer é o caso de se perquirir sobre a perfeição técnica e formal do orçamento estimativo elaborado pela Administração ainda na fase interna da licitação e com base no anteprojeto de engenharia, seja porque ele era sigiloso e não balizou as propostas apresentadas no certame; seja porque ele teve sua concepção revista após criteriosa análise da Caixa Econômica Federal; seja porque não se demonstrou concretamente a existência de sobrepreço no valor global do objeto resultante da licitação.’ (peça 146, p. 15).

230. Alega que a manifestação técnica da Caixa ao TCU (peças 133 e 134) demonstraria que o preço proposto pela obra está em plena consonância com o mercado, transcrevendo trecho dessa manifestação constante à peça 133, p.10-11 (item 5.5.1.1.1 até item 5.5.3).

231. Defende, ainda, ser razoável supor que, se a empresa, com base no anteprojeto de engenharia, tivesse superdimensionado alguns itens, necessariamente teria tido que subdimensionar outros, já que o valor final está dentro da média de mercado - conforme análise feita pela Caixa - e que o TCU, no Acórdão 3.241/2012 - Plenário, acentuou, baseado no Acórdão 1.648/2003 - Plenário, que ‘inexistiria o sobrepreço em uma proposta cujo valor global não ultrapasse os valores de mercado’, alegando ser exatamente do que se trata este processo.

232. Alega que a unidade técnica do TCU não apontou concretamente qual seria o sobrepreço no valor da obra - conforme §§ 124 a 126 da instrução da unidade técnica de que trata a peça 75 -, e que a conclusão a despeito da existência de sobrepreço adviria da análise pontual de determinados itens estanques e da possível deficiência nos critérios de orçamentação, mas não com fundamento em comparativo idôneo que evidencie a existência de sobrepreço e sua quantificação.

233. Defende que este Tribunal tem privilegiado, nos casos do cálculo do sobrepreço de contratos já celebrados, o Método da Limitação do Preço Global (MLPG) em detrimento do Método da Limitação dos Preços Unitários Ajustados (MLPUA), e, nessa linha, indica os Acórdãos 1.219/2014-Plenário, 2.510/2016-Plenário, 2.636/2015-Plenário, 2.677/2015-2ª Câmara e 2.452/2012-Plenário.

234. Em sequência, transcreve novamente trechos da manifestação da Caixa nos autos (peças 133 e 134), em especial as que tratam dos achados de auditoria (peça 133, p.17-26), entendendo não haver sobrepreço no valor global da proposta e do orçamento final, inexistindo, segundo aduz, motivos para se acoimar qualquer nulidade ao contrato.

235. Sobre a contratação por RDC, alega ser uma espécie de contratação em que nem sequer existiria projeto básico prévio à licitação, o que importaria reconhecer que podem ocorrer desvios em relação ao dimensionamento de quantitativos e qualitativos, e que a própria incompletude do anteprojeto característico do RDC impediria o estabelecimento de uma contratação com base em orçamento detalhado ou estruturação precisa. Informa que, ciente disso, o legislador teria estabelecido a metodologia para consignação de valor estimado mediante orçamento sintético ou metodologia expedita ou paramétrica, nos termos inc. II, § 2º, art. 9º (Lei 12.462/2011).

236. Defende que, tendo em vista as peculiaridades inerentes ao regime de contratação integrada, poder-se-ia falar de uma contratação de resultados, onde diferenças, custos e eventuais ineficiências seriam suportados pelo contratado, que assumiria a responsabilidade pela entrega do empreendimento, ao mesmo tempo eximindo a Administração de riscos inerentes a falhas.

237. Alega que por meio da contratação integrada o Consórcio se obrigou a envidar os melhores esforços desde a concepção do projeto até sua entrega em operação e que não se obrigou com orçamento paramétrico ou qualquer outro traçado administrativo genérico, mas com a efetiva entrega da obrigação contratual assumida.

238. Sustenta, também, que o RDC atribuiria ao contratado uma carga exacerbada de obrigações contratuais, com a respectiva alocação dos riscos pertinentes, e que o orçamento sigiloso precisa ser contemplado como mero indicativo, como parâmetro a servir de baliza genérica, já que o orçamento da proposta vencedora consubstanciará a análise técnica que integrará o contrato administrativo. Daí porque os eventuais vícios pretéritos não teriam, conforme alega, o condão de macular propostas híidas.

239. Defende, portanto, que, aduzir que eventuais vícios em orçamento paramétrico administrativo sigiloso contaminam o Contrato seria subverter a lógica afeta à contratação integrada.

240. Alega que, mesmo que se confirmem algumas das premissas suscitadas pela auditoria e que se entenda que vícios tenham acometido alguns itens do certame, deve o Contratado ser prestigiado e sua continuidade preservada, pois tais máculas não o contaminam e que, ainda que não se entenda pela incomunicabilidade de tais máculas, o primado dever de preservação do Contrato persiste por intermédio da convalidação. Cita o art. 55 da Lei 9.784/99 para confirmar o dever positivo de convalidação de atos administrativos viciados:

‘Art. 55. Em decisão na qual se evidencie não acarretarem lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros, os atos que apresentarem defeitos sanáveis poderão ser convalidados pela própria Administração.’

241. Afirma, sob outro prisma, que a eventual anulação do Contrato implicará gravíssimos prejuízos ao interesse público e aos terceiros usuários do serviço, e que eventuais defeitos devem ser sanados, pois, conforme citação de Jacintho Arruda Câmara, os desdobramentos de ‘um ato viciado podem constituir situações protegidas pelo direito, apesar da inadequação do instrumento que lhes deu causa (o ato viciado)’ (peça 146, p. 28).

242. Alega que o ato administrativo que deu origem ao Contrato nasceu válido e, nessa condição, produziu efeitos mercedores de proteção, e que a licitação constituiu uma relação que posicionou o consórcio na condição de prestador de serviços à Administração.

243. Em decorrência do contrato, efeitos concretos teriam sido produzidos para cumprir as obrigações assumidas junto à Administração, instaurando direitos e obrigações, ônus e bônus e que o Consórcio, na mais absoluta boa-fé, teria acreditado na segurança jurídica da situação, na seriedade do certame, na confiabilidade do vínculo contratual, na lisura da conduta administrativa e na perenidade da relação estabelecida, entendendo que a constitucional tutela que protege a boa-fé e a segurança jurídica seria mais uma razão pela qual o contrato e seus efeitos encontram proteção jurídica.

244. Alega que os atos administrativos trazem consigo presunção de legitimidade e auto executoriedade, sendo-lhe inerente a concepção de que sua prática se dá nos termos da lei e orientada ao interesse público e que aquele que de boa fé confia na legalidade do ato administrativo e orienta sua atuação com base nela seria digno de proteção especial. Afirma que o Consórcio e a contratada não devem ser penalizados por confiarem na legalidade do certame.

245. Argumenta que a anulação do Contrato deve ser evitada ao máximo porque seria fato grave de consequências jurídicas perigosas que afrontariam a probabilidade, a previsibilidade, a segurança jurídica e ensejaria grandes prejuízos à população de Porto Velho, pois incorreria em paralisia de ação indispensável ao município e que não pode aguardar uma vez que a situação a que se presta solucionar é grave.

246. Informa que, de acordo com o Documento Técnico do Plano Diretor do Município, cerca de 50% da população de Porto Velho faz uso de água proveniente de ‘poços amazonas’ (em regra, contaminada) e que, em relação ao esgotamento sanitário, 47% da população utiliza fossas sépticas e 20% fossas rudimentares.

247. Ressalta que o próprio relatório de fiscalização reconhece ser ‘senso comum entre os órgãos responsáveis que a ampliação da rede de coleta e tratamento de esgoto, bem como de distribuição de água potável contribuirá para a diminuição do risco de a população contrair doenças’.

248. Alega que outra razão para a convalidação do contrato seria o prestígio do interesse público, em consonância com a doutrina de Adilson Abreuy Dallari:

‘A doutrina e a jurisprudência não aceitam a ANULAÇÃO desvinculada da necessidade de satisfação do interesse público. Ninguém mais sustenta que qualquer vício jurídico determina o inexorável dever de anular o ato administrativo, sem qualquer outra consideração. A validade de um ato jurídico é de natureza referencial; depende das circunstâncias e consequências. Desde longa data afirmam os franceses: *‘pas de nullité sans grief’* (não há nulidade se não houver dano). (in

Desvio de Poder na Anulação de Ato Administrativo; Revista Eletrônica de Direito do Estado, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, 7, julho/agosto/setembro, 2006, extraído do Acórdão 2789/2013- Plenário-TCU).’

249. Aduz que não pode ser o contrato invalidado sob o argumento abstrato de mera preservação de formalismos legais, devendo ele ser convalidado para que instaure a legalidade em seu sentido mais amplo, sanando eventuais vicissitudes em respeito às normas legais, ao interesse público e aos princípios de regência do direito.

250. Argumenta que a anulação do contrato contraria a evolução vivenciada no âmbito do TCU, no sentido de se buscar o esforço para a manutenção dos contratos administrativos, ainda que viciados na origem ou em si próprios, desde que com as devidas correções e apuração de responsabilidades, a exemplo do discutido no âmbito do Acórdão 1.102/2008 - Plenário:

‘REPRESENTAÇÃO. CERTAME LICITATÓRIO. QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA DE LICITANTE. CONTRATO SUBSEQÜENTE JÁ EM FASE DE EXECUÇÃO HÁ VÁRIOS MESES. ATENDIMENTO AO INTERESSE PÚBLICO. ANULAÇÃO NÃO RECOMENDADA. AUTORIZAÇÃO PARA CONTINUIDADE DA EXECUÇÃO CONTRATUAL EM CARÁTER EXCEPCIONAL. PROCEDÊNCIA PARCIAL. ARQUIVAMENTO DOS AUTOS.

1. Em caráter excepcional, autoriza-se a continuidade da execução do contrato objeto da representação examinada, em face das circunstâncias especiais que justificaram sua celebração e que desaconselham sua anulação.

2. Reconhece-se aqui o atendimento ao interesse público, tendo em vista o princípio da convalidação do fático, a tutela da boa-fé, os princípios da segurança jurídica, da proporcionalidade e da razoabilidade, a inexistência de dano ao erário e o princípio da economicidade.

251. Alega que o TCU, no Acórdão 2.789/2013-Plenário, teria anulado a licitação, mas manteve vigente o contrato para fins de atendimento ao interesse público, tendo o relator tomado em consideração os seguintes aspectos, especialmente itens 2, 3 e 4:

Nesse sentido, diante da documentação constante dos autos, bem como das manifestações da unidade técnica, que, neste particular, se mostraram uniformes, entendo que o interesse público estará melhor atendido caso se autorize, de forma excepcional, a continuidade do contrato relativamente ao item 2 do Pregão Presencial nº 11/2013. Tal medida, a meu ver, pode ser justificada a partir das seguintes verificações:

1) o mercado de fabricação de cisternas encontra-se duopolizado pelas empresas Dalka do Brasil Ltda. e Fortlev Nordeste Indústria e Comércio de Plásticos Ltda., ambas fabricantes de produtos plásticos, o que, por si só, já acarreta a redução de competitividade no certame;

2) a premência na necessidade da contratação, tendo em vista o regime hidrológico da região em que as cisternas objeto da contratação serão instaladas. Anote-se, quanto a este ponto, que vários Municípios dos Estados a serem beneficiados decretaram, recentemente, estado de emergência e/ou calamidade pública em razão da seca, sendo que a anulação do contrato e a consequente realização de novo certame poderão deixar, segundo a CODEVASF, 937.435 pessoas sem acesso à água, por mais um ano, em razão do período chuvoso ocorrer entre os meses de dezembro a abril, tornando possível o armazenamento de água necessária para a estação seca entre os meses de maio a novembro. Ou seja, com a anulação da licitação e do contrato respectivo, não será possível, para o ano que vem, o aproveitamento da estação chuvosa para o acúmulo de água nas cisternas pendentes de instalação;

3) diversamente do asseverado pela unidade técnica, entendo que a anulação do contrato e a realização de novo procedimento licitatório teria sim grandes chances de resultar em elevação dos preços já contratados, haja vista a composição dos custos do objeto da licitação. O polietileno, material do qual é feita a cisterna, é um derivado do petróleo e tem o seu preço sujeito à variação cambial e ao dólar. Além disso, há outros insumos atrelados ao preço do dólar e ao do combustível, que sabidamente será aumentado em breve, valendo citar como exemplos: o transporte, atrelado ao

preço do diesel, os canos (PVC), a bobina para calha (alumínio), etc. Diante, portanto, do contexto econômico no qual estamos atualmente inseridos, entendo plausível a preocupação externada pela CODEVASF no sentido de que a realização de uma nova licitação ‘implicaria em um incremento de, aproximadamente, 12% por cisterna e 7% por instalação, o que representa um acréscimo na casa de 10% sobre toda a licitação’; e

4) por fim, reputo, ainda, que a declaração de nulidade da licitação e do contrato correspondente deve levar em consideração o custo das indenizações às empresas que tiverem os seus contratos anulados, o qual, certamente, não se limitará ao que tiver sido efetivamente executado, mas também aos custos relacionados com as despesas indireta envolvidas na mobilização das empresas contratadas para execução dos objetos contratados.’

252. Sustenta, ainda, que a referida convalidação do contrato pode se dar por intermédio do termo aditivo, também respaldado em lei - incisos I e II, § 4º, art. 9º, da Lei 12.462/2011 - de modo a instaurar as mudanças que o TCU entender necessárias ao saneamento do contrato, se dispondo a cooperar na construção de uma solução que dê maior prestígio à legalidade e à eficiência administrativa, pautadas pela boa-fé objetiva e subjetiva das partes.

253. Finalizando sua manifestação, alega ter demonstrado que, tanto o relatório de fiscalização, quanto a instrução referente às manifestações preliminares apresentam grave falha em sua premissa de análise, por se valerem, segundo alega, de estudos acerca de um orçamento superado para tecer conclusões a respeito do orçamento que o superou e, ainda, para tecer conclusões sobre o orçamento do contrato que não possui vinculação com os orçamentos administrativos.

254. Sustenta inexistir no processo documentos técnicos que tragam alegação capaz de colocar o contrato sob suspeita, pois o considera legítimo, não contaminado com eventuais vicissitudes do certame, celebrado com boa fé pelo Consórcio, e que a sua paralisação acarreta prejuízos e grave lesão ao interesse público.

255. Defende que a execução do contrato precisa ser retomada, pleiteando que a medida cautelar seja revista, nos termos do §5º, art. 276 do Regimento Interno do TCU, e que a suspensão dos trabalhos configura fato do príncipe, a afetar significativamente o equilíbrio econômico-financeiro do contrato e pode, em proporções muito maiores, resultar em eventual desfazimento do pacto.

256. De todo o exposto, requer: i) a reversão da medida cautelar concedida e a conseqüente retomada do contrato; ii) o reconhecimento da inexistência de sobrepreço e de ilegalidades no instrumento contratual; e, iii) a preservação do contrato ante decisão definitiva que reconheça sua legalidade ou, alternativamente, que seja determinada a sua convalidação.

IV.2. Análise

257. Com relação ao argumento de que a **contratação integrada** é opção juridicamente viável, embora concorde que não cabe à empresa motivar atos adotados pela Administração, entende-se que continua sem a devida justificativa o enquadramento do objeto ao art. 9º da Lei 12.462/2011.

258. As alegações de que se trata de empreendimento complexo, ou ainda de que a Administração não obteve êxito na contratação do referido empreendimento mediante o procedimento da Lei 8.666/1993, não encontram lastro legal para servir de fundamento para a contratação integrada de que trata a Lei do RDC.

259. Tal fundamentação encontra-se lapidada no *caput* e nos três incisos do art. 9º da Lei 12.462/2011, ou seja, devem estar objetivamente demonstradas as justificativas técnica e econômica, e seu objeto precisa obrigatoriamente envolver uma das seguintes condições: inovação tecnológica ou técnica; possibilidade de execução com diferentes metodologias; ou possibilidade de execução com tecnologias de domínio restrito no mercado.

260. Os trechos transcritos pela empresa de parecer jurídico da Procuradoria-Geral do Distrito Federal não serão aqui analisados, pois se referem originalmente a tema estranho aos autos, além de caracterizarem ilações acerca do Direito Administrativo, não se prestando para preencher a lacuna observada no caso concreto: ausência de justificativa para a utilização do regime de contratação integrada.

261. Com relação ao argumento acerca da subjetividade na interpretação da Lei do RDC, em especial no que diz respeito à contratação integrada, entende-se que não deve ser acolhido, uma vez que o Plenário do TCU já foi palco de intenso debate dessa matéria, realizada no âmbito do TC 030.958/2014-8, o qual também contou com contribuições do MPTCU, culminando no Acórdão 1.388/2016-Plenário, o qual afastou a possibilidade de interpretações subjetivas do art. 9º da Lei do RDC, ao definir que:

‘9.1.1. a opção pelo regime de contratação integrada com base no inciso II do art. 9º da Lei 12.462/2011 deve ser fundamentada em estudos objetivos que a justifiquem técnica e economicamente e considerem a expectativa de vantagens quanto a competitividade, prazo, preço e qualidade em relação a outros regimes de execução, especialmente a empreitada por preço global, e, entre outros aspectos e quando possível, a prática internacional para o mesmo tipo de obra, sendo vedadas justificativas genéricas, aplicáveis a qualquer empreendimento;

9.1.1.1. mediante análise comparativa com contratações já concluídas ou outros dados disponíveis, deve-se proceder à quantificação, inclusive monetária, das vantagens e desvantagens da utilização do regime de contratação integrada, sendo necessária justificativa circunstanciada no caso de impossibilidade de valoração dos parâmetros;

9.1.2. nas licitações pelo regime de contratação integrada enquadradas no inciso II do art. 9º da Lei 12.462/2011, é obrigatória a inclusão nos editais de critérios objetivos de avaliação e julgamento de propostas que contemplem metodologias executivas diferenciadas admissíveis, em observância ao § 3º daquele artigo;’

262. Nesse sentido também são os Acórdãos 1.510/2013, 4.661/2015, 1.850/2015 e 1.399/2014, todos do Plenário do TCU.

263. Também não deve ser acolhido o argumento de que o empreendimento envolva inovação tecnológica ou técnica (Lei 12.462/2011, art. 9º, inc. I), uma vez que, conforme já registrado em instrução da unidade instrutora da peça 75, em que pese a utilização de algumas metodologias e materiais ditos ‘modernos’, o empreendimento em si continua preponderantemente uma instalação convencional. Quer dizer, não restou demonstrado que há possibilidade fática de se realizar a obra por meio de novas tecnologias, não consagradas pela maioria do mercado de construção civil.

264. Sobre a tese de que deve ser evitada a interpretação extremamente formalista das normas e que a interpretação deve ser harmonizada com os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, invocando, inclusive, a necessária observância dos direitos fundamentais previstos na constituição, esta unidade técnica concorda com a argumentação, mas lembra que tal harmonização já foi objeto de aprofundada análise deste Tribunal em diversas deliberações. Conforme relatado acima, tais deliberações convergem para a avaliação de que são insuficientes as justificativas apresentadas no caso concreto para tentar enquadrá-lo nas hipóteses do art. 9º da Lei 12.462/2011.

265. A respeito do caso trazido aos autos, de elogio oferecido pelo TCU no âmbito do Acórdão 790/2008-Plenário em razão de adoção de novos instrumentos por parte de gestor em prol do interesse público, entende-se que, no presente caso, o interesse público está consignado na obediência à Lei 12.462/2011 e não na sua inobservância.

266. No que concerne ao **sobrepço** apontado pela auditoria do TCU, o seu principal argumento diz respeito a não concordância com o fato de a equipe técnica ter se debruçado sobre o orçamento base da licitação (sigiloso) e não sobre o orçamento final, posteriormente ‘corrigido’ pelo tomador e aprovado pela Caixa, o que teria proporcionado as seguintes distorções: apontamentos sobre irregularidades já sanadas/superadas; e conclusões equivocadas sobre um objeto distinto, no caso, a planilha contratual.

267. Entende-se que a análise do TCU fundamentou-se no orçamento base da licitação justamente por ter sido este que definiu o valor limite (preço máximo) do certame. Conforme já exaustivamente relatado nos autos, assim como, admitido pelo Ministério das Cidades, pela Caixa e pelo próprio Governo do Estado de Rondônia, a planilha orçamentária utilizada na licitação (ainda que sigilosa) estava eivada de vícios - de BDI em duplicidade, de preços, de quantitativos, etc. Tais

vícios distorceram indevidamente o valor máximo estimado da licitação em mais de 72%. Assim, como o desconto oferecido foi de menos de 1%, o valor da proposta vencedora seria superior ao valor estimado da licitação, o que é vedado por lei.

268. Além disso, conforme disposto no Acórdão 3.059/2016-Plenário, ainda que o valor estimado da contratação seja sigiloso, qualquer modificação no orçamento estimativo que envolva o detalhamento dos quantitativos e as demais informações necessárias para a elaboração das propostas deve ser objeto de divulgação nos mesmos termos e prazos dos atos e procedimentos originais, ensejando a reabertura do prazo para apresentação das propostas, sob pena de quebra da isonomia da licitação. Assim, o orçamento final aprovado pela Caixa não pode ser aceito para convalidar o orçamento com vícios utilizado na licitação.

269. No que tange às alegações de que a atuação do TCU se baseou em hipóteses genéricas e suposições imprecisas e que ‘não podem presunções sobrepor-se a conclusões empírico-factuais objetivamente contestáveis’, importa observar que o exame técnico efetuado por essa unidade apontou, de maneira objetiva:

- a) que o preço máximo da licitação (vencida por proposta que ofereceu menos de 1% de desconto) estava evitado de vícios que totalizavam mais de R\$ 205 milhões ou, seja, um acréscimo de 73% no seu valor;
- b) que o valor relativo às irregularidades foi substituído por valor idêntico, havendo indícios que foi realizada uma ‘conta de chegada’; e
- c) que tais alterações - realizadas ao longo do trâmite processual -, perfizeram 44% do valor do objeto, uma alteração mais do que substancial antes mesmo do início da execução contratual.

270. Ademais, afirmou-se que a unidade técnica do TCU tirou conclusões a respeito do orçamento alterado com base no orçamento original. O que de fato ocorreu é que as falhas no orçamento original foram consideradas suficientes para ensejar a nulidade do processo licitatório (haja vista a sua magnitude, lembrada acima).

271. Quanto ao orçamento alterado, aprovado pela Caixa, importa observar que nele também foram detectados vícios de grande magnitude, conforme analisado na peça 75 e também nesta instrução (item III.2), a saber: deficiência na forma de orçamentação da ETE (orçada em, aproximadamente, R\$ 70 milhões); falta de justificativa para profundidade média adotada para a rede coletora (cujo impacto, caso utilizada a média dos próprios dados apresentados pela Caixa, é de R\$ 14,7 milhões); falta de justificativa para as especificações da tubulação de PEAD (sobrepço de R\$ 29,9 milhões - peça 75, p. 15); problemas de quantitativos da tubulação de PEAD (sobrepço de R\$ 5,7 milhões - peça 75, p. 15); sobrepço no serviço de recomposição asfáltica (estimado na ordem de R\$ 6 milhões, com base na manifestação da Caixa); entre outros.

272. Quanto às alegações de que a empresa desconhecia o orçamento por ser sigiloso, e que sua projeção orçamentária não encontra qualquer referência nas projeções supostamente viciadas, entende-se que também não podem ser acolhidas, uma vez que foi justamente o valor do orçamento ora impugnado que limitou ou referenciou a escolha da proposta vencedora, não sendo possível desvincular o valor obtido pela Administração após o certame daquele orçamento inicial. Assim, remete-se novamente ao disposto no Acórdão 3059/2016-TCU-Plenário.

273. Conforme já relatado neste trabalho, entende-se que a revisão orçamentária realizada pelo Governo do Estado de Rondônia e aprovada pela Caixa não deve ser acolhida por este Tribunal para compor o Contrato 118/PGE-2015, uma vez que alterou substancialmente o seu objeto (44%), mas sem alterar o seu valor final, trazendo indício de ter sido realizada a chamada ‘conta de chegada’, prejudicando a validade do certame e a higidez do documento.

274. Relato da própria Caixa (peça 133, p. 15) evidencia esse procedimento, ao admitir que o tomador realizou diversas ‘manobras’ na planilha orçamentária até que conseguisse a aprovação da mandatária.

‘5.20 Entre a primeira e a terceira análise da CAIXA passaram-se quatro meses, em contínuo processo de discussão com o tomador.

(...)

5.24 Quanto aos ajustes promovidos pelo tomador para atendimento às determinações da CAIXA, não há qualquer limite imposto pelo normativo. Assim sendo, o Tomador realizou tais ajustes, que julgou necessários, até que alcançasse êxito na análise pela CAIXA.'

275. Reitera-se o posicionamento desta unidade no sentido de considerar que ocorreram vícios insanáveis no procedimento licitatório, em razão da inadequação orçamentária do balizador máximo de preço, ainda que sigiloso.

276. Assim, conforme já registrado neste trabalho, o art. 49, § 2º, da Lei 8.666/1993 dispõe que, garantidos o direito ao contraditório e à ampla defesa, a nulidade da licitação induz à nulidade do contrato. Destarte, a Administração, ciente dos vícios ocorridos na formação de preços do certame, deveria ter anulado a licitação, nos termos da Súmula 473/STF:

'A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.'

277. Repisa-se também o fato de que o próprio Ministério das Cidades se mostrou favorável às medidas adotadas pelo TCU, ante a gravidade das irregularidades ocorridas, informando a este Corte de Contas que não realizaria a prorrogação da vigência do instrumento de repasse celebrado com o Governo do Estado de Rondônia para a execução do presente objeto, justamente em razão das irregularidades constatadas nos autos.

278. Quanto às transcrições de diversas manifestações apresentadas pela Caixa (peça 133), elas não serão aqui reanalisadas, uma vez que já constam do exame de que trata o item III desta instrução.

279. Sobre a utilização do Método da Limitação do Preço Global (MLPG) em detrimento do Método da Limitação dos Preços Unitários Ajustados (MLPUA), na análise realizada pela unidade técnica, informa-se que tal metodologia é adequada ao tipo de avaliação ora empreendida: verificação de sobrepreço ocorrido em planilha orçamentária utilizada na licitação, conforme orientação contida em Roteiro de Auditoria do TCU e estabelecido no Voto condutor do Acórdão 3.443/2012. Retoma-se, contudo, informação registrada no próprio Relatório de Auditoria (peça 56) de que, caso fosse utilizado o MLPG, o sobrepreço apurado seria de mais de R\$ 173 milhões (ou seja, de aproximadamente 55% em relação ao valor global).

280. No que diz respeito ao argumento de que, por não possuir projeto básico, podem ocorrer certos desvios em relação ao dimensionamento, quantitativos e preços, e que tais riscos são inerentes a esse tipo de modelo, entende-se que tal argumento - embora válido - não pode dar ensejo a contratação de empreendimento com tamanha margem de incerteza em relação ao preço estimado, conforme observado nos autos.

281. Ao contrário do que defende a empresa, não há subversão de lógica afeta à contratação integrada o entendimento de que o orçamento sigiloso pode 'contaminar' o contrato, pois entende-se que já restou demonstrado que a proposta vencedora ofereceu desconto muito inferior ao sobrepreço apontado.

282. Em relação aos argumentos que relacionam as implicações de um ato administrativo válido e a afirmação de que o contrato firmado tem proteção legal, e que o Consórcio e a contratada não devem ser prejudicados por confiarem na legitimidade do certame, destaca-se que, como já citado anteriormente, tanto o contrato quanto a licitação que o originou traziam consigo vícios ocorridos na formação de preços do certame e na adoção do regime de contratação integrada na licitação, que deveriam ter levado a administração a anular a licitação.

283. Assim, deve ficar claro que as irregularidades encontradas no certame tornam inválido o contrato e deveriam ensejar sua anulação, consoante a já citada Súmula 473/STF, não havendo direito adquirido para a execução do ajuste pelo Consórcio.

284. Concorde-se com os argumentos em relação à precariedade do saneamento básico da cidade de Porto Velho. Entretanto, refuta-se veementemente a tentativa de justificar a convalidação do

contrato em apreço, oriundo de licitação eivada de vícios, com base em argumentos referentes à precariedade do saneamento na cidade. Ainda, entende-se não ser cabível vincular a solução das mazelas que acometem a população de Porto Velho à continuidade deste contrato, sobretudo considerando-se que o Estado de Rondônia possuía a sua disposição, desde 2008 e 2009, quando foram assinados os termos de compromisso aqui tratados, significativa monta de recursos destinados a sanar tal situação.

285. Ademais, não podem ser acolhidas as alegações de que a continuidade contratual prestigiaria o interesse público local, uma vez que este é prestigiado quando são evitados atos antieconômicos, que caracterizam desvios em relação aos princípios da eficiência, da eficácia, da economicidade, da legalidade, dentre outros.

286. Discorda-se também da tese de que uma eventual invalidação contratual seria mera preservação de formalismos legais, sob argumento abstrato, uma vez que restou demonstrada e admitida nos presentes autos a inadequação do orçamento base da licitação, o que motivou, inclusive, o órgão ministerial informar sobre a não prorrogação da vigência do instrumento de repasse.

287. Sobre as deliberações colacionadas em sua manifestação, acerca dos casos nos quais o TCU teria acolhido a convalidação dos contratos analisados em detrimento de sua anulação, importa fazer as seguintes considerações.

288. No caso apresentado do Acórdão 1.102/2008-TCU-Plenário, trata-se de contrato 'em execução há vários meses' em que não havia apontamento de dano ao erário, ao contrário do que se observa no presente caso.

289. No caso tratado pelo Acórdão 2.789/2013-TCU-Plenário, três das quatro premissas utilizadas para fundamentar a citada convalidação contratual não guardam relação com o que é tratado nos presentes autos: a duopolização de mercado, o que representaria uma restrição de competitividade de uma nova licitação; a grande variação de preço dos principais insumos contratados, por serem derivados de petróleo e/ou possuírem vinculação com a variação cambial do dólar; e a necessidade de pagamento de custos com mobilização/desmobilização. Nenhuma dessas questões se aplica ao presente caso.

290. Assim, analisada a manifestação da empresa Goetze Lobato Engenharia Ltda., mantém-se entendimento quanto à ausência de justificativa para a utilização da contratação integrada, assim como da ocorrência de sobrepreço no orçamento base da licitação, conforme apontamentos do Relatório de Auditoria e da instrução acostada à peça 75.

V. Oitiva do Governo do Estado de Rondônia

291. Em 8/11/2016, o Governo do Estado de Rondônia encaminhou resposta ao Ofício 0574/2016-TCU/SeinfraUrbana, mediante o Ofício 1354/GAB/CC/RO/2016 (peça 144), o qual apresenta as respostas aos questionamentos realizados pelo TCU, conforme segue.

V.1. Alegações

292. Inicialmente esclarece que o Estado de Rondônia não tem em sua estrutura administrativa a figura da 'Secretaria de Gabinete do Governador' e que a presente manifestação segue subscrita pela Casa Civil do Estado de Rondônia.

293. Informa também que sua manifestação 'tem caráter meramente colaborativo, uma vez que o Secretário Chefe da Casa Civil do Estado de Rondônia não integra o rol de supostos responsáveis' apontados pelo TCU, pois as unidades jurisdicionadas relacionadas no processo (Caixa Econômica Federal, Caerd e Ministério das Cidades) não são administrados ou vinculados ao Gabinete da Casa Civil do Estado de Rondônia e, além disso, sequer teria função de ordenar qualquer tipo de despesa, conforme disposto na Lei Complementar Estadual 827/2105.

294. Pontua que a Caerd, por meio de sua Diretora-Presidente, é a responsável legal pelo Contrato 118/PGE-2015.

295. Registra, ademais, que as respostas ao Ofício 0574/2016-TCU/SeinfraUrbana foram

elaborados a partir de consulta às entidades habilitadas a responder com precisão: Companhia de Águas e Esgotos do Estado de Rondônia (Caerd) e Superintendência Estadual de Licitações (Supel).

296. Com relação ao apontamento de **sobrepço do orçamento**, alega que, por tratar-se de RDC Integrado sigiloso, a planilha orçamentária paramétrica não foi utilizada como balizador do procedimento licitatório, uma vez que esta somente era do conhecimento da engenheira Rosalina Souza Oliveira Moreira - responsável pela elaboração do orçamento (conforme Anotação de Responsabilidade Técnica, acostada aos autos à peça 144, p. 66) - sendo que seu conteúdo somente teria sido conhecido em seção pública ocorrida em 20/5/2015 (peça 144, p. 68).

297. Argumenta que nem mesmo a Caixa Econômica Federal nem o Ministério das Cidades tiveram acesso à planilha, razão pela qual tal peça não pode ser considerada como balizadora do procedimento licitatório.

298. Informa que cinco empresas ofereceram propostas, que variaram entre R\$ 186 milhões a R\$ 2,5 bilhões, sendo desclassificadas as empresas que apresentaram proposta máxima e mínima em virtude de preços abusivos ou inexequíveis, e que as empresas restantes negociaram diretamente com o pregoeiro.

299. Alega que as empresas não tiveram acesso à planilha sigilosa, mas que tiveram a oportunidade de conhecer a cidade e suas especificidades, bem como peças técnicas relativas ao anteprojeto, o que não teria impedido a formulação de propostas nem teria restringido a competitividade do certame.

300. Informa que a Caixa, ao tomar conhecimento da planilha sigilosa, apontou a necessidade de ajustes, algo que foi considerado normal pelo órgão e pela equipe do PAC, uma vez que não havia sido analisada anteriormente ao procedimento licitatório. Ainda, que os macrosserviços da planilha paramétrica teriam sido objeto de análise e ajustes por parte do Governo do Estado de Rondônia, com aprovação da Caixa.

301. Esclarece que o Projeto Básico e Executivo foram objetos da contratação e que somente com a conclusão desses projetos seria possível identificar e quantificar todas as variáveis que eventualmente afetem o valor do empreendimento.

302. Alega que, até o presente momento, não há o que se falar em sobrepreço do valor global da obra, uma vez que, a partir do orçamento referencial paramétrico sigiloso, o Governo do Estado de Rondônia teria promovido a validação deste junto à Caixa, seguindo o seu manual normativo, os parâmetros de custos do Sinapi, assim como o estabelecido no Decreto 7.983/2013.

303. Defende que 'os equívocos ocorridos na planilha paramétrica não refletem o valor final do empreendimento, por se tratar de custo referencial' e que 'este equívoco não se sobrepõe a batalha travada pelo Governo do Estado de Rondônia para a manutenção desses contratos visando atender a população de Porto Velho'.

304. Alega que no Ofício 1743/2015/GIGOV/PV (peça 144 p. 71) teria sido informado o início da análise técnica da documentação licitatória, o qual destaca que:

'Caso esse orçamento não seja aceito ou apresente itens que necessitam de justificativa, compete ao Tomador Estado de Rondônia adotar as providências quanto à apresentação das justificativas para análise da Caixa.'

305. Informa que o mesmo ofício já registrava a primeira inconsistência da planilha paramétrica do Estado com relação à possível incidência duplicada de BDI em itens da planilha orçamentária. Naquele momento, teria sido constatado que a planilha base que deu origem à planilha sigilosa utilizou a disponibilizada no estudo de concepção pela empresa UFC Engenharia Ltda., na qual já havia sido lançada a taxa de BDI. Assim, na construção da planilha sigilosa foi aplicado o BDI linearmente a todos os itens, duplicando, portanto, o BDI das obras lineares.

306. Registra, nesse mesmo ofício, que outros equívocos foram identificados pela equipe do Governo do Estado de Rondônia, a saber: a composição desses macrosserviços de obras lineares

estaria aquém das exigências técnicas mínimas necessárias para serviços semelhantes, e os custos de itens de grande relevância, como o caso da ETE, registrado com valor de aproximadamente R\$ 17 milhões ao passo que, a custo de mercado, deveria ser de aproximadamente R\$ 70 milhões.

307. Com base nessas constatações, informa que o caminho adotado pelos técnicos do Estado de Rondônia e da Caixa teria sido o de verificar se as inconsistências seriam sanáveis ou não.

308. Considera ter restado caracterizada a ausência de má-fé na elaboração do orçamento sigiloso, uma vez que a empresa contratada para a elaboração do estudo de concepção não detalhou os equipamentos e fornecimentos necessários para a correta orçamentação. 'Com a falta de itens, quantidades e cotações para tais equipamentos, esses não integraram a composição de itens do macrosserviço ETE da planilha paramétrica'. Informa que 'foram utilizadas obras locais, como as de Vilhena, Ji-Paraná, Jaru e Cacoal para a definição dos custos das elevatórias'.

309. Argumenta que buscou-se corrigir os equívocos encontrados, utilizando-se de parâmetros de mercado para elaboração da estimativa e que todos os itens da planilha foram analisados.

310. Defende que, 'devido às outras correções de macrosserviços da planilha, as alterações ajustaram os custos dos serviços que ora estavam superestimados ou ora estavam subestimados, guardando a coerência do valor global contratado'.

311. Ressalta que a Caixa aprovou os custos para o empreendimento, conforme Ofício 2180/2015/GIGOC/PV (peça 144, p. 76).

312. E registra, ainda, que a planilha orçamentária apresentada pelo consórcio vencedor do certame, anteriormente à análise da Caixa, não teria apresentado as distorções da planilha paramétrica, tendo atendido as exigências dos percentuais estabelecidos para os serviços.

313. Em relação ao **não atendimento dos requisitos para adoção da contratação integrada**, informa que no decorrer da elaboração do Termo de referência tal questão foi amplamente discutida, tendo sido objeto de ajuste no termo de referência.

314. Cita que o tema foi abordado em conformidade com o art. 9º da Lei 12.462/2011, que instituiu o RDC, transcrevendo o referido trecho legal.

315. Informa que a equipe técnica que elaborou o termo de referência foi preparada através de participações em eventos promovidos por profissionais com conhecimento comprovado, visitas a órgãos que já haviam licitado pelo RDC (como o DNIT), e que a referida equipe teria observado que as referências acerca da escolha de um dos itens exigidos no art. 9º não eram tão detalhadas como apontou o TCU.

316. Alega que o Governo do Estado de Rondônia justificou pormenorizadamente a existência das condições exigidas pela legislação em vigor ao prever o uso de inovação tecnológica ou técnica, fazendo constar no Termo de Referência (peça 144, p. 11-13):

'3.3.2.1 Técnica

(...) Para a concepção e implantação de Sistemas de Esgotamento Sanitário existem à disposição no mercado novos materiais, componentes, técnicas construtivas que visam aumentar a vida útil dos sistemas e reduzir os custos de manutenção e operação.

Em se tratando do quesito inovação tecnológica ou técnica, busca-se expertises diferentes das tradicionais, que serão conhecidas nas avaliações, nos testes e na entrega, correspondendo a produtos tecnologicamente novos, envolvendo tecnologias radicalmente novas, ou uma combinação de tecnologias existentes em novos usos ou derivada de novos conhecimentos, ou produtos tecnologicamente aprimorado, isto é, possui desempenho significativamente aprimorado ou elevado, com relação ao desempenho ou a menor custo. É o caso de materiais ou componentes que podem aprimorar um subsistema ou uma etapa do processo. Entre os diversos tipos de inovação tecnológica ou técnica que levaram a opção pela adoção do regime de Contratação Integrada, podendo citar:

* Inovação tecnológica na operação com foco em desempenho, tecnologia e sustentabilidade, tais

como:

- Automação (medidores, transmissores, registradores, inversores de frequência, comando a distância, etc.) com foco no controle operacional e na economicidade, oferecendo maior confiabilidade e segurança operacional.

- Inovação tecnológica em energia, tais como:

- Utilização do gás metano, subproduto do tratamento de esgoto, para a geração de energia. O biogás gerado pode fornecer energia suficiente para alimentar as unidades do próprio sistema, representando promissora fonte renovável de energia, especialmente para países com condições climáticas favoráveis, como o Brasil, evitando-se a simples queima do biogás.

* Inovação tecnológica de materiais da construção civil, com a introdução de um novo produto ou mudança qualitativa em produto existente, tais como:

- Passarelas e guarda-corpos em fibra de vidro, ideais para ambiente agressivo das unidades de tratamento;

- Corrente, rodas dentadas, braços e lâminas raspadoras em material plástico, eliminando a típica corrosão destas unidades, e

- Novos recheios de meio suporte para filtros aeróbios e anaeróbios, mais leves e com elevada eficiência, alguns ainda nem patenteados, caracterizando-se como subprodutos industriais, como aparas de plástico, conduítes cortados, tijolos cerâmicos, etc.

* Utilização de tecnologias que reduzam prazos e minimizem gastos no planejamento, execução e manutenção das obras com bons resultados, tais como:

- Método não destrutivo para execução de serviços de escavação para assentamento de tubulações.'

317. Na sequência, coleciona trechos de diversos editais de RDC lançados por órgãos como o DNIT (RDC Eletrônico 099/2016-05 e 183/2016-03) e Governo do Estado do Piauí (RDC Presencial 01/2016) - peça 144, p. 13-19 -, nos quais constam justificativas semelhantes à utilizada no certame ora analisado.

318. Alega que o RDC foi normatizado no âmbito da Administração Pública Estadual, mediante o Decreto 18.251/2013. Transcreve trecho deste normativo (peça 144, p. 20-24) no qual defende que se trata 'de ato administrativo composto, em que o órgão ou entidade gestora fica responsável por estabelecer as regras atinentes ao objeto (termo de referência ou anteprojeto, justificativas técnicas e outros)' enquanto que a Superintendência Estadual de Licitações (Supel) 'finaliza a fase interna com a elaboração e respectiva publicação do instrumento convocatório, e executa os atos da fase externa'.

319. Cita também Parecer 96/2015/AJUR (peça 144, p. 114-120), da Procuradoria Geral do Estado, *in verbis*:

(...) destacamos que a decisão pela opção do regime é exclusiva do gestor, de modo que do ponto de vista legal há justificativa nos autos, no entanto do ponto de vista técnico não há o que se falar cabendo ao gestor juntamente com os técnicos responsáveis decidir (...)

320. Assim, aduz estar prejudicado o fornecimento de dados aprofundados acerca do conteúdo técnico norteador da forma integrada com a exigência legal, já que o ponto de partida da contratação foi a Caerd.

321. Alega que a Supel não pode se recusar a licitar algo que tenha presunção de legalidade, e que considerou adequado o uso da contratação integrada pelos seguintes motivos:

a) promoção da troca de experiências e tecnologias em busca da melhor relação entre custo e benefícios para o setor público (Art. 1º, § 1º, III, da Lei 12.462/2011); e

b) o incentivo a inovação tecnológica (Art. 1º, § 1º, IV, da Lei 12.462/2011). Denotam singularidade, pois estabelecem que a Administração Pública deve atuar como indutor do desenvolvimento econômico e social, no sentido de expandir e disseminar experiências e

tecnologias, tanto no seio da própria Administração quanto no setor privado. (peça 144, p. 24-25).

322. Alega que boa parte da doutrina administrativista justifica a ampliação do rol de aplicabilidade e enxerga o RDC como o futuro das contratações governamentais. Além disso, que 'o objeto do certame, por si só, atende aos objetivos da legislação de estilo'.

323. Afirma ser de suma importância consignar que o RDC é aplicável ao caso concreto, tendo em vista o objeto ser ação integrante do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC. Além disso, a forma integrada - ora combatida pelo TCU - constitui-se como método preferencial, assim como o de empreitada por preço global ou empreitada integral, conforme artigo 8º da lei 12.462/2011, o que demonstraria a consentaneidade do regime escolhido.

324. Julga que o ponto fulcral consiste no fato de a equipe técnica do TCU ter concluído que as justificativas (técnica e econômica) necessárias para a adoção do regime integrado são genéricas, e que dentre as soluções apresentadas não há caracterização de inovação tecnológica ou técnica, tampouco configuram tecnologia de domínio restrito.

325. Sobre esse ponto defende que: 'presume-se que as nuances de ordem técnica relativas ao objeto do certame que subsidiaram tais justificativas, e a manifestação a ser prestada ao TCU, demonstram a vantajosidade e a adequação aos requisitos legais'.

326. Alega, ainda, que o entendimento do TCU sobre contratação integrada ainda está em formação, citando o voto condutor do recente Acórdão 1.388/2016-TCU, da Ministra Ana Arraes, o qual demonstra que o tema ainda carece de discussão:

'30. Não se pode olvidar, é fato, que se está a tratar de matéria recentemente inserida no ordenamento jurídico pátrio. O regime diferenciado de contratações e, em especial, a contratação integrada, constituem inovações que vêm sendo aplicadas pela Administração Pública há poucos anos.

31. Os diversos entendimentos que orbitam esse novo tipo de contratação não estão, portanto, pacificados. Dúvidas e divergências são naturais e até mesmo desejáveis, porquanto provocam a discussão aprofundada da matéria e o aperfeiçoamento da jurisprudência a ela concernente.

32. Trata-se, por conseguinte, de assunto sobre o qual é relevante que este Tribunal se debruce e busque aprimorar seus entendimentos, de modo a servir de bússola segura a ser seguida pelos seus entes jurisdicionados.' (grifos inseridos pelo manifestante).

327. Assim, declara ser imprescindível que a análise do contexto em que se realizou o RDC-CI se dê com razoabilidade, haja vista que várias deliberações emanadas da Corte de Contas Federal teriam sido consagradas após a realização do procedimento licitatório ora combatido.

328. Na sequência, cita trecho do Acórdão 1.388/2016-TCU que, em relação à necessidade de critério objetivo no edital para as diferentes metodologias, seria exigível apenas para as contratações futuras, concluindo pelo prosseguimento da contratação:

'53. Não obstante as irregularidades na condução do certame - opção injustificada pela contratação integrada e incerteza quanto ao preço base adotado -, por ter em vista que o contrato dele decorrente já se encontra firmado e em andamento, considero inapropriada sua suspensão, uma vez que poderia acarretar à Administração prejuízos maiores dos que os que se pretendem evitar.

54. No que concerne à sugestão do representante da procuradoria de expedir orientação aos órgãos da Administração Pública Federal sobre as hipóteses de utilização da contratação integrada caso a motivação seja a possibilidade de execução do objeto com diferentes metodologias, bem como de encaminhar cópia do Acórdão resultante à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, como subsídio às discussões travadas em torno da reformulação da Lei nº 8.666/93', penso que uma determinação à Segecex para que oriente suas unidades a observarem, nas futuras fiscalizações, os critérios e as condições expostas neste voto alcançará o objetivo de orientação aos órgãos da Administração Pública Federal pretendido pelo procurador-geral.' (grifos acrescidos pelo manifestante).

329. Assim, considerando os princípios da razoabilidade e da temporalidade, defende que 'não

haveria óbice para o prosseguimento do feito, ao menos quanto à realização do RDC integrado’.

330. Ressalta, também, que esse entendimento também teria restado consignado no Acórdão 1.399/2014-TCU, quando da análise do RDC 854/2012 do DNIT, onde entendeu-se não ser o caso de nulidade do procedimento licitatório, ainda que a utilização da forma integrada tenha se dado de maneira indevida.

‘53. Conclui-se ter ocorrido, de forma indevida, a utilização de modalidade RDC - contratação integrada e do critério de julgamento de ‘técnica e preço’ no certame 854/2012-00 do Dnit, relativo ao Programa BR-Legal no estado de Rondônia.

54. Quanto à proposta de encaminhamento, ainda que tenha se observado que a modalidade e o tipo de licitação estavam em desacordo com o art. 9º, § 2º, inciso III, c/c art. 20, § 1º, da Lei 12.462/2011, entende-se não caber, no caso concreto, a nulidade do procedimento licitatório ou a apuração de responsabilidades, devido: (i) à importância do objeto licitado, ligado à segurança viária, que já se encontra contratado; (ii) ao fato de o RDC constituir-se de uma inovação jurídico-legal cuja forma de utilização ainda não está consolidada na Administração Pública; e (iii) à existência de parecer da AGU que concluiu não haver restrição de utilização do citado regime de execução às hipóteses previstas nos incisos I e II do § 1º do art. 20 da Lei 12.462/2011. Resta, então, dar ciência a autarquia acerca da impropriedade constatada.’ (grifos acrescidos pelo responsável)

331. Alega que, ainda que o objeto não atenda as condições legais para a contratação por regime integrado, as citadas deliberações do TCU concluem pela inexistência de nulidade, até porque a importância do sistema de esgotamento sanitário para o município de Porto Velho seria publicamente reconhecida.

332. A mais, assevera que a equipe técnica do TCU não impugnou as metodologias contidas no anteprojeto, mas tão somente acredita que foi dada pouca margem para que pudessem ser apresentadas. Ao contrário, considera que a competitividade - decorrente das cinco propostas oferecidas - e a inexistência de impugnações ao edital demonstrariam concretamente que inexistiram óbices para que as empresas pudessem manifestar interesse.

333. Menciona exposição do Ministro Benjamin Zymler no âmbito do Acórdão 1.388/2016, por trazer importante retrato à exigência legal de que o instrumento convocatório contenha critérios objetivos para avaliação e julgamento das metodologias executivas diferenciadas e a adoção do menor preço:

Trecho do voto revisor:

‘64. A segunda proposta de determinação diz respeito a obrigatoriedade da inclusão nos editais de critérios objetivos de avaliação e julgamento de propostas que contemplem as metodologias executivas diferenciadas, a teor do § 3º do art. 9º da Lei 12.462/2011.

65. Esse dispositivo já existia na versão original da Lei 12.462/2011, a qual previa que a contratação integrada obrigatoriamente seria realizada de acordo com o critério de julgamento de técnica e preço. Em sendo assim, era de todo razoável que a lei determinasse a definição de critérios de pontuação de metodologias como regra geral.

66. Entretanto, com revogação do inciso III do § 2º do art. 9º dessa lei, essa obrigatoriedade de licitar mediante técnica e preço deixou de existir, de forma que passou a ser possível a realização de contratação integrada pelo critério de menor preço. Nesse novo panorama, o § 3º do art. 9º da Lei 12.462/2011 deve ser interpretado no sentido de que a pontuação das metodologias de execução deve ocorrer quando se utilizar o critério de julgamento técnica e preço.

67. Com efeito, é possível que metodologias diversas de execução não interfiram na qualidade do objeto. Ou seja, interessa à contratante o menor preço dentre as metodologias possíveis, de forma que seria um contrassenso exigir a ponderação técnica dessas metodologias, visto que desnecessária. Em outras palavras, exigir ponderação técnica onde não há necessidade equivaleria a utilizar uma licitação tipo técnica e preço sem que estejam presentes os pressupostos para tanto.

68. Tratar-se-á, pois, de situação já mencionada anteriormente em que a intenção de permitir a execução do objeto mediante mais de uma metodologia tem por escopo aumentar a competitividade e estimular a formulação de propostas mais vantajosas.

69. Antecipando-me à análise do caso concreto, considero aplicáveis as seguintes ponderações da Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Portuária, Hídrica e Ferroviária - SeinfraHidroferrovia a respeito da existência de mais de uma metodologia de execução:

‘Não se pode falar em vantagens específicas para a Administração com o uso de uma ou outra metodologia, tampouco existe uma metodologia específica mais vantajosa para a Administração. Até mesmo porque as técnicas não são estanques e podem ser combinadas ou até variar em função de cada área do canal de acesso ao porto que está sendo atacada, ou da distância para o bota-fora, ou do tráfego operacional no momento, ou das condições climáticas etc. No caso de uma obra de dragagem como a que está sendo discutida, o mais vantajoso para a Administração é que ela seja contratada a valores de mercado e executada com qualidade, dentro dos prazos estabelecidos e sem prejudicar a operação portuária, o que torna irrelevante a discussão quanto à exata metodologia a ser utilizada’. (grifou-se)

70. Em sendo assim creio que a mencionada proposta de determinação deve ser restrita às licitações tipo técnica e preço, situação em que efetivamente deverá haver a pontuação das metodologias previstas na licitação.’

Trecho do voto complementar:

‘27. Em sendo assim, entendo que a parte dispositiva da proposta da Ministra-Relatora é compatível com a preocupação por mim externada no voto revisor antes apresentado. Nesse sentido, é possível que interesse para a Administração Pública apenas o menor preço dentre as metodologias possíveis. Nesse caso, sempre a depender do caso concreto, não seria exigível a comparação entre essas metodologias quando do julgamento das propostas.’ (grifos acrescidos pelo responsável).

334. Dessa forma, defende que a regra imputada pelo corpo técnico do TCU não representa regra absoluta, pois a análise conjunta do Acórdão 1.388/2016 demonstraria a possibilidade da forma integrada quando utilizado o tipo menor preço.

335. Além disso, alega que o TCU está realizando um minucioso levantamento das contratações do DNIT com fulcro no Regime Diferenciado de Contratações (TC 033.102/2015-5) para analisar as suas nuances e a sua vantajosidade, para posterior solidificação da jurisprudência do TCU, o que evidenciaria que a contratação integrada e as suas condicionantes ainda são temas controversos para este próprio Tribunal.

336. De todo o exposto, considera ter restado demonstrada a essencialidade do objeto, o respeito aos princípios e objetivos do RDC, além da plausibilidade da utilização da contratação integrada, de maneira a evidenciar que o apontamento constante do item ‘b’ do Ofício 0574/2016-TCU-SeinfraUrbana não deve prosperar.

337. Por fim, sobre as inovações tecnológicas inseridas no anteprojeto, considera que as ilações técnicas ofertadas pela Caerd nas razões de justificativa apresentadas podem ser utilizadas para supedâneo no enquadramento da forma integrada, uma vez que são aspectos relevantes e tratam do amolde de uma de suas condições.

V.2. Análise

338. De início, vale registrar que a Caerd encaminhou, ainda em 11/10/2016 (logo após o Despacho do Ministro Relator que confirmou os indícios de IG-P, datado de 4/10/2016), o Ofício 545/GAB/SEGG/PAC (peça 103), por meio do qual informou que estava adotando ‘todas as medidas necessárias a anulação do contrato 118/PGE-2015’. Contudo, nota-se que a manifestação posterior do ente estadual, aqui em análise (peça 144), contradiz aquela informação inicial ao propugnar pela manutenção do contrato.

339. Em relação ao argumento de que a manifestação aqui em análise ‘tem caráter meramente

colaborativo, uma vez que o Secretário Chefe da Casa Civil do Estado de Rondônia não integra o rol de supostos responsáveis' apontados pelo TCU, cumpre esclarecer que o Governo de Rondônia é uma das unidades jurisdicionadas relacionadas ao processo, sendo sua responsabilidade responder à oitiva realizada. Desta forma, independentemente de qual autoridade ou servidor subscreve a resposta à oitiva, tal documento configura posicionamento formal do ente jurisdicionado. Naturalmente, tal circunstância não implica corresponsabilidade pelas condutas consideradas irregulares, conforme análise de responsabilização realizada na auditoria, contudo, outros agentes públicos podem ser arrolados como responsáveis no processo caso seja necessário.

340. Acerca da alegação de que, por se tratar de RDC contratação integrada sigiloso, a planilha orçamentária paramétrica não foi utilizada como balizadora do procedimento licitatório, deve-se destacar que a planilha, mesmo que sigilosa, deve ser utilizada para limitar valor contratual, conforme a Lei 12.462/2011, sendo desclassificadas as propostas que apresentarem valores finais acima do orçamento estimado.

341. Ocorre que, no caso em tela, apesar do orçamento ser sigiloso, a vencedora do certame apresentou proposta menos de 1% inferior ao orçamento estimativo, o qual, como já apontado anteriormente, encontrava-se eivado de irregularidades graves, que ensejaram, inclusive, a paralisação do Contrato 118/PGE-2015.

342. Em relação ao argumento de que no processo licitatório cinco empresas ofereceram propostas, que variaram entre R\$ 186 milhões a R\$ 2,5 bilhões, sendo desclassificadas as empresas que apresentaram proposta máxima e mínima em virtude de preços abusivos e inexequíveis, cabe destacar que, caso as irregularidades encontradas no orçamento-base da licitação houvessem sido sanadas previamente, o certame poderia alcançar resultado diferente do ocorrido. Como não se tem uma estimativa adequado do valor da obra, não é possível balizar um certame.

343. Assim, a informação acima apresentada reforça o fato de que a existência de um orçamento-base para a licitação eivado de irregularidades graves levou a administração a firmar contrato que não necessariamente representa a proposta mais vantajosa para a administração pública, em afronta ao art. 1º, §1º, inciso IV da Lei 12.462/2011.

344. Quanto à informação de que a Caixa, ao tomar conhecimento da planilha sigilosa, apontou necessidade de ajustes, tal fato já foi apresentado em respostas anteriores, na presente instrução e objeto de análise.

345. Em relação ao argumento de que os projetos básico e executivo foram objetos da contratação e que somente com a conclusão desses projetos seria possível identificar e quantificar todas as variáveis que eventualmente afetem o valor do empreendimento, esta unidade técnica concorda que quanto maior o detalhamento do projeto, mais refinado o valor orçado e mais próximo da realidade. Porém, não se considera razoável que o grau de incerteza do anteprojeto seja a tal ponto que, após uma revisão pela Caixa, antes mesmo da existência do projeto básico, gere supressões de serviços no montante de 44% do valor inicial do empreendimento e acréscimos da mesma monta, totalizando 88% de alterações no valor do anteprojeto.

346. Já quanto a alegação de que não há sobrepreço até o presente momento, uma vez que tal conclusão só seria alcançada quando da análise do orçamento final, entende-se que o argumento não prospera. É fato que um valor preciso de sobrepreço somente poderia ser calculado com base em um projeto e um orçamento minimamente detalhados. Contudo, esta situação em muito difere de se afirmar que não há sobrepreço. Conforme já amplamente discutido, as análises realizadas (inclusive nesta oportunidade, em que já se consideraram as oitivas promovidas) apontam para falhas no orçamento que implicam sobrepreço de grande monta no valor da obra. Quanto ao valor exato de tal sobrelevação, o assunto já foi abordado anteriormente na presente instrução, onde concluiu-se que a magnitude das alterações realizadas no orçamento licitado, aliada à inadequada metodologia de orçamentação adotada, bem como o fim da vigência dos termos de compromisso que lastreariam o contrato, levaram esta equipe técnica a optar por não estender a análise de preços sobre o orçamento contratado da obra.

347. No tocante às afirmações de que 'os equívocos ocorridos na planilha paramétrica não refletem

o valor final do empreendimento, por se tratar de custo referencial' e que 'este equívoco não se sobrepõe a batalha travada pelo Governo do Estado de Rondônia para a manutenção desses contratos visando atender a população de Porto Velho', importa observar que a adequada utilização dos recursos públicos deve ser garantida e todos os argumentos apresentados na presente instrução buscam esse objetivo, não sendo possível acolher a afirmação de que o orçamento-base da licitação não influenciou o valor do empreendimento.

348. Quanto aos argumentos relacionados ao Ofício 1743/2015/GIGOV/PV (peça 144 p. 71), que apontou diversas inconsistências, segundo o defendente, sanáveis, como o BDI duplicado, reitera-se que, além da estranheza do procedimento iterativo praticado na busca pela aceitação do orçamento pela mandatária, com a coincidência entre os valores suprimidos e acrescidos, restou comprovado que mesmo no orçamento alterado diversos serviços permanecem com sobrepreço, conforme apontado anteriormente na presente instrução.

349. Assim, considera-se que os vícios encontrados no processo acarretam a nulidade do contrato.

350. Quanto ao argumento de que buscou-se corrigir os equívocos encontrados utilizando-se de parâmetros de mercado para elaboração da estimativa, e que todos os itens da planilha teriam sido analisados, verifica-se que, novamente, o ente apresenta alegações que não elidem os apontamentos. Conforme análises realizadas à peça 75 e nesta instrução, ainda que não se tenha apontado um valor exato de sobrepreço (pelos motivos já explicitados no presente processo), reitera-se que as alterações promovidas no orçamento não foram suficientes para sanar todos os seus vícios.

351. No que diz respeito à alegação de que, 'devido as outras correções de macro serviços da planilha, as alterações ajustaram os custos dos serviços que ora estavam superestimados ou ora estavam subestimados, guardando a coerência do valor global contratado', tal fato foi considerado pela presente equipe como 'conta de chegada', conforme abordado neste processo, mormente da análise à peça 75.

352. Em relação à aprovação dos custos pela Caixa, conforme Ofício 2180/2015/GIGOC/PV (peça 144, p. 76), cabe lembrar que tal fato, por si, não resulta em garantia de que o processo encontrava-se livre de qualquer irregularidade, como as apontadas no decorrer deste processo.

353. Cabe ainda destacar que os agentes da Caixa responsáveis pela aprovação também estão sendo ouvidos pelas irregularidades encontradas, podendo ser responsabilizados, caso restem comprovadas suas condutas irregulares.

354. Quanto ao argumento de que a planilha orçamentária apresentada pelo consórcio vencedor do certame anteriormente à análise da Caixa não apresentou as distorções da planilha paramétrica, tendo atendido as exigências dos percentuais estabelecidos para os serviços, o Governo do Estado não apresentou informações que comprovassem tal fato. E mesmo que houvesse sido comprovado, tal fato não elide a irregularidade, uma vez o valor contratual não foi limitado por preço de referência adequado. Uma vez que o orçamento do empreendimento possui vícios insanáveis, a comparação da planilha orçamentária do consórcio com uma planilha considerada viciada não é hábil a mudar sua situação ou a conclusão aqui exposta.

355. Em relação ao argumento de que as referências acerca da escolha de um dos itens exigidos no art. 9º da Lei 12.462/2011 (RDC) não eram tão detalhados como apontou o TCU, como já discutido acima, há farta jurisprudência desta Corte de Contas abordando o assunto, deixando claro, no caso em tela, o não atendimento dos requisitos para a adoção da contratação integrada.

356. Quanto à justificativa da existência das condições exigidas pela legislação em vigor ao prever o uso de inovação tecnológica ou técnica no Termo de Referência, conforme já registrado em instrução da unidade técnica à peça 75, em que pese a possibilidade de utilização de algumas metodologias e materiais ditos 'modernos', o empreendimento em si continua preponderantemente uma instalação convencional, e as eventuais alternativas construtivas elencadas como justificantes da opção não foram sequer avaliadas quanto à sua vantajosidade para a administração. Noutras palavras, pode-se dizer que as justificativas utilizadas para embasar a contratação integrada não passaram de uma lista de opções de materiais e/ou métodos construtivos, que estariam à disposição

do vencedor, e para os quais não houve análise, muito menos mensuração, da vantajosidade de cada uma.

357. Em relação aos trechos de diversos editais de RDC lançados por órgãos como o DNIT (RDC Eletrônico 099/2016-05 e 183/2016-03) e Governo do Estado do Piauí (RDC Presencial 01/2016), peça 144, p. 13-19, nos quais constam justificativas semelhantes à utilizada no certame ora analisado, considera-se que cada empreendimento contratado possui características próprias que devem ser analisadas em seu escopo. Além disso, o fato de outros órgãos terem se utilizado das mesmas justificativas não as legitima como adequadas e suficientes para referendar o regime escolhido.

358. No tocante ao argumento de que o RDC se trata 'de ato administrativo composto, em que o órgão ou entidade gestora fica responsável por estabelecer as regras atinentes ao objeto (termo de referência ou anteprojeto, justificativas técnicas e outros)' enquanto que a Superintendência Estadual de Licitações (Supel) 'finaliza a fase interna com a elaboração e respectiva publicação do instrumento convocatório, e executa os atos da fase externa', concorda-se com a alegação. Contudo, tal fato não elide a irregularidade. Observa-se, inclusive, que tanto os gestores do órgão contratante (Caerd) como do licitante (Supel) foram chamados em audiência pelo fato.

359. Quanto ao citado Parecer 96/2015/AJUR (peça 144, p. 114-120), da Procuradoria Geral do Estado, entende-se que o gestor público deve seguir a legislação constituída, não havendo, no caso em tela, total discricionariedade do agente público, como sugere o Governo do Estado, ao pinçar curto trecho do citado parecer.

360. Em relação ao argumento de que a Supel não pode se recusar a licitar algo que tenha presunção de legalidade, e que considerou adequado o uso da contratação integrada, a presente análise, assim como as anteriores realizadas por este Tribunal (peças 56 e 75) considera que o empreendimento continua sendo preponderantemente uma instalação convencional de saneamento, não sendo necessário discutir as atribuições da Supel no presente momento processual.

361. Em relação ao ponto de que 'boa parte da doutrina administrativista' justifica a ampliação do rol de aplicabilidade e enxerga o RDC como o futuro das contratações governamentais e, ademais, que 'o objeto do certame, por si só, atende aos objetivos da legislação de estilo', entende-se que se tratam de ilações genéricas, sem impactos na análise do caso concreto. Esta unidade técnica, como acima afirmado, considera que o objeto do certame não atende aos objetivos da legislação relacionada ao RDC.

362. Quanto ao argumento sobre a importância de se consignar que o RDC seria aplicável ao caso concreto, tendo vista o objeto ser ação integrante do PAC, e que a forma integrada se constitui como método preferencial, assim como o de empreitada por preço integral ou empreitada integral, conforme artigo 8º da Lei 12.462/2011, novamente entende-se não merecer prosperar as alegações do defendente, uma vez que o objeto do certame não atende aos objetivos da Lei 12.462/2011, art. 9º. Ademais, o fato de o objeto constituir ação integrante do PAC e, portanto, poder ser licitado pelo RDC, não referenda, por si só, a utilização do regime de contratação integrada - há que se cumprir os requisitos do art. 9º, cuja interpretação deve se dar em consonância com a jurisprudência deste Tribunal.

363. No tocante à tese de que 'presume-se que as nuances de ordem técnica relativas ao objeto do certame que subsidiaram tais justificativas (para adoção da contratação integrada), e a manifestação a ser prestada ao TCU, demonstram a vantajosidade e a adequação aos requisitos legais', mais uma vez, entende-se que a alegação não merece acolhimento. Ao contrário do afirmado, conforme já asseverado nas análises anteriores (peças 56 e 75), as citadas 'nuances de ordem técnica' não demonstraram a vantajosidade e a adequação aos requisitos legais.

364. Acerca das alegações de que o entendimento do TCU sobre contratação integrada ainda estaria em formação, citando trechos do Acórdão 1.388/2016, entende-se que não devem ser acolhidos, haja vista que o citado Acórdão fez do Plenário do TCU palco de intenso debate da matéria, realizada no âmbito do TC 030.958/2014-8, o qual também contou com excelentes contribuições do MPTCU, afastando definitivamente a possibilidade de quaisquer interpretações subjetivas do

art. 9º da Lei do RDC, ao definir que:

‘9.1.1. a opção pelo regime de contratação integrada com base no inciso II do art. 9º da Lei 12.462/2011 deve ser fundamentada em estudos objetivos que a justifiquem técnica e economicamente e considerem a expectativa de vantagens quanto a competitividade, prazo, preço e qualidade em relação a outros regimes de execução, especialmente a empreitada por preço global, e, entre outros aspectos e quando possível, a prática internacional para o mesmo tipo de obra, sendo vedadas justificativas genéricas, aplicáveis a qualquer empreendimento;

9.1.1.1. mediante análise comparativa com contratações já concluídas ou outros dados disponíveis, deve-se proceder à quantificação, inclusive monetária, das vantagens e desvantagens da utilização do regime de contratação integrada, sendo necessária justificativa circunstanciada no caso de impossibilidade de valoração dos parâmetros;

9.1.2. nas licitações pelo regime de contratação integrada enquadradas no inciso II do art. 9º da Lei 12.462/2011, é obrigatória a inclusão nos editais de critérios objetivos de avaliação e julgamento de propostas que contemplem metodologias executivas diferenciadas admissíveis, em observância ao § 3º daquele artigo;’

365. Nesse sentido também são os Acórdãos 1.510/2013, 4.661/2015, 1.850/2015 e 1.399/2014, todos do Plenário do TCU.

366. Quanto à ser imprescindível que a análise do contexto em que se realizou o RDC-CI se dê com razoabilidade, considera-se que na presente análise e nas anteriores já realizadas (peças 56 e 75) foram apresentados argumentos razoáveis no sentido de não considerar adequadas as justificativas para adoção do citado regime.

367. Em relação à abordagem em que a parte cita Acórdãos onde a exigência de critério objetivo no edital para as diferentes metodologias seria exigível apenas para as contratações futuras, concluindo pelo prosseguimento da contratação, deve-se considerar que as decisões do Tribunal em outros processos não vinculam o entendimento a ser aqui exarado, até porque cada caso comporta a suas especificidades. Além disso, o empreendimento em análise apresenta, além do não atendimento dos requisitos para adoção da contratação integrada, outras irregularidades consideradas graves, que levaram à paralização da contratação em análise, fato que corrobora o entendimento acerca de sua nulidade.

368. Também não merece prosperar o argumento de que, ainda que objeto não atenda as condições legais para a contratação por regime integrado, a importância do sistema de esgotamento sanitário para o município de Porto Velho é publicamente reconhecida e não geraria nulidade do contrato. Como acima apontado, além do não atendimento dos requisitos para adoção da contratação integrada, outras irregularidades relacionadas à sobrepreço, incluindo metodologia inadequada de orçamentação, levaram à classificação da contratação em análise como IG-P, não sendo possível analisar a continuidade do contrato sob a ótica exclusiva da irregularidade relativa à utilização indevida da contratação integrada.

369. Em relação à ponderação em que alega que o TCU está realizando um minucioso levantamento das contratações do DNIT com fulcro no Regime Diferenciado de Contratações (TC 033.102/2015-5), ficando evidenciado que a contratação integrada e as suas condicionantes ainda são temas controversos para este Tribunal, novamente afirma-se que, apesar de não ser possível certificar que todas as nuances do RDC já sejam dominadas por esta Corte de Contas, entende-se que o caso em tela, no qual já se analisaram manifestações preliminares dos órgãos (MCidades, Estado de Rondônia e Caixa), bem como oitivas de todos os envolvidos (empresas e, novamente, MCidades, Estado de Rondônia e Caixa), não parece ainda apresentar possibilidade de controvérsias, restando claro que as justificativas para a adoção do RDC não foram adequadas.

370. Quanto ao ponto em que considera que as ilações técnicas ofertadas pela Caerd nas razões de justificativa apresentadas podem ser utilizadas para supedâneo no enquadramento da forma integrada, uma vez que são aspectos relevantes e tratam do amolde de uma de suas condições, entende-se que a exaustiva análise realizada até então permite concluir pela inadequação da utilização do regime, não se vislumbrando a necessidade de se analisar as razões de justificativa

dos gestores chamados em audiência para emissão de posicionamento de mérito sobre a questão. Tais razões de justificativa, naturalmente, serão consideradas na análise da responsabilização a ser realizada posteriormente.

CONCLUSÃO

371. No presente trabalho empreendeu-se a análise das **oitivas** do Ministério das Cidades, da Caixa Econômica Federal, do Governo do Estado de Rondônia e das empresas MC Engenharia e Goetze Lobato Engenharia, determinadas por meio de Despacho à peça 79 e em razão das graves irregularidades constatadas no RDC Eletrônico 005/2015, que deu ensejo ao Contrato 118/PGE-2015, referente às obras do Sistema de Esgotamento Sanitário Sul (SES-Sul) de Porto Velho/RO.

372. Conforme o exame técnico realizado, os argumentos apresentados não lograram êxito pleno em elidir as irregularidades apontadas pelo Relatório de Auditoria, quais sejam: i) o sobrepreço estimado de R\$ 205.607.522,99, constatado no orçamento-base da licitação; e, ii) o não atendimento dos requisitos para adoção do regime de contratação integrada do empreendimento licitado.

373. Ocorre que, em resposta a mensagem de correio eletrônico desta unidade técnica, de 25/1/2017 (peça 187, p. 6), que questionava a situação dos instrumentos de repasse que lastreavam o empreendimento objeto deste processo, o Ministério das Cidades apresentou as seguintes informações (peça 187, p. 4, de 6/2/2017):

‘TC 0226.560-54/2007: destinado a apoiar a elaboração do projeto executivo do sistema de esgotos sanitários da Capital, encontra-se com 63,2% de execução, sua vigência foi renovada para possibilitar que o Estado de Rondônia possa concluir o projeto executivo para a implantação do esgotamento sanitário na zona norte de Porto Velho;

TC 0226.561-68/2008: destinado a apoiar a construção do sistema de esgotamento sanitário de Porto Velho, sua vigência expirou em 30/12/2016 e não renovada pelo Ministério das Cidades;

TC 0296.770-66/2009: destinado a apoiar a complementação da construção do sistema de esgotamento sanitário de Porto Velho, sua vigência expirou em 30/12/2016 e também não foi renovada pelo Ministério das Cidades.’ (grifei)

374. Conforme se observa, o Ministério das Cidades informou que não houve prorrogação da vigência dos termos de compromissos relacionados às obras do Sistema de Esgotamento Sanitário Sul de Porto Velho/RO.

375. Dessa maneira, considera-se não mais persistirem os riscos de dano ao Erário Federal decorrente da má aplicação de recursos para a execução do SES - Porto Velho/RO por meio do Contrato 118/PGE-2015, uma vez que o empreendimento não recebeu nenhum recurso desses instrumentos de repasse e, segundo informações do próprio Ministério das Cidades, tais repasses perderam a sua vigência e não foram prorrogados. Vislumbra-se, nesse caso, que possam ser retirados os indicativos de IGP dos achados de auditoria, realizando-se a devida comunicação ao Congresso Nacional, nos termos do art. 122, caput, da Lei 13.242/2015 (LDO 2016), bem como pode ser revogada a medida cautelar exarada pelo Ministro Relator em seu Despacho de 4/10/2016 (peça 79).

376. No mesmo sentido, entende-se que a inexistência de recursos federais não onerosos destinados ao Contrato 118/PGE-2015 tornam inoportuna deliberação deste Tribunal no sentido de determinar que o órgão estadual proceda a anulação do contrato. Caberia, no caso de o Estado se utilizar do citado contrato para realizar a obra com recursos próprios (mediante, por exemplo, o financiamento já contraído junto à Caixa, com recursos do FGTS), a atuação do órgão de controle estadual, no caso, o TCE/RO. Contudo, note-se que aquele órgão de controle já foi noticiado das irregularidades aqui apuradas, conforme se verifica na peça 98, sendo despiciente nova comunicação. Na mesma oportunidade, o MPF também foi notificado dos fatos.

377. Posteriormente à decisão de mérito aqui proposta, considera-se necessário o retorno dos autos a esta unidade técnica para a realização das análises das audiências, referente às condutas dos

agentes envolvidos. Ressalte-se, ademais, que as manifestações referentes às oitivas realizadas, cujas análises foram empreendidas na presente instrução, serão aproveitadas quando do exame das citadas audiências, também já realizadas em cumprimento ao Despacho do Ministro-Relator à peça 79.

378. Adicionalmente, em razão de restarem não elididas as irregularidades apontadas, propõe-se comunicar o Governo do Estado de Rondônia, a Caixa Econômica Federal e o consórcio contratado acerca das conclusões aqui alcançadas.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) autorizar a SeinfraUrbana a alterar a classificação dos achados III.1 e III.2 do Relatório de Auditoria (peça 56), de indícios de irregularidades grave com indicativo de paralização (IGP) para outras irregularidades (OI), haja vista a perda de seu objeto;

b) comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, em cumprimento ao art. 122, caput, da Lei 13.242/2015 (LDO 2016), que as irregularidades detectadas no RDC Eletrônico 005/2015, que deu ensejo ao Contrato 118/PGE-2015, referente à implantação do sistema de esgotamento sanitário de Porto Velho - Sistema Sul, que receberiam recursos dos Termos de Compromisso 0226.561-68/2008/MCidades/Caixa e 0296.770-66/2009/MCidades/Caixa, bem como do FGTS por meio do contrato de financiamento 0228.681-52/2009, não mais se enquadram como irregularidades graves do tipo IGP (inciso IV do § 1º do art. 117 da LDO 2016), em razão de que, conforme noticiado ao TCU pelo Ministério das Cidades, o empreendimento não receberá recursos federais, pois os instrumentos de repasse perderam sua vigência sem que fossem realizados repasses de recursos.

c) revogar, com fulcro no art. 276, §5º do Regimento Interno do TCU, a medida cautelar exarada pelo Ministro Relator Bruno Dantas em Despacho de 4/10/2016, pelo qual determinou ao Ministério das Cidades e à Caixa Econômica Federal que se abstivessem de destinar recursos federais dos Termos de Compromisso 0226.561-68/2008/MCidades/Caixa e 0296.770-66/2009/MCidades/Caixa ao Contrato 118/PGE-2015, haja vista o fim da vigência dos citados termos;

d) enviar cópia da deliberação que vier a ser proferida, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentaram, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, à Caixa Econômica Federal, ao Governo do Estado de Rondônia e às empresas MC Engenharia Ltda. e Goetze Lobato Engenharia Ltda.; e

e) determinar o retorno dos autos à SeinfraUrbana, para prosseguimento da análise das audiências realizadas em relação à conduta dos agentes envolvidos.”

É o relatório.

VOTO

Trata-se de auditoria de conformidade realizada nas obras do Sistema de Esgotamento Sanitário de Porto Velho/RO – Sistema Sul, no âmbito do Fiscobras 2016. O empreendimento integra o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

2. Os recursos para a execução das obras totalizavam, aproximadamente, R\$ 508 milhões, e provinham: i) de termos de compromisso firmados entre a União (por intermédio do Ministério das Cidades), representada pela Caixa Econômica Federal (Caixa), e o Governo do Estado de Rondônia, no valor de R\$ 370.665.836,53; ii) do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), disponibilizados por meio de financiamento no valor de R\$ 117.238.543,00; e iii) de contrapartida do estado, da ordem de R\$ 21 milhões.

3. A presente auditoria teve por objeto os Termos de Compromisso 226.561-68/2008 e 296.770-66/2009 (que já haviam sido fiscalizados por esta Corte no âmbito do Fiscobras 2010), o RDC Eletrônico 005/2015 e o Contrato 118/PGE-2015, que dele decorreu.

4. Na auditoria realizada em 2010, foram identificadas diversas irregularidades no projeto da obra e no processo licitatório à época, das quais quatro foram consideradas graves com recomendação de paralisação (IGP). Por meio do Acórdão 3.131/2015-TCU-Plenário, esta Corte determinou ao governo do Estado de Rondônia que, caso desejasse utilizar recursos da União nas obras do sistema de esgotamento sanitário de Porto Velho, deveria anular a concorrência e o contrato correspondente, concluir o projeto básico e realizar novo certame licitatório, corrigindo as falhas então identificadas (TC 009.360/2010-7). Em decorrência das ações de fiscalização deste Tribunal, o certame licitatório e o contrato dele resultante foram anulados (TC 009.360/2010-7, peça 50).

5. Em 2015, parte do objeto inicialmente idealizado foi novamente licitado por meio do RDC Eletrônico 005/2015, que resultou no Contrato 118/PGE-2015, firmado com o Consórcio Gel-MCEN (empresas Goetze Lobato Engenharia Ltda. e MC Engenharia Ltda.) sob o regime de contratação integrada, no valor de R\$ 484.600.000,00.

6. Durante a presente fiscalização, foram identificadas as seguintes irregularidades (peça 56):

6.1. sobrepreço de, aproximadamente, R\$ 205,6 milhões (data-base: outubro/2014) no orçamento paramétrico sigiloso utilizado para o RDC Eletrônico 005/2015, o que representa 73% do valor paradigma adotado pela equipe técnica desta Corte em sua análise;

6.2. não atendimento dos requisitos para adoção do regime de contratação integrada (art. 9º da Lei 12.432/2011);

6.3. restrição à competitividade da licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento.

7. Em razão da relevância dos montantes envolvidos e do fato de poderem ensejar a nulidade da licitação e do contrato dela decorrente, as irregularidades descritas nos itens 6.1 e 6.2 foram classificadas como graves com recomendação de paralisação (IGP). Foi, ainda, concedida medida cautelar para que o Ministério das Cidades e a Caixa Econômica Federal se abstivessem de destinar recursos federais aos Termos de Compromisso 0226.561-68/2008/MCidades/Caixa e 0296.770-66/2009/MCidades/Caixa e ao Contrato 118/PGE-2015.

8. Por essas irregularidades, foram realizadas as oitivas da Secretaria de Gabinete do Governador do Estado de Rondônia, do consórcio contratado GEL-MCEN, do Ministério das Cidades e da Caixa Econômica Federal (art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU), bem como as audiências dos responsáveis. O achado referente aos critérios inadequados de habilitação e julgamento (item 6.3 deste voto), por sua vez, foi classificado como falha/impropriedade em razão de não haver indícios de que a potencial restrição à competitividade tenha se concretizado (peça 79).

9. Considerando o disposto no art. 22, § 2º, da Resolução-TCU 280/2016 e o grande volume de documentos apresentados, a unidade instrutora deu prioridade à análise das oitivas acima mencionadas, deixando o exame das respostas às audiências para etapa posterior do processo.

10. Ocorre que, durante a análise das oitivas, chegou ao conhecimento da unidade instrutora a informação de que os Termos de Compromisso 0226.561-68/2008/MCidades/Caixa e 0296.770-66/2009/MCidades/Caixa expiraram e não foram renovados pelo Ministério das Cidades. Sendo assim, embora a minuciosa análise de mérito tenha corroborado as irregularidades inicialmente apontadas, a unidade conclui não mais subsistirem os fundamentos que ensejaram a adoção da medida cautelar e a classificação das irregularidades como IGP no âmbito deste processo. Propõe, portanto, comunicar a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional quanto à reclassificação dos achados, revogar a medida cautelar adotada e devolver os autos à SeinfraUrbana para prosseguimento das análises das audiências já promovidas.

11. Acolho, integralmente, as análises empreendidas pela unidade instrutora, que incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo dos comentários que tecerei a seguir.

12. De fato, com o término da vigência dos termos de compromisso, as obras deixam de contar com o aporte direto de recursos federais, motivo pelo qual as irregularidades não mais se enquadraram como IGP. Pela mesma razão, deve-se revogar da medida cautelar adotada.

13. Entretanto, não se pode olvidar que ainda há plano de trabalho ativo na LOA destinando recursos para a obra, e que o Contrato 118/PGE-2015 permanece em vigor. Existe, portanto, um risco de que novos termos de compromisso destinados a fornecer recursos a essa obra venham a ser firmados sem que sejam corrigidas as potenciais irregularidades identificadas neste processo. Diante dessa incerteza e considerando que as análises de mérito das irregularidades já foram promovidas pela unidade instrutora, entendo que cabe a este Tribunal pronunciar-se, neste momento, sobre a matéria.

14. Conforme já consignei em despacho à peça 79, o contexto fático em que se inserem as obras de esgotamento sanitário do município de Porto Velho/RO é deveras complexo. Desde 2008 o Governo do Estado de Rondônia promove ações no sentido de dar andamento ao empreendimento, sem, contudo, obter sucesso. Em 2009, as obras chegaram a ser licitadas com os projetos ainda em fase incipiente de elaboração, e esse foi um dos motivos (dentre outras graves irregularidades) que ensejaram a primeira determinação, por parte desta Corte, para que fosse interrompido o envio de recursos federais para a execução do empreendimento (Acórdãos 2.572/2010 e 3.131/2011, ambos do Plenário).

15. Quatro anos após estes fatos, novo edital de licitação foi lançado, contemplando apenas parte do objeto originalmente idealizado, adotando o regime de contratação integrada, sem justificativas consistentes para tal opção, e com “anteprojeto” repleto de significativas falhas quantitativas, qualitativas e de precificação.

16. No que diz respeito ao regime de contratação integrada, nenhum dos argumentos trazidos aos autos foi suficiente para elidir a irregularidade inicialmente apontada. Conforme dicção do art. 9º da Lei 12.462/2011, a opção pelo novo regime deve estar técnica e economicamente justificada e o objeto deve ser enquadrado em uma das condições estabelecidas pela lei. Não restou comprovada a suposta complexidade técnica do objeto em comparação às demais obras ordinárias de engenharia, nem a viabilidade de se empregarem novas técnicas ou tecnologias na execução das obras.

17. Vale destacar que há, nestes autos, evidência de que a opção por esse regime de contratação deu-se em razão do risco iminente de cancelamento dos termos de compromisso que viabilizariam o empreendimento (peça 64, p. 6-7), e não pelos motivos alegados nas oitivas.

18. É evidente que o objetivo do legislador em disponibilizar o instrumento da contratação integrada à Administração não era simplesmente o de permitir ao gestor realizar procedimento licitatório mais célere, muito menos desobrigá-lo da elaboração de projeto adequado. No caso

concreto, não foram sequer explicitados os motivos pelos quais o transcurso de tempo entre a anulação do contrato anterior (175/PGE/2011) e a realização do certame que ora se examina não seria suficiente para a adoção de providências necessárias à realização de procedimento licitatório por meio de outro regime, que não a contratação integrada.

19. Considero, portanto, em consonância com as minuciosas análises empreendidas pela SeinfraUrbana e reproduzidas no relatório que antecede este voto, as quais incorporo às minhas razões de decidir, que não foram atendidos os requisitos para a adoção do regime de contratação integrada para o caso em apreço.

20. No que diz respeito ao sobrepreço detectado no orçamento paramétrico sigiloso da licitação, preliminarmente, chamo atenção ao procedimento adotado pela Caixa para análise dos orçamentos sigilosos. Apesar de não ter sido objeto desta auditoria, é premente comentar que o exame dos preços após a homologação da licitação tem o potencial de expor a Administração ao risco de realizar contratações com preços superiores aos de mercado e, posteriormente, ver-se obrigada a anular todo o certame licitatório, acarretando prejuízos administrativos, financeiros e sociais. Ou, alternativamente, para que não seja necessário invalidar a licitação, sejam realizadas tentativas de adequar a planilha orçamentária ao valor global inicial, o que parece ter ocorrido no presente caso.

21. Reforço, nesta oportunidade, que considero adequada a metodologia adotada pela unidade instrutora para identificação do sobrepreço, levando em conta a versão inicial do orçamento, por ter sido essa a versão balizadora do procedimento licitatório. O sigilo do orçamento durante o certame não acarreta a possibilidade de o gestor, a seu bel prazer, promover alterações quantitativas e inclusões ou supressões de serviços após a contratação, com o intuito de convalidar o valor global que havia sido considerado para fins de aceitabilidade das propostas. Como bem ressaltado pela unidade instrutora, alterações desse tipo, especialmente na magnitude em que foram realizadas (supressão de quantitativos no valor correspondente a 44% do total inicialmente orçado, acompanhados de acréscimos e inclusões de novos serviços de mesma monta) deveriam ensejar a reabertura de prazo para apresentação de propostas, sob pena de quebra da isonomia do certame. Portanto, a aprovação, *a posteriori*, da nova versão do orçamento pela Caixa – que, diga-se de passagem, também apresenta inconsistências substanciais, conforme análises realizadas à peça 75 destes autos – não convalida a versão inicial.

22. É importante ressaltar que o exame promovido nestes autos não tem o intuito de estabelecer um valor considerado aceitável para a realização das obras do sistema de esgotamento sanitário de Porto Velho/RO. O que se conclui, neste momento, é que o RDC Eletrônico 005/2015 e, conseqüentemente, o Contrato 118/PGE-2015 estão eivados vícios insanáveis que inviabilizam a destinação de recursos federais para sua execução.

23. Sendo assim, acolho e adoto como razões de decidir o exame empreendido pela SeinfraUrbana, acrescentando, à sua proposta de encaminhamento, a necessidade de determinar ao Ministério das Cidades que se abstenha de destinar recursos federais para viabilizar a execução das obras do sistema de esgotamento sanitário de Porto Velho/RO, a menos que seja promovida a anulação do Contrato 118/PGE-2015 e a realização de novo certame licitatório escoimado dos vícios identificados nestes autos.

24. Considerando a possibilidade de a ausência de destinação de recursos federais para as obras inviabilizar financeiramente o empreendimento, faz-se necessário determinar à Caixa Econômica Federal que verifique em que medida os fatos relatados nestes autos impactam a análise anteriormente feita sobre a viabilidade fática e jurídica do contrato de financiamento firmado com o Estado de Rondônia com recursos do FGTS, informando ao Tribunal as correspondentes conclusões, devidamente motivadas.



25. Por fim, diante da gravidade dos fatos e da aparente falta de zelo dos agentes públicos para com os recursos federais então disponíveis para a consecução do empreendimento, devem retornar os autos à SeinfraUrbana para prosseguimento da análise das audiências já realizadas.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de junho de 2017.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Of. Pres. n. 081/2017/CMO

Brasília, 28 de junho de 2017.

Ao Excelentíssimo Senhor
Senador EUNÍCIO OLIVEIRA
Presidente do Senado Federal

Assunto: **Solicitação de autuação do Aviso nº 443-Seses-TCU-Plenário 22/06/2017 – Obras do Sistema de esgotamento Sanitário de Porto Velho/RO.**

Excelentíssimo Senhor Presidente,

O Tribunal de Contas da União encaminhou a esta Presidência o Aviso nº 443-Seses-TCU-Plenário, de 22.06.2017, em obediência ao subitem 9.5 do Acórdão nº 1308/2017-TCU-Plenário, referente à auditoria realizada nas obras do sistema de esgotamento Sanitário de Porto Velho/RO.

A fim de que esta Comissão exerça de forma plena a sua competência constitucional, necessário se faz que o referido documento seja antes autuado pela Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal, e, posteriormente, prossiga observando os trâmites regimentalmente determinados.

Assim sendo, encaminho, em anexo, para autuação, o original do **Aviso nº 443-Seses-TCU-Plenário, de 22.06.2017, do Tribunal de Contas União.**

Na oportunidade, apresento a Vossa Excelência protestos de elevada estima e distinta consideração.



Senador Dário Berger
Presidente

CALENDÁRIO DE TRAMITAÇÃO DA MATÉRIA

Data início	Data fim	Tipo de tramitação
	04/07/2017	Prazo para publicação dos avulsos da matéria
	02/08/2017	Prazo para apresentação de relatório e eventual projeto de decreto legislativo
	09/08/2017	Prazo para apresentação de emendas a eventual projeto de decreto legislativo
	16/08/2017	Prazo para apresentação, publicação, distribuição e votação do relatório e encaminhamento do parecer da CMO à Mesa do Congresso Nacional