



PROCESSO TC N.º 07202/22

Objeto: Licitação

Órgão/Entidade: Departamento de Estradas de Rodagem - DER

Responsável: Carlos Pereira de Carvalho e Silva

Relator: Cons. Em Exercício Oscar Mamede Santiago Melo

EMENTA: PODER EXECUTIVO – LICITAÇÃO – CONCORRÊNCIA – Regularidade com ressalva da Concorrência nº 0013/2021, do contrato e do apostilamento. Regularidade dos aditivos. Determinação à Auditoria.

ACÓRDÃO AC2 – TC – 02020/23

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC nº 07202/22, referente à Licitação na modalidade Concorrência nº 013/2021, ao Contrato, ao Apostilamento ao Contrato e aos Aditivos 01, 02 e 03 ao Contrato, realizados pelo Departamento de Estradas de Rodagem, objetivando a contratação de empresa para a execução das Obras de Implantação e Pavimentação da Rodovia PB 293, Trecho: Vista Serrana/Entr. BR –427, com extensão de 8,77 km, acordam os Conselheiros integrantes da 2ª CÂMARA do *TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA*, por unanimidade, em sessão realizada nesta data, na conformidade do voto do relator, em:

1. julgar regulares com ressalva os referidos procedimento licitatório, contrato e apostilamento;
2. julgar regulares os Termos Aditivos nº 01, 02 e 03;
3. determinar à Auditoria que proceda à análise da execução contratual, com fins de verificação de eventual prejuízo ao erário em razão dos preços praticados.

Presente ao julgamento o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas
Publique-se, registre-se e intime-se.
TCE – Sala das Sessões da 2ª Câmara

João Pessoa, 19 de setembro de 2023



PROCESSO TC N.º 07202/22

RELATÓRIO

CONS. EM EXERCÍCIO OSCAR MAMEDE SANTIAGO MELO (Relator): O presente Processo trata da Licitação na modalidade Concorrência nº 013/2021, do Contrato, do Apostilamento ao Contrato e dos Aditivos 01, 02 e 03 ao Contrato, realizados pelo Departamento de Estradas de Rodagem, objetivando a contratação de empresa para a execução das Obras de Implantação e Pavimentação da Rodovia PB 293, Trecho: Vista Serrana/Entroncamento BR-427, com extensão de 8,77 km, no valor estimado de R\$ 10.740.213,35.

A Unidade Técnica realizou análise da Concorrência Nº 0013/2021, apontando inconsistências e concluindo pela irregularidade do procedimento licitatório.

O gestor foi regimentalmente citado e apresentou defesa através do documento TC nº 102100/22.

Em análise da defesa apresentada, a Auditoria mantém seu entendimento pela irregularidade da Concorrência 013/21. Considerou também irregulares o 2º e o 3º termos aditivos, além de ter registrado sobrepreço de alguns itens da planilha orçamentária.

O processo seguiu ao Ministério Público que através de seu representante emitiu Cota na qual sugere encaminhar notificação aos interessados a fim de que possam se manifestar acerca do apontado pela Auditoria no Relatório de Análise da Defesa (fls. 492-500), após o que, com ou sem manifestação, devem os autos retornar ao Ministério Público de Contas para a emissão de parecer.

O Sr. Carlos Pereira de Carvalho e Silva foi novamente citado e apresentou defesa através do Documento TC nº 41439/23.

Após análise da nova defesa, o Órgão Técnico de Instrução afasta as inconsistências referentes aos termos aditivos e mantém a irregularidade da licitação, baseado nas seguintes falhas:

- a) **Inclusão de cláusula em edital e a realização da Licitação sem a participação direta das licitantes nas reuniões, conforme item 5.3.1 do edital, fundado nos termos da Resolução DER –CE nº 20/2020, fl. 04, ainda que se trate de serviços que não se enquadravam nas regras em exceção pela situação de emergência da pandemia, Lei 13979/20202 e Decreto nº 41122/2020, mostrando-se em desacordo com quesitos da Lei Geral de Licitações, §3º do art. 3º, caputs dos arts. 3º e 4º, e §1º e §2º do art. 43**
- b) **Ausência das rubricadas pelos licitantes nos documentos, nas propostas e nas Atas circunstanciadas da licitação, mostrando-se em desacordo com as regras dos parágrafos 1º e 2º do art. 43 da Lei 8666/93, tratando-se de requisitos mínimos para garantia de autenticidade das propostas e a preservação do conteúdo**

A defesa alega que a Resolução CE Nº 020/2020 não autoriza os servidores do cardex, examinar, tão pouco julgar as documentações apresentadas, mas apenas receber os envelopes (habilitação e proposta de preços) devidamente lacrados, e, somente após o tempo estipulado, tais envelopes seriam levados diretamente para a CPL, onde há toda estrutura de transmissão ao vivo da licitação, via Youtube, com captação de imagem (com câmeras de frente e de trás) e som, exibindo toda a reunião. Informa que, para o certame em análise,



PROCESSO TC N.º 07202/22

ainda hoje as reuniões ocorridas estão disponíveis no canal do DER/PB, onde pode ser observado que na 1ª Reunião se lacrou todos os envelopes de propostas de preços num único invólucro. Em seguida, se procedeu com a abertura dos envelopes de habilitação, rubricando-os todos os membros da CPL. A documentação dos demais concorrentes fica à disposição de todos os licitantes, bastando apenas agendar através de e-mail sua intenção de obter vista aos documentos dos demais, conforme consta da própria Resolução CE Nº 020/2020, art. 1º, parágrafo único.

c) Irregular INABILITAÇÃO da Empresa AL Almeida Engenharia Ltda, fundada no alegado descumprimento do item 10.4.1 –“b”, ausência do atestado técnico-operacional para a “sub-base estabilizada”, e do Item 10.4.1 –“c”, por não possuir em seu quadro permanente de Engenheiro detentor do Atestado Técnico, o que não restou comprovado no processo

Em Relatório Inicial a Auditoria considerou estranha a inabilitação da empresa AL Almeida Engenharia, por falhas em sua documentação, tendo em vista se tratar de empresa com histórico considerável de participações e de contratações com o DER/PB, com faturamentos na ordem de R\$ 17.000.000,00. O Órgão Técnico entendeu necessária apresentação dos fundamentos legais para a inabilitação e também apresentação dos documentos de comprovação da ausência de atestado técnico operacional para a “sub-base estabilizada”, que ensejou outro quesito pela inabilitação da empresa para continuidade no certame.

O gestor apresentou documentação cuja análise por parte da Unidade Técnica destaca os seguintes aspectos: a) todas as Declarações com os Registros de Acervo Técnico apresentados foram por obras e serviços de Engenharia contratados e executados diretamente pela Empresa AL Almeida Engenharia Ltda, tendo o DER/PB como contratante; b) todas as Obras e Serviços de Engenharia executadas e associadas nas Certidões pela Empresa foram devidamente registradas no CREA, e com a Anotação de Responsabilidade Técnica, ART, em nome do Engenheiro Adonias Leite de Almeida, Sócio majoritário da empresa. A Auditoria observa que a empresa comprovou a execução de Base Solo Brita no total de 26.000,00 m³, o que representa o triplo do quantitativo exigido na licitação, estabelecido em 8.000 m³, item 10.4.1.b, restando confirmada a irregularidade de sua Inabilitação. Esclarece que nas soluções locais de restauração de Pavimentos Asfálticos por restabilização da base existente, as camadas granulares e os materiais do revestimento são incorporados à nova estrutura dimensionada para o pavimento, com etapas de escarificação, complementação de solo, preparação e recompactação conjunta, sendo operacionalmente mais complexa do que a de Solo-Areia exigida.

d) Prática de sobrepreço em itens na orçamentação da obra, quando comparadas as planilhas de serviços e preços do DER/PB com os de referência do SICRO/DNIT, e na ordem de 7% no total, com reflexo financeiro inicial na ordem de R\$ 800.000,00, de sorte que foi estabilizado com os valores da proposta, cabendo assim ao DER/PB a promoção de trabalhos pela revisão e atualização dos instrumentos e dos procedimentos adotados na formação de suas tabelas de preços, para que se mantenham em equilíbrio com a realidade de mercado

Inicialmente, o Órgão Técnico registra situação de incoerência no edital quando, mesmo tendo o DER/PB uma tabela de preços própria e de publicação trimestral, e a tenha adotado na formação de seu preço de referência, estabelece quesito para que as empresas interessadas



PROCESSO TC N.º 07202/22

sigam nas suas propostas parâmetros dos insumos e coeficientes adotados pelo sistema SINAPI/CAIXA, e na sua ausência, os do SICRO/DNIT, seguidas do SINCO.

A defesa esclarece que os editais são minutas padrão, elaboradas pela Central de Compras do Estado, através do Sistema Gestor de Documentos (SGD), daí conterem cláusulas como as mencionadas pela Auditoria, nas quais, inclusive não pode proceder com alterações, mas apenas colocar complementações.

A Auditoria, em análise da defesa, realiza comparativo dos orçamentos do DER com o do SICRO/DNIT, apontado condição de sobrepreço em um conjunto de itens dos serviços previstos em planilha para a obra, e com reflexo na contratação, resultando em dano financeiro na execução, na ordem de R\$ 800.000,00.

O gestor apresenta nova peça defensiva na qual informa que o DER utiliza sistema de custos próprio e leva em consideração as peculiaridades existentes nos projetos executivos de cada obra e de cada região do estado. Alega que os preços do DNIT, publicados no site oficial, são preços médios regionais que estão sujeitos a variações quando da elaboração da planilha orçamentária de cada obra.

A Auditoria entende que permanecem ausentes os fundamentos objetivos em justificativa para a condição colocada de sobrepreço na tabela do DER/PB, quando comparados com os preços unitários dos serviços similares da tabela do DNIT. Registra que a formação dos preços divulgados pelo SICRO/DNIT segue premissas metodológicas e é baseada em pesquisas realizadas em estabelecimentos em todo o território nacional, seguido de amplo tratamento dos dados coletados, sendo publicados mensalmente por unidades da federação, e válidos para as regiões metropolitanas e os municípios do entorno da capital de cada unidade da federação, conforme manual de Custos de Infraestrutura de Transportes do DNIT. Observa, também, que o próprio DNIT tem diversas obras licitadas e contratadas no estado da Paraíba, com os orçamentos devidamente elaborados com as Tabelas publicadas pelo SICRO/DNIT para nosso Estado, bastando simples consulta no seu portal. Não obstante, o Órgão Técnico destaca que, no caso específico do presente certame, os registros nas Atas da licitação mostram que houve alguma disputa de preços entre os participantes, resultando na contratação da empresa com desconto na ordem 4% sobre o total do orçamento básico, de sorte que resultou minimizada a condição de sobrepreço inicial indicada, devendo ser observado o comportamento dos quantitativos no curso da execução. Reitera ainda que o DER/PB promova trabalhos pela revisão e atualização dos instrumentos e procedimentos adotados na formação de suas tabelas de preços, para que suas orçamentações se mantenham mais próximas e em equilíbrio com a realidade de mercado.

e) Acréscimos de valor por Apostilamento

A Unidade Técnica registra a ausência de documentos e informações dos procedimentos de acréscimos de valor ao contrato por apostilamentos no total de R\$ 1.579.195,74.

O defendente justifica que o apostilamento trata-se de medida adotada pelo DER/PB, ao editar a Resolução CE nº 12/2022, de 08 de abril de 2022, sobre os procedimentos a serem adotados para REALINHAR OS PREÇOS DOS CONTRATOS de obras e serviços de engenharia que estavam em execução, constatado o desequilíbrio econômico-financeiro, em decorrência dos efeitos lesivos da COVID-19 e dos sucessivos aumentos nos ligantes betuminosos e demais insumos de obras rodoviárias, tudo em harmonia com o Parecer Jurídico nº 190/2022. Quanto ao questionamento da Auditoria acerca da formação do processo que redundou no



PROCESSO TC N.º 07202/22

Apostilamento do Contrato PJ-025/2021, a defesa faz juntar cópia de todo o Processo Administrativo Nº DER-PRC-2022/01878.

O Órgão de Instrução considera ausente a demonstração das variações extraordinárias nos preços dos insumos indicados nas respectivas composições. Também não foram demonstrados os reflexos desta variação na estrutura de custos do contrato para fins de caracterização do direito ao reequilíbrio, e que tenha provocado uma onerosidade excessiva. Cita, como exemplo, a evolução do preço do insumo "Asfalto Diluído – CM 30", pela ANP (Agência Nacional de Petróleo), no período do mês de referência na licitação até o mês de outubro de 2022, sendo que, ao final, ele praticamente retorna ao valor inicial contratado, assumindo uma diferença de apenas 6%. Por outro lado, o insumo "emulsões asfálticas RR-2C" não apresentou redução no seu preço ao final do período analisado, mantido o acréscimo próximo dos 30%, o que reforça a diretriz pelas análises individualizadas nas repactuações, não cabendo tratamento único e geral para todos os serviços. A Auditoria destaca ainda que o contrato já previa as condições para o reajustamento dos preços da obra a partir de junho de 2022, momento em que se faria os ajustes nos preços unitários segundo os índices de obras rodoviárias do DNIT.

Em nova defesa, o gestor alega que durante a pandemia ocorreram oscilações de preços, principalmente nos custos de produtos asfálticos, que em determinado momento sofreram variações a cada 15 dias, inviabilizando a execução dos serviços e prejudicando o financeiro e o planejamento das empresas. Assim sendo, o Conselho Executivo do DER decidiu pelo realinhamento dos contratos, alterando a data base para abril de 2022, conforme entendimento da Resolução CE nº 012/2022 e Parecer Jurídico Nº 190/2022, e, para tanto, foi aplicado na nova planilha de preços o coeficiente redutor de cada contrato. Acrescenta que, em abril de 2023, os contratos que transportaram a data-base para abril de 2022 teriam direito a reajuste anual. Entretanto, se for verificado que os reajustes estão sendo negativos, os reajustes negativos pertinentes serão feitos, de modo que não estará o erário sofrendo qualquer dano. O defendente justifica que o órgão fez adequar a situação à realidade que se impunha naquele momento, tendo em vista que os aumentos sucessivos dos ligantes, quase que semanalmente, não iriam permitir que as empresas sustentassem a execução dos contratos por praticamente um ano, sem que tivesse sido feito qualquer realinhamento de preços. Argumenta também que os preços praticados pelo DER/PB não podem ser comparados com os da Agência Nacional do Petróleo (ANP), afinal, estes não levam em consideração impostos nem taxa de BDI aplicada nos cálculos dos valores finais de cada produto. Destaca que não se pode dizer que o item Asfalto Diluído CM-30, por exemplo, sofreu diferença de apenas 6% no período de junho/2021 a outubro/2022, quando, na verdade, as tabelas do próprio DER/PB demonstram uma variação para este item de mais de R\$ 2.700,00 (dois e setecentos reais), no período de abril/2021 a abril/2022.

A Auditoria mantém seu entendimento pelo irregular procedimento de repactuação dos preços unitários contratados e alteração de sua data-base, a título de reequilíbrio econômico-financeiro, implementado de ofício e por apostilamento, fundado na resolução DER/CE nº 12/2022, ausentes os instrumentos de comprovação pela empresa das variações extraordinárias nos preços de insumos, nas composições dos custos dos serviços contratados, e decorrentes de fatos imprevisíveis, ou previsíveis, porém de consequências incalculáveis. Entende também que ocorreram aumentos excessivos nos preços dos materiais betuminosos com a repactuação, CM –30 e RR –2C, na ordem de 46% e de 63%, respectivamente, quando, no mesmo período, receberam incrementos pela ANP somente na ordem de 30% e de 29%, respectivamente. Registra ausência de providências pela possível repactuação inversa dos valores repactuados quando, os mesmos materiais betuminosos, CM –30 e RR –



PROCESSO TC N.º 07202/22

2C, sofreram substanciais reduções nos seus preços e no período seguinte, na ordem de 30%, conforme publicados pela ANP, inobservada isonomia no tratamento, com dano financeiro a ser apurado na execução, de acordo com os boletins de medições. A Unidade Técnica destaca que, ainda que admitida as condições formalizadas com a repactuação, observa-se a condição de sobrepreço nos itens para os materiais asfáltico da Tabela de referência do DER, de abril/2022, com possibilidade de dano financeiro na execução na ordem de R\$ 232.585,91. Com relação à possibilidade da pactuação, a Auditoria entende que, diante das circunstâncias do elevado aumento dos preços dos insumos no período, observa-se adequada a solução pela antecipação da atualização dos valores contratados através do instrumento do reajustamento, seguindo cláusula quinta do contrato, com redução no valor final, após apostilamento, na ordem de 17%, R\$ 494.619,89, devendo ser adotado como parâmetro na apuração do dano financeiro quando da execução. Registra ainda a impossibilidade de redução dos preços repactuados para os materiais betuminosos, quando dos reajustamentos negativos em abril de 2023, na ordem de -13% a -18%, conforme sugerido na defesa, considerando que a obra foi concluída em janeiro de 2023.

O Processo seguiu ao Ministério Público cujo representante emitiu Parecer no qual opina pela apuração dos indícios de sobrepreço quando da análise da execução contratual e pelo (a):

- a) JULGAMENTO PELA IRREGULARIDADE da Concorrência nº 013/2021, realizada pelo Departamento de Estradas de Rodagem;
- b) APLICAÇÃO DE MULTA, nos moldes do art.56, II da LOTCE;
- c) RECOMENDAÇÃO ao Departamento de Estradas de Rodagem - DER, no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais e ao que determina esta Egrégia Corte de Contas em suas decisões, em especial à Lei de Licitações.

É o relatório.

VOTO

CONS. EM EXERCÍCIO OSCAR MAMEDE SANTIAGO MELO (Relator): Inicialmente, convém pontuar que durante o exercício de 2022 foram realizados diversos procedimentos licitatórios pelo DER/PB visando implantação e restaurações de rodovias. As falhas constantes dos presentes autos, em sua maioria, já foram tratadas em outros processos, já existindo, portanto, entendimento desta Câmara Deliberativa quanto aos aspectos tratados.

Quanto às falhas relativas à ausência das empresas nas reuniões e ausência das rubricas dos participantes nos documentos, as justificativas apresentadas com base nas adversidades advindas da pandemia do Covid 19 e o fato das reuniões serem online e disponibilizadas no Youtube foram acolhidas, conforme Processos TC 06872/22, 07381/22, 08545/22, 08546/22, 08623/22, 08964/22.

Com relação ao sobrepreço, o Órgão de Instrução entendeu minimizada a condição de sobrepreço inicial indicada. Acompanho o entendimento do órgão Técnico no sentido de que deve ser observado o comportamento dos quantitativos quando da verificação da execução da obra, tendo em vista tratar-se de uma contratação por preço unitário.

No que tange ao apostilamento, observou-se nos autos do processo TC 10524/22, após diversas considerações, que o problema em torno dos valores dos insumos e defasagem dos



PROCESSO TC N.º 07202/22

contratos não foi localizado, ou restringiu-se apenas ao Estado da Paraíba. Diante da abrangência verificada, considerou-se então justificada a diferença entre o valor de referência e os valores constantes da tabela de preços do DER, bem como, entendeu-se configurada a necessidade de realinhamento dos valores contratuais, ocorrido por meio de apostilamento. Com relação ao possível excesso verificado quando do apostilamento, observa-se que a Auditoria utilizou como parâmetro o reajuste pelo índice de obras rodoviárias do DNIT, quando o apostilamento baseia-se nos valores de mercado, tendo em vista as oscilações e aumentos consecutivos dos insumos. Mais uma vez, entendo necessária a verificação da execução da obra, com apuração dos quantitativos efetivamente executados, para que se possa verificar se houve prejuízo ao erário estadual.

No que diz respeito à inabilitação da Empresa AL Almeida Engenharia Ltda, a justificativa apresentada foi de que a empresa não apresentou documentação exigida em edital. A Auditoria entendeu que a comprovação da capacidade técnica para execução de "sub-base estabilizada" seria mais complexa do que a de solo-areia exigida e, portanto, a inabilitação da empresa seria irregular. Entendo, no entanto, que se trata de serviços distintos, com especificações técnicas próprias, com o valor total do item relativo à base solo areia 36,42% superior ao outro item, não havendo qualquer irregularidade na exigência contida no edital. Caberia à empresa participante apenas comprovar sua capacidade técnica para realização do serviço, o que não foi verificado.

Ante o exposto, voto no sentido de que a 2ª Câmara Deliberativa desta Corte de Contas:

- a) julgue regulares com ressalva a licitação na modalidade Concorrência nº 013/2021, o Contrato e Apostilamento ao Contrato dela decorrentes, realizada pelo Departamento de Estradas de Rodagem, objetivando a contratação de empresa para a execução das Obras de Implantação e Pavimentação da Rodovia PB 293, Trecho: Vista Serrana/Entr. BR -427, com extensão de 8,77 km;
- b) julgue regulares os Termos Aditivos nº 01, 02 e 03;
- c) determine à Auditoria que proceda à análise da execução contratual, com fins de verificação de eventual prejuízo ao erário em razão dos preços praticados.

É o voto.

João Pessoa, 19 de setembro de 2023

Cons. Em Exerc. Oscar Mamede Santiago Melo
RELATOR

Assinado 19 de Setembro de 2023 às 18:56



Cons. André Carlo Torres Pontes
PRESIDENTE

Assinado 19 de Setembro de 2023 às 17:53



**Cons. em Exercício Oscar Mamede Santiago
Melo**
RELATOR

Assinado 20 de Setembro de 2023 às 12:18



Sheyla Barreto Braga de Queiroz
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO