



PROCESSO TC N.º 00862/23

Objeto: Licitação

Órgão/Entidade: Secretaria de Estado da Infraestrutura, dos Recursos Hídricos e do Meio Ambiente - SEIRHMA

Responsável: Deusdete Queiroga Filho; Marcus Vinicius Fernandes Neves (Diretor Presidente da CAGEPA)

Relator: Cons. em Exercício Oscar Mamede Santiago Melo

EMENTA: PODER EXECUTIVO – LICITAÇÃO INTERNACIONAL COMPETITIVA – Regularidade com ressalva. Arquivamento.

ACÓRDÃO AC2 – TC – 00172/24

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC 00862/23 que trata da Licitação Internacional Competitiva nº 01006/2021, realizada pela Secretaria de Estado da Infraestrutura, dos Recursos Hídricos e do Meio Ambiente - SEIRHMA, objetivando a contratação de serviços de consultoria para atuação como Engenheiro conforme YELLOWBOOK do FIDIC da obra do Sistema Adutor Transparaíba - ramal Cariri, 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:

- a)** julgar regular com ressalva o referido processo licitatório, bem como o Contrato dele decorrente;
- b)** determinar o arquivamento dos presentes autos.

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, 20 de fevereiro de 2024



PROCESSO TC N.º 00862/23

RELATÓRIO

CONS. EM EXERC. OSCAR MAMEDE SANTIAGO MELO (Relator): O presente Processo trata da Licitação Internacional Competitiva nº 01006/2021, realizada pela Secretaria de Estado da Infraestrutura, dos Recursos Hídricos e do Meio Ambiente - SEIRHMA, objetivando a contratação de serviços de consultoria para atuação como Engenheiro conforme YELLOWBOOK do FIDIC da obra do Sistema Adutor Transparaíba - ramal Cariri, no valor de R\$ 19.482.572,94.

A Unidade Técnica informa que se trata de contratação decorrente do Acordo de Empréstimo nº 8931-BR (P165683) com o Banco Mundial (Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD) e ressalta que a contratação não é regida pela Lei nº 8.666/1993, mas pelo Regulamento de Aquisições para Mutuários de Operações de Financiamento de Projetos de Investimento, edição de julho de 2016, do Banco Mundial - BIRD (Achado de Auditoria, Doc. 32864/23), sem prejuízo do necessário atendimento dos princípios da Constituição Federal de 1988, consoante jurisprudência do TCU. A Auditoria acrescenta que o procedimento segue as regras da Seleção Baseada em Qualidade e Custo – SBQC, com processo competitivo entre empresas de consultoria pré-selecionadas para compor a lista curta no qual a vencedora é escolhida pelos critérios de qualidade da Proposta e custo dos serviços. Os critérios de avaliação da lista curta estabelecidos nesta contratação de consultoria consideraram:

- (i) Experiência na preparação de projetos e também na supervisão de obras de infraestrutura em saneamento básico;
- (ii) Experiência em elaboração e execução de Planos de Gestão na área Social e/ou ambiental;
- (iii) Experiência na avaliação de impactos ambientais e/ou social e/ou corpos hídricos.

Em análise do procedimento, a Auditoria concluiu pela irregularidade da licitação. Houve então citação do Sr. Deusdete Queiroga Filho (Secretário da SEIRHMA) e do Sr. Marcus Vinicius Fernandes Neves (Diretor Presidente da CAGEPA) para que apresentassem defesa/esclarecimentos.

Os gestores apresentaram defesa em separado, mas com conteúdos idênticos, com a seguinte análise da Auditoria em relação às falhas apontadas.

- 1. Consta o orçamento estimativo da contratação, R\$ 17.512.979,38, sem indicação das fontes de consulta (base de preços referencial)**
- 2. Solicitação da apresentação de a memória de cálculo, com referências normativas e bibliográficas, conforme o caso, que justifique os percentuais adotados para encargos sociais (84,04%), custo administrativo (30,00%), remuneração da empresa (12,00%) e despesas fiscais (16,62%)**

A defesa informa que o custo estimado da consultoria foi elaborado de acordo com a Tabela de preços de Consultoria do DNIT, referente a julho/2020. Argumenta também que, de acordo com o BIRD, o custo estimado tem que ser feito com base em: contratos anteriores, tabelas federais, estaduais, sindicatos, empresas de economia mista. Declara anexar planilha atualizada (data base maio 2022), e reitera que foi adotado para os encargos os valores da planilha DNIT.



PROCESSO TC N.º 00862/23

Auditoria entende que as tabelas de preço do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT, por tratarem de obras e serviços rodoviários, não servem como referencial para contratações de consultoria de obras de sistema adutores de abastecimento de água, por envolverem logísticas de execução distintas. Quanto aos percentuais adotados para encargos sociais, custo administrativo, remuneração da empresa e despesas fiscais, o Órgão de Instrução registra que não foi encontrada a planilha que a defesa declara ter anexado.

3. Necessidade de esclarecimento com relação ao pagamento de 600 (seiscentas) diárias (R\$ 219.587,77)

O defendente alega que se trata da maior obra dentro do Contrato de Empréstimo junto ao Banco Mundial. Inclui, além da rede de adutoras (369,38 km, DN100 a DN600) interligando as 22 localidades, uma Estação de Tratamento de Água do tipo convencional, 1 estação elevatória de água bruta, 12 estações elevatórias de água tratada e 31 reservatórios, entre elevados e apoiados. Informa também que o engenheiro que foi contratado na licitação em análise precisará se deslocar entre os municípios para acompanhar a execução do contrato e não ficará apenas no canteiro de obras. Esclarece ainda que os gastos para descolamento deverão ser devidamente comprovados e justificados para que sejam efetivamente pagos.

O Órgão Técnico entende que a logística de execução do contrato em tela pressupõe a existência de vários canteiros de obras ao longo do caminhamento das tubulações, não se mostrando justificável o pagamento pelo deslocamento para a fiscalização entre os diversos trechos que compõem esta obra, sob pena de desvirtuar o próprio conceito de ressarcimento de despesas reembolsáveis.

4. Necessidade de justificativa do valor da contratação, R\$ 19.482.572,94, ter superado o orçamento estimativo da contratação, R\$ 17.512.979,38, considerando que o Regulamento do BIRD é pautado pelo princípio do Value for Money (VfM) e da economicidade, relacionados a fazer mais, e melhor, com o menor dispêndio possível de recursos

A Auditoria apontou que, para o orçamento estimativo, o valor proporcional mensal seria R\$ 312.731,77, considerando 56 meses. Por outro lado, o valor da contratação corresponde a R\$ 347.903,09, por mês. Acrescenta que a proposta vencedora considera menor duração da intervenção, 46 meses, o que levaria o valor do orçamento estimativo para R\$ 14.385.661,63. Considerando o valor negociado com desconto, R\$ 19.482.572,94, e a duração do contrato de 48 (quarenta e oito) meses, que difere da proposta de 46 (quarenta e seis) do consórcio de consultores, o valor proporcional será de R\$ 405.886,94/mês. Há, portanto, uma diferença mensal, entre os valores estimado e contratado, correspondente a R\$ 93.155,16, o que acarretaria um sobrepreço equivalente a R\$ 4.285.137,43, em 46 meses.

A defesa argumenta que o prazo de 56 meses foi ajustado pela equipe técnica com o aval do banco mundial, para 46 meses. Desta forma, usando esse prazo e atualizando os preços estimados para a data da proposta (maio 2022), utilizando-se o INCC (1,26711), o valor de referência passa para R\$ 20.196.914,65, 3,50% superior ao valor do contrato. Alega que o Value for Money (VfM) deve ser aplicado com ponderação entre custo e qualidade, que significa contratar a melhor consultoria possível a preço justo no cenário de mercado atual e com base nas especificações do serviço a ser prestado, não aquela que apresentar menor custo. Acrescenta o defendente que o orçamento de uma consultoria não é preparado com base em 3 preços de mercado, e que não há um valor tabelado para a prestação dos serviços.



PROCESSO TC N.º 00862/23

Destaca que o valor é uma referência e não um teto, e que a base do fator tempo não é, necessariamente, de fundamental importância, uma vez que só serão quitadas as horas devidamente trabalhadas e as despesas reembolsáveis efetivamente incorridas. Portanto, contratos dessa natureza, invariavelmente, restarão não consumindo todo o recurso alocado ou precisarão de aditamento para incluir mais recursos, mas nunca gastarão exatamente o valor contratado. Afirma também que não há negociação de valores em uma SBQC. O escopo em um contrato com base no tempo é variável. A negociação obrigatória, pela regra do Banco, só inclui aspectos técnicos, tal disposição está presente no ponto 7.2 do Anexo XII do Regulamento do Banco Mundial.

O Órgão de Instrução discorda da argumentação de que não há negociação de valores em uma SBQC. Entende que, uma vez que se está diante de um contrato de empréstimo, que será pago com recursos do Estado da Paraíba, é dever do gestor público sempre buscar a economicidade nas contratações, que requer gastar menos para alcançar o melhor desempenho possível. Alega que como o BIRD elege como um dos seus princípios o Value for Money (VfM), que envolve a ponderação entre custo e qualidade, deve considerar que o orçamento estimativo represente a realidade de preços de mercado, e a efetiva adequação com a contratação financiada com empréstimo do BIRD. Entende ainda que não se mostra razoável adotar referencial de obras rodoviárias (DNIT) para levantar o custo de consultoria em sistemas adutores de abastecimento de água.

5. Indicação da reserva orçamentária para 2021 no valor de R\$ 1.713.000,00, sendo necessário comprovar os créditos disponíveis para 2022 e 2023

A defesa limita-se a justificar que não houve pagamento em 2021 e 2022 e que o pagamento do ano de 2023 só será feito após o início e entrega dos relatórios.

A Auditoria argumenta que não se pode confundir a execução financeira com a previsão nas leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA), que não foi comprovada para a contratação em tela.

6. Ausente a indicação do gestor do contrato, constando apenas a designação do fiscal do contrato

A defesa informa que o contrato fica sob a responsabilidade do seu gestor e que, conforme Decisão da PRE/CAGEPA nº 001/2023, 03/01/2023, foi nomeado o Engº FLÁVIO OLIVEIRA DA SILVA, para acompanhar e fiscalizar a execução do Contrato nº 1-19/2023.

O Órgão Técnico registra que a defesa não informa quem é o gestor deste contrato, que não pode ser a mesma pessoa responsável pela fiscalização, sob pena de comprometimento do princípio da segregação das funções.

O Processo seguiu ao Ministério Público cujo representante emitiu Cota na qual entende ser de bom alvitre notificar os interessados (SEIRHM e CAGEPA) para buscarem, inclusive junto ao escritório do banco financiador, e trazerem para estes autos informações e/ou documentos que comprovem a compatibilidade com o mercado do preço ofertado na contratação pretendida.

Os gestores foram citados e apresentaram nova defesa, em idêntico teor.

A defesa argumenta que foi seguido o Decreto nº 7.983/2013, que recomenda a Tabela de Consultoria do DNIT, a qual não engloba apenas obras e serviços rodoviários. Cita julgados do



PROCESSO TC N.º 00862/23

TCU (Acórdão nº 3246/2012 e Acórdão nº 1787/2011), e informa que o valor atualizado da contratação é R\$ 20.196.914,65. Afirma que há uma contratação similar no Ceará, igualmente financiada pelo BIRD, com preços em torno da licitação em análise. Quanto ao pagamento de diárias, alega que as cidades que integram o projeto estão distantes entre si, havendo um canteiro central, provavelmente na cidade mais centralizada da execução da obra, e não canteiros em todas as localidades. No que se refere à diferença de orçamentos, informa que, em face das normas específicas do Banco Mundial, não há divulgação prévia do valor que foi estimado. Portanto, não é possível falar em sobrepreço em contratos de consultoria financiados pelo BIRD, por se tratarem de serviços específicos e de difícil precificação. Com relação aos créditos orçamentários, o defendente alega que o desembolso segue o cronograma do andamento das obras da adutora, com recursos assegurados pelo financiamento internacional, conforme QDD 2022/2023 e PPA para a comprovação dos fatos. Informa ainda que a segregação de funções já foi resolvida pela CAGEPA, conforme documento de fls. 9187.

A Auditoria não acolhe as alegações quanto à utilização da tabela de custos rodoviários do DNIT para a precificação de serviço de consultoria de obras hídricas. Entende que existem especialidades na Engenharia Civil que não podem ser confundidas entre si, pois a atividade de consultoria envolve expertises para diferentes tipos obras. Desta forma, vivências de mercados diferentes não podem resultar na mesma precificação, ao ponto de aminorar sobremaneira as técnicas de orçamentação de custos. Com relação ao pagamento de diárias, o Órgão Técnico não considera razoável uma despesa de R\$ 219.587,77, com a justificativa de se eleger um canteiro sede (em uma cidade de maior porte) e pagar a cada deslocamento de um profissional das equipes chave ou de apoio, para os 18 canteiros que serão implantados ao longo dos 369,38 km da adutora. Entende que tais custos devem estar inclusos na proposta da contratada, sem a necessidade de adicionais. No tocante ao valor da contratação ter superado a estimativa de planejamento da Administração, a Auditoria alega que, independentemente da existência de regras específicas do BIRD, isso não torna a contratação inquestionável, tendo em vista que todo o valor, inclusive com os juros, será pago com recursos públicos do Estado da Paraíba.

Quanto à solicitação do MPC, a Unidade Técnica registra documento acostado, fls. 9181/9186, que traz indicativos de consultoria YELLOWBOOK para o sistema adutor de Banabuiú/Ceará, ao custo de R\$ 23.918.579,28, para trabalhos desenvolvidos em 72 meses, portanto, R\$ 332.202,49/mês, proporcionalmente superior ao envolvido na presente contratação. Não obstante, a Auditoria mantém o entendimento de que a diferença entre o efetivamente contratado e o valor orçado pela Administração é injustificada e caracteriza sobrepreço de R\$ 93.155,16/mês.

No que tange à ausência de comprovação de dotação orçamentária em 2022 e 2023, o Órgão de Instrução registra que a defesa apenas declara ter juntado, mas não junta, o QDD e o PPA, que comprovem a inclusão orçamentária deste financiamento internacional. Por fim, entende saneada a questão acerca do ferimento ao princípio da segregação das funções, que impede alguém de ser o fiscal de si mesmo, considerando a juntada do documento de fls. 9187.

A Auditoria mantém seu posicionamento pela irregularidade da presente Seleção Baseada em Qualidade e Custo – SBQC nº 10/2021 e sugere comunicação ao BIRD (informacao@worldbank.org) acerca da existência do relatório técnico, para medidas que entender cabíveis; e considerando os indícios de sobrepreços de R\$ 4.285.137,43, entende recomendável que também se INFORME ao Ministério Público Estadual sobre este Processo, para providências a seu cargo.



PROCESSO TC N.º 00862/23

O processo retornou ao Ministério Público cujo representante emitiu parecer no qual opina pela Regularidade com Ressalvas do procedimento licitatório em questão (Licitação Internacional Competitiva nº 01006/2021), bem como do contrato dele decorrente. Sugere ainda que os fatos dos presentes autos sejam considerados como trilha de auditoria para fins de subsidiar o exame, em sede de acompanhamento da gestão, dos empreendimentos financiados pelo Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD - Banco Mundial) em todo Estado da Paraíba.

É o relatório.

VOTO

CONS. EM EXERC. OSCAR MAMEDE SANTIAGO MELO (Relator): Com relação ao procedimento licitatório em análise, verifica-se que o Órgão Técnico de Instrução entendeu pela irregularidade em razão do valor relativo ao pagamento de diárias, da diferença entre o valor estimado, que tem como referência a Tabela de preços de Consultoria do DNIT, e o valor contratado e da ausência de comprovação da previsão dos valores nos instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA).

No que diz respeito à previsão de pagamento de 600 diárias, verificando as exigências do edital para a Equipe Chave e para a Equipe de Apoio sugerida, entendo pela razoabilidade da referida quantidade. A Equipe Chave é composta de: Coordenação Geral, Supervisor de Design, Gerente BIM, Especialista em Eletromecânica, Especialista em Tratamento de Água, Especialista em Meio Ambiente, Supervisor de Obras, Especialista em Comunicação, Especialista Social e Reassentamento Involuntário. Por sua vez, a Equipe de Apoio Sugerida é composta de: Engenheiro de Segurança do Trabalho; Técnicos em Saneamento, Gestão Ambiental, Edificações; Técnico Ambiental; Topógrafos; Cadista; Facilitador BIM; Planejador 4D, Técnico Administrativo ou Secretária; Especialista em Sistemas Elétricos e Especialista em Avaliação de Terras e Benfeitorias. Considerando que a obra como um todo envolve diversas localidades, a formação de diversas equipes com tais qualificações oneraria o valor do contrato. Além disso, as etapas de execução nos diversos pontos não são necessariamente concomitantes, de forma que o deslocamento de pessoas ou de equipes é plenamente viável e de um custo inferior àquele que seria se houvesse uma estrutura completa em cada ponto de apoio para realização dos serviços. Ademais, conforme exposto pela defesa, o pagamento só ocorre mediante comprovação da despesa, de forma que a quantidade é apenas uma estimativa.

Quanto à diferença entre o valor estimado e o contratado, acompanho o entendimento do representante do Ministério Público, que se pronunciou nos seguintes termos:

(...)

“Nesse tipo de contratação, não é impossível de se observar uma variação de preço, especialmente em razão da complexidade no processamento da negociação. Perceba-se que a publicação do aviso de manifestação de interesse ocorreu em 08/10/2021 e a adjudicação/homologação ocorreu em 13/12/2022, ou seja, esse tipo de atraso, por si só justificaria, um



PROCESSO TC N.º 00862/23

descompasso entre o preço de orçamento e o preço pactuado.

Tanto é fato que os defendentes, em último pronunciamento, fls. 9198/9199, demonstram que o valor estimado, acaso fosse atualizado para o mês de maio de 2022, passaria a ser de R\$ 20.196.914,65.

Não se pode olvidar que a seleção de consultores do Banco Mundial toma como base o binômio "qualidade x custo", também conhecida como "value for money". Esse tipo de abordagem busca racionalizar a expertise e o conhecimento do contratado, dando maior peso à qualidade em detrimento do valor/preço, tudo visando dar maior garantia aos objetivos pretendidos e entrega de resultados satisfatórios.

Além disso, deve-se destacar que esse tipo de contratação, amparada na legislação sobre licitação, admite que o regramento do agente financiador discipline os termos do procedimento. Assim, a fixação de um orçamento estimativo inicial que ficou aquém do valor contratado não necessariamente caracterizaria ilegalidade, até porque o substrato normativo que rege a licitação admite esse cenário."

(...)

Por fim, resta a ausência de comprovação da previsão orçamentária nos instrumentos de planejamento, que a defesa afirma ter anexado, mas não o fez.

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

- a)** julgue regular com ressalva a Licitação Internacional Competitiva nº 01006/2021, realizada pela Secretaria de Estado da Infraestrutura, dos Recursos Hídricos e do Meio Ambiente – SEIRHMA, bem como o Contrato dela decorrente ;
- b)** determine o arquivamento dos presentes autos.

É o voto.

João Pessoa, 20 de fevereiro de 2024

Cons. em Exerc. Oscar Mamede Santiago Melo
RELATOR

Assinado 23 de Fevereiro de 2024 às 09:58



Cons. André Carlo Torres Pontes
PRESIDENTE

Assinado 22 de Fevereiro de 2024 às 19:08



Cons. Subst. Oscar Mamede Santiago Melo
RELATOR

Assinado 27 de Fevereiro de 2024 às 08:56



Manoel Antônio dos Santos Neto
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO