

Sessão do Pleno – 4/9/2002

Análise de Edital – Viaduto Aeroporto

Voto: Fernando Corrêa

Processo - TC 2.00477-0
Origem - Secretaria de Infra-estrutura do Estado de Pernambuco
Tipo - Análise de Procedimento Licitatório
Interessado - Secretaria de Infra-estrutura do Estado de Pernambuco

RELATÓRIO

Cuidam os presentes autos da Análise do Procedimento Licitatório nº 1/2002, na Modalidade de Concorrência Pública, realizado pelo Governo do Estado, que tem como objeto a contratação de obras e serviços de acesso vários ao Aeroporto Internacional dos Guararapes.

Tendo sido elaborado pelo Núcleo de Engenharia o relatório de fls. 81/84, no qual os Inspectores de Obras apontaram, preliminarmente, a existência de irregularidades no procedimento licitatório, quanto ao preço final ofertado, o Pleno deste Tribunal, na sessão do dia 8/5/2002 decidiu determinar a sustação imediata da homologação do referido certame.

Tendo sido notificado acerca da decisão do Pleno desta Casa, o secretário de Infra-estrutura do Estado de Pernambuco, Sr. Fernando Antônio Caminha Dueire, pediu a revogação da decisão do Pleno que determinou a sustação da homologação do Procedimento Licitatório, nos termos do Ofício de fls. 92/96.

Ao mesmo tempo, apresentou o presidente da Comissão Especial de Licitação, Sr. Pedro Henrique Braga Reynaldo Alves, os seus esclarecimentos acerca do certame, fls. 97/104, juntando os documentos de fls. 105/114.

Posteriormente, foi elaborado pelo NEG o Relatório Complementar, que se encontra às fls. 132/147 dos autos, no qual sugere que este Tribunal determine a revogação do Procedimento Licitatório por entender que nele ocorreram as seguintes irregularidades:

- 1) Modificação de critério de julgamento das propostas de preços, ao admitir a inclusão do BDI, por fora do limite de aceitabilidade definido inicialmente no edital;

- 2) dispensa de composição de custos unitários em fase licitatória, cuja obrigatoriedade era determinada pelo Edital;
- 3) omissão relativa à republicação do Edital, após modificações importantes do que nele prescrito, conforme previsto no art. 21, § 4º, da Lei 8.666/93;
- 4) falta de competitividade das propostas apresentadas, fazendo crer que entre os licitantes deixou de haver o necessário sigilo e a consequente reserva na confecção de suas propostas;
- 5) preços unitários elevados em serviços que por sua natureza têm seus quantitativos sujeitos a variações;
- 6) preços elevados em serviços que serão executados das etapas iniciais da obra; e
- 7) admissão pela SEIN de um sobre preço de 10%, além do BDI que ela própria julgou admissível;

Regularmente notificados o presidente da Comissão Especial de Licitação, Sr. Pedro Henrique Braga Reynaldo Alves, e o secretário de Infra-estrutura do Estado de Pernambuco, Sr. Fernando Antônio Caminha Dueire, apresentam defesa única, que se encontra às fls. 168/180 dos autos.

Na defesa apresentada, quanto aos vícios apontados, aduzem em síntese os defendentes o seguinte:

- 1) O ato convocatório não incluía o BDI, o qual foi deixado à parte para fomentar a competitividade entre os licitantes;
- 2) Apesar de não haver sido incluído o BDI no procedimento de Instauração, foi fornecido ao conjunto dos licitantes a informação acerca de

seu limite máximo, que era de 35,8%, a partir de pedido de esclarecimento formulário pela Construções e Comércio Camargo Corrêa S/A;

- 3) que o preço formulado pelos licitantes foi o menor possível, não se podendo concluir pela falta de competitividade, uma vez que a proximidade de preços, por si só, não admite concluir pela quebra do sigilo ou pela falta de competitividade, admitindo-se que derive do conservadorismo do orçamento-base utilizado na licitação;
- 4) a decisão de não mais exigir a apresentação da composição de preços unitários de cada um dos concorrentes não tornou mais complexa a apresentação das propostas de preços, e, por isso, não seria necessária a reabertura dos prazos da licitação, posto que, no caso, insere-se na hipótese do artigo 21, § 4º, da Lei 8666/93;
- 5) que, apesar de os preços unitários serem apresentados *a posteriori*, não há risco de manipulação uma vez que eles já se encontram fixados;
- 6) os preços de itens passíveis de eventual variação não atingiram o máximo permitido pelo critério de aceitabilidade de preços e que eles representam apenas 17% da proposta apresentada.
- 7) não tendo nenhum preço unitário ultrapassado o critério de aceitabilidade para preços unitários e global, descabido se falar em preços unitários elevados ou em antecipação de pagamentos.

É o relatório. Passo a decidir.

Entre os vícios apontados pelos Inspectores de Obras entendo que dois deles viciam de maneira irremediável o procedimento licitatório.

O primeiro refere-se à informação repassada pela comissão de licitação, apenas depois de iniciado o procedimento licitatório, que o orçamento básico não incluía o BDI.

Entendo que tal afetou claramente a competitividade do certame porque se trata de alteração nas regras do procedimento licitatório quando já iniciado o prazo para a elaboração de propostas de preço e que apenas surgiu em resposta à consulta formulada por um dos possíveis concorrentes que, evidentemente, não

teve uma divulgação tão abrangente como se exige de uma licitação na modalidade de Concorrência, posto que limitada àqueles que estavam participando do certame no momento. Firmei este entendimento a partir de uma interpretação sistêmica do Edital.

No caso, verifica-se que o orçamento básico constante no Edital aponta o valor estimado para obra em R\$ 17.602.564,72. (dezessete milhões, seiscentos e dois mil, quinhentos e sessenta e quatro reais e setenta e dois centavos).

Por outro lado, consta no item 12 do Edital que seriam rejeitadas as propostas que ultrapassassem em 30% os preços unitários, ou em 10% o valor global máximo e, com isso, consigna o Edital, no seu item 7, o “O valor orçado pela DTR/SEIN, para apresentação da proposta totaliza um valor máximo aceitável de R\$ 19.362.821,19 (dezenove milhões, trezentos e sessenta e dois mil, oitocentos e um reais e dezenove centavos), além de prever o Edital que a Empresa Licitante “deverá apresentar Comprovante de Garantia de Proposta, como condição de participação no presente certame, no valor de 1% (um por cento) do valor máximo aceitável.

Estava tão claro que o orçamento constante no edital incluía o custo total da obra que os licitantes, quando trouxeram a garantia para participarem do certame, todos eles sem exceção, apresentaram comprovante no valor de R\$ 193.628,21 (cento e noventa e três mil, seiscentos e vinte e oito reais e vinte um centavos), equivalente a 1% do valor máximo aceitável de R\$ 19.362.821,19 (dezenove milhões, trezentos e sessenta e dois mil, oitocentos e vinte e um reais e dezenove centavos).

Daí se infere que a ampliação do valor máximo aceitável para R\$ 26.294.711,87 (vinte e seis milhões, duzentos e noventa e quatro mil, setecentos e onze reais e oitenta e sete centavos), perpetrado pela comissão ao informar que o BDI não estava incluído nos valores apresentados no custo e que o limite do BDI era de 35,8% em consulta formulada quando já iniciado o processo licitatório, acarretou modificação nas regras atinentes, ao certame, o que dá ensejo à necessidade da reabertura dos prazos do processo licitatório.

No caso, não há como ser aceito o argumento da defesa de que a exclusão do BDI foi efetivada para garantir maior competitividade, posto que a informação quanto ao BDI máximo aceitável constitui-se requisito necessário à elaboração das propostas pelos

licitantes. Tanto é que foi objeto de consulta, cuja resposta acabou por alterar o entendimento corrente entre os licitantes, sendo que esta resposta ao admitir que o BDI estava fora do preço consignado como máximo no Edital, sem a reabertura dos prazos de apresentação de propostas, permitiu a exclusão de todos os possíveis licitantes que não quiseram participar por entenderem que o preço fixado como o valor máximo pelo edital não seria suficiente para remunerar a obra a ser realizada, e, com isso, violou o princípio da isonomia que é um dos princípios que serve de pilar para os Processos Licitatórios.

O segundo aspecto que, ao meu ver, macula irremediavelmente a Concorrência ora em análise está na exclusão, depois de aberto o processo licitatório, da exigência de que a proposta de preço a ser apresentada deveria conter, além do preço total, a composição dos preços unitários dos insumos que levaram à formulação do preço final.

A aquiescência da Comissão de Licitação com a proposição de um dos licitantes, para que a composição de custos unitários fosse efetivada apenas após a expedição da ordem de serviço, portanto, depois da contratação, além de violar o disposto no Edital da licitação (item 9.2.3), que determina que “para cada preço proposto, o licitante deverá apresentar a correspondente composição de preço unitário”, podendo algumas empresas terem desistido de apresentar propostas por falta de condições de elaborar o referido documento. Ainda, se a exigência da composição dos custos era prevista na fase de análise das propostas, para seu julgamento, torna-se ineficaz tal documento após de contratada a empresa e emitida a ordem de serviço. A composição de custos dos itens da planilha deve ser parte integrante do contrato.

Ante o exposto,

Considerando que restou comprovada a modificação de critério de aceitabilidade das propostas de

preços, mediante o aumento do valor máximo aceito para a realização da obra;

Considerando que a dispensa da apresentação da composição de custos unitários dos preços dos serviços, quando já iniciado o procedimento licitatório, cuja obrigatoriedade era determinada pelo Edital, abre a possibilidade para a existência de aumento do custo final da obra no curso da execução do contrato, uma vez que o contratante poderá fixar no limite máximo aqueles preços dos serviços que possivelmente serão objeto de aditamento, maximizando com isso os seus lucros, sem que possa a Administração opor qualquer espécie de óbice;

Considerando que permanecem inalterados os motivos que fundamentaram a sustação da homologação da licitação, decidida por unanimidade pelo pleno desta Corte de Contas, em sessão de 2.5.2002:

- a) o preço máximo para realização da obra, fixado no edital, era de R\$ 19.362.821,19, tendo sido aumentado para R\$ 26.204.711,87, e
- b) a justificativa de que o BDI não estava incluído é improcedente, dado que o próprio edital afirma o contrário;

Considerando a omissão relativa à republicação do Edital, após modificações importantes do que nele prescrito, conforme previsto no art. 21, § 4º, da Lei 8.666/93;

Julgo irregular o Processo Licitatório nº 1/2002, na Modalidade de Concorrência Pública, realizado pelo Governo do Estado, que tem como objeto a contratação de obras e serviços de acesso viário ao Aeroporto Internacional dos Guararapes, determinando, por conseguinte, à Secretaria de Infra-estrutura que proceda à sua revogação.

É como voto.