

GRUPO II – CLASSE V – Plenário

TC 005.920/2022-1

[Apenso: TC 008.767/2023-8, TC 006.777/2022-8]

Natureza: Acompanhamento

Unidades: Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) e Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR)

Interessado: Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO. EDITAIS E CONTRATOS DA CODEVASF E DO MIDR. SERVIÇO DE PAVIMENTAÇÃO ASFÁLTICA CONTRATADA POR MEIO DE REGISTRO DE PREÇOS. DESENVOLVIMENTO DE METODOLOGIA DE FISCALIZAÇÃO CONTÍNUA. INDÍCIOS DE SUPERFATURAMENTO NAS CONTRATAÇÕES E DA PRESENÇA DE CLÁUSULAS RESTRITIVAS NOS EDITAIS DE LICITAÇÃO. EXPEDIÇÃO DE DETERMINAÇÕES, RECOMENDAÇÃO E CIÊNCIA. EXAME DE EVENTUAIS IRREGULARIDADES EM PROCESSOS ESPECÍFICOS.

RELATÓRIO

Trata-se de acompanhamento com o objetivo de avaliar os editais e respectivos contratos vinculados aos pregões eletrônicos promovidos pela Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf), na modalidade registro de preços, para a prestação de serviços de pavimentação asfáltica de vias urbanas.

2. Transcrevo, a seguir, trecho do relatório de fiscalização elaborado pela Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana):

“(…)

II. INTRODUÇÃO

II.1. Deliberação que originou o trabalho

21. *Em cumprimento ao Despacho de 27/3/2022 do Min. Jorge Oliveira (TC 004.730/2022-4), realizou-se auditoria no então Ministério do Desenvolvimento Regional e na Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba, no período compreendido entre 30/3/2022 e 30/9/2022.*

II.2. Processos Conexos

22. *Durante o ano de 2020, a Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Hídrica, de Comunicações e Minerações (SeinfraCom) formulou representação solicitando medida cautelar devido à constatação de diversos indícios de potenciais irregularidades, na avaliação de 29 editais de pregões eletrônicos, para serviços de pavimentação, a serem realizados em diversos municípios, dentro da área de atuação da Codevasf, com valor total de R\$ 622.152.954,67 (TC 000.224/2021-9).*

23. *A proposta de medida cautelar foi indeferida pelo Ministro Substituto Augusto Sherman Cavalcanti. Todavia, o relator entendeu que existiam vários riscos de ocorrências de irregularidades nessa modelagem de pavimentação de vias urbanas por meio do uso do Pregão Eletrônico e propôs a realização de diversos encaminhamentos.*

24. *Dessa forma, foi prolatado o Acórdão 1.213/2021 – Plenário, com orientação para que a Segecex realizasse ações de controle e monitoramento para avaliar a lisura e a competitividade da licitação, bem como a regular execução dos serviços durante a etapa de execução das obras.*

25. O monitoramento do acórdão foi realizado de forma simultânea por duas Secretarias do Tribunal, sendo o processo TC 021.823/2021-9 sob responsabilidade da SeinfraCom e o TC 036.369/2021-7 a cargo da AudUrbana. Vale destacar que este último processo teve sua relatoria alterada, com fundamento no art. 15 da Resolução-TCU 175/2005, conforme despacho de 17/10/2022 (peça 68 do TC 036.369/2021-7), passando, então, à relatoria do Exmo. Min Jorge Oliveira.

26. Cada Secretaria então foi responsável por itens específicos da determinação presente no aludido Acórdão.

27. Nessa situação, coube à atual AudUrbana a avaliação do item 9.5, conforme excerto transcrito a seguir:

‘9.5. orientar à Secretaria-Geral de Controle Externo que adote providências para promover ações de controle nos pregões e contratações constantes do Anexo I do relatório que acompanha este acórdão, por amostragem, e orientada por critérios de risco, materialidade e relevância, abrangendo todas as regiões beneficiárias, com vistas a avaliar os seguintes aspectos:

9.5.1. a lisura e a competitividade das licitações relacionadas no referido Anexo I;

9.5.2. a lisura dos procedimentos realizados pela Codevasf, especialmente no que tange ao enquadramento e às adaptações das vias que sofrerão as intervenções ao projeto padrão licitado;

9.5.3. a efetiva realização dos serviços demandados nas atas de registro de preço, confrontando os quantitativos de serviços executados *in loco* com os quantitativos previstos na planilha de formação de preços que embasou a estimativa de custo da pavimentação por m²;

9.5.4. o possível pagamento por obras ou serviços inexistentes ou o pagamento por serviços em vias que já estavam previamente pavimentadas;

9.5.5. a regularidade e a efetividade da modelagem formulada pela Codevasf na contratação de serviços de pavimentação de vias públicas por meio de pregões eletrônicos promovidos com vistas ao registro de preços;’

28. Durante a avaliação do cumprimento da determinação presente no item 9.5, constataram-se diversas irregularidades, que resultaram nos seguintes achados: falhas e irregularidades nos processos de pagamento; enquadramento das vias pavimentadas em desacordo com o padrão estipulado; desclassificação de licitantes em desacordo com critérios do edital ou de legislação; e utilização inadequada do sistema de registro de preços.

29. Durante o trabalho de monitoramento do Acórdão 1.213/2021 – Plenário, a SeinfraCom formulou representação a respeito de possíveis irregularidades de serviços de pavimentação de vias públicas com baixa trafegabilidade para a contratação de obras de alta complexidade em via destinada a comportar tráfego pesado no Distrito Federal (TC 003.728/2022-6).

30. Em 18/4/2022, o Ministro Augusto Sherman Cavalcanti referendou o pedido da medida cautelar. Por meio do Acórdão 2.176/2022 – Plenário, item 9.2, determinou-se à Codevasf que adotasse as medidas necessárias para anular o Pregão 25/2020.

31. Outra representação realizada pela SeinfraCom durante essa etapa de trabalho foi sobre possíveis irregularidades no Contrato 0.187.00/2020, referente a potencial superfaturamento na base da pavimentação com uso de blocos intertravados de concreto em vias urbanas do estado do Amapá (TC 012.730/2022-0).

32. Por meio do Acórdão 2.178/2022 – Plenário, não se acatou a solicitação de medida cautelar e foi determinado à Codevasf que adotasse as seguintes providências: somente autorize o início de novas frentes de trabalho após a elaboração do projeto executivo; atente para o condicionante do item 9.4 do Acórdão 1.170/2022 – Plenário; intensifique e aprimore a fiscalização contratual para coibir irregularidades; e ajuste as disposições contidas no item 3, alínea ‘c’, do procedimento para enquadramento das vias para obras de pavimentação.

33. Os seguintes processos sob responsabilidade da SeinfraCom também estão relacionados ao presente Acompanhamento: TC 006.498/2022-1 – Representação formulada por deputados federais

sobre supostas irregularidades nos processos licitatórios da Codevasf; e TC 006.478/2022-0 – representação formulada por parlamentares acerca de possíveis irregularidades em contratos entre a Codevasf e a empresa Engesfort.

34. Com relação ao TC 006.498/2022-1, considerando o princípio da racionalidade administrativa, e os temas similares desses dois processos, o Ministro-Relator Augusto Sherman Cavalcanti determinou o pensamento ao processo TC 006.478/2022-0 para análise em conjunto. Cabe lembrar que, com fundamento no art. 18-B da Resolução-TCU 175/2005, esse processo foi transferido para a relatoria do Ministro Jorge de Oliveira, e aguarda resposta de diligência para a avaliação e esclarecimento das irregularidades apontadas nas duas representações.

35. A AudUrbana recebeu e instruiu representação formulada pelo Ministério Público de Contas (TC 014.337/2021-5) acerca de possíveis irregularidades cometidas na destinação de verbas constantes de dotações orçamentárias consignadas ao Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) e às suas entidades vinculadas (Codevasf). Esse processo encontra-se no Gabinete do Ministro Relator Jorge de Oliveira para decisão em relação ao entendimento acerca do princípio da anualidade orçamentária e sobre a flexibilidade plurianual de vigência de restos a pagar.

36. O presente processo de Acompanhamento (TC 005.920/2022-1) tem por objetivo atuar nas questões não cobertas nos trabalhos anteriormente realizados e detectar potenciais irregularidades antes e durante procedimentos licitatórios, com ênfase nas fases iniciais da contratação, de forma a potencializar os benefícios da fiscalização.

37. Durante o trabalho de acompanhamento constataram-se diversos indícios de potenciais irregularidades nos processos licitatórios, que resultaram em proposta de representação realizada pela equipe de auditoria (peça 174). Foi autorizada, nos presentes autos, pelo Acórdão 2.177/2022 – Plenário, autuação do processo TC 021.514/2022-4 (representação), sob responsabilidade técnica da SeinfraOperações.

38. Além do mais, constataram-se quatro achados de auditoria que serão descritos mais adiante.

II.3. Visão geral do objeto

39. Avaliou-se, sob as perspectivas orçamentária e técnica, um conjunto de obras de pavimentação em andamento ou já finalizadas pela Codevasf, todas licitadas por meio do Sistema de Registro de Preços (SRP). As obras avaliadas estão na área de atuação dessa organização, em diversas unidades federativas no território nacional.

40. Parte do trabalho se restringiu a analisar editais de licitações mais recentes, cujos serviços têm baixo percentual de execução (Questão 1). Simultaneamente, avaliaram-se o orçamento e a execução em obras concluídas ou em fases finais de execução (Questões 2 e 3). Nesse segundo ponto, o escopo de análise se limitou a três itens materialmente relevantes e que correspondem a quase metade do valor total dos orçamentos. Como este trabalho trata de uma atuação preventiva, considerou-se necessária a avaliação da execução para comprovar se, em situações concretas, riscos detectados nos editais de licitação se concretizaram.

41. A avaliação foi realizada tendo como critérios legais as seguintes legislações: Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais), Decreto 10.024/2019 (Regulamentação do Pregão Eletrônico) e, de forma suplementar, a Lei 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos).

42. A Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) é uma empresa pública de direito privado, criada pela Lei 6.088/1974, de capital social pertencente integralmente à União e vinculada atualmente ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR).

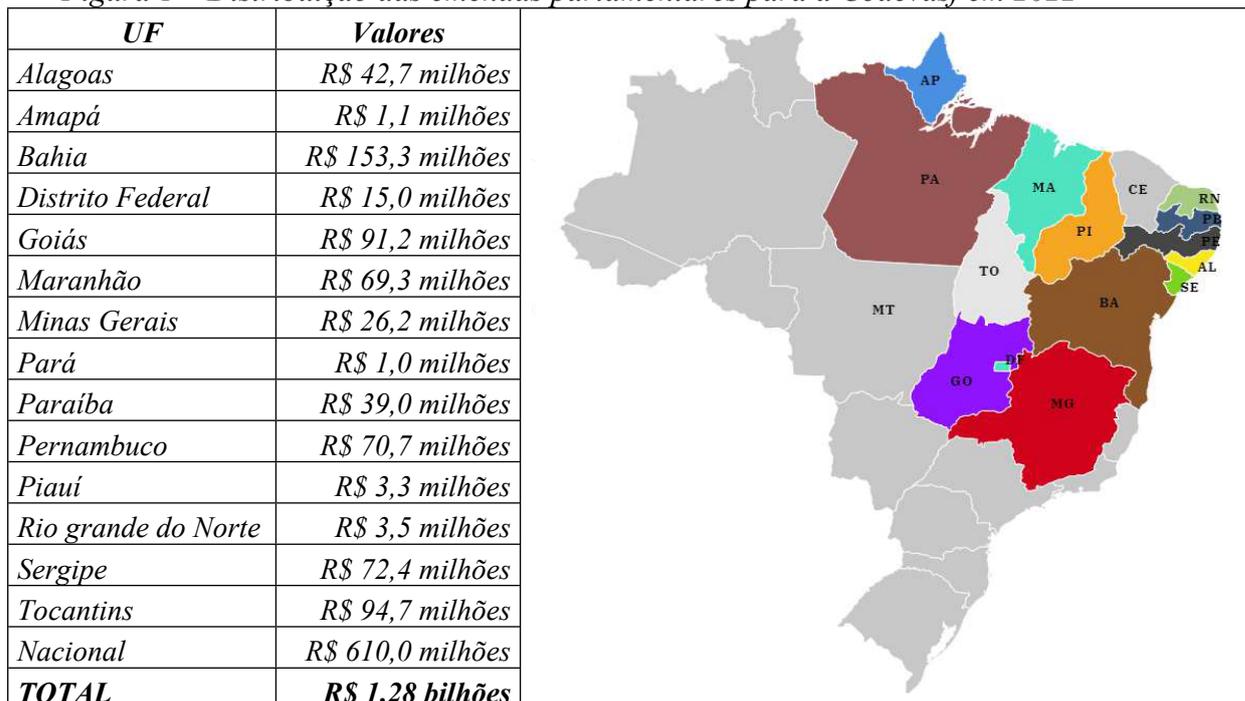
43. A Companhia tem como missão desenvolver as suas bacias hidrográficas de forma integrada e sustentável, contribuindo para a redução das desigualdades regionais. Assim, busca contribuir para a melhoria de vida e desenvolvimento socioeconômico na sua área de atuação, por meio de execução direta ou de parcerias, através de expressivo número de ações relacionadas,

principalmente, ao desenvolvimento da agricultura irrigada, à revitalização das bacias hidrográficas, à estruturação de atividades produtivas e à oferta de água para garantia da segurança hídrica, orientada pelas vocações e potencialidades locais.

44. A organização está desenvolvendo atividades de aplicação de recursos federais por meio emendas parlamentares, dentro da sua área de atuação geográfica, bem como dentro do escopo de sua atuação, conforme descrição detalhada no documento ‘Alocação de Emendas Parlamentares ao Orçamento da Codevasf’ (peça 161).

45. De acordo com o documento ‘Plano Anual de Negócios’, para o ano de 2022 está previsto um total de R\$ 1,28 bilhões em emendas parlamentares, distribuídos conforme Figura 1.

Figura 1 – Distribuição das emendas parlamentares para a Codevasf em 2022



[Fonte: peça 162, p. 9]

46. Essas emendas se destinam a diversas finalidades, tais como: compra de maquinários e equipamentos para prefeituras, realização de pavimentação (asfáltica e blocos), pontes, pequenas obras, implementos agrícolas, materiais diversos etc. (peça 163).

47. Um ponto que chama atenção no documento citado se refere à rubrica restos a pagar. Observa-se que está previsto o valor de R\$ 5.055.488.882,19, conforme sintetizado no Quadro 1. De acordo com o documento, aproximadamente 70% do orçamento da companhia advém de restos a pagar não processados, e quase 18% de emendas parlamentares.

Quadro 1 - Orçamento Codevasf 2022

Agrupadores orçamentários		Valor em 2022
PAN	Restos a pagar não processados	R\$ 5.055.488.882,19
	Emendas parlamentares	R\$ 1.275.180.136,00
	LOA origem PLOA (RP2)	R\$ 319.885.642,00
	Subtotal	R\$ 6.650.554.660,19
PAN dinâmico	TEDs + Créditos suplementares	R\$ 0,00
Obrigatórios	Folha de pagamento + sentenças judiciais	R\$ 519.403.413,00
PAN Total	ORÇAMENTO CODEVASF 2022	R\$ 7.169.958.073,19

[Fonte: peça 162, p. 6]

48. A situação de um alto volume de restos a pagar aparece diversas vezes durante a auditoria, por meio de licitações e adesões realizadas em anos anteriores, e nos quais as obras encontram-se em andamento, mesmo após três anos da realização do processo licitatório.

49. Os serviços de pavimentação estão listados no catálogo de 2022 de máquinas, equipamentos e serviços da Codevasf (peça 163). Esses serviços são divididos em duas tipologias (blocos e pavimentação asfáltica) e são apresentados por preço unitário fixo (R\$/m²) e com um módulo mínimo, conforme Quadro 2

Quadro 2 – Exemplo de serviços de pavimentação no catálogo da Codevasf

Item	Código	Descrição do item	GND	Unid.	Módulo Mínimo / Município	Valor unitário (R\$/m²)	Valor módulo mínimo / municípios (R\$)
1	P.V.01	Pavimentação de Bloco Intertravado de Concreto – Bloquete – BIC 1.000 m x 7 m	4	1 km	7.000 m ²	144,407	1.010.849,00
2	P.V.02	Pavimentação em Concreto Betuminoso Usinado a Quente – CBUQ – 2.000 m x 7 m		2 km	14.000 m ²	146,489	2.050.846,00
3	P.V.03	Pavimentação com Tratamento Superficial Duplo – TSD – 1.500 m x 7 m		1,5 km	10.500 m ²	73,700	773.850,00

[Fonte: peça 163, p. 25]

50. Dessa forma, no catálogo, a Codevasf apresenta um serviço de engenharia de pavimentação asfáltica como um serviço comum, de natureza simples, de baixa complexidade e que pode ser medido/faturado por unidade de área (m²). Da mesma forma, justifica que esse serviço poderia ser licitado por meio de pregão eletrônico.

51. Contudo, como será abordado ao longo deste relatório, uma obra de pavimentação não pode ser caracterizada como padrão, tal como na tabela apresentada, na qual a largura da rua é fixa no valor de 7 metros. Em cada localidade e cidade, uma via urbana pode ter larguras diferentes, em regra variando entre 5 e 8 metros. Além disso, o uso de materiais asfálticos (TSD e CBUQ) necessita ser dimensionado e adequado para cada localidade.

52. Obras de engenharia de pavimentação asfáltica demandam levantamentos e estudos técnicos, que resultam em múltiplos projetos (topografia, estrutural, pavimentação, movimentação de solos, sondagens etc.). No mesmo sentido, necessitam de dimensionamento de acordo com a localidade, características do terreno, solos, tipos de materiais disponíveis na região e outras variáveis físicas levantadas por meios laboratoriais e necessárias para o correto dimensionamento da via a ser construída.

53. Por conseguinte, em decorrência dessa contextualização apresentada, um dos objetivos deste trabalho é a avaliação da execução de contratos relativos de pavimentação asfáltica, licitados como itens de catálogo.

54. Dessa forma, é possível avaliar os problemas encontrados, as irregularidades, os riscos envolvidos e outras questões, bem como se as condições apresentadas no catálogo são consistentes para uma obra dessa natureza.

II.4. Objetivo e questões de auditoria

55. A presente auditoria teve por objetivo levantar/detectar potenciais irregularidades antes e durante o processo licitatório e nas fases iniciais de contratação, bem como analisar sob o ponto de vista orçamentário obras executadas que foram licitadas por meio do Sistema de Registro de Preços (SRP), a fim de detectar eventuais irregularidades e avaliar se elas são sistêmicas.

56. A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

a) *Questão 1: O procedimento licitatório se desenvolveu regularmente?*

b) *Questão 2: A execução contratual se efetivou de maneira regular?*

c) *Questão 3: O orçamento do edital/contrato está dimensionado e precificado de modo compatível com o tipo de obra padronizado no Termo de Referência e/ou com os valores praticados no mercado?*

II.4.1. Questão 1

57. Sobre a *Questão 1*, avaliaram-se 29 editais a fim de averiguar potenciais irregularidades durante o processo licitatório. Ao longo do exame, a equipe identificou potencial conluio entre licitantes, o que foi objeto de representação (peça 174).

58. Ademais, identificou-se irregularidade de menor gravidade, referente a itens editalícios com potencial restrição à competitividade.

II.4.2. Questões 2 e 3

59. Foram aplicados os procedimentos visando avaliar as questões 2 e 3. O achado de Superfaturamento no serviço de Sarjeta Triangular de Concreto (STC-01) explica a situação encontrada.

60. Durante a auditoria, conforme estabelecido nas questões 2 e 3, constatou-se que, embora houvesse serviços que não foram executados, o valor total medido da obra correspondia ao total previsto no orçamento. Assim, não ocorria o desconto pela não execução desses serviços materialmente relevantes.

61. Investigando as razões do valor total medido da obra permanecer constante, verificou-se que ocorriam aditivos ao contrato, alterando os quantitativos de transporte de material (DMT), como também os valores inicialmente orçados.

62. Esses serviços, que não eram materialmente relevantes no orçamento utilizado no processo licitatório (DMT), passaram a possuir alta materialidade. Constatou-se, também, que não existia justificativa técnica e nem estudos para embasar essa alteração de quantitativos. Dessa forma, foram identificadas, em dois exemplos pesquisados, situações de alto risco e potencial de irregularidades. Esse achado será detalhado e tratado em item específico.

63. Outra constatação, após a aplicação dos procedimentos, foi a falha no planejamento da obra de pavimentação rodoviária, devido à falta de estudos e levantamentos técnicos iniciais, que ocasionam um orçamento deficiente utilizado no processo licitatório. Essas limitações irão impactar durante a execução da obra, permitindo a ocorrência de irregularidades e alterações significativas. Essa questão foi detalhada em Nota Técnica específica (peça 189).

II.5. Desenvolvimento do processo de trabalho para acompanhamento de editais e contratos

64. Um dos objetivos do presente trabalho foi desenvolver um processo de trabalho para acompanhamento das obras com recursos oriundos de transferências voluntárias da União. A necessidade de desenvolver uma sistemática para acompanhamento é justificada porque o Sistema de Acompanhamento de Licitações e Contratos do TCU (Alice) é limitado a licitações feitas por meio do ComprasNet, não abrangendo procedimentos decorrentes de transferências governamentais, que são licitados em outras plataformas; o Alice não identifica o órgão repassador dos recursos, mas apenas o órgão licitante.

65. O processo de trabalho proposto, a ser empregado na próxima oportunidade de acompanhamento pode ser resumido às seguintes etapas:

a) obtenção dos dados de transferências: esta etapa é desenvolvida com o monitoramento de dados oriundos dos sistemas de Transferências da União (+Brasil) em conjunto com dados do Siafi (Tesouro Gerencial);

b) cruzamento dos dados de transferências com as notificações públicas de licitação, com o objetivo de detectar o momento da publicação do aviso relativo ao objeto da transferência de recursos públicos;

c) como a identificação não é totalmente eficaz, é executada uma etapa de supervisão humana, com o objetivo de confirmar a identificação positiva e criar o registro de acompanhamento;

d) a etapa de cruzamento é retroalimentada por meio do resultado do processo de supervisão humana, permitindo que o sistema 'aprenda' a aperfeiçoar a indicação, utilizando técnicas de **machine learning**;

e) o edital e orçamentos da obra são buscados e obtidos manualmente, em processo que pode ser parcialmente automatizado;

f) caso o edital e os orçamentos não estejam disponíveis **online**, é encaminhada comunicação para a entidade responsável pela licitação, solicitando a disponibilização do edital e dos orçamentos **online**, bem como encaminhamento dos arquivos ao TCU;

g) uma vez disponíveis os arquivos, ocorre a integração com o sistema Alice: é gerado um arquivo para leitura automática (em formato json), que é armazenado, juntamente com o edital e orçamentos em uma pasta para processamento de avulsos;

h) o Sistema Alice submete os objetos às sub-rotinas especializadas em detecção de irregularidades (tipologias) e os objetos ficam aptos a ser cadastrados no módulo de Acompanhamento de Licitações (em aplicativo desenvolvido pela Secretaria de Métodos de Auditoria – Soma), onde podem ser consultados pelas demais unidades do TCU;

i) é realizada análise nos editais e são comunicados aos gestores os possíveis achados;

j) caso os gestores adotem providências relativas aos achados, os benefícios são registrados;

k) caso não sejam adotadas providências, é avaliada a necessidade de constituir uma representação;

l) esgotado o período previsto para o acompanhamento, é gerado relatório.

66. Foram realizados testes de cruzamento de dados, sendo obtidos objetos disponíveis para análise. A equipe de auditoria, contudo, esteve dedicada aos trabalhos realizados na Codevasf, ficando a execução completa do ciclo para o próximo exercício. A peça 190 deste processo detalha a visão do processo de trabalho a ser desenvolvido para as fases vindouras e as diversas bases de dados e ferramentas de software que serão utilizadas.

67. Nesse sentido, durante o período em que as conclusões preliminares deste relatório foram submetidas à apreciação da Codevasf, foi executada uma execução piloto do processo de trabalho de acompanhamento, em novembro de 2022. A execução piloto permitiu verificar pontos que necessitam aprimoramento, especialmente o cadastro e análise de orçamentos por meio do Sistema de Análise de Orçamentos do TCU (SAO).

68. Achados preliminares do acompanhamento piloto, contudo, resultaram na autuação de dois processos, criados por meio de representação da unidade técnica, a saber: TC 030.006/2022-8 e 028.764/2022-6, que tratam, respectivamente, de achados relativos à contratação obras de pavimentação licitadas pelas prefeituras das cidades de Eirunepé/AM e Coari/AM, os processos estão abertos, sem deliberação definitiva. Uma descrição mais detalhada da execução do piloto de 2022 e 2023 será objeto de relatório específico, em acompanhamento já autorizado pelo Ministro Relator Jorge de Oliveira em proposta de fiscalização de 2023.

II.6. Metodologia utilizada no presente trabalho

69. Na Codevasf, os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU 280, de 8 de dezembro de 2010, alterada pela Portaria-TCU 168, de 30 de junho de 2011) e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU (Portaria-Segecex 26, de 19 de outubro de 2009).

70. Inicialmente, cumpre informar que se definiram amostras diferentes para aplicação da questão 1 e das questões 2 e 3. Na questão 1, foram selecionados 29 editais de pregões eletrônicos conduzidos pela Codevasf, bem como as respectivas atas. Para aplicação dos procedimentos previstos nas questões 2 e 3, foi selecionada uma amostra de 23 orçamentos de obras de pavimentação asfáltica.

71. A lista dos editais definidos como amostra na questão 1 é apresentada no Apêndice II da peça 174 (representação), enquanto a lista dos orçamentos selecionados pode ser encontrada na peça 187 (fichas de contratos que geraram achados de superfaturamento) e na peça 188 (fichas de contratos que não geraram achados) deste processo.

72. No que se refere à questão 1, a seleção de editais para amostra adotou os critérios de temporalidade e risco. Quanto à temporalidade, a amostra priorizou editais lançados no ano de 2021. Esse corte temporal tem três fundamentos:

a) trata-se de ano com maior volume de recursos licitados;

b) apesar do alto volume licitado, ainda não ocorreu desembolso de parcela relevante desse montante, o que potencializa a eficiência da atuação de controle; e

c) evita-se eventual sobreposição da amostra deste trabalho com os trabalhos decorrentes do TC 000.224/2021-9, sob a relatoria do Exmo. Ministro-Substituto Augusto Sherman, que não contemplam contratações realizadas em 2021.

73. Sobre o critério de risco, consideraram-se os riscos relacionados à superintendência responsável pela licitação e às empresas licitantes. Quanto aos procedimentos da questão 1, aplicaram-se técnicas de análise documental, avaliando-se potenciais itens de restrição à competitividade nos editais da amostra.

74. A amostra dos orçamentos para as questões 2 e 3 teve como objetivo detectar potenciais irregularidades na fase da execução da obra. Por esse motivo, consideraram-se obras finalizadas ou em fase final de execução, de modo a viabilizar o exame da execução propriamente dita.

75. Os itens orçamentários analisados foram levantados por meio da Curva ABC do orçamento padrão utilizado no processo licitatório. Foram identificadas diversas licitações com orçamentos com itens comuns e padronizados, bem como serviços materialmente relevantes e que apresentaram alto risco de ocorrência de potenciais irregularidades, como calçadas armadas com código Sinapi 94994; meio fio modelo MFC-03; e Sarjeta Triangular STC-01 com código Sicro 2003319.

76. Nesse conjunto de orçamentos que apresentavam essas tipologias de potenciais irregularidades, foram selecionadas para avaliação 23 obras já executadas ou em fase final de execução.

77. No decorrer dos trabalhos, grande parte da análise e do desenvolvimento da questão 1 desta fiscalização gerou a representação da equipe da SeinfraOperações/AudUrbana/Secs (peça 174). Já as questões 2 e 3 foram avaliadas no presente processo, bem como o achado de menor gravidade verificado na questão 1. A comprovação das irregularidades foi realizada por meio da apreciação do documental técnico presente no processo licitatório (termo de referência, orçamentos, boletins de medição, relatórios fotográficos que acompanham as medições e outros).

78. As informações processuais e dados para análise foram extraídos de dois sistemas informatizados da Codevasf: Sistema de Gestão de Contratos (Sigec) e Sistema de Processos (e-Codevasf).

79. É importante pontuar que foram esquematizados os principais processos para levantamento de dados e informações digitais de gerenciamento e acompanhamento de obras na Codevasf, por meio das principais plataformas informatizadas dessa empresa.

80. Esse conhecimento foi registrado em um Procedimento Operacional Padrão (POP). Cabe lembrar que o POP é um roteiro padronizado para registro de conhecimento, por meio de representações gráficas tal como um fluxograma e/ou por texto explicativo e/ou roteiro detalhado, para que a informação de atividades não usuais esteja sempre disponível para que outros usuários também possam conhecer e utilizar (peça 160).

81. Dessa forma, por meio do POP (peça 160), as etapas e diversos procedimentos processuais da Codevasf foram mapeados, sistematizados, detalhados e documentados, facilitando o acesso ao conhecimento processual em futuras auditorias a serem realizadas nessa empresa. O mapeamento de processos permitirá que qualquer auditor pertencente ao corpo técnico do tribunal acesse essas informações e replique os procedimentos para obtenção de informações processuais de forma rápida e detalhada.

82. A principal irregularidade orçamentária encontrada (Superfaturamento na Sarjeta STC-01) era uma tipologia de não conformidade já levantada e cadastrada no SAO, conforme documentado no relatório Fiscalis 156/2021 (TC 036.369/2021-7), em auditoria realizada no ano de 2021.

83. No presente caso, não se realizou de forma massiva a análise automatizada de novos orçamentos com o SAO, mas a busca pontual de itens de alto risco em orçamentos de licitações e em boletins de medição.

84. Durante este trabalho, não foram detectadas novas tipologias de potenciais irregularidades orçamentárias.

85. A partir da detecção da medição e do faturamento desse serviço (Sarjeta STC-01) nos boletins de medição, foi avaliado o relatório fotográfico no sentido de verificar a existência desse item durante a execução. A Sarjeta STC-01 é um serviço facilmente perceptível, podendo ser confirmada sua execução por meio do relatório fotográfico.

86. Portanto, foi possível confirmar a inexecução desse serviço, comprovando a ocorrência do superfaturamento em diversas localidades, conforme será descrito no texto do achado.

87. Nas peças 187 e 188 estão detalhadas cada uma das localidades amostradas, sendo que a peça 187 (fichas de contratos que geraram achados de superfaturamento) contém as localidades nas quais foram constatadas as irregularidades e na peça 188 (fichas de contratos que não geraram achados) aquelas em que não se constataram irregularidades.

II.7. Limitações inerentes à auditoria

88. A análise de ocorrência de superfaturamento ocorreu em contratos que possuem boletins de medição. Diversos SRPs e contratos, previstos para análise na matriz de planejamento, não foram analisados por não haver nenhum boletim de medição. Embora as obras tenham sido iniciadas, e até mesmo haja registro de pagamentos, segundo o sistema Sigec, não foram localizados os boletins de medição no e-Codevasf. Assim, há uma limitação decorrente de informações aparentemente incompatíveis entre si nos sistemas informatizados da Codevasf.

89. Durante a análise processual, constatou-se que ocorreram alterações materialmente relevantes nos serviços de transporte de material por meio de aditivos ao contrato. Em decorrência do prazo de execução da auditoria não foi possível levantar de forma detalhada e aprofundar as investigações sobre essa situação de alto risco encontrada nas DMTs, limitando a análise a dois casos a serem tratados em item específico desse relatório.

90. O acesso aos dados e às informações por meio dos sistemas informatizados da Codevasf se faz por meio de solicitação formal. Em seguida, ocorre a devida autorização da autoridade competente da organização.

91. Para o acesso, é necessário informar o número de cada um dos processos a serem avaliados. A autorização não é imediata, demandando, em várias situações, prazos superiores a 10 dias. Após a autorização, o acesso passa a ser imediato e instantâneo.

92. Uma forma de melhorar o procedimento e reduzir a burocracia para que órgãos de controle possam acessar a documentação seria por meio de autorização permanente, com a criação de uma rotina de acesso a todos os processos licitatórios e seus processos derivados da organização.

93. Apresenta-se como sugestão que o Plenário do Tribunal delibere e autorize que todos os processos licitatórios da Codevasf estejam à disposição e liberados para consulta permanente, inclusa toda documentação processual, por meio de acesso autorizado e restrito a unidades específicas do Tribunal, tal como a AudUrbana, conforme estabelece o art. 85, incisos I e II, da Lei 13.303/2016. Dessa forma, o processo de auditoria contínua e permanente da Codevasf pode ser viabilizado e implantado como atividade de rotina pela AudUrbana, bem como em outras unidades que fiscalizam a Codevasf, como a Selog e a SeinfraCom.

94. Em relação a esse ponto, avalia-se, preliminarmente, ser viável a concessão de um nível de acesso mais amplo à equipe de auditoria da AudUrbana, de modo a favorecer a transparência e a eficiência no fluxo de informações. Inclusive, existe um Acordo de Cooperação Técnica firmado entre TCU e Codevasf, com vigência prevista até dezembro de 2022 (TC 039.884/2020-1 e Processo 59500.001611/2020-39), com objetivo de disciplinar o intercâmbio de tecnologias, conhecimentos, informações e bases de dados entre os participantes.

95. *Esse modelo também pode servir como referencial e ser adotado em outros órgãos da administração pública que recebem recursos federais como um padrão de auditoria continuada.*

II.8. Volume de recursos fiscalizados

96. *O volume de recursos fiscalizados nas análises de superfaturamento alcançou o montante de R\$ 1.673.286.036,25. Esse valor é dividido em duas parcelas: (i) R\$ 1.588.702.140,10 referente ao montante licitado nos 29 editais examinados na questão 1 (que ainda não iniciaram as obras e respectivas contratações nas localidades a serem atendidas); e (ii) R\$ 84.583.896,15, referente à análise de 23 contratos de pavimentação, examinados nas questões 2 e 3.*

II.9. Benefícios estimados da fiscalização

97. *Constatou-se, na amostragem realizada, um superfaturamento por inexecução/química de Sarjeta STC-01 de R\$ 7.783.036,96. Ademais, verificou-se um potencial superfaturamento (execução já solicitada, mas ainda não executada/paga) por inexecução/química no montante de R\$ 3.501.506,85, referente a esse mesmo serviço. No total, a soma dos valores é de R\$ 11.284.543,81.*

98. *Entre os benefícios estimados desta fiscalização, pode-se mencionar a constatação que a Codevasf melhorou os seus controles internos, bem como há um melhor acompanhamento e cobrança por parte da fiscalização, após a realização da auditoria Fiscalis 156/2021 (TC 036.369/2021-7), conforme documentação analisada na peça 188 (fichas de contratos que não geraram achados).*

99. *Outro benefício referente a esse modelo de fiscalização refere-se ao incremento na produtividade e no aumento da capacidade da unidade em realizar fiscalizações. O modelo baseia-se no levantamento de padrões de irregularidades orçamentárias, cadastrar esses padrões de irregularidades em tipologias de busca automatizada (uso do SAO e Alice) e posteriormente, usar esses sistemas para varredura automática do documental presente nas licitações.*

100. *Dessa forma, utilizar modelos automatizados permite incrementar a produtividade da unidade.*

101. *Esse trabalho, alinhado à fiscalização realizada anteriormente por esta Unidade Técnica (TC 036.369/2021-7), mostra que é possível aumentar o quantitativo de fiscalizações realizadas, incrementando a produtividade da unidade e os resultados alcançados.*

III. ACHADOS DE AUDITORIA

III.1. Superfaturamento decorrente de pagamento por serviço não executado de Sarjeta STC-01

III.1.1. Introdução

102. *Foram avaliados 23 contratos de pavimentação pactuados pela Codevasf na modalidade licitatória de Sistema de Registro de Preços (SRP).*

Quadro 3 - Contratos da amostra das questões 2 e 3

Item	SRP	Ano	Local	Contrato	Valor	Empresa
1	27	2018	Santa Inês	8.351.00/2019	R\$ 7.693.977,74	Engefort
2	27	2018	Grajaú	8.346.00/2019	R\$ 954.377,41	Engefort
3	27	2018	Água Doce	8.328.00/2019	R\$ 500.000,00	Engefort
4	21	2019	Vitorino Freire	8.469.00/2019	R\$ 5.049.999,00	Engefort
5	21	2019	Vitorino Freire	8.470.00/2019	R\$ 3.000.000,00	Engefort
6	21	2019	Lago da Pedra	8.482.00/2019	R\$ 2.194.205,51	Engefort
7	1	2019	Santa Inês	8.407.00/2019	R\$ 3.820.000,00	JT
8	1	2019	Imperatriz	8.406.00/2019	R\$ 5.730.000,00	JT
9	1	2019	Bacabal	8.404.00/2019	R\$ 3.820.000,00	JT
10	1	2019	Presidente Dutra	8.405.00/2019	R\$ 1.910.000,00	JT
11	1	2019	Fortuna	8.456.00/2019	R\$ 477.500,00	JT
12	27	2019	Municípios do TO	0.096.00/2019	R\$ 10.777.175,00	Construservice
13	33	2019	Municípios do Ceará	0.083.00/2019	R\$ 16.601.523,60	Engefort
14	21	2019	Caldazinha	0.100.00/2019	R\$ 1.550.237,26	Engefort
15	21	2019	Municípios do Ceará	7.315.00/2019	R\$ 9.613.114,85	Engefort
16	21	2019	Boquim/SE	4.252.00/2020	R\$ 2.796.429,00	Engefort
17	21	2019	Freira Nova/SE	4.253.00/2020	R\$ 1.648.709,22	Engefort

18	21	2019	Laranjeiras/SE	4.254.00/2020	R\$ 2.865.000,00	Engefort
19	21	2019	Pirambu/SE	4.256.00/2020	R\$ 954.954,41	Engefort
20	21	2019	Muribeca/SE	4.258.00/2020	R\$ 1.041.574,63	Engefort
21	21	2019	Maruim/SE	4.259.00/2020	R\$ 887.000,00	Engefort
22	22	2019	Arapoema/TO	0.111.00/2020	R\$ 698.118,46	Construservice
23	22	2019	Municípios do TO	0.111.00/2021		Construservice

103. Os contratos avaliados foram licitados nos anos de 2018 e 2019, portanto, trata-se de contratos cujas obras foram executadas, ou se encontram em fase final de execução.

104. Esses contratos foram selecionados por apresentarem itens orçamentários de alta relevância financeira e material, bem como apresentarem alto risco de ocorrência de superfaturamento nesses itens durante a execução. Ademais, escolheu-se um rol de contratos com composição de serviços similares entre si, de modo a ampliar a eficiência do exame.

105. Na avaliação, verificou-se a ocorrência de superfaturamento em serviço de alta relevância e materialidade (Sarjeta de Concreto Triangular – STC-01 com código Sicro 2003319) em diversas localidades na área de atuação da Codevasf.

106. Além disso, detectaram-se indícios de ocorrência de superfaturamento na Distância Média de Transporte (DMT) de materiais de jazida e para o bota-fora, por meio de realização de aditivos contratuais alterando os quantitativos inicialmente previstos, que serão tratados em item específico deste relatório.

107. A ocorrência de superfaturamento em contratos já executados e a detecção de diversos indícios de irregularidades sinaliza o risco de que a situação pode acontecer em contratos remanescentes em andamento, bem como em outros processos licitatórios que venham a ser realizados futuramente, tendo em vista a presença constante desses itens com irregularidades no orçamento das licitações por meio do SRPs de pavimentação asfáltica. Essa questão irá ser tratada em item específico no relatório.

108. Além disso, a especificação dos serviços de drenagem apresenta superdimensionamento e é inadequada para uso em vias urbanas a serem pavimentadas.

109. O presente achado vai tratar das situações irregulares que foram detectadas na amostragem realizada.

III.1.2. Itens orçamentários de alta materialidade, relevância e risco a serem avaliados

110. Os itens examinados foram levantados a partir do orçamento da obra de pavimentação asfáltica utilizado no SRP 21/2019 - 9ª SR GO/MT (peça 13, p. 1). Buscaram-se itens com alta materialidade, relevância e risco, identificando-se os seguintes:

a) execução de passeio (calçada) ou piso de concreto com concreto moldado **in loco**, feito em obra, acabamento convencional, espessura de 6 cm, armado, com código Sinapi 94994, preço unitário de R\$ 84,60/m³. No orçamento dessa obra esse serviço representa 22,61% do valor total.

b) meio fio MFC-03 – areia e brita comerciais – forma de madeira, com código Sicro 2003373 e preço unitário de R\$ 25,52/m. Esse serviço representa 5,67% do valor presente no orçamento e já contempla uma pequena sarjeta associada ao meio fio.

c) execução de sarjeta em concreto simples larg 30 cm, esp 8cm, com código Sicro 2003319, e preço unitário de R\$ 77,79/m. Esse serviço representa 17,3% do valor orçado.

111. Destaca-se que esses serviços se repetem em outros processos licitatórios (SRP 27/2018, 1/2019, 33/2019 e outros). Dessa forma, o exemplo do SRP 21/2019 e as situações irregulares encontradas também podem ser utilizados como referência nos demais processos licitatórios.

112. Especificamente no caso do SRP 21/2019, esses três itens representam 45,5% do valor total estimado da obra, conforme dados extraídos do orçamento utilizado no processo licitatório.

113. Na amostra de 23 contratos com esses itens, constatou-se que doze apresentaram superfaturamento no item Sarjeta Triangular de Concreto (STC-01 com código Sicro 2003319). Em outra amostra (CT 0.083.00/2019), os serviços estão em andamento e os serviços de Sarjeta STC-01 estão previstos para serem realizados.

114. Nos demais itens avaliados (calçada armada e meio fio MFC-03) não foi constatado o superfaturamento, pois os serviços não foram medidos ou faturados. No único contrato (CT

0.100.00/2019), executado em Caldazinha/GO, no qual a calçada armada foi medida e faturada, foi constatada a sua execução, pela fiscalização. Entretanto, a fiscalização detectou irregularidades na ferragem, conforme exposto na Nota Técnica (peça 189) e peça 188 (fichas de contratos que não geraram achados).

115. Sobre a calçada armada, constatou-se que o serviço está presente em quase todos os orçamentos e representa mais de 22% do valor total do orçamento, mas não foi executado. Portanto, **a priori**, não se vislumbra motivo para esse serviço estar presente no orçamento. Ressalta-se que essa situação oportuniza que o orçamento do serviço de pavimentação seja superestimado, devido à alta materialidade do serviço.

116. De forma similar, no caso do meio fio MFC-03, embora não se tenha constatado superfaturamento no serviço, o serviço previsto no orçamento não está conforme sua especificação, tendo sido executada outra modalidade de meio fio. Essa situação caracteriza medição e faturamento por química, caracterizada pela especificação de um serviço no orçamento e execução de outro. Esse fato está explicado na peça 187 (fichas de contratos que geraram achados de superfaturamento).

117. Além do mais, durante a avaliação documental, constatou-se que o serviço de Distância Média de Transporte (DMT) sofreu alterações significativas e de alta materialidade por meio de aditivos contratuais, com elevado risco de ocorrência de superfaturamento nesses serviços.

118. Portanto, embora esse serviço não faça parte do escopo da auditoria, essa questão também será tratada e avaliada em item específico do relatório.

III.1.3. Especificação técnica do Serviço de Sarjeta Triangular STC-01

119. No orçamento utilizado como referência durante o processo licitatório (peça 13, p. 1), especificamente na descrição do serviço de drenagem superficial, está prevista a 'Execução de sarjeta em concreto simples larg. 30, esp. 8 cm', com código Sicro 2003319.

Figura 2 – Imagem do orçamento utilizado como referência durante o processo licitatório mostrando o trecho onde ocorre o registro divergente entre código e descrição (peça 13, p.1)

5 DRENAGEM SUPERFICIAL									6.198.600,00
5.1	Meio-fio de concreto - MFC 03 - areia e brita comerciais - fôrma de madeira	m	60.000,00	SICRO - DNIT	2003373		20,54	25,52	1.531.200,00
5.2	Execução de sarjeta em concreto simples larg 30, esp 8 cm	m	60.000,00	SICRO - DNIT	2003319		62,62	77,79	4.667.400,00

120. A especificação do serviço código Sicro 2003319 está detalhada na composição orçamentária que acompanha o orçamento da empresa vencedora do processo licitatório (peça 14, p. 12/39), conforme apresentado em seguida.

Figura 3 – Imagem da especificação do serviço pelo código, na documentação da empresa vencedora (peça 14, pp. 12-39)

5.2. 2003319 - Sarjeta triangular de concreto - STC 01 - areia e brita comerciais (m)					
SERVIÇOS	UNID	CONSUMO	PREÇO UNITÁRIO	CUSTO UNITÁRIO	
4805755	Apiloamento manual	m²	0,2500	19,7600	4,9400
1107892	Concreto fck = 20 MPa - confecção em betoneira e lançamento manual - areia e brita comerciais	m³	0,1000	225,3000	22,5300
2003842	Enrijecimento de junta de concreto com argamassa estriada de densidade 1.700 kg/m³ - espessura de 1 cm	kg	0,1500	35,3700	5,3055
4805751	Escavação manual em material de 1ª categoria na profundidade de até 2m	m³	0,2500	34,0000	8,5000
3108022	Guia de madeira de 2,5 x 8,0 cm - confecção e instalação	m	0,6000	1,5300	0,9180
TOTAL SERVIÇOS:				42,1935	
Custo Direto Total:				42,1935	
VALOR:				42,19	
VALOR COM BDI:				52,41	

121. Entretanto, quando se observa a especificação no Sicro 2003319, identificam-se inconsistência textual e descaracterização do serviço, tanto em termos de descrição como em termos de custos (a sarjeta STC-01 possui custos bem superiores a uma sarjeta comum utilizada em vias urbanas). A Figura 4, a seguir, mostra como está descrita a composição do Serviço 2003319 na referência oficial Sicro/GO (peça 38, p. 3278).

Figura 4 – Síntese da composição do Serviço Sicro 2003319 (Sarjeta triangular de concreto) (peça 38, p. 3278)

CGCIT				DNIT	
SISTEMA DE CUSTOS REFERENCIAIS DE OBRAS - SICRO			Goiás		
Custo Unitário de Referência			Janeiro/2019		Produção da equipe 1,00000 m
2003319 Sarjeta triangular de concreto - STC 01 - areia e brita comerciais					Valores em reais (R\$)
A - EQUIPAMENTOS	Quantidade	Utilização	Custo Horário		Custo Horário Total
			Operativa	Improdutiva	
			Produtivo	Improdutivo	
			Custo horário total de equipamentos		
B - MÃO DE OBRA	Quantidade	Unidade	Custo Horário		Custo Horário Total
			Custo horário total de mão de obra		
			Custo horário total de execução		
			Custo unitário de execução		
			Custo do FIC		
			Custo do FIT		
C - MATERIAL	Quantidade	Unidade	Preço Unitário		Custo Unitário
			Custo unitário total de material		
D - ATIVIDADES AUXILIARES	Quantidade	Unidade	Custo Unitário		Custo Unitário
4805755	Apiloamento manual	0,23740	m ²	25,3100	6,0086
1107892	Concreto fck = 20 MPa - confecção em betoneira e lançamento manual - areia e brita comerciais	0,12070	m ²	272,5900	32,9016
2003842	Enchimento de junta de concreto com argamassa asfáltica de densidade 1.700 kg/m ³ - espessura de 1 cm	0,17100	kg	45,2900	7,7446
4805751	Escavação manual em material de 1ª categoria na profundidade de até 2m	0,30820	m ²	43,5600	13,4252
3108022	Guia de madeira de 2,5 x 8,0 cm - confecção e instalação	0,79150	m	2,1600	1,7096
			Custo total de atividades auxiliares		
			Subtotal		61,7896
E - TEMPO FIXO	Código	Quantidade	Unidade	Custo Unitário	
			Custo unitário total de tempo fixo		
F - MOMENTO DE TRANSPORTE	Quantidade	Unidade	DMT		Custo Unitário
			LN	P	
			Custo unitário total de transporte		
			Custo unitário direto total		61,79

Obs:

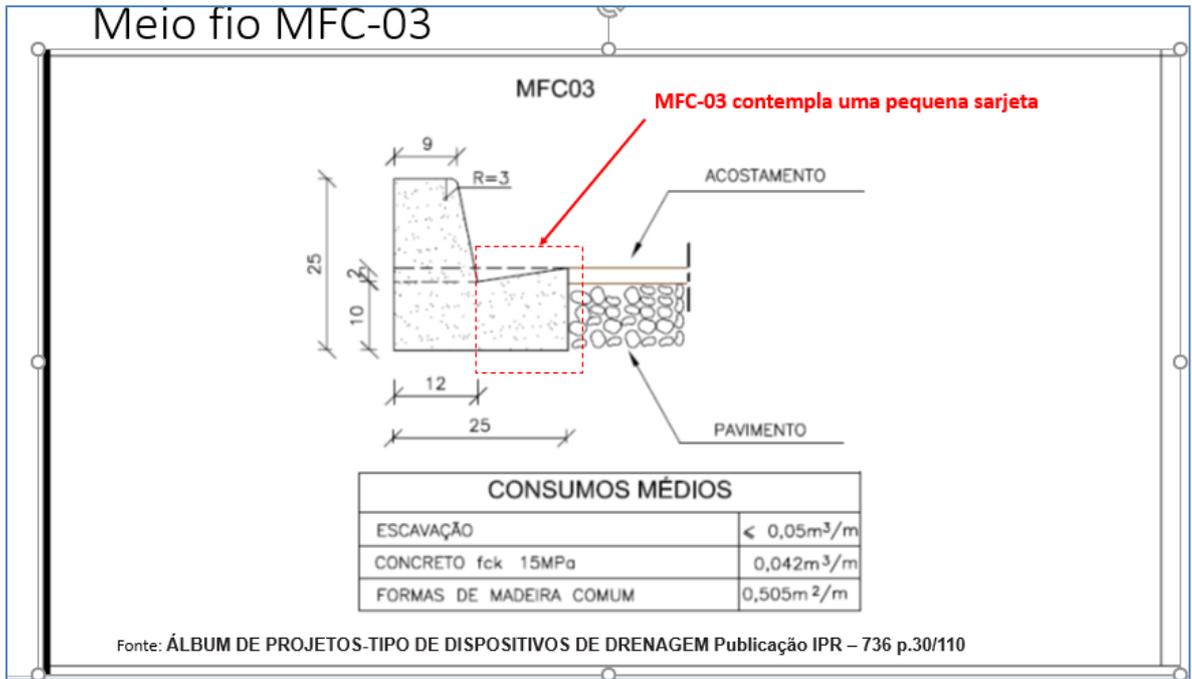
122. Essa situação permite oportunizar a ocorrência de superfaturamento por química ou inexecução, conforme será descrito nesse achado.

123. O texto da descrição no orçamento é 'Execução de sarjeta em concreto simples larg. 30, esp. 8 cm', enquanto a descrição no serviço de código Sicro 2003319 é 'Sarjeta Triangular de Concreto – STC-01 – areia e britas comerciais (m)'.

124. A sarjeta STC-01 com Código 2003319 é um modelo de drenagem de águas apropriada para ser utilizado em rodovias, devido a suas dimensões, alto custo unitário, e capacidade de vazão de água de chuva para drenagem da via, conforme estabelece o normativo do Dnit - Manual de drenagens rodoviárias IPR – 724 (peça 41).

125. É importante lembrar que o meio fio especificado no orçamento utilizado no processo licitatório, MFC-03, com Código Sicro 2003373 (peça 40), já contempla uma sarjeta de pequenas dimensões na sua composição, conforme desenho apresentado na Figura 5, em seguida (peça 40 fonte: IPR-736 – Dnit).

Figura 5 – Especificação do Meio fio MFC-03 (peça 40 - IPR-736 – Dnit).



126. Portanto, sarjetas de pequenas dimensões que forem constatadas nos relatórios fotográficos de comprovação dos serviços de pavimentação asfáltica estarão, a princípio, contempladas no serviço 'Meio Fio MFC-03'.

127. A figura a seguir mostra a sarjeta STC-01 e sua aplicação em rodovias (peça 39).
 Figura 6 – Esquema da Sarjeta Triangular STC 01 (peça 39)

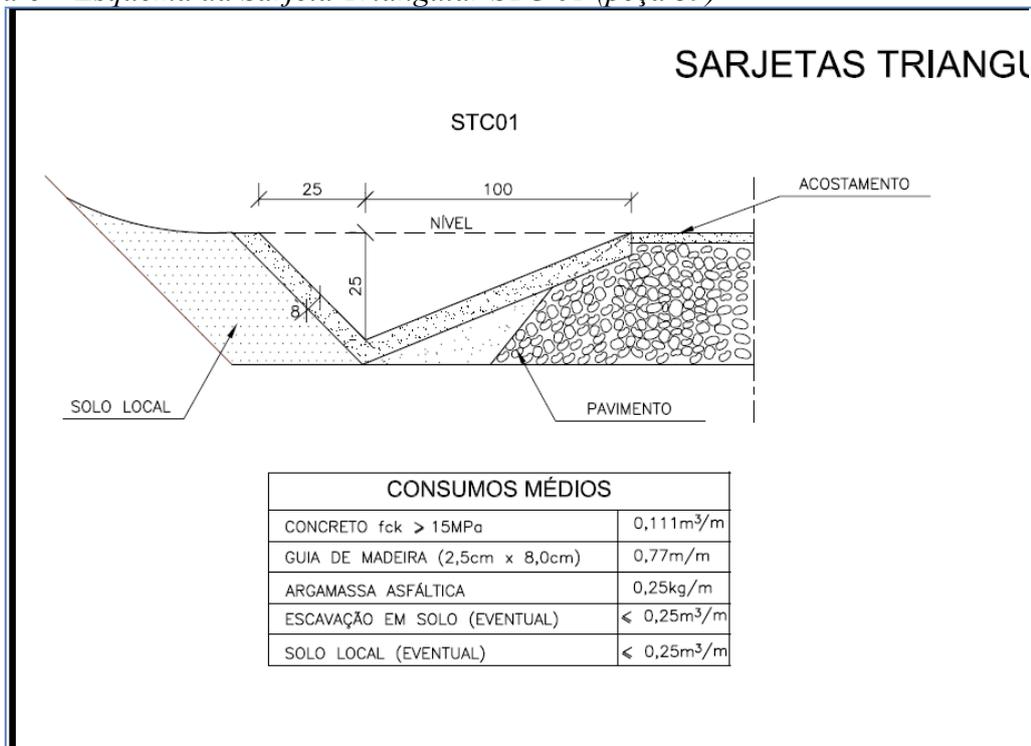


Figura 7 – Sarjeta STC 01 aplicada em rodovia



Fonte: (A Autora 2017)

Fonte: *Análise de Drenagem Superficial ao longo da rodovia BR-116/SC - peça 144, p. 26*

128. Esse modelo de sarjeta é impróprio para vias urbanas, principalmente, devido à largura de 125 cm, profundidade de 25 cm e 8 cm de espessura, e é utilizado, exclusivamente, em rodovias.

129. Dessa forma, a sarjeta STC-01 não corresponde ao serviço 'Execução de sarjeta em concreto simples larg. 30, esp. 8 cm', conforme descrito no orçamento utilizado no processo licitatório.

130. Além do mais, a sarjeta STC-01 não deve ser aplicada em vias de áreas urbanas, junto ao meio fio/calçada e na via pavimentada, devido às seguintes situações de risco para usuários e veículos:

- a) dificuldade de transposição por pedestres devido a largura e profundidade;
- b) dificuldade de transposição por cadeirantes e pessoas com deficiência física/motora entre a via e calçadas, devido a largura e profundidade;
- c) risco de queda/acidentes de bicicletas e outros veículos de duas rodas que adentrem esse modelo de sarjeta; e
- d) risco de descontrole/acidente de veículos de quatro ou mais rodas que caírem/adentrem nesse modelo de sarjeta em vias urbanas.

131. O preço do serviço da Sarjeta STC-01 com código Sicro 2003319 presente no orçamento está de acordo com os valores desse sistema referencial, compatível com a aplicação em rodovias que necessitam de drenagem de altas vazões.

132. Todavia, o serviço de sarjeta de concreto Sicro 2003319 está superdimensionado para uso em vias urbanas, bem como não corresponde ao descrito no orçamento (Execução de sarjeta em concreto simples, com largura 30cm, espessura 8 cm).

133. Como o meio Fio MFC-03 já contempla uma pequena sarjeta, e veio a ser o serviço efetivamente executado, o serviço de Sarjeta STC-01 é redundante no orçamento e a sua medição causa um superfaturamento por inexecução, na medida em que não foi executado, o que será objeto de avaliação do próximo item.

III.1.4. Pagamento por item não executado (Sarjeta STC-01)

134. A ocorrência de pagamento de serviço não executado de sarjeta modelo STC-01 está detalhada em todas as localidades/contratos onde foram encontradas as irregularidades, conforme peça 187 (fichas de contratos que geraram achados de superfaturamento). No anexo, são apresentadas as fichas com o detalhamento da irregularidade por localidade, contrato e valores.

135. O superfaturamento desse modelo de sarjeta é confirmado pelos boletins de medição das localidades onde ocorreu a medição desse serviço, conforme excerto apresentado/exemplificado em seguida, relativo aos serviços de pavimentação em Lago da Pedra/MA (peça 15). Nesse exemplo, há a demonstração de que ocorreu a medição de 9.653 metros dessa sarjeta, totalizando R\$ 505.966,71.

136. Para atestar que não foi realizada a execução física dessa sarjeta, utilizaram-se os boletins fotográficos (peça 16, p. 29), elaborados pela fiscalização da obra. Nas imagens do relatório fotográfico, é possível verificar que, nas ruas pavimentadas, não foi executada uma sarjeta de 1,25 metros de largura. Nessa peça 186 também é possível verificar que há fotos demonstrando que não houve nenhuma execução de serviço de sarjeta, existindo somente os serviços de pavimentação asfáltica.

137. Além disso, nos locais onde o relatório fotográfico permite verificar a existência da sarjeta, ela é de pequena largura, compatível, a princípio, com a composição do serviço Meio Fio MFC-03, presente no orçamento, conforme Figura 8.]

Figura 8 – Registro fotográfico que comprova a não execução da sarjeta STC-01

7. REGISTRO FOTOGRÁFICO
7.1 Apresentação

Data:	Local:	GPS:
01/10/2020	Lago da Pedra - MA.	4° 33'12.5"S 45°7'36"W
Pavimentação asfáltica de vias urbanas e rurais no município de Lago da Pedra - MA		

Data:	Local:	GPS:
01/10/2020	Lago da Pedra - MA.	4° 33'12.5"S 45°7'36"W
Pavimentação asfáltica de vias urbanas e rurais no município de Lago da Pedra - MA		

Data:	Local:	GPS:
01/10/2020	Lago da Pedra - MA.	4° 33'25"S 45°8'11"W
Pavimentação asfáltica de vias urbanas e rurais no município de Lago da Pedra - MA		

Data:	Local:	GPS:
01/10/2020	Lago da Pedra - MA.	4° 33'12.5"S 45°8'8"W
Pavimentação asfáltica de vias urbanas e rurais no município de Lago da Pedra - MA		

138. Observa-se nas fotos das localidades que ocorreu a obra, bem como na correspondente medição, que não houve a execução do serviço sarjeta STC-01. Essa sarjeta seria perceptível na foto, tendo em vista as suas dimensões de 1,25 metros de largura e 25 cm de profundidade. Considerando os dois lados dessa via urbana, essa sarjeta teria uma largura total de 2,5 metros. Em uma via de 5 metros de largura, corresponderia a metade da largura da rua. Em todos os relatórios fotográficos analisados na peça 187 (fichas de contratos que geraram achados de superfaturamento) não se constatou a construção desse modelo de sarjeta triangular STC-01 e nesse documento estão detalhados e descritos os superfaturamentos por localidades. Os fatos e a irregularidade relatada acontecem em diversas localidades, conforme detalhamento único e separado por contrato, consignado na peça 187.

139. Portanto, pelos boletins de medição e relatórios fotográficos das localidades apresentadas no quadro consolidado, constatou-se que esses serviços não foram realizados, todavia foram medidos e faturados.

140. Dessa forma, ocorreu o superfaturamento conforme apresentado na Quadro 4 do Apêndice D, com valor total de R\$ 7.783.036,96.

141. O Quadro 4 consolida a amostragem realizada no qual foi detectado superfaturamento do serviço Sarjeta Triangular STC-01 (Código Sicro 2003319), como também o superfaturamento potencial nesse mesmo serviço em um contrato ainda em execução.

Quadro 4 – Superfaturamento em Serviços de Sarjeta STC-01

SUPERFATURAMENTO EM SERVIÇOS DE SARJETA STC-01													
Item	SRP	Ano	Local	Contrato	Processo principal	Processo adesão	Processo pago, Final	Valor	Empresa	Serviço Risco	Valor total Superfaturamento	Superfaturamento (%)	Observações
1	27	2018	Santa Inês	8.351.00/2019	59580.001147/2019-02	59580.000481/2018-5	59580.000657/2020-98	R\$ 7.693.977,74	Engenfort	2003319 STC-01	2.253.129,69	29,28%	
2	27	2018	Grajaú	8.346.00/2019	59580.000988/2019-96	Sem adesão	59580.000311/2020-90	R\$ 954.377,41	Engenfort	2003319 STC-01	188.195,00	19,72%	
3	27	2018	Água Doce	8.328.00/2019	59580.000988/2019-99	Sem adesão	59580.000488/2020-96-e	R\$ 500.000,00	Engenfort	2003319 STC-01	87.376,25	17,48%	
4	21	2019	Vitorino Freire	8.469.00/2019	59580.000169/2020-81	59580.001266/2019-57	59580.001028/2020-85	R\$ 5.049.999,00	Engenfort	2003319 STC-01	430.250,59	8,52%	
5	21	2019	Vitorino Freire	8.470.00/2019	59580.000487/2020-41	59580.001266/2019-57	59580.001030/2020-54	R\$ 3.000.000,00	Engenfort	2003319 STC-01	268.100,79	8,94%	
6	21	2019	Lago da Pedra	8.482.00/2019	59580.000170/2020-13	59580.00110/2020-92	59580.000924/2020-27	R\$ 2.194.205,51	Engenfort	2003319 STC-01	547.280,42	24,94%	
7	1	2019	Santa Inês	8.407.00/2019	59580.000613/2019-24	Sem adesão	59580.000966/2020-68	R\$ 3.820.000,00	JT	2003319 STC-01	1.053.799,46	27,59%	
8	1	2019	Imperatriz	8.406.00/2019	59580.000611/2019-35	Sem adesão	59580.000967/2020-11	R\$ 5.730.000,00	JT	2003319 STC-01	1.387.927,76	24,22%	
9	1	2019	Bacabal	8.404.00/2019	59580.000612/2019-80	Sem adesão	59580.000664/2020-90	R\$ 3.820.000,00	JT	2003319 STC-01	785.688,53	20,57%	
10	1	2019	Presidente Dutra	8.405.00/2019	59580.000614/2019-79	Sem adesão	59580.000312/2020-34	R\$ 1.910.000,00	JT	2003319 STC-01	163.252,69	8,55%	
11	1	2019	Fortuna	8.456.00/2019	59580.001254/2019-22	Sem adesão	59580.000238/2020-56	R\$ 477.500,00	JT	2003319 STC-01	120.291,39	25,19%	
12	27	2019	Municípios Tocantins	0.096.00/2019	59500.001786/2019-11		59506.000148/2021-39	R\$ 10.777.175,00	ConstruService	2003319 STC-01	497.744,39	4,62%	
								R\$ 45.927.234,66			7.783.036,96	16,95%	
SOBREPREÇO DETECTADO QUE PODE SE TORNAR SUPERFATURAMENTO													
13	33	2020	Municípios Ceará	0.083.00/2019	59500.002319/2019-08		59570.000135/2022-77	R\$ 16.601.523,60	Engenfort	2003319 STC-01	3.501.506,85	21,09%	Previsão de incremento de 11.191 metros de sarjeta STC-01

142. É importante lembrar que em todas essas localidades (item 1 a 12) a execução da obra foi realizada nos anos de 2018 e 2019. Ou seja, são anteriores à primeira auditoria realizada pela AudUrbana nos contratos resultantes das licitações para elaboração de SRP realizadas em 2020. O detalhamento dessas localidades está presente na peça 188 (fichas de contratos que não geraram achados).

143. No item 13 da planilha anterior, a execução da obra ainda está em andamento e há risco potencial de medição desse modelo de Sarjeta STC-01 em desacordo com o serviço efetivamente executado, a exemplo das situações verificadas e que ocasionaram os apontamentos anteriores de superfaturamento.

144. Nesse caso, ocorre uma previsão de serviços de sarjeta STC-01 no valor de R\$ 3.501.506,85 que ainda não foram executados, mas com previsão de execução, conforme detalhamento presente na peça 187 (fichas de contratos que geraram achados de superfaturamento).

145. Por fim, constatou-se, na amostragem realizada, um superfaturamento por inexecução de Sarjeta STC-01 de R\$ 7.783.036,96 e um potencial superfaturamento por inexecução de R\$ 3.501.506,85, com valor total de R\$ 11.284.543,81.

146. Portanto, a ocorrência de superfaturamento contraria o previsto na Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais), que regulamenta as contratações da Codevasf, especificamente ao art. 31:

‘Seção II

Disposições de Caráter Geral sobre Licitações e Contratos

Art. 31. As licitações realizadas e os contratos celebrados por empresas públicas e sociedades de economia mista destinam-se a assegurar a seleção da proposta mais vantajosa, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto, e a evitar operações em que se caracterize sobrepreço ou superfaturamento, devendo observar os princípios da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, da economicidade, do desenvolvimento nacional sustentável, da vinculação ao instrumento convocatório, da obtenção de competitividade e do julgamento objetivo. (Vide Lei nº 14.002, de 2020)

§ 1º Para os fins do disposto no caput, considera-se que há:

I - sobrepreço quando os preços orçados para a licitação ou os preços contratados são expressivamente superiores aos preços referenciais de mercado, podendo referir-se ao valor unitário de um item, se a licitação ou a contratação for por preços unitários de serviço, ou ao valor global do objeto, se a licitação ou a contratação for por preço global ou por empreitada;

II - superfaturamento quando houver dano ao patrimônio da empresa pública ou da sociedade de economia mista caracterizado, por exemplo:

- pela medição de quantidades superiores às efetivamente executadas ou fornecidas;
- pela deficiência na execução de obras e serviços de engenharia que resulte em diminuição da qualidade, da vida útil ou da segurança;
- por alterações no orçamento de obras e de serviços de engenharia que causem o desequilíbrio econômico-financeiro do contrato em favor do contratado;

d) por outras alterações de cláusulas financeiras que gerem recebimentos contratuais antecipados, distorção do cronograma físico-financeiro, prorrogação injustificada do prazo contratual com custos adicionais para a empresa pública ou a sociedade de economia mista ou reajuste irregular de preços.'

III.1.5. Conclusão

147. Avaliou-se uma amostragem de 23 contratos de obras de pavimentação na modalidade SRP. Esses contratos foram selecionados por possuírem itens orçamentários de alta materialidade e relevância.

148. Constatou-se que 12 contratos já encerrados apresentaram superfaturamento no serviço de Sarjeta STC-01, com código Sicro 2003319.

149. O valor do superfaturamento foi de aproximadamente R\$ 7,7 milhões, em um total de aproximadamente R\$ 45 milhões, o que representa em torno de 20%.

150. Além disso, constatou-se um potencial superfaturamento da Sarjeta STC-01 por inexecução de R\$ 3.501.506,85. O valor total de superfaturamento e de potencial superfaturamento é de R\$ 11.284.543,81.

151. Os contratos em que foi constatado esse superfaturamento foram anteriores ao ano de 2021, quando foi feita a auditoria na Codevasf nos editais de SRP (TC 036.369/2021-7) e no qual foi apontado o alto risco relacionado a esses serviços.

152. Na amostra contratual após o ano de 2021, constatou-se que a fiscalização das obras da Codevasf melhorou sua forma de atuação, com uma avaliação mais criteriosa desses itens orçamentários de alto risco, o que sinaliza o aprimoramento dos controles da Codevasf, resultando na inexistência de sobrepreço quanto à execução desses serviços.

153. Tal situação, mostra que há deficiências na definição desses serviços, tendo em vista que, quando da realização do SRP, não há definição do local de execução da obra a ser executada.

154. Tal fato é um indicativo da necessidade de realização de estudos e projetos em fase anterior à contratação da obra.

155. Portanto, durante esse processo de acompanhamento de auditoria, a partir da análise de uma amostra, foram identificadas situações de irregularidades em contratos já encerrados e essa situação pode estar acontecendo em outros contratos, tanto encerrados quanto em andamento, tendo em vista que o serviço de sarjeta com superfaturamento também está presente em orçamentos de outros contratos.

156. Entende-se que, nesse caso, cabe determinação à Codevasf para que adote providências corretivas em relação aos contratos analisados em que foi evidenciada a ocorrência de superfaturamento. Além disso, cabe recomendação para que identifique todos os demais contratos em que houve medição do serviço de sarjeta STC-01 e proceda aos ajustes necessários, de modo que sejam refletidas as características dos serviços efetivamente executados, comprovando a este Tribunal, em 120 dias, as providências adotadas. Tais providências envolverão, eventualmente, a apuração de débitos e o respectivo ressarcimento, nos casos em que os pagamentos já tiverem sido efetivados, ou a retificação dos contratos e das medições, nos casos em que ainda não tenham sido realizados pagamentos indevidos.

III.2. Indícios de restrição à competitividade

III.2.1. Situação encontrada

157. Na presente fiscalização, verificaram-se os seguintes indícios de restrição à competitividade em alguns editais de pregões da Codevasf para asfaltamento:

a) ausência de parcelamento nos Editais 12/2021, 13/2021, 14/2021 e 15/2021, todos da Superintendência de Petrolina/PE;

b) exigência de registro, inscrição ou visto dos licitantes no Crea/CAU da localidade do objeto licitado como requisito de habilitação técnica, em diversos editais; e

c) exigência excessiva de capital mínimo, ou de patrimônio líquido, para aferição de capacidade econômica e financeira nos editais 24, 25, 29, 39 e 40, todos de 2021, lançados pela Superintendência da Codevasf em Montes Claros/MG.

158. Essas situações são expressamente vedadas pela legislação e pela jurisprudência desta Corte de Contas. Passa-se ao detalhamento de cada um dos tópicos.

Ausência de parcelamento

159. Ao se analisar a amostra, identificaram-se indícios de ausência de parcelamento do objeto nos Editais 12/2021, 13/2021, 14/2021 e 15/2021 – todos de Petrolina/PE. Os quatro editais foram lançados com três itens cada um:

- a) Item 1: pavimentação com TSD;
- b) Item 2: pavimentação com TSD + microrrevestimento a frio; e
- c) Item 3: recapeamento de vias com CBUQ.

160. Ocorre que, pelo que se depreende da ata e do resultado da licitação, os três itens foram licitados em conjunto, apesar de serem serviços separáveis, independentes e tecnicamente distintos. Conforme o edital, o vencedor do certame é aquele que oferecer o menor preço para a execução do objeto da licitação, e não para cada item:

‘7.1.1. O licitante ao cadastrar sua proposta deverá atender/atentar para a descrição dos itens, que devem estar de acordo com a planilha de preço Anexo II desse Edital. Será vencedora a licitante que apresentar o menor valor global para o Item que estiver disputando, respeitando os valores máximos global e unitários orçados pela Codevasf, e sendo habilitada.

(...)

8.4.1. Será considerado vencedor o licitante que apresentar a proposta de acordo com as Especificações Técnicas contidas neste Edital e seus Anexos, respeitar os limites de preços e apresentar o menor preço para execução do objeto desta licitação. [Edital 12/2021 de Petrolina (similar aos demais) – destaques adicionados]

161. Além disso, os respectivos Termos de Referência trazem como requisito de habilitação técnica a necessidade de comprovação de quantitativos relacionados a cinco serviços:

- a) execução de pavimentação TSD – aplicável somente aos itens 1 e 2 do edital;
- b) execução de microrrevestimento a frio – aplicável somente ao item 3 do edital;
- c) meio-fio de concreto – aplicável somente aos itens 1 e 2 do edital;
- d) base estabilizada granulometricamente – aplicável somente aos itens 1 e 2 do edital; e
- e) concreto asfáltico faixa C – aplicável somente ao item 3 do edital.

162. Fica claro, portanto, que o objeto licitado é a junção dos três itens da ata. Consequentemente, em cada um dos editais apenas uma empresa se sagrou vencedora dos três itens licitados (Quadro 2).

Empresas vencedoras dos editais de Petrolina que foram analisados

Edital	Empresa vencedora de todos os lotes
12/2021 – Petrolina	Engefort Construtora e Empreendimentos Ltda.
13/2021 – Petrolina	Liga Engenharia Ltda.
14/2021 – Petrolina	CBS – Construtora Bahiana de Saneamento Ltda.
15/2021 – Petrolina	Sanjuan Engenharia Ltda.

163. Ocorre que, por serem itens distintos e com tecnologias diferentes, seria adequado que os itens fossem parcelados em lotes, viabilizando o melhor preço para cada lote, de forma independente dos outros. Por exemplo, especificamente no caso do Edital 13/2021, a melhor proposta para o item 2 foi da empresa Engefort, com preço unitário de R\$ 81,95. No entanto, considerando o preço global do grupo (conjunto de itens), a vencedora foi a empresa Liga, com proposta de preço unitário R\$ 83,00 para aquele mesmo item.

164. Outro aspecto que decorre do modelo adotado é a restrição à competitividade. Ao se licitar o conjunto de três itens, elevam-se os critérios de habilitação. Do modo realizado, torna-se necessário que o licitante comprove que tem experiência com todos os cinco serviços definidos para qualificação técnica. Alternativamente, caso os itens fossem licitados de forma independente,

seria viável, por exemplo, que uma empresa sem experiência em pavimentação com TSD disputasse apenas o item 3 do edital (recapeamento CBUQ).

165. Rememora-se que o parcelamento do objeto é diretriz legal (Lei 13.303/2016, art. 32, inciso III), com o objetivo justamente de ampliar a participação de licitantes, sem perda de economia de escala. Na mesma linha é a jurisprudência desta Corte de Contas:

‘É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.’ (Súmula-TCU 247)

166. Mais uma vez, reforça-se o entendimento de que os objetos das licitações em tela poderiam ser parcelados sem perda de economia de escala, pois os itens licitados se referem a serviços com tecnologias diferentes.

Exigência de registro, inscrição ou visto dos licitantes no Crea ou CAU da localidade do objeto licitado

167. Em 22 dos 29 editais analisados (75%), observou-se a exigência de registro, inscrição ou visto dos licitantes no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (Crea) ou no Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU) local como requisito de habilitação técnica.

168. A título de exemplo, considerando que os editais possuem redações similares, cabe citar o Edital 40/2021 de Montes Claros/MG que, em seu item 7.1, determina:

‘7.1. Após a divulgação do edital no portal <https://www.gov.br/compras> o licitante deverá incluir sua proposta, com observância aos preços máximos unitários e global orçados pela Codevasf, no campo correspondente dentro do sistema eletrônico denominado ‘Descrição Detalhada do Objeto Ofertado’, até a data e hora marcadas para a abertura da sessão, a documentação de aceitação da proposta financeira e habilitação, exigidos nos itens 7 e 8 do Termo de Referência, Anexo I que integra este edital (...)’ (destaque acrescidos)

169. O item 8 do Termo de Referência possui a seguinte redação:

‘8. DOCUMENTAÇÃO DE HABILITAÇÃO

8.1. Para a qualificação técnica, as LICITANTES deverão apresentar:

8.1.1. Registro ou inscrição da empresa no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (Crea) ou Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU), demonstrando o ramo de atividade pertinente e compatível com o objeto deste Termo de Referência, conforme legislação vigente. Caso seja registrada em região diferente daquela em que serão executados os serviços objeto deste TR, deverá apresentar visto, novo registro ou dispensa de registro, em conformidade com disposto nos arts. 5º, 6º e 7º da Resolução-Confea 336, de 27/10/1989.’ (destaques acrescidos)

170. Por se tratar de condição associada diretamente ao contrato, e considerando que a jurisdição do Crea do local da prestação dos serviços passa a incidir a partir do início da execução desse instrumento, o TCU entende que a situação restringe a competitividade, nos termos de sua Súmula 272, por impor ônus desnecessário às licitantes. No mesmo sentido é o Boletim de Jurisprudência 304/2020:

‘No âmbito das empresas estatais, a exigência, para fins de habilitação, de que a licitante comprove possuir inscrição ou visto no conselho regional profissional da unidade federativa em que será executado o objeto afronta o disposto nos arts. 37, inciso XXI, e 173, § 1º, inciso III, da Constituição Federal c/c o art. 58 da Lei 13.303/2016.’

171. Nesse ponto, registra-se que, na amostra, os únicos editais que não se exigiu Conselho local foram os Editais 12/2021 a 15/2021 de Petrolina, e os Editais 13/2021, 16/2021 e 17/2021 de Bom Jesus da Lapa. Colaciona-se o texto do Termo de Referência do Edital 12/2021 de Petrolina, que é similar aos outros aqui mencionados:

‘9. DOCUMENTAÇÃO DE HABILITAÇÃO

9.1. QUALIFICAÇÃO TÉCNICA

9.1.1. A Licitante deverá apresentar os seguintes documentos:

a) Registro ou inscrição da empresa no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA), através de certidão, demonstrando o ramo de atividade pertinente e compatível com o objeto do presente Edital.’

172. No texto colacionado acima, a exigência da inscrição da empresa no Conselho é tão somente para fins de comprovação do ramo de atividade, o que é pertinente e razoável.

Exigência excessiva de capital mínimo ou de patrimônio líquido

173. Nos Editais 24, 25, 29, 39 e 40, todos de 2021, lançados pela Superintendência da Codevasf em Montes Claros/MG, cujos objetos foram licitados por lotes, foi estabelecido que as empresas que fossem concorrer em mais de um lote deveriam ter capital social mínimo de 10% do valor do somatório dos lotes disputados, e não dos lotes contratados:

‘6. CONDIÇÕES DE PARTICIPAÇÃO

6.1. Condições gerais: Poderão participar da presente licitação licitantes do ramo, pertinente com o objeto desta licitação, individuais, que atendam às exigências do TR e seus anexos e que possuam, até a data de aceitação da melhor proposta, capital social mínimo de 10% (dez por cento), por item, do valor orçado pela Codevasf.

6.1.1. Empresas que forem concorrer em mais de um lote deverão ter capital social mínimo de 10% do valor do somatório dos lotes a que for concorrer.’ (Termo de referência dos editais – destaque adicionado)

*174. Os pregões eletrônicos conduzidos pela Codevasf são regidos pela Lei 13.303/2016. A Lei, por sua vez, não parametriza os critérios para a capacidade econômica e financeira da empresa, indicando somente que a fase de habilitação deve avaliar esse aspecto. Ou seja, **a priori**, a Lei das Estatais ofereceu maior flexibilidade para as empresas definirem seus parâmetros para habilitação. Porém, ainda que a Lei permita maior discricionariedade, os parâmetros devem ser balizados pelos princípios que regem os processos administrativos, dentre estes, o da razoabilidade (Lei 9.784/1999, art. 2º, **caput**).*

175. No caso em análise, de uma licitação por lotes, em privilégio da competitividade da licitação e da obtenção da proposta mais vantajosa à Administração, cada lote deve ser entendido como uma licitação autônoma, de forma a permitir maior quantidade de licitantes disputando cada lote. Nessa toada, seria razoável que a avaliação da capacidade econômica e financeira da empresa fosse examinada tendo como critério o total de lotes vencidos.

*176. Contrariamente, na forma dos editais da Superintendência de Montes Claros, o requisito de habilitação se aplica à disputa, e não à contratação. A situação restringe injustificadamente o universo de possíveis licitantes em cada lote, com conseqüente prejuízo à competitividade da licitação, um dos princípios indicados expressamente no art. 31, **caput**, da Lei 13.303/2016. Registra-se que em outros editais divididos em lotes, a exemplo do Edital 38/2021 – Aracaju, não foi verificada a condição 6.1.1 no termo de referência, o que indica que, mesmo dentro da empresa, tal cláusula não é usual.*

177. Por oportuno, cabe citar que a Codevasf, Sede e Superintendências Regionais, realizou licitações de objetos semelhantes em questão de dias, havendo casos de licitações diferentes conduzidas num mesmo dia, sem que tenha feito considerações ou exigências quanto à diminuição da capacidade operativa ou à absorção de disponibilidade financeira dos licitantes em função de compromissos assumidos decorrentes de licitações que tenham vencido. A situação demonstra incoerência e falta de razoabilidade. Uma empresa com capital menor poderia disputar diversos lotes em editais diferentes, até mesmo sagrando-se vencedora, mas não poderia disputar lotes dentro de um mesmo edital (considerados os editais aqui em tela).

III.2.2. Causa

178. Do universo de editais analisados, nenhuma das três características potencialmente restritivas foi verificada de forma disseminada. Diferentemente, com exceção ao requisito de registro em conselho profissional, as impropriedades foram identificadas pontualmente em alguns editais. Apesar de a causa não ter sido objeto de um procedimento de auditoria específico, infere-se que a causa para as características potencialmente restritivas observadas têm origem na não-adoção, ou na não-observação, de minutas-padrão de termo de referência e editais.

179. Destaca-se que, de acordo com o Regulamento Interno de Licitações e Contratos, de 27/7/2020, a prática de minuta-padrão deveria ser adotada na Companhia:

‘Art. 10. A Codevasf adotará minutas-padrão de Termo de Referência, Editais e Contratos para as licitações e contratações que realizar, a serem devidamente analisadas e pré-aprovadas pela Assessoria Jurídica da Sede da Codevasf, e posterior aprovação pela Diretoria Executiva da Codevasf.

§ 1º Caso haja necessidade de alteração nas minutas de editais previamente aprovadas, a Secretaria de Licitações – PR/SL deverá submeter a proposta de alteração à aprovação da Assessoria Jurídica da Sede da Codevasf antes da sua utilização nos procedimentos licitatórios.

§ 2º No caso do objeto a ser licitado não ter minuta-padrão de edital, a Secretaria de Licitações – PR/SL elaborará a minuta de edital que será submetida à pré-aprovação da Assessoria Jurídica e posterior aprovação pela Diretoria Executiva.

Art. 11. A Secretaria de Licitações – PR/SL disponibilizará manuais a fim de orientar na elaboração de termos de referências, minutas de editais e minutas de contrato.’ (Regulamento Interno de Licitações e Contratos – peça 172)

180. Caso fossem adotadas minutas-padrão aderentes à legislação, tanto para o edital quanto para o termo de referência, **a priori**, as características restritivas não teriam sido observadas. Registra-se que, neste ponto, o não uso de minutas padronizadas como causa de potencial restrição diz respeito a cláusulas e condições de licitação, e não de projetos. Se, por um lado, o uso de minutas padronizadas pode evitar erros do procedimento licitatório e condições restritivas, por outro, não se deve padronizar a parte do projeto e do orçamento, que deve prever estudos específicos para cada obra, a depender de seu local e de suas especificidades.

III.2.3. Consequências

181. As características observadas neste achado, em tese, têm o potencial de restringir a competitividade dos certames. Entretanto, não há evidências de que tenha ocorrido restrição nos casos concretos.

III.2.4. Proposta de encaminhamento

182. De forma geral, os indícios de restrição à competitividade identificados foram pontuais, e não disseminados em todos os editais analisados. Também, não há evidências de que tenham afetado expressamente o resultado das licitações.

183. Por isso, será proposto que o Tribunal dê ciência à Codevasf acerca dos indícios identificados, nos termos do art. 2º, inciso II, e do art. 9º da Resolução-TCU 315/2020.

IV. ACHADOS NÃO DECORRENTES DA INVESTIGAÇÃO DE QUESTÕES DE AUDITORIA

IV.1. Alteração injustificada de quantitativos na Distância Média de Transporte (DMT)

184. Nos processos licitatórios da Codevasf para registro de preços de obras de pavimentação não há previsão exata das localidades em que serão realizadas as obras, oportunizando a possibilidade de ocorrência e risco de superfaturamento na DMT.

185. Durante a análise da amostra, constatou-se que diversos aditivos contratuais foram celebrados para alterar os quantitativos originalmente previstos em item materialmente relevante, especificamente nos quantitativos e nos serviços de transporte de material de jazida e de transporte de material inservível para bota-fora.

186. Embora a análise do transporte de materiais utilizados em camadas de suporte da pavimentação asfáltica não fizesse parte do escopo inicial da auditoria, a materialidade desses serviços justificou sua avaliação.

187. Na peça 187 (fichas de contratos que geraram achados de superfaturamento) e Nota Técnica (Contratos 8.469.00/2019 e 8.470.00/2019 – peça 189) estão detalhadas as duas situações encontradas e que chamaram a atenção para os fatos.

188. Cabe a informação que esses dois casos não esgotam o assunto, tendo em vista que ocorreram outros aditivos contratuais nesses mesmos serviços em outros contratos e não puderam ser analisados devido à limitação do prazo para realização da auditoria.

189. Esses dois contratos são de pavimentação asfáltica no município de Vitorino Freire/MA.

190. Nesses dois casos houve o superfaturamento de Sarjeta STC-01 e também não foi constatada a realização dos serviços de calçada armada com código Sinapi 94994.

191. Todavia, analisando o valor contratual total após a conclusão da obra, constatou-se que os valores totais que foram inicialmente pactuados no contrato foram executados na sua integralidade e não houve uma redução equivalente a mais de 20% do total da obra devido à não execução do serviço de calçada armada.

192. Dessa forma, embora não tivesse sido executado o serviço de calçada armada, os valores contratuais totais permaneceram os mesmos.

193. Avaliando a situação, constatou-se que o motivo foi a realização de aditivo ao contrato durante a execução da obra.

194. Nesse aditivo foram alterados os quantitativos de material de jazida e DMT, alterando as distâncias médias de transporte de material de jazida utilizado na base da pavimentação asfáltica e também alterando a distância do transporte de material inservível para bota-fora, conforme detalhado na peça 187 nos Contratos 8.469.00/2019 e 8.470.00/2019.

195. Dessa forma, ocorreu uma alteração de quantitativos de DMT e respectivos valores, passando de aproximadamente 10% do valor inicialmente previsto no orçamento da licitação para mais de 30% do valor total executado.

196. Na documentação processual não são apresentadas as justificativas técnicas para essa alteração da DMT, nem dos locais das jazidas, bem como suas coordenadas geográficas, o laudo de laboratorial justificando a necessidade de troca do material e as características do material da jazida e outras informações necessárias para justificar esse aditivo ao contrato.

197. Portanto, em decorrência do que foi descrito nesse item e analisado, essa situação apresenta um alto risco de ocorrência de superfaturamento de quantitativos pois não foi fornecida nenhuma comprovação técnica ou justificativa para essa alteração contratual.

198. Outra questão observada nos diversos processos é que os quantitativos de DMT de cada SRP são diferentes, bem como possuem materialidades diferentes para cada processo licitatório.

199. Em alguns contratos não existe nem previsão de DMT durante a obra.

200. Dessa forma, não existe explicação de quais foram os critérios estabelecidos para determinação da DMT em cada obra, bem como em localidades que não existe a previsão de transporte.

201. Essa situação impacta financeiramente os valores de cada contrato de pavimentação.

202. Nesse modelo de adesão à ata, como também não existem critérios para escolha da ata a ser aderida, algumas atas podem apresentar condições mais favoráveis e serem privilegiadas nas escolhas.

203. Essa pode ser a situação encontrada, no que se refere ao SRP 21/2019. Originalmente, essa licitação foi para realização de pavimentação em localidades dos estados de Goiás e Mato Grosso.

204. Todavia, ocorreu adesão a esse processo por diversas superintendências regionais, com obras nos estados do Maranhão, Sergipe e Ceará.

205. Na previsão inicial, constava o transporte de material de cimento asfáltico entre usinas de derivados de petróleo e os estados de Goiás e Mato Grosso.

206. É relevante lembrar que não existem usinas nesses estados (GO e MT), e as fábricas de derivados de petróleo com maior proximidade situam-se na região Sudeste.

207. *Todavia, quando ocorreu adesão ao SRP 21/2019 para obras no Maranhão, Ceará e Sergipe, permaneceram as mesmas DMTs para transporte de material asfáltico entre as usinas do Sudeste e os estados de Goiás e Mato Grosso.*

208. *Porém, é importante evocar que existem diversas usinas de derivados de petróleo na região Nordeste, inclusive nos estados citados.*

209. *Dessa forma, o uso de DMT para transporte previsto no SRP 21/2019 não condiz com a situação da DMT para obras nos estados do Nordeste, tendo em vista a proximidade de localização dessas usinas e o local das obras.*

210. *Portanto, a utilização da DMT original prevista no orçamento do SRP 21/2019 ocasiona um superfaturamento nos quantitativos de transporte de material derivados de petróleo, devido a previsão orçamentária com maior distância de transporte de emulsão asfáltica, cimento asfáltico de petróleo e ligantes asfálticos.*

211. *Esses fatos estão detalhados na Nota Técnica 1 (peça 189).*

212. *Essa situação é outro indicativo de que projetos de pavimentação asfáltica não podem ser padronizados, tal como premissa e justificativa apresentada pela Codevasf para uso do SRP, tendo em vista que é necessário conhecer as localidades de realização das obras, bem como a localização de usinas de fornecimento de material asfáltico, para permitir que o orçamento demonstre o real valor do transporte desse material.*

213. *Caso não ocorra esse estudo técnico, pode haver a ocorrência de superfaturamento na DMT, tal como no exemplo citado.*

Conclusão

214. *Durante a execução dos Contratos 8.469.00/2019 e 8.470.00/2019 constatou-se que não foram realizados os serviços materialmente relevantes de calçada armada, bem como não ocorreu a correspondente redução desses serviços no total do valor orçado e executado.*

215. *Ainda, foram celebrados aditivos aos contratos alterando a DMT com valores materialmente relevantes sem que tenham sido apresentadas as devidas justificativas técnicas*

216. *Entende-se que, nesse caso, cabe determinação à Codevasf para que apresente as devidas justificativas técnicas para alteração da DMT desses dois contratos e recomendar que identifique os contratos dos SRPs de pavimentação asfáltica em que não houve execução dos serviços de calçada armada e houve a celebração de aditivo com alteração significativa (por exemplo, com mais de 15% do valor contratual ou com características semelhantes aos dois exemplos citados) dos quantitativos de DMT e proceda aos ajustes necessários para que sejam refletidas as características dos serviços efetivamente executados.*

IV.2. Inadequação do uso do SRP para pavimentação asfáltica

217. *Os fatos mostrados no item anterior (IV.1) indicam a necessidade de realização de estudos e projetos técnicos em obras de pavimentação asfáltica, tendo em vista o alto nível de incerteza e alterações na DMT em decorrência do desconhecimento prévio do local das obras, as características dos solos locais e demais variáveis que impactam na sua realização.*

218. *A Codevasf justifica e tem a premissa para o uso do SRP para obras de pavimentação com base na alegada natureza simples e padronizável dessas obras, conforme excerto extraído do Termo de Referência (peça 17, p.2) que embasa o processo licitatório.*

219. *O que é apontado nesse exemplo é que tal premissa está equivocada, pois tais serviços necessitam de um dimensionamento, necessitam que se conheça o local no qual será realizada a obra, o trânsito viário local, que se conheça as características do terreno por meio de laudos de sondagens e ensaios geotécnicos, e necessita de estudos técnicos. Ainda, devem ser elaborados projetos (topografia, corte/aterros, tipos do solo, capacidade do solo, drenagem e outras), tal como definido nos normativos técnicos e orientativos.*

220. *A Codevasf lastreia as alegações para uso do sistema SRP para processos licitatórios de pavimentação asfáltica por meio de citação do Acórdão 3.419/2013 – Plenário, conforme excerto a seguir (peça 17, pp. 2 e 4).*

221. *Observa-se que o Acórdão faz referências a obras simples de reforma de agências, sendo o principal serviço a readequação de ambientes, e quando necessárias as obras nessas agências, elas são de natureza pontual e complementar, bem como os serviços presentes nessa modalidade de obra possuem natureza padronizável e pouco complexa.*

222. *Conforme detalhado na Nota Técnica 1 (peça 189), os documentos que fazem parte do processo de pavimentação asfáltica (projeto executivo, laudos geotécnicos, dimensionamento, levantamento de trânsito de veículos pesados, memoriais descritivos etc.) permitem inferir que obras de pavimentação não podem ser caracterizadas como serviços comuns, com atividades de engenharia simples, que possui natureza padronizável e pouco complexa.*

223. *Um ponto a se destacar no detalhamento do Projeto Executivo é a necessidade de saber a localização de jazidas de materiais a serem utilizados para confecção da camada suporte da via a ser pavimentada.*

224. *Se ocorresse o estudo técnico desses itens presentes nos normativos para dimensionamento, bem como para determinação de localização de jazidas de materiais, em tese, não haveria necessidade de repactuação contratual em mais de 20% do valor total da obra, com toda incerteza e riscos de irregularidades, conforme constatado e descrito no achado anterior.*

225. *Quando acontece uma alteração significativa de um item de serviço, tal como exemplificado a respeito da DMT, esse fato indica o desconhecimento das características locais e a necessidade de estudo e projeto em fase anterior a contratação e processo licitatório.*

226. *Além disso, as alterações que foram relatadas também agregam alto risco de superfaturamento e irregularidades pois, no caso avaliado, não existem justificativas técnicas para essa alteração significativa de quantitativos e valores.*

227. *Outra questão, a alteração de quantitativos de itens importantes pode influir no processo licitatório e também na competição das empresas participantes, pois exigiu-se dos licitantes comprovação técnica de itens tal como calçada armada e Sarjeta STC-01, enquanto nenhum dos dois serviços foi executado durante a obra, conforme o Termo de Referência do SRP 21/2019 (peça 19, p.10) e o TR SRP 27/2018 (peça 20, p.11 e 12).*

228. *Ainda, há serviços, como a DMT, que eram pouco relevantes financeiramente no orçamento do processo licitatório e que, após a contratação e aditivo ao contrato, passaram a ser materialmente relevantes.*

229. *É importante lembrar que a Codevasf (peça 163, p. 25), no seu catálogo de materiais e serviços fornecidos pela organização, fornece o serviço baseado por área de via pavimentada.*

230. *Todavia, no valor por área (m²) de pavimentação asfáltica estão embutidos, no orçamento sintético, outros serviços acessórios de alta relevância e materialidade, tal como apontado nesse relatório: calçadas armadas, meio fio e Sarjeta STC-01. Esses serviços representam quase a metade do valor presente no orçamento utilizado no processo licitatório. Consequentemente, quando não se realizam esses serviços acessórios, os preços apresentados no catálogo de pavimentação asfáltica estão com grande possibilidade de estarem superdimensionados.*

231. *É importante lembrar que as alterações realizadas, como no caso avaliado de Vitorino Freire/MA, no qual não foi executada a Sarjeta STC-01, não foi executada a calçada armada de código 94944 e foram alterados os quantitativos de DMT por meio de aditivo ao contrato (conforme achado anterior), podem fazer com que o conjunto de serviços alterados da proposta original seja superior a 50% do valor orçado na proposta original.*

232. *Dessa forma, não é possível justificar que tais serviços sejam padronizáveis em várias localidades. Um orçamento que apresenta alteração superior a 50% entre o que foi previsto no orçamento utilizado no processo licitatório e o que foi efetivamente realizado, indica que tal situação não pode ser classificada como simples e padronizável.*

233. *A Nota Técnica 1 (peça 189) explana de forma detalhada essa situação encontrada e os riscos associados a essa modelagem.*

Conclusão do item IV.2

234. Durante a avaliação de obras concluídas verificou-se que os argumentos e premissas internas estabelecidas pela própria Codevasf para justificar o uso do SRP para pavimentação asfáltica não estavam consistentes com a documentação processual referente à execução da obra.

235. A Codevasf alega que esse tipo de obra de pavimentação asfáltica é de natureza simples, repetitiva, padronizável, de pouca complexidade e pode ser medida por área.

236. Contudo, a documentação técnica que acompanha o processo não suporta essa premissa. Para realização das obras foram necessários estudos e documentos técnicos, projetos e outros, conforme farta documentação presente no processo e elaborada pela empresa responsável pela obra.

237. Tal fato é um indicativo da necessidade de realização de estudos e projetos em fase anterior à contratação da obra.

238. A não realização desses estudos técnicos anteriores à licitação e a adoção de um orçamento padronizado para várias localidades levou à ocorrência de diversas irregularidades, conforme relatado nesse levantamento de auditoria.

239. Entende-se que, nesse caso, cabe ciência à Codevasf para que não realize registro de preços para pavimentação asfáltica, tendo em vista contrariar o disposto no art. 85 da Lei 14.133/2021 e os incisos I e III do art. 4 do Decreto 10.024/2019.

V. COMENTÁRIOS DO GESTOR

240. Por meio de despacho (peça 200), o Ministro Relator Jorge Oliveira determinou que fosse colhida a manifestação do gestor referente aos indícios de potenciais irregularidades presentes neste relatório.

241. Este capítulo conclui o relatório, contemplando a análise da manifestação apresentada por meio da Nota Técnica 110/2022 (peça 206), do Ofício 907/2022/PR/GB (peça 205), Ofício 023/2023/PR/GB e documento com complemento de informações da Nota Técnica 110/2022 (peça 210).

V.I – Exame técnico

242. A Nota Técnica 110/2022 (peça 206 e 210) apresentou quatro respostas referentes aos achados apontados no Relatório de Acompanhamento, sendo uma das respostas subdividida em três, conforme relacionado a seguir:

a) superfaturamento de sarjeta triangular STC-01;

b) indícios de restrição à competitividade;

b.1) na Superintendência de Petrolina/PE;

b.2) em diversos certames referentes a exigência de registro;

b.3) relacionado a exigência excessiva de capital mínimo;

c) alteração injustificada de quantitativos de DMT;

d) inadequação do Sistema de Registro de Preços para obras de pavimentação asfáltica.

243. Constatou-se durante avaliação da Nota Técnica 110/2022 (peça 206, p. 4), referências a Memória de Cálculo, Planilhas e demais documentos com as alterações de quantitativos de DMT, como anexo a esse documento.

244. Entretanto, esse material não foi juntado pela Codevasf ao processo TC 005.920/2020-1, junto à peça 206, em 19/12/2022.

245. Por meio de e-mail endereçado à Auditoria Interna da Codevasf (peça 207), em 18/1/2023, solicitou-se cópia dos referidos documentos, citados como anexos na Nota Técnica 110/2022.

246. A Codevasf encaminhou por e-mail, em 18/1/2023, a seguinte documentação: Memória de Cálculo da DMT, planilhas de medição, pareceres técnicos e outras informações (peça 208).

247. Posteriormente, a Codevasf protocolou em 25/1/2023 o ofício 23/2023/PR/GB (peça 209), em conjunto com cópia da resposta encaminhada por e-mail (peça 210).

248. Essas questões e documentos processuais serão analisadas a seguir.

V.I.I - Superfaturamento de sarjeta triangular STC-01

249. Constatou-se no levantamento de auditoria a ocorrência de superfaturamento do serviço de sarjeta triangular modelo STC-01 (código Sicro 2003319) em um conjunto de contratos, como também o risco de haver novas medições com superfaturamento desse serviço em outros contratos que não compuseram a amostra de auditoria.

250. Essa situação é descrita no relatório de acompanhamento (peça 197, pp. 19-26) e nas fichas técnicas detalhadas de cada contrato (peça 187), nos quais foram descritas de forma particularizada a irregularidade encontrada em cada contrato amostrado.

251. O valor total do superfaturamento detectado do serviço de sarjeta triangular STC-01 foi de R\$ 7.783.036,96, referente à medição desse serviço sem que tenha sido comprovada sua execução, além de haver em contrato o montante de R\$ 3.501.506,85 desse serviço com previsão de execução e que ainda não foi medido (peça 187, pp. 89-95 e peça 197, Quadro 4, p. 25).

Manifestação da Codevasf

252. A Codevasf, em sua manifestação, por meio do Ofício 937/2022/PR/G (peça 205) e Nota Técnica 110/2022 (peça 206, p. 2), em resumo, reconheceu a existência de superfaturamento do serviço de sarjeta triangular STC-01 em diversos contratos.

253. Ainda, a Codevasf respondeu que 'tendo em vista que o item da planilha orçamentária de meio-fio do tipo MFC-03 já contempla uma sarjeta, as empresas contratadas serão notificadas sobre a necessidade de estorno ou glosa dos pagamentos executados e esse item não será incluído em novas medições'.

254. Na Nota Técnica é informado que a causa desse superfaturamento é um equívoco no código de referência do serviço de sarjeta, 'não sendo esse fato intencional'.

255. Por fim, a Codevasf informa que, de acordo com os apontamentos realizados no relatório, a 8ª Superintendência (Maranhão) '... seguiu as orientações apontadas, realizando as devidas avaliações nos contratos, a fim de apurar o valor a ser ressarcido, corrigindo, portanto, o equívoco ocorrido. Diante dos fatos, foi realizada a notificação, com o pedido de ressarcimento do serviço de sarjeta, de todos os contratos necessários, solicitando que a empresa contratada realize o ressarcimento ao erário do valor pago a maior' (peça 206, p. 2).

Análise da manifestação

256. A Codevasf confirmou (peças 206 e 207), a ocorrência de superfaturamento no serviço de Sarjeta triangular STC-01, conforme apontamento do Relatório de Acompanhamento (peças 187 e 197).

257. É importante lembrar que durante a realização do levantamento de auditoria foram analisados somente parte dos contratos decorrentes do Pregão Eletrônico 21/2019 que contém em seu orçamento a previsão do serviço de Sarjeta triangular STC-01.

258. Foram identificados outros contratos que contém o serviço de Sarjeta triangular STC-01, tal como nas superintendências Regionais do Tocantins e do Ceará. Lembra-se que não foram selecionados na amostra contratos de outros estados ou superintendências regionais (SR) além da Superintendência do Maranhão e das duas unidades retrocitadas, e que foram avaliadas.

259. Além disso, esse serviço de sarjeta triangular STC-01 está previsto em diversos orçamentos de pregões eletrônicos que não foram objeto de análise no âmbito da auditoria (citam-se os exemplos: SRP 13/2020, 27/2018, 1/2019, 33/2019 e 14/2020).

260. Em relação ao contrato CT 0.083.00/2019 da SR Ceará (peça 197, quadro 4, p. 25 e peça 187, pp. 87-95) para o qual foi apontado potencial execução de sarjeta triangular STC-01 no valor de R\$ 3.501.506,85, a Codevasf não se manifestou.

261. Também não houve referências ao CT 0.096.00/2019 da SR Tocantins (peça 197, quadro 4, p. 25 e peça 187, pp. 78-86) em relação aos serviços de sarjeta previstos.

262. Portanto, essa situação confirmada de superfaturamento pode estar acontecendo em outras localidades, não atendendo ao disposto no art. 31 da Lei 13.303/2016.

263. Assim, em função da manifestação da Codevasf, que corrobora a indicação de superfaturamento e informa a respeito de medidas para o ressarcimento ao erário sem, contudo,

comprová-las, cabe determinação, com fundamento no art. 250 do RI/TCU, e § 3º do art. 87 da Lei 13.303/2016, para que a Codevasf apresente a relação de todos os contratos realizados pela empresa nos quais tenha havido o serviço de sarjeta triangular STC-01, no período de 2018 a 2022, informando em quais contratos houve medição desse serviço, bem como eventuais providências adotadas ou planejadas para sua correção, além de encaminhar documentação comprobatória das medidas adotadas e do ressarcimento ao erário, se for o caso.

V.I.II - Índícios de restrição a competitividade

264. No relatório de acompanhamento encaminhado à Codevasf foram apresentadas três situações de restrições à competitividade (peça 197, pp. 27-31), conforme exposto a seguir:

Ausência de Parcelamento nos editais da Superintendência de Petrolina/PE

265. Ao avaliar os editais identificaram-se indícios de ausência de parcelamento do objeto nos Editais 12/2021, 13/2021, 14/2021 e 15/2021, sendo todos da SR de Petrolina/PE

266. As três obras foram licitadas em conjunto, apesar de serem serviços separáveis, independentes e tecnicamente distintos em termos de modelo construtivo (pavimentação com TSD, pavimentação com TSD + micro revestimento a frio, recapeamento de vias com CBUQ).

267. Os respectivos Termos de Referência trazem, como requisito de habilitação técnica, a necessidade de comprovação de quantitativos relacionados a cinco serviços:

- a) execução de pavimentação TSD – aplicável somente aos itens 1 e 2 do edital;
- b) execução de micro revestimento a frio – aplicável somente ao item 3 do edital;
- c) meio-fio de concreto – aplicável somente aos itens 1 e 2 do edital;
- d) base estabilizada granulometricamente – aplicável somente aos itens 1 e 2 do edital; e
- e) concreto asfáltico faixa C – aplicável somente ao item 3 do edital.

268. No modelo adotado pela SR de Petrolina ocorre a restrição à competitividade, tendo em vista que ao se licitar o conjunto de três itens, elevam-se os critérios de habilitação, e torna-se necessário que o licitante comprove que tem experiência com todos os cinco serviços definidos para qualificação técnica, sendo que há a possibilidade de contratações que não contemplem esses cinco serviços, tal como no exemplo claro de execução em pavimentação em TSD (item a) e CBUQ (item e), que são serviços distintos e diferentes, em termos de processo construtivo.

Justificativa da Codevasf

269. A manifestação da Codevasf apresentou a seguinte justificativa:

‘Nos referidos editais, a Superintendência de Petrolina visou, através da restrição no parcelamento do objeto, a economia de escala com as contratações haja vista que caso uma única empresa ganhasse a licitação seria possível organizar sua logística de execução de modo a diluir os custos fixos em uma área maior a ser pavimentada, possibilitando, desta maneira que ofertasse valores mais baixos durante a licitação.’

Análise das justificativas

270. Na manifestação a empresa informa que o objetivo era ganho de escala caso uma única empresa fosse a vencedora do processo licitatório.

271. Todavia, a manifestação da Codevasf não apresentou estudos técnicos/econômicos e/ou justificativa plausível que demonstrem esse ganho de escala para ocorrência de restrição ao parcelamento, tendo em vista que os serviços são diferentes em termos de processos construtivos e insumos utilizados.

272. Não foram informadas que providências seriam adotadas em futuras contratações da Codevasf para evitar a recorrência de falhas dessa natureza.

273. Nesse caso, cabe dar ciência à Codevasf, nos termos do art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que o parcelamento do objeto é uma diretriz que deve ser observada em suas licitações, nos termos do inciso III do art. 32 da Lei 13.303/2016, devendo a ausência de parcelamento ser justificada mediante comprovada perda de economia de escala e/ou por meio de estudos técnicos/econômicos que justifiquem tal medida.

Referentes a exigência de registro local no CREA ou CAU

274. Na amostragem realizada, em 22 dos 29 editais analisados (75%), observou-se a exigência de registro, inscrição ou visto dos licitantes no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (Crea) ou no Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU) local como requisito de habilitação técnica.

275. Essa é uma cláusula restritiva à competição do certame, por se tratar de condição associada diretamente ao contrato, e considerando que a jurisdição do Crea do local da prestação dos serviços passa a incidir a partir do início da execução desse instrumento.

276. O TCU entende que a situação restringe a competitividade, nos termos de sua Súmula 272, por impor ônus desnecessário às licitantes. No mesmo sentido é o Boletim de Jurisprudência 304/2020.

Justificativa da Codevasf

277. A Codevasf apresentou a seguinte justificativa referente a questão apresentada:

‘O referido item foi revisto e a redação foi alterada para novos editais. Tal registro, inscrição ou visto está sendo exigido, para empresas de localidade diferente ao local de prestação dos serviços, apenas quando da contratação, nos termos da legislação vigente.’

Análise das Justificativas

278. Na manifestação a empresa informa que foi alterada a redação para novos editais de processos licitatórios a serem realizados.

279. Nesse caso, cabe ‘dar ciência’ que essa situação é irregular, não atendendo os preceitos legais, ao restringir o caráter competitivo do certame, afrontando o disposto no **caput** do art. 31 da Lei 13.303/2016.

Relacionado a exigência excessiva de capital mínimo

280. Nos Editais 24, 25, 29, 39 e 40, todos de 2021, da Superintendência da Codevasf em Montes Claros/MG, cujos objetos foram licitados por lotes, foi estabelecido que as empresas que fossem concorrer em mais de um lote deveriam ter capital social mínimo de 10% do valor do somatório dos lotes disputados, e não dos lotes contratados.

281. No caso em análise, de uma licitação por lotes, em privilégio da competitividade da licitação e da obtenção da proposta mais vantajosa à Administração, cada lote deve ser entendido como uma licitação autônoma, de forma a permitir maior quantidade de licitantes disputando cada lote.

282. Contrariamente, na forma dos editais da Superintendência de Montes Claros, o requisito de habilitação se aplica à disputa, e não à contratação.

283. A situação restringe injustificadamente o universo de possíveis licitantes em cada lote, com conseqüente prejuízo à competitividade da licitação, um dos princípios indicados expressamente no art. 31, **caput**, da Lei 13.303/2016.

Justificativa da Codevasf

284. A Codevasf apresentou a seguinte justificativa (peça 208):

‘O referido item foi revisto e a redação foi alterada para novos editais, em que a licitante só poderá ser declarada vencedora de mais de 1 (um) item caso tenha capital social mínimo de 10% do valor do somatório dos itens que venceu, obedecendo a ordem dos lotes, ou seja, a empresa poderá ser declarada habilitada, mas não será declarada vencedora caso não atenda aos requisitos mínimos que comprovem sua saúde financeira para celebrar a ata para mais de um item.’

Análise das Justificativas

285. Na manifestação a empresa informa que foi alterada a redação para novos editais a serem publicados.

286. Nesse caso, cabe ‘dar ciência’ que essa situação é irregular, não atendendo os preceitos legais, ao restringir o caráter competitivo do certame, afrontando o disposto no **caput** do art. 31 da Lei 13.303/2016.

V.I.III - Alteração injustificada de quantitativos de DMT

Causa para realização de aditivos ao contrato

287. Na amostragem realizada constatou-se que o serviço com maior relevância e materialidade da curva ABC dos orçamentos de diversos pregões eletrônicos, a execução de calçada armada com código Sinapi 94994, chegando a representar até 25% do orçamento, não estava sendo executado e medido em diversos contratos (peça 197, pp. 7 e 18).

288. Entretanto, verificou-se que não estava ocorrendo a correspondente redução de valor contratual referente ao serviço não executado de calçada armada.

289. Foram avaliadas em duas amostras, Vitorino Freire/MA, o motivo pelo qual não ocorreu a redução contratual de mais de 20% do total, e constatou-se que foi devido à utilização dos recursos previstos para esse item de calçada armada em outro serviço (Contratos 8.469.00/2019 e 8.470.00/2019 – peça 189 pp. 17-21 e peça 197 pp. 31-32).

290. Verificou-se que ocorreu a realização de aditivo ao contrato durante a execução da obra de pavimentação de Vitorino Freire/MA, substituindo o serviço de calçada armada com código Sinapi 94994 pelo de transporte de material utilizado na sub-base e descarte de material inservível, mantendo-se, na essência, o valor original do contrato.

Irregularidade na DMT de Vitorino Freire (MA)

291. No âmbito dos Contratos 8.469.00/2019 e 8.470.00/2019, para a execução de pavimentação em Vitorino Freire/MA, houve a celebração de aditivos contratuais para alteração dos quantitativos de material de jazida e da Distância Média de Transporte (DMT) utilizada, e também da DMT de material inservível para bota-fora, conforme detalhado na peça 187.

292. No contrato CT 8.469.00/2019 é importante esclarecer que a DMT prevista inicialmente era de aproximadamente 8,9 km entre jazida e obra, e de 9,3 km entre obra e bota-fora (peça 189, p. 18 e peça 187, p. 13).

293. Após a realização do aditivo, foi alterada a DMT para 24,6 km entre jazida e obra, e 17,8 km entre obra e bota-fora (peça 189, pp. 18/19 e peça 187, p. 13).

294. Embora o preço unitário desse serviço permanecesse o mesmo, a alteração de quantitativos resultou em incremento de valores de 211% nesses itens, modificando o valor total desses serviços de R\$ 504.278,50 para R\$ 1.571.568,89, conforme detalhado no Quadro 3 (peça 189, p. 19 e peça 187, p. 13).

295. No CT 8.470.00/2019 também ocorreu uma alteração significativa de quantitativos de DMT e respectivos valores, sendo que inicialmente estava previsto uma DMT de 13,8 km entre a jazida e o local da obra, bem como uma DMT 9,3 km entre a obra e o bota-fora (peça 189, quadro 4, p. 20; e peça 187, pp. 23-24).

296. Com o aditivo, o valor da DMT de transporte de material de jazida foi alterado para 44,6 km e o transporte para bota-fora para 19,5 km (quadro 4, peça 189, p. 20 e peça 187, pp. 23-24).

297. A alteração de quantitativos de DMT alterou o valor total desse serviço, de aproximadamente 10% do montante inicialmente previsto no orçamento da licitação (R\$ 304.186,49), para o valor total executado de R\$ 870.309,32, o que corresponde a quase 30% do valor da obra, conforme Nota Técnica (peça 189, p. 20; quadro 5, p. 21; e peça 187, pp. 23-24).

298. A documentação referente ao aditivo, o Parecer Técnico 111/2020, não apresenta a justificativa técnica da alteração de quantitativos de DMT do contrato CT 8.469.00/2019 (peça 30, pp. 202-208).

299. A única motivação presente no Parecer Técnico 111/2020 (peça 30, p. 206, item 3 – Análise Técnica), informa que várias das ruas previstas inicialmente para serem asfaltadas já haviam sido asfaltadas pela Prefeitura Municipal ou por outros órgãos estaduais.

300. Dessa forma, a empresa responsável pela pavimentação solicitou o aditivo ao contrato, como também houve aprovação pela fiscalização, com a justificativa de que fosse realizada a pavimentação de outras vias do município de Vitorino Freire/MA (peça 30, p. 206).

301. Assim, houve a celebração de aditivos sem a devida justificativa técnica, sem a comprovação dos locais de jazida e bota-fora e sem os respectivos trajetos entre a obra e a jazida e ao bota-fora (peça 197, pp. 31-33).

302. Por fim, é importante lembrar que, além da irregularidade referente ao DMT, também ocorre o superfaturamento de sarjeta STC-01 nesses dois contratos de Vitorino Freire/MA (peça 197, quadro 4, p. 25 e peça 187, pp. 10 e 20) e esses dois itens de alta materialidade (DMT e sarjeta STC-01) representam em torno de 40% ($8,52\% + 29\% = 37,52\%$) do valor faturado nessa obra (peça 187, p. 24).

DMT de transporte de Cimento Asfáltico

303. Outra questão abordada no relatório (peça 197, p. 32 e peça 189, pp. 27-28), refere-se aos indícios de superfaturamento da DMT de transporte de Cimento Asfáltico.

304. Cabe lembrar que as obras de pavimentação no Maranhão, Tocantins, Ceará e Sergipe, foram contratadas por meio de adesão ao SRP 21/2019.

305. O SRP 21/2019 foi, originalmente, o processo licitatório para obras de pavimentação asfáltica nos estados de Goiás e Mato Grosso.

306. Portanto, todo o transporte previsto de cimento asfáltico entre a fornecedora e o local da aplicação foi planejado considerando esses dois estados e as refinarias mais próximas localizadas na Região Sudeste do país.

307. É importante lembrar que não existem refinarias de petróleo na Região Centro Oeste, e o percurso de transporte desse material entre as fornecedoras na Região Sudeste (SE) e os estados de GO e MT, geralmente, é superior a 1.000 km.

308. Todavia, quando ocorreu a adesão ao SRP 21/2019 para pavimentação em outras localidades e estados, não foi considerado esse novo percurso e transporte de material asfáltico.

309. Cabe lembrar que existem diversas refinarias de petróleo na Região Nordeste, inclusive em estados no qual ocorreram adesão ao SRP/21 (Maranhão e Ceará - conforme croqui peça 148).

310. Dessa forma, há risco de haver um superfaturamento no transporte de Cimento Asfáltico, tendo em vista que estão sendo consideradas as condições iniciais do Pregão Eletrônico 21/2019 sem o necessário ajuste da DMT de cimento asfáltico à realidade dos locais das obras decorrentes de adesão ao registro de preços, conforme detalhado na Nota Técnica 1 (peça 189, pp. 27-28).

Manifestação do Gestor

311. Conforme manifestação apresentada (peça 205), foi informado que o fiscal do contrato aprovou a realização dos aditivos aos contratos (CT 8.469.00/2019 e 8.470.00/2019) por meio dos Pareceres Técnicos 111/2020 (peça 208/210, pp. 7-13) e 108/2020 (peça 208/210, pp. 27-33).

312. Segundo o fiscal, a aprovação dos termos aditivos aos contratos foi considerada pertinente devido 'a justificativa da construtora ao alegar que os ajustes na planilha contratada ocorreram em decorrência de algumas ruas já terem sido asfaltadas por outros órgãos e pela própria prefeitura de Vitorino Freire, implicando, portanto, na readequação da planilha orçamentária e no primeiro termo de aditivo contratual' (peça 206, p. 4).

313. Assim, o gestor encerra a manifestação 'portanto, conforme análise realizada, foi verificado que a alteração dos quantitativos no projeto executivo, que ocasionou em aditivo contratual, deve se ao fato de que algumas vias, indicadas no projeto básico da prefeitura, já terem sido executadas quando o projeto executivo foi elaborado, implicando na alteração das vias indicadas e, ainda, na modificação das necessidades iniciais elencadas no projeto básico, conforme parecer técnico do fiscal do contrato'.

314. Também é informado na Nota Técnica 110/2022 (peça 206, p. 4, último parágrafo do item F) que a memória de cálculo e as planilhas estão em anexo à documentação encaminhada para o Tribunal.

315. Todavia, esse material não foi anexado ao processo juntamente à Nota técnica 110/2022 pela Codevasf.

316. Foi encaminhado e-mail para a auditoria interna da Codevasf solicitando cópia do material citado (peça 207).

317. A Codevasf encaminhou documento com memória de cálculo da DMT referenciada por meio de mapa do GoogleEarth, quadros e quantitativos após realizados dos quantitativos (peças 208 e 210).

318. Os seguintes documentos estão presentes na peça 208/210, conforme quadro 1 a seguir.

Quadro 1 – Novos documentos e já referenciados na peça 208

CONTRATO	DOCUMENTO	PEÇA 208	OUTRAS PEÇAS
CT 8.469.00/2019	Planilha orçamentária com dados alterados após realização de aditivo ao contrato	p. 1	peça 45, pp. 210-212
CT 8.469.00/2019	Levantamento de quantitativos por ruas	pp. 2-3	Nova informação
CT 8.469.00/2019	Mapa Google Earth com localização jazida	pp. 4-5	Nova informação
CT 8.469.00/2019	Mapa Google Earth com loc. da usina de asfalto	p. 6	Nova informação
CT 8.469.00/2019	Parecer técnico 111/2020	pp. 7-13	peça 30, pp. 202-208
CT 8.469.00/2019	Planilha de medição	pp. 15-17	peça 30, pp. 210-212
CT 8.469.00/2019	Solicitação de termo aditivo	p. 22	peça 30, pp. 214-216
CT 8.470.00/2019	Planilha orçamentária com dados alterados após realização de aditivo ao contrato	p. 22	peça 31, pp. 32-33
CT 8.470.00/2019	Levantamento de quantitativos por ruas	p.23	Nova informação
CT 8.470.00/2019	Mapa Google Earth com localização jazida	pp. 24 e 25	Nova informação
CT 8.470.00/2019	Mapa Google Earth com localização jazida	p. 26	Nova informação
CT 8.470.00/2019	Parecer técnico 108/2020	pp. 27-33	mesmo texto do PT 111/2020
CT 8.470.00/2019	Planilha de medição	pp. 35-37	peça 31, p.31
CT 8.470.00/2019	Solicitação de termo aditivo	pp. 39-41	peça 50

Análise da manifestação

319. Verifica-se que a maior parte das respostas apresentadas são as mesmas que justificam a realização do aditivo ao contrato, conforme já apresentado no relatório de auditoria (peça 197), nota técnica (peça 187) e aditivo ao contrato de Vitorino Freire (peça 30, pp. 202-208).

320. A seguir serão avaliadas as respostas apresentadas.

Alteração do DMT de Vitorino Freire

321. As novas informações apresentadas (Quadro 1) referem-se, somente, ao mapa das jazidas e à planilha detalhada de ruas pavimentadas. As demais informações já constavam do processo e foram analisadas anteriormente (peça 197 e 187).

322. Foi apresentado quadro com os quantitativos de ruas pavimentadas com os respectivos endereços, bem como os quantitativos de serviços realizados. (peça 208, pp. 2-3 e 23)

323. Todavia, a mudança de ruas a serem pavimentadas na área urbana de Vitorino Freire pouco impactaria na DMT de transporte de jazida em relação ao valor originalmente previsto, pois a troca de ruas está ocorrendo em um município de pequeno porte, dentro da sua área urbana.

324. É importante lembrar que ocorreram alterações nos quantitativos da DMT, tanto da jazida quanto do bota-fora, em ambos os contratos amostrados, com valores superiores a 200% (peça 189, quadro 2, pp. 19-20; peça 189, quadro 3, p. 19; peça 189, tabela 2, p. 19; peça 19, quadro 4, pp. 20-21; peça 189, quadro 5, p. 21).

325. Uma questão importante detectada na memória de cálculo (peças 208 e 210) é que não existe menção, nem mapa e coordenadas geográficas da localização do local para disposição do material inservível (bota-fora) retirado das ruas a serem pavimentadas.

326. Uma das novas informações apresentadas (peças 208 e 210) justifica a alteração do DMT de transporte de material de jazida (nos CT 8.469.00/2019 e 8.470.00/2019) por meio de mapa da jazida (peça 208, pp. 4-5) e o percurso até a cidade de Vitorino Freire.

327. Observa-se no mapa apresentado pela Codevasf (excerto desse mapa na figura 1 do Anexo), que a distância apresentada é de 34 km.

328. Entretanto, quando é lançado o mesmo percurso no GoogleEarth (figura 4 do Anexo), o valor do trajeto é de 27,4 Km.

329. Ou seja, somente nessa informação de geolocalização, já ocorre uma inconsistência de distância e um erro de aproximadamente 6,6 km entre os trajetos apresentado pela Codevasf e o lançado/medido nesse software.

330. Outra inconsistência detectada foi no quadro de levantamento de quantitativos de ambos os contratos (peça 208, pp. 2-3 e 23), em relação ao valor da DMT do trajeto jazida-obra e obra-bota-fora.

331. Constata-se no quadro apresentado (peça 208, pp. 2-3 e 23), que o transporte para bota-fora (BF) está com o valor (12 + 3 km), o que corresponde ao valor de 15 km, e o transporte de jazida-obra está com o valor (5,1 + 14 + 3 km), correspondendo ao valor total de 22,1 km, conforme excerto na Figura 5 do Anexo.

332. Ou seja, ocorre uma inconsistência geral nos dados de DMT, demonstrada na comparação entre o mapa de localização (peça 208, p. 4 e figuras 1 e 2 do anexo) com 34 km, mapa com o mesmo percurso gerado no GoogleEarth (figura 2 do Anexo) com 27,4 km, planilha de quantitativos (peça 208, p. 2 e figura 3 do anexo) com 22,1 km, planilha original do processo licitatório/aditivo (peça 189, quadro 3, p. 19 e peça 189, quadro 5, p. 21) com DMT inicial de 13,8 km e posteriormente alterado para 44,6 km (peça 187, pp. 23-24).

333. No contrato CT 8.469.00/2019 alterou-se a DMT em 211% do valor inicialmente previsto (peça 189, quadro 3, p. 19). O valor representa 31,1% do total do contrato e o serviço tornou-se o de maior relevância da curva ABC do orçamento após a conclusão da obra.

334. No contrato CT 8.470.00/2019, alteraram-se os valores em 186% do inicialmente previsto (peça 189, quadro 5, p. 21) e esse serviço passou a representar quase 30% do total da obra executada (peça 189, p. 21), como também se tornou o de maior relevância financeira.

335. A justificativa apresentada nas informações anteriores e atuais, sustenta que diversas ruas já foram asfaltadas pela própria prefeitura ou outros órgãos, o que levou à alteração das vias indicadas em relação ao projeto inicial.

336. Foi apresentado quadro (figuras 2 e 3 do Anexo) com os quantitativos de ruas pavimentadas com os respectivos endereços, bem como os quantitativos de serviços realizados (peça 208/210, pp. 2-3 e 23).

337. O quadro com a relação de ruas asfaltadas do CT 8.469.00/2019 (peça 210, pp. 2-3), contempla as mesmas ruas presentes no levantamento realizado pela responsável técnica de Vitorino Freire (peça 30, pp. 93-95), conforme comparação nas figuras 2 e 3 do Anexo.

338. A programação de ruas a serem asfaltadas pela Prefeitura de Vitorino Freire nesse contrato foi elaborada em 10/7/2020, conforme ART 8302639613, sob responsabilidade da engenheira responsável Maria Camila Dantas Cordeiro (peça 30, p. 89).

339. O Parecer Técnico 111/2020 que aprovou a realização de aditivos ao contrato CT 8.469.00/2019, alterando os quantitativos, é datado de 26/11/2020 (peça 30, p. 202, peça 208/210, p. 7).

340. Nesse caso exemplificado, não houve diferenças na relação de ruas asfaltadas, conforme alegado para justificar a realização do aditivo ao contrato.

341. O que ocorre é somente uma pequena diferença nos quantitativos de extensão (7.319,24 m e 7.285,23 metros lineares) e área (43.169,67 m² e 43.278,49 m²) a ser pavimentada, diferença essa, inferior a 1% do valor total (Figuras 2 e 3 do Anexo).

342. A manifestação alega que houve trocas de ruas, mas os quadros apresentados mostram as mesmas ruas que foram previstas pela prefeitura e aprovadas pela fiscalização, contradizendo a argumentação apresentada na manifestação.

343. Portanto, a alegação apresentada na manifestação sobre '[...] algumas vias, indicadas no projeto básico da prefeitura, já terem sido executadas quando o projeto executivo foi elaborado, implicando na alteração das vias indicadas e, ainda, na modificação das necessidades iniciais

elencadas no projeto básico [...] mostra-se desamparada de comprovação e tal fato teria sido a razão que levou à mudança de quantitativos de DMT (peça 206, p. 4).

344. Com relação ao segundo contrato CT 8.470.00/2019, constatou-se situação idêntica ao relatado no CT 8.469.00/2019.

345. A figura 2-A do anexo apresenta a relação de ruas a serem pavimentadas elaborada pela responsável técnica da Prefeitura de Vitorino Freire (peça 211, p. 93).

346. A figura 3-A mostra a relação de ruas apresentada na resposta da Codevasf (peça 208 e 210, p. 23).

347. Observa-se que as relações de ruas são idênticas e os quantitativos de extensão (4.305,29 m e 4.304,48 m) e área (25.237,91 m² e 25.183,09 m²) apresentados diferem com menos de 0,2% do valor total.

348. Portanto, pela documentação apresentada, não ocorreram mudanças de ruas entre o previsto pela Prefeitura de Vitorino Freire (Conforme ART datada de 10/7/2020 – peça 211, p. 89) e o indicado no Parecer técnico 108/2020, datado de 24/11/2020 (peça 211, pp. 199-205 e peças 208/210, p. 108), que aprovou pela fiscalização a realização do aditivo ao contrato com a justificativa [...] de algumas ruas terem sido asfaltadas por outros órgãos e pela própria prefeitura, implicando assim na readequação da planilha orçamentária a realização física real do objeto do contrato [...].

349. É importante destacar que tais alterações de ruas, caso tivessem acontecido, também não impactariam significativamente na distância de transporte de material de jazida ou bota-fora, pois a possível mudança decorre somente de escolha de outras ruas a serem asfaltadas no mesmo município.

350. A figura 3 do Anexo apresenta uma imagem de satélite de Vitorino Freire. Observa-se que toda a área urbana onde existem ruas estão concentradas em um raio de 1,5 km da região central.

351. Ou seja, qualquer mudança de ruas a serem pavimentadas estão dentro dessa região de raio de 1,5 km, podendo alterar as distâncias urbanas de DMTs entre 0 e 3,0 km, e causando pouco impacto na distância média de transporte nessa área devido a troca de ruas.

352. Na manifestação do gestor não é apresentada justificativa sobre a necessidade de utilizar uma jazida de material localizada com distância superior a 30 km da área urbana em detrimento da que foi originalmente especificada pela própria Prefeitura de Vitorino Freire, com distância em torno de 9 km (peça 30, p. 91 e cálculos realizados na peça 187, pp. 12-13).

353. Outra inconsistência refere-se às DMT de jazida presentes nos orçamentos dos dois contratos aditivados (CT 8.470.00/2019 e CT 8.469.00/2019). Embora estejam em um mesmo município (Vitorino Freire), apresentam alterações na DMT de jazida e bota-fora, com valores diferentes, conforme apontado no quadro 2 (peça 189, pp. 19-20) e quadro 4 (peça 189, p. 20).

354. No contrato CT 8.469.00/2019 a DMT alterada da jazida é de 24,6 km (peça 189, quadro 2, p. 18 e peça 187, pp. 12-13).

355. No outro contrato, CT 8.470.00/2019, a DMT alterada da jazida é de 44,6 km (peça 189, quadro 4, p. 20 e peça 187, pp. 23-24).

356. Ou seja, ocorre uma inconsistência, pois para um mesmo município são usados DMTs de transporte de material de jazida para obra com valores diferentes (24,6 km e 44,6 km), embora os mapas apresentados dos CT 8.470.00/2019 e CT 8.469.00/2019 sejam os mesmos (peça 208, pp. 4-5 e peça 208, pp. 24-25), indicando que foi utilizada a mesma jazida com distância de 34 km (peça 20/2010, pp. 4-5 e 23-24).

357. Cabe lembrar que a DMT originalmente prevista no orçamento para transporte de material de jazida apresentava quantitativo de 13,8 km (quadro 4, peça 189, p. 20) e 8,9 km (quadro 2, peça 189, p. 18), e foi elaborado pela responsável técnica da Prefeitura Municipal de Vitorino Freire (Maria Camila Dantas Carneiro, conforme ART 169/2018), descrito na Nota Técnica (peça 189, p. 18), e presente no orçamento elaborado pela Prefeitura (peça 30, p. 91) e ART 169 (peça 30, p. 89).

358. Outra informação que foi apresentada pela Codevasf (peças 208/210, pp. 4-5 e 24-25), diz respeito à localização da jazida de material utilizada na camada de base do pavimento.

359. Segundo o mapa, ela está localizada nas coordenadas geográficas 4°19' 2'S e 45° 4' 14'O, conforme figura 9 do Anexo e elaborado no **software** Google Earth.

360. Utilizando a base de imagens de satélite da constelação Planet, por meio da plataforma Brasil Mais (<https://plataforma-pf.sccon.com.br/#/> - Convênio Ministério da Justiça, Departamento de Polícia Federal e Tribunal), foi possível verificar que essa jazida entrou em operação somente no mês de fevereiro de 2022, conforme figuras 9, 10 e 11 do Anexo.

361. De acordo com as informações presentes no processo, essa obra foi realizada entre agosto de 2020 e dezembro de 2020 (peças 30, 31, 43, 44, 45, 48, 50, 56, 208, 210).

362. Portanto, no período retrocitado (agosto a dezembro/2020) é possível conferir que a jazida referenciada na manifestação apresentada não se encontrava ativa, conforme figuras 12, 13, 14, 15 e 16 do Anexo, referentes a imagens de satélite do local da jazida (4°19' 2'S e 45° 4' 14'O) no período de agosto a dezembro de 2020, bem como demais imagens exemplificadas ao longo do ano de 2021.

363. Dessa forma, não se justificou a necessidade de alteração dos quantitativos de DMT da jazida por meio de aditivo ao contrato e, além disso, há inconsistência nos dados apresentados como resposta a questionamento realizado pelo Tribunal.

364. Com relação ao bota-fora, não foi apresentado nenhuma informação a respeito das coordenadas geográficas do local de descarte de material inservível ou qualquer outra informação que justifique o transporte por 17,8 e 19,5 km (peça 189, p. 19-20) desse material não aproveitado, conforme dados presentes nas medições após realização do aditivo.

365. Em consulta ao Google Earth é possível observar várias localidades nas proximidades da área urbana de Vitorino Freire com potencial de bota-fora, conforme imagens 7 e 8 do Anexo, e todas com distâncias inferiores a 5 km das localidades pavimentadas. Ou seja, existem riscos de que as distâncias de transporte de material inservível para o bota-fora também sejam discrepantes com o informado.

366. Reitere-se: a alteração dos valores pagos para esse serviço de DMT de jazida e bota-fora, que era de pouca materialidade no orçamento original, se tornou o serviço mais relevante durante a execução.

367. Houve, portanto, a supressão do serviço mais relevante da curva ABC (calçada armada com código Sinapi 94994), e a transferência do seu valor para o serviço de transporte de material, após a realização de aditivos ao contrato, com o valor contratual total permanecendo inalterado. A alteração e os incrementos do DMT foram feitos sem as justificativas técnicas necessárias.

368. Portanto, como a manifestação da Codevasf não esclareceu as dúvidas apontadas referentes aos acréscimos da DMT nos dois contratos amostrados, estima-se que o superfaturamento ocorrido é de, pelo menos, R\$ 1.056.207,65 (R\$ 585.009,27 + R\$ 471.198,38 = R\$ 1.056.207,65) no CT 8.469.00/2019 (orçamento original constante da peça 30, p. 119, itens 2.2 e 2.3 e orçamento após realização do aditivo ao contrato peça 30, p. 210, itens 2.2 e 2.3) e de R\$ 646.912,03 (R\$ 362.024,14 + R\$ 284.997,89 = R\$ 646.912,03), no CT 8.470.00/2019 (orçamento original constante na peça 211, p. 91, itens 2.2 e 2.3 e orçamento após realização do aditivo, peça 211, p. 207, itens 2.2 e 2.3).

369. Esse valor corresponde a diferença entre a previsão inicial dos serviços realizada pela responsável técnica da Prefeitura de Vitorino Freire e os valores medidos, faturados e pagos, decorrentes do acréscimo de DMT após a realização do aditivo ao contrato, sem as devidas justificativas técnicas que demonstrem essa necessidade.

370. Esses valores de superfaturamento também podem ser maiores, pois as DMTs entre jazidas e bota-fora, podem possuir distâncias reais e efetivas inferiores as originalmente estabelecidas pela Prefeitura de Vitorino Freire, ocasionando um maior valor de superfaturamento.

371. Outra consequência dessa análise é evidenciar a fragilidade processual na Codevasf em situações que ocorrem aditivo ao contrato. Constata-se que somente uma única pessoa é responsável por atestar, alterar e aprovar a repactuação contratual, por meio dos Pareceres 111/2020 e 108/2020, alterando de forma significativa os quantitativos e valores presentes na planilha, sem os necessários estudos técnicos que demonstrem a necessidade dessas alterações.

372. Portanto, a avaliação do modelo processual das situações apresentadas poderia contribuir para aprimorar os controles internos da Codevasf, evitando que ocorram novamente inconsistências como as identificadas nos Pareceres 111/2020 e 108/2020. Ressalte-se que o art. 9º da Lei 13.303/1992 determina que as empresas públicas adotem regras de estruturas e práticas de gestão de riscos e controle interno que abranjam a ação dos administradores e empregados.

373. Nesse caso, nos termos do art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, cabe dar ciência à Codevasf da necessária adoção de estruturas e práticas de controle interno para aprovação de aditivos aos contratos de obras no sentido de corrigir fragilidades processuais, onde ocorrem aditivos aos contratos sem a devida fundamentação técnica necessária, conforme estabelece o art. 81 da Lei 13.303/2016.

374. Além do mais, diante do exposto, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c art. 250, inciso IV, do Regimento Interno/TCU, cabe determinar a realização de audiência do fiscal responsável (Julimar Alves da Silva Filho) que atestou essa necessidade de alteração da DMT e aprovou a alteração contratual por meio de termo aditivo ao contrato sem as devidas justificativas técnicas e os esclarecimentos necessários e nessa situação, para que apresente as suas razões de justificativas.

375. Nesse sentido, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II do RI/TCU, cabe determinação à Codevasf para que a empresa apresente a relação de todos os contratos para execução de obras de pavimentação asfáltica celebrados nos anos de 2019 a 2022 nos quais houve a celebração de aditivo para exclusão total ou parcial do serviço referente a calçada armada com código Sinapi 94994 e também dos contratos nos quais houve aditivo de acréscimo de DMT, tanto referente a jazida quanto a bota-fora.

376. Por fim, ressalte-se que é possível à Codevasf a adesão ao Programa Brasil Mais, do Ministério da Justiça, que permite acesso à Rede Planet de imagens de satélite, já que o programa tem o objetivo de promover a aplicação de geotecnologia em apoio não só às funções de segurança e polícia, mas também em relação às demais atividades de Estado, conforme inciso II do art. 2º da Portaria 535, de 22 de setembro de 2020, do Ministério da Justiça.

Potencial superfaturamento do DMT de Cimento Asfáltico

377. Constatou-se, na manifestação do gestor, que não foi abordado o potencial superfaturamento da DMT de transporte de cimento asfáltico para adesões de atas que consideravam a mesma distância de transporte entre refinarias da Região Sudeste e o percurso para os estados de Goiás e Mato Grosso, conforme previsão inicial do SRP 21/2019.

378. Verifica-se que, nas obras de pavimentação nos estados de Sergipe, Bahia e Ceará, ocorre potencial superfaturamento da DMT do cimento asfáltico, uma vez que foi considerado o trajeto entre as refinarias da Região Sudeste e o percurso para os estados de Goiás e Mato Grosso (peça 197, p. 32 e Nota Técnica 1, peça 189, pp. 27-28).

379. Esse fato é evidenciado nos boletins de medição citados na peça 189, p. 28, mostrando que custo de transporte é igual ao apresentado para os estados de Goiás e Mato Grosso.

380. Cabe lembrar que existem refinarias de petróleo na Região Nordeste e nas proximidades das obras de pavimentação nos estados de Sergipe, Bahia e Ceará, conforme mapa das principais refinarias brasileiras (peça 189, p. 28 e peça 148).

381. Todas essas falhas apontadas referentes a irregularidades na DMT não atendem ao disposto no art. 31 da Lei 13.303/2016.

Portanto, cabe propor determinação à Codevasf, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c art. 250 do RI/TCU, e § 3º do art. 87 da Lei 13.303/2016, no sentido de

complementar as informações técnicas processuais, encaminhando ao TCU a relação dos contratos que foram realizados por adesão a processos licitatórios que contenham aditivos relativos ao serviço de Transporte de Material Asfáltico, realizadas no intervalo de 2019 a 2022.

Planejamento deficiente para realização de obras de pavimentação por meio do SRP

382. O relatório de acompanhamento apresenta diversos indícios de planejamento deficiente por parte da Codevasf na utilização do SRP para contratação de obras de pavimentação de vias urbanas (peça 197).

383. A Codevasf justifica o uso do SRP para obras de pavimentação devido a serem de natureza simples e padronizável, conforme Termo de Referência (peça 17, p. 2) que embasa o processo licitatório.

384. O que foi apontado no relatório, após a avaliação da amostragem realizada, é que tal premissa não foi verificada, pois tais serviços necessitam de um dimensionamento, bem como se necessita que se conheça o local no qual será realizada a obra, o trânsito viário local, que se conheça as características do terreno por meio de laudos de sondagens e ensaios geotécnicos, os locais de material de jazida e descarte. Ainda, devem ser elaborados projetos (topografia, corte/aterros, classificação dos tipos do solo, capacidade do solo, drenagem e outras), tal como definido nos normativos técnicos e orientativos.

385. Várias deficiências são apontadas no relatório de acompanhamento, tais como falta de projeto básico lastreado em laudos geotécnicos, dimensionamento sem conhecer os solos e características locais, falta de estudos de trânsito, delimitação de jazidas e bota-fora, memoriais descritivos e outros.

386. Outra questão apontada foi a restrição à competitividade que ocorreu no certame por se exigir, para fins de habilitação técnica, a comprovação de capacidade técnica de serviços que não viriam a ser executados (calçada armada com código Sinapi 94994 e sarjeta armada STC-01 com código Sicro 2003319).

387. Conforme apontado, esses serviços não foram executados devido ao planejamento deficiente para a realização da obra, principalmente com relação à ausência de um projeto básico que contemplasse as características das vias que seriam pavimentadas.

Manifestação do gestor

388. Em síntese, a Codevasf alega que o SRP é utilizado para contratação de pavimentação 'em que o intuito da empresa é melhorar o gerenciamento dos recursos utilizados por meio de convênio pelas prefeituras'.

389. Também informa que o Tribunal aprovou essa forma de contratação, condicionando a realização de melhorias do processo e a adoção de procedimentos de controle.

390. Além disso, alega que diversas auditorias foram realizadas pelos órgãos de controle e a Codevasf teve oportunidade de melhorar o monitoramento e a execução das obras.

391. A Codevasf, após o Acórdão 1.123/2021 – Plenário, elaborou o **checklist** de enquadramento de vias para serem pavimentadas, que foi revisado em cumprimento às determinações contidas no Acórdão 1.170/2022 – Plenário.

392. A Codevasf também informa que instituiu a Comissão Permanente de Monitoramento para acompanhamento de obras e ações de controle, bem como realizou seminário de capacitação de fiscais para obras de pavimentação.

393. Por fim, informa que outras ações de aperfeiçoamento estão sendo empreendidas continuamente pela Codevasf em conjunto com diversas unidades internas.

Análise dos comentários

394. A Codevasf em diversas manifestações apresentadas ao Tribunal justifica que o SRP é uma forma de contratação viável para pavimentação de vias urbanas.

395. Além disso, a companhia esclarece que está em constante aperfeiçoamento nessa modalidade para melhorar a aplicação de recursos no âmbito de atuação geográfica da organização.

396. *Todavia, em vários trabalhos de auditoria já realizados nessa companhia, constata-se a continuidade dessas falhas devido a deficiências na etapa de planejamento da licitação.*

397. *A partir dos casos concretos detectados nesse levantamento de auditoria foi analisado como a falta de planejamento adequado na etapa inicial da licitação impacta durante a realização das obras, conforme apresentado a seguir.*

398. *A Nota Técnica 110/2022 (peça 206) confirmou a existência de superfaturamento de sarjeta STC-01 em contratos da Codevasf.*

399. *As situações apontadas de superfaturamento referentes à Sarjeta STC-01, em item específico desse relatório, comprovam que houve falhas no planejamento da obra, especificamente na falta de detalhamento técnico do serviço de sarjeta. É importante lembrar que não existe no edital do Processo Licitatório SRP 21/2019 nenhum detalhamento e especificação desse serviço. Além disso, esse serviço é padronizado no DNIT por meio do documento IPR 736 (peça 39), que contém os principais detalhes construtivos e desenhos desse modelo de drenagem. Ou seja, considerando que o serviço de sarjeta STC-01 é o segundo mais relevante do orçamento, ele deveria estar detalhado e suficiente no projeto básico e não ser somente uma referência de código Sicro no orçamento.*

400. *As alegações apresentadas pela Codevasf de que o Tribunal aprovou o pregão eletrônico condicionado às melhorias nos processos internos, ainda não se concretizaram, tendo em vista que os processos internos e controle não estão reduzindo as irregularidades encontradas, tal como nos exemplos avaliados nesse levantamento de auditoria.*

401. *Um exemplo é a situação detectada no CT 0.083.00/2019 da SR do Ceará, contrato em vigência, no qual está prevista a realização de Sarjeta STC-01 (peça 197, quadro 4, p. 25, e peça 187, pp. 89-95), no valor de R\$ 3.501.506,85 e sobre o qual a Codevasf não se manifestou.*

402. *Ou seja, embora a Codevasf alegue que elaborou 'checklist de enquadramento de vias para atender as peculiaridades do modelo contratual', essa relação de itens a serem avaliados ainda não contempla situações de serviços complementares de alta materialidade apresentados nessa auditoria, tal como a previsão orçamentária de Sarjeta STC-01 e calçadas armadas com malhas de aço para locais de tráfego leve (pedestres).*

403. *É importante lembrar que o checklist citado pela Codevasf trata somente da avaliação das condições locais para realização da pavimentação (peça 23) tais como características do trânsito local, declividade, condições de drenagem e outras, e não avalia serviços presentes no orçamento, como a necessidade de Sarjeta STC-01, a calçada armada com código Sinapi 94994 e o uso de camada de Brita Graduada Simples (presente em diversas licitações).*

404. *Outro exemplo de contrato em andamento e com planejamento deficiente é o CT 0.096.00/2019 da SR Tocantins (peça 197, quadro 4, p. 25 e peça 187, pp. 78-86), que possui serviços faturados de Sarjeta STC-01.*

405. *Esse contrato ainda está em vigor e detectou-se as situações de continuidade desse serviço irregular, confirmando que ocorrem falhas tanto no controle, como nos processos por meio de adesão a pregões eletrônicos já realizados, que indicam a falta de estudos técnicos imprescindíveis para aprovar uma adesão com serviços que não serão utilizados (exemplo da calçada armada com código Sinapi 94994), caracterizando uma falta de planejamento da necessidade desse serviço.*

406. *Além do mais, outras falhas apontadas, tal como a falta de estudos e levantamentos de DMT de transporte de material de jazida e de bota-fora, indicam planejamento deficiente e incompleto para realização da obra de acordo com cada realidade local.*

407. *A situação ocorrida em Vitorino Freire/MA com indícios de superfaturamento no pagamento da DMT de material de jazida e de bota-fora exemplifica a falha no planejamento pela Codevasf e que pode estar ocorrendo em outros contratos ainda em vigor.*

408. *A única informação disponibilizada era o orçamento elaborado pela Prefeitura de Vitorino Freire (peça 30, p. 91 e peça 189, p. 18), com os quantitativos inicialmente previstos de*

DMT elaborados pela responsável técnica da prefeitura, que vieram a ser alterados posteriormente sem que houvesse a comprovação de sua adequação. Não existe um estudo sequer mostrando a localização da jazida e bota-fora, bem como o respectivo percurso de transporte desse material de jazida e de descarte.

409. Também não ocorreram estudos para a necessidade de realização do serviço mais relevante do orçamento (calçada armada com código Sinapi 94994).

410. É importante lembrar que esse serviço de calçada armada, que não foi executado durante a vigência contratual, e que era o item mais relevante do orçamento, foi utilizado como requisito de capacitação técnica com a necessidade de comprovação de quantitativos mínimos (peça 19, p. 10).

411. Dessa forma, analisando após a finalização da obra, verifica-se que ocorreu uma restrição a competitividade no certame ao se exigir capacidade técnica com quantitativos mínimos dos licitantes de serviços que não foram executados, e que nem existiam estudos técnicos demonstrando a necessidade de calçadas armadas por meio de altas cargas e/ou trânsito de veículos pesados presentes nesses locais.

412. Portanto, a falta de estudos técnicos com levantamentos deficientes das jazidas e bota-fora das localidades a serem pavimentadas, bem como na necessidade de exigência de capacidade técnica na execução do serviço com maior relevância no orçamento (calçada armada com código Sinapi 94994) resultam nas irregularidades apontadas e na ocorrência de superfaturamento.

413. Ou seja, cabe determinação à Codevasf que elabore projeto básico detalhado e individualizado para cada localidade, bem como realize os estudos e levantamentos necessários de jazidas e bota-fora de cada localidade no qual será realizada a obra de pavimentação, conforme estabelece a jurisprudência do Tribunal (Acórdãos 2.176/2022, 1.238/2019, 3.605/2014, 3.143/2020 e 1.767/2021, todos do Plenário), antes da realização do processo licitatório na modalidade pregão eletrônico para a contratação de pavimentação asfáltica.

414. O aproveitamento de licitações por meio de adesões a ata de outros estados, também favorece a ocorrência de irregularidades, tendo em vista que nem sempre a realidade da licitação original será compatível com outras localidades que aderiram ao processo, tal como demonstrado no caso de transporte de material asfáltico entre usinas e locais de aplicação do SRP de obras de pavimentação para estados de Goiás e Mato Grosso, e que estão sendo utilizado em outras localidades.

415. No caso de adesão ao SRP, cabe que a Codevasf realize um novo estudo técnico com readequação do projeto básico e reavaliação orçamentária, para adequação das condições de realização da obra e de atendimento das novas localidades e regiões.

Conclusão da análise da manifestação apresentada pela Codevasf

416. Avaliou-se a manifestação apresentada pela Codevasf referente às questões apontadas no relatório de acompanhamento (peça 197).

417. Com relação ao achado de superfaturamento do serviço de Sarjeta Triangular STC-01, a resposta da Codevasf confirmou a irregularidade apontada no RACOM e informou a respeito do ressarcimento aos cofres públicos referente às irregularidades apontadas na 8ª SR (peças 205 e 206), sem, contudo, comprová-lo.

418. Em relação às demais unidades regionais amostradas (CE e TO) que também celebraram contratos com a inclusão do serviço de Sarjeta STC-01, a Codevasf não se manifestou.

419. Na manifestação da Codevasf foi informado que a causa da irregularidade de superfaturamento de sarjeta STC-01 foi um erro não intencional, presente no orçamento utilizado em diversos processos licitatórios.

420. Cabe lembrar a materialidade do superfaturamento na amostragem realizada, com valor comprovado de R\$ 7.783.036,96, e com valores ainda não executados, mas com previsão de R\$ 3.501.506,85 (peça 197, quadro 4, p. 25).

421. Na manifestação da Codevasf não foi apresentado nenhum documento que comprove que ocorreu os ressarcimentos dos prejuízos do superfaturamento de Sarjeta STC-01 e nem comprovação documental que ocorreu a supressão desse serviço em contratos em andamento.

422. Nesse caso, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c art. 250 do RITU, § 3º do Art. 87 da Lei 13303/2016, cabe determinação para que a Codevasf apresente a relação de todos os contratos realizados pela empresa nos quais tenha havido o serviço de sarjeta triangular STC-01, no período de 2018 a 2022, informando em quais contratos houve medição desse serviço, bem como eventuais providências adotadas ou planejadas para sua correção, além de encaminhar documentação comprobatória das medidas adotadas e do ressarcimento ao erário, se for o caso.

423. No relatório de acompanhamento encaminhado à Codevasf foram apresentadas três situações de restrições à competitividade (peça 197, pp. 27-31), conforme exposto a seguir: a) ausência de parcelamento nos editais da Superintendência de Petrolina/PE; b) referentes à exigência de registro local no Crea ou CAU; e c) relacionado a exigência excessiva de capital mínimo.

424. Em todas essas questões a Codevasf acatou os apontamentos do Tribunal e informou que foi alterada a redação para novos editais de processos licitatórios a serem realizados.

425. Nessas três situações cabe 'dar ciência' sobre as impropriedades detectadas.

426. Em relação ao apontamento em dois contratos analisados de 'alteração injustificada de quantitativos de DMT', a Codevasf apresentou justificativa técnica por meio de Nota Técnica 110/2022 (peça 206) e anexo da Nota Técnica 110/2022 (peça 208/210).

427. A justificativa apresentada para realização do aditivo nos quantitativos de DMT de material de jazida e descarte foi a necessidade de mudança de ruas a serem pavimentadas.

428. Conforme exposto, as ruas previstas para serem pavimentadas no CT 8.469.00/2019, conforme solicitação da Prefeitura de Vitorino Freire (Quadro 2 do Anexo), eram as mesmas que foram pavimentadas (Quadro 3 do Anexo) e aprovadas pela fiscalização (peças 208/210, pp. 2-3). Portanto, o argumento apresentado de necessidade de mudança de ruas não prospera para esse contrato.

429. Analisou-se o CT 8.470.00/2019 e constatou-se que as ruas programadas para serem pavimentadas pela Prefeitura de Vitorino Freire (peça 211, p. 93) eram as mesmas que foram apresentadas na manifestação da Codevasf (peças 208 e 210, p. 23).

430. Portanto, não cabe a alegação apresentada na manifestação sobre '(...) algumas vias, indicadas no projeto básico da prefeitura, já terem sido executadas quando o projeto executivo foi elaborado, implicando na alteração das vias indicadas e, ainda, na modificação das necessidades iniciais elencadas no projeto básico [...] e tal fato ocasionou a mudança de quantitativos de DMT (peça 206, p.4), pois a documentação mostra que as vias programadas foram as mesmas executadas.

431. Além do mais, discordou-se da justificativa apresentada, tendo em vista que a mudança de ruas a serem pavimentadas na área urbana de Vitorino Freire pouco impactam na DMT total, pois o espaço territorial urbano do município de Vitorino Freire é limitado, restrito a um raio de 1,5 km da região central (figura 4 do anexo), conforme detalhado anteriormente no item 3.2.

432. Outra questão, constatou-se que o local de jazida apresentado na resposta da Codevasf não estava operante durante o período de realização das obras.

433. Esse fato é confirmado por imagens de satélite da jazida, demonstrando que o local da jazida só entrou em operação em fevereiro de 2022, ou seja, somente mais de um ano após a realização da obra.

434. Conforme analisado, os dados de quantitativo de DMT apresentados na Nota Técnica 110/2022 (peças 206 e 210) e anexos, por meio de mapa e planilhas, contém diversas inconsistências, com valores incompatíveis entre os diversos documentos apresentados, como também não condizentes com as planilhas de medição, bem como não justificam os valores aditivados de transporte de material de jazida e de descarte em bota-fora.

435. Portanto, como a manifestação da Codevasf não esclareceu as dúvidas apontadas referentes aos acréscimos da DMT nos dois contratos amostrados, estima-se que o superfaturamento ocorrido é de, pelo menos, R\$ 1.056.207,65 no CT 8.469.00/2019 e de R\$ 646.912,03, no CT 8.470.00/2019.

436. Esse valor corresponde à diferença entre a previsão inicial dos serviços realizada pela Prefeitura de Vitorino Freire e os valores alterados do acréscimo de DMT após a realização do aditivo ao contrato, sem as devidas justificativas técnicas que demonstrem essa necessidade. Nesse caso, cabe a chamar o fiscal da obra para que apresente as razões de justificativas para os apontamentos das inconsistências que foram detectados na resposta apresentada.

437. Dessa forma, diante do exposto, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c art. 250, inciso IV, do Regimento Interno/TCU, cabe determinar a realização de audiência do fiscal responsável (Julimar Alves da Silva Filho) que atestou essa necessidade de alteração da DMT e aprovou a alteração contratual por meio de termo aditivo ao contrato sem as devidas justificativas técnicas e os esclarecimentos necessários e nessa situação, para que apresente as suas razões de justificativas.

438. Além do mais, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do RITU, cabe determinação à Codevasf para que a empresa apresente a relação de todos os contratos para execução de obras de pavimentação asfáltica celebrados nos anos de 2019 a 2022 nos quais houve a celebração de aditivo para exclusão total ou parcial do serviço referente a calçada armada com código Sinapi 94994 e também dos contratos nos quais houve aditivo de acréscimo de DMT, tanto referente a jazida quanto a bota-fora.

439. Outra consequência da análise realizada é evidenciar a fragilidade processual na Codevasf com relação à aprovação de aditivos aos contratos. Constata-se que somente uma única pessoa foi responsável por atestar, alterar e aprovar a repactuação contratual, por meio dos Pareceres 111/2020 e 108/2020, alterando de forma significativa os quantitativos e valores presentes na planilha, sem os necessários estudos técnicos que demonstrem a necessidade dessas alterações.

440. Portanto, a avaliação do modelo processual das situações apresentadas poderia contribuir para que a Codevasf aprimore os controles internos para prevenir que possam ocorrer novamente essas inconsistências. Ressalte-se que o art. 9º da Lei 13.303/1992 determina que as empresas públicas adotem regras de estruturas e práticas de gestão de riscos e controle interno que abranjam a ação dos administradores e empregados.

441. Nesse caso, nos termos do art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, cabe dar ciência à Codevasf da necessária adoção de estruturas e práticas de controle interno para aprovação de aditivos aos contratos de obras no sentido de corrigir fragilidades processuais, onde ocorrem aditivos aos contratos sem a devida fundamentação técnica necessária, conforme estabelece o art. 81 da Lei 13.303/2016.

442. Em outro apontamento, constatou-se, na manifestação do gestor, de que não houve resposta acerca do superfaturamento da DMT de transporte de cimento asfáltico resultante da consideração do percurso entre refinarias da Região Sudeste e os estados de Goiás e Mato Grosso, conforme previsão inicial do SRP 21/2019, sendo que as obras foram realizadas nos estados de Sergipe, Bahia e Ceará, estados que possuíam refinarias de petróleo e que estavam próximos dos locais das obras (croqui com localização das principais refinarias de petróleo no Brasil, peça 189, p. 28).

443. Portanto, cabe realização de determinação, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250 do RITU, e § 3º do art. 87 da Lei 13.303/2016, para que a Codevasf complemente as informações apresentadas referentes aos apontamentos de utilização de DMT de transporte de derivados de petróleo de uma região (Centro Oeste) sendo utilizada em outra (Nordeste), sem que ocorra a devida alteração nos valores da DMT e como a Codevasf irá proceder para corrigir essa inconsistência.

VI. CONCLUSÃO FINAL

444. *Trata-se de fiscalização na modalidade Acompanhamento realizada pela Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana) no então Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), atual Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR) e na Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf), com o objetivo de detectar potenciais irregularidades antes e durante procedimentos licitatórios e fases iniciais da contratação. Nesse contexto, o trabalho pretende estabelecer um processo de auditoria contínua, tendo como foco inicial as obras de pavimentação asfáltica da Codevasf.*

445. *A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:*

Questão 1: O procedimento licitatório se desenvolveu regularmente?

Questão 2: A execução contratual se efetiva/efetivou de maneira regular?

Questão 3: O orçamento do edital/contrato está dimensionado e precificado de modo compatível com o tipo de obra padronizado no Termo de Referência e/ou com os valores praticados no mercado?

446. *Após o início das atividades, com atuação da equipe da AudUrbana e Secretarias Regionais, constatou-se que existiam vários indícios de ocorrências de conluíus, fraudes, direcionamento e cartelização durante a etapa licitatória. Tal situação está no escopo e âmbito de atuação da SeinfraOperações e, em razão disso, essa unidade passou a atuar em conjunto com a equipe inicial. Desse enfoque originou-se uma representação sob responsabilidade técnica da SeinfraOperações, TC 021.514/2022-4, autorizada nos presentes autos pelo Acórdão 2.177/2022 – Plenário.*

447. *Na Codevasf, o trabalho desenvolvido aplicou tipologias e padrões orçamentários de potenciais irregularidades desenvolvidas inicialmente no âmbito do TC 036.369/2021-7, que utilizou o Sistema de Análise de Orçamentos (SAO).*

448. *Verificou-se que a Codevasf vem realizando grande quantidade de licitações em conjunto com o Sistema de Registro de Preços (SRP) e buscou-se avaliar a existência de achados de auditoria recorrentes e disseminados, decorrentes de atas de registro de preço que serviriam de origem para múltiplos contratos.*

449. *Como resposta à primeira questão de auditoria (O procedimento licitatório se desenvolveu regularmente?), foi apresentado o seguinte achado: a) restrição à competitividade da licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento.*

450. *No relatório de acompanhamento encaminhado à Codevasf foram apresentadas três situações de restrições à competitividade (peça 197, pp. 27-31), conforme exposto a seguir: a) ausência de parcelamento nos editais da Superintendência de Petrolina/PE; b) referentes a exigência de registro local no Crea ou CAU; e c) relacionado a exigência excessiva de capital mínimo.*

451. *Na questão: a) ausência de parcelamento nos editais da Superintendência de Petrolina/PE, a Codevasf manifestou que o objetivo da restrição de parcelamento erro o ganho e economia de escala, caso uma única empresa fosse vencedora do processo licitatório. Entretanto, a manifestação da Codevasf não apresentou estudos técnicos/econômicos e/ou justificativa plausível que demonstrem esse ganho de escala para ocorrência de restrição ao parcelamento, tendo em vista que os serviços são diferentes em termos de processos construtivos e insumos utilizados*

452. *Nesse caso, cabe dar ciência à Codevasf, nos termos do art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que o parcelamento do objeto é uma diretriz que deve ser observada em suas licitações, nos termos do inciso III do art. 32 da Lei 13.303/2016, devendo a ausência de parcelamento ser justificada mediante comprovada perda de economia de escala e/ou por meio de estudos técnicos/econômicos que justifiquem tal medida.*

453. Na questão: 'b) restrição a licitação referentes a exigência de registro local no Crea ou CAU', a empresa informa que foi alterada a redação para novos editais de processos licitatórios a serem realizados.

454. Nesse caso, cabe 'dar ciência' que essa situação é irregular, não atendendo os preceitos legais, ao restringir o caráter competitivo do certame, afrontando o disposto no caput do art. 31 da Lei 13.303/2016.

455. No item: 'c) relacionado à exigência excessiva de capital mínimo', na manifestação a empresa informa que foi alterada a redação para novos editais a serem publicados.

456. Nesse caso, cabe 'dar ciência' que essa situação é irregular, não atendendo os preceitos legais, ao restringir o caráter competitivo do certame, afrontando o disposto no caput do art. 31 da Lei 13.303/2016.

457. Como respostas à segunda e terceira questões de auditoria, foi apresentado o seguinte achado: b) superfaturamento decorrente de pagamento por serviço não executado de sarjeta (STC-01 com código Sicro 2003319). Nesse caso será proposto determinar à Codevasf que adote providências corretivas em relação aos contratos analisados em que foi evidenciada a ocorrência de superfaturamento (8.469.00/2019, 8.482.00/2019, 8.470.00/2019, 8.351.00/2019, 8.346.00/2019, 8.328.00/2019, 8.407.00/2019, 8.406.00/2019, 8.404.00/2019, 8.405.00/2019, 8.456.00/2019, 0.096.00/2019 e 0.083.00/2019 – quadro 4).

458. Na resposta apresentada, a Codevasf confirmou (peças 206 e 207), a ocorrência de superfaturamento no serviço de Sarjeta Triangular STC-01, conforme apontamento do Relatório de Acompanhamento (peças 187 e 197).

459. O superfaturamento por inexecução de serviços de Sarjeta STC-01, que foi avaliado nesse levantamento de auditoria, concretizou uma tipologia de potencial irregularidade levantada durante a auditoria do TC 036.369/2021-7 e incorporado nas tipologias de potenciais irregularidades nas buscas do SAO.

460. Constatou-se, na amostragem realizada neste relatório, um superfaturamento por inexecução/química do serviço de Sarjeta STC-01 no valor de R\$ 7.783.036,96 (obras já concluídas) e um potencial superfaturamento por inexecução/química de R\$ 3.501.506,85 (obras em andamento), com valor total de R\$ 11.284.543,81.

461. O volume de recursos fiscalizados nas análises de superfaturamento a que se refere o parágrafo anterior alcançou o montante de R\$ 84.583.896,15, referente à análise de 23 contratos de pavimentação, examinados nas questões 2 e 3. O valor total dos recursos fiscalizados neste trabalho foi de R\$ 1.673.286.036,25, pois há outra parcela: R\$ 1.588.702.140,10 referente ao montante licitado nos 29 editais examinados na questão 1 (que ainda não iniciaram as obras e respectivas contratações nas localidades a serem atendidas).

462. Assim, em função da manifestação da Codevasf (peça 206, p. 2), que corrobora a indicação de superfaturamento e informa a respeito de medidas para o ressarcimento ao erário sem, contudo, comprová-las, cabe determinação, com fundamento no art. 250 do RI/TCU, e § 3º do art. 87 da Lei 13.303/2016, para que a Codevasf apresente a relação de todos os contratos realizados pela empresa nos quais tenha havido o serviço de sarjeta triangular STC-01, no período de 2018 a 2022, informando em quais contratos houve medição desse serviço, bem como eventuais providências adotadas ou planejadas para sua correção, além de encaminhar documentação comprobatória das medidas adotadas e do ressarcimento ao erário, se for o caso.

463. Além disso, durante a auditoria foram detectados outros achados que não estavam presentes na matriz de planejamento e apresentados a seguir: c) alteração injustificada de quantitativos na Distância Média de Transporte (DMT) e d) inadequação do uso do SRP no uso de pavimentação asfáltica.

464. Com relação ao item c) alteração injustificada de quantitativos na Distância Média de Transporte (DMT), na manifestação da Codevasf foram verificadas diversas inconsistências na documentação apresentada.

465. Os dados de quantitativo de DMT apresentados na Nota Técnica 110/2022 (peças 206 e 210) e anexos, por meio de mapa e planilhas, contém diversas inconsistências, com valores incompatíveis entre os diversos documentos apresentados, como também não condizentes com as planilhas de medição, bem como não justificam os valores aditivados de transporte de material de jazida e de descarte em bota-fora.

466. Dessa forma, como a manifestação da Codevasf não esclareceu as dívidas apontadas referentes aos acréscimos da DMT nos dois contratos amostrados, estima-se que o superfaturamento ocorrido é de, pelo menos, R\$ 1.066.207,65 no CT 8.469.00/2019 e de R\$ 646.912,03, no CT 8.470.00/2019.

467. Esse valor corresponde a diferença entre a previsão inicial dos serviços realizada pela Prefeitura de Vitorino Freire e os valores alterados do acréscimo de DMT após a realização do aditivo ao contrato, sem as devidas justificativas técnicas que demonstrem essa necessidade. Nesse caso, cabe a chamar o fiscal da obra para que apresente as razões de justificativas para os apontamentos das inconsistências que foram detectados na resposta apresentada.

468. Em complemento será proposto recomendar que a estatal avalie os demais contratos com risco de ocorrência semelhante e proceda aos ajustes necessários para que sejam refletidas as características dos serviços efetivamente executados.

469. Dessa forma, diante do exposto, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c art. 250, inciso IV, do Regimento Interno/TCU, cabe determinar a realização de audiência do fiscal responsável (Julimar Alves da Silva Filho) que atestou essa necessidade de alteração da DMT e aprovou a alteração contratual por meio de termo aditivo ao contrato sem as devidas justificativas técnicas e os esclarecimentos necessários e nessa situação, para que apresente as suas razões de justificativas.

470. Além do mais, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do RI/TCU, cabe determinação à Codevasf para que a empresa apresente a relação de todos os contratos para execução de obras de pavimentação asfáltica celebrados nos anos de 2019 a 2022 nos quais houve a celebração de aditivo para exclusão total ou parcial do serviço referente a calçada armada com código Sinapi 94994 e também dos contratos nos quais houve aditivo de acréscimo de DMT, tanto referente a jazida quanto a bota-fora.

471. Outra consequência da análise realizada desse achado é evidenciar a fragilidade processual na Codevasf com relação a aprovação de aditivos aos contratos. Constata-se que somente uma única pessoa é responsável por atestar, alterar e aprovar a repactuação contratual, por meio dos Pareceres 111/2020 e 108/2020, alterando de forma significativa os quantitativos e valores presentes na planilha, sem os necessários estudos técnicos que demonstrem a necessidade dessas alterações.

472. Portanto, a reavaliação do modelo processual referente a alteração de contratos, bem como as potenciais irregularidades encontradas, poderia contribuir para que a Codevasf aprimore os controles internos para prevenir que possam ocorrer novamente essas inconsistências.

473. Nesse caso, com fundamento no art. 250, inciso III, do RI/TCU, cabe recomendar que a Codevasf reavalie o procedimento interno para aprovação de aditivos aos contratos de obras no sentido de corrigir essa fragilidade processual detectada, onde ocorrem aditivos aos contratos sem a devida fundamentação técnica necessária, contrariando o disposto no art. 81 da Lei 13.303/2016.

474. Quanto ao orçamento utilizado no processo licitatório, constatou-se a ocorrência do padrão da presença de um serviço materialmente relevante (calçada armada com código Sinapi 94994) que constava em todos os orçamentos, mas que não foi executado durante a efetivação da obra.

475. Uma das possíveis causas que permitem a ocorrência dessas irregularidades é a deficiência e falta de estudos técnicos na etapa de planejamento da obra. Todos os estudos técnicos e levantamentos são realizados após a contratação e com a realização do projeto executivo. Ou seja, licita-se uma obra de pavimentação asfáltica sem que se conheça a localidade a ser

executada, as características locais dos solos, sem o devido dimensionamento previsto nos normativos técnicos e todos os levantamentos/projetos necessários, conforme estabelece o planejamento de uma obra de engenharia.

476. Essa causa de irregularidade está relacionada ao achado: d) inadequação do uso do SRP no uso de pavimentação asfáltica.

477. Os fatos levantados e apontados nessa amostragem permitem concluir que esse modelo licitatório apresenta alto risco de ocorrência de irregularidades devido às diversas situações descritas, bem como não atende ao disposto no art. 31 da Lei 13.303/2016, nos quesitos de seleção da proposta mais vantajosa, bem como não atende os princípios da moralidade, da eficiência, da probidade administrativa, e da economicidade.

478. Dessa forma, cabe dar ciência a Codevasf que elabore projeto básico detalhado e individualizado para cada localidade, bem como realize os estudos e levantamentos necessários de jazidas e bota-fora de cada localidade no qual será realizada a obra de pavimentação, conforme estabelece a jurisprudência do Tribunal (Acórdãos 2.176/2022, 1.238/2019, 3.605/2014, 3.143/2020 e 1.767/2021, todos do Plenário), antes da realização do processo licitatório na modalidade pregão eletrônico para a contratação de pavimentação asfáltica.

479. O principal benefício deste acompanhamento é mostrar a validade do modelo de auditoria contínua e massiva de contratos de pequena materialidade, mas que, no conjunto total, passa a ter alta relevância financeira.

480. Por fim, vale mencionar algumas limitações relacionadas ao procedimento de acesso aos processos da Codevasf, que prejudicaram o bom andamento dos trabalhos, sobretudo na perspectiva de realização de um processo de fiscalização de caráter contínuo.

481. A forma de disponibilização de acesso aos processos referentes às obras, de forma individualizada, por meio de solicitações específicas, caso a caso, tornou excessivamente lento e burocrático o trâmite de informações. Em relação a esse ponto, avalia-se, preliminarmente, ser viável a concessão de um nível de acesso mais amplo à equipe de auditoria da AudUrbana, de modo a favorecer a transparência e a eficiência no fluxo de informações.

482. Com relação a essa limitação, foi proposto determinar à Codevasf, com fundamento nos arts. 85 e 86 da Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais), que conceda acesso amplo e permanente a auditores indicados pela AudUrbana aos sistemas informatizados dessa organização no que se refere aos processos licitatórios de obras, incluindo acesso automático aos processos de medição, para que possa ser realizado monitoramento contínuo e permanente desses processos.

483. Após o encaminhamento do relatório preliminar para manifestação, a presidência da Codevasf, por meio dos Ofícios 891/2022/PR/GB (peça 203), 60885/2022/TCU (peça 205) e Nota Técnica 110/2022 (peça 206), comunica que autorizou o acesso aos sistemas gerenciais da Codevasf.

484. Em reunião presencial realizada no dia 9/2/2023 com a equipe técnica da Codevasf e TCU, foram definidos os protocolos e regras de acesso aos principais sistemas gerenciais informatizados dessa organização (Sigec e e-Codevasf) por parte das unidades e servidores do Tribunal.

485. Atualmente, os servidores da AudUrbana/TCU já estão com acesso remoto autorizado a esses dois sistemas.

VII. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) realizar, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso IV, do Regimento Interno/TCU, a audiência do fiscal responsável (Julimar Alves da Silva Filho, CPF 009.684.313-64) que atestou a necessidade de alteração da DMT e aprovou a alteração contratual por meio de termo aditivo ao contrato sem as devidas justificativas técnicas e os esclarecimentos necessários, para que apresente as suas razões de justificativas;

b) determinar à Codevasf, com fundamento no art. 250 do RI/TCU, e § 3º do art. 87 da Lei 13.303/2016, que apresente a relação de todos os contratos realizados pela empresa nos quais tenha havido previsão do serviço de sarjeta triangular STC-01, no período de 2018 a 2022, informando em quais contratos houve medição desse serviço, bem como eventuais providências adotadas ou planejadas para sua correção, além de encaminhar documentação comprobatória das medidas adotadas e do ressarcimento ao erário;

c) determinar à Codevasf, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II do RI/TCU, que apresente a relação de todos os contratos para execução de obras de pavimentação asfáltica celebrados nos anos de 2019 a 2022 nos quais houve a celebração de aditivo para exclusão total ou parcial do serviço referente a calçada armada com código Sinapi 94994 e dos contratos nos quais houve aditivo de acréscimo de DMT, tanto referente a jazida quanto a bota-fora;

d) dar ciência à Codevasf, nos termos do art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que:

d.1) o parcelamento do objeto é uma diretriz que deve ser observada em suas licitações, nos termos do inciso III do art. 32 da Lei 13.303/2016, devendo a ausência de parcelamento ser justificada mediante comprovada perda de economia de escala e/ou por meio de estudos técnicos/econômicos que justifiquem tal medida;

d.2) a exigência de registro local no Crea ou CAU restringe indevidamente o caráter competitivo do certame, afrontando o disposto no **caput** do art. 31 da Lei 13.303/2016;

d.3) a exigência excessiva de capital mínimo restringe indevidamente o caráter competitivo do certame, afrontando o disposto no **caput** do art. 31 da Lei 13.303/2016;

d.4) nos termos dos arts. 42 e 43 da Lei 13.303/2016, é obrigatória a elaboração do projeto básico detalhado e individualizado para cada localidade, contendo os estudos e levantamentos necessários de jazidas e bota-foras de cada localidade no qual serão realizadas obras de pavimentação, conforme estabelece a jurisprudência do Tribunal (Acórdãos 2.176/2022, 1.238/2019, 3.605/2014, 3.143/2020 e 1.767/2021, todos do Plenário), antes da realização do processo licitatório na modalidade Pregão Eletrônico para a contratação de pavimentação asfáltica;

d.5) conforme estabelecido no art. 9º c/c o 81 da Lei 13.303/2016, a empresa deve adotar estruturas e regras de controle interno voltadas para a gestão de riscos que contribuam para evitar que alterações contratuais sejam aprovadas sem a fundamentação técnica necessária;

e) recomendar, com fundamento no art. 250, inciso III, do RI/TCU, que a Codevasf avalie a conveniência de aderir ao Programa Brasil M.A.I.S. (Meio Ambiente Integrado e Seguro) do Ministério da Justiça, para utilização de imagens de satélite para registro de jazidas e bota-foras, em obras de movimentação de terra sob responsabilidade dessa organização, como também criar procedimentos para implementar o uso dessas imagens nos relatórios de fiscalização e acompanhamento de obras.”

É o relatório.

VOTO

Trata-se de acompanhamento realizado no então Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), atual Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR), e na Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) para avaliar as contratações de serviços de pavimentação asfáltica por meio de sistema de registro de preços (SRP).

2. O presente processo tem por objetivo ser uma primeira etapa no esforço de desenvolver uma sistemática de acompanhamento contínuo dos orçamentos e editais de obras públicas, das mais diversas tipologias, financiados com recursos do MIDR e entidades a ele vinculadas.

3. Durante o desenvolvimento dos trabalhos, constatou-se a necessidade de diferentes abordagens conforme a unidade executora. Enquanto na Codevasf, por se tratar de execução direta, os documentos do processo licitatório podiam ser obtidos diretamente via sistemas da empresa, as contratações geridas pelo antigo MDR, por estarem vinculadas a transferências voluntárias, somente ficavam disponíveis na Plataforma +Brasil depois de concluídos os procedimentos licitatórios e de contratação.

4. Assim, optou-se por, neste primeiro momento, dividir os esforços em duas frentes: (i) o acompanhamento de editais e contratos da Codevasf; e (ii) o desenvolvimento de um processo de trabalho para o acompanhamento de editais e contratos decorrentes de transferências da União. Consequentemente, a amostra e os documentos examinados neste processo referem-se apenas às contratações da Codevasf.

5. Antes de adentrar no exame dos achados da equipe de fiscalização, é importante fazer uma breve contextualização sobre a importância da matéria e como ela tem sido tratada no âmbito desta Corte de Contas.

I

6. A utilização, pela Codevasf, de pregões eletrônicos com registro de preços, para contratação de serviços de pavimentação de vias públicas em diversos municípios da área de atuação da Companhia foi objeto de atenção do Tribunal pela primeira vez por meio de representação formulada pela então Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Hídrica, de Comunicações e de Mineração (SeinfraCom), autuada no TC 000.224/2021-9.

7. Naquele processo, examinaram-se 29 pregões eletrônicos realizados no ano de 2020 pela Companhia. Ao término do trabalho, foram destacados, entre outros, os seguintes problemas:

a) falhas na elaboração do projeto básico, das planilhas orçamentárias e especificações técnicas, caracterizadas pelo dimensionamento inadequado da Distância Média de Transporte (DMT), pelo uso de soluções antieconômicas ou com superdimensionamento (superdimensionamento da brita graduada simples, previsão de calçadas armadas, tela soldada em calçadas e sarjeta triangular de concreto);

b) falta de padronização nos modelos de contratação;

c) desclassificação de licitantes em desacordo com critérios do edital ou de legislação; e

d) enquadramento de vias já pavimentadas, em desacordo com o padrão estipulado;

e) execução de serviços e obras de engenharia sem projeto executivo;

f) serviços realizados em desacordo com as planilhas contratuais e especificações técnicas (meio fio e sarjeta);

g) processos de medição incompletos e falta de padronização das medições.

8. Essas ocorrências acabaram conduzindo a unidade técnica à percepção de que o sistema de registro de preços seria impróprio para a execução das obras que então realizadas pela Codevasf.

9. As questões suscitadas pelos auditores foram cuidadosamente examinadas por este Plenário e deram ensejo ao Acórdão 1.213/2021 – Plenário (Relator: Ministro Augusto Sherman Cavalcanti). Em que pese a heterodoxia do modelo adotado, entendeu-se que “o uso do Sistema de Registro de Preços na Lei das Estatais, diferentemente do instituto no âmbito da Lei 8.666/1993, não se aplica exclusivamente para a contratação de bens ou serviços, inexistindo expressa vedação legal ao seu uso para obras”.

10. Nas palavras do Relator, a abordagem imaginada “*afigura-se vantajosa em face de incertezas orçamentárias, pois a realização dos procedimentos de contratação com antecedência permite a execução das ações tão logo sejam disponibilizados os recursos correspondentes*”. Nessa mesma linha, também assinalou o Ministro Benjamin Zymler que deveria ser ponderada “*a alegação da Codevasf de que a utilização do SRP seria uma alternativa mais vantajosa em relação à celebração de convênios com municípios beneficiários. É forçoso reconhecer que as obras públicas executadas por meio de convênios ou instrumentos congêneres não têm gerado resultados satisfatórios, conforme atestam inúmeros julgados desta Corte de Contas, tal como o Acórdão 2.004/2020 – Plenário, de minha relatoria...*”.

11. Na mesma oportunidade, o Tribunal, apesar de ter admitido a modelagem adotada pela Codevasf, externou sua preocupação relativamente à criação de pontos de controle suficientes para mitigar os riscos então apontados e, por esse motivo, determinou àquela empresa pública, por meio da já citada deliberação, que adotasse providências para:

“9.3. determinar à Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) (...):

9.3.1. no prazo de 30 (trinta) dias, contados a partir da ciência, adote providências para:

9.3.1.1. definir os critérios técnicos e os procedimentos que devem ser observados pela sede e pelas Superintendências Regionais para avaliar, comprovar e controlar o enquadramento das vias indicadas para intervenção aos padrões de projetos licitados por meio de pregões eletrônicos promovidos com vistas ao registro de preços de serviços de pavimentação de vias públicas situadas na área de atuação da companhia (...);

9.3.1.2. formalizar os procedimentos e controles a serem adotados por suas unidades na realização dos ajustes dos projetos executivos das vias objeto de intervenção aos padrões de projeto referidos no subitem antecedente, de modo que reste demonstrada e assegurada a integral compatibilidade dos serviços demandados com os contratados em termos de qualidade e quantidades;

9.3.1.3. previamente à emissão de ordens de serviço para cada um dos certames licitatórios relacionados no Anexo I que incluam serviços de pavimentação com paralelepípedo, realizar pesquisa circunstanciada no mercado local do insumo "paralelepípedo", com vistas a garantir que os preços praticados nas atas de registro de preços reflitam a realidade de mercado e a vantajosidade da contratação, renegociando os preços com as empresas contratadas no caso de ser observado que os preços acordados estão superestimados;

9.3.1.4. implementar os controles relacionados às providências determinadas nos subitens 9.3.1.1, 9.3.1.2 e 9.3.1.3 retro;

(...)

9.4. autorizar provisoriamente que a Codevasf dê andamento aos pregões referenciados no Anexo I do relatório e, no caso dos certames já concluídos, celebre novos contratos derivados das atas de registro de preços pactuadas, após a conclusão das providências mencionadas no item 9.3.1 retro;

9.5. orientar à Secretaria-Geral de Controle Externo que adote providências para promover ações de controle nos pregões e contratações constantes do Anexo I do relatório que acompanha este acórdão, por amostragem, e orientada por critérios de risco, materialidade e relevância, abrangendo todas as regiões beneficiárias, com vistas a avaliar os seguintes aspectos:

9.5.1. a lisura e a competitividade das licitações (...);

9.5.2. a lisura dos procedimentos realizados pela Codevasf, especialmente no que tange ao enquadramento e às adaptações das vias que sofrerão as intervenções ao projeto padrão licitado;

9.5.3. a efetiva realização dos serviços demandados nas atas de registro de preço, confrontando os quantitativos de serviços executados in loco com os quantitativos previstos na planilha de formação de preços que embasou a estimativa de custo da pavimentação por m²;

9.5.4. o possível pagamento por obras ou serviços inexistentes ou o pagamento por serviços em vias que já estavam previamente pavimentadas;

9.5.5. a regularidade e a efetividade da modelagem formulada pela Codevasf na contratação de serviços de pavimentação de vias públicas por meio de pregões eletrônicos promovidos com vistas ao registro de preços;”

12. O monitoramento das determinações contidas no item 9.3 dessa decisão foi feito por meio do Acórdão 1.170/2022 – Plenário (Relator: Ministro Augusto Sherman Cavalcanti), que considerou parcialmente cumprida aquelas constantes dos itens 9.3.1.1 e 9.3.1.3. e integralmente atendida a endereçada por meio do item 9.3.1.2. Em acréscimo, foram feitas novas determinações à Codevasf:

“9.4. (...) em complementação às providências mencionadas no item 9.3.1.1 do Acórdão 1.213/2021 – Plenário, inclua, na sistemática implementada pelo Ato 22/2021-PR da Presidência, a obrigatoriedade de prévia elaboração de estudo de indicação técnica e análise econômica do tipo de revestimento a ser aplicado em cada obra a ser executada, assim como estudo de necessidade da obra, a fim de evitar a realização de contratações com infração aos princípios da motivação, conforme estabelecido pelos arts. 2º, parágrafo único, incisos I e VIII, e 50, inciso III e § 1º, da Lei 9.784/1999; bem como da impessoalidade, economicidade e eficiência na aplicação dos recursos públicos, conforme disposto no art. 31, **caput**, da Lei 13.303/2016;

9.5. (...) que somente emita novas ordens de serviço das obras relacionadas aos pregões e atas objeto deste processo após a publicação da alteração normativa mencionada no item 9.4 retro e após a correspondente implementação das disposições da norma em cada caso concreto, devendo ser adotadas medidas junto às Superintendências Regionais para assegurar a observância a esta determinação;”

13. A medida acautelatória constante do item 9.5 acima foi revogada por meio do Acórdão 1.392/2022 – Plenário (Relator: Ministro Augusto Sherman Cavalcanti). Na oportunidade, o Relator destacou que “a Codevasf adotou as providências necessárias para dar cumprimento às determinações contidas nos itens 9.4 e 9.5 do Acórdão 1.170/2022 – Plenário”.

14. Além dessas intervenções, o TCU também tratou de irregularidades verificadas em alguns editais da Codesvaf em processos específicos, em particular no TC 012.730/2022-0 (Acórdão 2.178/2022 – Plenário) e no TC 003.728/2022-6 (Acórdão 2.176/2022 – Plenário), ambos relatados por mim.

15. Por último, as atas de registro de preço selecionadas pela SeinfraCom no âmbito do TC 000.224/2021-9 foram avaliadas pelo Tribunal no TC 036.369/2021-7, em atendimento ao item 9.5 do Acórdão 1.213/2021 – Plenário. O exame dessas contratações resultou no Acórdão 116/2023 – Plenário, por mim relatado. Nessa decisão, foram emitidas novas determinações, todas no intuito de aprimorar os controles mantidos pela Codevasf, conforme trecho a seguir reproduzido:

“9.1. determinar à Codevasf que:

9.1.1. nas planilhas orçamentárias de obras contratadas mediante sistema de registro de preços separe o serviço “Distância Média de Transporte (DMT)” da composição dos demais serviços, de modo a possibilitar maior controle e transparência em sua medição, inclusive nos contratos já em andamento, por meio da realização de aditivos contratuais;

9.1.2. promova ajustes em todos os contratos em execução decorrentes dos Pregões 85/2020 - Sede e 44/2020 - Sede, a partir da elaboração de projetos executivos condizentes com as reais

necessidades locais, de forma a extirpar a previsão de itens superdimensionados, a exemplo da utilização de mistura solo-brita, de sarjetas triangulares e de calçadas armadas;

9.1.3 atente para a necessidade de rigor na fiscalização dos contratos para a execução de obras de pavimentação originados de sistemas de registros de preços, a qual deverá, em qualquer situação, verificar a compatibilidade entre os serviços e materiais utilizados e aqueles contratualmente previstos;”

16. Paralelamente, na mesma ocasião, foram emitidas orientações à nossa unidade técnica acerca da forma de sua atuação em relação a essa categoria de contratos da Codevasf:

“9.2. determinar à Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hidrica que:

*9.2.1. autue processo apartado para que sejam identificadas, relativamente ao Pregão 77/2020 – Sede, as situações em que foram emitidas Ordens de Serviço posteriores a 9/7/2021 (data de aprovação do Ato 22/2021-PR) para a pavimentação de vias que já se encontravam previamente pavimentadas com blocos de materiais pétreos e cujos pavimentos anteriores tenham sido removidos e os respectivos responsáveis por tais atos, e autorizar, desde logo, a realização de suas audiências, uma vez que a necessidade de remoção de pavimento existente tornava a via como “não enquadrada”, nos termos do “**checklist** de Enquadramento de Vias” constante do Procedimento aprovado pela Codevasf por meio da AR 22/2021-PR;*

9.2.2. realize ação de controle preventiva e tempestiva sobre os pregões eletrônicos realizados pela Codevasf (Sede e Superintendências Regionais) voltados à contratação de serviços de pavimentação de vias e contratos deles decorrentes, realizados posteriormente a 25/5/2022, de forma a verificar sua compatibilidade e aderência aos parâmetros aprovados por este Tribunal, sobretudo às determinações efetuadas por meio dos Acórdão 1.213/2021 – Plenário, 1.170/2022 - Plenário e 2.178/2022 - Plenário;

9.2.3. tão logo existam pregões eletrônicos e contratos deles decorrentes assinados posteriormente a 25/5/2022 (data em que foi prolatado o Acórdão 1.170/2022 – Plenário), em quantidade suficiente para constituir amostra representativa, realize fiscalização voltada à avaliação geral da metodologia de contratação de obras de pavimentação por meio da realização de sistema de registros de preços, coletando não apenas as situações-problema detectadas, mas também os casos de sucesso, trazendo informações acerca do montante de recursos executados por essa sistemática e da quantidade de vias pavimentadas, do custo comparativo dessas obras relativamente a outras contratadas por sistemática distinta, do percentual de vias em que houve o apontamento de problemas, entre outros indicadores que possibilitem o ajuizamento acerca da conveniência do emprego dessa metodologia;”

II

17. A partir do histórico se depreende que o emprego do SRP pela Codevasf para a contratação de obras de pavimentação, apesar de não ter sido rejeitado por esta Corte de Contas, é um processo em construção, que demanda, para seu aperfeiçoamento, a implementação de uma série de procedimentos e pontos de controles.

18. Esses controles têm sido construídos conjuntamente pelo Tribunal e pela Codevasf a partir do precursor Acórdão 1.213/2021 – Plenário, posteriormente ampliado e aprimorado pelos Acórdãos 1.170/2022 e 116/2023, também do Plenário.

19. Por isso mesmo, por se tratar de um processo evolutivo, o Acórdão 116/2023 – Plenário, ao orientar a atuação da unidade técnica acabou por segregar as licitações da Codevasf em dois grandes grupos. Para os pregões eletrônicos e contratos deles decorrentes assinados a partir de 25/5/2022 (data em que foi prolatado o Acórdão 1.170/2022 – Plenário) não se espera mais a ocorrência de diversos problemas apontados anteriormente, pois já teriam tido a possibilidade de contemplar as soluções

demandadas por esta Corte. O mesmo não ocorre, de forma geral, nos procedimentos mais antigos, anteriores às determinações corretivas exaradas por este Tribunal.

20. Esse parece ser o caso deste acompanhamento. Para a realização dos trabalhos foram selecionadas duas amostras diferentes. Na primeira foram avaliados 29 editais e demais documentos que compõem os processos licitatórios, quase todos, com exceção de um (de 2020), lançados no ano de 2021. A segunda amostra foi composta de 23 contratos licitados nos anos de 2018 e 2019.

21. Assim, não é difícil concluir que o resultado obtido representa uma visão construída a partir de paradigmas possivelmente já superados, uma vez que se avaliou pregões realizados antes ainda da primeira deliberação do TCU a respeito desta modelagem. Mesmo que tenha ocorrido a modulação das contratações deles decorrentes, por meio da inserção de novos regramentos aplicáveis às eventuais Ordens de Serviço mais contemporâneas, é certo que o arcabouço original daqueles pactos era outro e não pode ser inteiramente superado.

22. Feitas essas considerações preliminares, passo ao exame dos achados da equipe de auditoria.

III

23. A realização deste acompanhamento se deu a partir do exame de três aspectos da contratação e prestação dos serviços: análise da regularidade do edital, do orçamento das obras e da execução contratual.

24. Em relação aos procedimentos licitatórios, detectou-se restrição à competitividade da licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento, em particular devido a:

- i) ausência de parcelamento do objeto, observado nos editais da Superintendência de Petrolina/PE;
- ii) exigência de registro local dos licitantes no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (Crea) ou no Conselho Regional de Arquitetura e Urbanismo (CAU);
- iii) exigência excessiva de comprovação de capital mínimo.

25. Quanto aos aspectos relacionados ao orçamento e execução contratual, foi apontado (iv) superfaturamento por inexecução de serviços de Sarjeta STC-01.

26. Por fim, foram relatados outros dois achados que não estavam presentes na matriz de planejamento original:

- v) alteração injustificada de quantitativos na Distância Média de Transporte (DMT); e
- vi) inadequação do uso do SRP no uso de pavimentação asfáltica.

27. Essas questões foram submetidas aos comentários da Codevasf e, após analisadas as informações fornecidas pela Companhia, a unidade técnica formulou proposta no sentido de:

- a) realizar a audiência do fiscal responsável por obras no Município de Vitorino Freire/MA, que aprovou a alteração da DMT sem as devidas justificativas técnicas;
- b) determinar à Codevasf que apresente a relação de todos os contratos:
 - b.1) realizados entre 2018 a 2022 em que foi previsto e/ou medido o serviço de sarjeta triangular STC-01, informando as eventuais providências adotadas para o ressarcimento ao erário;
 - b.2) celebrados nos anos de 2019 a 2022 nos quais houve aditivo para exclusão total ou parcial do serviço referente a calçada armada com código Sinapi 94994 ou nos quais houve aditivo de acréscimo de DMT;
- c) dar ciência à Codevasf de que:
 - c.1) a ausência de parcelamento do objeto deve ser justificada técnica e economicamente;

c.2) a exigência de registro local no Crea ou CAU ou a exigência excessiva de capital mínimo restringem indevidamente o caráter competitivo do certame;

c.3) é obrigatória a elaboração do projeto básico detalhado e individualizado para cada localidade, contendo os estudos e levantamentos necessários de jazidas e bota-foras de cada localidade no qual serão realizadas obras de pavimentação, antes da realização do processo licitatório na modalidade pregão eletrônico para a contratação de pavimentação asfáltica;

c.4) a empresa deve adotar estruturas e regras de controle interno voltadas para a gestão de riscos que contribuam para evitar que alterações contratuais sejam aprovadas sem a fundamentação técnica necessária;

d) recomendar à Codevasf que faça sua adesão ao Programa Brasil M.A.I.S. (Meio Ambiente Integrado e Seguro) do Ministério da Justiça, para utilização de imagens de satélite para fiscalização e acompanhamento de obras.

28. Apesar de reconhecer a qualidade do trabalho desenvolvido pela AudUrbana, verifico a necessidade, a partir dos elementos colhidos nos autos, de promover algumas adequações e ajustes em sua proposta de encaminhamento.

IV

29. O primeiro aspecto que chamou a atenção nos orçamentos que compuseram a amostra analisada foi a presença de itens de alta materialidade, cuja aplicação está associada a condições de maior trafegabilidade, não se mostrando adequados a todos os tipos de vias. Esse é o caso da calçada armada, espessura de 6 cm, código Sinapi 94994; do meio-fio MFC-03, código Sicro 2003373; da sarjeta em concreto de largura 30 cm, código Sicro 2003319; e, principalmente, da Sarjeta Triangular de Concreto (STC-01), código Sicro 2003319.

30. Esse último serviço realmente destoa dos demais. A sarjeta STC-01 é uma estrutura de drenagem de grande porte, com 1,25 de largura, utilizada exclusivamente em rodovias de alta capacidade. Devido às suas dimensões, não é possível sua instalação em vias urbanas. Portanto, sua inclusão nos orçamentos da Codevasf, de vocação eminentemente urbana, é, a princípio, totalmente inadequada.

31. Mesmo assim, a equipe de auditoria detectou o pagamento desse serviço em 13 dos contratos selecionados na amostra. Para confirmar a existência dessa irregularidade, os auditores examinaram os registros fotográficos elaborados pela fiscalização de uma dessas obras, em Lago da Pedra/MA, comprovando, visualmente, a não execução do item.

32. Questionada, a Codevasf reconheceu que ocorreu um equívoco no código de referência do serviço de sarjeta e que *“as empresas contratadas serão notificadas sobre a necessidade de estorno ou glosa dos pagamentos executados e esse item não será incluído em novas medições”*. Não se compreende, entretanto, como um item cuja não execução é tão facilmente perceptível não foi glosado pela fiscalização da obra.

33. Em face dessas constatações, é pertinente determinar à Codevasf que apresente a relação de todos os contratos nos quais houve previsão do fornecimento de sarjeta triangular STC-01, informando: em quais ocorreu medição do serviço e o motivo de não ter sido glosado pela fiscalização, além de encaminhar a documentação comprobatória das medidas adotadas para ressarcimento ao erário.

34. Quanto aos demais serviços de alta materialidade (calçada armada, meio-fio MFC-03 e sarjeta em concreto de 30 cm), verificou-se que, em muitos contratos que estava previsto seu fornecimento, não houve efetiva execução ou medição. Contudo, em alguns contratos, os recursos destinados originariamente a esses itens acabaram sendo remanejados, por meio de aditivos, para o pagamento de outros serviços.

35. Uma situação que demanda especial cuidado é a utilização desses aditivos para aumentar os valores da DMT do contrato, por se tratar de acréscimo não material à obra e, portanto, de difícil confirmação pela fiscalização. Para melhor investigar a ocorrência, a equipe de auditoria selecionou dois contratos de pavimentação asfáltica no município de Vitorino Freire/MA. Nesses dois casos não foi constatada a realização dos serviços de calçada armada com código Sinapi 94994 e os respectivos recursos foram utilizados para aumentar os quantitativos de DMT em mais de 200%.

36. A questão foi submetida à Codevasf para que a justificasse. Em resposta, a Companhia arguiu que os termos aditivos foram considerados pertinentes diante da informação, apresentada pela construtora, de que as ruas a serem asfaltadas foram alteradas, em razão de algumas já terem sido asfaltadas por outros órgãos e pela própria prefeitura. Assim, teria havido a necessidade de readequar a planilha orçamentária. Também foram apresentados mapas geolocalizados, com a posição das novas jazidas e área de bota-fora.

37. Essas explicações foram analisadas e rejeitadas pela equipe de auditoria, que não verificou diferenças na relação de ruas asfaltadas, mas apenas pequenas alterações nos quantitativos de extensão (7.319,24 m e 7.285,23 metros lineares) e área (43.169,67 m² e 43.278,49 m²) a ser pavimentada, inferiores a 1% do valor original. Além disso, foram apontadas diversas inconsistências no cálculo das DMTs e na indicação da nova jazida de material utilizada na camada de base do pavimento, que só teria entrado em operação bem depois do término das obras.

38. Outra falha que restou evidenciada a partir desse achado foi a inadequação dos procedimentos adotados pela Codevasf para aprovação de aditivos contratuais. Constatou-se que somente uma única técnica foi responsável por atestar, alterar e aprovar a repactuação, que modificou significativamente o orçamento da obra, sem a necessária revisão e segregação de funções, obrigatória em um evento dessa natureza.

39. Assim, de forma similar à solução adotada para o fornecimento de sarjeta triangular STC-01, cabe determinar à Codevasf que apresente a lista de todos os contratos em que houve repactuação dos quantitativos da DMT, tanto em relação à jazida quanto ao bota-fora, com as devidas justificativas técnicas para a realização da alteração, bem como a identificação dos técnicos envolvidos em sua aprovação.

40. Em relação a esse ponto, a unidade técnica também propôs a realização de audiência da fiscal responsável pela aprovação do termo aditivo que alterou os quantitativos da DMT das obras de Vitorino Freire/MA sem as devidas justificativas técnicas. Porém, inclusive por uma questão de organização processual, é mais conveniente que as irregularidades verificadas em editais e contratações específicas sejam examinadas em processos autônomos. Assim, a situação de Vitorino Freire/MA, como outras que emergirão a partir das informações prestadas pela Codevasf, deverão ser apuradas em processos autuados com esse propósito específico.

41. Por outro lado, a grave falha dos procedimentos adotados pela Companhia neste caso, também deve ser endereçada por meio de expedição de determinação para que, em complementação às orientações anteriormente encaminhadas por esta Corte de Contas, aperfeiçoe seus mecanismos e estruturas de controle, em particular quanto à adequação, aprovação e fiscalização de contratos e de seus aditivos, definindo regras, critérios e responsabilidades e promovendo a adequada segregação de funções, devendo apresentar, em 60 dias, as providências ou planos adotados em relação a esse assunto.

42. Outra fragilidade relativa à estimativa da DMT está relacionada ao transporte de cimento asfáltico quando há adesões em atas elaboradas por outros estados. Como só existem refinarias em algumas regiões, as DMTs de produtos asfálticos variam em relação ao estado da federação em que está sendo realizada a obra. Portanto, a adoção, por uma superintendência, dos pregões realizados por superintendência localizada em outro estado, deve, obrigatoriamente, prever a readequação do projeto

básico e a reavaliação orçamentária nos contratos quanto a esse item. Essa questão deve ser objeto de ciência à Codevasf para a adoção das medidas corretivas cabíveis.

43. A partir do exame dos editais elaborados pela Codevasf, a equipe de auditoria identificou, em parte da amostra, três situações de restrições à competitividade:

a) ausência de parcelamento do objeto sem a devida justificativa técnica, em pregão da Superintendência de Petrolina/PE;

b) exigência de registro, inscrição ou visto dos licitantes no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (Crea) ou no Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU) local como requisito de habilitação técnica.

c) exigência excessiva de capital mínimo, em pregão da Superintendência de Montes Claros/MG.

44. Todas essas questões constituem matérias já pacificadas na jurisprudência deste Tribunal, não merecendo considerações adicionais, além das já feitas no relatório de auditoria. Portanto, em consonância com a proposta de encaminhamento formulada pela unidade técnica, esses apontamentos devem ser objeto de ciência à Codevasf, para que providencie sua correção em novos editais. Ressalto, adicionalmente, que, com exceção de um item, estamos tratando aqui de falhas pontuais, que ocorreram apenas em determinada superintendência. Isso revela a conveniência de a Codevasf promover uma padronização de seus editais de licitação, providência que, conforme ofício encaminhado pela Companhia a meu gabinete já está sendo implementada.

45. Paralelamente a esses achados, a AudUrbana também se posiciona contra a utilização do SRP para a contratação de pavimentação asfáltica. Talvez por isso é que propôs dar ciência à Codevasf sobre a obrigatoriedade de elaboração do projeto básico detalhado e individualizado para cada localidade, antes da realização do processo licitatório.

46. Observo, porém, que essa matéria já foi objeto de amplos debates pelo Tribunal, que já se posicionou em sentido contrário ao da unidade técnica. Apesar de a utilização do SRP para obras de asfaltamento ser um procedimento em construção, e que, por isso mesmo, ainda apresenta pontos de melhoria, vislumbrou-se, com sua adoção, alternativa que pode ser mais vantajosa em face dos métodos usuais de execução indireta. Nesse sentido, por guardar estreita correlação essa discussão, permito-me reproduzir considerações que consignei em meu voto condutor do Acórdão 2178/2022 – Plenário:

“92. É certo que o Tribunal, ao aprovar tal modelagem, externou sua preocupação relativamente à criação de pontos de controle suficientes para mitigar os riscos então apontados. E não há qualquer dúvida de que diversos pontos de controle já foram implementados. Creio, no entanto, ser necessário um certo tempo para que os controles demandados pelo Tribunal - e mesmo aqueles já implementados pela Codevasf - sejam mais bem desenvolvidos e incorporados à cultura organizacional daquela empresa pública, e a partir daí testados e aperfeiçoados, como é comum em qualquer processo de inovação.

93. Da mesma forma, é necessário cautela para que este Tribunal não enxergue e avalie os novos procedimentos com as mesmas lentes e régua até aqui utilizadas, sob o risco de se jogar por terra toda a nova sistemática de contratação apresentada pela Codevasf. É fazer com que a fiscalização se constitua em um instrumento que auxilie no aprimoramento contínuo em prol da gestão pública, e não que defenda o continuísmo de práticas que reconhecidamente não vinham funcionando a contento.”

47. Por último, considero extremamente pertinente a recomendação sugerida pela AudUrbana para que a Codevasf promova sua adesão ao Programa Brasil M.A.I.S. (Meio Ambiente Integrado e Seguro) do Ministério da Justiça, para utilização de imagens de satélite na fiscalização e acompanhamento de suas obras. Trata-se, com certeza, de importante ferramenta tecnológica que pode alavancar os

procedimentos de controle da Companhia. Conforme ofício encaminhado a meu Gabinete pela Codevasf, a Companhia já formulou o pedido de adesão ao Ministério da Justiça. Não obstante, opto por manter a recomendação apenas para facilitar o acompanhamento posterior da implementação dessa medida.

48. Antes de encerrar meu voto, volto a ressaltar que este é o primeiro passo no desenvolvimento de uma sistemática de acompanhamento de orçamentos e editais de obras públicas que pretende ser contínua. Espera-se, ao fim do processo, tanto uma evolução de nossos métodos de fiscalização quanto dos procedimentos de licitação e contratação pública. Como se seguirão novas etapas da fiscalização, considero mais pertinente que o acompanhamento das determinações e recomendações expedidas neste momento sejam realizadas, oportunamente, nas próximas fases do trabalho.

Assim, feitas essas considerações, divirjo parcialmente da proposta de encaminhamento da unidade técnica, pelos motivos acima expostos, e VOTO no sentido de que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à apreciação do Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 9 de agosto de 2023.

JORGE OLIVEIRA
Relator

ACÓRDÃO Nº 1609/2023 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 005.920/2022-1
- 1.1. Apensos: TC 008.767/2023-8 e TC 006.777/2022-8
2. Grupo II – Classe de Assunto: V – Acompanhamento
3. Interessado: Tribunal de Contas da União
4. Unidades: Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) e Ministério do Desenvolvimento Regional (atual Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional - MIDR)
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana)
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de acompanhamento constituído com o objetivo de avaliar editais e contratos vinculados a pregões eletrônicos para registro de preço promovidos pela Codevasf para a execução de serviços de pavimentação de vias públicas.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento no art. 250, incisos I, II e III, do RI/TCU c/c o art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020 e ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar à Codevasf que:

9.1.1. apresente a relação de todos os contratos nos quais houve previsão do fornecimento de sarjeta triangular STC-01, informando: em quais ocorreu medição do serviço e o motivo de não ter sido glosado pela fiscalização, além de encaminhar a documentação comprobatória das medidas adotadas para ressarcimento ao erário;

9.1.2. apresente a lista de todos os contratos em que houve repactuação dos quantitativos da DMT, tanto em relação à jazida quanto ao bota-fora, com as devidas justificativas técnicas para a realização da alteração, bem como a identificação dos técnicos envolvidos em sua aprovação;

9.1.3. aperfeiçoe seus mecanismos e estruturas de controle, em particular quanto à adequação, aprovação e fiscalização de contratos e de seus aditivos, definindo regras, critérios e responsabilidades e promovendo a adequada segregação de funções, devendo apresentar, em 60 dias, as providências ou planos adotados em relação a esse assunto;

9.2. recomendar que a Codevasf promova sua adesão ao Programa Brasil M.A.I.S. (Meio Ambiente Integrado e Seguro) do Ministério da Justiça, para utilização de imagens de satélite na fiscalização e acompanhamento das obras sob sua responsabilidade, em particular no registro de jazidas e bota-foras em obras de movimentação de terra;

9.3. dar ciência à Codevasf de que:

9.3.1. quando houver adesão a processos licitatórios realizados por outros estados, deve ser, obrigatoriamente, promovida a readequação do projeto básico e a reavaliação orçamentária dos contratos em relação à DMT de transporte de insumos asfálticos;

9.3.2. o parcelamento do objeto é regra que deve ser observada em suas licitações, nos termos do inciso III do art. 32 da Lei 13.303/2016, devendo sua não adoção ser técnica e economicamente justificada;

9.3.3. a exigência de registro local no Crea ou CAU e a exigência de capital mínimo das licitantes em valores excessivos restringe indevidamente o caráter competitivo do certame, afrontando o disposto no art. 31 da Lei 13.303/2016;

9.4. orientar a unidade técnica a autuar processos específicos para apurar eventuais indícios de dano ao erário que eventualmente surjam dos elementos reunidos neste processo, bem como daqueles que serão fornecidos pela Codevasf em atendimento aos itens anteriores;

9.5. autorizar a unidade técnica a realizar o acompanhamento das determinações e recomendação expedidas acima nas próximas fases deste trabalho de fiscalização; e

9.6. arquivar o presente processo.

10. Ata nº 32/2023 – Plenário.

11. Data da Sessão: 9/8/2023 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1609-32/23-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Vital do Rêgo, Jorge Oliveira (Relator), Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral