

GRUPO II – CLASSE V – Plenário

TC 029.539/2010-2

Natureza: Relatório de Auditoria

Entidade: Ministério da Integração Nacional

Interessado: Congresso Nacional

Responsáveis: Antônio Luitgards Moura (CPF 104.574.023-34), Francisco Campos de Abreu (CPF 130.450.405-00), Marcelo Pereira Borges (CPF 132.543.594-53), Sebastião Jander de Siqueira (CPF 010.248.416-34).

Advogado: não há

SUMÁRIO: AUDITORIA. FISCOBRAS 2011. OBRAS CIVIS DO PROJETO DE INTEGRAÇÃO DO RIO SÃO FRANCISCO COM AS BACIAS HIDROGRÁFICAS DO NORDESTE SETENTRIONAL - PISF. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES NA CONCORRÊNCIA 1/2010-MI DO MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. REVOGAÇÃO DO EDITAL. DETERMINAÇÕES. COMUNICAÇÃO À COMISSÃO DO CONGRESSO NACIONAL. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de auditoria para analisar o edital de licitação e anexos, para contratação de empresa para execução de obras civis, fornecimento, instalação, montagem, testes e comissionamento dos equipamentos mecânicos e elétricos dos lotes 5 e 8 do Eixo Norte, e lotes 15, 16, 17 e 18, que configuram o Ramal do Agreste, no Eixo Leste do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional.

2. O Projeto de Integração do Rio São Francisco (PISF) com as Bacias do Nordeste Setentrional é um empreendimento de infraestrutura hídrica para abastecimento de populações dos estados de Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte e do Ceará, cuja implantação teve início em 2007. O sistema é composto por dois eixos independentes de obras hidráulicas, denominados de Eixo Norte e Eixo Leste, que captam água no Rio São Francisco entre as barragens de Sobradinho e Itaparica, no Estado de Pernambuco.

3. As obras do PISF são empreendimentos do Governo Federal, integrantes do Programa de Aceleração do Crescimento, sob a responsabilidade do Ministério da Integração Nacional.

4. O edital da Concorrência 1/2010-MI, objeto desta auditoria, visa à execução das obras de dois lotes do Eixo Norte (5 e 8) e de quatro lotes (15, 16, 17 e 18), denominado Ramal do Agreste, do Eixo Leste. A auditoria foi realizada no período compreendido entre 25/10/2010 e 21/01/2011, pela 4ª Secretaria de Obras – Secob-4.

5. Registra-se que no transcorrer dos trabalhos, a equipe de auditoria, diante da gravidade das irregularidades observadas e da iminência da abertura das propostas das licitantes, apresentou representação ao Tribunal de Contas da União (TC 032.034/2010-5), propondo a suspensão cautelar do certame, e, conforme determinado pelo então Ministro-Relator, fez-se a oitiva prévia do Ministério da Integração Nacional a respeito das ocorrências apontadas. Em manifestação, o Ministério apresentou despacho por meio do qual o Secretário de Infraestrutura Hídrica revogou a Concorrência 1/2010-MI, em 17 de dezembro de 2010. Em função disso, o referido processo foi arquivado.

6. Conforme relatório da unidade técnica “o Projeto de Integração do Rio São Francisco vem sendo fiscalizado pelo TCU desde 2005, antes do início das obras, com a fiscalização dos editais da Concorrência 1/2005-MI (supervisão obras São Francisco) e 2/2005-MI (execução das obras do São Francisco e projeto executivo). Em 2006, foram encontradas irregularidades nos lotes sob a responsabilidade do Exército. No ano de 2007, foram analisados os editais das Concorrências 1/2005-MI (supervisão) e 2/2007-MI (execução de obras, considerando que a Concorrência 2/2005-MI foi revogada), onde foram apontados alguns achados relativos a sobrepreço. Em 2008, foram fiscalizadas as Concorrências 1/2005-MI (supervisão das obras), 1/2007-MI (execução dos projetos executivos dos trechos I, II, III, IV e V) e 2/2007-MI (execução das obras). E, em 2010, foram verificados os novos contratos de obras firmados posteriormente à auditoria de 2008”.

7. Adoto partes do relatório da Secob-4, que apresenta uma visão geral do PISF, assim como os achados da presente auditoria:

“2.1 - Deliberação

Em cumprimento ao Acórdão 442/2010-TCU-Plenário, realizou-se auditoria no Ministério da Integração Nacional, no período compreendido entre 25/10/2010 e 21/01/2011.

Entre as razões que motivaram a presente auditoria, destacam-se o elevado vulto de verbas federais alocadas para esta obra e a importância nacional do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional, integrante do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

2.2 - Visão geral do objeto

O Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias do Nordeste Setentrional (PISF) está localizado na área do Polígono da Seca, situado ao norte do Rio São Francisco, e abrange parcialmente os Estados de Pernambuco, Ceará, Paraíba e Rio Grande do Norte.

O empreendimento de infraestrutura hídrica é composto por dois eixos: o Eixo Norte, que levará água para os sertões de Pernambuco, Ceará, Paraíba e Rio Grande do Norte; e o Eixo Leste, que beneficiará parte do sertão e as regiões do agreste de Pernambuco e da Paraíba. Os canais captam água no Rio São Francisco, entre as barragens de Sobradinho e Itaparica, em Pernambuco. Integram o sistema: canais, estações de bombeamento de água, reservatórios intermediários e usinas hidrelétricas de auto-suprimento do projeto.

O Eixo Norte percorrerá cerca de 400 km, distribuídos nos trechos I, II, III, IV e VI (Ramal do Entremontes), e operará com uma vazão contínua de 16,4 m³/s destinados ao consumo humano. O Eixo Leste se desenvolverá por 220 km, divididos nos trechos V e VII (Ramal do Agreste), e funcionará com uma vazão contínua de 10m³/s disponibilizados para consumo humano.

A engenharia dos eixos de integração consiste em canais de terra com seção trapezoidal de 25 metros de largura e 5 de profundidade, impermeabilizados com membrana plástica protegida por uma camada de 5 cm de concreto. Nas regiões de travessia de riachos e rios, serão construídos aquedutos. Para ultrapassar regiões de maior altitude, serão construídos túneis. Serão construídas nove estações de bombeamento de água: três no Eixo Norte, vencendo altitudes de 165 m, e seis no Eixo Leste, onde as águas serão elevadas à altitude de 304 m. Está prevista, ainda, a construção de 30 barragens ao longo dos canais, que funcionarão como reservatórios de compensação para permitir o escoamento da água durante as horas em que o bombeamento esteja desligado.

A integração do Rio São Francisco será implantada em etapas, a um custo total estimado para as obras de R\$ 4,5 bilhões. A primeira etapa de obras abrange a montagem de equipamentos dos trechos I e II do Eixo Norte e o trecho V do Eixo Leste. Essa etapa compreende quatorze lotes de obras civis, quatorze lotes de supervisão, seis lotes de projeto executivo, três lotes de motobombas, oito lotes de aquisição de materiais hidromecânicos, dois lotes de construção de linhas de transmissão, dois lotes referentes aos fornecimento e montagem de equipamentos elétricos, além dos contratos de gerenciamento da obra e do contrato de plano ambiental. A

execução das obras teve início com o canal de captação do Eixo Leste em julho de 2007 pelo Exército Brasileiro.

O objeto da presente fiscalização contempla a execução de obras civis e o fornecimento, instalação, montagem, testes e comissionamento dos equipamentos mecânicos e elétricos dos trechos I e II, Lotes 8, 5, respectivamente, localizadas no Eixo Norte (integrante da 1ª etapa de obras); e trecho VII, Lotes 15, 16, 17 e 18, localizados o Eixo Leste (parte da segunda etapa de obras). Serão construídos quatorze seguimentos de canal totalizando 46 km, oito barragens equivalentes ao volume de terrapleno de 8.570.418 m³, quatro estações de bombeamento, quatro aquedutos totalizando 1,5 km de extensão e seis túneis totalizando 16 km de extensão.

O Relatório de Impacto Ambiental propôs 24 programas ambientais que visam promover melhorias da qualidade de vida e ambiental da região semi-árida por onde passarão os canais, bem como prevenir, atenuar e corrigir os impactos ambientais das obras propriamente ditas. A responsabilidade de execução dos programas é do empreendedor.

O valor do orçamento básico dos lotes de obras supracitados vem sofrendo alterações em função da variação nos quantitativos provenientes dos projetos, somado à necessidade de correções das impropriedades verificadas nas composições de preço unitário dos serviços.

O edital da Concorrência 1/2010-MI foi publicado inicialmente em 27/9/2010 com orçamento de R\$ 1.703.285.562,02. Com o transcorrer do procedimento licitatório, o MI fora alertado acerca de inconsistências na planilha orçamentária. Houve, também, solicitação de impugnação do edital por empresa gerenciadora de projetos ambientais impedida de participar da licitação. Esses fatores levaram o Ministério a alterar o conteúdo do edital, cuja republicação se deu no início de novembro de 2010. O orçamento das obras foi reduzido para R\$ 1.679.261.731,42.

A data de abertura das propostas estava prevista inicialmente para 6/12/2010. Entretanto, por motivo de ordem administrativa, a abertura das propostas foi adiada para 21/12/2010, conforme FAX 4/2010 de 30/11/2010, publicado pelo Ministério da Integração Nacional no sítio do Comprasnet.

Após ter conhecimento do Relatório Preliminar de Auditoria, o Ministério da Integração Nacional manifestou-se pela revogação do Edital da Concorrência 1/2010-MI "em virtude da necessidade de revisão das planilhas de quantitativos e preços unitários e das especificações técnicas, com base nos projetos executivos já em fase de conclusão, que resultarão em novo orçamento e novos elementos técnicos constitutivos do Edital, conforme recomendação deste Egrégio Tribunal de Contas da União". O Aviso de Revogação foi publicado no Diário Oficial da União (DOU) em 17 de dezembro de 2010. Sendo assim, fez-se necessária a alteração da tipificação dos achados da fiscalização, conforme se justifica após a situação encontrada dos respectivos achados de auditoria.

2.3 - Objetivo e questões de auditoria

A presente auditoria teve por objetivo analisar o edital de licitação e seus anexos, os quais tem por objeto a contratação de empresa para a execução de obras civis e para o fornecimento, instalação, montagem, testes e comissionamento dos equipamentos mecânicos e elétricos dos lotes 5, 8, 15, 16, 17 e 18 do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional.

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

1 - Há projeto básico/executivo adequado para a licitação/execução da obra?

2 - O procedimento licitatório foi regular?

3 - O orçamento da obra encontra-se devidamente detalhado (planilha de quantitativos e preços unitários) e acompanhado das composições de todos os custos unitários de seus serviços?

4 - Os quantitativos definidos no orçamento da obra são condizentes com os quantitativos apresentados no projeto básico / executivo?

5 - Os preços dos serviços definidos no orçamento da obra são compatíveis com os valores de mercado?

2.4 - Metodologia utilizada

O presente trabalho foi realizado com a utilização do sistema Fiscalis, o qual facilitou a implementação das diretrizes traçadas no Roteiro de Auditoria de Conformidade. Para a elaboração das matrizes de planejamento e de achados, foram utilizadas as seguintes técnicas de auditoria:

- análise documental;
- elaboração de curvas ABC de cada um dos lotes de obras com representatividade em torno de 80%, exceto o lote 17, cuja análise viável dos serviços representou 56% do valor licitado;
- escolha por amostragem, em função da existência das memórias de cálculo, seções transversais e quadros de cubação, dos lotes de obras para se efetuar a conferência dos quantitativos dos serviços de terraplenagem;
- pesquisa em sistemas informatizados;
- confronto de informações e documentos;
- comparação com a legislação, jurisprudência do TCU e doutrina; e
- conferência de cálculos.

2.5 - VRF

O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 1.679.261.731,42. Esse valor corresponde ao valor total das planilhas orçamentárias constantes do edital da Concorrência 1/2010-MI do Ministério da Integração Nacional, objeto da presente auditoria.

2.6 - Benefícios estimados

Entre os benefícios estimados desta fiscalização, pode-se mencionar a redução de preço máximo do orçamento básico da licitação, correção de vícios e de incorreções e melhorias procedimentais nas licitações e nas contratações que envolvem recursos federais efetuados pelo Ministério da Integração Nacional (MI), decorrentes de determinações e recomendações a serem proferidas ao órgão.

3 - ACHADOS DE AUDITORIA

3.1 - Projeto básico deficiente ou desatualizado.

3.1.1 - Tipificação do achado:

Classificação - grave com recomendação de continuidade (IG-C)

Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de irregularidade grave da LDO - O indício de irregularidade encontrado é materialmente relevante em relação ao valor total do empreendimento e tem potencial de ensejar nulidade de procedimento licitatório ou do contrato subsequente. Entretanto, não se enquadra no conceito de irregularidade grave do art. 94 da Lei nº 12.309/2010 (LDO 2011), uma vez que a revogação da licitação torna desnecessária a proposição, por ora, de se bloquear a execução do empreendimento.

3.1.2 - Situação encontrada:

Verificou-se que não há correspondência entre os quantitativos orçados, baseados em projetos híbridos e desatualizados, com as versões atualizadas dos projetos a serem executados. Além disso, em função do avanço na atualização dos referidos projetos, já são de conhecimento dos técnicos do MI a alteração nos quantitativos dos serviços orçados e a necessidade de inclusão de novos serviços.

Apresentam-se, a seguir, as descrições circunstanciadas dos principais problemas que configuram o presente achado de auditoria.

I - Quantitativos provenientes de projetos "híbridos"

Inicialmente, merece destaque o fato de que as planilhas orçamentárias anexadas ao referido edital foram elaboradas com quantitativos provenientes de projetos "híbridos", em que uma parte provém de projetos antigos, concluídos entre 2001 e 2004, e outra parte decorre de projetos atualizados, os quais ainda se encontram em desenvolvimento. É oportuno salientar que, conforme registrado em pareceres emitidos por técnicos do Ministério da Integração Nacional, apostos nos autos do procedimento licitatório, a experiência adquirida na gestão dos contratos precedentes, relacionados a outras obras no âmbito do mesmo PISF, revelou deficiências nos projetos licitados que deram ensejo à majoração de quantitativos de serviços relevantes, à inclusão de novos serviços e à alteração de técnicas construtivas após a contratação do empreendimento, por meio de sucessivos aditamentos contratuais.

Apresentam-se, na tabela seguinte, os estágios de evolução dos projetos dos seis lotes em licitação. Segundo informado pelo Ministério da Integração, foi feito um corte temporal em 31/8/2010, para se atualizarem os quantitativos orçados com os projetos executivos concluídos até aquele momento (quanto ao restante dos quantitativos, mantiveram-se os dos respectivos projetos básicos).

Na tabela abaixo, pode-se observar a evolução no desenvolvimento dos projetos desde então, destacando-se que os lotes 5, 8, 15 e 16 encontravam-se com projetos quase concluídos em novembro de 2010.

LOTE	VALOR	% PROJ. CONCLUÍDO	
		ATÉ 31/AGO	ATÉ 17/NOV
5	R\$ 512.538.037,02	51	94
8	R\$ 282.225.637,97	55	93
15	R\$ 209.465.981,96	79	92
16	R\$ 336.889.839,07	56	92
17	R\$ 171.164.420,83	21	23
18	R\$ 166.977.814,57	47	57

Em 19/7/2010, Analistas de Infraestrutura do MI, gestores titulares dos contratos de projetos dos lotes 5, 15, 16, 17 e 18 de obras civis e membros da Comissão para Elaboração dos Termos de Referência, Orçamento, Edital e Demais Elementos Técnicos Necessários à Licitação elaboraram o Parecer Técnico CEL 1/2010/DPE/SIH/MI, em que contestaram a confiabilidade dos quantitativos de projeto, uma vez que não foram obtidos a partir de projetos adequados. Elencaram, nessa esteira, diversas pendências de projeto, às quais teriam impacto relevante nos orçamentos das obras. Relataram, ainda, diversos casos de parcelas do Projeto de Integração do São Francisco em que o maior detalhamento de projeto resultou em aumentos substanciais de valores orçados. Diante disso, e tendo em vista a materialidade dos valores envolvidos, recomendaram à Secretaria de Infraestrutura Hídrica e ao Ministério da Integração Nacional que aguardassem a conclusão dos trabalhos de atualização dos projetos antes de prosseguir com o procedimento licitatório.

Considera-se necessário registrar, ainda, que os referidos analistas consignaram que os memoriais de cálculo dos quantitativos contidos nas planilhas de orçamento da licitação não foram apresentados para análise do MI. A mesma ressalva foi feita pelo gestor do contrato do projeto do lote 8 de obras civis, por meio do Parecer Técnico CEL 2/2010/DPE/SIH/MI. Em outras palavras, os gestores do MI aprovaram os projetos para licitação, mas sem atestar a validade dos quantitativos a serem licitados, sob o argumento de que a responsabilidade pela precisão das referidas quantidades recaíam exclusivamente sobre as empresas projetistas. Ainda que as

Anotações de Responsabilidade Técnica (ART) de projeto sejam em nome das empresas projetistas e da gerenciadora Logos-Concremat, o próprio contrato de prestação de serviços firmado entre o MI e a gerenciadora prevê, dentre os serviços a cargo da contratada, a análise e avaliação dos projetos básicos e executivos para posterior aprovação pelo contratante.

Ainda segundo relatado no mencionado parecer, uma das pendências diz respeito à falta de estudos consistentes de identificação, quantificação e caracterização de jazidas de materiais naturais de construção (solo e areia). Esses estudos têm impacto direto na estimativa dos custos de transporte desses materiais, na definição de áreas degradadas a serem recuperadas e na avaliação acerca da necessidade de se adquirirem ou não tais materiais no mercado. Registra-se, quanto a esse aspecto, que as obras do lote 5 incluem a execução de sete barragens, com volume total de terrapleno de 8.551.188 m³. As indefinições com relação à distância das jazidas podem afetar o orçamento do empreendimento de maneira substancial.

Com relação a esse item, foram encaminhados à equipe de auditoria os estudos desenvolvidos com vistas a sanar a deficiência apontada. Entretanto, a equipe considerou que o material apresentado não é suficiente para caracterizar adequadamente as origens e destinos de materiais de jazida. Afinal, foram entregues apenas dois desenhos com indicação das distâncias entre as jazidas e as obras, sem a devida indicação do percurso a ser vencido pelo material, bem como sem a apresentação dos balanços de massa, no qual estariam discriminados os volumes das jazidas, os estudos geotécnicos dos materiais e a indicação das origens e destinos. Portanto, considera-se que a pendência ainda persiste.

Além disso, afirmam os analistas que os estudos do vertedouro da Barragem de Atalho, integrante do escopo do lote 5, já indicaram a necessidade de adequações construtivas no vertedor. Como tais serviços não fazem parte do escopo de obras do edital da Concorrência 1/2010-MI, torna-se necessário garantir que haja procedimento licitatório específico para que, estando as obras do lote 5 concluídas, não sobrevenham danos às estruturas da barragem citada na eventualidade de ocorrer algum evento hidrológico de grandes proporções. Segundo informado por técnicos do MI, os estudos em modelo reduzido do vertedor ainda não foram concluídos, donde se conclui que não há, por ora, previsão de quando se dará a contratação das obras de adaptação do vertedor da Barragem de Atalho.

Por fim, também foram relatadas diversas indefinições nos projetos das obras do Ramal do Agreste: aquedutos com projetos ainda em estágio inicial, já sendo prevista a possibilidade de mudança no tipo de fundações, cujo impacto orçamentário ainda não é quantificável; necessidade de alteração nas estruturas civis da estação de bombeamento EBVII-1, em função de alteração na especificação da bomba e da elaboração de novo projeto para a adutora de recalque associada a essa estação de bombeamento, pois o projeto inicial da adutora não continha estudos de drenagem natural satisfatórios e incorreu em erros de topografia que demandarão um novo tanque amortecedor unidirecional; e, quantitativos preliminares previstos nos projetos atualizados dos sistemas viários dos canais com valores muito superiores aos do projeto inicial, com aumento de 100% nos custos dos serviços.

Posteriormente ao parecer emitido pelos analistas, o Presidente da Comissão de Elaboração do Edital e coordenador dos contratos de projeto apresentou o Parecer Técnico CEL 3/2010/DPE/SIH/MI, de 4/8/2010, em que se posicionou pela necessidade de prosseguir a licitação, haja vista que a não execução das obras pretendidas ocasionaria custos de manutenção das estruturas já construídas, além de impor ônus excessivo ao interesse público, já que a população que seria atendida continuará em situação de escassez hídrica. Quanto à confiabilidade dos quantitativos, o mencionado gestor minimizou o impacto das indefinições de projeto apontadas pelos analistas, relatando as providências adotadas com vistas a solucioná-las. Sem adentrar no mérito específico de cada uma delas, destaca-se que as soluções por ele apresentadas se baseiam no maior detalhamento dos projetos, após a licitação, dado que o impacto orçamentário das alterações resultantes, se enquadrariam nos limites legais de aditamento contratual. O mencionado

gestor posicionou-se, ainda, pela possibilidade legal de se licitar projeto em nível básico, uma vez que a legislação permitiria adequações de projeto durante a fase de execução contratual, de modo a "adequar projeto básico incompleto, defeituoso ou obsoleto, para se atingir uma maior precisão nos seus elementos constitutivos".

II - Análise de quantitativos

De início, cumpre destacar que não foram apresentados à equipe de auditoria todos os memoriais de cálculo de quantitativos requisitados no decorrer da fiscalização. Para a conferência dos quantitativos calculados e a avaliação da compatibilidade entre os quantitativos projetados e orçados, os auditores selecionaram, por amostragem das memórias de cálculo apresentadas, alguns trechos do Ramal do Agreste, a estação de bombeamento EBI do lote 8 e algumas seções de barragens e de canais do lote 5, totalizando cerca de R\$ 45 milhões.

Análise dos memoriais de escavação e aterro de trechos do Ramal do Agreste indicaram grandes discrepâncias entre os quantitativos de projeto e os do orçamento, como apresentado abaixo.

ESTRUTURA	SERVIÇO	QUANTITATIVO		DIFERENÇA
		ORÇAMENTO	PROJETO	
Canal C1	Escav.			
	1ª, 2ª e 3ª cat.	118.316,60	85.198,82	28%
	Aterro	60.549,00	93.502,69	-54%
Canal C4	Escav.			
	1ª, 2ª e 3ª cat	12.336,00	8.374,04	32%
	Aterro	4.157,00	3.733,10	10%
Estr. coletoras (sist.viário do Canal C1)	Escav.			
	1ª, 2ª e 3ª cat	15.564,16	7.710,99	50%
	Aterro	29.596,95	12.724,86	57%
Estr. coletoras (sist.viário do Canal C4)	Escav.			
	1ª, 2ª e 3ª cat	638,16	879,34	-38%
	Aterro	759,58	487,52	36%

Ou seja, os quantitativos das memórias de cálculo apresentadas não são compatíveis com os quantitativos das planilhas orçamentárias. Ainda, em função do corte temporal realizado para elaboração dos orçamentos em agosto de 2010, é provável que os memoriais de cálculo apresentados à equipe de auditoria não se refiram aos desenhos de engenharia anexos ao Edital, tarjados com dizeres "projeto em elaboração" em novembro de 2010. Por fim, como a atualização dos projetos encontra-se ainda em execução, não há correspondência entre os quantitativos orçados para fins de licitação e os dos projetos a serem efetivamente executados pelas empresas a serem contratadas.

Questionado a esse respeito por meio do Ofício de Requisição 9-1067/2010-TCU, o Ministério da Integração encaminhou o documento CTE6548 elaborado pelo Consórcio Logos-Concremat, gerenciador dos contratos do PISF, em que esclarece que os quantitativos analisados pelo TCU e que constam do orçamento da licitação têm como base o projeto básico elaborado pela Fundação de Ciências Aplicações e Tecnologias Espaciais - Funcate em janeiro de 2004. Já os quantitativos de projeto levantados pela equipe de auditoria referem-se aos desenhos em elaboração, anexos ao edital da Concorrência 1/2010-MI, emitidos em novembro de 2010. Nas próprias palavras do consórcio gerenciador, "as diferenças apontadas pelo TCU no item

'Diferença' referem-se a comparações entre o 'Projeto Básico' e o 'Projeto em Elaboração', valores estes não comparáveis".

Ora, não se questiona o fato de os projetos terem sido alterados quando se compara sua versão inicial e a versão atualizada. O que não se pode aceitar, por ser flagrantemente ilegal, é que se licite a execução de obras com quantitativos orçados diferentes dos quantitativos constantes dos desenhos de projeto. A magnitude das diferenças constatadas entre os quantitativos orçados no Edital e os quantitativos decorrentes de versões atualizadas do projeto de trechos do Ramal do Agreste só vem a corroborar o risco de que, ao se concluir a atualização dos projetos, seja necessário proceder a ajustes substanciais nas planilhas de quantitativos dos orçamentos.

De modo similar, análises de parte dos memoriais de cálculo de quantitativos do lote 5 de obras civis, conforme Tabela 3.1.1 localizada ao término do achado de auditoria, indicaram diferenças entre a geometria de seções das Barragens de Porcos e de Boi I e do Canal Ribeirão Jardim dos referidos memoriais e a dos respectivos projetos anexados ao edital da Concorrência 1/2010. Como consequência, há diferenças entre os quantitativos que constam no orçamento e as memórias de cálculo de projeto, que chegam a superar 100%.

Em resposta a questionamento feito no curso da auditoria, o consórcio gerenciador encaminhou os quantitativos atualizados em 30/11, bem como a lista final de quantidades que deverá constar da revisão das planilhas orçamentárias do lote 5, conforme o projeto executivo. Importa mencionar que, apesar de diversas discrepâncias apontadas pela equipe de auditoria nos quantitativos de terraplenagem de seções transversais das barragens terem sido corrigidas nos quantitativos atualizados, ainda há valores divergentes. É possível que isso se deva a alterações de projeto das seções transversais das estruturas.

Entretanto, é relevante citar que a lista final de quantitativos encaminhada está bem diferente das quantidades constantes dos orçamentos no edital da Concorrência 1/2010-MI. Há alterações substanciais de quantidade, e consequentemente de valores monetários. A título de ilustração, os novos quantitativos de desmatamento, destocamento e limpeza, de escavação obrigatória de material de 1ª, 2ª e 3ª categorias, incluindo os respectivos serviços de transporte, e de espalhamento de material em bota fora, para o segmento de canal entre as Barragens de Jati e Atalho, resultam no valor de R\$ 1 milhão, enquanto o orçamento original da licitação tem o valor aproximado de R\$ 6,45 milhões. Por fim, menciona-se que a lista final de quantitativos prevê a inclusão de novos serviços às planilhas orçamentárias da licitação.

III - Análise das composições de preços unitários

De início, merece destaque a ausência de composições de preços unitários de diversos serviços do orçamento, contrariando determinação do art. 6º, inciso IX, alínea "f" da Lei de Licitações. Como exemplo, menciona-se que não há composições de preços para os serviços de montagem, testes e comissionamento de equipamentos, que somam o valor de R\$ 64 milhões.

Nesses serviços insere-se a montagem de 9 km de adutora em tubulação de aço carbono (DN 2100mm), no lote 17, cujo valor total é de R\$ 41.121.000,00. Ressalte-se que esse valor não inclui os serviços de escavação, nem tampouco o fornecimento dos tubos de aço propriamente ditos. Após requisição da equipe de auditoria, foi encaminhada a composição de preços unitários para o referido serviço. Entretanto, a composição supracitada apresenta erros metodológicos graves. Não prevê os acoplamentos, válvulas hidráulicas e demais equipamentos hidromecânicos necessários à operação da adutora mencionados na descrição do serviço na planilha orçamentária. Ademais, os coeficientes adotados indicam consumos excessivos de mão de obra e de equipamentos para a montagem da referida adutora. Em suma, a composição de preços unitários apresentada não justifica adequadamente o valor orçado para o serviço de montagem da adutora em aço carbono.

As demais composições enviadas em resposta à referida solicitação de auditoria, relativas à montagem de equipamentos, nada mais são do que a agregação de valores globais (verbas), não estando detalhados os insumos necessários.

Outro caso digno de nota consiste da composição de preços unitários para "Areia Natural obtida em jazida". Em função do alto custo da areia nos orçamentos da licitação, a equipe de auditoria solicitou ao Ministério da Integração Nacional (Ofício de Requisição 8-1067/2010-TCU) que justificasse a adoção, nas composições de preços unitários de concreto estrutural, do insumo comercial "areia natural (média ou grossa)" comercial, em vez de areia extraída de jazidas, conforme previsão nas especificações técnicas. Em resposta, o Ministério informou que todas as composições serão alteradas de modo a considerar areia extraída de jazida. Ocorre que a composição de preços unitários elaborada para a extração de areia de jazida inclui, indevidamente, a areia como próprio insumo, de modo que o custo unitário passa de cerca de R\$ 6,00/m³ para R\$ 56,00/m³. Novamente, há erro metodológico que inviabiliza o aceite da composição de preço unitário proposta.

3.1.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(IG-C) - Edital 01/2010, 2/12/2010, CONCORRÊNCIA, Execução de obras civis, fornecimento, instalação, montagem e testes dos equipamentos mecânicos e elétricos dos lotes 5, 8, 15, 16, 17 e 18 do Projeto de Integração do Rio São Francisco.

3.1.4 - Causas da ocorrência do achado:

Encaminhar à licitação projeto desatualizado, em fase de elaboração, com os quantitativos dos serviços em desacordo com a planilha orçamentária. Ausência de controle, revisão e gerenciamento por parte do Ministério da Integração Nacional das documentações encaminhadas à licitação, elaboradas pelas empresas projetistas e pela gerenciadora Logos-Concremat.

3.1.5 - Critérios:

Lei 8443/1992, art. 43, inciso II

Lei 8666/1993, art. 6º, inciso IX; art. 7º, § 1º; art. 7º, § 2º; art. 7º, caput; art. 12; art. 40, § 2º, inciso I; art. 40, caput

3.1.6 - Evidências:

Anexo VI - A - Orçamento de Obras Civis - Lote 5 - Anexo VI do Edital 1/2010, folhas 1/15.

Anexo VI - B - Orçamento de Obras Civis - Lote 8 - Anexo VI do Edital 1/2010, folhas 1/12.

Anexo VI - C - Orçamento de Obras Civis - Ramal do Agreste - Anexo VI Lote C do Edital 1/2010, folhas 1/40.

Parecer Técnico CEL nº 01/2010/DPE/SIH/MI, de 19/7/2010 - Parecer Técnico CEL n. 01/2010/DPE/SIH/MI, de 19/7/2010, folhas 1/8.

Parecer Técnico CEL nº 02/2010/DPE/SIH/MI, de 19/7/2010 - Parecer Técnico CEL n. 02/2010/DPE/SIH/MI, de 19/7/2010, folhas 1/5.

Parecer Técnico CEL nº 03/2010/DPE/SIH/MI, de 4/8/2010 - Parecer Técnico CEL n. 03/2010/DPE/SIH/MI, de 4/8/2010, folhas 1/17.

Planilha de análise de quantitativos, folhas 1/11.

Projeto - Canal C1 - Ramal do Agreste, folhas 1/4.

Projeto - Estradas de serviço do Canal C1 - Ramal do Agreste, folhas 1/4.

Projeto - Canal C4 - Ramal do Agreste, folha 1.

Projeto - Estradas de serviço do Canal C4 - Ramal do Agreste, folha 1.

Projeto do canal entre as barragens de Jati e Atalho - Ribeirão Jardim, folhas 1/3.

Projeto da Barragem de Porcos, folhas 1/7.

Lista de documentos de projetos - 31/agosto/2010, folhas 1/48.

Relatório de andamento das atualizações dos projetos dos lotes 5, 8, 15, 16, 17 e 18 do PISF, folha 1.

Ofício de Requisição nº 9-1067-2010 - Ofício de Requisição n. 9-1067-2010;

Ofício n. 407/2010/SIH/MI;

Nota Técnica n. 25;

CTE 6548 elaborada pelo Consórcio Logos-Concremat., folhas 1/54.

Projeto da Estação de Bombeamento EB1 - lote 8, folhas 1/9.

CPU Areia natural extraída de jazida, folha 1.

CPU Montagem de adutora em aço carbono, folha 1.

CPU Montagem de equip.elétricos, folha 1.

CPU Montagem equip.mecânicos, folha 1.

CPU Montagem de tubulação, folha 1.

Processo_Parecer Jurídico_Solicitação de Impugnação do Edital nº 01/2010. - Parecer Técnico CEL n. 04/2010/DPE/SIH/MI, folhas 12/19.

3.1.7 - Esclarecimentos dos responsáveis:

Em manifestação ao Relatório Preliminar de Auditoria, o Ministério da Integração Nacional, por meio da Nota Técnica 26, de 14 de dezembro de 2010, informou a revogação da licitação. Na oportunidade, acrescentou que, em atendimento à recomendação do TCU, aguardaria a conclusão da atualização dos projetos executivos, para depois proceder à nova licitação, com quantitativos provenientes desses projetos.

Nesse sentido, cumpre transcrever excerto do despacho de lavra do presidente da Comissão de Elaboração de Licitação: "depreende-se dos pedidos de esclarecimentos formulados pelas licitantes e das questões argüidas pelo Tribunal de Contas da União a necessidade de conclusão dos projetos executivos para que se obtenha de forma mais eficaz e segura o orçamento das obras condizentes com os quantitativos apresentados nos respectivos projetos".

Por meio do documento CTE 6628, encaminhado juntamente com a manifestação prévia do gestor, o Consórcio Logos-Concremat, gerenciadora das obras, informou que, em razão de os projetos executivos dos lotes 5 e 8 encontrarem-se em fase final de conclusão, os quantitativos das obras poderiam ser atualizados para uma nova licitação. Acrescentou, na oportunidade, que a conclusão do projeto do alteamento do vertedouro da Barragem de Atalho, para viabilizar a licitação dessa obra específica, dependia da assinatura de termo aditivo com a empresa projetista. Ademais, comunicou que a projetista estava avaliando se as jazidas identificadas eram suficientes para atender à demanda das obras, tendo informado que seriam executadas novas sondagens e ensaios de solos, o que implicaria novo aditivo ao contrato de elaboração de projeto.

Em relação aos lotes 15, 16 e 18 do Ramal do Agreste, a gerenciadora informou que a nova licitação deveria aguardar o término do projeto, com prazo previsto para março de 2011, conforme informado pela projetista. Quanto ao lote 17, o consórcio argumentou que estava aguardando a celebração de aditivo para execução de novo projeto para estação de bombeamento EB VII-1, com previsão de 3 meses para conclusão do projeto após a assinatura do contrato.

Além disso, a gerenciadora destacou que, após a entrega de todos os projetos executivos, seria necessário o prazo de 45 dias para análise dos quantitativos e elaboração dos preços unitários, em apoio ao Ministério da Integração Nacional.

Com relação às composições de preços unitários, o consórcio informou que as composições de preço unitário (CPUs) relativas às montagens em geral seriam atualizadas após a finalização dos projetos definitivos.

Quanto à utilização de areia comercial em vez de areia extraída de jazidas, conforme prescrito pelas especificações técnicas, a gerenciadora ponderou que não estavam definidos os locais das jazidas de areia, devendo as projetistas executar os serviços de sondagem e caracterização necessários para a sua localização.

Conforme peça Manifestação do MI em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, folhas 1/14.

3.1.8 - Medidas corretivas:

Com vistas a elidir as irregularidades apontadas no Relatório Levantamento de Auditoria, foram propostas as medidas corretivas listadas abaixo:

I - aguardar a finalização das atualizações de projeto antes de prosseguir com o procedimento licitatório;

II - contemplar no orçamento básico os quantitativos definitivos extraídos dos projetos atualizados e as composições de custos unitários adequadas.

3.1.9 - Conclusão da equipe:

Em que pese a legislação permitir ajustes de projeto durante a etapa de execução do contrato, por ocasião da elaboração do projeto executivo, convém ressaltar que tal possibilidade não constitui abertura a que se promova licitação com projetos básicos deficientes, contendo omissões e falhas conhecidas e/ou passíveis de ser conhecidas à época da licitação do empreendimento.

Nesse sentido, ressalta-se que é condição prévia à abertura do certame a elaboração de projeto básico que atenda ao nível de detalhamento especificado no art. 6º, inciso IX, qual seja: "conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos [destacam-se apenas os mais relevantes ao presente achado de auditoria]: soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem" (alínea "b") e "orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados" (alínea "f").

Todavia, não foi o que aconteceu no presente caso. Conforme visto, o projeto básico utilizado no presente certame estava fundamentado em quantitativos de serviços incompatíveis com a realidade da obra, constituindo-se, portanto, em documento incapaz de caracterizar a obra a ser realizada.

Os elementos trazidos ao relatório de auditoria permitem concluir que havia divergências significativas entre os quantitativos orçados no edital da Concorrência 1/2010-MI, baseados em projetos híbridos e desatualizados, e as versões mais recentes dos projetos a serem executados.

Como fator agravante, registra-se que o Ministério da Integração Nacional já tinha, à época, ciência da necessidade de inclusão de novos serviços, bem como da alteração dos quantitativos de serviços orçados no referido edital, em decorrência do andamento das atualizações dos projetos.

Assim, tendo restado clara a ausência de correspondência entre os quantitativos dos orçamentos básicos da licitação objeto da presente auditoria e os quantitativos reais de projeto, bem como a ausência de projetos com nível de precisão para caracterizar adequadamente as obras a serem executadas, e especialmente diante da materialidade dos recursos envolvidos, faz-se necessária a adoção de medidas tendentes a evitar a ocorrência de lesão a princípios constitucionais sensíveis e de prejuízos aos cofres públicos.

Em que pese a revogação da Concorrência 1/2010-MI, considera-se pertinente determinar ao Ministério da Integração Nacional a adoção das medidas a seguir indicadas, previamente à abertura de nova licitação para a execução de obras civis, fornecimento, instalação, montagem e testes dos equipamentos mecânicos e elétricos dos lotes 5, 8, 15, 16, 17 e 18 do Projeto de Integração do Rio São Francisco:

I - finalize as atualizações de projeto e os estudos de modelo reduzido necessários à contratação das obras de adaptação do vertedor da Barragem de Atalho;

II - contemple no orçamento básico os quantitativos definitivos extraídos dos projetos atualizados e as composições de custos unitários adequadas;

III - encaminhe, a este Tribunal, em até 15 dias após a sua publicação, o novo edital dos referidos lotes de obras do Projeto de Integração do Rio São Francisco, acompanhados de seus elementos constitutivos, precipuamente o orçamento e as composições de custo unitários, e do projeto de engenharia atualizado.

Nesse ponto, passa-se a avaliar a culpabilidade dos agentes envolvidos nos atos em questão. Não se pode olvidar que a revogação do edital da Concorrência 1/2010-MI ocorreu justamente em razão da atuação desta Corte de Contas. Nesse contexto, convém ponderar que as irregularidades verificadas na presente auditoria constituem falhas graves, com elevado potencial lesivo ao erário e que foram praticadas em decorrência da atuação negligente das instâncias responsáveis pelo regular andamento do certame licitatório.

Considerando a experiência adquirida pelo órgão na condução de obras da 1ª etapa do PISF, em que problemas de qualidade dos projetos licitados ensejaram alterações significativas das soluções técnicas inicialmente propostas e sucessivos aumentos dos valores contratados, seria de se esperar que o Ministério da Integração Nacional tivesse maior cautela, a fim de evitar que os problemas anteriores se repetissem na presente etapa do PISF. Com isso, resta evidente a conduta desidiosa dos agentes administrativos do MI na condução dos atos da presente licitação.

Outrossim, não cabe o argumento de que os responsáveis pela elaboração e aprovação do orçamento estimativo que embasou a licitação eram o gerente geral e o gerente administrativo integrantes da Logos-Concremat.

Nesse passo, cumpre registrar que os atos de aprovação de projetos básicos constituem, à luz do art. 7º, § 1º, da Lei 8.666/1993, atribuição pública das autoridades administrativas do órgão contratante, não sendo passível de delegação a terceiros, estranhos à Administração Pública. Nesse sentido, ressalta-se que os aludidos agentes públicos possuem responsabilidade administrativa pelos projetos apresentados, independentemente de tais peças terem sido elaboradas pela própria Administração ou por terceiros. A responsabilidade daqueles que de fato elaboraram o projeto, se estranhos à Administração Pública – pessoas jurídicas ou pessoas físicas sem vínculo com o Estado – insere-se na seara da responsabilidade civil e contratual, as quais possuem natureza distinta da responsabilidade administrativa, cuja avaliação e exame, no presente caso, insere-se no âmbito de competência desta Corte de Contas. Desse modo, dado o traço de indisponibilidade da atividade de aprovação de projetos básicos, a qual, repete-se constitui atribuição indelegável da autoridade pública incumbida regimentalmente de tal mister, não se mostra cabível a transferência de responsabilidade administrativa, por defeitos verificados no projeto básico, ao Consórcio Logos-Concremat e seus gerentes.

Ademais, cumpre registrar que a responsabilidade dos agentes administrativos do Ministério da Integração Nacional está assente no próprio Contrato 34/2009, firmado entre o Ministério da Integração Nacional e o consórcio Logos-Concremat. Nesse ponto, faz-se oportuno transcrever sua cláusula 3.2, j: cabe à gerenciadora, dentre outras atividades, a "análise e avaliação dos projetos básicos e executivos para posterior aprovação pelo CONTRATANTE". Da mesma forma, o ajuste em tela preconiza ser obrigação do MI manifestar-se "por escrito, sobre os relatórios e demais elementos fornecidos pela CONTRATADA, bem como solicitará da mesma as providências necessárias para a correção e revisão de falhas ou defeitos verificados nos serviços." Portanto, ainda que coubesse à gerenciadora a elaboração dos orçamentos consolidados para fins de licitação, competia ao MI a responsabilidade pela aprovação dos orçamentos elaborados pela gerenciadora.

Compulsando as circunstâncias de fato envolvidas, constata-se a responsabilidade do Sr. Antônio Luitgards Moura, Presidente da Comissão de Elaboração do Edital e Coordenador dos contratos de projeto. Nesse sentido, aponta-se que o referido agente tinha ciência da ilegalidade

dos atos e omissões praticadas, na medida em que teve conhecimento do Parecer Técnico CEL 1/2010/DPE/SIHIMI, elaborado pelos fiscais dos contratos dos projetos executivos das obras dos lotes 5, 15, 16, 17 e 18, no qual foram apontadas a obsolescência e inadequação dos projetos utilizados na licitação.

Entretanto, o Presidente da Comissão de Elaboração do Edital, na condição de Coordenador dos contratos de projeto, elaborou os Pareceres Técnicos CEL 3/2010/DPE/SIHIMI e 4/2010/DPE/SIHIMI, por meio dos quais contrariou o posicionamento dos fiscais e encaminhou os referidos projetos à aprovação do superior hierárquico. Dessa forma, resta evidenciada a participação do referido agente administrativo, na cadeia de causalidade da presente irregularidade, sendo oportuna, portanto, sua audiência.

De mais a mais, resta necessária a responsabilização do Sr. Sebastião Jander de Siqueira, Secretário Substituto de Infraestrutura Hídrica do MI pela irregularidade ora em análise. Examinando a conduta do referido agente, verifica-se que o Secretário Substituto, após ter conhecimento dos pareceres elaborados pelo presidente da Comissão de Elaboração do Edital, aprovou, em resolução de 10 de setembro de 2010, o projeto adaptado com elementos do projeto básico e do projeto executivo de engenharia, cujos quantitativos dos projetos de engenharias divergiam dos orçamentos e planilhas orçamentárias elaboradas com composições de custos unitários inadequadas ou até mesmo inexistentes, com itens em duplicidade, além de planilhas com erros de fórmula.

O fato de o Secretário Substituto de Infraestrutura Hídrica ter aprovado um projeto de engenharia desatualizado e com orçamento inconsistente, baseando-se em pareceres técnicos ou jurídicos de seus subordinados, não o isenta da prática do ato manifestamente irregular. Nesse passo, registra-se que tais pareceres técnicos ou jurídicos não são vinculantes, não sendo suficientes para afastar a responsabilidade do gestor público. Até porque, conforme visto, havia outros pareceres apostos no procedimento licitatório que ressaltavam a inadequação do projeto e dos orçamentos, assim como indicavam a necessidade de esperar a conclusão dos projetos executivos em elaboração.

Dessa forma, resta demonstrada a responsabilidade do Sr. Sebastião Jander de Siqueira, Secretário Substituto de Infraestrutura Hídrica, pela aprovação do projeto deficiente e obsoleto, relativo à Concorrência 1/2010-MI, sendo necessária, portanto, sua audiência.

Por fim, é necessário registrar que o presente achado foi inicialmente classificado como grave com indicativo de paralisação (IGP), pois os indícios de irregularidade constatados enquadravam-se nos requisitos definidos no art. 94, § 1º, IV, da Lei 12.309/2010 (LDO 2011) - são materialmente relevantes, potencialmente lesivos ao erário, e ensejadores da nulidade do procedimento licitatório auditado e do subsequente contrato. Por ocasião da resposta do Ministério da Integração Nacional ao Relatório Preliminar de Auditoria, foi comunicada a revogação da Concorrência 1/2010-MI, em função da necessidade de revisão das planilhas orçamentárias e especificações técnicas após a conclusão dos projetos executivos. Caracterizou-se, assim, a adoção de medidas saneadoras pelo órgão responsável. Diante disso, alterou-se a gravidade do presente achado de IGP para IGC, para se que proceda à audiência dos gestores supracitados, uma vez que as irregularidades apontadas justificam a sua responsabilização.

3.1.10 - Responsáveis:

Nome: Sebastião Jander de Siqueira - **CPF:** 010.248.416-34 - **Cargo:** Secretário Substituto de Infraestrutura Hídrica (de 10/9/2010 até 17/12/2010)

Conduta: Aprovar, em resolução de 10 de setembro de 2010, o projeto adaptado que serviu de base para a Concorrência 1/2010-MI, com elementos do projeto básico e do projeto executivo de engenharia, quando deveria ter se certificado se os projetos encaminhados à licitação eram suficientes para caracterizar adequadamente o objeto a ser contratado e se o conteúdo dos pareceres técnicos favoráveis à licitação das obras eram tecnicamente corretos;

Nexo de causalidade: A conduta do Secretário Substituto de Infraestrutura Hídrica permitiu o lançamento do referido certame licitatório com base em projetos desatualizados, com quantitativos de serviços que não correspondiam à situação real do empreendimento. Não fosse a revogação do edital, teria sido concluída licitação e assinado contrato cujos orçamentos não refletiriam a realidade do empreendimento, o que provocaria inevitavelmente a celebração de aditivos, os quais poderiam ser prejudiciais ao equilíbrio financeiro inicial da avença.

Culpabilidade: Era exigível do responsável conduta diversa daquela que ele adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois cabia ao Secretário Substituto de Infraestrutura Hídrica a obrigação de analisar a correção do conteúdo dos pareceres técnicos relativos à licitação e, daí, ponderar os riscos de dar cabo à licitação baseada em projetos desatualizados e orçamentos inconsistentes.

Nome: Antônio Luitgards Moura - **CPF:** 104.574.023-34 - **Cargo:** Presidente da Comissão de Elaboração de Edital (de 4/6/2010 até 17/12/2010)

Conduta: Elaborar parecer técnico favorável à licitação das obras do PISF após ter conhecimento que os projetos encontravam-se em nível de detalhamento insuficiente para caracterizar adequadamente o objeto a ser contratado, quando deveria ter se certificado que os projetos encaminhados à licitação atendiam aos preceitos do art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993;

Solicitar a abertura da Concorrência 1/2010-MI com projetos de engenharia desatualizados e orçamentos inconsistentes, quando deveria ter determinado à adoção de providências necessárias para a correção e revisão de falhas ou defeitos verificados.

Nexo de causalidade: A conduta do Presidente da Comissão de Elaboração do Edital permitiu o lançamento do referido certame licitatório com base em projetos desatualizados, com quantitativos de serviços que não correspondiam à situação real do empreendimento.

Não fosse a revogação do edital, teria sido concluída licitação e assinado contrato cujos orçamentos não refletiriam a realidade do empreendimento, o que provocaria inevitavelmente a celebração de aditivos, os quais poderiam ser prejudiciais ao equilíbrio financeiro inicial da avença.

Culpabilidade: É razoável afirmar que era exigível do responsável conduta diversa daquela que ele adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam. O responsável tem formação técnica na área de engenharia, ocupando o cargo de Especialista em Infraestrutura do Ministério da Integração Nacional, exercendo a função de Coordenador dos contratos de projetos executivos das obras licitadas e de Presidente da Comissão de Elaboração do Edital. Assim, ele detinha todas as condições para aferir a qualidade dos documentos técnicos a serem encaminhados para licitação, tendo atuado, portanto, de forma negligente.

3.2 - Sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado.

3.2.1 - Tipificação do achado:

Classificação - outras irregularidades (OI)

3.2.2 - Situação encontrada:

Os orçamentos base do edital da Concorrência 1/2010-MI apresentam indícios de sobrepreço que totalizam R\$ 301 milhões (R\$ 276 milhões em relação ao custo dos serviços e R\$ 25 milhões referente ao sobrepreço do BDI na amostra analisada), o que corresponde a aproximadamente 18% do valor orçado pela Administração. Esse sobrepreço se deve à adoção pelo Ministério da Integração Nacional de serviços com preços cotados acima dos seus equivalentes referenciais de mercado, bem como pela utilização de um percentual excessivo de BDI.

I - Sobrepreço devido a BDI excessivo

O BDI adotado pelo Ministério da Integração Nacional foi de 30,95%. A seguir, estão relacionadas as faixas de variação consolidadas no Acórdão 325/2007-TCU-Plenário (item 9.2),

para componentes da taxa de BDI. Constatase que o BDI adotado pelo MI é superior ao referencial máximo apresentado no referido acórdão.

Descrição	Mínimo (%)	Máximo (%)	Média (%)
Garantia	-	0,42	0,21
Risco	-	2,05	0,97
Despesas Financeiras	-	1,20	0,59
Administração Central	0,11	8,03	4,07
Lucro	3,83	9,96	6,90
BDI global (com CPMF)	16,36	28,87	22,61
BDI global (sem CPMF)	15,88	28,37	22,10

De início, ressalta-se que a utilização das faixas referenciais deve ter em conta que os valores mínimos e máximos observados nas rubricas do BDI não foram obtidos em um único contrato utilizado como amostra. Assim, o percentual de 28,87% corresponde ao BDI máximo da amostra utilizada no estudo e não ao resultado da aplicação da fórmula que embasou o acórdão sobre todas as rubricas máximas simultaneamente. Portanto, em princípio, não é facultada a adoção de percentuais máximos em todos os itens.

Em parecer de julho de 2010 (Parecer CGOP 302/2010 DPE/SIH/MI), gestores do MI assim justificaram a adoção dos seguintes percentuais de componentes do BDI:

- despesas indiretas (administração central) de 7,5% sobre o custo direto, em virtude de as obras serem executadas em regiões remotas, com infraestrutura e logística precárias;
- seguros, garantias e risco de 2,4% sobre o custo direto, próximo ao máximo recomendado pelo TCU, em razão da complexidade, localização e riscos inerentes às obras a serem realizadas, que envolvem a construção de barragens, túneis, aquedutos e canais, em locais de difícil acesso, comunicação e logística de segurança, vigilância e combate a incêndios;
- despesas financeiras de 1,2% sobre o custo direto, adotando o máximo recomendado pelo TCU;
- tributos: PIS de 0,65%, Cofins de 3,00% e ISSQN de 3,5%, todos incidentes sobre a fatura;
- lucro de 8% sobre a fatura.

Destaque-se que, em consonância com o que preceitua o já mencionado acórdão, os itens administração local, implantação de acampamentos e canteiro de serviços e mobilização e desmobilização de pessoal e equipamentos não compõem o BDI do Ministério.

Faz-se necessário, entretanto, rebater alguns argumentos do MI. No tocante à administração central, que nada mais é do que o rateio das despesas com a estrutura administrativa da empresa (não alocada diretamente para o objeto contratado) dentre todos os empreendimentos por ela realizados em determinado período, considera-se excessivo o percentual adotado pelo Ministério. O argumento de que as obras serão executadas em regiões remotas não se presta para fundamentar o percentual de 7,5%, próximo ao máximo de 8,03%, haja vista que as contingências disso decorrentes são contabilizadas na administração local e na implantação de acampamentos e canteiro de serviços. Note-se, ainda, que, diante dos altos valores a serem contratados, é natural que a participação dos custos da administração central sejam proporcionalmente menores do que em contratos de menor vulto. Portanto, considera-se factível a adoção de percentual mais próximo da média do acórdão citado para as despesas indiretas relativas à administração central.

Do mesmo modo, considera-se excessivo o percentual de despesas financeiras adotado. O valor de referência máximo indicado no Acórdão 325/2007-TCU-Plenário, de 1,20%, que também foi seguido pelo Ministério da Integração Nacional, refere-se à cotação de junho de 2006 da taxa Selic. Ocorre que a taxa Selic àquela época era de 15,25%, ao passo que, em outubro de 2010, seu valor foi de 10,75%. Como as taxas de juros cobradas pelo mercado são balizadas pela Selic,

considera-se justificável manter esse referencial. Deve-se, contudo, atualizá-lo para os patamares atuais.

O percentual de risco, que no caso do edital da Concorrência 1/2010-MI foi agregado à garantia, também está próximo ao referencial máximo do acórdão. Entretanto, como a contratação dos serviços será por preços unitários, não há custos a serem arcados pelos contratados devido a falhas de projeto, diferentemente do que se se tratasse de empreitada por preço global. As flutuações de preço dos insumos são compensadas pelos reajustes, e a eventual necessidade de inclusão de novos serviços é equacionada por meio de aditamentos contratuais. Ademais, ressalta-se que a região em que serão realizadas as obras não estão habitualmente sujeitas a eventos climáticos capazes de atrasar o cronograma das obras. Assim, novamente se considera factível a adoção de percentual de risco próximo da média do acórdão.

Por fim, quanto ao percentual adotado para o lucro, de 8% sobre o preço de venda, constata-se que ele resulta em percentual de 10,48% sobre o custo direto, superior ao referencial máximo apresentado no Acórdão 325/2007-TCU-Plenário. De modo semelhante ao que ocorre com a administração central, considera-se que, em função de se tratar de contratos de grande vulto, o percentual de lucro adotado no BDI deve ser menor. Nesse sentido, vale registrar que o novo sistema de custos do Departamento Nacional de Infraestrutura em Transportes, Sicro 3, em consulta pública, prevê a adoção de um fator de escala, uma vez que a execução dos serviços tende a ser otimizada conforme aumenta o número de repetições. A título de informação, os estudos de BDI para o Sicro 3 indicam margem de lucro de 5% para empreendimentos com valor superior a R\$ 75 milhões.

Observa-se, então, que o Ministério da Integração Nacional adotou valores limítrofes para as despesas indiretas com administração central, despesas financeiras, riscos e lucro, resultando em percentual excessivo de BDI de 30,95%. Considera-se que, diante da materialidade dos valores envolvidos, o BDI deve ser mais próximo da média referencial do Acórdão 325/2007-TCU-Plenário. Para corroborar a aplicabilidade de percentual inferior de BDI, menciona-se que o edital da Concorrência 2/2007-MI, lançado pelo Ministério da Integração Nacional para as obras da 1ª etapa do PISF, adotou BDI de 23,9%; as propostas vencedoras variaram de R\$ 97.679.861,51 a R\$ 250.922.551,09, com percentuais de BDI variando de 15,61% a 24,20%, e média de 19,50% (data base 11/2006). Conforme análise registrada em instrução nos autos do TC-028.502/2006-5.

No intuito de fornecer uma estimativa conservadora do sobrepreço decorrente da adoção de percentual excessivo de BDI, adotou-se, como BDI paradigma o valor máximo do Acórdão 325/2007-TCU-Plenário, de 28,37% (ajustado para eliminar a CPMF). Desse modo, a diferença de 2,58% na taxa de BDI (30,95 - 28,37), incidente sobre o custo direto total dos lotes do edital da Concorrência 1/2010-MI, resulta em um sobrepreço total de R\$ 33 milhões. Caso fosse considerado o BDI adotado no edital da Concorrência 2/2007-MI, de 23,9%, o sobrepreço se elevaria para R\$ 90 milhões.

II - Sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado

Conforme determina o art. 127 da Lei 12.309/2010 (LDO 2011) o custo global de obras contratadas e executadas com recursos dos orçamentos da União será obtido a partir de composições de custos unitários, previstas no projeto, menores ou iguais à mediana de seus correspondentes no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - Sinapi. Exceções à regra devem ser justificadas por condições especiais, devidamente caracterizadas em relatório técnico circunstanciado, aprovado pela autoridade competente.

É nesse mesmo sentido a jurisprudência desta Corte de Contas: salvo justificativa técnica devidamente fundamentada, os preços constantes do orçamento básico de obras públicas executadas com recursos federais devem estar em conformidade com limites e critérios para fixação de preços máximos constantemente estipulados pelas leis de diretrizes orçamentárias (Acórdãos 2.002/2009, 331/2009, 1.981/2009, 2.293/2007, 1.427/2007, todos do Plenário).

Todos os lotes objeto do edital da Concorrência 1/2010-MI apresentam indícios de sobrepreço em seus orçamentos base, totalizando um sobrepreço de R\$ 301 milhões.

LOTE	SOBREPREÇO ESTIMADO	% DO ORÇAMENTO
5	R\$ 34.777.820,76	6,8
8	R\$ 49.067.505,81	17,4
15	R\$ 46.918.252,03	22,4
16	R\$ 71.512.086,15	21,2
17	R\$ 29.722.734,36	17,4
18	R\$ 69.744.446,26	41,8

Para a análise do orçamento do edital da Concorrência 1/2010-MI foram elaboradas curvas ABC de cada um dos lotes contemplados no edital. Com exceção do lote 17, as curvas analisadas dos demais lotes apresentam representatividades superiores ou iguais a 80%. Nesse lote, o primeiro serviço da curva - "Adutora em tubulação de aço carbono DN = 2100 mm, e = 9,5mm, acoplamentos, válvulas equipamentos hidromecânicos, desde a bomba até a estrutura de descarga" - corresponde a 24% do orçamento (R\$ 41 milhões) e não possui composição de preço unitário (CPU) publicada junto ao edital. Após solicitação por meio do Ofício de Requisição 1-1067/2010, o MI entregou uma composição para a execução da adutora. Entretanto, essa apresenta erros metodológicos, como inconsistências nos coeficientes utilizados e na unidade do serviço (composição em horas e não em metros, como consta do orçamento), impossibilitando a sua análise pormenorizada. Por esse motivo, os itens da curva ABC desse lote cujos preços foram analisados na presente auditoria totalizam somente 56% do valor total licitado.

O orçamento referencial para cada um dos lotes do edital da Concorrência 1/2010-MI foi cotado conforme a Tabela 3.2.1. O sobrepreço obtido é global, procedendo-se à compensação entre os subpreços e sobrepreços unitários. Os referenciais utilizados foram o relatório analítico do Sinapi e o relatório Sicro 2, ambos para Pernambuco e referentes ao mês de janeiro de 2010. Subsidiariamente, nos casos de serviços não contemplados nos sistemas anteriores, utilizaram-se as composições de custos da Codevasf, com custos reajustados de junho de 2009, e as composições do Sicro 3 (sucessor do Sicro 2, atualmente em consulta pública) com insumos cotados pelo Sicro2. Para a análise de alguns serviços, devido às suas especificidades, foram utilizadas, após avaliação da coerência dos coeficientes e insumos previstos, as próprias composições elaboradas pelo Ministério da Integração. Considerou-se um valor de BDI referencial de 28,37%, valor máximo em conformidade com os referenciais do Acórdão 325/2007- TCU-Plenário.

Dos serviços analisados, verificou-se sobrepreço em 27 itens. As fontes de referência utilizadas constam da Tabela 3.2.1. Alguns serviços exigiram adaptações ou particularidades nas composições de referência, o que se passa a descrever a seguir.

Os itens que envolvem o transporte de materiais de 3ª categoria, "Transporte de material de 3ª categoria até 1,00 km", "Transporte de rocha no túnel até 1,00 km" e "Momento de transporte de material de 3ª categoria acima de 1,00 km", apresentaram sobrepreço entre 40% e 353%.

A composição básica utilizada como referência é a composição do Sicro 1 A 00 001 08 - "Transporte local c/ base. p/ rocha rodov. não pav", com as devidas adaptações de acordo com o serviço em análise. Como a unidade dessa composição é em t x km, enquanto as composições do Ministério apresentam a unidade m³ x km, considerou-se o fator de conversão (t x km para m³ x km) de 1,65. Esse fator corresponde à densidade do material solto, calculado a partir da densidade de rochas calcárias, de 2,640 t/m³, apresentada pela Emop - Empresa de Obras Públicas do Rio de Janeiro, entidade também utilizada pelo Ministério na definição de fatores de homogeneização, dividido pelo fator de empolamento de 1,6 utilizado pelo MI para o lote 5 (conforme Nota Técnica 1220- NTC-1001-20-04-001).

A composição do serviço "Transporte de material de 3ª categoria até 1,00 km" prevê uma distância de até 1km e utiliza um caminhão de 21 t de capacidade. Como a composição Sicro 1 A 00 001 08 é utilizada para distâncias superiores a 1km e tem caminhão de 13 t, alterou-se o caminhão para um de 18t de capacidade (utilizado pelo Sicro nos serviços que possuem transporte de material de 3ª categoria até 1km), inclusive com alteração da produtividade em função tanto da carga como da redução da velocidade pela distância considerada de 1,0km. Esclarece-se, ainda, que o serviço integrante da CPU do MI "Escavação de material de 3ª categoria, carga e transporte até 1,00 km" já prevê o transporte até 1,00 km, de modo que o serviço de transporte até 1,0 km ficará restrito aos materiais obtidos das escavações dos túneis.

O serviço "Transporte de rocha no túnel até 1,00 km", além de apresentar as mesmas particularidades supramencionadas, apresenta uma redução adicional de produtividade em função do ambiente de transporte. Para contemplar a condição de circulação em túnel, além das adaptações acima, alterou-se a produtividade da composição do Sicro, utilizando-se a menor velocidade do Sicro para transporte de material de 3ª categoria.

A diferença de custos reside principalmente no coeficiente de utilização do caminhão. Analisando-se, como exemplo, a composição "Transporte de material de 3ª categoria até 1,00 km", observa-se que, enquanto o Sicro, mesmo com a redução da produtividade devido às especificidades acima (de 89 m³ x km para 61m³ x km), apresenta um coeficiente de utilização para o caminhão de 0,01639 h, a composição do MI apresenta um coeficiente de utilização de 0,06738 h, ou seja, 4,1 vezes superior. Não se vislumbram, nas obras em análise, particularidades que justifiquem tal condição.

O item "aço para protensão" apresenta sobrepreço de 104%. Das duas composições do Sicro 2 que se adequavam ao serviço cotado (2 S 03 990 03 - "Confecção e colocação cabo 7 cord de 12,7 mm – MAC" e 2 S 03 990 07 - "Confecção e colocação cabo 7 cord. D=12,7mm FREYSS"), considerou-se a mais conservadora (2 S 03 990 03 - "Confecção e colocação cabo 7 cord de 12,7 mm - MAC"). Foram feitas algumas adaptações na composição referencial: somou-se à composição o valor de R\$ 24,02, referente aos equipamentos considerados na composição do orçamento base (caminhão munck, guindaste, máquina de solda e pátio de ferro), não previstos no Sicro 2. Apesar de o serviço constante do Sicro não permitir a solda das cordoalhas, considerou-se ainda a mão de obra relativa ao soldador (R\$166,32), não prevista originalmente.

Os itens de "fornecimento, instalação e perfuração de tirantes 20 tf" e "fornecimento e colocação de tirantes 10 tf a 15 tf, comprimento de 2,00 e 5,00 m" apresentam sobrepreço de 29% e 23%, respectivamente. Inicialmente, foi utilizada como referencial a composição do serviço equivalente do Sicro, 2 S 05 900 01 - "Tirante protendido p/ cort. aço st 85/105 D = 32mm". Entretanto, análise detalhada mostrou que a composição do MI é formada por duas composições auxiliares, uma referente aos serviços de perfuração, atividade não prevista na composição do Sicro. Por esse motivo, adotou-se a composição da Codevasf 100.02.10 - "Tirante ST85/105 32 mm roch alt", que prevê a perfuração para instalação do tirante, inclusive no mesmo tipo de rocha prevista na composição do orçamento base. Ressalta-se que a referência utilizada é conservadora, já que corresponde ao fornecimento e à instalação de tirantes de resistência maior do que 20 tf (35 tf, conforme Manual do Sinctran).

Todos os lotes do PISF incluídos no edital em análise apresentaram sobrepreço nos serviços que envolvem a produção de concreto, variável entre 9% e 26%. As composições são: "Fornecimento, preparo e lançamento de concreto massa", "Fabricação, transporte e lançamento de concreto 10 MPa", "Fabricação, transporte e lançamento de concreto - massa e regularização", "Fabricação, transporte e lançamento de concreto de regularização (15 MPa)", "Fabricação, transporte e lançamento de concreto e revestimento de proteção de geomembrana" e fabricação, transporte e lançamento de concretos estruturais de 15 MPa, 25 MPa, 30 MPa e 35 MPa.

Devido à materialidade dos serviços de produção de concretos (R\$ 109 milhões) e a sua presença em todos os lotes, foi realizada análise mais detalhada do que a adoção direta de serviços referenciais do Sicro ou Sinapi. As composições do Ministério preveem a produção do concreto sempre em usina (central de concreto), bem como o seu lançamento e transporte. O lançamento varia de acordo com o tipo do concreto, podendo ser feito parte por bomba e por guindaste, parte por guindaste e pela calha do caminhão betoneira, ou somente pela calha do caminhão betoneira.

O Sicro não possui composição completa (fabricação, lançamento e transporte) de concreto usinado. Suas composições para concreto são para a produção de pequeno volume com utilização de betoneiras de pequeno porte. A composição existente para a usinagem de concreto não prevê as atividades de lançamento e transporte. Por sua vez, o Sinapi, utilizado em primeira análise como referencial, possui composições de concreto usinado cujo custo já inclui o bombeamento (por exemplo, "Concreto Usinado bombeado fck=35,0MPa"). Entretanto, esse concreto representa o concreto comercial adquirido de concreteiras (usinas), tanto que no Sinapi o concreto dessas composições é considerado como um insumo, sem apresentação de sua composição analítica. Já de acordo com as composições apresentadas pelo MI e as Especificações Técnicas de Obras Cíveis e Normas de Medição e Pagamento, a produção dos concretos será em centrais instaladas nos canteiros dos diferentes lotes.

Pela dificuldade de ajustar as composições do Sicro e do Sinapi às especificidades da obra, consideraram-se como referencial as composições do próprio Ministério da Integração (inclusive auxiliares), utilizando-se os insumos Sinapi, Sicro e Abemi - Associação Brasileira de Engenharia Industrial. A principal causa da diferença de custo encontrada se deve ao custo da areia utilizada. O Ministério utilizou o custo do insumo 367 - Sinapi, que é uma areia comercial (R\$ 49,99/m³), adquirida no comércio varejista, apesar de as Especificações Técnicas preverem que a areia natural poderá ser obtida a partir das jazidas identificadas na região de construção. Questionados a esse respeito (Ofício de Requisição nº 8-1067/2010-TCU), o Ministério, por meio da Nota Técnica n. 23, informou que todas as composições serão alteradas de modo a considerar areia extraída de jazida. Ocorre que a composição de preços unitários elaborada para a extração de areia de jazida inclui, indevidamente, a areia comercial como insumo, além de coeficiente inadequado para o transporte do material, o que faz com que o custo unitário se eleve de cerca de R\$ 5,80/m³ para R\$ 54,73/m³. Há, portanto, erro metodológico que inviabiliza a utilização da composição de preço unitário proposta. Assim, como referência para esse insumo, utilizou-se a composição auxiliar Sicro 1 A 01 170 01 - "Areia extraída com escavadeira hidráulica", cujo custo é de R\$ 6,45/m³.

Os itens de serviço "Execução de filtros e transições finas horizontais de areia" e "Execução de filtros e transições finas verticais e/ou inclinados de areia" apresentam sobrepreço médio de 86%. Devido à particularidade da utilização da areia artificial para esses filtros, foi utilizada a mesma composição do MI como referência, substituindo-se os custos de seus insumos pelos do Sinapi e Sicro.

Quanto à areia artificial, o MI utilizou o insumo Sinapi 4741 - "Pó de Pedra" (custo de R\$ 58,52). Entretanto, conforme as Especificações Técnicas de Obras Cíveis e Normas de Medição e Pagamento das obras em licitação, a areia artificial será fabricada no canteiro a partir do processamento dos materiais provenientes das escavações obrigatórias, de pedreiras ou de jazidas. Utilizou, então, como referência, a composição do próprio MI, 7.004 - "Fabricação de areia artificial", com custos do Sicro e Sinapi (custo de R\$ 20,76). A diferença de custo desse insumo é a principal justificativa para o sobrepreço encontrado nesses serviços.

Para a referência de custo do serviço de "Execução de filtros e transições finas horizontais de brita", foi utilizada a mesma metodologia empregada para os filtros de areia, encontrando o sobrepreço de 8%.

O serviço de "Fornecimento e aplicação de geomembrana sintética para impermeabilização do canal, 1,00 mm de espessura" apresenta sobrepreço de 4%. Como referencial, considerou-se o

serviço equivalente do Sinapi (26278/2), com a seguinte adaptação: substituiu-se a manta da composição do Sinapi (insumo 4014) pelo insumo (25871 Manta Termoplástica, Pead, Geomembrana Texturizada, e = 1,00 mm), para se adequar a composição do serviço àquela do orçamento base.

O preço unitário do MI para o item "Escavação subterrânea em rocha" está 237% acima do referencial (R\$ 417,98 contra R\$ 124,15). A composição constante do orçamento base refere-se somente à escavação do túnel em rocha e carga do material escavado, sem considerar o respectivo transporte para o local de bota fora ou outros aproveitamentos e sem considerar o tratamento do túnel.

Ressalta-se que, no edital da Concorrência 2/2007-MI para obras do PISF, o custo unitário desse serviço era de R\$ 94,81 (valor atualizado para jan/2010 pelo índice para escavação de rocha subterrânea da FGV, coluna 3), revelando uma variação percentual de 243%, do preço do serviço de escavação subterrânea em rocha, em relação a 2007.

A estrutura de custos resume-se a quatro itens, a saber: mão de obra, materiais, equipamentos e diversos. Verificou-se que a única diferença entre as composições reside no item "Diversos", que é calculado por meio de um percentual sobre a soma dos outros três itens: 50% para "energia elétrica", 50% para "ventilação, drenagem, bombeamento, etc.", 8% para "overbreak teórico máximo" e 5% para "nichos de manobra".

Entretanto, ao se compararem as composições analíticas apresentadas no orçamento base com a composição referencial, constante do Sicro 3 (0705131 - Escavação e Carga em Túnel: em Granito (rocha sã) - seção de 20m²), verificou-se que a composição referencial já contempla os serviços correlatos ao subitem "ventilação, drenagem, bombeamento, etc.", não considerando somente o subitem "energia elétrica", orçado em 50% sobre o valor total da mão de obra, materiais e equipamentos. Ressalta-se que, quando da Concorrência 2/2007-MI, especificamente nos lotes 7, 12 e 14, a composição para a escavação dos túneis previa um percentual de 20% para "energia elétrica". Sendo item tão representativo da composição, é necessário que o gestor apresente as considerações realizadas e a memória de cálculo para a definição do novo percentual utilizado. Na ausência de outros parâmetros de referência e na ausência de justificativas e da memória de cálculo para definição do custo de energia, realizou-se a adaptação da composição referencial referente ao acréscimo de 20% sobre seu custo total originalmente apresentado, de forma a representar o valor previsto no orçamento base relativo à "energia elétrica". Conforme consta do manual do Sicro 3, Volume 4, a composição referencial já considera a ventilação forçada do túnel, sua drenagem e rebaixamento do lençol freático. Como o serviço é medido pelo volume de rocha efetivamente escavado nos túneis, não há porque se considerar custos adicionais para a execução de nichos de manobra e "overbreak".

Com exceção desse subitem, somado à composição referencial, de modo a estimar o preço de mercado, o serviço analisado é perfeitamente reproduzido pela composição referencial considerada, constante do Sinctran, apesar das diferenças entre os equipamentos apresentados pelo orçamento base e os equipamentos indicados no Sicro 3. As diferenças residem nos seguintes aspectos: utilização de coeficientes significativamente maiores para o punho para perfuratriz (0,05 un contra 0,0007 un do Sicro 3) e para o Jumbo 3 braços (0,078 h contra 0,045 h do Sicro 3); custo de ventilação, drenagem e bombeamento (R\$ 74,93) bem superiores aos custos do Sinctran (R\$ 8,00), e a consideração de um percentual para "overbreak" e nichos de manobra, não considerados no Sicro 3.

O item "Administração Local" apresenta sobrepreço de 33% a 50%, o que corresponde em média a R\$ 6,1 milhões a mais para o item no orçamento base de cada lote. As referências de custos para mão de obra gerencial e especializada, bem como para os veículos utilizados, foram obtidas a partir da "Tabela de Preços de Consultoria do DNIT" referente ao mês de janeiro de 2010, considerando o percentual de encargos sociais de 88,04 % (mão de obra mensal). A mão de obra técnica foi cotada utilizando o relatório Sinapi de insumos de Pernambuco de janeiro de

2010, considerando o referencial de encargos sociais desse sistema. Para alguns insumos, foram considerados os custos do próprio MI. Foram feitas, ainda, cotações específicas no mercado para alguns itens de informática e utilizadas cotações do sistema ORSE - Sistema de Orçamento de Obras de Sergipe para itens de alimentação.

O serviço "Enrocamento compactado" apresenta sobrepreço de 6%. Utilizou-se como referência a composição do Sicro 2 código S 01 512 02 - "Compactação de camada final de aterro de rocha", descontando-se o valor de R\$ 36,90 referente à produção da brita, já que o fornecimento do material de enrocamento não está previsto na composição do Ministério.

A análise do preço unitário orçado para o serviço "Escavação de Material de 3ª Categoria, Carga e Transporte até 1,00 km" evidenciou haver indícios de sobrepreço no valor do serviço. A composição utilizada como referência pelo TCU é a composição do Sicro 2 código S 01 102 06 - "Esc. carga transp. mat 3a cat DMT 800 a 1000m". Já a composição do orçamento base da administração é formada por dois serviços auxiliares: "Escavação rocha a céu aberto, e carga no transporte" e "Transporte de material de 3ª categoria até 1,00 km".

Menciona-se que o consórcio Logos-Concremat (gerenciadora dos contratos do PISF para o MI) apresentou, em resposta a questionamentos do Ministério da Integração a respeito da referida composição, duas notas técnicas (1376-NTC-3500-00-00-018-R00, de julho de 2010, e 1376-NTC-3500-00-00-018-R01, de agosto de 2010). Por meio desses documentos, a gerenciadora apresentou as seguintes justificativas para a composição adotada:

- há necessidade de acréscimo de itens correspondentes à operação dos equipamentos, pois a composição do Sicro não previa essa parcela de mão de obra;
- o diâmetro da broca utilizado nas obras do PISF (75 mm) é superior ao da broca considerado na composição do Sicro (22 mm);
- as rochas encontradas na região da obra apresentam alto grau de fraturamento, o que interfere no rendimento dos equipamentos de perfuração, exige redução da energia imposta e menor velocidade de avanço, e acarreta um maior desgaste das brocas;
- as diferenças no custo também são devidas às diferenças dos custos unitários dos insumos, adotados com base no Sinapi.

Inicialmente, esclarece-se que foi utilizado como referência para esse serviço somente a composição do sistema Sicro 2.

Em contraposição ao argumento da gerenciadora, os custos de operação de equipamentos do Sicro consideram, além do consumo de combustível, filtros e lubrificantes, os custos de mão de obra, constituídos por motoristas e operadores de equipamentos e respectivos encargos (conforme o Volume 1 do Manual de Custos Rodoviários, pág. 72).

Quanto ao diâmetro da broca, cabe esclarecer que a série de brocas S-12 D=22 mm prevista na composição do Sicro 2 destina-se à perfuratriz manual (martetele), que é um equipamento auxiliar. Os materiais de desgaste utilizados em conjunto com a perfuratriz sobre esteiras (haste, luva, punho e coroa) estão relacionados à parte, por serem peças de alto consumo. Conforme Volume 4, Tomo 1 do Manual de Custos Rodoviários (pág. 9), na escavação em material de 3ª categoria, uma das premissas é que a perfuração seja feita em furos de 3" (76,2 mm), portanto, compatível com a composição do orçamento base. Ademais, a composição do orçamento básico considera, além da haste perfuratriz, luva e punho para perfuratriz, o insumo "bit de 3 pol", o qual nada mais é do que a junção dessas peças, e da coroa (não considerada). Por fim, a composição elaborada pela gerenciadora não apresenta custo para a broca do martetele.

As principais causas do custo a maior da composição adotada no edital são a superestimativa dos custos unitários do caminhão basculante e da perfuratriz hidráulica e a adoção de peças em duplicidade para a perfuratriz. O sobrepreço unitário no item é de R\$ 15,53/m³ (R\$ 44,78-(R\$ 22,34/1,2837x1,3095)), não considerando a diferença entre o BDI adotado

pelo MI e o paradigma do TCU, cuja análise foi feita em item específico no presente relatório. Disso resulta um sobrepreço total de R\$ 118.160.868,47.

No que se refere à pretensa redução de produtividade e ao maior desgaste das brocas devido ao tipo de rocha da região, entretanto, a composição do orçamento base da Administração não espelha essa redução, já que são adotados os mesmos coeficientes de utilização previstos pelo Sicro para os materiais de perfuração e explosivos.

A gerenciadora argumenta, ainda, que a carga do material, no caso dos canais, fica limitada a equipamentos leves (com capacidade inferior a 25 toneladas), tendo em vista a confinção à seção do canal. Entretanto, esclarece-se que a pá carregadeira utilizada pela gerenciadora em sua composição (modelo CAT 950G) é a mesma utilizada pelo Sicro (conforme ficha técnica que consta do Anexo 1 do Manual de custos Rodoviários, p. 74). Do mesmo modo, o caminhão adotado no Sicro tem capacidade de 18 toneladas, o que atende, portanto, à limitação executiva citada.

Deve-se ressaltar, ainda, que existe parecer emitido pelo Departamento de Projetos Estratégicos (Parecer Técnico 24/2010 – COP) em que os analistas, avaliando a Nota Técnica 1376-NTC-3500-00-00-018-R00, entenderam que a análise do preço final desse serviço não poderia ser realizada por falta de embasamento das justificativas apresentadas. Posteriormente, em novo parecer (Parecer Técnico 49/2010 – COP), a Coordenação e Orçamentos e Preços verificou que a Gerenciadora, na confecção do orçamento para o Edital dos lotes 5, 8, 16, 17 e 18, observou as recomendações do TCU, com exceção dos serviços relacionados aos materiais de 3ª categoria.

Em parecer da Comissão de Licitação (Parecer Técnico CL 5/2010 DPE/SIH/MI), o Presidente da Comissão de Elaboração de Licitação sugeriu a aprovação das CPUs contestadas, acrescentando aos autos novas justificativas, que basicamente se resumem à perda de produtividade e aos maiores custos com materiais de perfuração e de desmonte, devido às diferenças entre as seções de escavação e os volumes de escavação entre canais e rodovia.

Como já discutido, caso as condições geológicas e geográficas impactassem na produtividade do serviço, os coeficientes de utilização dos equipamentos e materiais na composição do serviço deveriam retratar essa condição. Esse não é o caso, já que são utilizados os mesmos coeficientes do sistema Sicro em todos os materiais de perfuração e de explosivos utilizados.

Dessa forma, as justificativas apresentadas pela gerenciadora e os argumentos do Presidente da Comissão de Elaboração de Licitação não se prestam para justificar a adoção de custos superiores aos do Sicro para esse serviço.

3.2.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(OI) - Edital 01/2010, 2/12/2010, CONCORRÊNCIA, Execução de obras civis, fornecimento, instalação, montagem e testes dos equipamentos mecânicos e elétricos dos lotes 5, 8, 15, 16, 17 e 18 do Projeto de Integração do Rio São Francisco.

Estimativa do valor potencial de prejuízo ao erário: 301.742.845,37

3.2.4 - Causas da ocorrência do achado:

Aprovação, no âmbito do MI, de composições de preço unitário com valores acima dos referenciais de mercado.

Ausência de controle, revisão e gerenciamento por parte do Ministério da Integração Nacional das documentações encaminhadas à licitação, elaboradas pelas empresas projetistas e pela gerenciadora Logos-Concremat.

3.2.5 - Critérios:

Acórdão 325/2007, TCU, Plenário

Acórdão 1427/2007, TCU, Plenário

Acórdão 2293/2007, TCU, Plenário

Acórdão 331/2009, TCU, Plenário

Acórdão 1981/2009, TCU, Plenário

Acórdão 2002/2009, TCU, Plenário

Lei 8666/1993, art. 3º; art. 6º, inciso IX; art. 7º, § 2º, inciso II; art. 7º, § 4º; art. 12; art. 40, § 2º, inciso II; art. 55, inciso III

Lei 12309/2010, art. 127, § 1º; art. 127, caput

3.2.6 - Evidências:

Anexo VI - A - Orçamento de Obras Civis - Lote 5 - Anexo VI do Edital 1/2010, folhas 1/15.

Anexo VI - B - Orçamento de Obras Civis - Lote 8 - Anexo VI do Edital 1/2010, folhas 1/12.

Anexo VI - C - Orçamento de Obras Civis - Ramal do Agreste - Anexo VI Lote C do Edital 1/2010, folhas 1/40.

Curvas ABC, folhas 1/6.

Orçamento de Referência, folhas 1/2.

Anexo X - A - Especificação Técnica de Obras Civis - Lote 5 - Anexo X do Edital 1/2010, folhas 1/151.

ANEXO X - B - ESPEC TECN OBRAS CIVIS - MED_PGTO - LOTE 8 - Anexo X - B - Especificações Técnicas de Obras Civis - Lote 8, folhas 1/171.

Anexo do Edital nº 01/2010 - Especificações técnicas das obras civis do Ramal do Agreste. - Anexo X - C - Especificações Técnicas de Obras Civis do Ramal do Agreste, folhas 1/176.

1220-NTC-1001-20-04-001-R00 - Nota Técnica_1220-NTC-1001-20-04-001-R00, folhas 1/12.

1250-REL-5208-04-02-003-R00, folhas 1/32.

Administração Local - todos os lotes - Adm Local todos os lotes, folhas 1/21.

Análise de preços da manifestação prévia - Análise de preços da manifestação prévia, folha 1.

Composições referência, folhas 1/42.

Documentação Nota Técnica 02 - Nota Técnica 1376-ntc-3500-00-00-018-R01

Parecer Técnico n. 049/2010-COP

Parecer Técnico CL n. 005/2010 DPE/SIH/MI, folhas 30/50.

Documentação Nota Técnica 01 - Nota Técnica 1376-NTC-3500-00-00-019-R00;

Parecer CGCOP n. 302/2010 DPE/SIH/MI;

Parecer Técnico n. 24/2010-COP., folhas 1/51.

3.2.7 - Esclarecimentos dos responsáveis:

Por meio na Nota Técnica 26, o Ministério da Integração Nacional informou que os esclarecimentos quanto ao presente item restaram prejudicados em função do cancelamento da Concorrência 1/2010-MI, conforme o aviso de revogação publicado no DOU 241, de 17 de dezembro de 2010.

Inobstante o exposto, o Ministério juntou o pronunciamento da gerenciadora das obras, Consórcio Logos - Concremat, a qual, resumidamente, informou que havia alterado 26 composições de preços unitários, que resultara em uma redução de aproximadamente R\$ 327 milhões no custo direto das obras, ou seja, 25% do custo direto do edital (valor original de R\$ 1.282 milhões). Na oportunidade, o consórcio relatou que não tinham sido alteradas as composições referentes à administração local, pois, isso dependia da consolidação dos quantitativos finais das obras e da demais composições de preços.

Entretanto, o Ministério da Integração Nacional ressaltou que não havia homologado essas alterações, tendo informado que, apesar de concordar com as críticas da equipe de auditoria sobre algumas CPUs, considerava que havia casos em que subsistiam argumentos técnicos para justificar a adoção de preços superiores aos do Sicro-2, como permite o art. 112, § 3º, da Lei 12.017/2009

(LDO 2010). Nesse sentido, o MI informou que encaminharia o novo edital ao TCU, previamente à licitação, com as argumentações técnicas e a respectiva aprovação do ordenador de despesas.

No tocante ao BDI, o Ministério reiterou a necessidade de se manter a taxa de 30,95% estipulada. Aduziu, na oportunidade, que as despesas da administração central do empreendimento são vultosas, pois o difícil acesso às regiões em que as obras serão executadas exige maiores gastos com o setor de compras e de logística da obra, bem como com comunicação e viagens para reuniões. Por isso, considerou justificado o percentual de 7,5% para esse item do BDI.

Quanto às despesas financeiras, o órgão fundamentou a manutenção do percentual de 2,2% ante a possibilidade de o governo aumentar a taxa de juros para conter o consumo no país. Da mesma forma, o órgão ratificou o entendimento de que a localização remota e a complexidade das obras justificavam a adoção do percentual de 2,4% para garantias e riscos, discordando, assim, da argumentação da equipe de auditoria de que a região não estava sujeita a eventos climáticos capazes de atrasar o cronograma das obras.

Outrossim, o MI argumentou que a disputa na fase de licitação deveria regular o percentual de lucro, tendo considerado razoável o percentual adotado de 8% sobre o custo direto (10,48% sobre o preço de venda), uma vez que esse item deveria ser suficiente para cobrir o IRPJ e a CSLL.

De mais a mais, apesar de não ter sido questionado a esse respeito, o MI justificou a adoção de 3,5% sobre a fatura a título de ISSQN, tendo informado que efetuariam a correção ao efetivamente praticado nos municípios em que se executariam as obras, durante a fase de execução contratual.

Continuando o feito, o MI ressaltou que o BDI estipulado na Concorrência 2/2007-MI encontrava-se defasado em relação às taxas praticadas atualmente em outras licitações na esfera federal, tal como vinha alertando as empresas contratadas por meio do referido certame. Aduziu, ainda, que essa foi uma das razões para a devolução dos lotes 5 e 8, tendo considerado, na oportunidade, que as taxas de BDI dos contratos vigentes das obras de integração do rio São Francisco não podiam servir de base para estimar o BDI das obras a serem contratadas.

Por fim, o Ministério argumentou que o BDI próximo da média referencial do Acórdão 325/2007-TCU-Plenário era aplicável a linhas de transmissão, em que os riscos são menores, não sendo adequado para as obras em análise.

Conforme peça Manifestação do MI em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, folhas 1/14.

3.2.8 - Medidas corretivas:

Com o intuito de evitar os preços excessivos na próxima licitação dos lotes 5, 8, 15, 16, 17 e 18 do PISF, julga-se pertinente determinar ao Ministério da Integração Nacional que adote, como medida corretiva, a apresentação de justificativas pertinentes para as alterações do BDI, caso este seja diferente do percentual de 27,84% adotado pelo DNIT em obras de características semelhantes.

3.2.9 - Conclusão da equipe:

Conforme apontado na descrição do achado, os indícios de sobrepreço global variaram de 7% (lote 5) a 42% (lote 18), totalizando aproximadamente R\$ 301 milhões (8% do valor previsto no orçamento base da Concorrência 1/2010-MI). Todavia, em face da revogação da Concorrência 1/2010-MI, informada na manifestação preliminar do gestor, não mais subsiste a irregularidade apontada, não se mostrando mais cabível a adoção de medida cautelar tendente à paralisação do empreendimento.

Inobstante o exposto, faz-se oportuna a expedição de determinação ao Ministério da Integração Nacional, desde logo, em caráter de antecipação de tutela, a fim de balizar os atos administrativos em andamento no órgão, para a correção das irregularidades apontadas no presente relatório.

Acerca dos custos unitários do orçamento base, entende-se cabível, na falta de maiores informações sobre os parâmetros utilizados no exame efetivado pela gerenciadora e diante da afirmação do Ministério que justificaria eventuais custos acima dos parâmetros do SICRO, determinar ao órgão que, por ocasião da aprovação do novo orçamento base para a licitação das obras civis, fornecimento, instalação, montagem e testes dos equipamentos mecânicos e elétricos dos lotes 5, 8, 15, 16, 17 e 18 do Projeto de Integração do Rio São Francisco, adote os custos de referência especificados pela empresa gerenciadora, desde que iguais ou inferiores aos limites máximos impostos no art. 127, da Lei 12.309, de 9 de agosto de 2010 (LDO/2011), elaborando justificativas detalhadas no caso de não-observância dessas condições. Na oportunidade, deve-se informar ao órgão que as ponderações elaboradas deverão estar acompanhadas de todas as peças técnicas que embasarem os quantitativos e coeficientes empregados para equipamentos, materiais e mão de obra utilizados, com nível de detalhamento adequado e suficiente para análise, para cada serviço.

Quanto ao BDI do orçamento base, entende-se que os argumentos trazidos pelo Ministério para aumentar o percentual de 23,9% para 30,95% se mostraram insuficientes, não tendo sido juntadas evidências robustas a ponto de justificar o aumento na taxa de BDI, frente à adotada em licitações anteriores no âmbito do PISF. Nesse sentido, anota-se que o vulto do empreendimento a ser contratado permite estipular percentuais menores para administração central e lucro. Além disso, o regime a ser adotado no presente certame - empreitada por preços unitários -, reduz sobremaneira os riscos a serem suportados pelas empresas contratadas, não havendo motivo concreto para o incremento no valor de tal item, conforme defendido pelo órgão.

De mais a mais, destaca-se que a taxa de BDI propugnada pelo Ministério é superior a adotada por outras entidades federais que contratam empreendimentos de grande porte e alta complexidade. A título de exemplo, registra-se que o BDI atualmente praticado pelo DNIT é de 27,84%, e que o BDI máximo adotado pela Infraero é de 27,10% (com ISS de 5%), não sendo, portanto, justificável o percentual proposto pelo Ministério da Integração Nacional para as obras em comento.

Como argumento adicional, considera-se válido equiparar a complexidade das obras do PISF às usualmente contratadas pelo DNIT, que, de maneira recorrente, executa empreendimentos com grandes extensões lineares, dificuldades logísticas e intensa movimentação de terra.

Portanto, julga-se pertinente determinar ao Ministério da Integração Nacional que, na próxima licitação dos referidos lotes, adote o percentual de BDI de 27,84%, utilizado pelo Sicro-2 do DNIT, elaborando justificativa técnica detalhada, no caso de utilização de percentual acima do indicado.

Por fim, é necessário registrar que o presente achado foi inicialmente classificado como grave com indicativo de paralisação (IGP), pois os indícios de irregularidade constatados enquadravam-se nos requisitos definidos no art. 94, § 1º, IV, da Lei 12.309/2010 (LDO 2011) - são materialmente relevantes, potencialmente lesivos ao erário, e ensejadores da nulidade do procedimento licitatório auditado e do subsequente contrato. Por ocasião da resposta do Ministério da Integração Nacional ao Relatório Preliminar de Auditoria, foi comunicada a revogação da Concorrência 1/2010-MI, em função da necessidade de revisão das planilhas orçamentárias e especificações técnicas após a conclusão dos projetos executivos. Caracterizou-se, assim, a adoção de medidas saneadoras pelo órgão responsável. Diante disso, entende-se de melhor direito tão somente a proposição de determinações à entidade fiscalizada, o que impõe a reclassificação do achado de IGP para OI.

3.3 - Sobrepreço decorrente de itens considerados em duplicidade.

3.3.1 - Tipificação do achado:

Classificação - outras irregularidades (OI)

3.3.2 - Situação encontrada:

Os orçamentos do edital da Concorrência 1/2010-MI apresentam itens de serviço que se encontram duplicados por estarem presentes tanto na planilha orçamentária como nas composições de preços unitários de alguns serviços. O sobrepreço decorrente dos itens em duplicidade totaliza cerca de R\$ 38 milhões.

I - Pistas laterais de manutenção dos canais do Ramal do Agreste

Análise das planilhas orçamentárias referentes ao Ramal do Agreste evidenciou a existência de duplicidade de serviços na execução das pistas laterais do canal. Há previsão de item específico nos orçamentos dos lotes 15 a 18 para "Execução de pistas laterais (manutenção do canal)" (item Obras Complementares), que totaliza R\$ 19.033.040,87. A composição de custos unitários elaborada para a execução de 1km de pista lateral (idêntica para os quatro lotes) prevê escavação, carga e transporte de material de 2ª categoria, aterro e enrocamento compactados e estrutura de drenagem, e resulta num valor unitário de R\$ 155.359,08. De início, cabe esclarecer que a metodologia adotada para a composição de custos unitários está equivocada, uma vez que os volumes considerados de movimentação de terra não são os mesmos para cada km de pista, como foi considerado.

Ademais, os quantitativos de movimentação de terra foram obtidos por meio do software AutoCAD Civil 3D, rodado para cada horizonte de material, resultando nos volumes geométricos de corte e aterro. Como as pistas laterais são contíguas ao canal, integrando sua estrutura, os volumes de corte e aterro necessários para a execução dessas pistas já foram considerados no levantamento de quantitativos de terraplenagem dos próprios canais.

Portanto, há duplicidade nos quantitativos de terraplenagem considerados para a execução das pistas laterais de manutenção dos canais do Ramal do Agreste, o que resulta em sobrepreço de R\$ 19.033.040,87.

II - Execução de furos em rocha para colocação de chumbadores ou tirantes

Foram previstos no orçamento base da Administração, para os lotes 15, 16, 17 e 18, os serviços de "Furação rocha, taludes, para chumbadores" (preço unitário de R\$ 27,42/m) e "Execução de furos em rocha para colocação de chumbadores e/ou tirantes" (preço unitário de R\$ 49,91/m), cujos quantitativos são idênticos aos previstos para o serviço de "Fornecimento e instalação de chumbadores (diâmetro de 25 mm)" (preço unitário de R\$ 59,95/m) ou para o serviço de fornecimento e colocação de tirantes. Os quantitativos em que se verificou tal ocorrência estão discriminados na Tabela 1.1, auxiliar da Tabela 3.3.1, "Sobrepreço dos itens em duplicidade", ambas as tabelas anexadas ao achado de auditoria.

Ocorre que a composição de preço unitário do serviço de "Fornecimento e instalação de chumbadores (diâmetro de 25 mm)" inclui como subitem o serviço "furação rocha, taludes, para chumbadores". Do mesmo modo, constatou-se que as composições de fornecimento e colocação de tirantes ("Fornecimento e colocação de tirantes de 10 a 15 tf, com comprimento de 2,00 e 5,00 m" e "Fornecimento instalação e perfuração para tirante de 20 tf") incluem como subitem o serviço de "Perfuração com equipamento roto-percussivo em rocha alterada", cujo custo unitário é de R\$ 237,49/m. Ou seja, a perfuração para instalação de chumbadores ou tirantes está duplicada nos orçamentos dos túneis acima relacionados.

O sobrepreço disso decorrente atinge a soma de R\$ 5.305.384,20, considerando o BDI adotado pelo Ministério, de 30,95%. Vale ressaltar, ainda, que os orçamentos dos lotes 5 e 8 foram elaborados sem a duplicidade dos serviços ora relatada.

III - Transporte de água a 20km

Análise da planilha orçamentária e das composições de preço unitário da licitação evidenciou duplicidade nos valores orçados para o transporte de água. Há previsão de pagamento de transporte de água a 20 km, nas composições de custos unitários de diversos serviços, somada à previsão de pagamento de momento de transporte de água para distâncias acima de 1 km. Ou seja,

mantendo-se o pagamento do transporte a 20km, seriam pagos em duplicidade 19km de transporte de água nos seguintes serviços:

- revestimento de crista do barramento;*
- enrocamento compactado;*
- aterro compactado com solo cimento (3%);*
- execução de filtros e transições finas verticais e/ou inclinados de brita;*
- execução de filtros e transições finas verticais e/ou inclinados de areia;*
- execução de filtros e transições finas horizontais de brita;*
- execução de filtros e transições finas horizontais de areia; e,*
- drenos "finger".*

Essa duplicidade representa um sobrepreço de R\$ 4.837.618,23, considerando o BDI adotado pelo Ministério da Integração Nacional.

IV - Momento de transporte de areia e brita para filtros

De modo semelhante ao relatado no item anterior, constatou-se que, nas composições de preço unitário dos serviços "Execução de filtros e transições finas horizontais de areia", "Execução de filtros e transições finas horizontais de brita", "Execução de filtros e transições finas verticais e/ou inclinados de areia" e "Execução de filtros e transições finas verticais e/ou inclinados de brita" para as barragens do lote 5, está previsto o "momento de transporte de material de 1ª e 2ª, acima de 1,00 km" com o coeficiente de 13,88 m³xkm.

Entretanto, a planilha orçamentária do mesmo lote prevê, para as Barragens de Atalho, Porcos, Cana Brava, Cipó, Boi I e Boi II, o "Momento de transporte de areia e brita para filtros", totalizando o quantitativo de 4.126.457,00 m³/km. Esse serviço será medido e pago a partir do 1º km de deslocamento. Ou seja, o coeficiente do momento de transporte integrante das CPUs dos filtros (13,88 m³xkm) já considera o deslocamento de 12,5 km, que será pago por meio do serviço "Momento de transporte de areia e brita para filtros" integrante da planilha orçamentária.

Resta configurada, portanto, a duplicidade de orçamento para os custos de transporte de areia e brita para filtros. Como decorrência disso, há sobrepreço de R\$ 8.778.003,14, considerando o mesmo BDI adotado no edital da Concorrência 1/2010-MI.

V - Providências adotadas pelo Ministério da Integração Nacional

Questionados a respeito das duplicidades ora apontadas, por meio do Ofício de Requisição 8-1067/2010, o Ministério encaminhou o Ofício 404/2010/SIH/MI, no qual informa:

a) em relação à duplicidade das pistas laterais de manutenção dos canais do Ramal do Agreste, esse serviço será excluído dos orçamentos da licitação;

b) quanto à execução de furos em rocha para colocação de chumbadores ou tirantes, informa que serão retirados das planilhas de orçamento da licitação os serviços 'furação rocha, taludes, para chumbadores' permanecendo o serviço 'fornecimento e instalação de chumbadores (diâm. 25 mm);

c) de modo similar, serão retirados das planilhas de orçamento os serviços de "execução de furos em rocha para colocação de chumbadores e/ou tirantes", permanecendo o serviço "fornecimento e colocação de tirantes de 10 a 15tf, com comprimento de 2,00 e 5,00m".

d) no que se refere ao transporte de água a 20km, informou que serão alteradas as CPUs que utilizam água de modo a considerar a distância de transporte de 1km, e o transporte excedente será recalculado e acrescido ao item "Momento de transporte de água acima de 1,0 km".

Por fim, em reunião realizada na Logos-Concremat, no dia 23 de novembro de 2010, ocasião em que a equipe de auditoria questionou diversas incorreções verificadas na planilha orçamentária, a gerenciadora informou que o coeficiente do momento de transporte integrante das CPUs dos filtros seria corrigido, anulando-se, assim, a duplicidade do momento de transporte de areia e brita para filtros.

3.3.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(OI) - Edital 01/2010, 2/12/2010, CONCORRÊNCIA, Execução de obras civis, fornecimento, instalação, montagem e testes dos equipamentos mecânicos e elétricos dos lotes 5, 8, 15, 16, 17 e 18 do Projeto de Integração do Rio São Francisco.

Estimativa do valor potencial de prejuízo ao erário: 37.954.046,44

3.3.4 - Causas da ocorrência do achado:

Ausência de controle, revisão e gerenciamento por parte do Ministério da Integração Nacional das documentações encaminhadas à licitação, elaboradas pelas empresas projetistas e pela gerenciadora Logos-Concremat.

3.3.5 - Critérios:

Lei 8666/1993, art. 3º; art. 6º, inciso IX; art. 6º, inciso X; art. 7º, § 2º, inciso II; art. 7º, § 4º; art. 12; art. 40, § 2º, inciso II; art. 55, inciso II; art. 55, inciso III; art. 55, inciso XI; art. 65, § 3º; art. 65, inciso I, alínea b

Resolução 237/1997, Conama, art. 1º

3.3.6 - Evidências:

Duplicidade_furos - Planilha de cálculo com a duplicidade nos furos, folhas 1/5.

Duplicidade_momento de agua - Planilha de cálculo com a duplicidade_momento de agua, folhas 1/11.

Duplicidade_momento de areia e brita - Planilha de cálculo com a duplicidade do momento de areia e brita, folhas 1/6.

Ofício de Requisição nº 8-1067-2010 - Ofício de Requisição nº 8-1067-2010;

Ofício n. 404/2010/SIH/ML., folhas 1/11.

3.3.7 - Esclarecimentos dos responsáveis:

Em manifestação ao Relatório Preliminar de Auditoria, o Ministério da Integração Nacional encaminhou o documento CTE 6594, elaborado pelo Consórcio Logos-Concremat, por meio do qual foi apresentada revisão das composições de preços unitários dos serviços integrantes da curva ABC, bem como o ajuste dos valores de alguns itens citados no relatório de fiscalização. Na oportunidade, o órgão informou que o item "pistas laterais para manutenção do canal" havia sido retirado das planilhas dos lotes 15 a 18, mantendo-se somente as que constavam do projeto. Por fim, o Ministério reiterou, por meio do documento CTE 6628, também elaborado pela gerenciadora, que tinham sido eliminadas todas as duplicidades apontadas.

Conforme peça Manifestação do MI em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, folhas 1/14.

3.3.8 - Conclusão da equipe:

De início, cabe registrar que o presente achado foi inicialmente classificado como grave. Por ocasião da resposta do Ministério da Integração Nacional ao Relatório Preliminar de Auditoria, foi encaminhado o documento CTE 6628, elaborado pela gerenciadora Logos-Concremat, por meio do qual declarou que os itens considerados em duplicidade tinham sido corrigidos. Ademais, informou-se a revogação da Concorrência 1/2010-MI. Diante disso, entende-se de melhor direito tão somente a proposição de determinações à entidade fiscalizada, motivo pelo qual se reclassificou o achado de IGC para OI.

Assim, propõe-se a expedição de determinação ao Ministério da Integração Nacional, a fim de que, por ocasião da elaboração da planilha orçamentária alusiva à nova licitação das obras civis, fornecimento, instalação, montagem e testes dos equipamentos mecânicos e elétricos dos lotes 5, 8, 15, 16, 17 e 18 do Projeto de Integração do Rio São Francisco, elimine as duplicidades e inconsistências apontadas no presente item do relatório.

3.4 - Restrição à competitividade da licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento.

3.4.1 - Tipificação do achado:

Classificação - outras irregularidades (OI)

3.4.2 - Situação encontrada:

O edital da Concorrência 1/2010-MI exige a apresentação da metodologia de execução para fins de qualificação técnica dos licitantes, entretanto não estabelece os critérios objetivos de avaliação das metodologias previamente ao julgamento das propostas, dessa forma inexistente a possibilidade de desclassificar aquelas consideradas insatisfatórias aos propósitos da Administração.

O referido edital adota como critério de julgamento o menor preço. Em análise evidencia-se a exigência, no item 7.1.5, de apresentação da metodologia de execução e documentos técnicos (item 7.1.5.4), para fins de comprovação da qualificação técnica das licitantes. A referida documentação consiste de: (a) esquema organizacional da licitante para a obra; (b) identificação da área para construção de canteiro de obra e "lay-out" das instalações e edificações previstas; (c) cronograma físico de execução de obras, fornecimentos e instalações de equipamentos; (d) plano de trabalho detalhado para os serviços propostos e respectivas metodologias de execução; (e) declaração de procedência dos materiais a serem utilizados; (f) declaração que a licitante tem conhecimento de todas as dificuldades que possam influir direta ou indiretamente na apresentação de sua proposta; e (g) a informação que a licitante deverá visitar os locais das obras e serviços.

Em relação ao item "esquema organizacional da licitante para a obra", o edital não discrimina os assuntos que deverão ser abordados, como as tarefas, rotinas, procedimentos, diretrizes, relatórios ou memoriais a serem produzidos. Quanto ao leilante do canteiro de obra, o instrumento convocatório limita-se a definir a área mínima de 150 m² para sua implantação. Já em relação ao plano de trabalho, o edital se restringe a informar que o licitante deverá seguir as diretrizes de planejamento e controle para as obras (Anexo XXI do Edital), assim como as diretrizes, recomendações e exigências previstas no programa ambiental de apoio às obras e planos ambientais. O Anexo XXI traz as premissas básicas de planejamento, programação e controle, e prevê a entrega de relatórios mensais e a realização de reuniões periódicas para permitir o monitoramento pela gerenciadora. Portanto, o edital não define os critérios objetivos a serem utilizados no julgamento dos documentos apresentados.

Frisa-se, quanto a esse aspecto, que os itens supracitados não podem ser tratados como um registro, ou um atestado, em que a simples apresentação de documento é suficiente para suprir a exigência incluída no edital. É preciso que a Administração delimite as informações mínimas que deverão integrar o escopo de cada um desses documentos, bem como defina os critérios objetivos pelos quais eles serão julgados. Quanto a esse tema, a Lei de Licitações é clara em seu art. 30, transcrito a seguir:

"Art. 30 A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

(...)

§ 8º No caso de obras, serviços e compras de grande vulto, de alta complexidade técnica, poderá a Administração exigir dos licitantes a metodologia de execução, cuja avaliação, para efeito de sua aceitação ou não, antecederá sempre à análise dos preços e será efetuada exclusivamente por critérios objetivos."

Questionados a esse respeito por meio do Ofício de Requisição 8-1067/2010, o Ministério da Integração Nacional, por intermédio do Ofício 404/2010/SIH/MI, informou que a metodologia de execução não será objeto de julgamento durante o procedimento licitatório. Acrescentou que as licitantes deverão apresentar os documentos solicitados e a vencedora deverá obedecer a metodologia proposta. Nesse caso, a Comissão de Licitação receberá os documentos e não emitirá nenhum julgamento sobre sua qualidade e adequação, uma vez que não está prevista qualquer avaliação do seu conteúdo. Dessa maneira, definições importantes acerca do plano de trabalho,

como as diretrizes para o planejamento das atividades, o cronograma financeiro, o sistema de medição dos serviços, entre outros, não serão objeto de avaliação prévia pelo MI.

Ocorre que, em não havendo a intenção de avaliar a adequação das metodologias de execução apresentadas pelas licitantes previamente ao julgamento das propostas, com o fito de desclassificar aquelas consideradas insatisfatórias aos propósitos da Administração, há que se arguir a necessidade da imposição de tal exigência a todas as licitantes. Vale lembrar que a Constituição Federal estabelece que "ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações" (art. 37, inciso XXI).

Além disso, cria-se a possibilidade de que a licitante vencedora apresente metodologia de execução insatisfatória. Estando vinculada à proposta, é possível, no limite, que a empresa vencedora, contratada, se recuse a alterar o conteúdo da metodologia de execução por ela apresentada, o que pode ensejar a rescisão do contrato.

Frisa-se que a importância do julgamento por critérios objetivos deve-se não só ao fato de permitir a aferição dos resultados pelos licitantes participantes, como também permite a fiscalização pelos órgãos de controle. Quanto a esse aspecto, esta Corte de Contas tem proferido diversos julgados em que condena a violação dos princípios da Administração Pública, em específico à ausência de critérios objetivos de julgamento. Quanto a esse tema, destaca-se a seguir o seguinte excerto, *in verbis*:

"A violação de princípios básicos da razoabilidade, da economicidade, da legalidade e da moralidade administrativa, e a desobediência as diretrizes fundamentais da licitação pública, no caso, a isonomia entre licitantes, o julgamento objetivo, a vinculação ao instrumento convocatório, bem como o caráter competitivo do certame constituem vícios insanáveis que ensejam a fixação de prazo para exato cumprimento da lei, no sentido de declarar a nulidade do certame."

Acórdão 6198/2009-TCU-1ª Câmara (Sumário)

3.4.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(OI) - Edital 01/2010, 2/12/2010, CONCORRÊNCIA, Execução de obras civis, fornecimento, instalação, montagem e testes dos equipamentos mecânicos e elétricos dos lotes 5, 8, 15, 16, 17 e 18 do Projeto de Integração do Rio São Francisco.

3.4.4 - Causas da ocorrência do achado:

Ausência de critério objetivo de avaliação e julgamento que garanta o cumprimento das obrigações contratuais.

3.4.5 - Critérios:

Acórdão 6198/2009, TCU, 1ª Câmara

Lei 8666/1993, art. 3º; art. 27; art. 30; art. 40, inciso VII; art. 44; art. 45

3.4.6 - Evidências:

Ofício de Requisição nº 8-1067-2010 - Ofício de Requisição nº 8-1067-2010 com a resposta do MI por meio do Ofício 404/2010/SIH/MI, folhas 1/11.

ENCAMINHAMENTO DA NOTA TÉCNICA Nº 26 E CTE 6594 EM RESPOSTA AO OFÍCIO Nº 628/2010 PORTARIA DE FISCALIZAÇÃO Nº 2397-TCU E RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO . AUDITORIA DE CONFORMIDADE CONCORRÊNCIA PÚBLICA 01/2010.

RE-0000452516944 - Manifestação do Ministério da Integração Nacional em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, folhas 1/14.

Edital - Lotes 5, 8 e Ramal do Agreste (15 a 18), folhas 34/40.

Anexo XXI - A - Diretrizes de Planejamento e Controle- Lote 5, folhas 1/24.

3.4.7 - Esclarecimentos dos responsáveis:

A manifestação do Ministério da Integração Nacional ao Relatório Preliminar de Auditoria não abordou esse achado, uma vez que ele não foi classificado como IG-P

3.4.8 - Conclusão da equipe:

Com a revogação da licitação objeto da presente auditoria, diante da necessidade de revisão do edital e de seus anexos, considera-se pertinente determinar ao Ministério da Integração Nacional que, por ocasião da elaboração do novo edital de licitação relativo à execução de obras civis, fornecimento, instalação, montagem e testes dos equipamentos mecânicos e elétricos dos lotes 5, 8, 15, 16, 17 e 18 do Projeto de Integração do Rio São Francisco, avalie a conveniência e a oportunidade de manter a exigência de apresentação de metodologia de execução para fins de qualificação técnica das licitantes, ponderando se tal exigência é indispensável à garantia do cumprimento das obrigações contratuais pela vencedora, e que, caso considere necessário manter tal exigência, estabeleça critérios objetivos de avaliação das referidas metodologias, previamente ao julgamento das propostas, com o fito de desclassificar aquelas consideradas insatisfatórias aos propósitos da Administração, em atendimento ao art. 30, § 8º, da Lei 8.666/1993.

4 - CONCLUSÃO

As seguintes constatações foram identificadas neste trabalho:

- | | |
|------------------|--|
| <i>Questão 1</i> | <i>Projeto básico deficiente ou desatualizado. (item 3.1)</i> |
| <i>Questão 2</i> | <i>Restrição à competitividade da licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento. (item 3.4)</i> |
| <i>Questão 5</i> | <i>Sobrepço decorrente de preços excessivos frente ao mercado. (item 3.2)</i>
<i>Sobrepço decorrente de itens considerados em duplicidade. (item 3.3)</i> |

Entre os benefícios estimados desta fiscalização, pode-se mencionar a redução de preço máximo do orçamento básico da licitação, correção de vícios e de incorreções e melhorias procedimentais nas licitações e nas contratações que envolvem recursos federais efetuados pelo Ministério da Integração Nacional (MI), decorrentes de determinações e recomendações a serem proferidas ao órgão.

Após o conhecimento das irregularidades verificadas na presente auditoria, consistindo de falhas com alto potencial lesivo ao erário, o Ministério da Integração Nacional, em sua manifestação prévia, encaminhou o despacho por meio do qual foi autorizada a revogação da Concorrência 1/2010-MI. Na oportunidade, foi informado que as irregularidades apontadas seriam corrigidas, preliminarmente à abertura de nova licitação.

Frisa-se, por oportuno que problemas de qualidade nos projetos licitados durante a condução de obras da 1ª etapa do PISF, pelo Ministério da Integração Nacional, ensejaram alterações significativas das soluções técnicas inicialmente propostas e sucessivos aumentos dos valores contratados, conforme as irregularidades constatadas em auditorias já realizadas pelo TCU nas obras do PISF.

Inobstante o exposto, à vista da irregularidade da abertura de licitação com projeto básico deficiente e desatualizado, conforme as ponderações emanadas na descrição do achado, foi proposta a audiência dos agentes administrativos que coordenaram a elaboração, emitiram parecer técnico e aprovaram o projeto em comento.

De mais a mais, foram propostas determinações ao Ministério da Integração Nacional, a fim de prevenir a repetição das irregularidades apontadas, no próximo edital alusivo às obras civis, fornecimento, instalação, montagem e testes dos equipamentos mecânicos e elétricos dos lotes 5, 8, 15, 16, 17 e 18 do Projeto de Integração do Rio São Francisco.

Por fim, registra-se que para as demais questões de auditoria não foram encontrados achados.

5 - ENCAMINHAMENTO

Proposta da equipe

Ante todo o exposto, somos pelo encaminhamento dos autos ao Gabinete do Exmo. Sr. Ministro-Relator Ubiratan Aguiar, com as seguintes propostas:

1 - Em relação ao achado 3.1 - Projeto básico deficiente ou desatualizado

1.1 Audiência de Responsável:

Propõe-se, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso IV, do Regimento Interno/TCU, a audiência do Sr. Antônio Luitgards Moura (CPF 104.574.023-34), Presidente da Comissão de Elaboração de Edital, para que encaminhe razões de justificativa por ter elaborado parecer técnico favorável à licitação das obras dos lotes 5, 8, 15, 16, 17 e 18 do Projeto de Integração do Rio São Francisco (Concorrência 1/2010-MI), após ter conhecimento que os projetos encontravam-se em nível de detalhamento insuficiente para caracterizar adequadamente o objeto a ser contratado, quando deveria ter se certificado que os projetos encaminhados à licitação atendiam aos preceitos do art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993; e por ter solicitado a abertura da Concorrência 1/2010-MI com projetos de engenharia desatualizados e orçamentos inconsistentes, quando deveria ter determinado a adoção de providências necessárias para a correção e revisão de falhas ou defeitos verificados.

Propõe-se, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso IV, do Regimento Interno/TCU, a audiência do Sr. Sebastião Jander de Siqueira (CPF 010.248.416-34), Secretário Substituto de Infraestrutura Hídrica do Ministério da Integração Nacional, para que encaminhe razões de justificativa por ter aprovado o projeto desatualizado que serviu de base para a Concorrência 1/2010-MI, adaptado com elementos do projeto básico e do projeto executivo de engenharia, quando deveria ter se certificado de que os projetos encaminhados à licitação eram suficientes para caracterizar adequadamente o objeto a ser contratado e que o conteúdo dos pareceres técnicos favoráveis à licitação das obras eram tecnicamente corretos.

1.2 Determinar a Órgão/Entidade:

Propõe-se, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso III, do Regimento Interno/TCU, determinar ao Ministério da Integração Nacional que, previamente à abertura de nova licitação para a execução de obras civis, fornecimento, instalação, montagem e testes dos equipamentos mecânicos e elétricos dos lotes 5, 8, 15, 16, 17 e 18 do Projeto de Integração do Rio São Francisco:

I - finalize as atualizações de projeto e os estudos de modelo reduzido necessários à contratação das obras de adaptação do vertedor da Barragem de Atalho;

II - contemple no orçamento básico os quantitativos definitivos extraídos dos projetos atualizados e as composições de custos unitários adequadas;

III - encaminhe, a este Tribunal, em até 15 dias após a sua publicação, o novo edital dos referidos lotes de obras do Projeto de Integração do Rio São Francisco, acompanhados de seus elementos constitutivos, precipuamente o orçamento e as composições de custo unitários, e do projeto de engenharia atualizado.

2 - Em relação ao achado 3.2 - Sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado

2.1 Determinar a Órgão/Entidade:

Propõe-se, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso III, do Regimento Interno/TCU, determinar ao Ministério da Integração Nacional que, na elaboração do

edital referente à nova licitação para a execução de obras civis, fornecimento, instalação, montagem e testes dos equipamentos mecânicos e elétricos dos lotes 5, 8, 15, 16, 17 e 18 do Projeto de Integração do Rio São Francisco:

I - adote os custos de referência especificados pela empresa gerenciadora, desde que iguais ou inferiores aos limites máximos impostos no art. 127, da Lei 12.309, de 9 de agosto de 2010 (LDO/2011), elaborando justificativas detalhadas no caso de não-observância dessas condições, as quais deverão estar acompanhadas de todas as peças técnicas que embasarem os quantitativos e coeficientes empregados para equipamentos, materiais e mão de obra utilizados, com nível de detalhamento adequado e suficiente para análise, para cada serviço;

II - adote o percentual de BDI de 27,84%, utilizado pelo DNIT em obras de características similares, elaborando justificativa técnica detalhada, no caso de utilização de percentual acima do indicado.

3 - Em relação ao achado 3.3 - Sobrepreço decorrente de itens considerados em duplicidade

3.1 Determinar a Órgão/Entidade:

Propõe-se, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso III, do Regimento Interno/TCU, determinar ao Ministério da Integração Nacional que, na elaboração da planilha orçamentária alusiva à nova licitação das obras civis, fornecimento, instalação, montagem e testes dos equipamentos mecânicos e elétricos dos lotes 5, 8, 15, 16, 17 e 18 do Projeto de Integração do Rio São Francisco, elimine as duplicidades e inconsistências apontadas no presente item do relatório (Sobrepreço decorrente de itens considerados em duplicidade).

4 - Em relação ao achado 3.4 - Restrição à competitividade da licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento

4.1 Determinar a Órgão/Entidade:

Propõe-se, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso III, do Regimento Interno/TCU, determinar ao Ministério da Integração Nacional que, no novo edital de licitação relativo à execução de obras civis, fornecimento, instalação, montagem e testes dos equipamentos mecânicos e elétricos dos lotes 5, 8, 15, 16, 17 e 18 do Projeto de Integração do Rio São Francisco:

I - avalie a conveniência e a oportunidade de manter a exigência de apresentação de metodologia de execução para fins de qualificação técnica das licitantes, ponderando se tal exigência é indispensável à garantia do cumprimento das obrigações contratuais pela vencedora;

II - caso considere necessário manter tal exigência, estabeleça critérios objetivos de avaliação das referidas metodologias, previamente ao julgamento das propostas, com o fito de desclassificar aquelas consideradas insatisfatórias aos propósitos da Administração, em atendimento ao art. 30, § 8º, da Lei 8.666/1993;

III - ainda na hipótese acima descrita, encaminhe, a este Tribunal, em até 15 dias após a sua publicação, o novo edital dos referidos lotes de obras do Projeto de Integração do Rio São Francisco, acompanhado das justificativas relativas à manutenção da exigência de apresentação da metodologia de execução para fins de qualificação técnica das licitantes.

5 - Providências Internas ao TCU:

I - encaminhar cópia do acórdão que o Tribunal vier a adotar, acompanhada do relatório e do voto que o fundamentarem, à 4ª Secretaria de Controle Externo, responsável pelas contas do Ministério da Integração Nacional, e à Secretaria Executiva do Ministério da Integração Nacional;

II - autuar processo de monitoramento, objetivando verificar o cumprimento das determinações a serem proferidas.

6 - Comunicar a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que os indícios de irregularidades graves, apontados no edital da

Concorrência 1/2010-MI, relativa à execução de obras civis, fornecimento, instalação, montagem, testes e comissionamento dos equipamentos mecânicos e elétricos dos lotes 5, 8, 15, 16, 17 e 18 do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional, não se enquadram no disposto no inciso IV do § 1º do art. 94 da Lei 12.309/2010 (LDO 2011).

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de auditoria para analisar o edital de licitação e anexos da Concorrência 1/2010-MI, para contratação de empresa para execução de obras civis, fornecimento, instalação, montagem, testes e comissionamento dos equipamentos mecânicos e elétricos dos lotes 5 e 8 do Eixo Norte, e lotes 15, 16, 17 e 18, que configuram o Ramal do Agreste, no Eixo Leste do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional.

2. Conforme destacado no relatório que precede este voto, o Projeto de Integração do Rio São Francisco (PISF) com as Bacias do Nordeste Setentrional é um empreendimento de infraestrutura hídrica para abastecimento de populações dos estados de Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte e do Ceará, cuja implantação teve início em 2007. O sistema é composto por dois eixos independentes de obras hidráulicas, denominados de Eixo Norte e Eixo Leste, que captam água no Rio São Francisco entre as barragens de Sobradinho e Itaparica, no Estado de Pernambuco. As obras do PISF são empreendimentos do Governo Federal, integrantes do Programa de Aceleração do Crescimento, sob a responsabilidade do Ministério da Integração Nacional.

3. No decorrer da auditoria, ante a gravidade das irregularidades observadas e da iminência da abertura das propostas das licitantes, a equipe de auditoria representou a este Tribunal (TC 032.034/2010-5), propondo a suspensão cautelar do certame. Conforme determinado pelo então Relator, fez-se a oitiva prévia do Ministério da Integração Nacional a respeito das ocorrências apontadas. Em manifestação, o ministério apresentou despacho por meio do qual o Secretário de Infraestrutura Hídrica revogou a Concorrência 1/2010-MI, em 17.12.2010. O referido processo foi arquivado.

4. Nos presentes autos, a 4ª Secretaria de Obras – Secob-4, em apurado trabalho técnico de análise do edital e anexos da Concorrência 1/2010-MI, relata achados de auditoria referentes: a projeto básico deficiente e desatualizado; a sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado e de itens considerados em duplicidade; e a restrição à competitividade da licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento - ao exigir a apresentação da metodologia de execução de obras e serviços, para fins de qualificação técnica dos licitantes, sem estabelecer critérios objetivos de avaliação das metodologias, previamente ao julgamento das propostas.

5. Tendo em vista que a licitação foi revogada, não se configuram como irregularidades graves do art. 94 da Lei nº 12.309/2010 (LDO 2011) os achados da fiscalização citados no item 4 deste voto. Entretanto, cabe registrar que, no âmbito das políticas públicas voltadas para recursos hídricos, o PISF é relevante para o desenvolvimento das regiões do semiárido nordestino e de grande materialidade em recursos públicos - em torno de 7 bilhões de reais.

5.1. Assim, deficiências em projetos licitados com baixo nível de precisão que deem ensejo à majoração de quantitativos de serviços, à inclusão de novos serviços e à alteração de técnicas construtivas após a contratação do empreendimento, por meio de sucessivos aditamentos contratuais, se constituem em fatores de risco, a serem gerenciados pelo Ministério da Integração, à regular continuidade do projeto.

5.2. É imprescindível a atualização dos projetos antes do prosseguimento das licitações. Outro aspecto que merece atenção por parte do MI, é a validação de quantitativos a serem licitados propostos

pelas empresas projetistas. Conforme bem destacou a equipe de auditoria, ainda que as anotações de responsabilidade técnica (ART) de projeto sejam em nome das empresas projetistas e da gerenciadora Logos-Concremat, o próprio contrato de prestação de serviços firmado entre o MI e a gerenciadora prevê, dentre os serviços a cargo da contratada, a análise e avaliação dos projetos básicos e executivos para posterior aprovação pelo contratante. Os atos de aprovação de projetos básicos, à luz do art. 7º, § 1º, da Lei 8.666/1993, é atribuição das autoridades administrativas do órgão contratante, não sendo passível de delegação a terceiros, estranhos à Administração Pública.

6. Destaca-se também que na composição de custos unitários o MI deve observar o disposto no art. 127 da Lei 12.309, de 9.8.2010 (LDO/2011), adotando custos de referência desde que iguais ou inferiores aos limites máximos nela fixados. Caso ocorram fatores supervenientes, onde os limites dos custos de referência sejam extrapolados, deve-se elaborar justificativa detalhada acompanhada de peças técnicas que fundamentem os quantitativos e coeficientes empregados para equipamentos, materiais e mão de obra a serem utilizados.

7. Com essas considerações, no mérito, entendo pertinentes as determinações propostas pela equipe de auditoria, referentes à atualização e detalhamento de projeto básico, à utilização de custos de referência, à adoção de critérios objetivos de habilitação e julgamento nas licitações e ao envio para este Tribunal dos futuros editais de licitação publicados.

7.1. Quanto à proposta de monitorar o cumprimento das determinações sugeridas, registro que já está em andamento. Em despacho de 24.5.2011, determinei, com base no art. 37 da Resolução-TCU 191, de 21.6.2006, a formação de processo apartado para exame da legalidade e regularidade do Edital da Concorrência nº 01/2011, que tem por objeto a execução de obras civis, instalação, montagem, testes e comissionamento dos equipamentos mecânicos e elétricos do lote 8. Recebi cópia do citado edital, em 19.5.2011, do Ministro de Estado da Integração Nacional por meio do Ofício nº 221/MI.

7.2. Deixo de acolher a proposta de audiência, tendo em vista a revogação do edital objeto desta auditoria e por entender que as determinações ora encaminhadas servem de alerta ao Ministério da Integração Nacional, e caso não sejam observadas podem implicar na aplicação da multa do art. 268, inciso VII, do regimento interno do Tribunal.

Em face do exposto, VOTO no sentido de que seja adotado o Acórdão que ora submeto à consideração deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 22 de junho de 2011.

UBIRATAN AGUIAR
Relator

ACÓRDÃO Nº 1667/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 029.539/2010-2.
2. Grupo II – Classe V – Assunto: Relatório de Auditoria

3. Interessado: Tribunal de Contas da União
4. Entidade: Ministério da Integração Nacional.
5. Relator: Ministro Ubiratan Aguiar.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Obras 4 (SECOB-4).
8. Advogado constituído nos autos: não há.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Auditoria realizada no período de 25.10.2010 a 21.01.2011, para analisar o edital da Concorrência 1/2010 do Ministério da Integração Nacional, para contratação de empresa para executar obras civis, fornecimento, instalação, montagem, testes e comissionamento de equipamentos mecânicos e elétricos dos lotes 5 e 8 do Eixo Norte, e lotes 15, 16, 17 e 18, que configuram o Ramal do Agreste, no Eixo Leste do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar ao Ministério da Integração Nacional que tome as providências necessárias para a adequação de futuros processos licitatórios que objetivem a execução de obras civis, fornecimento, instalação, montagem, testes e comissionamento dos equipamentos mecânicos e elétricos dos lotes 5, 8, 15, 16, 17 e 18 do Projeto de Integração do Rio São Francisco, em relação aos seguintes itens:

9.1.1. finalizar atualizações de projeto e os estudos de modelo reduzido necessários à contratação das obras de adaptação do vertedor da Barragem de Atalho;

9.1.2. contemplar no orçamento básico os quantitativos definitivos extraídos dos projetos atualizados e as composições de custos unitários adequadas;

9.1.3. adotar os custos de referência especificados pela empresa gerenciadora, desde que iguais ou inferiores aos limites máximos impostos no art. 127, da Lei 12.309, de 9.8.2010 (LDO/2011);

9.1.3.1. nos casos supervenientes de não observância dos limites da citada lei, elaborar justificativas detalhadas, as quais deverão estar acompanhadas de todas as peças técnicas que fundamentem os quantitativos e coeficientes empregados para equipamentos, materiais e mão de obra utilizados, com nível de detalhamento adequado e suficiente para análise;

9.1.4. limitar o percentual de BDI a 27,84% utilizado pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT em obras de características similares, elaborando justificativa técnica detalhada, no caso de utilização de percentual superior ao indicado;

9.1.5. eliminar as duplicidades e inconsistências apontadas no item “sobrepço decorrente de itens considerados em duplicidade” do relatório que compõe este Acórdão;

9.1.6. avaliar a conveniência e oportunidade de manter a exigência de apresentação de metodologia de execução para fins de qualificação técnica das licitantes, e se tal exigência é indispensável à garantia do cumprimento das obrigações contratuais pela vencedora;

9.1.6.1 caso considere necessário manter a exigência de apresentação de metodologia de execução, estabeleça critérios objetivos de avaliação da metodologia, previamente ao julgamento das propostas, em atendimento ao art. 30, § 8º, da Lei 8.666/1993;

9.2. encaminhar à 4ª Secretaria de Controle Externo, responsável pelas contas do Ministério da Integração Nacional, e à Secretaria Executiva do Ministério da Integração Nacional cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentam;

9.3. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que os indícios de irregularidades graves, apontados no edital da Concorrência

1/2010-MI, relativa à execução de obras civis, fornecimento, instalação, montagem, testes e comissionamento dos equipamentos mecânicos e elétricos dos lotes 5, 8, 15, 16, 17 e 18 do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional, não se enquadram no disposto no inciso IV do § 1º do art. 94 da Lei 12.309/2010 (LDO 2011), uma vez revogado o referido edital.

9.4. arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 24/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 22/6/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1667-24/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Ubiratan Aguiar (Relator), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro e José Jorge.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
UBIRATAN AGUIAR
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral