

delivered

AVN 04/2012

*PA. Obras de Construções
de trechos rodoviários no
condor Corte. note BR-163/PA*

SENADO FEDERAL
Secretaria-Geral da Mesa
Direção de Protocolo Legislativo
N.º 14 DE 2012
25/06/2012

À Comissão Mista de Planos,
Orçamentos Públicos e
Fiscalização
Em 25/06/2012

Amabel Diniz

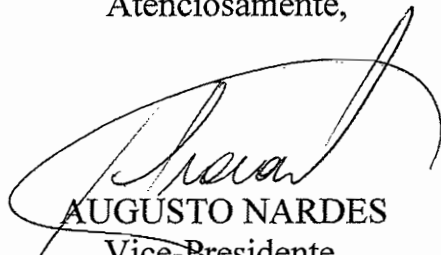
Aviso nº 645-Seses-TCU-Plenário

Brasília-DF, 6 de junho de 2012.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão proferido nos autos do processo nº TC 015.532/2011-9, pelo Plenário desta Corte na Sessão Ordinária de 6/6/2012, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam.

Atenciosamente,


AUGUSTO NARDES
Vice-Presidente,
no exercício da Presidência

A Sua Excelência, o Senhor
Deputado Federal PAULO PIMENTA
Presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do

ACÓRDÃO Nº 1383/2012 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.532/2011-9.
2. Grupo II – Classe de Assunto: V - Auditoria.
3. Interessado/Responsáveis:
 - 3.1. Interessado: Congresso Nacional.
 - 3.2. Responsáveis: Antônio Fernando Guanabaro de Souza (284.903.807-59); Carlos Antônio Marcos Pascoal (447.121.627-91); Eloi Ângelo Palma Filho (968.369.540-04); Eurival Rego e Cunha (036.665.812-34); Hideraldo Luiz Caron (323.497.930-87); Hugo Sternick (296.677.716-87); João Cláudio Cordeiro da Silva Júnior (379.377.402-30); Luis Munhoz Prosel Junior (459.516.676-15); Luiz Antonio Pagot (435.102.567-00); Luiz Guilherme Rodrigues de Mello (765.579.601-72); Mauro Ernesto Campos Lima (160.271.757-53); Nilton de Britto (140.470.121-49); Raimundo Brito Façanha (019.270.352-87).
4. Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Obras 2 (Secob-2).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria nas obras de construção de trechos rodoviários no corredor Oeste-Norte, na BR-163/PA, objeto do Fiscobras de 2011;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento nos art. 71, incisos IV, da Constituição Federal, 96, §§ 2º e 3º, da Lei 12.465/2011, e no subitem 9.16 do Acórdão 2.382/2011, Plenário, em:

9.1. relativamente ao **Contrato 38/2009**, celebrado entre o DNIT e a Três Irmãos Engenharia Ltda.:

9.1.1. considerar saneados os indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação (IGP) relativos à liquidação irregular das despesas com a execução dos serviços “dreno longitudinal profundo”, “desmatamento, destocamento e limpeza” e “terraplenagem”;

9.1.2. alterar a classificação dos indícios de irregularidades a seguir indicados, de graves com recomendação de paralisação (IGP) para graves que não prejudicam a continuidade da obra (IGC):

9.1.2.1. liquidação irregular das despesas com a execução dos serviços “sub-base e base do pavimento”, “implantação de cerca de vedação” e “gerador”; e

9.1.2.2. alteração injustificada de quantitativos dos serviços “regularização mecânica do terreno”, “solos moles”, “pavimentação” e “terraplenagem”;

9.2. relativamente ao **Contrato 528/2010**, celebrado entre o DNIT e o Consórcio Agrimat-Cavalca-Lotufó:

9.2.1. considerar saneado o indício de irregularidade grave com recomendação de paralisação (IGP) associado ao sobrepreço no serviço “aquisição de cimento asfáltico de petróleo (CAP) 50/70 com polímero”;

9.2.2. modificar a classificação dos indícios de irregularidades a seguir indicados, de graves com recomendação de paralisação (IGP) para graves que não prejudicam a continuidade da obra (IGC):

9.2.2.1. sobrepreço do serviço “terraplenagem das erosões”, apenas no que se refere ao componente “recuperação de erosões”;

9.2.2.2. alteração injustificada de quantitativos dos serviços “correção de erosões” e “terraplenagem”;

9.2.3. confirmar a ocorrência dos indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação (IGP) decorrentes do sobrepreço nos serviços a seguir indicados:

9.2.3.1. “concreto betuminoso usinado a quente (CBUQ)”;

9.2.3.2. transporte de material betuminoso (“CAP 50/70 com polímero”, “RR-2C” e “CM-30”);

9.2.3.3. “base estabilizada granulometricamente com mistura solo-areia”;

9.2.3.4. “drenos subterrâneos”;

9.2.3.5. “terraplenagem das erosões”, no que se refere aos componentes “escavação, carga e transporte”, “compactação de talude” e “regularização de terreno”;

9.2.3.6. “acréscimo de material granular”;

9.3. relativamente ao **Contrato 544/2010**, celebrado entre o DNIT e o Consórcio CBEMI-Contern-DM, confirmar a ocorrência do indício de irregularidade grave com recomendação de paralisação (IGP) relacionado à alteração da solução de pavimentação rodoviária;

9.4. determinar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes que, no prazo de 60 (sessenta dias), contados da ciência:

9.4.1. quantifique e obtenha o ressarcimento dos valores indevidamente pagos pelos serviços “sub-base e base do pavimento”, “implantação de cerca de vedação” e “gerador”, no âmbito do Contrato 38/2009;

9.4.2. ajuste as composições e preços dos serviços a seguir indicados, integrantes do Contrato 528/2010, com vistas a retirar-lhes o sobrepreço identificado pelo Tribunal:

9.4.2.1. “concreto betuminoso usinado a quente (CBUQ)”;

9.4.2.2. transporte de material betuminoso (“CAP 50/70 com polímero”, “RR-2C” e “CM-30”);

9.4.2.3. “terraplenagem das erosões”, no que se refere aos componentes “escavação, carga e transporte”, “compactação de talude” e “regularização de terreno”;

9.4.2.4. “acréscimo de material granular”;

9.4.3. quantifique e obtenha o ressarcimento dos valores indevidamente pagos pelos serviços indicados no subitem 9.4.2., em face do sobrepreço apurado pelo Tribunal;

9.4.4. revise as quantidades contratadas para “recuperação de erosões” nas faixas de terreno adjacentes e paralelas à rodovia, se não houver necessidade de execução dos serviços na extensão originalmente prevista no Contrato 528/2010;

9.5. determinar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes que, no prazo de 180 (cento e oitenta dias), contados da ciência, apure a responsabilidade das empresas supervisoras pelas falhas a seguir indicadas, com vistas a aplicação, se for o caso, das sanções previstas na Lei 8.666/1993 e nos contratos respectivos:

9.5.1. medições de quantidades não executadas dos serviços “dreno longitudinal profundo”, “desmatamento, destocamento e limpeza”, “terraplenagem”, “sub-base e base do pavimento”, “implantação de cerca de vedação” e “gerador”, relativas ao Contrato 38/2009;

9.5.2. medições dos serviços “concreto betuminoso usinado a quente (CBUQ)”, transporte de material betuminoso (CAP 50/70 com polímero, RR-2C e CM-30), “terraplenagem das erosões” e “acréscimo de material granular”, com composições diversas das contratualmente previstas, no âmbito do Contrato 528/2010;

9.6. determinar, ainda, ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes que limite a utilização de material pétreo na execução dos serviços de pavimentação do lote 9 da rodovia, objeto do Contrato 544/2010, às parcelas dos serviços em que não for possível empregar os materiais previstos no projeto executivo licitado, por insuficiência de insumos, e que não permita a adoção de outra solução construtiva, de menor custo;

9.7. informar ao DNIT que:

9.7.1. a adoção das medidas indicadas nos subitens 9.4.2 e 9.4.3 saneará os indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação (IGP) identificadas no Contrato 528/2010;

9.7.2. a adoção da medida indicada no subitem 9.6 saneará os indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação (IGP) identificadas no Contrato 544/2010;

9.7.3. na hipótese de o Consórcio Agrimat-Cavalca-Lotufu autorizar a retenção da importância de R\$ 18,3 milhões nas medições imediatamente seguintes ou apresentar garantias suficientes para prevenir o possível dano ao Erário, as irregularidades graves com recomendação de paralisação (IGP) relativas ao Contrato 528/2010 serão reclassificadas para graves com recomendação de retenção parcial de valores (IGR), por força do disposto no art. 91, § 1º, inciso V, da Lei 12.465/2011;

9.7.4. na hipótese de o Consórcio CBEMI-Contern-DM autorizar a retenção da importância de R\$ 13,1 milhões nas medições imediatamente seguintes ou apresentar garantias suficientes para prevenir o possível dano ao Erário, as irregularidades graves com recomendação de paralisação (IGP) relativas ao Contrato 544/2010 serão reclassificadas para graves com recomendação de retenção parcial de valores (IGR), por força do disposto no art. 91, § 1º, inciso V, da Lei 12.465/2011;

9.8. encaminhar cópia do acórdão, assim como do relatório e voto que o fundamentam, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, para os fins previstos no art. 96, §§ 2º e 3º, da Lei 12.465/2012, informando-a que:

9.8.1. não subsistem irregularidades graves com recomendação de paralisação (IGP) no Contrato 38/2009, celebrado entre o DNIT e a Três Irmãos Engenharia Ltda.;

9.8.2. as obras objeto do Contrato 38/2009 podem ter continuidade sem risco de prejuízo significativo ao Erário;

9.8.3. persistem as irregularidades graves com recomendação de paralisação (IGP) relacionadas aos contratos 528/2010 e 544/2010, celebrados entre o DNIT e os consórcios Agrimat-Cavalca-Lotufu e CBEMI-Contern-DM, respectivamente;

9.8.4. a continuidade das obras objeto dos contratos 528/2010 e 544/2010 implicam risco de prejuízo significativo ao Erário, nos valores de R\$ 18,3 milhões e R\$ 13,1 milhões, respectivamente;

9.9. encaminhar cópia do acórdão, assim como do relatório e voto que o fundamentam, ao DNIT e aos consórcios e empresa contratados;

9.10. restituir os autos à Secob-2, para monitoramento das determinações contidas neste acórdão e prosseguimento da instrução processual.

10. Ata nº 21/2012 – Plenário.

11. Data da Sessão: 6/6/2012 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1383-21/12-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues (Relator), Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro e José Jorge.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)

AUGUSTO NARDES

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

LUCAS ROCHA FURTADO

Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE V – Plenário

TC 015.532/2011-9

Natureza: Auditoria.

Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT.

Responsáveis: Antônio Fernando Guanabarino de Souza (284.903.807-59); Carlos Antônio Marcos Pascoal (447.121.627-91); Eloi Ângelo Palma Filho (968.369.540-04); Eurival Rego e Cunha (036.665.812-34); Hideraldo Luiz Caron (323.497.930-87); Hugo Sternick (296.677.716-87); João Cláudio Cordeiro da Silva Júnior (379.377.402-30); Luis Munhoz Prosel Junior (459.516.676-15); Luiz Antonio Pagot (435.102.567-00); Luiz Guilherme Rodrigues de Mello (765.579.601-72); Mauro Ernesto Campos Lima (160.271.757-53); Nilton de Britto (140.470.121-49); Raimundo Brito Façanha (019.270.352-87)

Interessado: Congresso Nacional

Advogado constituído nos autos: não há

SUMÁRIO: AUDITORIA, BR-163/PA. CONTRATOS 38/2009, 528/2010 E 544/2010. FISCOBRAS 2011. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES GRAVES COM RECOMENDAÇÃO DE PARALISAÇÃO (IGP). MANIFESTAÇÃO PRELIMINAR DO DNIT. CONFIRMAÇÃO DOS INDÍCIOS PELO RELATOR. CONTRADITÓRIO DO DNIT E DAS EMPREITEIRAS. NÃO SUBSISTÊNCIA DE IGP PARA O CONTRATO 38/2009. SUBSISTÊNCIA DE IGP PARA OS CONTRATOS 528/2010 E 544/2010. DETERMINAÇÕES AO DNIT. COMUNICAÇÃO À COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. MONITORAMENTO. PROSSEGUIMENTO DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL.

RELATÓRIO

Trata-se de auditoria nas obras de construção de trechos rodoviários no corredor Oeste-Norte, na BR-163/PA, objeto do Fiscobras de 2011, relativamente à qual, em etapa processual anterior, o relator acolheu a proposta de classificação dos indícios de irregularidades, encontrados nos contratos 38/2009, 528/2010 e 544/2010, como graves, com recomendação de paralisação (IG-P), autorizou a realização de audiências e facultou a manifestação do DNIT e das contratadas acerca dos indícios de irregularidades indicados.

Com as manifestações dos interessados, a auditor federal de controle externo encarregado da instrução assim se manifesta, *in verbis* (peça 308):

1) *Introdução (...)*

2. *A presente instrução tem por objetivo analisar a manifestação trazida pelo Dnit em 3/11/2011 (peças 287 a 288), e, assim, dar cumprimento ao disposto no art. 96, §2º da Lei 12.465, de 12 de agosto de 2011 (Lei de Diretrizes Orçamentárias):*

§ 2º Os processos relativos a obras ou serviços que possam ser objeto de bloqueio nos termos dos arts. 91 e 92 desta Lei serão instruídos e apreciados prioritariamente pelo TCU, devendo a decisão indicar, de forma expressa, se as irregularidades inicialmente apontadas foram confirmadas e se o empreendimento questionado poderá ter continuidade sem risco de prejuízos significativos ao erário, no prazo de até 4 (quatro) meses, contado da comunicação prevista no caput deste artigo.

3. Além disso, constam nos autos as manifestações das empresas arroladas no presente processo, em resposta às oitivas determinadas pelo Exmo. Sr. Ministro Relator, por meio de despacho acostado aos autos (peça 106). Essas manifestações também serão levadas em consideração na análise dos indícios de irregularidades apontados.

II) Histórico das Ações e Deliberações Proferidas

4. Os segmentos de rodovia e os respectivos contratos fiscalizados pela Secob-2 foram os seguintes:

a) segmento do km 0,00 ao km 102,30: Contrato 528/2010 (valor: R\$ 206.428.178,96; na data-base de julho de 2009). Executor: Consórcio Agrimat/Cavalca/Lotufo;

b) segmento do km 240,50 ao km 308,50: Contrato 38/2009 (valor: R\$ 65.946.147,51; na data-base de setembro de 2007). Executor: Três Irmãos Engenharia Ltda.;

c) segmento do km 537,04 ao km 674,56: Contrato 544/2010 (valor inicial: R\$ 150.389.945,52; valor atual: R\$ 187.098.364,92; data-base de julho de 2009). Executor: Consórcio CBEMI/Contern/DM;

5. Os indícios de irregularidades apontados no Relatório de Fiscalização foram:

(3.1) Liquidação irregular da despesa (IG-P);

(3.2) Sobrepreço decorrente de quantitativo inadequado (IG-P);

(3.3) Alteração injustificada de quantitativos (IG-P);

(3.4) Superfaturamento decorrente de itens pagos em duplicidade (IG-C);

(3.5) Execução de serviços com qualidade deficiente (IG-C);

(3.6) Fiscalização ou supervisão deficiente ou omissa (IG-C).

6. Em razão desses indícios de irregularidades, o Exmo. Sr. Ministro Relator, em 18/8/2011, determinou, por meio de despacho (peça 106), a realização de audiências dos responsáveis, e, também, a realização de oitivas do Dnit e das empresas envolvidas.

7. O Dnit se pronunciou por meio de ofício protocolado em 3/11/2011 (peça 287). As empresas executoras das obras também trouxeram suas manifestações, conforme as peças 221 a 238 (Agrimat Engenharia Indústria e Comércio Ltda.), peça 251 (Três Irmãos Engenharia Ltda.) e peça 277 (Consórcio CBEMI/Contern/DM). Além dessas empresas, constam nos autos as manifestações dos responsáveis pelos projetos, por meio das peças 245 e 285 (Departamento de Engenharia e Construção do Exército Brasileiro) e peças 213, 215 a 218 (Maia Melo Engenharia Ltda.). Por fim, consta também a manifestação da empresa supervisora das obras (Skill Engenharia Ltda.) nas peças 259 a 260, que, pela natureza dos achados de auditoria, também foi arrolada no presente processo.

8. Em face dos ditames do art. 96, §2º, da LDO/2012, a presente instrução prioriza a avaliação do pronunciamento do Dnit e das empresas envolvidas, com o objetivo de firmar entendimento sobre a ocorrência das irregularidades graves que recomendem a paralisação da

obra (IG-P), pois essa classificação foi acolhida inicialmente pelo Exmo. Sr. Ministro Relator no despacho proferido em 18/8/2011.

9. De forma a facilitar o entendimento, a análise será feita separadamente para cada contrato com classificação de IG-P.

III) Dos Índícios de Irregularidades

III.1) Contrato 38/2009

10. Os achados de auditoria que culminaram na classificação de IG-P para esse contrato foram: liquidação irregular da despesa (item 3.1 do Relatório de Fiscalização) e alteração injustificada de quantitativos (item 3.3 do mesmo Relatório).

III.1.1) Da liquidação irregular da despesa

11. As conclusões do Relatório de Fiscalização indicaram a ocorrência de liquidação irregular da despesa no valor total de R\$ 4.955.860,64 (ref. set/2007), apurados conforme os pagamentos feitos pelo Dnit à empresa executora, até a 23ª medição provisória. Esse valor representa 21,88% da medição acumulada até o mês de maio de 2011, e 7,51% do valor total contratado.

12. O indício de irregularidade foi verificado em diversos serviços do Contrato 38/2009. O resumo do indício de irregularidade para cada serviço, bem como a resposta às oitivas e respectivas análises estão dispostas nos subitens a seguir.

III.1.1.1) Serviço de dreno longitudinal profundo

13. No serviço de dreno longitudinal profundo (DPS-01), determinados segmentos foram medidos e pagos, apesar de não ter sido identificada a existência dos drenos longitudinais nesses segmentos. Além disso, observou-se que, nos segmentos onde a execução do serviço pôde ser identificada, a especificação técnica do projeto básico não havia sido obedecida [o que não foi obedecido?]. Sendo assim, concluiu-se pela ocorrência de liquidação irregular da totalidade dos valores pagos até então (R\$ 348.880,00, a preços iniciais).

Das respostas às oitivas

14. O Dnit encaminhou manifestação no sentido de concordar com os apontamentos feitos (peça 287, p. 3-4). Inclusive, indicou que as despesas pagas no valor total de R\$ 348.880,00, a preços iniciais, feitos até a 23ª medição provisória, teriam sido estornadas na 27ª medição provisória, porém, sem a apresentação de evidências que demonstrassem tal estorno.

15. Essa informação foi também corroborada na manifestação da empresa executora, Três Irmãos Engenharia Ltda., a qual, adicionalmente, informou que as falhas encontradas já estariam sendo corrigidas na execução das obras. Com o objetivo de demonstrar tal informação, a empresa trouxe aos autos registros fotográficos de alguns drenos longitudinais os quais teriam sido feitos em conformidade com a especificação contratada (peça 251, p. 46-52).

Análise

16. A manifestação do Dnit ratificou o fato de que as medições realizadas não retrataram os serviços realmente executados. Inclusive, confirmou a necessidade de correção dos drenos longitudinais existentes, haja vista a não observância das especificações técnicas contratadas.

17. A liquidação da despesa, regrada pelos artigos 62 e 63 da Lei 4.320/1964 estabelece a necessidade de que o pagamento da despesa seja precedido da verificação do direito adquirido pelo credor, com o objetivo de apurar, entre outros, a origem, o objeto do que se deve pagar, bem como a exata importância a pagar, tudo isso com base no contrato firmado entre as partes.

18. Apesar de a empresa contratada ter afirmado, por meio de sua manifestação, que as irregularidades ocorreram apenas em alguns segmentos, não trouxe elementos probatórios de tal fato.

19. Portanto, em razão de as medições do serviço "dreno longitudinal profundo" terem incluído quantidades de serviços não executados, ou executados sem a observância da especificação técnica contratada, conclui-se que a despesa paga pelo Dnit, no valor de R\$ 348.880,00, foi liquidada indevidamente, confirmando-se assim a irregularidade indicada no Relatório de Fiscalização para o referido serviço.

20. Assim, procedeu-se uma consulta ao Sistema de Acompanhamento de Contratos (SIAC), a fim de verificar as medições provisórias feitas no período que sucederam a execução da auditoria. Essa consulta possibilitou verificar que a totalidade dos valores questionados (R\$ 348.880,00) foi estornada na 27ª medição provisória, conforme o a planilha "Resumo Líquido da Medição" (peça 306, p. 25-32).

21. Desse modo, com a realização do estorno desse valor, entende-se que o Dnit adotou as medidas corretivas necessárias para sanear a irregularidade no serviço de dreno longitudinal profundo. Porém, faz-se necessário, ainda, que se firme a repactuação do preço unitário do serviço, haja vista a utilização, na obra, de tubos PEAD (corrugado) em vez dos tubos de concreto previstos em projeto.

22. Em análise última, como condição para efetuar os futuros pagamentos pelo serviço, o Dnit deve avaliar a integridade e a conformidade dos drenos longitudinais executados, nos termos das especificações técnicas do contrato. Ainda, o Dnit deve integrar às medições os elementos que comprovem tal avaliação, como registros fotográficos com o detalhamento do local executado, inclusive com as verificações de compatibilidade das dimensões e materiais utilizados. Todos esses elementos devem ser exigidos de forma a possibilitar a identificação do objeto e da importância exata a pagar nas medições, alinhando-se assim, aos ditames da Lei 4.320/1964 quanto à liquidação da despesa.

III.1.1.2) Serviços de sub-base e base do pavimento

23. Nos serviços de execução da sub-base e base do pavimento, as conclusões do Relatório de Fiscalização denotam que os quantitativos medidos e pagos eram incompatíveis com as quantidades executadas até então. Verificou-se que, em determinados segmentos medidos, os serviços não haviam sido executados, ou então, não haviam sido concluídos, divergindo dos critérios de medição do próprio Dnit. Estimou-se que, dos 26km de sub-base medidos, apenas 17,34km estariam de fato executados. Já para a base, dos 23km medidos, apenas 6,38km estariam concluídos. Essa divergência representou uma liquidação irregular de R\$ 1.891.758,85 (ref. setembro/2007), valores correspondentes a 53,56% do valor pago para esses serviços até maio de 2011.

Das respostas às oitivas

24. O Dnit ratificou a ocorrência de inconsistências nos critérios de medição (peça 287, p.4). Somado a isso, informou que teria realizado os devidos estornos nas medições provisórias de nº 24 e 25, e, até a data de sua manifestação, teriam sido executados 29,3km de sub-base e 23,8km de base, conforme relatório fotográfico e planilha apresentada pela empresa supervisora da obra (peça 287, p.63).

25. Já a empresa executora informou que os critérios de medição teriam sido revistos, e dentro disso, as quantidades executadas até o momento seriam de 33,16km de sub-base e 25,96km de base. Sendo assim, como as quantidades executadas, mesmo com novo critério, já seriam

superiores às quantidades medidas, não teria havido a necessidade de estornos (peça 251, p.52-53).

26. A empresa supervisora das obras entende que foi correta sua conduta ao autorizar a medição do serviço efetivamente executado (peça 259, p.21), sem, no entanto, contra-argumentar a constatação de que em alguns segmentos medidos, os serviços não haviam sido iniciados ou concluídos.

Análise

27. As manifestações trazidas pela empresa executora e pelo Dnit mostram-se contraditórias, de acordo com os motivos expostos a seguir.

28. A argumentação do Dnit é no sentido de concordar com a ocorrência de falhas nas medições dos serviços de base e sub-base do pavimento, especificamente, quanto aos critérios utilizados nas medições da obra não estarem de acordo com os previstos na especificação técnica contratada.

29. Já a manifestação da empresa supervisora é de que "(...) foi correta a conduta da Supervisão ao proceder de forma a autorizar a medição de serviço efetivamente executado".

30. Por sua vez, a empresa executora alegou que "(...) as medições vinham sendo feitas segundo critérios diferentes do considerados pela auditoria". Desse modo, afirmou que teriam sido tomadas providências no sentido de modificar os critérios de medição dos referidos serviços.

31. Conforme relatado, as manifestações trazidas pelo Dnit e pela empresa executora confirmam a ocorrência de incompatibilidades nos pagamentos realizados com os critérios de medição contratados, confirmando assim a ocorrência da irregularidade.

32. Embora a empresa supervisora tenha defendido sua atuação, restou evidenciada, no Relatório de Fiscalização, a existência de segmentos em que, embora tivessem sido medidos, a camada de sub-base sequer havia sido iniciada, ou então, a camada de base sequer havia sido concluída.

33. Assim, os critérios estabelecidos nas Normas 141/2010-ES e 139/2010-ES do Dnit não foram observados nas medições contrariadas. A seguir consta um trecho da norma 141/2010-ES:

5.3 Execução

5.3.1 Execução da base

A execução da base compreende as operações de mistura e pulverização, umedecimento ou secagem dos materiais, em central de mistura ou na pista, seguidas de espalhamento, compactação e acabamento, realizadas na pista devidamente preparada, na largura desejada, nas quantidades que permitam, após a compactação, atingir a espessura projetada.

(...)

8 Critérios de medição

Os serviços considerados conformes devem ser medidos de acordo com os critérios estabelecidos no Edital de Licitação dos serviços ou, na falta destes critérios, de acordo com as seguintes disposições gerais:

a) A base deve ser medida em metros cúbicos, considerando o volume efetivamente executado. (...) (grifo nosso)

34. Segundo o art. 63, §2º, inciso I, da Lei 4.320/1964, a liquidação da despesa terá por base o contrato firmado. Aliado a isso, as normas técnicas do Dnit devem ser observadas nos contratos vigentes, inclusive, no contrato ora em análise. Como os critérios de medição não foram

obedecidos, conclui-se pela ocorrência da liquidação irregular da despesa, pois, o objeto medido de forma acumulada até a 23ª medição provisória não correspondeu aos serviços de sub-base e base que haviam sido efetivamente executados, implicando em uma medição indevida de aproximadamente 9km de sub-base e 16km de base, segundo as quantidades descritas no Relatório de Fiscalização.

35. Outra contradição está na afirmação do Dnit de que teria realizado o estorno dos valores pagos indevidamente na 24ª e 25ª medições provisórias. Já a empresa executora afirma que não houve a necessidade de estornos, pois, aplicando-se os critérios corretos de medição, os serviços executados superariam em quantidades os valores pagos até então.

36. Fato é que, na 24ª e 25ª medições provisórias, consultadas por meio do SIAC do Dnit, não existe qualquer estorno nas medições desses serviços (peça 306, p. 1-16). [informação falsa do Dnit?]

37. Além disso, o Dnit, baseado no levantamento da supervisora, afirmou que haviam sido executados até o momento de sua manifestação (10/10/2011), 29,3km de camada de sub-base, 23,8km de base e 23,8km de imprimação. Já a empresa executora, até o momento de sua manifestação em 19/10/2011, afirmou que teriam sido executados 33,16km de camada de sub-base, 25,96km de base.

38. A contradição se revela quando analisada a 27ª medição provisória da obra, disponível no SIAC do Dnit. Essa medição se refere aos serviços executados até o dia 30/9/2011 e, como essa data é anterior à manifestação das partes, as quantidades registradas nessa medição deveriam ser inferiores às quantidades informadas pela empresa executora e pelo Dnit, o qual teve como base o levantamento da empresa supervisora.

39. Entretanto, a 27ª medição provisória acumulada indica que teriam sido executados, até 30/9/2011, na pista de rolamento (parte da plataforma por onde os veículos irão trafegar), 50.306m³ de sub-base, 42.154m³ de base, e 180.705m² de imprimação. Esses valores, se consideradas as espessuras de 20cm para a sub-base e base, e a largura da pista de rolamento de 7m, indicam a execução dos serviços nas seguintes extensões: 35,93km de sub-base ($35,93 = 50.306 / [7 \times 0,2 \times 1000]$), 30,11km de base ($30,11 = 42.154 / [7 \times 0,2 \times 1000]$) e 25,81km de imprimação ($25,81 = 180.705 / [7 \times 1000]$).

40. Assim, de forma contraditória, as quantidades de serviços medidos até 30/9/2011 são superiores às quantidades que teriam sido executadas até 10/10/2011 e 19/10/2011, segundo as informações trazidas aos autos.

41. Por esses motivos, conclui-se que permanecem as divergências nas medições dos serviços de base e sub-base, e assim, nem o Dnit nem as empresas ouvidas lograram êxito em demonstrar a adoção de medidas corretivas para sanear a irregularidade suscitada pelo Relatório de Fiscalização.

42. As medidas corretivas que deveriam ter sido adotadas pelo Dnit são, primeiramente, a identificação dos segmentos onde os serviços não foram executados ou não tiveram os critérios de medição obedecidos, e, conseqüentemente, o estorno das medições indevidas. Além disso, todas essas medidas deveriam se basear em evidências documentais as quais fundamentariam a manifestação do Dnit neste processo.

III.1.1.3) Serviço de implantação de cerca de vedação

43. No serviço denominado "cerca de vedação", concluiu-se que, dos 62.265m medidos e pagos até a 23ª medição provisória, apenas cerca de 20.000m haviam sido, de fato, executados. Por esse motivo, a liquidação irregular dessa despesa totalizou R\$ 785.706,35, a preços iniciais.

Além disso, nos serviços executados, verificou-se que o espaçamento médio entre os mourões era de 2,66m, superior ao exigido em projeto, de 2,5m.

Das respostas às oitivas

44. O representante do Dnit afirma que determinou à empresa supervisora o levantamento de todos os elementos implantados e o eventual estorno da diferença nas medições vigentes, caso fosse identificada qualquer incorreção no espaçamento dos mourões (peça 287, p.5).

45. Já a empresa executora argumentou o seguinte (peça 251, p.53):

A diferença entre a extensão total medido e o executado, originou-se uma concepção inicial que para execução da cerca, esta poderia ser executada com mourões de madeira, como nos outros lotes da BR-163, contudo esta alteração em parte dos quantitativos depende da aprovação da readequação de projeto.

46. O representante da empresa supervisora afirmou que a distância entre os mourões das cercas de vedação, em desconformidade com o projeto, seria uma situação isolada e não constituiria uma dimensão média de todo o serviço já executado.

Análise

47. As manifestações trazidas pelo Dnit, pela empresa executora, e empresa supervisora apenas tangenciam a irregularidade apontada no Relatório de Fiscalização, que é a irregular liquidação da despesa de, aproximadamente, 42.265m de cerca de vedação que foram medidos e pagos, sem terem sido, de fato, executados.

48. Assim, as partes não trouxeram contra-argumentações quanto a essa irregularidade, ativeram-se apenas a outro fato constatado, que trata do espaçamento médio dos mourões ser superior, em alguns trechos, ao especificado no projeto da obra.

49. O representante da empresa executora admitiu a existência de diferenças entre a extensão total medida e a executada para o serviço em questão. Segundo o representante, houve uma premissa de que a cerca poderia ser executada com mourões de madeira, e não de concreto como especificava o projeto da obra, pois, nos demais segmentos da BR-163/PA, a cerca estaria sendo implantada com mourões de madeira. Porém, o projeto base da licitação é explícito ao indicar que as cercas deveriam ser implantadas com mourões de concreto.

50. O argumento trazido pelas partes não elide a irregularidade constatada no Relatório de Fiscalização. Nem o Dnit nem as empresa executora e supervisora trouxeram elementos que contrariassem a constatação de que grande parte do serviço de cerca de vedação medido não havia sido, realmente, executado.

51. Diferentemente da justificativa trazida pela empresa executora, a irregularidade não se resume ao material utilizado na medição de 62.265m, pois, em boa parte do segmento medido não havia cercas, seja com mourões de madeira ou concreto. Somado a isso boa parte das cercas de madeira da rodovia já existiam antes do início das obras, haja vista a delimitação das propriedades próximas à faixa de domínio, não se podendo afirmar que essas cercas de madeira teriam sido implantadas pela empresa executora. A situação encontrada pela equipe de auditoria à época pela fiscalização é de que, aproximadamente, 42.265m de cerca de vedação, com mourões de concreto, não haviam sido implantados, divergindo das quantidades medidas até a 23ª medição provisória da obra.

52. Desse modo, conclui-se pela ocorrência de irregularidades nas medições do serviço em questão, por falha na verificação do objeto executado e na quantificação da importância exata a pagar. Assim, confirma-se a ocorrência de liquidação irregular da despesa nesse serviço, no total indicado pelo Relatório de Fiscalização, de aproximadamente, R\$ 785.706,35 (a preços iniciais).

53. Ademais, na análise da última medição da obra disponível no SIAC do Dnit (27ª medição provisória) observa-se que não foi realizado nenhum estorno dos valores medidos nesse serviço (peça 306, p. 25-32), indicando, portanto, que o Dnit não adotou as medidas corretivas indicadas no Relatório de Fiscalização.

III.1.1.4) Serviço de desmatamento, destocamento e limpeza

54. Nos serviços de desmatamento, destocamento e limpeza, as conclusões do Relatório de Fiscalização revelam a incompatibilidade das medições com os serviços executados até o dia da visita da equipe de auditoria à obra. Foi constatado na avaliação das memórias de cálculo das medições que as larguras medidas para cada segmento eram uniformes, de 30m para cada lado da pista. Entretanto, as avaliações de campo permitiram detectar que a largura do desmatamento, em média, seria de 10m para cada lado da pista. Além disso, já na 16ª medição provisória não havia mais saldo contratual para esse serviço, embora a equipe de auditoria tenha observado a existência de longos segmentos a serem desmatados.

Das respostas às oitivas

55. O representante do Dnit informou que o desmatamento de toda a extensão do lote teria sido concluído, não persistindo o apontamento de pagamento de serviços não executados (peça 287, p.5). Ainda, informou o seguinte:

26. Desse modo, as quantidades foram apuradas pela empresa supervisora, de modo que aquelas indevidamente incluídas no item "desmatamento, destocamento e limpeza" foram estornadas na 27ª medição do contrato, conforme se observa na memória de cálculo apresentada no documento anexo, elaborado pela Supervisora.

56. Já a empresa Três Irmãos Engenharia Ltda. trouxe a seguinte argumentação (peça 251, p.57):

Quando da vistoria do TCU o desmatamento estava executado parcialmente, porém realmente o quantitativo total já havia sido medido uma vez que as larguras eram maiores que as previstas em projeto.

Houve discordância da auditoria que se baseou em uma conferência pontual. Como a situação já se alterou não tem como nos aprofundar nesse ponto.

Atualmente a situação é outra, completamente diferente, o desmatamento já foi feito em todo o trecho (68km), estão sendo conferidos todos os quantitativos relativos à pista, caixas de empréstimos e caminhos de serviços, e as diferenças deverão ser consideradas na readequação de projeto em análise.

57. Por fim, a empresa executora informou que a fiscalização da obra teria estornado na 27ª medição provisória a quantidade de 1.109.480m² de desmatamento, correspondente a R\$ 310.654,40. Esse fato foi ratificado pela empresa supervisora das obras, a qual apresentou a memória de cálculo da 27ª medição provisória para o serviço de desmatamento, destocamento e limpeza (peça 259, p.3). Segundo essa memória, entre as estacas 42.422 e 44.375, deveriam ser estornados R\$ 310.654,40, a preços iniciais.

Análise

58. As manifestações trazidas tanto pelo Dnit (com base nas informações repassadas pela empresa supervisora) quanto pela empresa executora corroboram o achado de auditoria que apontou a incorreção das medições do serviço em questão.

59. O Dnit identificou a necessidade de que fosse feito o estorno de R\$ 310.654,40, a preços iniciais, correspondente a R\$ 1.109.480m² de desmatamento medidos indevidamente, sem que esses quantitativos tivessem sido executados na obra. O estorno pode ser observado no Resumo

Líquido da 27ª medição provisória do Contrato 38/2009, disponível no SIAC do Dnit (peça 306, p. 25-32). Esse valor de R\$ 310.654,40 é inferior ao valor estimado inicialmente pelo Relatório de Fiscalização (R\$ 406.448,00). Tal fato deve-se à diferença das larguras médias consideradas pela equipe de auditoria e pelo Dnit para a correção das medições. O Relatório de Fiscalização apontou a existência de uma largura média de 10m de desmatamento para cada lado da rodovia, já o Dnit indicou, por meio da correção das medições, que essa largura ocorreria apenas nos segmentos entre as estacas 43797 e 43900, para os demais segmentos, a largura considerada pelo Dnit foi de 14 a 16m para cada lado da pista.

60. Apesar de existirem essas diferenças nas larguras, as quais poderão ser verificadas em futuras auditorias nesse segmento contratado, entende-se que o Dnit adotou as medidas corretivas indicadas no Relatório de Fiscalização, pois, todo o pagamento feito até a 23ª medição foi objeto de reavaliação, conforme indica a 27ª medição provisória do Contrato 38/2009.

61. Vale ressaltar, entretanto, que a liquidação regular da despesa referente aos serviços de desmatamento somente atenderá a essência da Lei 4.320/1964 se a quantificação dos serviços for baseada em memórias de cálculo, as quais deverão ser obtidas a partir da conferência das larguras e dos segmentos de desmatamento efetivamente executados, mediante a inclusão de registros fotográficos ou outros elementos que permitam a identificação, inclusive, da localização dos segmentos concluídos.

III.1.1.5) Gerador

62. Outra despesa questionada no presente processo é o pagamento de R\$ 870.815,11 (a preços iniciais) referentes ao serviço denominado "Gerador", ocorrido em sua totalidade na 8ª medição provisória. Constatou-se que, no caso em concreto, os geradores medidos têm a função de possibilitar o funcionamento da usina de asfalto e da central de britagem. Desse modo, concluiu-se pela irregularidade da medição, pois, os pagamentos à contratada pela utilização dos geradores já seria feito quando da execução dos serviços "Brita produzida em central de britagem de 80m³/h" e "Usinagem de CBUQ (capa de rolamento)", ocorrendo, assim, uma duplicidade nos pagamentos do custo horário do gerador.

Das respostas às oitavas

63. O representante do Dnit informou o seguinte (peça 287, p.5-6):

29. Para atender a carga total instalada de 879,77 KVA, necessária para o funcionamento dos britadores, usina de asfalto e demais instalações industriais, foram disponibilizados 4 geradores de grande porte, devidamente detalhados com suas especificações técnicas, registrados e atestados pela equipe de supervisão e fiscalização.

(...)

31. O gerador medido encontra-se instalado em lugar distinto daquele vistoriado pelo Tribunal de Contas da União e sua instalação justifica-se pela deficiência da rede elétrica local, que não supre as necessidades do acampamento, consoante explica a empresa Supervisora.

64. A empresa executora, Três Irmãos Engenharia Ltda., argumentou que o item "Gerador" era previsto na planilha da concorrência, pois, os geradores previstos nas composições auxiliares do Sicro (Sistema de Custos Rodoviários do Dnit) seriam insuficientes para a execução das usinagens. Somado a isso, assegurou que os custos contratados seriam compatíveis com os custos de mobilização, manutenção, combustíveis e lubrificantes, para os prazos e quantidades necessários para execução da obra (peça 251, p.64-67).Análise

65. As alegações trazidas tanto pelo Dnit quanto pela empresa executora são no sentido de não reconhecerem a existência de irregularidades no pagamento de R\$ 870.815,11, a preços iniciais, para o serviço denominado "Gerador", na 8ª medição provisória do Contrato 38/2009.

66. Segundo os interessados, os geradores instalados estariam em local distinto do vistoriado pelos auditores do TCU, ou seja, estariam localizados onde se concentram as instalações de central de britagem, usina de asfalto e as demais instalações industriais da empresa executora das obras. Entretanto, é preciso destacar que o referido "local distinto" foi vistoriado durante a execução da auditoria, conforme registro fotográfico acostado nos autos (peça 9, p. 25-30). Assim, é improcedente a afirmação de que os locais onde estão instalados os geradores medidos não foram vistoriados durante a fiscalização.

67. Outro argumento da empresa executora é de que a carga total instalada nesse local (central de britagem, usina de asfalto e demais instalações) seria de 879,77 KVA, e demandaria, por isso, quatro geradores, cuja instalação teria sido registrada e atestada pela equipe de supervisão e fiscalização.

68. A manifestação preliminar do gestor, conforme consta no Relatório de Fiscalização, também havia se alinhado a esse entendimento, e, naquela oportunidade, concluiu-se pela improcedência dessa argumentação, porque os geradores são equipamentos que, quando instalados para a finalidade descrita (serviços de usinagem de concreto asfáltico e produção de brita), os custos de operação, manutenção e propriedade são pagos à contratada quando da execução desses serviços, pois esses custos estão inseridos nas respectivas composições de custos unitários.

69. Para o referido serviço de "Brita produzida em central de britagem de 80m³/h", a composição de custo unitário prevê a utilização de um gerador de 288kVA, para o serviço de "Usinagem de CBUQ", dois geradores de potência igual a 40kVA e 180kVA, e para o serviço de "Usinagem de Solo-Brita" outro gerador de 180kVA. Sendo assim, segundo as composições de custo, a potência necessária totaliza 688kVA, suficiente para a execução desses serviços segundo a sistemática de custos adotada pelo Dnit (Sicro).

70. Somado a isso, as próprias instalações industriais da empresa contratada possuem uma rede de distribuição de energia que abastece o local, dando, portanto, um mínimo de suporte para a iluminação das instalações de apoio, segundo afirma a própria empresa executora.

71. Embora a empresa executora tenha alegado que os geradores previstos no Sicro não seriam suficientes para suprir a demanda suscitada pelos britadores e usina de asfalto instalada pela empresa, o fato de os geradores da empresa terem uma maior potência em relação aos geradores previstos nas composições de custos unitários, por si só, não obriga a Administração a remunerar a contratada por esses equipamentos de maior capacidade. Essa remuneração só poderia ocorrer se os geradores previstos nas composições de custos de referência não fossem suficientes para suprir a necessidade das usinas de asfaltos e britadores das próprias composições de referência, o que não foi contestado pelas partes no presente processo. Dessa forma, o argumento de que a carga total instalada demandaria o pagamento realizado não merece ser aceita.

72. Admitindo-se, numa hipótese excepcional, a comprovação da inadequação/insuficiência dos geradores previstos nas composições de custos unitários do Sicro, o Dnit poderia aventar a possibilidade de que determinadas quantidades de horas dos geradores fossem incluídas no orçamento da obra diretamente. Todavia, essas quantidades deveriam ser restritas à diferença entre a carga total necessária e a carga total já remunerada pelo Sicro nas composições de custos. Além disso, os valores a serem incluídos no orçamento deveriam ser plenamente justificados, e, os pagamentos deveriam ocorrer à medida que os equipamentos fossem utilizados, porém, tais procedimentos não foram feitos no contrato em questão. Na medição em análise (8ª medição provisória), além de não haver justificativas acerca dos valores contratados, a medição foi feita de forma única, mediante a unidade "verba", impedindo assim a avaliação da legitimidade desses custos.

73. Com essas considerações, somado ao fato de que o valor pago à contratada não foi justificado pelo Dnit, nem nas medições, nem no projeto da rodovia, conclui-se pela ocorrência de liquidação irregular de despesa no serviço denominado "Gerador", num total de R\$ 870.815,11, a preços iniciais.

74. Adicionalmente, a constatação de que até a última medição da obra disponível no SIAC do Dnit (peça 306) não foi realizado o estorno dos valores pagos permite concluir pela não adoção, por parte do Dnit, das medidas corretivas para essa irregularidade.

III.1.1.6) Serviços de terraplenagem

75. As conclusões do Relatório de Fiscalização também indicaram a ocorrência de irregularidades nas medições de terraplenagem da obra. Essas irregularidades tratam do pagamento por serviços de terraplenagem em determinados segmentos onde a obra sequer havia sido iniciada, ou então, em segmentos onde os parâmetros de medição destoam dos critérios normativos do próprio Dnit. Somado a esses fatos, o volume de determinadas caixas de empréstimo não se mostravam compatíveis com os respectivos volumes medidos, conforme a descrição contida no Relatório de Fiscalização, nas páginas 10 a 13.

Das respostas às oitavas

76. O Dnit sintetizou sua manifestação no seguinte parágrafo (peça 287, p. 6):

32. Em complemento aos esclarecimentos apresentados por esta Superintendência quando da manifestação em relação ao Relatório Preliminar apresentado por esse Tribunal, e, considerando as informações apresentadas pela empresa Supervisora da obra, foi realizado o estorno dos volumes medidos indevidamente, na 27ª medição realizada no contrato, bem como, foi determinada a execução e/ou refazimento dos serviços pendentes, incompletos ou inadequados.

77. Já a empresa executora indicou a existência de diversas falhas no projeto básico, as quais demandariam a necessidade de readequação do projeto concomitantemente com a execução da obra. Quanto às irregularidades constatadas, informou que estaria sendo feita a revisão de todas as medições de terraplenagem, ponderando que diversos serviços foram executados pela empresa sem a previsão contratual (peça 251, p. 67-72). Segundo a empresa, não obstante esses argumentos, a fiscalização teria estornado, na 27ª medição, itens de terraplenagem cujos valores totalizariam "quase R\$ 500 mil".

78. Por sua vez, a empresa supervisora indicou a necessidade de estorno de aproximadamente R\$ 655 mil, referente a medições inadequadas dos serviços de terraplenagem, e, segundo a mesma, o estorno teria sido realizado na 27ª medição provisória, referente ao mês de setembro de 2011 (peça 259, p.4).

79. Como desfecho de sua manifestação acostada aos autos, a empresa executora afirmou que as diferenças nas medições detectadas seriam totalmente justificáveis, decorrentes de problemas nos projetos e nos critérios adotados nas medições. Somado a isso, argumentou que parte dos itens levantados teria sido estornada, porém sem justificativas e sem a concordância da empresa. Finalmente, destacou que, noventa dias após a visita do TCU, nenhuma medição teria sido concluída e enviada para pagamento, e, ainda, nenhum serviço de execução de revestimento havia sido medido, embora já houvesse 26km concluídos, não havendo, dessa forma, como se falar em favorecimento e liquidação irregular de despesa (peça 251, p.85).

Análise

80. Segundo a manifestação do Dnit, com base nos dados levantados pela empresa supervisora, realmente havia inconsistências nas medições de terraplenagem, conforme os apontamentos do Relatório de Fiscalização. Sendo assim, o Dnit efetuou o estorno de R\$ 655.251,56, a preços iniciais, nos serviços de terraplenagem da 27ª medição provisória da obra

(peça 306, p. 25-32). Esse valor se aproxima do valor estimado no Relatório de Fiscalização, que foi de R\$ 652.252,33, também a preços iniciais.

81. Apesar de ter havido a indicação dos valores estornados para cada serviço que compõe o item terraplenagem, não foram trazidas aos autos as memórias de cálculo que embasaram o cálculo de R\$ 655.251,56, feito pelo Dnit. A despeito dessa ressalva, pode-se considerar que o estorno feito pelo Dnit fez cumprir as medidas corretivas indicadas pelo Relatório de Fiscalização, haja vista a proximidade dos referidos valores.

82. Vale ressaltar, entretanto, que as medições de terraplenagem foram conferidas em campo pela auditoria apenas em segmentos específicos e representativos, e essa conferência indicou que as medições de terraplenagem estão baseadas em critérios desconhecidos, sem a observância das normas vigentes do Dnit, as quais exigem o levantamento topográfico dos volumes executados.

83. Desse modo, pode-se inferir que, nos demais segmentos onde a conferência em campo não foi feita pela auditoria, são grandes as possibilidades de que os volumes medidos não retratem a realidade dos serviços executados, cabendo ao Dnit realizar o levantamento completo e suficientemente detalhado dos serviços de terraplenagem executados no Contrato 38/2009.

84. Portanto, é necessário que o Dnit, com vistas a atender a etapa da liquidação da despesa, regrada pelo art. 63 da Lei 4.320/1964, observe os normativos técnicos da própria autarquia ao quantificar os volumes executados dentro das especificações contratadas. Além disso, é necessário, com vistas a comprovar os quantitativos medidos, que o Dnit anexe às medições sua respectiva memória de cálculo, a qual deve conter as seções transversais de medição, o levantamento topográfico das caixas de empréstimo, das seções de aterro, entre outros elementos.

85. Finalmente, conclui-se pela ocorrência de irregularidades nas medições dos serviços de terraplenagem, e pelo atendimento das medidas corretivas indicadas pelo Relatório de Fiscalização.

III.1.1.7) Conclusões

86. Dos seis subitens em que foram apontadas irregularidades nas medições, para quatro as irregularidades foram reconhecidas pelo Dnit: dreno longitudinal profundo, sub-base e base, desmatamento e terraplenagem. Para os serviços de cerca de vedação, o Dnit afirmou que iria realizar um levantamento de campo, e para o serviço denominado "Gerador", a referida autarquia não reconheceu a existência de irregularidades.

87. Dos quatro subitens em que o Dnit reconheceu a existência de irregularidades, conclui-se que, em apenas três, as medidas corretivas indicadas no Relatório de Fiscalização foram realizadas: dreno longitudinal profundo, desmatamento e terraplenagem. Os estornos para esses serviços somaram a importância de R\$ 1.314.785,96 (ref. set/2007).

88. Para atender a totalidade das medidas corretivas, deveriam ter sido estornados mais R\$ 3.548.280,31 (ref. set/2007), referentes às medições inadequadas dos serviços de sub-base e base, cerca de vedação e gerador. Como se nota, esse valor é representativo (5,38%) se comparado com o valor total contratado. Além do mais, esse percentual torna-se mais significativo se levarmos em consideração que o montante não estornado (R\$ 3.548.280,31), representa (15,76%) dos valores medidos até a 23ª medição provisória da obra. Sendo assim, entende-se que a classificação de IG-P para o Contrato 38/2009 deve ser mantida, até que o Dnit demonstre o estorno dos valores indicados nesta instrução, para os serviços de sub-base e base do pavimento, cerca de vedação, e gerador.

III.1.2) Da alteração injustificada de quantitativos

89. *As conclusões do Relatório de Fiscalização indicam que a 1ª revisão de projeto em fase de obras, a qual está em tramitação no Dnit, e pleiteia um aumento de R\$ 15.284.795,58 (ref. set/2007) no valor original do contrato, carece das devidas justificativas. O termo aditivo representaria um aumento de 23,18% no valor contratado.*

90. *Conforme retratado no Relatório, faltam justificativas para o acréscimo/inclusão dos serviços de "regularização mecânica do terreno", "solos moles", "pavimentação" e "terraplenagem", os quais representam o maior impacto financeiro da sugerida alteração contratual.*

Da Resposta às Oitivas

91. *O Dnit, por meio do Superintendente Regional dos estados do Pará e Amapá, informou que a referida revisão de projeto ainda não havia sido aprovada, e que teria determinado os ajustes necessários de forma a efetuar as devidas correções (peça 287, p. 19-20).*

92. *Quanto à ausência de justificativas para o aumento contratual no serviço de "regularização mecânica do terreno", o Dnit, por meio da empresa supervisora, afirmou que "(...) irá limitar os serviços ao indispensável para a boa obra, visto que na revisão de projeto o serviço foi, de fato, superdimensionado, quando estimado para todo o trecho".*

93. *Já em relação à ausência de justificativas para a inclusão dos serviços de remoção de "solos moles", o Dnit informou que iria exigir a comprovação da necessidade desses serviços, por meio de investigação geotécnica, conforme preconizado pela norma DNER PRO 381/98.*

94. *Quanto ao acréscimo dos serviços de pavimentação, o Dnit informou que o pleito estaria relacionado a "(...) trechos de cruzamentos e acessos em que o projeto deixou de prever a pavimentação", porém, a "(...) Supervisora constatou que os acessos contemplados não seriam indispensáveis para a obra e determinou que fossem excluídos da revisão".*

95. *Ainda dentro dos serviços de pavimentação, o Dnit discordou das conclusões do Relatório de Fiscalização, particularmente quanto aos apontamentos feitos sobre as modificações no serviço de base. Alega o representante, que a proposta de modificação se justifica pelas características das jazidas de projeto, as quais "(...) mostraram-se incompatíveis com aquelas requeridas para a obra", sem trazer, no entanto, elementos que comprovem tal alegação.*

96. *Com relação à ausência de justificativas para o aumento contratual dos serviços de terraplenagem, nem o Dnit e nem a empresa supervisora trouxeram contra-argumentações em relação aos apontamentos feitos. Já a empresa executora se limitou a afirmar que "(...) os aumentos de quantitativos de terraplenagem serão mais bem demonstrados, se for o caso, após a conclusão da readequação do projeto".*

97. *Por fim, segundo a empresa supervisora das obras, teria sido determinado à empresa executora que refizesse o pleito de aditivo contratual, efetuando os ajustes necessários, de forma a corrigir as inconsistências apontadas no Relatório de Fiscalização. A entrega da versão "corrigida" da 1ª revisão de projeto em fase de obras, segundo a empresa supervisora, estaria prevista para o início do mês de novembro de 2011 (peça 259, p. 17).*

98. *A empresa executora das obras ressaltou que a revisão de projeto está em análise, sendo que a fiscalização do Dnit já teria solicitado estudos complementares e melhores justificativas.*

Análise

99. *Em linhas gerais, nem o Dnit nem as empresas executora e supervisora trouxeram aos autos os elementos que justificassem as alterações pleiteadas na 1ª revisão em fase de obras. Ao contrário, reconheceu a existência de inconsistências nos pleitos relativos aos serviços de*

"regularização mecânica do terreno", "solos moles", "terraplenagem" e, parcialmente, no serviço de "pavimentação".

100. Somado a isso, reiterou que a revisão está em análise, e, somente a encaminharia para a aprovação quando as alterações estiverem devidamente fundamentadas e acompanhadas das devidas justificativas.

101. A medida corretiva indicada pelo Relatório de Fiscalização foi a de condicionar a aprovação do termo aditivo pleiteado à comprovação da necessidade de adequação do contrato.

102. Em consulta ao SIAC do Dnit, na data de 31/1/2012, constatou-se que não havia, até o momento, termo aditivo firmado para o Contrato 38/2009. Além disso, como nos autos não consta a comprovação da necessidade de adequação do contrato, não se pôde verificar a adoção de quaisquer medidas corretivas por parte do Dnit quanto a essa irregularidade.

Conclusões

103. Embora o Dnit não tenha demonstrado a realização das medidas corretivas, entende-se que a classificação de IG-P para o presente achado de auditoria merece ser alterada, devido aos motivos expostos a seguir.

104. Até o momento da elaboração desta instrução, não foi formalizado termo aditivo para o Contrato 38/2009, de acordo com a consulta realizada ao SIAC do Dnit. Pode-se inferir, desse modo, que o termo aditivo inicialmente proposto pela empresa contratada está sendo reavaliado, e, além do mais, o próprio Dnit já admitiu a ausência de justificativas para alguns acréscimos propostos.

105. Sendo assim, entende-se que, já neste momento processual, pode ser determinado ao Dnit que avalie a necessidade de acréscimo/supressões de serviços no Contrato 38/2009, e, em caso positivo, encaminhe ao TCU cópia do processo administrativo e respectivo memorial que justifique a alteração contratual prevista no art. 65, inciso I, da Lei 8.666/1993. Tal determinação auxiliará a decisão de mérito da presente irregularidade, inclusive, acerca da responsabilização dos gestores chamados em audiência.

106. Nesse sentido, o atendimento da determinação proposta mitiga o potencial risco de dano ao erário que sustenta a indicação de IG-P para o presente achado de auditoria. Além do mais, no caso de não atendimento da determinação, os gestores se sujeitarão às sanções previstas no art. 58 da Lei 8.443/1992.

107. Portanto, além da determinação anteriormente sugerida, propõe-se, para o presente achado de auditoria, a alteração da classificação de IG-P para IG-C para o Contrato 38/2009.

III.2) Contrato 528/2010

108. Os achados de auditoria que culminaram na classificação de IG-P para esse contrato foram: sobrepreço decorrente de quantitativo inadequado (item 3.2 do Relatório de Fiscalização) e alteração injustificada de quantitativos (item 3.3 do mesmo Relatório).

III.2.1) Do sobrepreço decorrente de quantitativo inadequado

109. No Relatório de Fiscalização, concluiu-se pela ocorrência de sobrepreço no Contrato 528/2010, num total de R\$ 22.336.686,14 (ref. jul/09), representando 10,8% do valor total contratado. O sobrepreço apurado refere-se a quantidades superestimadas de alguns serviços contratados. O resumo do indício de irregularidade para cada serviço, bem como a resposta às oitivas e respectivas análises estão dispostas nos subitens a seguir.

III.2.1.1) Serviço de Concreto Betuminoso Usinado a Quente (CBUQ)

110. No serviço de CBUQ, foram verificadas as seguintes inconsistências nas premissas de projeto: a utilização de brita comercial embora o material pétreo seja produzido em usina de britagem da própria empresa executora; o superdimensionamento da distância média de transporte (DMT) do cimento; a previsão de extração de areia com escavadeira hidráulica, embora a areia produzida na região seja retirada por meio de dragas; e o superdimensionamento da DMTs dos insumos areia, brita e massa asfáltica, que são incompatíveis com as praticadas na execução das obras. Essas premissas, se corrigidas, levariam a um preço unitário de referência igual a R\$ 112,58/t, inferior ao preço unitário contratado, de R\$ 164,96/t. Dessa forma, o sobrepreço alcançaria R\$ 6.112.740,76, a preços iniciais.

Das respostas às oitivas

111. O Dnit defendeu a inexistência dessa irregularidade (peça 287, p.12). Informou que a utilização do insumo "brita comercial" na composição de referência é justa, pois o consórcio executor das obras adquire a brita da empresa Isoman Perfurações e Desmonte de Rochas Ltda., conforme contrato anexo nos autos (peça 287, p. 121-124). Além disso, afirmou que a distância de transporte do insumo "cimento", aplicado na obra, é de 156,31km, e não 105,7km como indica a composição de custo de referência elaborada no Relatório de Fiscalização. Os mesmos argumentos foram trazidos também pelo consórcio Agrimat/Cavalca/Lotufo (peça 221, p. 4-6).

Análise

112. Com vistas a contestar o sobrepreço nesse serviço, o Dnit e o consórcio Agrimat/Cavalca/Lotufo se baseiam em dois argumentos: que a brita utilizada na rodovia é comercial (e não produzida); e que a DMT do cimento é de 156,31km, superior à distância levantada no Relatório de Fiscalização, de 105,7km. Porém, não trouxeram contrarrazões nem para a superestimativa das distâncias de transporte dos outros insumos nem para a previsão de extração de areia com escavadeira hidráulica e não por meio de dragas.

113. Quanto ao primeiro argumento, foi trazido aos autos o contrato firmado entre a empresa Agrimat Engenharia Indústria e Comércio Ltda. (executora do Contrato 528/2010) e a empresa Isoman Perfurações e Desmonte de Rocha Ltda. (peça 221, p. 23-26), que possui sede em Guaporó/GO. O objeto desse contrato é a execução de serviços certos e determinados de britagem de rochas para atendimento das obras de implantação da BR-163/PA no segmento contratado. O escopo dos serviços contratados é a decapagem da jazida, a perfuração, o desmonte e a britagem de rocha, além do carregamento e transporte de "mataco", com DMT de até 1,0km.

114. Por meio de pesquisa feita durante a instrução deste processo no sítio do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), verificou-se que o direito de lavra da pedreira onde está sendo extraído o material da obra é da empresa A. de P. Galvão Extração de Pedras ME, atualmente, Pedreira Vale do Curuá Ltda. O processo de requerimento de lavra é o de nº 850.369/2010. Outra informação obtida é que o pedido de licença de lavra foi registrado em 25/5/2010, e autorizado em 28/10/2010.

115. O contrato firmado entre as empresas Agrimat e Isoman estabelece como sendo de responsabilidade da primeira pagar à Pedreira Vale do Curuá Ltda. o valor de R\$ 3,00/m³ de pedra extraída.

116. Destaca-se que o projeto executivo da obra foi aprovado em 11 de setembro de 2009, e o contrato entre o Dnit e o Consórcio Agrimat/Cavalca/Lotufo foi assinado em 22 de junho de 2010.

117. Diante dessa situação fática, passa-se então à análise do primeiro argumento.

118. O Relatório de Fiscalização indicou que a extração e a britagem das rochas estariam sendo feitas pelo próprio Consórcio Agrimat/Cavalca/Lotufo, de modo que não se fazia adequado o pagamento do insumo brita comercial (R\$ 65,00/m³), mas sim, brita produzida (R\$ 25,89/m³).

119. Quando da elaboração do orçamento, a jazida utilizada na obra não possuía direito de lavra, cujo pedido foi realizado apenas em 25/5/2010 e autorizado em 28/10/2010, conforme exposto anteriormente. Por essas razões, entende-se que o orçamento do projeto executivo deveria ter previsto o insumo brita produzida, e não, brita comercial.

120. Por outro lado, o consórcio executor procurou demonstrar que a extração e britagem estariam sendo feitas por outra empresa, no caso, a Isoman Perfurações e Desmonte de Rochas Ltda, e assim, a remuneração pelo insumo brita comercial far-se-ia necessária. Porém, o que se depreende do contrato entre a Agrimat e a Isoman é uma subcontratação do serviço de produção da brita. Em linhas gerais, a empresa Isoman se responsabiliza pela extração e britagem das rochas utilizadas na obra, não se tratando, portanto, de um contrato de compra/venda de brita, e sim, de prestação de serviços. Assim, esse contrato, por si só, não é suficiente para demonstrar que o orçamento de referência deveria prever o insumo brita comercial em vez de brita produzida.

121. Com relação ao segundo ponto da argumentação, assiste razão ao Dnit quanto à incorreção da distância de transporte do cimento levantada no âmbito da auditoria. Em verdade, a distância de transporte praticada entre Guarantã do Norte e o canteiro de obras é de, aproximadamente, 150km, conforme indica o representante do Dnit em resposta à oitiva.

122. Sendo assim, o preço unitário de referência calculado no Relatório de Fiscalização deve ser corrigido de R\$ 112,58/t para R\$ 113,39/t, e o sobrepreço, reduzido de R\$ 6.112.740,76 para R\$ 6.018.213,84, em face dessa incorreção da DMT do cimento indicada inicialmente no Relatório de Fiscalização.

123. Por fim, vale observar que, mesmo se fosse acolhida a tese da necessidade de o orçamento prever a utilização do insumo brita comercial em vez de brita produzida, o preço de referência seria de R\$ 135,74/t $\{[135,74 = 1,2784 \times [113,39 / 1,2784 + 0,4470 \times (65,00 - 25,89)]\}$, ainda assim, inferior ao preço contratado, que é de R\$ 164,96/t. O sobrepreço ainda persistiria em virtude da superestimativa das distâncias de transporte dos insumos brita, areia e massa asfáltica, a qual não foi contra-argumentada nem pelo Dnit nem pelo consórcio Agrimat/Cavalca/Lotufo, embora tais inconsistências tenham sido citadas no Relatório de Fiscalização.

124. Com essas considerações, entende-se que os elementos apresentados pelo Dnit e pelo consórcio Agrimat/Cavalca/Lotufo não são suficientes para afastar a irregularidade quanto ao sobrepreço no serviço de CBUQ do contato em análise, e assim, esse sobrepreço deve ser computado na materialidade do achado de auditoria para fins de enquadramento no art. 91, §1º, inciso IV da Lei 12.465/2011.

III.2.1.2) Serviço de aquisição de CAP 50/70 com polímero

125. Indicou-se também, no Relatório de Fiscalização, a ocorrência de sobrepreço no serviço de "aquisição de cimento asfáltico de petróleo (CAP) 50/70 com polímero", pois, a quantidade contratada seria superior à quantidade necessária para a execução da obra. A taxa de ligante contratada é de 6% em relação à quantidade de CBUQ, entretanto, a quantidade verificada na fiscalização foi de 5,1%. Essa diferença implicaria em um sobrepreço de R\$ 1.960.893,30, a preços iniciais.

Das respostas às oitivas

126. O Dnit afirmou que a taxa média de CAP 50/70 aplicada ao CBUQ da obra é, na verdade, de 5,7%, e não 5,1% como aponta o Relatório de Fiscalização (peça 287, p.12-13).

127. Corroborando essa afirmação do Dnit, o consórcio Agrimat/Cavalca/Lotufo trouxe aos autos três ensaios de laboratório que demonstrariam a execução da mistura com a taxa de ligante de 5,7%. Somado a isso, o consórcio alegou que o percentual de 5,1% foi obtido a partir de estudos preliminares de uma das empresas fornecedoras de cimento asfáltico (peça 221, p. 6-7), não sendo, portanto, a taxa que está sendo efetivamente empregada para a execução do CBUQ.

Análise

128. A irregularidade foi apontada em razão da quantidade contratada do serviço de "aquisição de CAP 50/70 com polímero" ser superior à quantidade necessária para a realização da obra.

129. Durante o período de execução da auditoria, nenhum serviço ainda havia sido executado. Entretanto, já estava em posse do consórcio executor das obras, o estudo de dosagem do CBUQ feito pela empresa Greca Asfaltos, que indicava a necessidade de se utilizar uma taxa de ligante, no caso o CAP 50/70 com polímero, de 5,1%, inferior à taxa indicada no projeto, de 6%. Essa diferença é que representava o sobrepreço encontrado pelo Relatório de Fiscalização.

130. Em contraponto a essa constatação, o Dnit e o consórcio contratado argumentaram que o estudo de dosagem feito pela Greca Asfaltos seria apenas um estudo prévio, e que a taxa praticada na obra seria, na verdade, de 5,7%. Como meios de comprovar essa afirmação, o consórcio contratado trouxe aos autos três ensaios laboratoriais que indicariam a existência de uma taxa média de ligante de 5,7% (peça 221, p.37-40).

131. As medições da obra relativas aos meses de julho e agosto retratam também a utilização dessa taxa de 5,7%. Porém, deve-se considerar que a juntada aos autos de apenas três ensaios é insuficiente para se concluir que a taxa de ligante praticada na obra é de 5,7%, pelos motivos expostos a seguir.

132. Primeiramente, não foi trazido aos autos o estudo de dosagem do CBUQ que estaria sendo utilizado na obra, com a taxa de 5,7%, pois, o estudo de dosagem fornecido à equipe de auditoria apresentou a taxa de 5,1%, inferior ao resultado dos três ensaios apresentados pelo consórcio construtor.

133. Além disso, a medição acumulada de agosto de 2011 indicou que 26.395t de CBUQ teriam sido aplicados na pista. Considerando essa quantidade e as características do projeto de pavimentação, isso representa uma área de 183.298m² de pista executada. Dado o parâmetro estabelecido na norma DNIT 031/2006-ES, de que a taxa de ligante deve ser verificada por meio de, no mínimo, uma amostra a cada 700m² de pista, desse modo, para a obra em questão, deveria haver um total de aproximadamente 260 ensaios de verificação da taxa de ligante conforme os procedimentos indicados na norma DNER 053/1994-ME.

134. Desse modo, apenas a apresentação dos três ensaios não permite concluir pela inexistência de sobrepreço, até porque a taxa de ligante de 5,7% continua sendo inferior à taxa contratada, de 6%.

135. Portanto, conclui-se que os elementos apresentados pelas partes não foram suficientes para afastar a irregularidade quanto ao sobrepreço nos serviços de aquisição de CAP 50/70 com polímero, e assim, esse sobrepreço deve ser computado na materialidade do achado de auditoria para fins de enquadramento no art. 91, §1º, inciso IV da Lei 12.465/2011.

III.2.1.3) Serviço de transporte de CAP 50/70 com polímero, RR-2C e CM-30

136. Outro sobrepreço é atinente ao serviço de "transporte de CAP 50/70 com polímero". Identificou-se que o orçamento da obra considerou como origem do material a cidade de Manaus, entretanto, o fornecedor mais próximo encontra-se na cidade de Cuiabá, sendo, portanto, a origem natural desse insumo. Assim, o preço de referência para o serviço seria de R\$ 445,63/t, inferior ao

preço unitário contratado, de R\$ 895,55/t. Dessa forma, o sobrepreço alcançaria o montante de R\$ 3.150.312,84, a preços iniciais.

137. A mesma inconsistência com relação à origem do CAP 50/70 com polímero foi verificada para os serviços de transporte de emulsão asfáltica RR-2C e transporte de asfalto diluído CM-30, cujos sobrepreços alcançariam o valor de R\$ 1.436.619,86, a preços iniciais.

Das respostas às oitivas

138. O representante do Dnit afirmou que, na época da elaboração do projeto, seguiu a orientação vigente no Dnit, estabelecida pela Portaria nº 709/DG/Dnit, regrado pelo Acórdão 1077/2008-TCU-Plenário (peça 287, p. 13). Além disso, afirmou que "(...) realizará uma avaliação dos apontamentos, considerando nessa avaliação a DMT da refinaria em Betim/MG e não da distribuidora em Cuiabá/MT, atendendo às premissas do projeto, ou seja, o Ac. 1077/2008".

139. Por sua vez, o representante do consórcio Agrimat/Cavalca/Lotufo argumentou que o projeto executivo da obra considerou como origem do material betuminoso a cidade de Cuiabá, e não Manaus como explanado no Relatório de Fiscalização (peça 221, p. 7-8). Além disso, afirmou que o consórcio "... ao elaborar sua proposta ao certame licitatório que deu origem ao contrato ora questionado considerou em sua composição de preços, como previsto no Projeto Executivo, o CAP e demais insumos seriam provenientes de Cuiabá". Por fim, o consórcio trouxe a seguinte argumentação:

Necessário, também, consignar que em Cuiabá não existe refinaria de petróleo e que as mais próximas (Betim, Paulínia e Araucária), se localizam a mais ou menos 1600 km de Cuiabá e que todo material asfáltico utilizados pelas distribuidoras sediadas em Cuiabá se originam de uma das citadas refinaria e que nos custos unitários de vendas das distribuidoras estabelecidas em Cuiabá estão inclusos os custos do de transporte entre a refinaria de origem (Betim/MG, Paulínia/SP e Araucária/PR) e a distribuidora em Cuiabá.

140. Esses mesmos argumentos foram repetidos para o indício de sobrepreço no "Transporte de materiais betuminosos a frio", que são a emulsão asfáltica do tipo RR-2C e o asfalto diluído do tipo CM-30.

141. A empresa supervisora também entende que não há sobrepreço, "... uma vez que a diferença entre o preço da distribuidora e da refinaria não é repassado ao DNIT, ficando às expensas da Construtora".

Análise

142. Sobre esse achado de auditoria, o sobrepreço foi caracterizado pelo fato de o projeto executivo indicar, como origem do CAP 50/70 com polímero, a refinaria localizada na cidade de Manaus, mais distante da obra que as empresas distribuidoras de asfalto localizadas na cidade de Cuiabá, as quais, pela maior proximidade deveriam ser a origem natural do CAP 50/70 com polímero para o referido contrato.

143. Conforme demonstrado no Relatório de Fiscalização, se as distribuidoras localizadas em Cuiabá fossem consideradas como origem do produto, o preço de referência seria de R\$ 445,63/t, inferior ao preço contratado, de R\$ 895,56/t.

144. O Dnit discordou do apontamento de irregularidade para esse caso, e, como contra-argumento, afirmou que o projeto executivo teria seguido a orientação vigente na época de sua elaboração, ou seja, a Portaria nº 709/DG/DNIT/2008, e o Acórdão 1077/2008-TCU-Plenário.

145. Com essa argumentação, entende o Dnit que o orçamento da obra deveria prever os custos de aquisição indicados no Acórdão 1.077/2008, e, além disso, prever os custos de transporte desde a refinaria mais próxima (Manaus) até o local de aplicação dos materiais betuminosos.

146. De fato, o preço licitado do serviço de aquisição do CAP 50/70 com polímero mostra-se condizente com o estabelecido pelo o Acórdão 1077/2008. Porém, os preços de aquisição desse acórdão se baseavam numa média dos preços constantes de notas fiscais de empresas distribuidoras de asfalto, e não de refinarias. Desse modo, considerando-se os preços de aquisição do CAP 50/70 com polímero das empresas distribuidoras, os custos de transporte de referência deveriam ser baseados na DMT a partir das empresas distribuidoras mais próximas, que no caso em análise, encontram-se na cidade de Cuiabá/MT.

147. Considerando ainda que o projeto foi aprovado em 11/9/2009, o entendimento que deveria prevalecer para o caso em concreto é o exposto acima. Ademais, recentemente, o TCU se manifestou da seguinte forma a respeito do assunto, por meio do Acórdão 812/2011-Plenário:

1.4. Determinar ao DNIT que:

1.4.1. nos orçamentos de obras rodoviárias de futuras licitações, considere as distâncias de transporte de todos os produtos asfálticos calculadas somente a partir das fábricas/bases das distribuidoras de asfaltos, visto que os preços de venda desses produtos, divulgados pela ANP, já incluem os custos de transferência das refinarias até aquelas bases de distribuição;

148. Alinhado a esse entendimento, no caso em concreto, o orçamento de referência deveria obter os custos de transporte considerando a DMT a partir de Cuiabá, a qual possui diversas empresas distribuidoras de asfalto. Nesse sentido, conclui-se pela manutenção da irregularidade apontada inicialmente no Relatório de Fiscalização.

149. Além do mais, o próprio consórcio executor das obras afirmou em sua manifestação que, ao elaborar sua proposta no certame licitatório considerou que "... o CAP e demais insumos seriam provenientes de Cuiabá". No entanto, o preço unitário proposto pela empresa no certame licitatório continua sendo superior ao custo de referência do serviço, e isso é o que fundamentou o achado de auditoria.

150. Somado a isso, o consórcio afirmou que o próprio projeto executivo da obra teria considerado a cidade de Cuiabá como origem do CAP 50/70 com polímero, anexando, como evidência, o quadro 4.4.1 do projeto (peça 221, p. 42). A despeito dessa afirmação, deve-se ressaltar que, apesar de, no quadro 4.4.1, constar expressamente a cidade Cuiabá como origem do CAP 50/70 com polímero, no cálculo do preço unitário licitado (R\$ 895,56/t), foi considerada como origem a cidade de Manaus (peça 89). Portanto, tais argumentos da contratada não merecem ser aceitos.

151. Quanto à observação do Dnit, de que o caso em questão merece uma melhor análise, particularmente quanto à origem do material betuminoso ser a refinaria localizada na cidade de Betim/MG, há de se tecer alguns comentários.

152. O CAP 50/70 com polímero é um produto fabricado exclusivamente por empresas distribuidoras de asfalto. Essas empresas fabricam esse produto a partir do CAP 50/70 oriundo das refinarias (uma delas localiza-se em Betim/MG). Desse modo, no preço de compra do CAP 50/70 com polímero das distribuidoras já estão incluídos os custos do transporte do CAP 50/70 desde as refinarias até as bases distribuidoras de asfalto (chamado de frete de transferência), conforme bem explana o item 1.4.1 do Acórdão 812/2011-Plenário, citado anteriormente. Assim, não é procedente o argumento da empresa supervisora de que esse custo não é repassado pelo Dnit.

153. Nesse sentido, a consideração da refinaria de Betim/MG como origem do material mostra-se infundada, pois geraria uma duplicidade de custos de transporte desde as refinarias até os locais de distribuição (frete de transferência), e o preço unitário do transporte alcançaria a ordem de R\$ 1.150,00/t, extrapolando, sobremaneira, esses custos os quais já estão superestimados no contrato ora em análise.

154. Com essas considerações, conclui-se que os elementos apresentados pelas partes não foram suficientes para afastar a irregularidade quanto ao sobrepreço nos serviços de transporte de CAP 50/70 com polímero, e assim, esse sobrepreço deve ser computado na materialidade do achado de auditoria para fins de enquadramento no art. 91, §1º, inciso IV da Lei 12.465/2011.

155. O mesmo entendimento se aplica aos insumos RR-2C e CM-30, de modo que, no orçamento do projeto executivo, o cálculo do custo do transporte baseou-se na cidade de Manaus como origem, entretanto, conforme já exposto, a origem natural desses insumos são as empresas distribuidoras localizadas na cidade Cuiabá.

III.2.1.4) Serviço de base estabilizada granulometricamente com mistura solo-areia

156. Observou-se, ainda, a ocorrência de sobrepreço no serviço de "base estabilizada granulometricamente com mistura solo-areia". Durante a auditoria, verificou-se que as jazidas utilizadas na execução do serviço são diferentes das previstas em projeto (jazidas nº 8 para solo e jazida nº 2 para areia), gerando uma diminuição na distância média de transporte (DMT) efetivamente praticada. Dessa forma, o preço de referência para o serviço seria de R\$ 35,91/m³, inferior ao preço unitário contratado, que é de R\$ 47,10/m³. Sendo assim, o sobrepreço alcançaria o montante de R\$ 1.226.222,58, a preços iniciais.

Das respostas às oitivas

157. O Dnit informou que a jazida nº 8 teria sido utilizada (peça 287, p.14-15), diferentemente das conclusões do Relatório de Fiscalização. Ademais, afirmou que o areal nº 2, previsto em projeto, inexistia, e por isso, buscou-se a utilização de outro areal. Por fim, informou que teria determinado à supervisora a elaboração de um relatório conclusivo acerca dos apontamentos do Relatório de Fiscalização para o serviço em questão.

158. Como forma de comprovar a utilização do material da jazida nº 8, o consórcio executor das obras trouxe aos autos a documentação emitida pelo proprietário da referida jazida, o qual autorizaria o consórcio a retirar o material local (peça 221, p.52), além de dois registros fotográficos que contradiriam as conclusões do Relatório de Fiscalização (peça 221, p. 49-51), as quais, segundo o consórcio, foram baseadas em critérios meramente visuais.

Análise

159. O sobrepreço nesse serviço foi constatado em face da não utilização das jazidas de projeto (jazida nº 8 para o solo e nº 2 para a areia), mas a utilização de outras jazidas mais próximas, o que resulta na redução das distâncias de transporte dos materiais, e, portanto, na redução da quantidade de serviço auxiliar que compõe o custo unitário do serviço.

160. Para essa irregularidade, o Dnit se baseou na informação prestada pelo consórcio executor das obras, para afirmar que o areal nº 2, previsto em projeto, não existiria. Por isso, teria sido utilizado outro areal, mais próximo, conforme constatado pela equipe de auditoria.

161. Quanto à jazida nº 8, o consórcio executor afirmou que teria utilizado o material proveniente dessa jazida, e não de outra. Diante desse impasse, o Dnit determinou à empresa supervisora a elaboração de um relatório conclusivo sobre o assunto, todavia, esse relatório não foi encaminhado ao TCU até o momento. E, segundo consulta ao SIAC do Dnit, não houve nenhuma repactuação do preço contratado para esse serviço, indicando que não foi adotada a medida corretiva indicada pelo Relatório de Fiscalização. Além do mais, a declaração trazida pelo consórcio executor, do proprietário da jazida nº 8, autorizando o consórcio a explorar o material, por si só, não demonstra que o material da camada de base já executada teria sido proveniente da jazida de nº 8. Nem mesmo os registros fotográficos também encaminhados pelo consórcio demonstram materialmente a utilização do material da jazida nº 8 nos serviços de implantação da base do pavimento.

162. Por fim, quanto à argumentação do consórcio executor, de que as conclusões do Relatório de Fiscalização se basearam apenas em critérios visuais, deve-se esclarecer que o achado de auditoria baseou-se em diversas evidências coletadas no local da obra, mediante a inspeção das jazidas e a realização de diversas sondagens na rodovia. Essas sondagens foram feitas na presença de representantes do consórcio, os quais não lograram êxito em demonstrar que o material de base se origina da jazida nº 8. Na análise das sondagens, os representantes do consórcio não puderam demonstrar que havia diferenças entre o material utilizado na sub-base e na base. Além disso, as inspeções nas jazidas de projeto evidenciaram que os materiais de sub-base e de base (nº 8) apresentavam diferenças visuais, as quais deveriam ficar nítidas quando da realização das sondagens.

163. Diante do exposto, conclui-se que nem o Dnit nem o consórcio Agrimat/Cavalca/Lotufo conseguiram trazer argumentos ou evidências que pudessem elidir o sobrepreço para o serviço em questão, sendo que esse sobrepreço deve ser computado na materialidade do achado de auditoria para fins de enquadramento no art. 91, §1º, inciso IV da Lei 12.465/2011.

III.2.1.5) Serviço de terraplenagem das erosões

164. Além disso, foi encontrado sobrepreço nos serviços necessários à terraplenagem dos trechos em erosão do referido contrato. Tal sobrepreço é decorrente da superestimativa das quantidades de projeto, e refere-se à quantidade de serviços para a execução da camada de argila, a qual é prevista em projeto e possui a função de proteger os taludes de terraplenagem nos trechos em erosão. Constatou-se que o volume de escavação do material destinado a essa camada estaria superestimado pela utilização do fator de homogeneização igual a 1,3 (relação entre as densidades dos materiais compactados e na jazida), embora não seja possível a compactação da camada de argila nos trechos em taludes.

165. Outra constatação foi de que os serviços de regularização estariam inseridos indevidamente no orçamento, haja vista que esse serviços não se aplicam à terraplenagem de erosões, mas sim aos serviços de pavimentação. [?]

166. O sobrepreço encontrado, quanto à esses serviços é da ordem de R\$ 5.998.159,19, a preços iniciais.

167. Além disso, vislumbrou-se, durante a fiscalização, que esse sobrepreço poderia ser acrescido em R\$ 19 milhões, pois, a largura da seção de correção das erosões, prevista em projeto, não estava sendo observada na execução das obras. Melhor explicando, o projeto de correção dos trechos em erosão prevê que, adicionalmente à largura da seção de terraplanagem, sejam executados os serviços de correção das erosões (desmatamento, execução da camada de argila, e hidrossemeadura) em uma largura adicional de 20m para cada lado da seção. No entanto, foi verificado que os serviços executados se limitavam à largura de seção de terraplenagem, desconsiderando a largura adicional de projeto.

Das respostas às oitavas

168. O Dnit reiterou a importância de que os procedimentos para medição de cortes preconizados nas normas do Dnit sejam integralmente respeitados (peça 287, p. 14-15). Assim, informou que teria determinado à empresa supervisora a realização dos devidos ensaios a fim de aferir o fator de homogeneização adotado nas medições de terraplenagem. Já o representante do consórcio Agrimat/Cavalca/Lotufo afirmou que o sobrepreço inexistente, pois o fator de homogeneização aplicado é superior a 1,3 (peça 221, p. 10-13).

169. Acerca do sobrepreço nos serviços de compactação e regularização da camada de argila necessária para os trechos com erosões, o representante do Dnit reportou-se à manifestação da empresa supervisora. Esta, por sua vez, afirmou que, inicialmente, não considerou necessária a

execução dessa camada nos taludes dos trechos em erosão e, apenas posteriormente à execução da correção da erosão nº 28, concluiu ser indispensável a execução da camada de argila nos taludes, não havendo, portanto, que se falar em sobrepreço de quantidades nesse serviço (peça 259, p. 6-8 e 14-15).

170. Finalmente, o representante do Dnit ressaltou que promoveria, ao término dos trabalhos, a elaboração de uma medição definitiva, verificando os serviços efetivamente executados. Já o representante do consórcio Agrimat/Cavalca/Lotufo afirmou que o serviço de regularização é executado não só na camada de argila, mas também na última camada de terraplenagem de material arenoso, sendo, portanto, inconsistente o apontamento de sobrepreço de quantidades para referido serviço.

Análise

171. Resumidamente, o sobrepreço nos serviços de terraplenagem para a correção das erosões decorre das seguintes constatações:

- a) superestimativa da quantidade de material a ser escavado para a execução de camada de argila, pela utilização do fator de homogeneização de 1,3 no orçamento contratado;*
- b) superestimativa da quantidade de material a ser compactado, haja vista a impossibilidade de compactação da camada de argila nas áreas em taludes;*
- c) previsão do serviço de regularização, que não é aplicável nos serviços de terraplenagem;*
- d) não execução dos serviços de terraplenagem das erosões, na largura adicional de 20m para cada lado da rodovia.*

172. Quanto ao item "a", o Dnit informou que teria determinado aos fiscais do contrato e às supervisoras que atuam dentro da Superintendência Regional do Pará a observância de suas normas internas nas medições dos serviços, de modo a não considerar o fator de homogeneização nas medições, mas sim os levantamentos topográficos das seções, antes e após a realização dos serviços. Por fim, afirmou que está realizando os ensaios a fim de aferir o fator de homogeneização utilizado nas medições.

173. Entretanto, o foco da discussão são as quantidades de projeto do serviço de escavação, carga e transporte (DMT=13,09km) para a execução da camada de argila. Entende-se que essas quantidades do projeto executivo devem ser reavaliadas, haja vista que o fator de homogeneização adotado pelo projeto, de 1,3, não se mostra condizente com a realidade das obras, pela impossibilidade de que seja atingido o grau de 100% de compactação nas áreas em talude, por exemplo.

174. Em relação ao item "b", o Dnit informou que será considerada a proposição de se adotar um preço específico para os serviços nos taludes, de forma a adotar um fator de homogeneização menor, compatível com a realidade das obras.

175. Já para os itens "c" e "d", o Dnit não se manifestou explicitamente sobre as irregularidades suscitadas, de forma que o sobrepreço apontado inicialmente no Relatório de Fiscalização permanece evidenciado.

176. Vale ressaltar o sobrepreço tratado no item "d", haja vista a sua materialidade alcançar cerca de R\$ 19 milhões no Contrato 528/2010. Verificou-se, durante a execução da auditoria, que os serviços previstos de correção das erosões não estavam sendo executados na largura adicional de 20m além do offset de terraplenagem. Sendo assim, cabe ao Dnit avaliar a necessidade de que esses serviços sejam efetivamente executados. Se, no entender do Dnit, os serviços não são necessários nessa largura adicional, o projeto deverá ser revisto e o contrato

reapactuado, de modo a suprimir as quantidades desses serviços no orçamento. Por outro lado, se o Dnit concluir pela necessidade de que esses serviços sejam executados, caberá a ele exigir da empresa contratada a devida execução, conforme estabelece o projeto da obra.

177. Concluindo, entende-se que não foram trazidos aos autos argumentos que pudessem afastar a irregularidade atinente ao sobrepreço do serviço de terraplenagem das erosões, no âmbito do Contrato 528/2010. Portanto, o sobrepreço para esse serviço deve ser computado na materialidade do achado de auditoria para fins de enquadramento no art. 91, §1º, inciso IV da Lei 12.465/2011.

III.2.1.6) Serviço de acréscimo de material granular

178. Quanto ao sobrepreço no serviço de "acrécimo de material granular", verificou-se que a sua previsão contratual não se mostrou indispensável. Esse serviço é previsto para ser aplicado como revestimento primário dos caminhos de serviço. Os documentos disponibilizados durante a auditoria bem como as características da obra não demonstraram a necessidade, no contrato, desse serviço, o qual possui caráter excepcional conforme preconiza a norma Dnit 105/2009-ES.

179. Somado a essa constatação, concluiu-se que o preço contratado não se mostra adequado para as características do serviço, porque o preço licitado para esse serviço possui a mesma composição de custo do serviço de base do pavimento. Considerando as características do material aplicado e os modos de execução dos serviços, o acréscimo de material granular deveria possuir um preço unitário bastante inferior ao preço da camada de base do pavimento.

180. Por fim, verificou-se na auditoria que, em alguns segmentos onde o serviço já havia sido medido, a sua execução não pôde ser comprovada, gerando, também o indício de superfaturamento para o acréscimo de material granular, fato que é tratado em outro achado de auditoria do Relatório de Fiscalização.

181. O sobrepreço para esse serviço alcançaria o montante de R\$ 2.451.737,61, a preços iniciais.

Das respostas às oitavas

182. O representante do Dnit afirmou que iria promover a adequação do seu preço unitário (peça 287, p. 15). Porém, não trouxe contra-argumentos quanto à ausência de justificativas para a inclusão desse serviço no orçamento do contrato, haja vista o estabelecido nas normas do próprio Dnit.

183. Já o consórcio executor afirma que, segundo exigências ambientais, não seria possível a execução de desvios para a execução da obra, havendo, assim, a necessidade de execução de caminhos de serviço com acréscimo de material granular em locais de construção de bueiros e de correção das erosões. Portanto, na visão do consórcio, seria necessário prever esse serviço no orçamento da obra. Além disso, o consórcio executor traz aos autos um ofício encaminhado pelo fiscal da obra, o qual autorizaria a execução de revestimento em material granular para viabilizar o transporte, a segurança da obra e dos usuários da rodovia. Por fim, o consórcio admite a possibilidade de que o preço unitário contratado seja revisto, propondo, inclusive, uma proposta de preço para tal.

Análise

184. O Dnit não se manifestou quanto à ausência de fundamentação técnica que justificasse a necessidade de execução de revestimento primário com acréscimo de material granular nos caminhos de serviço.

185. A especificação de serviço do Dnit 105/2009 estabelece o seguinte:

5.3.7 *Excepcionalmente, ante condições adversas da geometria altimétrica e da geotecnia do caminho de serviço e, também, um volume significativo do tráfego e sem possibilidade de outra alternativa viária, deve ser executado o revestimento primário do caminho de serviço.*

186. *Pois bem, dentre essas condicionantes impostas pela norma, entende-se que, para o segmento em questão, pode-se admitir a existência de condições geotécnicas adversas nos trechos em erosões. Porém, não se observa a existência, genericamente, de condições adversas de altimetria, muito menos que o segmento possua um volume significativo de tráfego, sendo assim, não há como validar a possibilidade de execução de revestimento primário para os caminhos de serviço para a obra em questão, com os elementos constantes nos autos.*

187. *Nesse sentido, conclui-se que os argumentos trazidos não puderam demonstrar a necessidade de execução do serviço de acréscimo de material granular, e, primordialmente, que os serviços medidos foram, de fato, executados, fato esse tratado em outro achado de auditoria do Relatório de Fiscalização.*

188. *Por fim, o consórcio executor apresentou uma proposta para a repactuação do preço unitário do serviço (peça 221, p.84). O preço proposto é de R\$ 78,07/m³, minimamente inferior ao preço contratado, de R\$ 80,13/m³. Entretanto, embora tal preço possa ser analisado posteriormente pelo Dnit, deve-se ponderar, desde já, que esse valor não merece ser acolhido, pois a DMT do material aplicada na composição de custo é de 48,87km. Essa distância se refere à apenas uma das jazidas que fornece material para a base do pavimento (J-5), e por isso, mostra-se inconsistente, devido à existência de diversas jazidas no trecho que teriam condições de fornecer o material para o serviço, como, por exemplo, as jazidas de sub-base e as demais jazidas de base da obra, as quais, se consideradas, reduziriam significativamente o preço do serviço caso fosse demonstrado tecnicamente sua necessidade na obra.*

III.2.1.7) Serviço de drenos subterrâneos

189. *Quanto ao serviço de "drenos subterrâneos", a irregularidade encontrada resume-se ao fato de que o preço unitário do serviço se mostra inadequado às atividades necessárias para sua execução. Embora o projeto preveja a utilização de areia proveniente de jazidas específicas, verificou-se durante a auditoria, que a areia do próprio local onde se instalavam os drenos era aproveitada para a execução do serviço. Nesse caso, mediante a redução da distância de transporte e eliminação dos custos de extração da areia, verificou-se que o preço de referência para o serviço seria de R\$ 34,78/m, inferior ao preço contratado, de R\$ 56,17/m, o que implicaria em um sobrepreço de R\$ 1.121.263,80, a preços iniciais.*

Das Respostas às Oitivas

190. *O Dnit informou que teria solicitado à empresa supervisora um "relatório conclusivo" sobre os apontamentos do TCU e sobre as alegações da empresa executora (peça 287, p. 15-16). Já o representante do consórcio Agrimat/Cavalca/Lotufu afirmou que o sobrepreço não existiria, pois o consórcio estaria atendendo as exigências de projeto e utilizando areia originada do areal A1 (estaca 3260) o qual contemplaria todas as especificações geotécnicas de projeto (peça 221, p. 13-14).*

Análise

191. *Para essa irregularidade, o Dnit informou que teria determinado à empresa supervisora das obras a elaboração de um relatório conclusivo, e que, posteriormente, encaminharia os resultados ao TCU. Todavia, tal relatório não se encontra nos autos até o momento de elaboração da presente instrução.*

192. *Por sua vez, o consórcio executor garante que está utilizando o areal "A1", localizado na estaca 3260, em contraponto à afirmação constante no Relatório de Fiscalização de que a areia*

utilizada no dreno é proveniente de locais adjacentes à sua execução, ou seja, de materiais das próprias erosões. Porém, o consórcio não trouxe elementos que pudessem comprovar sua afirmação.

193. Nos registros fotográficos feitos durante a auditoria, pôde-se constatar que não havia diferenças entre o material que circunda o dreno e o material utilizado nos serviços de terraplenagem das erosões (peça 306, p.32-37), indicando, portanto, a não utilização de areia proveniente de outra jazida. Assim, persiste o apontamento de sobrepreço para esse serviço.

194. Vale ressaltar que o valor referente ao sobrepreço não foi considerado no cômputo total da irregularidade. Entende-se que tal sobrepreço somente deveria ser considerado se fosse comprovada a possibilidade de utilização da areia dos próprios locais adjacentes à implantação dos drenos, sendo prudente, dessa forma, aguardar o resultado do relatório conclusivo a ser elaborado pelo Dnit.

III.2.1.8) Conclusões

195. Quanto ao sobrepreço indicado em oito itens do relatório de Fiscalização para o Contrato 528/2010, o Dnit não concordou com a existência de irregularidades em cinco, quais sejam, os sobrepreços no serviço de CBUQ, aquisição de CAP 50/70 com polímero, transporte de CAP 50/70 com polímero, transporte de materiais betuminosos a frio, e acréscimo de material granular. Para dois itens, o Dnit entende que devem ser feitos levantamentos complementares: serviços de base estabilizada granulometricamente com mistura solo-areia, e drenos subterrâneos. Por fim, para o serviço de terraplenagem das erosões, o Dnit concorda parcialmente, afirmando que, realmente, as medições devem respeitar as normas internas quanto ao levantamento das quantidades de material escavado. Porém, é evasivo nas justificativas acerca do sobrepreço nos serviços de compactação e regularização da camada de argila, afirmando que ao término dos trabalhos irá elaborar uma medição definitiva, verificando os serviços efetivamente executados.

196. Apesar de o Dnit divergir do apontamento de sobrepreço para esses cinco itens citados, a Autarquia não logrou êxito em demonstrar a regularidade das quantidades e preços contratados para esses serviços.

197. Assim, propõe-se que seja mantida a indicação de IG-P para o contrato em questão, em face da materialidade do achado em relação ao preço contratado, e pela afronta aos princípios da legalidade e da eficiência a que está submetida a Administração Pública.

198. Além do mais, não se vislumbra que a paralisação do contrato possa trazer maiores prejuízos em comparação ao sobrepreço apurado no presente processo. No caso de paralisação, os possíveis prejuízos seriam a perda dos serviços já feitos, e, posteriormente, a necessidade de retrabalhos; além do atraso no cronograma das obras.

199. Quanto à necessidade de retrabalhos, esses só iriam ocorrer se grandes frentes de trabalho fossem abertas na obra sem a conclusão dos serviços de pavimentação, ou sem a conclusão dos serviços de correção das erosões. A não adoção desses procedimentos, o que é perfeitamente possível e desejável na execução de obras de pavimentação, pode mitigar os possíveis prejuízos em virtude da paralisação da obra. Quanto ao atraso no cronograma das obras, entende-se que esse argumento não interfere na conclusão do empreendimento como um todo, pois há diversos outros contratos na mesma rodovia com percentual de conclusão das obras inferior ao contrato ora em questão, e assim, o atraso não demonstra um prejuízo superior ao apurado na irregularidade.

200. Particularmente quanto ao sobrepreço no serviço de CBUQ, o valor apontado inicialmente deve ser corrigido (item 122 da presente instrução), de R\$ 22.336.686,14 para R\$

22.242.159,22, representando ainda valores materialmente relevantes, os quais fundamentam a manutenção de indicação de IG-P para o Contrato 528/2010.

201. Vale destacar, ainda, que o Dnit não se manifestou sobre a execução dos serviços de correção das erosões na largura adicional de 20m para cada lado da pista, cabendo, nesse caso, a proposta de determinação à referida autarquia para que se posicione sobre a necessidade ou não de execução desses serviços, e, conseqüentemente, adote as providências necessárias, seja a supressão dos serviços no contrato, o que representaria o montante de, aproximadamente, R\$ 19 milhões, ou a exigência junto ao consórcio executor de que o projeto seja observado quanto à execução desses serviços.

202. Entende-se, por fim, que a indicação de IG-P deve prevalecer até que o Dnit repactue o Contrato 528/2010, considerando as quantidades e preços unitários indicados no presente processo.

III.2.2) Da alteração injustificada de quantitativos

203. No Relatório de Fiscalização, concluiu-se pela ocorrência de indícios de irregularidades na condução do termo aditivo pleiteado pelo consórcio executor junto ao Dnit. O reflexo financeiro desse pedido é de R\$ 41.720.791,11, implicando, assim, num aumento de 20,21% no valor inicial do contrato, que é de R\$ 206.428.178,96. Os indícios se sustentam pela ausência de justificativas que indiquem a necessidade do termo aditivo proposto nas quantidades requeridas.

204. A análise do termo aditivo se concentrou no acréscimo requerido para os quantitativos de serviços de terraplenagem tanto para a correção das erosões quanto para os serviços de terraplenagem da pista, pois, apenas esses serviços representam 68% do reflexo financeiro do termo aditivo. Ressaltou-se que, em termos financeiros, o aumento dos serviços de terraplenagem dos trechos em erosões é de 36,36% em relação aos valores inicialmente contratados, e para os serviços de terraplenagem da pista, o aumento é de 80,79%.

Da Resposta às Oitivas

205. Quanto a essa irregularidade, o representante do Dnit alertou que a revisão de projeto está em análise, e que somente o encaminharia para aprovação quando estiverem devidamente fundamentadas e acompanhadas das devidas justificativas (peça 287, p. 20). Por isso, não pormenorizou argumentos que possibilitassem justificar o acréscimo dos volumes de terraplenagem da revisão de projeto.

206. Já a empresa supervisora trouxe comentários sobre os itens envolvidos no pedido de aditivo ao contrato em questão (peça 259, p.18-20). Para o aumento dos serviços de terraplenagem da pista, o representante da empresa supervisora afirmou que esse acréscimo seria necessário, pois haveria um hiato de tempo muito grande entre a época de execução do projeto e a implantação da obra, dando a entender que o projeto de terraplenagem da obra encontra-se desatualizado. Ademais, segundo a empresa supervisora, os volumes e as características geotécnicas das jazidas existentes apresentariam diferenças em relação às informações trazidas pelo projeto executivo, sem, no entanto, demonstrar tal afirmação. Tal manifestação apresenta consonância com a argumentação do consórcio executor das obras (peça 221, p.18-20).

207. Com relação ao aumento dos serviços de terraplenagem dos segmentos em erosão, a empresa supervisora afirmou que os volumes correspondentes foram submetidos a levantamentos topográficos, os quais corroboraram a necessidade do acréscimo contratual. Apesar dessa afirmação, a empresa supervisora não apresentou tais levantamentos.

208. Por fim, a empresa supervisora alertou que, em virtude da repactuação de alguns preços unitários, o impacto financeiro inicial, de R\$ 41.720.791,11, seria reduzido.

209. *Nem o Dnit nem os demais interessados trouxeram aos autos os elementos que justificassem as alterações pleiteadas na 1ª revisão em fase de obras. Apenas reiteraram que a revisão estaria em análise, e que o processo de revisão somente seria encaminhado para a aprovação quando as alterações estiverem devidamente fundamentadas e acompanhadas das devidas justificativas.*

210. *Em consulta ao SIAC do Dnit, na data de 31/1/2012, constatou-se que não havia, até o momento, termo aditivo firmado para o Contrato 528/2010. Sendo assim, não se pôde verificar a adoção de quaisquer medidas corretivas por parte do Dnit quanto a essa irregularidade, devendo ser mantidas, assim, as conclusões do Relatório de Fiscalização, no tocante à ausência de justificativas para a proposição do termo aditivo.*

Conclusões

211. *Embora o Dnit não tenha demonstrado a realização das medidas corretivas, entende-se que a classificação de IG-P para o presente achado de auditoria merece ser alterada, devido aos motivos expostos a seguir.*

212. *Até o momento da elaboração desta instrução, não foi formalizado termo aditivo para o Contrato 528/2010, de acordo com a consulta realizada ao SIAC do Dnit. Pode-se inferir, desse modo, que o termo aditivo inicialmente proposto pela empresa contratada está sendo reavaliado, e, além do mais, o próprio Dnit já admitiu a necessidade de condicionar a aprovação do termo aditivo à presença das devidas justificativas quanto aos acréscimos propostos.*

213. *Sendo assim, entende-se que, já neste momento processual, pode ser determinado ao Dnit que avalie a necessidade de acréscimo/supressões de serviços no Contrato 528/2010, e, em caso positivo, encaminhe ao TCU cópia do processo administrativo e respectivo memorial que justifique a alteração contratual prevista no art. 65, inciso I, da Lei 8.666/1993. Tal determinação auxiliará a decisão de mérito da presente irregularidade, inclusive, acerca da responsabilização dos gestores chamados em audiência.*

214. *Nesse sentido, o atendimento da determinação proposta mitiga o potencial risco de dano ao erário que sustenta a indicação de IG-P para o presente achado de auditoria. Além do mais, o não atendimento da determinação sujeitará os gestores às sanções previstas no art. 58 da Lei 8.443/1992.*

215. *Portanto, além da determinação anteriormente sugerida, propõe-se, para o presente achado de auditoria, a alteração da classificação de IG-P para IG-C para o Contrato 528/2010.*

III.3) Contrato 544/2010

216. *O achado de auditoria que resultou na classificação de IG-P para esse contrato foi: alteração injustificada de quantitativos (item 3.3 do Relatório de Fiscalização).*

III.3.1) Da alteração injustificada de quantitativos

217. *As conclusões elencadas no Relatório de Fiscalização indicaram que o termo aditivo já aprovado pelo Dnit, no Contrato 544/2010, no valor total de R\$ 36.708.419,40, não apresenta as devidas justificativas para o aumento de R\$ 18.589.898,70, sendo que, desse valor, R\$ 13.116.837,81 se referem à modificação da solução inicialmente projetada de pavimentação, e R\$ 5.473.060,89 se referem a outros serviços.*

218. *A presente instrução se restringe à alteração do projeto de pavimentação pelo termo aditivo questionado, pois essa modificação é que ensejou a indicação de IG-P para o Contrato 544/2010, e onerou o item pavimentação em 44,80%, conforme as informações do processo administrativo do Dnit (peças 79 a 84).*

219. *O projeto executivo do Contrato 544/2010, utilizado como base na licitação da obra, apresentava uma determinada solução de pavimentação com as seguintes características:*

- a) *Revestimento:*
 - i. *Pista: 6,0cm de concreto asfáltico com polímero;*
 - ii. *Acostamento: Tratamento Superficial Duplo (TSD);*
- b) *Base: 20cm de solo estabilizado granulometricamente, com mistura solo-brita (50%/50%);*
- c) *Sub-base: 20cm de solo estabilizado granulometricamente;*
- d) *Reforço do subleito: 20cm de solo selecionado.*

220. *Houve um termo aditivo que modificou a solução original do projeto executivo, resultando numa solução de pavimentação com as seguintes características:*

- a) *Revestimento:*
 - i. *Pista: 6,0cm de concreto asfáltico com polímero;*
 - ii. *Acostamento: Tratamento Superficial Duplo (TSD);*
- b) *Base: 15cm de brita graduada;*
- c) *Sub-base: 15cm de brita sem granulometria definida - "bica corrida";*
- d) *Reforço do subleito: 20cm de reforço de brita com elevada granulometria - "rachão".*

221. *Percebe-se, assim, que a solução inicial previa a utilização de solos locais, de jazida, para a execução das camadas de base, sub-base e reforço do subleito. Por sua vez, a solução modificada se baseia na utilização, exclusivamente, de pedras britadas para a execução dessas camadas.*

Da Resposta às oitivas

222. *O Dnit, o consórcio executor da obra e a empresa supervisora encaminharam manifestação contra-argumentando as conclusões do Relatório de Fiscalização (peça 287, p. 16-19; peça 277; peça 259, p. 12 a 17).*

223. *Sinteticamente, o representante do Dnit reitera as informações apresentadas ao TCU quando da resposta ao Relatório Preliminar de Fiscalização, que, com relação à mudança da solução estrutural do pavimento, todas as objeções contrárias colocadas durante o processo teriam sido alvo de "... diversas reuniões e discussões entre os técnicos da empresa e os analistas do DNIT, até a tomada de decisão final de aprovação do novo pacote de pavimentação".*

224. *São trazidos pelo Dnit, ainda, os seguintes argumentos favoráveis à legitimidade da nova solução de pavimentação:*

- a) *a adequação do projeto, no tocante à utilização de reforço de subleito em rachão (macadame), traria benefícios ambientais e estruturais, e conferiria ao pavimento um caminho preferencial de escoamento pluvial, além de ser estruturalmente mais eficiente;*
- b) *o pavimento do projeto original, com a utilização de solos locais com pequena espessura, ampliaria as áreas degradadas que iriam requerer proteção ambiental, quando, na proposta atual, os problemas ambientais ficariam relacionados somente ao sítio da pedreira, gerando, conseqüentemente, uma redução do impacto ambiental da obra;*
- c) *a modificação do projeto teria se justificado em virtude da elevada pluviosidade regional, conforme demonstraria o quadro de "Diferenciações Climáticas", anexado na*

manifestação, e, assim, a nova solução tornaria a obra menos dependente do clima, de execução mais rápida e menos sensíveis às variações de umidade que ocorreriam ao longo da vida do pavimento;

d) a nova estrutura do pavimento proposta apresentaria três aspectos que levariam a um melhor desempenho em relação à estrutura do projeto executivo: a uniformidade, a drenabilidade e uma menor sensibilidade à umidade;

e) a nova estrutura, constituída de agregados britados, teria maior uniformidade em relação à estrutura constituída por materiais naturais, bem como teriam suas propriedades resistentes e elásticas menos afetadas pela variação de umidade ao longo da vida do pavimento;

f) os solos da região seriam mais erodíveis, ao contrário dos utilizados na nova estrutura, os quais seriam mais resistentes à erosão, haja vista suas características lateríticas;

g) as espessuras de material aproveitáveis para sub-base e base (de acordo com o projeto executivo) seriam bastante inferiores àquelas previstas no projeto, conforme sondagens preliminares realizadas nas jazidas;

h) das sete jazidas indicadas no projeto executivo, teriam sido efetuadas sondagens e ensaios em seis, considerando que em uma delas não teria sido autorizada a entrada dos técnicos pelo proprietário, restando demonstrada, preliminarmente, uma diminuição de 36% da quantidade inicialmente prevista de material disponível;

i) poder-se-ia afirmar, com absoluta convicção, que os volumes de materiais disponíveis das sete jazidas seriam insuficientes para atender a obra em sua dimensão total.

225. Adicionalmente, o consórcio executor das obras trouxe outros argumentos favoráveis à mudança da solução do pavimento:

a) 74,11% do volume das jazidas do projeto licitado se encontrariam fora da faixa de domínio, demandando, portanto, a obtenção das licenças ambientais para a exploração dessas jazidas;

b) seriam necessários cerca de quarenta jazidas para executar a obra com base na solução de pavimento inicialmente determinada pelo projeto, e, assim, haveria a necessidade de incrementar os serviços de correção dos impactos ambientais em torno de quatro vezes em relação ao valor original previsto;

c) os licenciamentos ambientais de jazidas na região sempre demandariam um tempo superior a seis meses, chegando muitas vezes a um ano;

d) o projeto executivo de pavimentação, que baseou a licitação, constituiria um modelo inadequado para as condições climáticas da região;

e) a solução original de projeto implicaria em diversos custos não previstos, os quais, se considerados, levariam à conclusão de que os custos de ambas as soluções são equivalentes;

f) a área da jazida pétreia, assim como todas as áreas das instalações foram adquiridas pela contratada, sem custo algum para a contratante.

Considerações iniciais

226. Conforme exposto anteriormente, a solução inicial do projeto executivo previa o aproveitamento do solo local para a execução das camadas de base, sub-base e reforço do subleito. Já a modificação do projeto, consolidada no termo aditivo, baseia-se na execução dessas camadas exclusivamente com brita, a qual seria proveniente, segundo a manifestação do consórcio executor, da pedreira de sua propriedade (peça 277, p.6)

227. Por meio da auditoria realizada nas obras da rodovia BR-163/PA, questionou-se ao Dnit as razões dessa alteração, até porque a modificação contou com o parecer contrário da Diretoria de Pesquisa e Projetos do Dnit (DPP), a quem compete aprovar os projetos de engenharia rodoviária, conforme o Regimento Interno do Dnit, art. 61, inciso XIII.

228. Vale ressaltar que entre o período de conclusão do Relatório de Fiscalização e de elaboração da presente instrução, a obra continuou a ser executada, nos termos contratuais vigentes, com base na solução de projeto modificada.

229. Assim, segundo consulta ao SLAC do Dnit, 39,04% da quantidade contratada para o serviço de reforço do subleito com pedra do tipo "rachão" já foram executadas. Esse percentual é de 36,84% para o serviço de sub-base de bica corrida, e 20,71% para o serviço de base de brita graduada, de acordo com os dados da 17ª medição provisória (peça 306, p. 41-43), referente ao mês de outubro de 2011.

230. Paralelamente a isso, o Dnit encaminhou os estudos realizados pela empresa supervisora das obras (peça 303), a respeito dos volumes existentes nas jazidas do projeto original (licitado), sendo que as conclusões são resumidamente as seguintes:

a) para a camada de base, a solução inicial de projeto não atenderia a necessidade da obra, pois haveria a necessidade de incluir na mistura materiais de granulometria inferior a 0,42mm;

b) para a camada de sub-base, o solo "in natura", previsto inicialmente, não atende as especificações em alguns casos, existindo, no entanto, a possibilidade de aproveitamento do mesmo solo com algum tipo de mistura;

c) os volumes atuais das jazidas de sub-base representariam apenas 62,83% do volume previsto inicialmente pelo projeto executivo;

d) os volumes atuais das jazidas de base representariam apenas 83,48% do volume previsto inicialmente pelo projeto executivo;

e) para a camada final de terraplenagem, os volumes existentes não condizem com os volumes apresentados no projeto inicial, sendo que, do volume inicialmente previsto em projeto, apenas 60,26% existe atualmente.

Análise das oitivas

231. Com relação aos itens "a", "d", "e" e "f" dos argumentos do Dnit, e o item "d" da argumentação do consórcio contratado, são trazidos pontos que qualificam tecnicamente a solução proposta no termo aditivo em detrimento da solução de projeto. Entende-se que a oportunidade de se fazer essa avaliação era durante a elaboração do projeto executivo licitado, e não neste momento, como forma de desqualificar o projeto executivo licitado e justificar a modificação feita na solução de pavimentação.

232. Ademais, a opção do projeto executivo licitado por utilizar solos locais mostra-se adequada para a BR-163/PA, pois tal concepção se estendeu para todos os projetos dos demais segmentos contíguos da rodovia, e que está sendo executada nos Contratos 528/2010, 329/2009, 37/2009, 38/2009, 40/2009, 39/2009, 542/2010 e 543/2010.

233. Quanto aos argumentos trazidos pelo Dnit no item "b", e os argumentos trazidos pelo consórcio contratado nos itens "a", "b" e "c", esses se resumem a benefícios ambientais que a nova solução proposta traria à obra, ou a dificuldades na obtenção das licenças ambientais das jazidas. No entanto, os argumentos atinentes à questão ambiental já foram analisados no Relatório de Fiscalização (peça 103, p.81), inclusive, o processo administrativo do Dnit que aprovou o termo aditivo já analisou o tema, e, segundo o entendimento da Coordenação-Geral de Meio-Ambiente do

Dnit, concluiu-se que os valores previstos no orçamento da obra seriam suficientes para a recuperação das áreas a serem exploradas. Quanto ao argumento da dificuldade de obtenção das licenças ambientais, o consórcio construtor partiu de uma premissa que não se mostrou apropriada, se comparada à situação dos outros segmentos da BR-163/PA, onde as licenças ambientais foram obtidas em pouco mais de três meses, conforme também analisado pelo Relatório de Fiscalização.

234. O argumento do Dnit, exposto no item "c", é de que a nova solução seria mais adequada diante das condições climáticas locais, o que também já foi analisado no Relatório de Fiscalização (peça 103, p.80-81). A despeito dessa argumentação, é sabido que na Região Amazônica, grande parte da execução dos trabalhos fica prejudicada no período de chuvas, sendo que, tal fato foi considerado no cronograma das obras (peça 307). Somado a isso, em boa parte da Região Amazônica, há carência de pedras britadas, de modo que a solução de pavimentação com o aproveitamento dos solos locais é uma regra naquela região.

235. Além do mais, se a obra fosse executada com base no projeto executivo licitado, as condições climáticas iriam trazer prejuízos se a obra fosse executada com frentes de serviço alongadas em relação à terraplenagem e às camadas de pavimentação, sendo assim, a execução das obras considerando a solução inicial mostra-se possível, e a solução com a utilização de pedras britadas não se mostra imprescindível para o bom andamento das frentes de serviços.

236. Quanto ao item "e" da argumentação do consórcio contratado, o mesmo alega que os custos de ambas as soluções se equivaleriam. O consórcio baseia-se no argumento de que os custos com a recuperação das áreas degradadas iriam quadruplicar, haja vista a necessidade de se licenciar (de forma estimativa) mais 40 jazidas, sendo que o aumento dos custos de recuperação seria de R\$ 12 milhões. Entretanto, esse argumento não veio acompanhado das devidas evidências que comprovassem tal necessidade tampouco da memória de cálculo que demonstrasse o valor do acréscimo alegado.

237. Finalmente, com relação aos itens "g", "h" e "i", o Dnit traz argumentos indicando que os volumes de material das jazidas previstas em projeto não seriam suficientes para a execução completa das obras, e, assim, a modificação do projeto se fazia necessária.

238. Os estudos feitos de forma a verificar o volume real das jazidas de projeto deveriam estar demonstrados no processo administrativo que analisou o termo aditivo firmado, entretanto, tais estudos foram realizados pela empresa supervisora apenas após os questionamentos feitos pelo TCU no presente processo, sendo que os resultados dos estudos já foram explanados nesta instrução (item 230).

239. Os resultados relatados explicitam que os volumes das jazidas previstas em projeto possuem um déficit em relação ao volume existente. Entretanto, esse fato, por si só, não valida a modificação feita no projeto executivo, porque a possibilidade de outras soluções deveriam ser investigadas pelo Dnit, pela empresa projetista e pela empresa supervisora. Ao contrário, o que se nota na análise do procedimento administrativo, é que o consórcio executor propôs a modificação do projeto, na forma que lhe fosse mais conveniente, de modo a eliminar as alegadas dificuldades para a execução da solução original de projeto.

240. Em linhas gerais, dois aspectos devem ser contestados no termo aditivo do Contrato 544/2010: primeiramente, a ausência de justificativas técnicas para a modificação do projeto, o qual foi contestado, inclusive por setores do próprio Dnit; em segundo, que a modificação proposta não foi acompanhada de estudos que avaliassem outras soluções para o projeto de pavimentação.

241. Quanto ao primeiro aspecto, ficou demonstrado pelos estudos apresentados posteriormente pela empresa supervisora, que o volume existente nas jazidas de projeto seria, na verdade, inferior ao previsto no projeto executivo. Nesse sentido, seria necessária a busca por

soluções como a obtenção de outras jazidas que pudessem atender as condições de projeto, ou então, a adaptação da solução de projeto frente à quantidade disponível de material nas jazidas.

242. Na linha de entendimento do Dnit, se o projeto de pavimentação tiver que ser alterado em sua essência nas obras em que fosse verificado um déficit nos volumes das jazidas previstas inicialmente, surgiria um cenário bastante preocupante, em que a grande maioria dos contratos necessitaria de termos aditivos com essa alteração, pois, em via de regra, os volumes das jazidas de projeto apresentam diferenças em relação à situação real das obras.

Conclusões e Comentários Finais

243. Deve-se salientar que cabe a um projeto de engenharia priorizar a solução mais econômica dentre as soluções técnicas possíveis e viáveis para uma obra. Tal escolha se faz necessária, primordialmente, na execução das obras públicas, haja vista a legislação vigente, que exige que sejam considerados na elaboração dos projetos executivos os requisitos de economia, facilidade na execução, adoção de normas técnicas, entre outros.

244. Observa-se que o projeto executivo licitado procurou considerar o aproveitamento dos materiais locais para a execução dos serviços de pavimentação. Tal busca foi estendida, inclusive, para os demais segmentos de implantação da rodovia BR-163/PA, os quais também utilizam os materiais locais para a execução da etapa de pavimentação.

245. No entanto, a modificação do projeto executivo de pavimentação foi significativa, e proposta pelo próprio consórcio executor, partindo-se da concepção de que as jazidas de projeto possuíam volumes deficitários, e que haveria dificuldades na obtenção das licenças ambientais, entre outros argumentos. Além do mais, não foram avaliadas eventuais soluções alternativas como camadas de solo brita, solo-cimento e solo-areia.

246. Percebe-se assim que a modificação do projeto executivo foi conveniente para o consórcio executor, já que o mesmo é proprietário da pedra da qual se origina o insumo para a execução das camadas de base, sub-base e reforço do subleito, após a modificação do projeto (peça 277, p.6).

247. Por outro lado, considerando como premissa os recentes estudos apresentados pela empresa supervisora, verifica-se que os volumes atuais das jazidas mostram-se deficitários em relação ao levantamento feito no projeto executivo licitado, porém, tal déficit não é significativo a ponto de desqualificar o projeto totalmente. Ressalta-se que essa verificação foi realizada apenas posteriormente pelo Dnit, após a fiscalização feita pelo TCU no ano de 2011.

248. Com base nessa constatação, entende-se que o Dnit, em vez de ter aprovado a alteração do projeto executivo nos moldes feitos, deveria ter avaliado outras soluções de pavimentação que partissem da mesma concepção do projeto executivo, que seria o aproveitamento dos solos locais. Poderiam ter sido estudadas também soluções híbridas como o solo-brita, o solo-cimento, e o solo-areia.

249. Porém, fato é que cerca de 40% da rodovia já foi executada com a solução do projeto executivo modificada, e assim, já foram materializadas as despesas custeadas pelo erário advindas dessa modificação de projeto onerosa para a Administração.

250. Entende-se que seja possível, no momento, a execução do segmento restante da rodovia com o aproveitamento do solo local, pois, o argumento de que o material das jazidas é insuficiente para executar toda a obra não se aplica mais, porque restam executar cerca de 60% do segmento total contratado, e, assim, o material existente seria utilizado apenas nesses 60% restantes, onde os serviços de pavimentação não foram iniciados. Além disso, é possível que sejam investigadas outras jazidas de modo a suprir as eventuais insuficiências de material, alegada pelo Dnit.

251. Conclui-se, então, que a alteração do projeto executivo não foi fundamentada por justificativas plausíveis, e a escolha feita no termo aditivo não se mostra a melhor entre aquelas possíveis para o caso em concreto, pela ausência de estudos prévios do Dnit que avaliassem outras possibilidades de solução. Assim, as justificativas trazidas não desqualificam totalmente o projeto executivo licitado, mas apenas justificam uma adequação do mesmo.

252. Por esses aspectos, os argumentos trazidos aos autos não lograram êxito em afastar a irregularidade apontada no Relatório de Fiscalização, tampouco foram adotadas as medidas corretivas por parte do Dnit para o saneamento da irregularidade. E assim, propõe-se a manutenção da classificação de IG-P para o contrato em questão, em virtude da alteração contratual sem as devidas justificativas, o que infringe o art. 65, I, da Lei 8.666/1993.

Proposta de determinação

253. Considerando a análise empreendida tanto no Relatório de Fiscalização quanto na presente instrução, entende-se que seja possível, no momento, avaliar o aproveitamento da solução inicial de projeto, pois, o argumento de que o material das jazidas é insuficiente para executar toda a obra não se aplica mais, porque restam executar cerca de 60% do segmento total contratado, e, assim, o material existente seria utilizado apenas nesses 60% restantes, onde os serviços de pavimentação não foram iniciados. Além do mais, podem ser investigadas outras jazidas que atendam a concepção inicial de projeto.

254. Considerando ainda que os demais argumentos apresentados pelas partes interessadas não lograram êxito em desqualificar totalmente o projeto executivo licitado, mas apenas justificam uma adequação do mesmo, entende-se que o termo aditivo pactuado pelo Dnit e pelo Consórcio CBEMI/Contern/DM não se alinhou aos ditames do art. 65 da Lei 8.666/1993.

255. Por diversas vezes o TCU já se manifestou quanto ilegalidade da proposição de termos aditivos sem a devida justificativa por parte da Administração Pública:

AC-5154-35/09-2

1.4.Determinações:

1.4.1.ao [omissis] que:

[...]

1.4.1.3. nos casos de modificação de valor contratual em decorrência de acréscimo do objeto, formalize justificativa adequada das alterações tidas por necessárias, caracterize a natureza superveniente em relação ao momento da licitação, dos fatos ensejadores das alterações, e analise criteriosamente os itens de custo que basearem o novo valor, a fim de verificar sua razoabilidade e exeqüibilidade;

AC-6841-30/11-1

9.7 dar ciência à [omissis]:

9.7.1 nos casos em que for necessário promover alterações nos projetos ou especificações referentes aos contratos celebrados pelo município, da obrigatoriedade de fazer constar, no processo administrativo relativo à contratação, de forma detalhada, a superveniência de motivo justificador da alteração contratual, de modo a demonstrar que os fatos posteriores alteraram a situação de fato ou de direito e exigem um tratamento distinto daquele inicialmente adotado, conforme prevê o art. 65, caput e inciso I, alínea "a", da Lei nº 8.666/1993;

AC-2346-47/07-P

9.1. *determinar à Secex/RO que promova a conversão dos presentes autos em Tomada de Contas Especial, ficando autorizada, desde já, a citação dos responsáveis que tenham dado causa ou contribuído para as seguintes irregularidades:*

[...]

9.1.2. *celebração de termos aditivos em contratos de restauração rodoviária em decorrência de revisão de projeto em fase de obras, sem a apresentação das devidas justificativas técnicas, em desrespeito ao disposto no art. 65, caput, da Lei nº 8.666/1993, e ao subitem 8.1.3 da Decisão nº 767/2002-TCU-Plenário;*

256. *Somado a isso, caso não seja determinada alguma medida corretiva para o Dnit no atual momento, há o risco de que a obra seja concluída com a solução atual de pavimentação, proposta pelo termo aditivo, o que implicaria em significativos prejuízos ao erário, na ordem de R\$ 13.116.837,81, a preços iniciais, sendo que 40% desse prejuízo já teriam sido consumados pela execução dos serviços conforme a solução atual de pavimentação.*

257. *Para tal, propõe-se determinação para que o Dnit, no prazo de 30 dias, avalie a possibilidade de execução dos serviços de pavimentação, considerando o andamento das obras até o presente momento, conforme a solução do projeto executivo licitado.*

258. *O atendimento dessa determinação é de fundamental importância para a decisão de mérito a ser proferida pelo TCU posteriormente. No presente caso, não fica caracterizado o perigo da demora, pois o período de chuvas na Região Amazônica prejudica sobremaneira a execução dos serviços de terraplenagem e pavimentação até o mês de maio, e, assim, a paralisação temporária dos serviços em virtude das chuvas já está previsto no cronograma físico-financeiro da obra, conforme indicado no projeto executivo (peça 307).*

259. *De forma que, até o reinício dos serviços de terraplenagem e pavimentação, existe tempo hábil para que o Dnit se pronuncie acerca da viabilidade de execução dos serviços nos segmentos restantes conforme a solução inicial de projeto, existindo, também, tempo hábil para que seja deliberada uma decisão de mérito pelo TCU sobre a questão.*

III.4) Conclusões

260. *Considerando a análise das irregularidades levantadas pelo Relatório de Fiscalização, conclui-se que, para o Contrato 38/2009, as medidas corretivas foram adotadas apenas parcialmente pelo Dnit quanto à liquidação irregular da despesa. Já para os Contratos 528/2010 e 544/2010, as medidas corretivas não foram realizadas.*

261. *Assim, conclui-se pela necessidade de manutenção da indicação de IG-P para os três contratos, conforme a análise feita nesta instrução. Somado a isso, propõe-se determinação para que o Dnit se manifeste acerca da necessidade ou não de executar serviços de correção das erosões na largura adicional de 20m, para cada lado da pista, no âmbito do Contrato 528/2010.*

262. *Conforme os itens III.1.2 e III.2.2 desta instrução, propõe-se a alteração da indicação de IG-P da irregularidade "alteração injustificada de quantitativos" nos Contratos 38/2009 e 528/2010. Além disso, com o intuito de auxiliar a decisão de mérito do presente processo, faz-se necessário que o Dnit realize uma avaliação acerca da necessidade de acréscimos ou supressões de serviços nos referidos contratos.*

263. *Para o contrato 544/2010, entende-se necessária a adoção de medida corretiva para que seja determinado ao Dnit a realização de uma avaliação acerca da possibilidade de execução dos serviços de pavimentação, nos segmentos onde esses serviços ainda não foram iniciados, conforme a solução inicialmente escolhida pelo projeto executivo licitado, com o aproveitamento de solos locais.*

264. Para encerramento do presente processo, resta a análise das demais irregularidades do Relatório de Fiscalização que foram classificadas como IG-C, além da análise das razões de justificativas dos responsáveis por todos os indícios de irregularidades, para que se possa avaliar a responsabilização dos gestores e propor as decisões de mérito do presente processo.

265. Por fim, as irregularidades encontradas no item 3.1 do Relatório de Fiscalização (liquidação irregular da despesa) foram confirmadas na presente instrução. Tais irregularidades tratam de erros significativos nas medições, e superestimaram em 21,88% os valores a serem recebidos pela empresa executora do Contrato 38/2009. Considerando a confirmação da irregularidade, a materialidade dos valores envolvidos, e a sistemática dos procedimentos das medições as quais contaram com diversos signatários de sua suposta legitimidade, entende-se que deve ser enviada cópia da deliberação que vier a ser proferida ao Ministério Público Federal para a adoção das providências que considerar cabíveis, com fundamento nos poderes legais dispostos no art. 5º c/c art. 38 da Lei Complementar nº 75 de 20 de maio de 1993.

III.5) Proposta de Encaminhamento

266. Ante todo o exposto, encaminham-se os autos à consideração superior, propondo-se:

a) determinar ao Dnit, com fundamento no art. 45 da Lei 8.443/1992, que:

a.1) avalie a necessidade de promover acréscimos ou diminuições quantitativas dos objetos dos Contratos 38/2009 e 528/2010, relativos à implantação da BR-163/PA, e, em caso positivo, realize as alterações com base em estudos e memoriais que as fundamentem, nos termos do art. 65 da Lei de Licitações;

a.2) avalie a necessidade de execução dos serviços de correção das erosões, previstos no projeto executivo do Contrato 528/2010, na largura adicional de 20m além das linhas limites de terraplenagem, e adote as seguintes medidas a depender do resultado da avaliação:

a.2.1) exija do contratado a execução dos serviços conforme previsto no projeto executivo, no caso de concluir pela necessidade de tais serviços ou, em observância ao art. 66 da Lei 8.666/1993;

a.2.2) realize a alteração contratual prevista no art. 65, I, da Lei 8.666/1993, suprimindo os quantitativos de serviços destinados à largura adicional, no caso de concluir que tais serviços são dispensáveis para a realização da obra;

b) comunique ao TCU, no prazo de 60 dias, as providências adotadas acerca do cumprimento das determinações constantes no item "a", com o encaminhamento de cópias dos documentos comprobatórios que se fizerem necessários;

c) determinar ao Dnit, com fundamento no art. 45 da Lei 8.443/1992, que:

c.1) avalie a possibilidade de execução dos serviços de pavimentação no Contrato 544/2010 conforme a solução inicialmente escolhida pelo projeto executivo licitado, com o aproveitamento de solos locais, nos segmentos onde os serviços de pavimentação ainda não foram iniciados, em observância ao art. 12, inciso III, da Lei 8.666/1993;

c.2) no prazo de 30 dias, encaminhe ao TCU o resultado da avaliação determinada no subitem anterior, juntamente com informações acerca das providências administrativas adotadas em razão das conclusões da avaliação;

d) determinar à Secob-1 que altere, nos sistemas pertinentes, a classificação do achado "alteração injustificada de quantitativos" para os Contratos 38/2009 e 528/2010, de IG-P para IG-C;

e) *comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que subsistem os indícios de irregularidades graves que se enquadram no disposto no inciso IV do § 1º do art. 91 da Lei 12.465/2011 (LDO/2012), apontados nos seguintes contratos, relativos às obras de construção de trecho rodoviário na BR-163 no Estado do Pará:*

e.1) *Contrato 38/2009, com potencial dano ao erário de R\$ 3.548.280,31 (ref. set/07), e que seu saneamento depende da glosa das despesas liquidadas irregularmente, nos valores indicados no presente processo;*

e.2) *Contrato 528/2010, com potencial dano ao erário de R\$ 22.242.159,22 (ref. jul/10), e que seu saneamento depende da repactuação contratual dos serviços que possuem sobrepreço decorrente de quantitativos inadequados;*

e.3) *Contrato 544/2010, com potencial dano ao erário de R\$ 13.116.837,81 (ref. jul/10), e que seu saneamento depende da adoção de providências no sentido de que os serviços remanescentes de pavimentação sejam executados conforme inicialmente determinado pelo projeto executivo da obra;*

f) *encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida para o Dnit, sua Superintendência Regional dos estados do Pará e Amapá, e para as empresas arroladas no presente processo;*

g) *encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida ao Ministério Público Federal para a adoção das devidas providências que considerar cabíveis;*

h) *autorizar o retorno dos autos à Secob-2 para prosseguimento da análise das razões de justificativas e oitivas propostas no presente processo.*

A secretária substituta, por sua vez, sugere ajustes na proposta de encaminhamento formulada pelo auditor, *in verbis* (peça 310):

Considerando que a obra em questão será fiscalizada no âmbito do Fiscobras 2012 e que as revisões dos Contratos 38/2009 e 528/2010 ainda estão em análise no Dnit, entendo suficiente dar ciência à Autarquia de que ainda se encontram ausentes as justificativas para o acréscimo de serviços referente a esses contratos, necessárias ao atendimento do art. 65, inciso I, alínea "b", da Lei 8.666/1993.

2. *Dito isso, manifesto-me parcialmente de acordo com a proposta formulada pelo(a) AUFCA FÁBIO AUGUSTO DE AMORIM (doc 47.931.174-4), a qual contou com a anuência do(a) titular da SECOB-2/D2 (doc 47.923.343-5), com a alteração indicada no parágrafo anterior e mais alguns ajustes de forma, nos termos a seguir:*

a) *determinar ao Dnit, com fundamento no art. 45 da Lei 8.443/1992, que, em obediência ao art. 66 da Lei 8.666/1993, quanto ao Contrato 528/2010, exija do contratado a execução dos serviços de correção das erosões nos exatos termos da avença, ou, caso considere desnecessária a execução do serviço na forma contratada, promova as devidas alterações contratuais, encaminhando ao Tribunal, no prazo de 60 dias, a documentação comprobatória das providências adotadas;*

b) *determinar ao Dnit, com fundamento no art. 45 da Lei 8.443/1992, que, em observância ao art. 12, inciso III, da Lei 8.666/1993, quanto ao Contrato 544/2010, nos segmentos da rodovia onde os serviços de pavimentação ainda não foram iniciados, avalie a possibilidade de execução desses serviços conforme a solução inicialmente escolhida pelo projeto executivo licitado, com o aproveitamento de solos locais, encaminhando ao Tribunal, no prazo de 30 dias, o resultado da avaliação ora determinada, juntamente a documentação comprobatória das providências adotadas;*

c) dar ciência ao Dnit de que ainda se encontram ausentes nos processos de revisão de projeto em fase de obras em andamento as justificativas para o acréscimo de serviços referente aos Contratos 38/2009 e 528/2010, necessárias ao atendimento do art. 65, inciso I, alínea "b", da Lei 8.666/1993;

d) determinar à Secob-1 que altere, nos sistemas pertinentes, a classificação do achado "alteração injustificada de quantitativos" para os Contratos 38/2009 e 528/2010, de IG-P para IG-C;

e) comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que subsistem os indícios de irregularidades graves que se enquadram no disposto no inciso IV do § 1º do art. 91 da Lei 12.465/2011 (LDO/2012), apontados nos seguintes contratos, relativos às obras de construção de trecho rodoviário na BR-163 no Estado do Pará:

e.1) Contrato 38/2009, com potencial dano ao erário de R\$ 3.548.280,31 (ref. set/07), cujo saneamento depende da glosa das despesas liquidadas irregularmente, nos valores indicados no presente processo;

e.2) Contrato 528/2010, com potencial dano ao erário de R\$ 22.242.159,22 (ref. jul/10), cujo saneamento depende da repactuação contratual dos serviços que possuem sobrepreço decorrente de quantitativos inadequados;

e.3) Contrato 544/2010, com potencial dano ao erário de R\$ 13.116.837,81 (ref. jul/10), cujo saneamento depende da avaliação da possibilidade de execução dos serviços de pavimentação conforme a solução inicialmente escolhida pelo projeto executivo licitado;

f) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida ao Dnit, à Superintendência Regional do Dnit nos estados do Pará e Amapá, bem como às empresas executoras das obras em questão;

g) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida ao Ministério Público Federal para a adoção das providências que considerar cabíveis;

h) autorizar o retorno dos autos à Secob-2 para prosseguimento da análise das razões de justificativas e oitivas propostas no presente processo.

VOTO

Trata-se de auditoria nas obras de construção de trechos rodoviários no corredor Oeste-Norte, na BR-163/PA, objeto do Fiscobras de 2011, com 789 quilômetros de extensão, divididos em 10 lotes.

Em razão das próprias limitações das fiscalizações integrantes do Fiscobras, a equipe de auditoria concentrou seus trabalhos nos lotes 1, 4 e 9 da rodovia, cujas obras foram contratadas ao Consórcio Agrimat-Cavalca-Lotufó, Contrato 528/2010, à Três Irmãos Engenharia Ltda., Contrato 38/2009, e ao Consórcio CBEMI-Contern-DM, Contrato 544/2010, respectivamente.

A equipe de auditoria identificou indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação - IGP nos três lotes fiscalizados, a saber: liquidação irregular de despesas, Contrato 38/2009; sobrepreço decorrente de quantitativo inadequado, Contrato 528/2010, e alteração injustificada de quantitativos (comum aos três contratos).

Observou, ainda, a presença de indícios de irregularidades que, apesar de graves, permitiam a continuidade das obras, em razão da baixa materialidade: superfaturamento decorrente de itens pagos em duplicidade, contratos 38/2009 e 528/2010; execução de serviços com qualidade deficiente, Contrato 38/2009 e fiscalização ou supervisão deficiente ou omissa, Contrato 38/2009.

Em face de tais achados, acolhi a proposta de classificação do primeiro grupo de indícios como graves com recomendação de paralisação e determinei a notificação do DNIT e das interessadas, para, querendo, manifestarem-se. Autorizei, também, a audiência dos responsáveis pelas irregularidades noticiadas.

Nos termos do rito estabelecido para a fiscalização de obras, examinam-se, neste passo processual, apenas as justificativas do DNIT e das contratadas para os indícios de irregularidades classificados como graves com recomendação de paralisação, nos termos do art. 96, §§ 2º e 3º da Lei 12.465/2011¹ e do subitem 9.16 do Acórdão 2.382/2011, Plenário².

II

A liquidação irregular de despesas, observada no Contrato 38/2009, celebrado com a Três Irmãos Engenharia Ltda., para execução do lote 4 da rodovia, refere-se à medição e pagamento de quantidades não executadas dos serviços “dreno longitudinal profundo”, “desmatamento, destocamento e limpeza”, “terraplenagem”, “sub-base e base do pavimento”, “implantação de cerca de vedação” e “gerador”.

¹ “art. 96. (...)”

§ 2º Os processos relativos a obras ou serviços que possam ser objeto de bloqueio nos termos dos arts. 91 e 92 desta Lei serão instruídos e apreciados prioritariamente pelo TCU, devendo a decisão indicar, de forma expressa, se as irregularidades inicialmente apontadas foram confirmadas e se o empreendimento questionado poderá ter continuidade sem risco de prejuízos significativos ao erário, no prazo de até 4 (quatro) meses, contado da comunicação prevista no caput deste artigo.

§ 3º Caso o empreendimento não possa ter continuidade, a decisão mencionada no § 2º deste artigo deverá relacionar todas as medidas a serem adotadas pelos responsáveis, com vistas ao saneamento das irregularidades graves.”

² “9.16. considerar prioritária, conforme determinado pelo § 2º do art. 96 da Lei 12.465, de 12/8/2011 (LDO/2012), a apreciação de processos de obras públicas com indícios de IG-P/IG-R, devendo os respectivos relatórios de auditoria, instruções e acórdãos conter manifestação expressa a respeito do saneamento dos indícios inicialmente apontados e da eventual existência de retenção parcial de pagamentos ou apresentação de garantias, relativos a contrato, convênio ou instrumento congêneres, ou de etapa, parcela, trecho ou subtrecho da obra ou serviço e, ainda, especificar as medidas necessárias ao saneamento dos indícios inicialmente apontados, assinando prazos aos responsáveis, quando for o caso, para a operacionalização dessas medidas”.

A autarquia e a contratada admitem a ocorrência de irregularidades na medição e pagamento dos quatro primeiros itens de serviço. Alegam haver promovido o estorno dos valores indevidamente pagos. Sustentam, entretanto, a regularidade dos pagamentos correspondentes aos serviços “implantação de cerca de vedação” e “gerador”.

Em relação às cercas de vedação, diz o DNIT que a diferença entre a extensão total medida e a quantidade executada decorre de interpretação equivocada da contratada sobre a possibilidade de se realizar o serviço com “mourões de madeira”, em substituição aos de concreto. A contratada, por sua vez, assegura que “a distância entre os mourões das cercas de vedação, em desconformidade com o projeto, seria uma situação isolada e não constituiria uma dimensão média de todo o serviço já executado”.

Sustentam, o DNIT e a contratada, a necessidade de alocação de gerador adicional, em acréscimo aos que integram as composições dos serviços “brita produzida em central de britagem de 80m³/h” e “usinagem de CBUQ (capa de rolamento)”. Argumentam que os geradores previstos nas composições auxiliares do Sistema de Custos Rodoviários do DNIT (Sicro) seriam insuficientes para a execução da usinagem. Aduz, ainda, o DNIT que o “gerador medido encontra-se instalado em lugar distinto daquele vistoriado pelo Tribunal”.

A unidade técnica certifica o estorno dos valores indevidamente pagos pelos serviços “dreno longitudinal profundo”, “desmatamento, destocamento e limpeza” e “terraplenagem”. Contesta, entretanto, a restituição da parcela correspondente ao serviço “sub-base e base do pavimento”, porque o Sistema de Acompanhamento de Contratos do DNIT (Siac) não demonstra tal dedução nas medições indicadas: 24^a e 25^a.

A alegação do DNIT acerca da possibilidade de substituição dos mourões de concreto por peças de madeira não se mostra adequada para afastar a imputação da auditoria, porque a substituição do material não integrou o cálculo do valor impugnado, que decorre, apenas, do pagamento de 42.265m de cerca não executados. Extrai-se tal conclusão do relatório de auditoria, *in verbis* (peça 103):

A última medição processada (23ª medição - ref. maio/2011) apontava a conclusão de 62.265m de cerca de arame farpado com mourão de concreto. Contudo, em visita às obras, realizada entre os dias 15 e 17/6, verificou-se que uma quantidade substancialmente menor havia sido, de fato, realizada.

De um modo geral, a cerca executada estava situada entre as estacas 44.052 e 44.510 (9.160m), do lado direito (LD), e entre as estacas 44.052 e 44.475 (8.460m), do lado esquerdo (LE). Considerando, ainda, a execução do serviço em outros pontos localizados de pequena extensão, como nas proximidades da estaca 42.834 (LE), é possível estimar que o total efetivamente executado atinja cerca de 20.000m.

Considerando-se o preço unitário pactuado para o serviço, de R\$ 18,59/m, estima-se que os pagamentos indevidos, a preços iniciais (ref. set/07), totalizem cerca de R\$ 785 mil [(62.265 - 20.000) x 18,59], o que representa 68% dos valores pagos até maio de 2011. (grifei)

De igual sorte, não se presta a afastar a irregularidade o argumento de que a inobservância da norma técnica atinente à distância entre os mourões seria situação isolada, porque tal defeito não contribui para a formação do débito, consoante revela o excerto transcrito.

Não procede a afirmação de que o gerador adicional estaria instalado em local diverso do vistoriado pela equipe de auditoria, porque o lugar indicado pela contratada foi inspecionado pelos auditores, consoante registra a unidade técnica, *in verbis* (peça 103):

66. Segundo os interessados, os geradores (...) estariam localizados onde se concentram as instalações de central de britagem, usina de asfalto e as demais instalações industriais da empresa executora das obras. Entretanto, é preciso destacar que o referido “local distinto” foi vistoriado durante a execução da auditoria, conforme registro fotográfico acostado nos autos (peça 9, p. 25-30). Assim, é improcedente a afirmação de que os locais onde estão instalados os geradores medidos não foram vistoriados durante a fiscalização. (grifei)

Também não socorre os interessados a tese de que os equipamentos previstos nas composições de preços não atenderiam à demanda de energia elétrica, porque a potência fornecida pelos quatro geradores especificados pela contratada é compatível com a carga prevista no sistema de custos do DNIT. Nesse sentido, a manifestação da unidade técnica, *in verbis* (peça 103):

69. Para o referido serviço de “Brita produzida em central de britagem de 80m³/h”, a composição de custo unitário prevê a utilização de um gerador de 288kVA, para o serviço de “Usinagem de CBUQ”, dois geradores de potência igual a 40kVA e 180kVA, e para o serviço de “Usinagem de Solo-Brita” outro gerador de 180kVA. Sendo assim, segundo as composições de custo, a potência necessária totaliza 688kVA, suficiente para a execução desses serviços segundo a sistemática de custos adotada pelo Dnit (Sicro). (grifei)

Assim, tem-se por saneadas apenas as irregularidades relacionadas ao pagamento indevido pelos serviços “dreno longitudinal profundo”, “desmatamento, destocamento e limpeza” e “terraplenagem”, pendendo de estorno os pagamentos correspondentes aos itens “sub-base e base do pavimento”, “implantação de cerca de vedação” e “gerador”, no valor de R\$ 3,6 milhões. Tal medida há de ser provocada pelo Tribunal, por meio de determinação dirigida ao DNIT.

Ainda em relação ao Contrato 38/2009, o relatório de auditoria identifica irregularidades na proposta de revisão do projeto em fase de obras, consistentes na alteração injustificada de quantitativos dos serviços “regularização mecânica do terreno”, “solos moles”, “pavimentação” e “terraplenagem”. A alteração do projeto aumentará o valor contratado em R\$ 15,3 milhões.

O DNIT reconhece haver inconsistências no pedido de revisão dos serviços “regularização mecânica do terreno”, “solos moles” e “terraplenagem” e acolhe parte das considerações da unidade técnica acerca de defeitos na revisão do item “pavimentação”.

Esclarece que somente aprovará a revisão de projeto após a obtenção de justificativas técnicas que demonstrem sua necessidade. Essa providência mostra-se conforme com a medida corretiva indicada no relatório de auditoria. Dessa forma, não há razão para que este achado de auditoria continue a fundamentar a recomendação de paralisação da obra. Suficiente que a unidade técnica acompanhe o deslinde da proposta de revisão do projeto, nas etapas seguintes da fiscalização.

A resolução parcial das irregularidades e a anuência da contratada em restituir o valor indevidamente cobrado pelo serviço “sub-base e base do pavimento” reduzem o risco de prejuízo ao Erário de R\$ 20,2 milhões para R\$ 1,7 milhão. Nesse cenário, adequado alterar a classificação das irregularidades associadas ao contrato em exame – de grave com recomendação de paralisação (IGP) para grave sem prejuízo da continuidade da obra (IGC) – porque o dano potencial subsistente, equivalente a 2,5% do valor contratado, mostra-se pouco relevante em relação ao valor total contratado, requisito essencial à recomendação de paralisação da obra (art. 91, § 1º, inciso IV, da Lei 12.465/2011).

A par dessa medida, pode o Tribunal determinar, desde logo, que o DNIT obtenha o ressarcimento das importâncias indevidamente pagas, porque tais irregularidades já foram submetidas ao contraditório da autarquia e da empreiteira.

Essa providência não impede que o Tribunal avalie, na etapa processual seguinte, a responsabilidade dos agentes que deram causa às irregularidades em exame e às classificadas como

graves que não prejudicam a continuidade da obra (IGC), cujas audiências já foram autorizadas pelo relator. Essa, aliás, a metodologia consagrada pelo Acórdão 2.382/2011, Plenário.

Necessário, também, que o Tribunal inste o DNIT a apurar a responsabilidade da empresa supervisora pelos vícios de medição, com vista a aplicar-lhe, se for o caso, as sanções administrativas previstas na Lei 8.666/1993 e no contrato respectivo.

III

Em relação ao Contrato 528/2010, celebrado com o Consórcio Agrimat-Cavalca-Lotufu, para execução do lote 1 da BR-163/PA, o relatório de auditoria indica a ocorrência de sobrepreço nos serviços “aquisição de CAP 50/70 com polímero”, “concreto betuminoso usinado a quente (CBUQ)”, transporte de material betuminoso (“CAP 50/70 com polímero”, “RR-2C” e “CM-30”), “base estabilizada granulometricamente com mistura solo-areia”, “drenos subterrâneos”, “terraplenagem das erosões” e “acréscimo de material granular”.

O sobrepreço no serviço “aquisição de cimento asfáltico de petróleo (CAP) 50/70 com polímero” decorreria da diferença entre a taxa de ligante contratada, correspondente a 6% do total de CBUQ, e a efetivamente aplicada nas obras: 5,1%. Tal situação conduziria à contratação do serviço em quantidade superior à necessária.

O DNIT e o consórcio contratado contestam a conclusão da unidade técnica. Dizem que, na verdade, a taxa de ligante utilizada na obra é de 5,7%. Argumentam que o parâmetro utilizado pela Secob-2 foi retirado de estudo preliminar, que não se confirmou em etapa posterior. Fazem prova da alegação por meio de três ensaios, que indicam a utilização do insumo na quantidade informada.

A instrução da Secob-2 não é explícita em relação à quantidade de CAP medida e paga; deixa entrever o pagamento do insumo na proporção informada pelo DNIT: 5,7%. Nessa hipótese, não há dano potencial ao Erário.

Entende a unidade técnica, contudo, que os ensaios apresentados não seriam suficientes para comprovar a tese de defesa, porque as normas técnicas da autarquia, em razão da extensão da obra, exigem a realização de 260 ensaios. Conclui, então, que somente a apresentação de todos esses experimentos poderia afastar o achado de auditoria. Tal conclusão não se mostra razoável, porque essa quantidade de ensaios será produzida durante a execução do contrato e somente estará disponível no final das obras. Não podem, pois, ser exigidas antecipadamente.

Nesse sentir, os elementos apresentados pela autarquia são suficientes para afastar, por ora, a irregularidade apontada. Tal conclusão, entretanto, não obsta que o Tribunal reavalie a composição do serviço em futuras fiscalizações.

A ocorrência de sobrepreço no item “concreto betuminoso usinado a quente (CBUQ)” está associada ao fornecimento de *brita*. A matéria prima pode ser adquirida junto à pedreira comercial (*brita comercial*) ou extraída, pela construtora, de jazida localizada nas imediações da obra (*brita produzida* ou *extraída*).

Trata-se do mesmo insumo, que recebe nomes diferentes em razão da sua origem. Embora tenham as mesmas características físicas e químicas, a *brita comercial* e a *produzida* apresentam preços muito diferentes, em razão dos custos relacionados aos processos produtivo e comercial: R\$ 65,00 por metro cúbico de *brita comercial* e R\$ 25,89 por metro cúbico de *brita produzida*. Na presença de significativa diferença de preços, somente se justifica o uso de *brita comercial* quando não houver pedreira passível de exploração, pela contratada, nas imediações da obra.

Sustentam o DNIT e o consórcio construtor que a *brita* utilizada nas obras tem origem comercial. Não é, entretanto, o que demonstram os autos.

A brita empregada no fabrico de CBUQ provém da jazida cujo direito de lavra foi outorgado à Pedreira Vale do Curuá Ltda. O consórcio construtor sub-rogou-se no direito de exploração – pagando à outorgada a importância de R\$ 3,00 por metro cúbico de pedra extraída – e terceirizou a produção de brita à Isoman Perfurações e Desmonte de Rocha Ltda., por meio de locação de mão de obra.

A contratação de empresa especializada no desmonte de rocha para prestação dos serviços necessários à produção de brita revela que o insumo é produzido pelo Consórcio, para aplicação na obra fiscalizada. Assim, deve o fornecimento observar o preço correspondente à *brita produzida*, no valor de R\$ 25,89 por metro cúbico.

Não socorre o Consórcio eventual alegação de que paga, à Isoman, R\$ 60,00 por metro cúbico de brita produzida, uma vez que a contratação é posterior à impugnação do preço do CBUQ pelo Tribunal e não há comprovação de que este preço é o efetivamente praticado entre os particulares. Nem mesmo essa prova socorreria o Consórcio, porque a Administração não pode ser impelida a arcar com custos excessivos, livremente ajustados entre particulares.

O dano potencial ao Erário, referente a este achado, alcança a cifra de R\$ 6,1 milhões. Necessário, para afastar tal risco, que o DNIT corrija o preço contratado, por meio de termo aditivo, e obtenha o ressarcimento dos valores indevidamente pagos.

O sobrepreço relativo ao custo de transporte de material betuminoso – “CAP 50/70 com polímero”, “RR-2C” e “CM-30” – provém de erro na indicação da origem dos insumos. O preço licitado considerou, corretamente, o transporte do material entre Cuiabá e o local da obra. A medição do item, todavia, tem calculado a distância de transporte a partir de Manaus, cidade mais distante da obra que a capital mato-grossense.

Entende o DNIT estar correta a distância faturada, porquanto localizada em Manaus a refinaria mais próxima da obra. Diz, em acréscimo, que o valor do transporte deveria ser ainda maior, porque o material betuminoso utilizado na construção da rodovia proviria da refinaria localizada em Betim, Minas Gerais, ainda mais distante que a capital amazonense.

Não prosperam tais argumentos, porque os preços contratados referem-se aos praticados por empresas distribuidoras e não por refinarias. Esses preços incorporam o custo de transporte entre a refinaria e a distribuidora, denominado frete de transferência. Nesse sentido, o Acórdão 812/2011, Plenário, *in verbis*:

1.4. Determinar ao DNIT que:

1.4.1. nos orçamentos de obras rodoviárias de futuras licitações, considere as distâncias de transporte de todos os produtos asfálticos calculadas somente a partir das fábricas/bases das distribuidoras de asfaltos, visto que os preços de venda desses produtos, divulgados pela ANP, já incluem os custos de transferência das refinarias até aquelas bases de distribuição (grifei)

No caso, os preços dos insumos betuminosos, praticados pelo Consórcio, incluem o frete entre a refinaria, sediada em Betim, e a distribuidora, localizada em Cuiabá.

O risco de prejuízo ao Erário, em relação a este achado, importa em R\$ 1,4 milhão. Necessário, para saneamento da irregularidade, que o DNIT corrija a distância de transporte de materiais betuminosos nas medições seguintes e obtenha o ressarcimento dos valores indevidamente pagos.

Divergem a unidade técnica, o DNIT e o consórcio contratado quanto à procedência do material utilizado na execução dos serviços “base estabilizada granulometricamente com mistura solo-areia” e “drenos subterrâneos”. Para a Secob-2, o material empregado na estabilização de base foi

extraído da jazida J6; para o DNIT e o Consórcio, da jazida J8. Em relação à execução de drenos, sustenta o Consórcio que o material foi extraído do areal A1. A unidade técnica, por sua vez, diz que a areia procede de regiões adjacentes ao serviço.

A origem do insumo repercute no preço do serviço, em razão de diferenças nas distâncias de transporte.

A conclusão da Secob-2 está ancorada em análise de coloração das amostras pesquisadas, extraídas das jazidas indicadas pelo DNIT e pela unidade técnica e dos locais de execução dos serviços. O registro fotográfico sugere que, de fato, o material empregado na obra foi retirado das jazidas indicadas pela unidade técnica. A evidência, entretanto, não é suficiente para que o Tribunal assente o sobrepreço estimado pela unidade técnica: R\$ 2,3 milhões. O óbice, contudo, pode ser superado com a realização de ensaios de caracterização dos solos, hábeis a indicar a origem do material utilizado nos serviços.

É provável que o DNIT reúna condições técnicas para coletar e analisar essas amostras, diretamente ou por intermédio da empresa supervisora. Nesse caso, deve a unidade técnica dirigir os trabalhos e permitir que os interessados os acompanhem. Não sendo possível realizar os ensaios com recursos humanos e materiais da autarquia, deve a Secob-2 indicar os órgãos e entidades federais aptas a produzir a prova requerida.

Infirmada a tese do Consórcio, deverá ele arcar com os custos diretos e indiretos dos ensaios, ainda que realizados pelo DNIT (CPC, 20).

Os elementos trazidos aos autos, embora não permitam assentar o sobrepreço suscitado pela unidade técnica, são suficientes para manter o indício de irregularidade enunciado na etapa processual anterior, em virtude do risco de dano significativo ao Erário.

Notícia a unidade técnica haver sobrepreço na “terraplenagem das erosões”, em razão de defeitos no projeto, consistentes na superestimativa de atividades que compõem o serviço.

Realiza-se o serviço pela execução das seguintes etapas: escavação de jazida argilosa, carga e transporte do material escavado, deposição da argila nas áreas erodidas e compactação da área recuperada. Em regra, a quantidade de terra escavada e transportada é maior que o volume da erosão a ser preenchida, em virtude da compactação da área terraplenada.

Nesse sentir, a norma técnica do DNIT estabelece que a medição desse serviço “deve levar em consideração o volume de material extraído e a respectiva dificuldade de extração, medido e avaliado no corte (volume *in natura*) e a distância de transporte percorrida, entre o corte e o local de deposição” (Especificação de Serviço 106/2009).

No caso concreto, entretanto, o projeto prevê a medição de escavação, carga e transporte a partir da aplicação de fator de homogeneização³ igual a 1,3, incidente sobre o volume compactado. Estabelece a mesma premissa para áreas planas e inclinadas (taludes).

Assevera a Secob-2 que o critério de medição utilizado não se ajusta ao definido na Especificação de Serviço 106/2009, do DNIT. Diz que o método empregado pela autarquia superdimensiona o volume de escavação, carga e transporte, em razão da aplicação do fator de homogeneização. Argumenta que o defeito seria ainda mais intenso no preenchimento de taludes, porque esse tipo de terreno, inacessível a rolos compactadores, não admitiria compactação. Pelo mesmo motivo, seria indevida a medição do item relativo à compactação de taludes, que, segundo estimativa da unidade técnica, correspondem a 20% da área a ser terraplenada.

³ Relação entre o volume de material escavado, na área de corte, e o volume de aterro compactado resultante dessa escavação. O uso do fator 1,3 indica que será necessário escavar 1,3 m³ argila para executar 1,0 m³ de aterro compactado.

Impugna, também, o item relativo à regularização⁴ das áreas submetidas a aterro e compactação, porque este serviço absorve o de compactação.

Em relação à medição dos itens relativos à escavação, carga e transporte, informa o DNIT haver orientado os fiscais e empresas supervisoras da obra sobre o método a ser utilizado, consistente na quantificação dos serviços de terraplenagem de taludes a partir da alteração do perfil das jazidas escavadas, obtidas a partir de levantamentos topográficos.

No que se refere à compactação do aterramento de taludes, diz o DNIT que adotará fator de homogeneização inferior ao atualmente especificado ($F_h = 1,3$), compatível com a realidade das obras. A proposição apresenta-se razoável, porquanto possível a compactação de terrenos inclinados, ainda que à massa específica, resistência e estabilidade menores que as prescritas para áreas planas.

Não se manifestaram – DNIT e Consórcio – a respeito dos vícios de medição relacionados à regularização de terreno.

As medidas indicadas pela autarquia são suficientes para evitar novas ocorrências de medição e pagamento por serviços não executados, em relação ao volume de escavação carga e transporte e à compactação do aterramento de taludes, mas não se prestam a obter o ressarcimento dos valores indevidamente pagos e a excluir, do orçamento da obra, os quantitativos excedentes. Assim, persiste o risco de dano ao Erário.

No que se refere ao vício de medição do item regularização de terreno, o silêncio das interessadas impõe a manutenção da irregularidade, porque os autos demonstram a absorção do serviço pela compactação de solos.

A situação narrada, em relação à escavação, carga e transporte de material de jazida, compactação de taludes e regularização de terreno, mantém a possibilidade de dano ao Erário, no montante de R\$ 6 milhões. Nesse cenário, cabe ao DNIT obter a restituição dos valores indevidamente medidos e pagos e corrigir os quantitativos contratuais.

O projeto prevê, ainda, a terraplenagem de áreas erodidas adjacentes ao leito estradal. O serviço é executado por meio do desmatamento, terraplenagem, compactação de camada de argila e hidrossemeadura em duas faixas de terreno adjacentes e paralelas à rodovia, cada uma com largura de 20 metros. A auditoria identificou que a recuperação de erosões tem-se limitado a faixas de aproximadamente 3 metros de largura, a partir das margens da rodovia. Entende a Secob-2 que a redução da área recuperada representa risco de superfaturamento de R\$ 19 milhões.

Tal risco, entretanto, somente se confirmará na hipótese de a autarquia medir quantitativos não executados do serviço, situação não observada pela unidade técnica. Assim, não há razão para manter a classificação de tal achado como IGP. Suficiente que o Tribunal determine a revisão das quantidades contratadas, se não houver necessidade de execução dos serviços na extensão originalmente prevista.

A unidade técnica indica, também, a medição de quantitativos não realizados do serviço “acréscimo de material granular”, empregado na construção de caminhos de serviço. Vistoria promovida pela equipe de auditoria revelou os caminhos receberam apenas “materiais oriundos de terraplenagem”. Diz a Secob-2 que o revestimento primário do caminho de serviço é situação excepcional, nos termos da Especificação de Serviço 105/2009, que assim dispõe:

⁴ “Operação que consiste em dar forma a uma superfície segundo um perfil e uma seção transversal determinada” (Glossário de Termos Técnicos Rodoviários do DNIT).

5.3.7 Excepcionalmente, ante condições adversas da geometria altimétrica e da geotecnia do caminho de serviço e, também, um volume significativo do tráfego e sem possibilidade de outra alternativa viária, deve ser executado o revestimento primário do caminho de serviço.

Em face de tais defeitos, impugna os valores medidos e pagos em relação ao serviço em exame. Sugere, ainda, que o preço do “acréscimo de material granular” estaria superdimensionado, porque o valor cobrado – R\$ 80,13 por metro cúbico – coincide com o do serviço “base solo estabilizado granulometricamente sem mistura”, de maior preço.

A autarquia e o Consórcio contestam indiretamente a alegação de que não houve acréscimo granular na construção dos caminhos de serviço, porque apresentam considerações sobre o preço do item. Diz o DNIT que revisará o preço unitário do “acréscimo de material granular”. O Consórcio, por sua vez, propõe reduzir o preço unitário para R\$ 78,07 por metro cúbico.

Assevera a unidade técnica que o valor proposto pela empreiteira “não merece ser acolhido”, porque sua composição não considera a possibilidade de extração do material de diversas jazidas existentes ao longo da rodovia em pavimentação. Além disso, não se ocuparam a autarquia e o consórcio construtor de demonstrar a execução dos serviços, para infirmar a inexecução do serviço, documentada pela unidade técnica. Persiste, portanto, o risco de prejuízo ao Erário, no valor de R\$ 2,5 milhões.

Em relação a este quesito, deve a autarquia excluir o item do contrato e obter o ressarcimento das importâncias já pagas pelo serviço.

O relatório de auditoria identifica, ainda, irregularidades na proposta de revisão do projeto em fase de obras, consistentes na alteração injustificada de quantitativos dos serviços “correção de erosões” e “terraplenagem”. A alteração do projeto tem custo estimado de R\$ 41,7 milhões.

Esclarece a autarquia que somente aprovará a revisão de projeto após a obtenção de justificativas técnicas que demonstrem sua necessidade. Essa providência mostra-se conforme com a medida corretiva indicada no relatório de auditoria. Assim, não há razão para que o achado continue a fundamentar a recomendação de paralisação da obra. Suficiente que a unidade técnica acompanhe o deslinde da proposta de revisão do projeto.

Em face das irregularidades não saneadas, subsiste dano potencial ao Erário de R\$ 18,3 milhões, importância que corresponde a 8,9% do valor contratado.

No caso concreto, os atos irregulares encerram a relevância material e a potencialidade de ocasionar prejuízos ao Erário de que tratam a Lei de Diretrizes Orçamentárias, e revelam graves desvios em relação a princípios constitucionais da legalidade e da moralidade administrativa. Nesse cenário, impõe-se manter a classificação das irregularidades como graves com recomendação de paralisação, com fundamento no que dispõe o art. 91, § 1º, inciso IV, da Lei 12.465/2011.

Na hipótese de o consórcio contratado autorizar a retenção da importância de R\$ 18,3 milhões nas medições imediatamente seguintes ou apresentar garantias suficientes para prevenir o possível dano ao Erário, as irregularidades serão reclassificadas para graves com recomendação de retenção parcial de valores (IGR), nos termos do art. 91, § 1º, inciso V, da Lei 12.465/2011.

Impõe-se, também, assinar prazo para que o DNIT promova as medidas saneadoras indicadas neste voto e apure a responsabilidade da empresa supervisora pelos vícios de medição, com vista a aplicar-lhe, se for o caso, as sanções previstas na Lei 8.666/1993 e no contrato respectivo.

As medidas ora adotadas não impedem que o Tribunal avalie, na etapa processual seguinte, a responsabilidade dos agentes que deram causa às irregularidades em exame e às classificadas como

graves que não prejudicam a continuidade da obra (IGC), cujas audiências já foram autorizadas pelo relator. Essa, aliás, a metodologia consagrada pelo Acórdão 2.382/2011, Plenário.

IV

Em relação ao Contrato 544/2010, celebrado entre o DNIT e o Consórcio CBEMI-Contern-DM, para execução do lote 9 da rodovia, a unidade técnica aponta a ocorrência de irregularidades na alteração da solução de pavimentação rodoviária, objeto de termo aditivo que aumentou em 45% o custo do serviço.

O projeto licitado previa a utilização de solos locais – “estabilizado granulometricamente” e “selecionado” – para a construção da base e da sub-base e o reforço do subleito. A alteração do projeto, promovida após o início das obras, substituiu o material originalmente previsto para a construção dessas camadas por pedras britadas – “brita graduada”, “bica corrida”⁵ e rachão⁶. A modificação aumenta o custo dos serviços em R\$ 13,1 milhões.

Asseveram a autarquia e o consórcio construtor que o volume de material disponível nas jazidas previstas no projeto original não seria suficiente para a completa execução das obras. Tal limitação teria motivado a alteração da solução construtiva.

Alega o DNIT que a modificação teria proporcionado melhorias técnicas e ambientais ao projeto. Diz que a utilização de rachão para reforçar o subleito melhoraria a uniformidade, drenagem, sensibilidade à umidade e resistência à erosão do pavimento. Segundo o Consórcio, o projeto licitado seria incompatível com o clima da região.

No plano ambiental, sustenta que a utilização de solos locais aumentaria a extensão das áreas degradadas, objeto de recuperação ambiental.

Aponta, também, como vantagens da substituição de solos por material pétreo a menor interferência do regime de chuva no ritmo da obra e a desnecessidade de licenciamento das jazidas de solos, procedimento que seria muito demorado. Acrescenta o Consórcio que a área da jazida pétreo foi por ela adquirida, sem custo para o DNIT.

Sustenta o Consórcio que a correção de erros e omissões no orçamento da obra aumentaria o custo da solução de projeto e o igualaria ao ajustado no termo aditivo.

Não prospera a alegação de que a modificação da solução construtiva do pavimento decorreu da indisponibilidade do material indicado no projeto licitado, porque a prova dos autos a infirma.

Instada a se manifestar acerca da alegada indisponibilidade do material de jazida, a Coordenação de Projetos de Infraestrutura do DNIT solicitou a realização de “visita a campo”, com vistas a quantificar “os volumes de solo ainda disponíveis na região” (peça 84, p. 16). Em face dessa proposição, equipe técnica constituída por seis servidores do DNIT, acompanhada por representante da empresa projetista, inspecionou as jazidas indicadas no projeto e concluiu que o material disponível era suficiente para a execução da obra, *in verbis* (peça 84, p.40):

*De acordo com o exposto acima, concluímos que, segundo inspeção visual, as jazidas e os empréstimos de material selecionados (MS) indicados no projeto executivo aprovado, **apresentam quantitativos suficientes, o que viabiliza a solução proposta na licitação.** (grifei)*

⁵ “Brita corrida da qual se separa apenas, com peneira, o material grande demais para uso” (Glossário de Termos Técnicos Rodoviários do DNIT).

⁶ “Pedra bruta, quebrada a marrão, de dimensões tais que possa ser manuseada” (Glossário de Termos Técnicos Rodoviários do DNIT).

Consigna, ainda, o relatório de vistoria que o pedido de mudança de solução construtiva não se fundava, na verdade, na indisponibilidade do material de jazida, mas no desejo do consórcio construtor, da Superintendência Regional do DNIT nos Estados do Pará e Amapá, e da empresa supervisora em não se submeterem ao processo de licenciamento ambiental das jazidas, *in verbis* (peça 84, p.40):

O Consórcio construtor, juntamente com a equipe técnica da SR-DNIT/Pará e a Supervisora da obra destacam que o pedido de mudança da solução do pavimento se deve principalmente pelo fato de o projeto aprovado necessitar de licença ambiental para exploração de grandes áreas. Segundo informações, a liberação de licenças na região norte costuma demorar consideravelmente, o que atrasaria o cronograma da obra. (grifei)

Após a assinatura do termo aditivo e a identificação da irregularidade pelo Tribunal, o DNIT determinou à supervisora da obra que providenciasse ensaios geotécnicos, com vistas a comprovar os “argumentos já apresentados relativos à insuficiência de jazidas para execução de base e sub-base em solo” (peça 303).

O estudo apresentado pelo DNIT não se mostra plenamente hábil a justificar a mudança de solução construtiva, porquanto realizado a destempo, com finalidade única de justificar o aditivo censurado pelo Tribunal. Não se prestou a fornecer elementos para a tomada de decisão da autarquia, mas a justificar o ato já celebrado. Por isso, o documento há de ser avaliado com ressalvas.

Apesar desses vícios, o estudo indica a possibilidade de utilização de solos locais na maior parte dos serviços: 83% da base, 62% da sub-base e 60% da camada final de terraplenagem.

Nesse cenário, o DNIT deveria restringir a modificação da solução construtiva ao segmento da rodovia que não pode ser atendido com o material originalmente projetado, de menor custo. Além disso, não poderia a autarquia deixar de avaliar as opções técnicas disponíveis, para escolher a de menor preço. Nesse sentir o parecer técnico da Coordenação de Projetos de Infraestrutura (peça 84, p. 16).

Não comprovam os interessados a alegação de que a solução construtiva adotada no projeto revisado seria tecnicamente melhor que originalmente prevista. Na falta de comprovação do argumento, não se pode acolhê-lo. Ainda que a autarquia e o Consórcio obtivessem êxito em demonstrar as vantagens técnicas do uso de material pétreo, teriam, adicionalmente, que fazer prova tempestiva e adequada da necessidade e economicidade da solução proposta, porque devem os projetos de engenharia pautar-se pela “economia na execução, conservação e operação” (art. 12 da Lei 8.666/1993). É, pois, dever da Administração selecionar a proposta que lhe for mais vantajosa.

Não merece crédito a suposta inadequação do projeto, em face do clima local, porque os demais trechos da rodovia, com extensão de 650 km, são construídos com os mesmos materiais prescritos no projeto agora desdenhado, sem que haja notícia de sua imprestabilidade. Ademais, a confirmação dessa tese seria ainda mais desfavorável aos gestores que aprovaram a licitação, porque o certame somente poderia ser deflagrado após a certificação de que o projeto básico atendia aos requisitos previstos em lei, em especial sua viabilidade técnica.

Da mesma forma, não se comprovam os alegados benefícios ambientais da substituição de materiais, porque a recuperação das áreas em que se localizam as jazidas de solo encontrava-se prevista no projeto licitado. Consultada, a Coordenação-geral de Meio Ambiente do DNIT esclareceu, na época própria, que “os quantitativos do item proteção ambiental” eram suficientes para a recuperação das jazidas (peça 84, p. 43). Dessa forma, a observância dos termos do projeto original conduziria à recuperação das áreas degradadas, de forma a anular o impacto negativo da exploração das jazidas de solo.

O argumento defensivo mostra-se inconsistente, porque exploração de jazida pétreo também causa impacto negativo ao meio ambiente e impõe a recuperação ambiental da área.

Não se confirma, ainda, a alegação de que o processo de licenciamento ambiental das jazidas seria muito demorado, porque o órgão ambiental deferiu os pedidos de exploração de outras áreas, situadas na mesma região, no prazo de três meses, metade do prazo máximo estabelecido em normativo do Conselho Nacional do Meio Ambiente.

De igual sorte, não se pode emprestar validade ao argumento de que o uso de material pétreo diminuiria o tempo improdutivo dos serviços, em razão da incidência de chuvas, porque o cronograma de execução da obra prevê a paralisação dos serviços na estação chuvosa (peça 307).

O Consórcio não comprova, também, a ocorrência de erros e omissões no orçamento da obra, relacionados ao uso de solos locais na execução da base e da sub-base e no reforço do subleito. Entre os custos subdimensionados pelo projeto, estaria o de recuperação das jazidas de solos. Tal argumento, em particular, foi refutado pela Coordenação-geral de Meio Ambiente da autarquia (peça 84, p. 43). Por falta de prova, não se pode acolher a ilação de que o custo corrigido da solução construtiva inicial corresponderia ao da indicada no termo aditivo.

As justificativas do DNIT e do consórcio contratado não se prestam, pois, a demonstrar a necessidade de alteração da solução construtiva dos serviços para todo o lote. Assim, deve a autarquia limitar o uso da solução construtiva mais onerosa às parcelas dos serviços que não podem ser executados na forma originalmente prevista.

Na hipótese, entretanto, de a autarquia comprovar a impossibilidade de uso dos materiais especificados no projeto licitado e de ser a solução escolhida a mais econômica para a Administração, poderá o Tribunal alterar seu entendimento quanto à matéria.

A materialidade do dano potencial de R\$ 13,1 milhões ao Erário, que corresponde a 8,7% do valor contratado, a onerosidade excessiva da solução construtiva censurada, que aumenta os preços dos serviços modificados em 45%, e a grave violação a princípios da legalidade e da moralidade administrativa impõe manter a classificação da irregularidade como grave com recomendação de paralisação. Tal classificação será alterada quando o DNIT adotar providências efetivas para limitar o uso de material pétreo às parcelas da obra que não podem ser realizadas com solos locais.

Na hipótese de o Consórcio autorizar a retenção da importância de R\$ 13,1 milhões nas medições imediatamente seguintes ou apresentar garantias suficientes para prevenir o possível dano ao Erário, a irregularidade será reclassificada para grave com recomendação de retenção parcial de valores (IGR), em atendimento ao disposto no art. 91, § 1º, inciso V, da Lei 12.465/2011.

O eventual saneamento das irregularidades não impede, entretanto, que o Tribunal avalie, na etapa processual seguinte, a responsabilidade dos agentes que deram causa a tal irregularidade, assim como às classificadas como graves que não prejudicam a continuidade da obra (IGC), cujas audiências já foram autorizadas pelo relator.

Feitas essas considerações, voto por que o Tribunal de Contas da União aprove o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 6 de junho de 2012.

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Relator



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Of. Pres. n. *258* /2012/CMO

Brasília, 21 de junho de 2012

Ao Excelentíssimo Senhor
Senador JOSÉ SARNEY
Presidente do Senado Federal

Assunto: **Solicitação de autuação do Aviso nº 645-Seses-TCU-Plenário, de 6/6/2012
– obras de Construção de trechos rodoviários no corredor Oeste-Norte, na
BR-163/PA.**

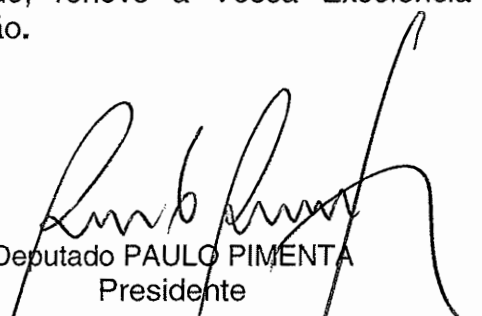
Excelentíssimo Senhor Presidente,

O Tribunal de Contas da União, em obediência ao estabelecido no § 1º do art. 94, combinado com o caput do art 96, da Lei nº 12.465, de 12 de agosto de 2011 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2012), encaminhou a esta Presidência, através do **Aviso nº 645-Seses-TCU-Plenário, de 6/6/2012**, cópia do Acórdão nº 1383/2012-TCU-Plenário, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentaram, referente às **obras de Construção de trechos rodoviários no corredor Oeste-Norte, na BR-163/PA.**

A fim de que esta Comissão exerça de forma plena a sua competência constitucional, necessário se faz que o referido documento seja antes autuado pela Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal, e, posteriormente, prossiga observando os trâmites regimentalmente determinados.

Assim sendo, encaminho, em anexo, para autuação, os originais do Aviso nº 645-Seses-TCU-Plenário, de 6/6/2012, do Tribunal de Contas da União.

Na oportunidade, renovo a Vossa Excelência protestos de elevada estima e distinta consideração.


Deputado PAULO PIMENTA
Presidente

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA
SECRETARIA DE COORDENAÇÃO LEGISLATIVA DO CONGRESSO NACIONAL

LEI Nº 4.320, DE 17 DE MARÇO DE 1964.

Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e contrôlo dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

CAPÍTULO III

Da Despesa

Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;

II - a importância exata a pagar;

III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo;

II - a nota de empenho;

III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.

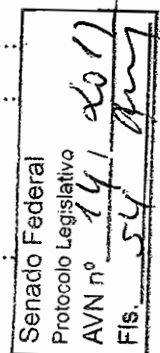
CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

Seção IX

DA FISCALIZAÇÃO CONTÁBIL, FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

- apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer



LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA
SECRETARIA DE COORDENAÇÃO LEGISLATIVA DO CONGRESSO NACIONAL

I - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

II - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

V - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

VI - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VII - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VIII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

IX - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

X - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

XI - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

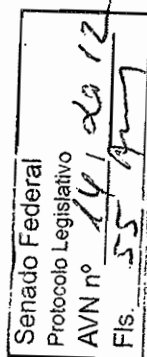
XII - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

§ 1º - No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

§ 2º - Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.

§ 3º - As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

§ 4º - O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades.



LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA
SECRETARIA DE COORDENAÇÃO LEGISLATIVA DO CONGRESSO NACIONAL

LEI Nº 8.443, DE 16 DE JULHO DE 1992.

Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências.

TÍTULO II

Julgamento e Fiscalização

Capítulo II

Fiscalização a Cargo do Tribunal

Seção IV

Fiscalização de Atos e Contratos

Art. 45. Verificada a ilegalidade de ato ou contrato, o Tribunal, na forma estabelecida no Regimento Interno, assinará prazo para que o responsável adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, fazendo indicação expressa dos dispositivos a serem observados.

§ 1º No caso de ato administrativo, o Tribunal, se não atendido:

I - sustará a execução do ato impugnado;

II - comunicará a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

III - aplicará ao responsável a multa prevista no inciso II do art. 58 desta Lei.

§ 2º No caso de contrato, o Tribunal, se não atendido, comunicará o fato ao Congresso Nacional, a quem compete adotar o ato de sustação e solicitar, de imediato, ao Poder Executivo, as medidas cabíveis.

§ 3º Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito da sustação do contrato.

Capítulo V

Sanções

Seção II

Multas

Art. 58. O Tribunal poderá aplicar multa de Cr\$ 42.000.000,00 (quarenta e dois milhões de cruzeiros), ou valor equivalente em outra moeda que venha a ser adotada como moeda

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA
SECRETARIA DE COORDENAÇÃO LEGISLATIVA DO CONGRESSO NACIONAL

I - contas julgadas irregulares de que não resulte débito, nos termos do parágrafo único do art. 19 desta Lei;

II - ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;

III - ato de gestão ilegítimo ou antieconômico de que resulte injustificado dano ao Erário;

IV - não atendimento, no prazo fixado, sem causa justificada, a diligência do Relator ou a decisão do Tribunal;

V - obstrução ao livre exercício das inspeções e auditorias determinadas;

VI - sonegação de processo, documento ou informação, em inspeções ou auditorias realizadas pelo Tribunal;

VII - reincidência no descumprimento de determinação do Tribunal.

§ 1º Ficarà sujeito à multa prevista no caput deste artigo aquele que deixar de dar cumprimento à decisão do Tribunal, salvo motivo justificado.

§ 2º O valor estabelecido no caput deste artigo será atualizado, periodicamente, por portaria da Presidência do Tribunal, com base na variação acumulada, no período, pelo índice utilizado para atualização dos créditos tributários da União.

§ 3º O Regimento Interno disporá sobre a gradação da multa prevista no caput deste artigo, em função da gravidade da infração.

LEI COMPLEMENTAR Nº 75, DE 20 DE MAIO DE 1993

Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União.

TÍTULO I

Das Disposições Gerais

CAPÍTULO I

Da Definição, dos Princípios e das Funções Institucionais

Art. 5º São funções institucionais do Ministério Público da União:

I - a defesa da ordem jurídica, do regime democrático, dos interesses sociais e dos interesses individuais indisponíveis, considerados, dentre outros, os seguintes fundamentos e princípios:

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA
SECRETARIA DE COORDENAÇÃO LEGISLATIVA DO CONGRESSO NACIONAL

- b) os direitos políticos;
- c) os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil;
- d) a indissolubilidade da União;
- e) a independência e a harmonia dos Poderes da União;
- f) a autonomia dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- g) as vedações impostas à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios;
- h) a legalidade, a impessoalidade, a moralidade e a publicidade, relativas à administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União;

II - zelar pela observância dos princípios constitucionais relativos:

- a) ao sistema tributário, às limitações do poder de tributar, à repartição do poder positivo e das receitas tributárias e aos direitos do contribuinte;
- b) às finanças públicas;
- c) à atividade econômica, à política urbana, agrícola, fundiária e de reforma agrária e ao sistema financeiro nacional;
- d) à seguridade social, à educação, à cultura e ao desporto, à ciência e à tecnologia, à comunicação social e ao meio ambiente;

e) à segurança pública;

III - a defesa dos seguintes bens e interesses:

- a) o patrimônio nacional;
- b) o patrimônio público e social;
- c) o patrimônio cultural brasileiro;
- d) o meio ambiente;
- e) os direitos e interesses coletivos, especialmente das comunidades indígenas, da família, da criança, do adolescente e do idoso;

IV - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos da União, dos serviços de relevância pública e dos meios de comunicação social aos princípios, garantias, condições, direitos, deveres e vedações previstos na Constituição Federal e na lei, relativos à comunicação social;

V - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos da União e dos serviços de relevância pública quanto:

- a) aos direitos assegurados na Constituição Federal relativos às ações e aos serviços de saúde e à educação;
- b) aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da publicidade;

VI - exercer outras funções previstas na Constituição Federal e na lei.

§ 1º Os órgãos do Ministério Público da União devem zelar pela observância dos princípios e competências da Instituição, bem como pelo livre exercício de suas funções.

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA
SECRETARIA DE COORDENAÇÃO LEGISLATIVA DO CONGRESSO NACIONAL

§ 2º Somente a lei poderá especificar as funções atribuídas pela Constituição Federal e por esta Lei Complementar ao Ministério Público da União, observados os princípios e normas nelas estabelecidos.

TÍTULO II

Dos Ramos do Ministério Público da União

CAPÍTULO I

Do Ministério Público Federal

SEÇÃO I

Da Competência, dos Órgãos e da Carreira

Art. 38. São funções institucionais do Ministério Público Federal as previstas nos Capítulos I, II, III e IV do Título I, incumbindo-lhe, especialmente:

- I - instaurar inquérito civil e outros procedimentos administrativos correlatos;
- II - requisitar diligências investigatórias e instauração de inquérito policial, podendo acompanhá-los e apresentar provas;
- III - requisitar à autoridade competente a instauração de procedimentos administrativos, ressalvados os de natureza disciplinar, podendo acompanhá-los e produzir provas;
- IV - exercer o controle externo da atividade das polícias federais, na forma do art. 9º;
- V - participar dos Conselhos Penitenciários;
- VI - integrar os órgãos colegiados previstos no § 2º do art. 6º, quando componentes da estrutura administrativa da União;
- VII - fiscalizar a execução da pena, nos processos de competência da Justiça Federal e da Justiça Eleitoral.

LEI Nº 8.666, DE 21 DE JUNHO DE 1993

Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA
SECRETARIA DE COORDENAÇÃO LEGISLATIVA DO CONGRESSO NACIONAL

Seção III

Das Obras e Serviços

rt. 12. Nos projetos básicos e projetos executivos de obras e serviços serão considerados principalmente os seguintes requisitos: (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

- segurança;

I - funcionalidade e adequação ao interesse público;

II - economia na execução, conservação e operação;

V - possibilidade de emprego de mão-de-obra, materiais, tecnologia e matérias-primas existentes no local para execução, conservação e operação;

V - facilidade na execução, conservação e operação, sem prejuízo da durabilidade da obra ou do serviço;

VI - adoção das normas técnicas, de saúde e de segurança do trabalho adequadas; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

VII - impacto ambiental.

.....

Capítulo III

DOS CONTRATOS

Seção III

Da Alteração dos Contratos

Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

I - unilateralmente pela Administração:

a) quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos;

b) quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei;

II - por acordo das partes:

a) quando conveniente a substituição da garantia de execução;

b) quando necessária a modificação do regime de execução da obra ou serviço, bem como do modo de fornecimento, em face de verificação técnica da inaplicabilidade dos termos contratuais originários;

c) quando necessária a modificação da forma de pagamento, por imposição de circunstâncias supervenientes, mantido o valor inicial atualizado, vedada a antecipação do pagamento, com relação ao cronograma financeiro fixado, sem a correspondente contraprestação de fornecimento de bens ou execução de obra ou serviço;

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA
SECRETARIA DE COORDENAÇÃO LEGISLATIVA DO CONGRESSO NACIONAL

(VETADO).

para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

1º O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos.

2º Nenhum acréscimo ou supressão poderá exceder os limites estabelecidos no parágrafo anterior, salvo: (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

(VETADO) (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998)

I - as supressões resultantes de acordo celebrado entre os contratantes. (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998)

3º Se no contrato não houverem sido contemplados preços unitários para obras ou serviços, estes serão fixados mediante acordo entre as partes, respeitados os limites estabelecidos no § 1º deste artigo.

4º No caso de supressão de obras, bens ou serviços, se o contratado já houver adquirido os materiais e posto no local dos trabalhos, estes deverão ser pagos pela Administração pelos custos de aquisição regularmente comprovados e monetariamente corrigidos, podendo caber indenização por outros danos eventualmente decorrentes da supressão, desde que regularmente comprovados.

5º Quaisquer tributos ou encargos legais criados, alterados ou extintos, bem como a superveniência de disposições legais, quando ocorridas após a data da apresentação da proposta, de comprovada repercussão nos preços contratados, implicarão a revisão destes para mais ou para menos, conforme o caso.

6º Em havendo alteração unilateral do contrato que aumente os encargos do contratado, a Administração deverá restabelecer, por aditamento, o equilíbrio econômico-financeiro inicial.

7º (VETADO)

8º A variação do valor contratual para fazer face ao reajuste de preços previsto no próprio contrato, as atualizações, compensações ou penalizações financeiras decorrentes das condições de pagamento nele previstas, bem como o empenho de dotações orçamentárias suplementares até o limite do seu valor corrigido, não caracterizam alteração do mesmo, podendo ser registrados por simples apostila, dispensando a celebração de aditamento.

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA
SECRETARIA DE COORDENAÇÃO LEGISLATIVA DO CONGRESSO NACIONAL

Seção IV

Da Execução dos Contratos

rt. 66. O contrato deverá ser executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas vencidas e as normas desta Lei, respondendo cada uma pelas conseqüências de sua execução total ou parcial.

.....

.....

LEI Nº 12.465, DE 12 DE AGOSTO DE 2011.

Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2012 e dá outras providências.

.....

CAPÍTULO VIII

DAS DISPOSIÇÕES SOBRE A FISCALIZAÇÃO PELO PODER LEGISLATIVO

DE SOBRE AS OBRAS E SERVIÇOS COM INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES GRAVES

Art. 91. A execução física, orçamentária e financeira dos contratos, convênios, etapas, parcelas ou subtrechos relativos a subtítulos nos quais forem identificados indícios de irregularidades graves constantes do anexo a que se refere o § 2º do art. 9º desta Lei ficará condicionada à prévia deliberação da CMO, observado o disposto no § 3º deste artigo e no § 4º do art. 95 desta Lei.

§ 1º Para os efeitos desta Lei, entendem-se por:

- I - execução física, a realização da obra, fornecimento do bem ou prestação do serviço;
- II - execução orçamentária, o empenho e a liquidação da despesa, inclusive sua inscrição em restos a pagar;
- III - execução financeira, o pagamento da despesa, inclusive dos restos a pagar;
- IV - indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação - IGP, os atos e fatos materialmente relevantes em relação ao valor total contratado que apresentem potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário ou a terceiros e que:
 - a) possam ensejar nulidade de procedimento licitatório ou de contrato; ou
 - b) configurem graves desvios relativamente aos princípios constitucionais a que está submetida a administração pública;
- V - indício de irregularidade grave com recomendação de retenção parcial de valores - IGR, mesmo que, embora atenda à conceituação contida no inciso IV do caput deste artigo, permite a retenção de valores a

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA
SECRETARIA DE COORDENAÇÃO LEGISLATIVA DO CONGRESSO NACIONAL

rem pagos, ou a apresentação de garantias suficientes para prevenir o possível dano ao erário, até a decisão de mérito sobre o indício relatado; e

I - indício de irregularidade grave que não prejudique a continuidade - IGC, aquele que, embora gere citação ou audiência do responsável, não atende à conceituação contida nos incisos IV ou V do caput deste artigo;

2º Os ordenadores de despesa e os órgãos setoriais de orçamento deverão providenciar o bloqueio, nos sistemas próprios, da execução física, orçamentária e financeira dos contratos, convênios, etapas, parcelas ou subtrechos constantes do anexo a que se refere o § 2º do art. 9º desta Lei, permanecendo nessa situação até a deliberação em contrário da CMO.

3º Não estão sujeitos ao bloqueio da execução, a que se refere o § 2º deste artigo, os casos para os quais tenham sido apresentadas garantias suficientes à cobertura integral dos prejuízos potenciais ao erário, nos termos da legislação pertinente.

4º Os pareceres da CMO acerca de obras e serviços com indícios de irregularidades graves deverão ser fundamentados, explicitando as razões da deliberação.

5º A inclusão, no Projeto de Lei Orçamentária de 2012 e na respectiva Lei, assim como em créditos adicionais, de subtítulos relativos a obras e serviços com indícios de irregularidades graves obedecerá, sempre que possível, à mesma classificação orçamentária constante das leis orçamentárias anteriores, ajustada à lei do plano plurianual, conforme o caso.

6º Aplica-se o disposto neste artigo, no que couber, às alterações decorrentes de créditos adicionais e à execução física, orçamentária e financeira dos contratos, convênios, etapas, parcelas ou subtrechos relativos aos subtítulos de que trata o caput deste artigo cujas despesas foram inscritas em restos a pagar.

7º Os titulares dos órgãos e entidades executoras e concedentes deverão suspender as autorizações para execução física, orçamentária e financeira dos contratos, convênios, etapas, parcelas ou subtrechos relativos aos subtítulos de que trata o caput deste artigo, situação esta que deverá ser mantida até a deliberação em contrário da CMO nos termos do art. 95 desta Lei.

8º A suspensão de que trata o § 7º deste artigo poderá ser evitada, a critério da CMO, caso os órgãos e entidades executoras ou concedentes adotem medidas corretivas para o saneamento das possíveis falhas.

9º A classificação, pelo TCU, das constatações de fiscalização nas modalidades previstas no § 1º, incisos IV e V, deste artigo dar-se-á por decisão monocrática ou colegiada, que deverá ser proferida no prazo máximo de 40 (quarenta) dias corridos a contar da conclusão da auditoria pela unidade técnica, dentro do qual deverá ser assegurada a oportunidade de manifestação preliminar, em 15 (quinze) dias corridos, aos órgãos e entidades aos quais foram atribuídas as supostas irregularidades.

10. O enquadramento na classificação a que se refere o § 9º deste artigo poderá ser revisto a qualquer tempo mediante ulterior decisão monocrática ou colegiada do TCU em face de novos elementos de fato e de direito apresentados pelos interessados.

Art. 92. O Congresso Nacional levará em consideração, na sua deliberação pelo bloqueio ou desbloqueio da execução física, orçamentária e financeira dos contratos, convênios, etapas, parcelas ou subtrechos relativos aos subtítulos de obras e serviços com indícios de irregularidades graves, a classificação da gravidade do indício, nos termos estabelecidos no

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA
SECRETARIA DE COORDENAÇÃO LEGISLATIVA DO CONGRESSO NACIONAL

Art. 91, § 1º, incisos IV, V e VI, desta Lei, e as razões apresentadas pelos órgãos e entidades responsáveis pela execução, em especial:

- os impactos econômicos e financeiros decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do empreendimento;

- os riscos sociais, ambientais e à segurança da população local decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do empreendimento;

I - a motivação social e ambiental do empreendimento;

II - o custo da deterioração ou perda das parcelas executadas;

III - as despesas necessárias à preservação das instalações e serviços já executados;

IV - as despesas inerentes à desmobilização e ao posterior retorno às atividades;

V - as medidas efetivamente adotadas pelo titular do órgão ou entidade para o saneamento dos indícios de irregularidades apontados; e

VI - o custo total e o estágio de execução física e financeira dos contratos, convênios, obras ou parcelas envolvidas.

§ 1º A apresentação das razões a que se refere o caput deste artigo é de responsabilidade:

I - do titular do órgão ou entidade federal, executora ou concedente, responsável pela obra ou serviço em que se tenha verificado indício de irregularidade, no âmbito do Poder Executivo; ou

II - do titular do órgão dos Poderes Legislativo e Judiciário e do MPU, para as obras e serviços executados no respectivo âmbito.

§ 2º As razões de que trata este artigo serão encaminhadas ao Congresso Nacional, por escrito, pelos responsáveis mencionados no § 1º deste artigo:

I - para as obras e serviços constantes da relação de que trata o inciso I do art. 93, no prazo a que se refere o art. 10, ambos desta Lei;

II - para as obras e serviços constantes da relação de que trata o inciso II do art. 93 desta Lei, em até 15 (quinze) dias da publicação do acórdão do TCU que aprove a forma final da mencionada relação; e

III - no caso das informações encaminhadas na forma do art. 96 desta Lei, em até 15 (quinze) dias a contar do recebimento da decisão monocrática ou da publicação do acórdão a que se refere o art. 91, § 9º, desta Lei.

§ 3º É facultado aos responsáveis mencionados no § 1º deste artigo, bem como ao titular do órgão ou entidade responsável pelas respectivas contratações, apresentar as razões de que trata este artigo também ao TCU durante as ações de fiscalização do empreendimento.

§ 4º A omissão na prestação das informações na forma e nos prazos do § 2º deste artigo não impedirá as decisões da CMO e do Congresso Nacional nem retardará a aplicação de qualquer de seus prazos de tramitação e deliberação.

.....
Art. 94. A seleção das obras e serviços a serem fiscalizados pelo TCU deve considerar, entre

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA
SECRETARIA DE COORDENAÇÃO LEGISLATIVA DO CONGRESSO NACIONAL

os valores autorizados e empenhados no exercício anterior e no exercício atual;

- os projetos de grande vulto;

I - a regionalização do gasto;

J - o histórico de irregularidades pendentes obtido a partir de fiscalizações anteriores e a incidência de irregularidades cometidas; e

K - as obras contidas no Anexo de Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves da lei orçamentária em vigor que não foram objeto de deliberação posterior do TCU pela regularidade.

1º O TCU deverá, adicionalmente, enviar informações sobre outras obras ou serviços nos quais tenham sido constatados indícios de irregularidades graves em outros procedimentos fiscalizatórios realizados nos últimos 12 (doze) meses, contados da publicação desta Lei, com o grau de detalhamento definido no § 2º deste artigo e observados os incisos IV, V e VI dos §§ 1º e 9º, ambos do art. 91 desta Lei.

§ 2º Da seleção referida no caput deste artigo constarão, para cada obra fiscalizada, sem prejuízo de outros dados considerados relevantes pelo TCU:

I - as classificações institucional, funcional e programática, atualizadas de acordo com a Lei Orçamentária de 2011;

II - a sua localização e especificação, com as etapas, as parcelas ou os subtrechos e seus respectivos contratos e convênios, conforme o caso;

III - o CNPJ e a razão social da empresa responsável pela execução da obra ou serviço nos quais foram identificados indícios de irregularidades graves, nos termos dos incisos IV, V e VI do § 1º do art. 91 desta Lei, bem como o nome do órgão ou entidade responsável pela contratação;

IV - a natureza e a classificação dos indícios de irregularidades de acordo com sua gravidade, bem como o pronunciamento acerca da estimativa do valor potencial do prejuízo ao erário e de elementos que recomendem a paralisação preventiva da obra;

V - as providências já adotadas pelo TCU quanto às irregularidades;

VI - o percentual de execução físico-financeira;

VII - a estimativa do valor necessário para conclusão;

VIII - as manifestações prévias do órgão ou entidade fiscalizada aos quais tenham sido atribuídas as supostas irregularidades, bem como as correspondentes decisões, monocráticas ou colegiadas, com os relatórios e votos que as fundamentarem, quando houver;

IX - o conteúdo das eventuais alegações de defesa apresentadas e sua apreciação; e

X - as eventuais garantias de que trata o § 3º do art. 91 desta Lei, identificando o tipo e o valor.

§ 3º As unidades orçamentárias responsáveis por obras e serviços que constem, em dois ou mais exercícios, do Anexo a que se refere o § 2º do art. 9º desta Lei devem informar à CMO, até 30 (trinta) dias após o encaminhamento da Proposta Orçamentária de 2012, as providências tomadas para sanar as irregularidades apontadas em decisão do TCU em face da qual foi interposto recurso perante aquela Corte.

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA
SECRETARIA DE COORDENAÇÃO LEGISLATIVA DO CONGRESSO NACIONAL

4º Para efeito do que dispõe o art. 95, § 4º, desta Lei, o TCU encaminhará informações nas quais constará pronunciamento conclusivo quanto a irregularidades graves que não se confirmaram ou ao seu saneamento.

5º Sempre que a informação encaminhada pelo TCU, nos termos do caput deste artigo, implicar reforma de deliberação anterior, deverão ser evidenciadas a decisão reformada e a correspondente decisão reformadora.

Art. 96. Durante o exercício de 2012, o TCU remeterá ao Congresso Nacional e ao órgão ou entidade fiscalizada, no prazo de até 15 (quinze) dias da decisão ou Acórdão aos quais se refere o art. 91, §§ 9º e 10, desta Lei, informações relativas a novos indícios de irregularidades graves identificados em contratos, convênios, etapas, parcelas ou subtrechos relativos a subtítulos constantes da Lei Orçamentária de 2012, inclusive com as informações relativas às execuções física, orçamentária e financeira, acompanhadas das manifestações dos órgãos e entidades responsáveis pelas obras que permitam a análise da conveniência e oportunidade de bloqueio das respectivas execuções física, orçamentária e financeira.

1º O TCU disponibilizará à CMO acesso ao seu sistema eletrônico de fiscalização de obras e serviços.

2º Os processos relativos a obras ou serviços que possam ser objeto de bloqueio nos termos dos arts. 91 e 92 desta Lei serão instruídos e apreciados prioritariamente pelo TCU, devendo a decisão indicar, de forma expressa, se as irregularidades inicialmente apontadas foram confirmadas e se o empreendimento questionado poderá ter continuidade sem risco de prejuízos significativos ao erário, no prazo de até 4 (quatro) meses, contado da comunicação revista no caput deste artigo.

3º Caso o empreendimento não possa ter continuidade, a decisão mencionada no § 2º deste artigo deverá relacionar todas as medidas a serem adotadas pelos responsáveis, com vistas ao saneamento das irregularidades graves.

4º Após a manifestação do órgão ou entidade responsável quanto à adoção das medidas corretivas, o TCU deverá se pronunciar sobre o efetivo cumprimento dos termos da decisão de que trata o § 2º deste artigo, no prazo de até 3 (três) meses, contado da data de entrega da citada manifestação.

5º Na impossibilidade de cumprimento dos prazos estipulados nos §§ 2º e 4º deste artigo, o TCU deverá informar e justificar ao Congresso Nacional as motivações do atraso.

6º O TCU encaminhará, até 15 de maio de 2012, à CMO relatório contendo as medidas saneadoras adotadas e as pendências relativas a obras e serviços com indícios de irregularidades graves.

7º A CMO poderá realizar audiências públicas, na forma do art. 95 desta Lei, para subsidiar apreciação do relatório de que trata o § 6º deste artigo.

SF – 25-6-2012

14 horas

A Presidência autuou, por solicitação do Presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, os seguintes avisos:

- Aviso nº 14, de 2012-CN (nº 645-Seses-TCU-Plenário/2012, na origem), do Presidente em exercício do Tribunal de Contas da União, encaminhando ao Congresso Nacional cópia do Acórdão proferido nos autos do processo nº TC 015.532/2011-9; e

- Aviso nº 15, de 2012-CN (nº 465-Seses-TCU-Plenário/2012, na origem), do Presidente do Tribunal de Contas da União, encaminhando ao Congresso Nacional cópia do Acórdão proferido nos autos do processo nº TC 004.514/2012-2.

Nos termos do art. 120 da Resolução nº 1, de 006-CN, fica estabelecido o seguinte calendário para tramitação das matérias:

Leitura: 25-6-2012

até 30/6 prazo para publicação e distribuição dos avulsos da matéria;

até 15/7 prazo para apresentação de relatório;

até 3/8 prazo para apresentação de emendas ao relatório; e

até 10/8 prazo para apresentação, publicação, distribuição e votação do relatório e encaminhamento do parecer da CMO à Mesa do Congresso Nacional.

As matérias serão publicadas em Avulsos e no Diário do Senado Federal de 26 de junho do corrente.

Os Avisos retornam à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização.

Será feita comunicação à Câmara dos Deputados.

PRIMEIRA-SECRETARIA
RECEBIDO nesta Secretaria
Em 27.6.12 às 10:45 horas
Assinatura Damparo Ponto 4.398

io nº 271 (CN)

Brasília, em 27 de junho de 2012.

ua Excelência o Senhor
utado Marco Maia
idente da Câmara dos Deputados

unto: Avisos nºs 14 e 15, de 2012-CN.

Senhor Presidente,

Comunico a Vossa Excelência que esta Presidência autuou, por
itação do Presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização,
guintes avisos:

- Aviso nº 14, de 2012-CN (nº 645-Seses-TCU-Plenário/2012, na
m), do Presidente em exercício do Tribunal de Contas da União, encaminhando
Congresso Nacional cópia do Acórdão proferido nos autos do processo
015.532/2011-9; e

- Aviso nº 15, de 2012-CN (nº 465-Seses-TCU-Plenário/2012, na
m), do Presidente do Tribunal de Contas da União, encaminhando ao Congresso
nal cópia do Acórdão proferido nos autos do processo nº TC 004.514/2012-2.

As matérias, publicadas em avulsos e no Diário do Senado Federal de
junho do corrente ano, retornam à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e
ização.

Em anexo, encaminho a Vossa Excelência calendário para a
ação da matéria.

Atenciosamente,

