

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 014.913/2018-6

Natureza: Relatório de Auditoria.

Órgão/Entidade: Ministério da Integração Nacional (vinculador).

Interessado: Congresso Nacional (vinculador).

Representação legal: não há

SUMÁRIO: AUDITORIA. PROJETO DE INTEGRAÇÃO DO RIO SÃO FRANCISCO (PISF). EIXO NORTE. SOBREPREÇO. QUANTITATIVO INADEQUADO. METODOLOGIA EXECUTIVA INAPROPRIADA. DESEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DO CONTRATO. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA CAPACIDADE TÉCNICA-OPERACIONAL. ELEVAÇÃO DOS CUSTOS CONTRATUAIS DEVIDO À PARALISAÇÃO DA OBRA. DETERMINAÇÕES. CIÊNCIA.

## RELATÓRIO

Trata-se de auditoria realizada nas obras do Eixo Norte do Projeto de Integração do Rio São Francisco (Pisf) coordenadas pelo Ministério da Integração Nacional.

2. Foi contemplada no trabalho a fiscalização dos seguintes contratos: 45/2012-MI (Meta 2N), relativo à execução do Lote 5 de obras, que compreende quatro trechos de canal e as obras dos reservatórios de Jati, Atalho, Porcos, Cana Brava, Cipó, Boi I e Boi II, todos no estado do Ceará; 75/2013-MI (Meta 3N), obras complementares no trecho após o reservatório Boi II, no município de Brejo Santo/CE, até o reservatório Eng. Ávidos, em Cajazeiras/PB; 9/2017-MI (Meta 1N), execução das obras complementares do Trecho I, situado na porção inicial do Eixo Norte, englobando os Lotes 1 a 4; e 12/2018-MI (Meta 1N), execução das obras remanescentes do Contrato 9/2017-MI.

3. Transcrevo a seguir, com os ajuste de forma pertinentes, o relatório elaborado no âmbito da Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Hídrica, de Comunicações e de Mineração - SeinfraCOM (peça 141), que contou com a anuência do corpo dirigente daquela unidade técnica (peças 142 e 143):

### ***I. Apresentação***

*1. As obras relativas ao Projeto de Integração do rio São Francisco com as bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional (Pisf), sob responsabilidade do Ministério da Integração Nacional (MI), fazem parte do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). O Pisf é um empreendimento de infraestrutura hídrica, que visa ao abastecimento de populações dos estados de Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte e Ceará.*

*2. Em decorrência da relevância do empreendimento e da quantidade de recursos federais destinados à sua implantação, esse empreendimento vem sendo fiscalizado pelo TCU desde 2005, quando foram publicados os primeiros editais para a contratação da execução das obras, da supervisão e da elaboração do projeto executivo. Desde então, já foram realizadas 23 fiscalizações no empreendimento.*

*3. Especificamente quanto ao Eixo Norte do Pisf, objeto da presente auditoria, a última fiscalização foi realizada em 2016, no âmbito do Fiscobras (TC 013.831/2016-0), oportunidade em que foram fiscalizados os Contratos 14/2013-MI e 75/2013-MI, referentes às obras complementares das Metas 1N e 3N, respectivamente, e o Contrato 45/2012-MI, referente às obras da Meta 2N.*

*4. Na ocasião, foram constatados os seguintes indícios de irregularidades: alteração indevida do regime de execução, em desconformidade com os requisitos legais; projeto executivo*

deficiente; formalização de termo aditivo objetivando o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, fora das hipóteses legais; e descumprimento de cláusulas contratuais. O referido processo ainda se encontra sem decisão de mérito, aguardando resposta a diligências na unidade técnica.

5. Quanto à presente fiscalização, fizeram parte do escopo os Contratos 45/2012-MI, 75/2013-MI, 9/2017-MI e 12/2018-MI. Todos esses contratos referem-se ao Eixo Norte do Pisf.

6. O Contrato 45/2012-MI (Meta 2N) refere-se à execução do Lote 5 de obras, que compreende quatro trechos de canal e as obras dos reservatórios de Jati, Atalho, Porcos, Cana Brava, Cipó, Boi I e Boi II, todos no estado do Ceará.

7. Já o Contrato 75/2013-MI (Meta 3N) trata das obras complementares no trecho após o reservatório Boi II, no município de Brejo Santo/CE, até o reservatório Eng. Ávidos, em Cajazeiras/PB.

8. Quanto ao Contrato 9/2017-MI (Meta 1N), tem-se a execução das obras complementares do Trecho I, situado na porção inicial do Eixo Norte, englobando os Lotes 1 a 4. Seu início coincide com a embocadura do Eixo Norte, na margem esquerda do Rio São Francisco. Ao longo do referido trecho estão presentes as três estações de bombeamento do Eixo Norte, além de canais, reservatórios, aquedutos e um túnel. Em 30/4/2018, o Contrato 9/2017 foi rescindido.

9. Por sua vez, o Contrato 12/2018-MI (Meta 1N), decorrente da Dispensa de Licitação 1/2018 e assinado em 4/5/2018, envolve a execução das obras remanescentes do Contrato 9/2017-MI.

### **1.1. Importância socioeconômica**

10. De acordo com o Ministério da Integração Nacional (disponível em: <http://www.mi.gov.br/web/projeto-sao-francisco/entenda-os-detalhes>, acesso em 17/7/2018), a região Nordeste, que possui apenas 3% da disponibilidade de água e 28% da população brasileira, apresenta grande irregularidade na distribuição de recursos hídricos. Nesse sentido, o rio São Francisco representa cerca de 70% de toda a oferta regional.

11. Com vistas a mitigar essa desigualdade na disponibilidade hídrica, o Pisf destina-se a assegurar oferta de água, em 2025, a cerca de 12 milhões de habitantes de 391 municípios do agreste e do sertão dos estados de Pernambuco, Ceará, Paraíba e Rio Grande do Norte.

12. O Eixo Norte, no qual se inserem os lotes fiscalizados, abrangerá uma população de cerca de 7,1 milhões de habitantes em 223 municípios dos estados de Pernambuco, Ceará, Paraíba e Rio Grande do Norte.

13. A integração do rio São Francisco às bacias dos rios temporários do semiárido será possível com a retirada contínua de 26,4 m<sup>3</sup>/s de água, o equivalente a 1,42% da vazão garantida pela barragem de Sobradinho (1.850 m<sup>3</sup>/s), sendo que 16,4 m<sup>3</sup>/s (0,88%) seguirão para o Eixo Norte e 10,0 m<sup>3</sup>/s (0,54%) para o Eixo Leste. A vazão máxima a ser retirada alcança 28 m<sup>3</sup>/s no Eixo Leste e 99 m<sup>3</sup>/s no Eixo Norte.

14. As obras do Pisf são importantes ações estruturantes, no âmbito da Política Nacional de Recursos Hídricos, tendo por objetivo a garantia de água para o desenvolvimento socioeconômico dos estados mais vulneráveis às secas (Ceará, Paraíba, Rio Grande do Norte e Pernambuco). Nesse sentido, ao mesmo tempo em que garantirá o abastecimento por longo prazo de grandes centros urbanos da região (Fortaleza, Juazeiro do Norte, Crato, Mossoró, Campina Grande, Caruaru e João Pessoa) e de centenas de pequenas e médias cidades inseridas no semiárido, o projeto beneficiará áreas do interior do Nordeste com razoável potencial econômico, estratégicas no âmbito de uma política de desconcentração do desenvolvimento, polarizado até hoje, quase exclusivamente, pelas capitais dos estados.

15. A água será fornecida para diversos fins: abastecimento humano, irrigação e uso industrial. A previsão inicial era de que o sistema de transposição entrasse em plena operação entre 15 e 20 anos após o início das obras, viabilizando o desenvolvimento sustentável em áreas com potencial produtivo e competitividade econômica no que tange à inserção regional na

economia moderna.

16. Com forte aspecto social, o projeto atenderá às áreas de menor disponibilidade hídrica regional per capita, viabilizando o suprimento garantido de água para a área mais ocupada do Polígono das Secas.

17. Apontam-se como benefícios previstos na implantação do Pisf: o direcionamento de pelo menos 50% dos benefícios gerados para os usuários de baixa renda; a geração, até 2025, de 600 mil empregos em decorrência de empreendimentos complementares, sendo 184 mil só na irrigação; o aumento do Produto Interno Bruto (PIB) regional nos estados receptores na ordem de 7%; a retenção da migração de aproximadamente 1 milhão de habitantes; e a gestão da água como bem econômico.

## **II. Introdução**

### **II.1. Deliberação que originou o trabalho**

18. Em cumprimento ao Acórdão 843/2018-TCU-Plenário, realizou-se a auditoria no Ministério da Integração Nacional, no período compreendido entre 14/05/2018 e 22/06/2018.

19. As razões que motivaram esta auditoria foram a importância socioeconômica do empreendimento e o grande vulto dos investimentos autorizados na Lei Orçamentária de 2018, no montante de R\$ 420 milhões.

### **II.2. Visão geral do objeto**

20. O Pisf é destinado a assegurar oferta hídrica a municípios situados no sertão e no agreste dos estados de Pernambuco, Ceará, Paraíba e Rio Grande do Norte. O projeto total contempla a execução de dois eixos, o Eixo Norte (trechos I, II, III, IV e VI) e o Eixo Leste (trechos V e VII), sendo que o primeiro capta águas do reservatório da barragem de Sobradinho/BA, enquanto o segundo, do reservatório de Itaparica/PE.

21. O Eixo Norte, onde estão inseridos os trechos objeto desta fiscalização, beneficiará uma população de cerca de 7,1 milhões de habitantes em 223 municípios dos estados de Pernambuco, Ceará, Paraíba e Rio Grande do Norte. A vazão prevista é da ordem de 16,4 m<sup>3</sup>/s, sendo que, em período de escassez de água nas bacias hidrográficas receptoras e de abundância na bacia hidrográfica do rio São Francisco, as vazões transferidas poderão atingir a capacidade máxima estabelecida, que é de 99 m<sup>3</sup>/s. Os volumes excedentes transferidos serão armazenados em reservatórios estratégicos existentes nas bacias receptoras: Atalho e Castanhão, no Ceará; Armando Ribeiro Gonçalves, Santa Cruz e Pau dos Ferros, no Rio Grande do Norte; Engenheiro Ávidos e São Gonçalo, na Paraíba; Chapéu e Entremontes, em Pernambuco.

22. A primeira etapa de implantação do Eixo Norte teve início em 2007 e é subdividida em dois trechos de obras, os quais coincidem em extensão territorial com os pacotes de projeto executivo. O Lote A do projeto executivo abrange o Trecho I de obras, enquanto que o Lote B equivale ao Trecho II de obras.

23. O Trecho I corresponde, na atual sistemática de contratação estabelecida pelo Ministério da Integração Nacional, à Meta 1N de obras. O Trecho II engloba as Metas 2N e 3N. Em linhas gerais, essas obras contemplam a execução de canais de adução, barragens (reservatórios), três estações de bombeamento (EBIs), aquedutos, pontes, adutoras em tubos de aço (sifões) e túneis. A Tabela 1 a seguir apresenta a configuração da divisão do Eixo Norte em metas e os contratos objetos desta fiscalização.

*Tabela 1. Configuração das metas de execução do Eixo Norte do Pisf.*

<i>Meta 1N (140 km)</i>	<i>Vai da captação do rio São Francisco, no município de Cabrobó (PE), até o reservatório de Jati, no município Jati (CE).</i>	<i>Contratos 9/2017-MI e 12/2018-MI</i>
<i>Meta 2N (39 km)</i>	<i>Começa no reservatório Jati, no município de Jati (CE), e termina no reservatório Boi II, no município de Brejo Santo (CE).</i>	<i>Contrato 45/2012-MI</i>

Meta 3N (81 km)	Estende-se do reservatório Boi II, no município de Brejo Santo (CE), até o reservatório Engenheiro Ávidos, no município de Cajazeiras (PB).	Contrato 75/2013-MI
-----------------	---	---------------------

24. O Contrato 9/2017-MI (Meta 1N) trata das obras complementares referentes ao Trecho I, situado no início do Eixo Norte. Esse contrato foi celebrado em 20/4/2017, no valor de R\$ 516.843.052,66 (data-base maio/2016), porém foi rescindido em 30/4/2018, em razão da lentidão e do não cumprimento de suas cláusulas, com 11,17% de execução financeira (Evidência 118, p. 61).

25. Para a execução das obras remanescentes do rescindido Contrato 9/2017-MI, celebrou-se o Contrato 12/2018-MI (Meta 1N), com valor de R\$ 485.771.460,58 (data-base maio/2016), cuja execução financeira ainda não havia sido iniciada até o término desta fiscalização (Evidência 118, p. 62).

26. O Contrato 45/2012-MI (Meta 2N) envolve a execução do Lote 5 de obras, que compreende quatro trechos de canal e as obras dos reservatórios de Jati, Atalho, Porcos, Cana Brava, Cipó, Boi I e Boi II, todos no Ceará. O Contrato 45/2012-MI está em seu 11º Termo Aditivo, apresenta um valor total de R\$ 895.112.734,78 (data-base set/2011) e está com 91,81% de execução financeira (Evidência 118, p. 66-67).

27. Quanto ao Contrato 75/2013-MI (Meta 3N), tem-se a execução das obras civis e eletromecânicas complementares dos Lotes 6 e 7, compreendendo o trecho imediatamente após o reservatório Boi II/CE até o reservatório Caiçara/PB, excluídos os túneis Cuncas I e II, objetos do Contrato 19/2008-MI (Lote 14), já encerrado. O Contrato 75/2013-MI está em seu 13º Termo Aditivo, apresenta um valor total de R\$ 639.095.938,44 (data-base set/2012) e está com 87,55% de execução financeira (Evidência 118, p. 70-71).

28. Ao todo, o Eixo Norte está com 94,76% de avanço físico e 87,74% de execução financeira (Evidência 118, p. 7 e 12). Para o exercício de 2018, o cronograma financeiro dos quatro contratos previamente mencionados previu a aplicação de aproximadamente R\$ 445 milhões (Evidência 120).

29. Em relação ao cronograma de enchimento do Trecho I do Eixo Norte, as seguintes estruturas já estão com água: Captação do Rio São Francisco, Estação de Bombeamento EBI-1, Reservatório Tucutu, Reservatório Terra Nova, Estação de Bombeamento EBI-2 e Reservatório Serra do Livramento. Por sua vez, o Reservatório Mangueira está parcialmente preenchido com água, alcançando o quilômetro 81 (30% da extensão do Eixo Norte). Finalmente, os trechos a seguir possuem as respectivas previsões para enchimento: Estação de Bombeamento EBI-3, em 21/6/2018; Reservatório Negreiros, em 12/7/2018; Reservatório Milagres, em 30/9/2018; Túnel Milagres-Jati, em 30/9/2018; e Reservatório Jati, em 24/10/2018 – este último enchimento viabilizará a operacionalização do Cinturão de Águas do Ceará, permitindo a chegada de água a esse estado (Anexo A).

30. A previsão para a operacionalização do Eixo Norte é outubro de 2019; o Eixo Leste encontra-se operacional desde fevereiro de 2017 (Evidência 118, p. 45).

### **II.3. Objetivo e questões de auditoria**

31. A presente auditoria teve por objetivo fiscalizar a obra do Eixo Norte do Projeto de Integração do Rio São Francisco (Pisf).

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

- a) Questão 1: Há projeto básico/executivo adequado para a licitação/execução da obra?
- b) Questão 2: A formalização do contrato atendeu aos preceitos legais e sua execução foi adequada?
- c) Questão 3: O orçamento da obra encontra-se devidamente detalhado (planilha de quantitativos e preços unitários) e acompanhado das composições de todos os custos unitários

*de seus serviços?*

*d) Questão 4: Os quantitativos definidos no orçamento da obra são condizentes com os quantitativos apresentados no projeto básico / executivo?*

*e) Questão 5: Os preços dos serviços definidos no orçamento da obra são compatíveis com os valores de mercado?*

#### **II.4. Metodologia utilizada**

33. *Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU 280/2010, alterada pela Portaria-TCU 168/2011) e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU (Portaria-Segecex 26/2009).*

34. *Além disso, o presente trabalho foi realizado com a utilização do Sistema Fiscalis, o qual facilitou a implementação das diretrizes traçadas no documento Padrões de Auditoria de Conformidade.*

35. *Para responder as questões de auditoria da matriz de planejamento e preencher a matriz de achados, utilizaram-se as seguintes técnicas de auditoria: análise documental; confronto de informações e documentos; pesquisa em sistemas informatizados; comparação com a legislação, jurisprudência do TCU e doutrina; elaboração de curva ABC e inspeção física.*

36. *O levantamento das informações foi realizado por meio de ofícios de requisição à Secretaria de Infraestrutura Hídrica do Ministério da Integração Nacional (SIH/MI), e por meio de entrevista com os gestores. A visita às obras do Eixo Norte foi realizada no período de 4/6 a 8/6/2018, de forma a verificar o andamento dos serviços relativos aos contratos analisados.*

37. *A análise de preços dos contratos foi realizada por meio da elaboração da curva ABC dos serviços contratados, tendo sido analisados os itens do trecho A do Contrato 12/2018-MI, representantes de 63% de sua materialidade (Evidência 45). Quanto aos Contratos 45/2012-MI e 75/2013-MI, já fiscalizados anteriormente, foram verificados os preços dos novos serviços incluídos por meio de termos aditivos no período abrangido pela fiscalização, quando pertencentes ao trecho A das respectivas curvas ABC. A análise dos preços do Contrato 9/2017-MI, já rescindido, não foi realizada em razão de coincidir com os preços do Contrato 12/2018-MI, que o sucedeu.*

38. *A versão preliminar do presente relatório foi encaminhada ao Ministério da Integração Nacional, para a apresentação dos comentários do gestor, a fim de assegurar a elaboração de um relatório imparcial, objetivo e completo.*

#### **II.5. Limitações inerentes à auditoria**

39. *Não houve imposição de limitações significativas à execução do presente trabalho.*

#### **II.6. Volume de recursos fiscalizados**

40. *O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 2.549.946.993,20. Esse valor corresponde à soma dos seguintes contratos:*

- a) Contrato 9/2017-MI – Meta 1N (R\$ 529.966.859,40);*
- b) Contrato 12/2018-MI – Meta 1N (R\$ 485.771.460,58);*
- c) Contrato 45/2012-MI – Meta 3N (R\$ 895.112.734,78);*
- d) Contrato 75/2013-MI – Meta 3N (R\$ 639.095.938,44).*

#### **II.7. Benefícios estimados da fiscalização**

41. *Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar a correção de irregularidades e impropriedades e a expectativa do controle, sendo o total dos benefícios quantificáveis desta auditoria de R\$ 23.759.016,50.*

42. *Esses benefícios quantificáveis são compostos pelas seguintes parcelas: a) R\$ 13.038.300,36 da correção do sobrepreço decorrente de quantitativos inadequados (item III.1); b) R\$ 4.742.007,78 da correção do sobrepreço decorrente de metodologia executiva inadequada*

(item III.2); c) R\$ 3.133.287,15 da correção do sobrepreço decorrente do desequilíbrio econômico-financeiro do contrato (item III.3); e d) R\$ 2.845.421,21 decorrente do ressarcimento dos custos associados ao abandono da obra (item III.5).

### **III. Achados de auditoria**

#### **III.1. Sobrepreço decorrente de quantitativo inadequado**

##### Tipificação do achado:

*Classificação: indício de irregularidade grave que não prejudica a continuidade (IGC).*

*Justificativa de não enquadramento no conceito de IGP da LDO: A irregularidade não se enquadra no inciso IV do § 1º do art. 117 da Lei 13.473/2017 (LDO/2018) por não ser materialmente relevante em relação ao valor total contratado.*

##### Descrição:

43. Foi verificado que o serviço 'escavação de material de 3ª categoria em pilha de estoque heterogênea, carga e transporte até 1,00 km' dos Lotes 6 e 7 do Pisf (Meta 3N) apresenta composição de preço incompatível com o critério de medição do serviço, resultando na medição de quantitativos superiores aos que seriam devidos para esse serviço no âmbito do Contrato 75/2013-MI, correspondendo a um indício de sobrepreço de aproximadamente R\$ 13 milhões.

44. O serviço em questão consta de um novo item incluído no Contrato 75/2013-MI por meio do 13º Termo Aditivo, celebrado em 6/4/2018, o qual promoveu o seu 7º replanilhamento. O valor total acrescido para esse serviço correspondeu a R\$ 23.640.356,15. A inclusão desse novo item de serviço ocorreu após o pleito da contratada, Construtora Queiroz Galvão S.A., por meio da carta CQG-TEN 1178/2017 (Evidência 107), o qual foi analisado pelo Ministério da Integração Nacional no âmbito do processo 59008.000504/2017-59.

45. O preço unitário de referência para o novo serviço, bem como as especificações técnicas, critérios de medição e pagamento, foram definidos a partir do Parecer Técnico 245/2017/CGEES/DPE/SIH/MI (Evidência 108). Nesse parecer, extrai-se que a produção da equipe mecânica do serviço adotou o fator de conversão de 0,57, tanto para a escavadeira hidráulica como para o caminhão basculante. O Manual do Sicro assim descreve o fator de conversão:

*O fator de conversão é a relação entre o volume do material para o qual está sendo calculado o custo unitário e o volume do mesmo material que está sendo manuseado. Na terraplenagem, representa a relação entre o volume do corte e o volume do material solto. (DNIT, Manual de Custos Rodoviários, Volume 4, Tomo 1, p. 21-22)*

46. Em outras palavras, o fator de conversão reflete o empolamento do material que, no caso do material de 3ª categoria (rocha), para cada metro cúbico medido no corte, resulta num volume de 1,75 m³ de material solto, após a escavação. Assim, o fator de conversão é de  $1/1,75 = 0,57$ . Em suma, o empolamento ou fator de conversão representa o quanto determinado material escavado ou compactado mudou de volume, de seu estado original para seu estado final.

47. Entretanto, o serviço em tela não corresponde à escavação original da rocha, mas sim à carga e ao transporte do material já escavado e depositado em uma pilha de estoque. Assim, o volume do material na pilha de estoque já se encontra na condição de material solto, sem haver uma modificação do seu volume ao manuseá-lo.

48. Convém transcrever o critério de medição estabelecido no Parecer Técnico 245/2017: 'Os volumes referidos neste item serão medidos em metro cúbico de material escavado. Para tanto deverão ser realizados levantamentos topográficos da linha inicial de escavação que será analisada pela SUPERVISORA e aprovada pela FISCALIZAÇÃO'. Embora o critério não seja claro de que a medição da escavação é realizada na pilha de estoque de material solto, e não no corte da rocha original, a memória de cálculo do Boletim de Medição 54 não deixa dúvidas de que os quantitativos medidos referem-se ao volume de material solto (Evidência 110).

49. Nessa memória de cálculo, os quantitativos do serviço de escavação na pilha de estoque

foram obtidos a partir dos volumes já medidos dos serviços de enrocamento de proteção e de enrocamento compactado, locais onde foram utilizados os materiais retirados da pilha de estoque. Como os enrocamentos têm maior grau de compactação que o material solto, a fiscalização aplicou o coeficiente de majoração de 1,2 para obter o volume solto a partir dos volumes de enrocamento.

50. Assim, admitindo-se válida a composição de preço unitário elaborado pelo MI, com fator de conversão de 0,57, os volumes deveriam ser medidos no corte original do material (aplicação do fator divisor de 1,75 sobre o volume de material solto). Considerando que as quantidades medidas desse novo serviço até o Boletim de Medição 54 foram de 1.550.518,04 m<sup>3</sup> (Evidências 109 e 110), e que segundo a memória de cálculo esse volume corresponde ao volume de material solto, o volume que deveria ser efetivamente pago seria de 886.010,31 m<sup>3</sup> (1.550.518,04 m<sup>3</sup> / 1,75) e o quantitativo indevidamente medido foi de 664.507,73 m<sup>3</sup> (1.550.518,04 m<sup>3</sup> - 886.010,31 m<sup>3</sup>), configurando um sobrepreço de quantitativo de 75% (664.507,73 m<sup>3</sup> / 886.010,31 m<sup>3</sup>). Em valores absolutos, como o preço unitário do serviço é de R\$ 15,21/m<sup>3</sup>, o sobrepreço seria de R\$ 10.107.162,57 (664.507,73 m<sup>3</sup> x R\$ 15,21/m<sup>3</sup>), na data-base contratual de setembro/2012. Aplicando-se o índice de reajustamento contratual da medição 54, de 29,0006%, referente a março/2018, o valor de potencial sobrepreço resulta em R\$ 13.038.300,36.

51. Alternativamente, considerando válido o critério de medição do material solto escavado na pilha de estoque, deveria ser readequado o preço unitário do serviço, considerando o fator de conversão de 1,00 para o cálculo da produção da equipe mecânica, que resulta no preço unitário de R\$ 8,67/m<sup>3</sup>, conforme memória de cálculo constante da Evidência 111.

52. Cabe ressaltar que o valor acrescido do serviço em questão por meio do 13º Termo Aditivo ao Contrato 75/2013-MI já foi praticamente todo medido no Boletim de Medição 54 (99,8% de execução, conforme Evidência 110), porém, até o momento da conclusão desta auditoria, o pagamento ainda não foi realizado, embora já tenha sido aprovado e autorizado (Evidência 109, p. 32-45). Portanto, conforme o exposto, a incompatibilidade entre a composição de preço unitário do serviço e o critério de medição resultou na liquidação de despesas resultantes de quantitativos de serviço que não foram efetivamente executados, o que afronta o art. 63, § 2º, inciso III, da Lei 4.320/1964.

#### Comentários dos gestores

53. A SIH/MI manifestou-se em relação ao relatório preliminar de auditoria por meio do Memorando 76/2018/DPE/SIH (peça 13), no qual prestou os seguintes esclarecimentos:

O achado trata do serviço 'escavação de material de 3ª categoria em pilha de estoque heterogênea, carga e transporte até 1,00 km'. Informa-se que o coeficiente de majoração de 1,2 aplicado pela fiscalização trata-se de correção necessária devido ao fato de que o material é escavado na pilha, porém é medido no local onde é aplicado, onde é compactado diminuindo o tamanho da seção. Ainda há o coeficiente de 1,75 dentro da composição do serviço e esse coeficiente trata do empolamento do material que será retirado da pilha para o transporte.

O material, apesar de não estar in natura, por ter sido espalhado e por ter ficado muito tempo na pilha foi adensado, portanto é necessário que seja mantido um coeficiente de empolamento dentro da composição. No entanto, verifica-se que foi utilizado o valor de 1,75 devido a praxe das composições de escavação, que tratam do material in natura, **porém no presente caso é de se esperar que haja um empolamento consideravelmente menor**, dessa maneira foi determinado à fiscalização que seja procedido ensaio para aferição do coeficiente correto para pagamento do serviço e retenção da medição 54 até o final da presente análise, conforme despacho 0957733.

#### Conclusão

54. Os gestores do ministério reconhecem a inadequação do coeficiente de empolamento utilizado na elaboração da composição de preço do serviço em questão, a qual considerou o coeficiente de 1,75, correspondente à escavação de material in natura, ou seja, da rocha em sua

condição original. No entanto, consideram que o material na pilha de estoque não poderia ser considerado solto, pois haveria algum adensamento em razão do tempo de deposição na pilha. Assim, propuseram a realização de ensaio do material depositado em campo para aferição do coeficiente correto para pagamento do serviço.

55. Considera-se que é possível que o volume do material depositado na pilha de estoque tenha sofrido algum empolamento ao ser manuseado. Assim, é coerente o posicionamento do ministério de realizar ensaios em campo antes de se proceder a correção dos quantitativos já medidos no Boletim de Medição 54. No entanto, tendo em vista que a situação do material na pilha de estoque assemelha-se muito mais ao material solto do que à rocha in natura, o sobrepreço apurado no presente achado ainda permanece relevante, podendo alcançar o valor de R\$ 13.038.300,36 anteriormente calculado, a depender dos resultados dos ensaios a serem realizados.

56. Ademais, apesar de o ministério já ter determinado a aferição do coeficiente correto para pagamento do serviço e a retenção da medição 54 (peça 13, p. 6), a irregularidade somente poderá ser considerada saneada após o conhecimento e a consideração do devido coeficiente de empolamento na medição em apreço. Assim, de forma a permitir o monitoramento das providências adotadas pelo ministério em relação à presente irregularidade, **será proposta determinação à SIH/MI para que compatibilize a composição de preço unitário e o critério de medição do serviço ‘escavação de material de 3ª categoria em pilha de estoque heterogênea, carga e transporte até 1,00 km’ no âmbito do Contrato 75/2013-MI (Meta 3N), notadamente quanto ao fator de conversão do material escavado, de forma que os quantitativos medidos do serviço reflitam os quantitativos efetivamente executados.**

### III.2. Sobrepreço decorrente de metodologia executiva inadequada

#### Tipificação do achado:

Classificação: *indício de irregularidade grave que não prejudica a continuidade (IGC).*

Justificativa de não enquadramento no conceito de IGP da LDO: A irregularidade não se enquadra no inciso IV do § 1º do art. 117 da Lei 13.473/2017 (LDO/2018) por não ser materialmente relevante em relação ao valor total contratado.

#### Descrição:

57. Foi constatado que o serviço de limpeza de rebrota das obras dos Lotes 6 e 7 do Pisf (Meta 3N) foi orçado com base em metodologia antieconômica, resultando em sobrepreço de R\$ 4,7 milhões para o referido serviço no âmbito do Contrato 75/2013-MI, o que afronta o inciso III do parágrafo único do art. 2º da Lei 12.462/2011 bem como o princípio da economicidade previsto no art. 3º da mesma lei.

58. Segundo as especificações técnicas do RDC Presencial 3/2013 (Evidência 75, p. 15-16), esse serviço consiste na raspagem do terreno para a retirada de restos de raízes envoltos em solo, solos orgânicos, entulhos e outros materiais impeditivos à implantação do empreendimento ou exploração de materiais das áreas de empréstimo. Ressalta-se que esse serviço é realizado após o desmatamento da vegetação original do terreno, o qual é remunerado por meio de outro item (supressão vegetal, destocamento e limpeza).

59. A memória orçamentária do referido certame (Evidência 76) indica que foi adotado como custo referencial para o serviço de limpeza de rebrota a composição do Sinapi 73822/2. A partir do relatório analítico de custos unitários do Sinapi referente a setembro de 2012, data-base do orçamento, obtém-se o custo unitário do serviço, R\$ 0,45/m², e sua descrição: limpeza de terreno – raspagem mecanizada (motoniveladora) de camada vegetal. Além disso, a composição de preços unitários (CPU) apresentada na Figura 1 indica que o único equipamento utilizado na execução do serviço é a motoniveladora, com coeficiente de 0,003 hora, o que significa uma produtividade de 333 m² por hora.



73822/ 2 LIMPEZA DE TERRENO - RASPAGEM MECANIZADA (MOTONIVELADORA) DE CAMA M2 DA VEGETAL						
C	73583	CUSTO HORARIO PRODUTIVO - MOTONIVELADORA CATERPILLAR 120G - 125 H H		0,0030000	143,77	0,43
F						
I	6111	SERVENTE	H	0,0030000	6,49	0,01
		EQUIPAMENTO	:	0,23	52,49 %	
		MATERIAL	:	0,16	36,05 %	
		MAO DE OBRA	:	0,05	11,44 %	
		TOTAL COMPOSIÇÃO	:	0,45	100,01 %	

Figura 1. Composição de preços unitários do Sinapi 73822/2 (Fonte: Evidência 112).

60. Nesse sentido, a CPU efetivamente utilizada pelo Ministério da Integração Nacional adotou os mesmos equipamentos e coeficientes da composição Sinapi, e utilizou os custos dos insumos do Sicro, obtendo o custo unitário do serviço de R\$ 0,48/m<sup>2</sup>, conforme a Figura 2.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL		PROJETO DE INTEGRAÇÃO DO RIO SÃO FRANCISCO COM BACIAS HIDROGRÁFICAS DO NORDESTE SETENTRIONAL		DATA: 23/07/2013				
				PAG: 377				
Obra: LOTE 6			Data Ref.: 01/09/2012					
Item:	5. 1. 1. 1	Limpeza de rebrota	Unid: m <sup>2</sup>	Cod.: CB9000				
Equipamentos	IE0006	MOTONIVELADORA : CATERPILLAR : 120M -	Qtde Unid	I. Prod	I. Improd	Custo Prod	Custo Improd	Custo
			1,00 H	0,0030000	0,0000000	154,61	19,19	0,46
TOTAL EQUIPAMENTOS.								0,46
Mao de Obra	IH0701	SERVENTE	Unid H	Qtde	Salario	Encargos %	Custo	
			H	0,0030000	8,31		0,02	
TOTAL MAO DE OBRA..								0,02
PROD. EQUIPE:	1,0000	EQUIP.+ MAO DE OBRA:	0,48		CUSTO HORARIO DE EXECUCAO:	0,48		
CUSTO UNITARIO TOTAL:								0,48
BONIFICACAO: 24,09%								0,11
PRECO UNITARIO TOTAL:								0,59

Figura 2. CPU do serviço de limpeza de rebrota utilizada no RDC 3/2013 (Evidência 113, p. 377)

61. A princípio, a escolha da composição Sinapi 73822/2 como referencial pareceria razoável, dada a sua descrição e a especificação do serviço a ser executado. Entretanto, diversas evidências indicam que essa escolha não foi a mais econômica para o erário. Primeiramente, o próprio relatório do Sinapi apresenta, logo em seguida e na mesma página, uma composição que também poderia ser adequada para o serviço de limpeza de rebrota. Trata-se da composição 73859/1 – Desmatamento/Limpeza terrenos c/ equip mecan (trator: 1000 m<sup>2</sup>/h), cujo custo unitário é de R\$ 0,20/m<sup>2</sup> e utiliza como equipamento apenas o trator de esteiras equipado com lâmina. Comparando-se os custos unitários de ambas composições, verifica-se que a execução do serviço com motoniveladora é significativamente mais onerosa do que a composição com o trator de esteiras.

73859/ 1 DESMATAMENTO/LIMPEZA TERRENOS C/EQUIP MECAN (TRATOR:1000M2/H) M2						
C	73451	TRATOR ESTEIRAS DIESEL APROX 200CV C/LAMINA 2500KG (CUSTO PRODUTI H VO) INCL OPERADOR		0,0005600	229,68	0,12
C	73582	TRATOR ESTEIRAS DIESEL APROX 200CV C/LAMINA 2500KG (CF) INCL OPER ADOR		0,0004400	113,67	0,05
I	6111	SERVENTE	H	0,0030000	6,49	0,01
		EQUIPAMENTO	:	0,12	62,64 %	
		MATERIAL	:	0,04	20,69 %	
		MAO DE OBRA	:	0,03	16,66 %	
		TOTAL COMPOSIÇÃO	:	0,20	100,00 %	

Figura 3. Composição de preços unitários do Sinapi 73859/1 (Fonte: Evidência 112).

62. Em que pese esta equipe de auditoria não ter verificado in loco a metodologia de execução efetivamente utilizada para o serviço de limpeza de rebrota, pois no período da vistoria o serviço não estava em execução, a composição de preços unitários apresentada pela empresa Queiroz Galvão, vencedora do RDC 3/2013, é clara quanto ao equipamento a ser empregado: o trator de esteiras do tipo D6 com lâmina (Evidência 114).

63. Apesar de ter utilizado a metodologia executiva mais econômica, a contratada subestimou a produtividade do seu serviço (550 m<sup>2</sup>/h frente aos 1.000 m<sup>2</sup>/h do Sinapi) e superestimou a

utilização de serventes (10 serventes frente a 3 serventes do Sinapi), de forma a obter o custo unitário de R\$ 0,46/m<sup>2</sup>, similar ao custo orçado pelo Ministério com o uso de motoniveladora.

64. É relevante observar ainda que a planilha orçamentária da Meta 3N apresentava outro serviço, descrito como limpeza de reservatório, cujas especificações técnicas eram idênticas ao serviço de limpeza de rebrota (Evidência 75, p. 15-16), porém foi orçado com a utilização de tratores de esteira. Como a unidade de medida do serviço de limpeza de reservatório está em hectares, a comparação com o serviço de limpeza de rebrota requer a divisão dos valores do primeiro por 10.000 (1 ha = 10.000 m<sup>2</sup>). A CPU do serviço de limpeza de reservatório (Figura 4) apresenta o custo unitário estimado pelo MI de R\$ 3.243,50/ha, o que equivale a R\$ 0,32/m<sup>2</sup>.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL		PROJETO DE INTEGRAÇÃO DO RIO SÃO FRANCISCO COM BACIAS		HIDROGRÁFICAS DO NORDESTE SETENTRIONAL		DATA: 23/07/2013	
						PAG: 1165	
Obra: LOTE 7				Data Ref.: 01/09/2012			
Item:	10. 1. 1. 20	Limpeza de Reservatório		Unid: ha	Cod.: CB9062		
<b>Equipamentos</b>							
IE0002	TRATOR DE ESTEIRAS CATERPILLAR D6M - COM LÂMINA	2,00	H	1,000000	0,000000	179,37	19,19
IE0003	TRATOR DE ESTEIRAS CATERPILLAR D8R - COM LÂMINA	1,00	H	1,000000	0,000000	353,52	19,19
TOTAL EQUIPAMENTOS.							712,26
<b>Mão de Obra</b>							
IH0501	ENCARREGADO DE TURMA		H	0,250000		19,19	4,79
IH0701	SERVENTE		H	23,000000		8,31	191,13
TOTAL MAO DE OBRA..							195,92
PROD. EQUIPE:	0,2800	EQUIP.+ MAO DE OBRA:	908,18	CUSTO HORARIO DE EXECUCAO:		3.243,50	
CUSTO UNITARIO TOTAL:							3.243,50
BONIFICACAO: 24,09%							781,35
PRECO UNITARIO TOTAL:							4.024,85

Figura 4. CPU do serviço de Limpeza de reservatório utilizada no RDC 3/2013 (Evidência 113, p. 1165)

65. A análise das alterações dos quantitativos dos serviços de limpeza de rebrota e de limpeza de reservatório do Contrato 75/2013-MI chama atenção pelas significativas alterações, com potencial desequilíbrio em desfavor da administração. Após a celebração do 13º termo aditivo, que implementou o 7º replanilhamento ao contrato, o serviço de limpeza de rebrota apresenta quantitativo 1072% maior do que o quantitativo inicial, enquanto o serviço de limpeza de reservatório consta com valor 99% menor, conforme dados apresentados na Tabela 2. Relembra-se que o preço contratado para a limpeza de rebrota foi de R\$ 0,57/m<sup>2</sup>, enquanto para a limpeza de reservatório o preço foi de R\$ 4.008,34/ha, o que equivale a R\$ 0,40/m<sup>2</sup>.

Tabela 2. Alterações dos serviços de limpeza de rebrota e de reservatório no Contrato 75/2013-MI.

Serviço	Planilha Original		Planilha 13º TA (7º Replanilhamento)		Variação
	Quantidade	Valor	Quantidade	Valor	
limpeza de rebrota	2.392.487,82 m <sup>2</sup>	R\$ 1.363.718,06	28.031.683,55 m <sup>2</sup>	R\$ 15.978.059,63	1072%
limpeza de reservatório	1.615,81 ha	R\$ 6.476.715,86	12,68 ha	R\$ 50.850,02	-99%

Fonte: Evidências 77 e 93.

66. Cabe registrar que o significativo aumento do serviço de limpeza de rebrota foi implementado principalmente no 13º termo aditivo, firmado em 5/4/2018. Nesse aditivo, o item 3.10.2.1.40, correspondente à limpeza de rebrota da Barragem Boa Vista, passou de R\$ 140.567,86 para R\$ 11.221.602,61. Nessa mesma barragem, o serviço de limpeza de reservatório, item 10.2.1.21, já havia sido reduzido anteriormente de R\$ 5.965.812,84 para R\$ 50.850,02 desde o 9º termo aditivo, celebrado em 17/3/2017.

67. Fica evidente que o serviço de limpeza de rebrota está sendo utilizado principalmente

*para a limpeza das áreas dos reservatórios, o que demonstra a inadequação da metodologia inicialmente adotada para o serviço (com utilização de motoniveladora), já que existe no contrato um serviço de limpeza de reservatório (com utilização de trator de esteira) e que a contratada também indicou em sua CPU a utilização de trator de esteira.*

68. *O potencial sobrepreço decorrente da alteração da metodologia executiva, caso o serviço de limpeza de rebrota seja efetivamente executado com trator de esteiras, pode ser calculado utilizando-se como preço referencial o próprio preço contratado para o serviço de limpeza de reservatórios. Nesse sentido, o valor devido para a limpeza dos 28.031.683,55 m<sup>2</sup> seria de R\$ 11.236.051,85 (2.803,17 ha x 4.008,34 R\$/ha), o que resulta no potencial sobrepreço de R\$ 4.742.007,78.*

69. *O sobrepreço e o superfaturamento decorrentes de alteração da metodologia executiva é situação que já foi enfrentada diversas vezes por este Tribunal. Sobre esse assunto, transcreve-se trecho do voto proferido pela Ministra Ana Arraes ao relatar o Acórdão 826/2015-TCU-Plenário, referente às obras de construção da BR-429/RO, contratadas pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit):*

*Além das evidências fotográficas do relatório de auditoria que demonstram a alteração do método executivo, há de se destacar que o entendimento do Tribunal quanto a esse tema é de que a escolha de alternativa de execução com custo unitário mais oneroso deve ser justificada pelo gestor.*

*Concordo que eventuais acréscimos de eficiência e produtividade implementados pelo particular devem ser incorporados aos seus ganhos, mas não pode ser considerado incremento de eficiência a substituição de equipamentos cuja previsão era sabidamente antieconômica. É o caso clássico de superfaturamento por alteração de método executivo, exemplificado inclusive no Roteiro de Auditoria de Obras Públicas do TCU, aprovado pela Portaria Segecex 33/2012.*

*Conquanto o projeto básico tenha indicado a realização dos serviços de escavação, carga e transporte por meio de carregadeiras/tratores de esteiras e motoscaper, a equipe de auditoria constatou que as execuções privilegiaram o uso de escavadeiras/caminhões, com redução de custo estimada em mais de R\$ 6 milhões na totalidade dos lotes de 1 a 3. A opção dos executores é mais do que natural, tendo em vista que a utilização de motoscaper e carregadeira/trator apenas encontra viabilidade econômica para distâncias de transporte reduzidas. Esse fato, básico em relação aos serviços de terraplenagem, não poderia ter escapado aos projetistas e, portanto, a alteração executiva não pode ser recebida como vantagem das empreiteiras.*

*Não há que se falar em manutenção da proposta apresentada pela contratada, já que o método executivo não refletiu as condições ofertadas. É importante ressaltar que os contratos foram assinados no regime de execução por preço unitário, em que a remuneração de cada serviço passa pela efetiva conferência de cada atividade executada, tanto em termos quantitativos como qualitativos. Aliás, no ato da assinatura da avença, é pactuada a justa contraprestação remuneratória para cada serviço e estabelecido o equilíbrio do ajuste. As condições iniciais da proposta devem ser mantidas, inclusive durante a execução contratual, com equilíbrio entre os pagamentos e os encargos dela decorrentes (art. 37, inciso XXI da Constituição Federal de 1988 e art. 65 da Lei 8.666/1993).*

*A situação não é nova nos processos que tramitam neste Tribunal e a jurisprudência maciça demonstra a irregularidade do procedimento, a exemplo dos acórdãos 396/2008, 2.065/2007, 950/2008, 2.311/2008, 3.056/2009 e 2.144/2010, todos do Plenário.*

70. *Cabe ressaltar ainda a necessária tempestividade dessa análise, tendo em vista que, conforme o último boletim de medição disponível, referente a março de 2018, apenas 12,8% do valor previsto no 13º termo aditivo para o serviço de limpeza de rebrota haviam sido medidos (R\$ 2.046.339,74 do total de R\$ 15.978.059,63).*

Comentários dos gestores

71. *Transcreve-se a seguir a manifestação da SIH/MI em relação ao presente achado, contida no Memorando 76/2018/DPE/SIH (peça 13):*

*Quanto ao presente item, primeiramente, é importante destacar que a supressão do serviço de limpeza de reservatório ocorreu para que não fosse executado serviço que seria perdido face aos atrasos das obras que precediam o enchimento dos reservatórios, pois a vegetação voltaria a crescer devido ao lapso temporal. Diante desse fato, de que a vegetação já começou a se apresentar de maneira mais vultosa, o quantitativo de limpeza de rebrota foi majorado para que fosse possível a execução do serviço caso o contrato vigente se estendesse até a chegada das águas. No entanto, verificou-se que o lapso temporal entre o enchimento dos reservatórios e a execução do serviço poderá ser maior do que a vigência do contrato, portanto o serviço foi suspenso conforme se verifica no Ofício nº 0997/2018/CGAOF/DPE/SIH-MI (0903049).*

Conclusão

72. *A manifestação dos gestores não abordou o ponto central do achado, que é a metodologia efetivamente adotada na execução do serviço de limpeza de rebrota, elemento determinante para a definição da composição de preço unitário mais adequada para o serviço. Não foram apresentadas justificativas para que os serviços de limpeza dos terrenos estejam previstos majoritariamente como limpeza de rebrota, mais oneroso, e não mais como limpeza de reservatório. A justificativa para a supressão do serviço de limpeza de reservatório não é suficiente, tendo em vista que bastaria uma ordem de suspensão, assim como foi procedido com o serviço de limpeza de rebrota.*

73. *Portanto, ante os indícios de que o serviço de limpeza de rebrota está sendo executado com metodologia distinta daquela com a qual o orçamento inicial foi estimado, o Ministério da Integração Nacional deve, antes de autorizar a execução dos serviços, reavaliar os quantitativos do Contrato 75/2013-MI para os serviços de limpeza de rebrota e limpeza de reservatório, de forma a refletir as metodologias a serem efetivamente utilizadas, repactuando o Contrato 75/2013-MI, caso necessário, a fim de restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro inicialmente pactuado, em observância ao art. 65, inciso II, alínea 'b', da Lei 8.666/1993.*

III.3. Sobrepreço decorrente do desequilíbrio econômico-financeiro do contratoTipificação do achado:

*Classificação: indício de irregularidade grave que não prejudica a continuidade (IGC).*

*Justificativa de não enquadramento no conceito de IGP da LDO: A irregularidade não se enquadra no inciso IV do § 1º do art. 117 da Lei 13.473/2017 (LDO/2018) por não ser materialmente relevante em relação ao valor total contratado.*

Descrição:

74. *Verificou-se que os dois últimos contratos firmados para a execução da Meta 1N, o Contrato 9/2017-MI e aquele que o sucedeu, Contrato 12/2018-MI, apresentam em suas planilhas orçamentárias um item correspondente ao pagamento de horas in itinere, despesa que não é mais devida com o advento da reforma trabalhista promovida pela Lei 13.467/2017. Nesse sentido, a manutenção dessa rubrica implica em um sobrepreço decorrente do desequilíbrio econômico-financeiro inicialmente pactuado, no valor de R\$ 262 mil para o Contrato 9/2017-MI e de R\$ 2,8 milhões para o Contrato 12/2018-MI, cabendo a revisão dos instrumentos conforme dispõe o art. 65, inciso II, alínea 'd', e § 5º, da Lei 8.666/1993.*

75. *As horas in itinere, incluídas nos custos de Administração Local dos Contratos 9/2017-MI e 12/2018-MI, correspondem a adicionais de horas extras a fim de remunerar o tempo despendido pelo empregado até o local de trabalho e para o seu retorno. Esse direito era previsto no art. 58, § 2º, da CLT nos seguintes termos:*

*§ 2º O tempo despendido pelo empregado até o local de trabalho e para o seu retorno, por qualquer meio de transporte, não será computado na jornada de trabalho, salvo quando,*

*tratando-se de local de difícil acesso ou não servido por transporte público, o empregador fornecer a condução.*

76. *Pelo referido dispositivo legal e conforme Jurisprudência do TST sobre a matéria, consolidada nas Súmulas 90 e 320, para que sejam devidas as horas in itinere devem estar presentes os seguintes requisitos: i) o local deve ser de difícil acesso (presumivelmente, aquele localizado em área rural) ou não servido por transporte público regular; e ii) deve haver o fornecimento de condução pelo empregador.*

77. *Assim, considerando as condições específicas das obras do Pisf e com base na legislação então vigente, o Contrato 9/2017-MI foi celebrado, em 20/4/2017, contendo o custo de R\$ 2.523.713,52 referente a horas in itinere na composição da Administração Local da obra, o que totalizou o valor de R\$ 3.162.717,78 considerando o BDI de 25,32% (Evidência 19).*

78. *Em decorrência da rescisão do Contrato 9/2017-MI, em 30/4/2018 (Evidência 21), o Consórcio Ferreira Guedes – Toniolo, Busnelo, classificado seguinte da licitação, foi convocado para assumir o remanescente da obra nos termos da proposta orçamentária da licitante vencedora, tendo firmado o Contrato 12/2018-MI. A planilha deste último contrato também contemplou na composição da Administração Local o item horas in itinere, com custo de R\$ 2.291.107,57, que com o BDI de 25,32% corresponde ao valor contratual de R\$ 2.871.216,00 (Evidência 41).*

79. *Entretanto, a Lei 13.467/2017, que passou a vigor em 11/11/2017, alterou o já citado art. 58, § 2º, da CLT, que passou a vigorar com o seguinte texto:*

*§ 2º O tempo despendido pelo empregado desde a sua residência até a efetiva ocupação do posto de trabalho e para o seu retorno, caminhando ou por qualquer meio de transporte, inclusive o fornecido pelo empregador, **não será computado na jornada de trabalho, por não ser tempo à disposição do empregador.** (grifo nosso)*

80. *Dessa forma, o pagamento de horas in itinere não seria mais devido a partir da vigência da Lei 13.467/2017, o que, considerando o disposto no art. 65, §5º, da Lei 8.666/1993, implicaria na revisão contratual para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente:*

*§ 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.*

81. *Quanto ao Contrato 12/2018-MI, celebrado em 4/5/2018, caberia ser glosado o valor total de R\$ 2.871.216,00. Já para o Contrato 9/2017-MI, celebrado antes da vigência da Lei 13.467/2017, caberia a revisão apenas das medições realizadas a partir de 11/11/2017, cujos valores a serem glosados são estimados na tabela a seguir.*

*Tabela 3. Estimativa das horas in itinere indevidas no Contrato 9/2017-MI.*

<i>Medição</i>	<i>Período</i>	<i>Valor Adm. Local</i>	<i>Reajuste (3,1391%)</i>	<i>Valor horas in itinere (5,4427%)</i>
6	1 a 30/11/2017	R\$ 389.858,29	R\$ 12.238,04	R\$ 14.589,83
7	1 a 31/12/2017	R\$ 950.094,36	R\$ 29.824,41	R\$ 53.333,68
8	1 a 31/1/2018	R\$ 1.324.902,22	R\$ 41.590,01	R\$ 74.373,57
9	1 a 28/2/2018	R\$ 1.220.653,34	R\$ 38.317,53	R\$ 68.521,54
10	1 a 31/3/2018	R\$ 266.258,86	R\$ 8.358,13	R\$ 14.946,48
11	1 a 30/4/2018	R\$ 646.761,48	R\$ 20.302,49	R\$ 36.306,05
<i>TOTAL</i>				<i>R\$ 262.071,15</i>

*Fonte: elaboração própria a partir da Evidência 20.*

*Notas:*

*1 - Como a administração local é medida como um valor global, calculou-se o valor de horas in itinere por meio da proporção que esses custos representam na composição*

*detalhada da administração local (R\$ 2.523.713,52 / R\$ 46.369.092,44 = 5,4427%).*

*2 - Para o mês de novembro, considerou-se 2/3 do valor total de horas in itinere.*

82. *No entanto, verificou-se que o Ministério da Integração Nacional não adotou qualquer medida para a alteração dos Contratos 9/2017-MI e 12/2018-MI de forma a glosar das planilhas contratuais o item horas in itinere. Questionada sobre o assunto, por meio do Ofício de Requisição 5-158/2018-TCU/SeinfraCOM, a SIH manifestou-se apresentando o Despacho do Diretor do DPE (Evidência 117), que informou o seguinte:*

*3. Este Departamento esclarece que em relação: 1) Contrato N° 09/2017-MI firmado entre este Ministério e o Consórcio EMSA/SITON, cujo objeto é a execução das obras civis, fornecimento, instalação, montagem, testes e comissionamento das obras complementares do Trecho I – Eixo Norte, do Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional – PISF, que o referido Contrato se encontra encerrado e que o orçamento em questão foi realizado na área técnica do DPE em 5 de janeiro de 2017, quando ainda não vigia a Lei 13.467/2017 a qual somente entrou em vigência efetiva após (Vacatio Legis) em 10/11/2017, e que o referido contrato foi rescindido em 30 de maio de 2018; 2) Contrato Administrativo n.º 12/2018-MI, firmado Consórcio FERREIRA GUEDES - TONIOLO, BUSNELLO, com mesmo objeto foi firmado com o fulcro no inciso XI Art. 24 da Lei 8.666/93, portanto nas mesmas condições do licitante vencedor inclusive quanto ao preço, portanto não poderia esta área técnica alterar o preço.*

*4. Desta forma, por se tratar de assunto eminentemente jurídico, que entendemos poder se enquadrar também como ‘Fato do Príncipe’, sugerimos encaminhar a CONJUR para se manifestar sobre o tema.*

83. *Assim, em que pese justificar a inclusão inicial das horas in itinere na planilha dos contratos, a manifestação da SIH não é conclusiva quanto à correção da irregularidade, limitando-se a remeter o assunto à consultoria jurídica do Ministério.*

#### Comentários dos gestores

84. *A nova manifestação da SIH/MI, contida no Memorando 76/2018/DPE/SIH (peça 13), não apresentou fatos novos e limitou-se a relatar que o processo de análise acerca dos procedimentos para possível glosa do pagamento de hora in itinere foi encaminhado para a Conjur e será procedida conforme orientação.*

#### Conclusão

85. *Considera-se que o indício de irregularidade permanece configurado, ante à previsão, nas planilhas orçamentárias dos Contratos 9/2017-MI e 12/2018-MI, de despesa que não é mais devida com o advento da reforma trabalhista promovida pela Lei 13.467/2017. Nesse sentido, deve-se propor determinação à SIH/MI para que adote providências com vistas a revisar os contratos em relação à previsão de pagamento de horas in itinere, em cumprimento ao art. 65, inciso II, alínea ‘d’, e § 5º, da Lei 8.666/1993.*

#### III.4. Contrato celebrado sem a devida comprovação da capacidade técnica da contratada para a execução do objeto.

##### Tipificação do achado:

*Classificação: Falhas e impropriedades (F/I)*

##### Descrição:

86. *Constatou-se, no âmbito do Contrato 12/2018-MI (Meta 1N do Eixo Norte do Pisf), assinado em 4/5/2018, a contratação de obras complementares sem a devida demonstração da capacidade técnica operacional pelo consórcio contratado. No caso, não houve a comprovação do atendimento ao requisito de habilitação técnica referente à ‘Instalação e Montagem de Estação de Bombeamento com vazão mínima de 7,0 m³/s’ (item 14.7.3.4 do Edital RDC Eletrônico 7/2016), em inobservância ao art. 30, inciso II e § 1º, da Lei 8.666/1993.*

87. *O presente achado trata do Contrato 12/2018-MI, de 4/5/2018, celebrado entre o*

*Ministério da Integração Nacional (MI) e o Consórcio Ferreira Guedes – Toniolo, Busnello, para a execução de remanescente de obra, após a rescisão unilateral do Contrato 9/2017-MI.*

88. *Seu objeto envolve a execução das obras civis remanescentes, fornecimento, instalação, montagem, testes e comissionamento das obras complementares do Trecho I – Eixo Norte, do Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional – Pisf (Evidência 25, p. 1-2).*

89. *Cabe realizar um breve histórico sobre as obras complementares da Meta 1N do Eixo Norte do Pisf. Para a contratação do referido trecho, foi realizado o certame licitatório Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC 7/2016 (Processo SEI 59008.000891/2016-42), por meio do qual foi selecionado o Consórcio Emsa-Siton para celebrar o Contrato 9/2017-MI, assinado em 20/4/2017.*

90. *Posteriormente, em razão de sucessivos descumprimentos pela contratada dos prazos de execução pactuados, bem como diante da urgência na conclusão da obra em face da iminente crise hídrica no Ceará – a entrega da Meta 1N permitirá a chegada de água no Reservatório do Jati/CE, conforme relatado em Nota Técnica emitida, em 20/4/2018, pelo Departamento de Projetos Estratégicos (DPE) do MI, em 20/4/2018 (Evidência 37, p. 4) –, a administração decidiu rescindir unilateralmente o Contrato 9/2017, em 30/4/2018 (Evidência 22).*

91. *Na sequência, foi realizada a Dispensa de Licitação 1/2018, tendo sido contratado o Consórcio Ferreira Guedes – Toniolo, Busnello (Evidência 23), para a execução de remanescente de obra, dando assim continuidade às obras da Meta 1N do Lote 1 do Eixo Norte do Pisf, por meio do Contrato 12/2018-MI.*

92. *Assim, o referido ajuste foi decorrente de contratação direta, por meio de dispensa de licitação, nos termos do art. 24, XI, da Lei 8.666/1993 e do art. 41, caput, da Lei 12.462/2011.*

93. *Na ocasião, o MI procedeu à análise dos documentos de habilitação para verificar se as demais colocadas no certame licitatório RDC 7/2016 atendiam aos requisitos de habilitação técnica do Edital de Licitação.*

94. *Inicialmente, ao examinar a documentação da habilitação técnica encaminhada pelo Consórcio Ferreira Guedes – Toniolo, Busnello, o Ministério da Integração Nacional entendeu pela inabilitação do referido consórcio, por não ter conseguido comprovar o atendimento do quadro constante no item 14.7.3.4 do edital, referente ao requisito ‘Instalação e Montagem de Estação de Bombeamento com vazão mínima de 7,0 m<sup>3</sup>/s’. Tal entendimento encontra-se consignado em Parecer Técnico emitido pela Coordenação-Geral de Engenharia e Estudos (CGEES) do DPE/SIH/MI, de 12/12/2017 (Evidência 39, p. 3 e 9).*

95. *Diante da inabilitação preliminar, o Consórcio apresentou atestado complementar, expedido pela Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf), declarando que a Construtora Ferreira Guedes S.A. atuou nas fases de planejamento, coordenação, gerenciamento e supervisão de toda a instalação, montagem e testes dos conjuntos moto-bombas de 10 m<sup>3</sup>/s e 5 m<sup>3</sup>/s, nos termos do Contrato 108/81, no período de julho de 1981 a julho de 1987. De acordo com o referido documento, a empresa ‘a inteiro contento e dentro dos prazos contratuais executou as obras civis das Estações de Bombeamento EB-1 e EB-2 do Projeto Jaíba’ (Evidência 32).*

96. *Na sequência, o Departamento de Projetos Estratégicos do MI, por meio de sua Coordenação Geral de Engenharia e Estudos (CGEES), emitiu o Parecer 60/2018/CGEES/DPE/SIH/MI, de 23/4/2018, no qual se entendeu que os atestados apresentados pelo Consórcio Ferreira Guedes - Toniolo, Busnello – CAT 008.138/95-CREA/MG e CAT 1067218-CREA/RS (Evidências 33 e 34, respectivamente) – para comprovar o item 1 do quadro constante no item 14.7.3.4 atendiam aos quesitos do Edital do RDC Eletrônico 7/2016 (Evidência 38, p. 4).*

97. *Desse modo, para fins de habilitação, a área técnica do MI aceitou o referido atestado complementar, com base (i) na Decisão Plenária 1.067/1997, ratificada pela Decisão Plenária*

452/2014, ambas do Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (Confea); e (ii) no atestado complementar expedido pela Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf). Com isso, o consórcio que havia sido classificado em quarto lugar no certame em função dos preços apresentados foi considerado habilitado.

98. Em relação ao posicionamento do Confea que embasou o referido entendimento do MI, é oportuno transcrever a Decisão Plenária 1.067/1997 emitida pelo Conselho em questão:

*EMENTA: Esclarece procedimentos a serem adotados pelos CREAs com relação a emissão de Certidões de Acervo Técnico para qualificação técnica em Licitações.*

#### DECISÃO

O Plenário do CONFEA, após apreciar a Deliberação nº 373/97-CEP-Comissão de Exercício Profissional, que trata sobre questionamentos formulados inicialmente pelo Departamento Nacional de Estradas de Rodagem – DNER, acerca da possibilidade de aceitação pelos CREAs das atividades de supervisão e fiscalização como documentos válidos para qualificação técnica em licitações, quando da emissão de Certidões de Acervo Técnico (...) DECIDIU: (...) 2) Aprovar o seguinte entendimento sobre o assunto: a) **a aceitação das Certidões de Acervo Técnico CATs de atividade de direção, supervisão, coordenação e execução de obra para qualificação técnica em licitações, cujo objeto seja execução de obras**; b) a não aceitação das Certidões de Acervo Técnico de Atividades de Fiscalização para o mesmo objetivo. (grifou-se)

99. Desse modo, o entendimento do Confea se refere às Certidões de Acervo Técnico (CATs), no sentido de aceitar as atividades de **direção, supervisão, coordenação e execução de obra para qualificação técnica em licitações**, cujo objeto envolva a **execução de obras**.

100. Nesse contexto, cabe destacar a diferença entre capacitação técnico-profissional e capacitação técnico-operacional. O § 1º do art. 30 da Lei 8.666/1993 estabelece as condições para comprovação de aptidão referida no inciso II do caput do mesmo artigo:

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

(...)

II – comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos.

(...)

§ 1º A comprovação de aptidão referida no inciso II do caput deste artigo, no caso de licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes (...)

101. Nesse sentido, vale ressaltar que a documentação exigível para a citada comprovação de aptidão subdivide-se em duas categorias: capacitação técnico-profissional e capacitação técnico-operacional.

102. Nos termos do Acórdão 574/2002-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Ubiratan Aguiar, é possível a exigência de comprovação de capacidade **operacional**, desde que se refira apenas a itens de maior relevância e valor significativo, restritos a aspectos indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações do futuro contrato.

103. Nos ensinamentos de Marçal Justen Filho, a expressão ‘capacitação técnica operacional’ está relacionada à ideia de empresa, cuja atividade envolve a conjugação de diferentes fatores econômicos e de uma pluralidade (maior ou menor) de pessoas físicas (e, mesmo, jurídicas). Envolve a habilidade de agrupar pessoas, bens e recursos, imprimindo a esse conjunto a organização necessária ao desempenho satisfatório. A experiência seria da pessoa jurídica, e não



das pessoas físicas individualmente:

*‘Cada uma das pessoas físicas, isoladamente, contribuiu com uma parcela para o êxito conjunto. Portanto, a perspectiva de enfrentar problemas no futuro e continuar a superá-los pressupõe a manutenção dessa organização. A **qualificação técnica operacional consiste em qualidade pertinente às empresas que participam da licitação.***

*Envolve a comprovação de que a empresa, como unidade jurídica e econômica, participara anteriormente de contrato cujo objeto era similar ao previsto para a contratação almejada pela Administração Pública.’ (grifou-se)*

104. *Por outro lado, utiliza-se a expressão ‘qualificação técnica profissional’ para indicar a existência, nos quadros (permanentes) de uma empresa, de profissionais cujo acervo técnico constasse a responsabilidade pela execução de obra similar àquela pretendida pela Administração. A mencionada doutrina assim discorre sobre o tema:*

*A questão de qualificação técnica profissional somente pode ser compreendida em face de obras e serviços de engenharia. É que a legislação que regula a profissão subordina a realização de qualquer obra ou serviço de engenharia a um controle específico em face dos órgãos de classe (CREA). Esse controle envolve a participação e a responsabilidade técnica de um profissional (pessoa física) regularmente inscrito no CREA. Veja-se que o profissional que é indicado como ‘responsável técnico’ não é, na quase totalidade dos casos, parte da relação jurídica contratual. A responsabilidade técnica é de uma pessoa física – que pode ser sócia, empregada ou contratada pela empresa que participa da contratação para execução da obra ou serviço de engenharia.*

105. *Em síntese, a qualificação técnico-operacional é um requisito referente à empresa que pretende executar a obra ou serviço licitados. Já a qualificação técnico-profissional é um requisito referente às pessoas físicas que prestam serviços à empresa licitante (ou contratada pela Administração Pública).*

106. *Ressalte-se que a CAT está vinculada à figura do profissional, sendo vedada a sua emissão no caso de empresas. Tal restrição encontra-se firmada na Resolução Confea 1.025/2009, em seu art. 55: ‘É vedada a emissão de CAT em nome da pessoa jurídica’. O parágrafo único do referido artigo é ainda mais elucidativo: ‘A CAT constituirá prova da capacidade técnico-profissional da pessoa jurídica somente se o responsável técnico indicado estiver a ela vinculado como integrante de seu quadro técnico.’ Observa-se que o normativo do Confea que rege a emissão da CAT é claro quanto à sua validade a fim de comprovação da capacidade técnica profissional, e não a capacidade técnica operacional.*

107. *Retomando a discussão para o caso concreto, a aceitação dos atestados apresentados pelo consórcio para habilitação técnico-operacional pelo MI foi embasada em decisão do Confea que tratou de capacitação técnico-profissional.*

108. *A referida decisão do Conselho Profissional (Decisão Plenária 1.067/1997 do Confea) aprovou ‘a aceitação das Certidões de Acervo Técnico CATs de atividade de **direção, supervisão, coordenação e execução** de obra para qualificação técnica em licitações, cujo objeto seja execução de obras’ (grifou-se).*

109. *Por sua vez, o Atestado Complementar da Codevasf declarou que a Construtora Ferreira Guedes S.A. – empresa participante do consórcio contratado – atuou nas fases de **planejamento, coordenação, gerenciamento e supervisão** de toda a instalação, montagem e testes de conjuntos moto-bombas, nas obras civis das Estações de Bombeamento EB-1 e EB-2 do Projeto Jaíba (Evidência 32).*

110. *Ocorre que a Decisão Plenária 1.067/1997 do Confea se refere à capacitação técnico-profissional (visto que está relacionada à emissão de CAT, ligada à figura do profissional), no entanto o atestado emitido pela Codevasf e apresentado pela Ferreira Guedes S.A. refere-se à capacitação técnico-operacional (ideia vinculada à empresa).*

111. Desse modo, no âmbito do Contrato 12/2018-MI (Meta IN do Eixo Norte do Pisf), assinado em 4/5/2018, entende-se que não foi devidamente comprovado pelo Consórcio Ferreira Guedes – Toniolo, Busnello o atendimento do requisito de habilitação técnica referente à 'Instalação e Montagem de Estação de Bombeamento com vazão mínima de 7,0 m<sup>3</sup>/s' (item 14.7.3.4 do edital), uma vez que a decisão do Confea utilizada para embasar a capacitação técnico-operacional refere-se à capacitação técnico-profissional, não sendo aplicável ao caso em tela.

Comentários dos gestores

112. O Ministério da Integração Nacional (MI), por meio do Ofício 214/AECI/MI, de 7/8/2018, manifestou-se sobre o presente achado nos seguintes termos (peça 13):

No tocante à comprovação de capacidade técnica da contratada para execução da Meta IN, apesar do entendimento exarado de que para atestado técnico operacional não poderão ser utilizadas as resoluções do CREA/CONFEA, cabe ressaltar que o entendimento demonstrado no Parecer 60/2018/CGEES/DPE/SIH/MI se deu, além do descrito no parecer, em função de **no Edital 7/2016 ser exigido que o atestado técnico operacional seja acompanhado das correspondentes Certidões de Acervo Técnico (CATs) dos profissionais responsáveis pelo serviço e pertencentes ao quadro profissional da empresa, sendo devidamente certificado no CREA.**

Isto posto, é importante informar que para o atendimento do interesse público foi premente ao Ministério realizar a contratação por dispensa de licitação do remanescente contratual (art. 24, XI, da Lei 8.666/1993) deixado pela rescisão do contrato 9/2017 pelas mesmas condições contratuais e de proposta orçamentária da licitante vencedora do contrato original. Assim, a quarta colocada da licitação Consórcio Ferreira Guedes – Toniollo, Busnello aceitou assumir o remanescente contratual nas mesmas condições da licitante vencedora, e **a quinta colocada não aceitou assumir o remanescente pela mesma proposta orçamentária**, carta s/nº S/A Paulista (0705172). Assim, entende-se que **a contratação da quarta atendeu ao princípio da economicidade e supremacia do interesse público**, pois permitiu a continuação da obra sem impacto financeiro ao originalmente pactuado e o atendimento da população da Região Metropolitana de Fortaleza/CE, entre outras, sem ainda maiores atrasos. (grifou-se)

113. Conforme se observa, o Ministério da Integração Nacional apresenta basicamente dois argumentos: (i) o entendimento firmado pela área técnica do Ministério da Integração Nacional, em seu Parecer 60/2018/CGEES/DPE/SIH/MI (Evidência 38), pela habilitação do Consórcio Ferreira Guedes – Toniolo, Busnello levou em consideração o fato de o Edital RDC Eletrônico 7/2016 exigir a apresentação de CATs junto ao atestado técnico operacional; e (ii) o atendimento do interesse público na presente contratação, tendo em vista o contexto no qual se inseriu a avença ora em análise.

Conclusão

114. O cerne da discussão em tela envolve a possibilidade de aceitar as atividades de planejamento, coordenação, gerenciamento e supervisão para fins de comprovação de execução de serviços em procedimentos licitatórios.

115. Sobre a manifestação apresentada pelo gestor acerca do presente achado, torna-se necessário tratar de dois aspectos: a distinção entre as duas modalidades de capacidade técnica (operacional e profissional); e o estabelecimento de regras claras previamente definidas no edital (observância ao princípio da isonomia do certame).

116. No que tange ao primeiro ponto, conforme já mencionado, saliente-se que a Decisão 1.067/1997 emitida pelo Confea se refere à capacidade técnico-profissional, uma vez que trata expressamente da apresentação da Certidão de Acervo Técnico (CAT), documento ligado à figura da pessoa física, do profissional, do engenheiro, de cunho pessoal e intransferível.

117. Ademais, esta Corte de Contas já se posicionou sobre a matéria, sendo elucidativo o Enunciado do Acórdão 2.208/2016-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Sherman, transcrito a seguir, *in verbis*:

*Não se admite a transferência do acervo técnico da pessoa física para a pessoa jurídica, para fins de comprovação de qualificação técnica em licitações públicas, pois a capacidade técnico-operacional (art. 30, inciso II, da Lei 8.666/1993) não se confunde com a capacidade técnico-profissional (art. 30, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993), uma vez que a primeira considera aspectos típicos da pessoa jurídica, como instalações, equipamentos e equipe, enquanto a segunda relaciona-se ao profissional que atua na empresa. (grifou-se)*

118. Em relação ao segundo aspecto, registre-se que é imprescindível que os critérios de habilitação sejam previamente estabelecidos no edital, não sendo aceitável que a administração pública deixe de aplicá-los, sob o risco de dispensar tratamento diferenciado aos licitantes.

119. Assim, a possibilidade de aceitar atividades de planejamento, coordenação, gerenciamento e supervisão (nos termos do Atestado Complementar da Codevasf, Evidência 32) para fins de comprovação de qualificação técnica para execução de serviços em licitações deveria estar previamente estabelecida no edital. Ressalte-se que a primeira e a segunda colocadas no RDC Eletrônico 7/2016 foram inabilitadas em razão do item 14.7.3.4, referente à instalação e montagem de estação de bombeamento com vazão mínima de 7,0 m<sup>3</sup>/s.

120. Portanto, é indispensável que tais regras sejam previamente definidas no edital do certame para que sejam observadas ao longo do procedimento licitatório, consagrando-se, assim, os princípios da isonomia, da legalidade, da publicidade, do julgamento objetivo e da vinculação ao instrumento convocatório – previstos no caput do art. 3º da Lei 8.666/1993.

121. Nesse sentido, é válido citar os ensinamentos consolidados no Acórdão 2.730/2015-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, cujo enunciado assim dispõe:

*Insera-se na esfera de discricionariedade da Administração a eleição das exigências editalícias consideradas necessárias e adequadas em relação ao objeto licitado, com a devida fundamentação técnica. Entretanto, em respeito ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, é inadmissível que a Administração deixe de aplicar exigências previstas no próprio edital que tenha formulado. (grifou-se)*

122. Por fim, vale mencionar algumas peculiaridades do caso em comento, trazidas pela manifestação do MI por meio do Ofício 214/AECI/MI, de 7/8/2018. Apesar das considerações supra delineadas, entende-se que não seria possível exigir conduta diversa do gestor, conforme se passa a expor.

123. Primeiramente, o MI optou pela celeridade na contratação – a qual se deu por dispensa de licitação – de empresa para dar continuidade ao remanescente decorrente da rescisão do Contrato 9/2017-MI, por entender que havia urgência na conclusão da obra, em face da crise hídrica que assola a região (Evidência 37, p. 4).

124. Além disso, conforme apontado pelo MI, a quarta colocada na licitação, o Consórcio Ferreira Guedes – Toniolo, Busnello, aceitou assumir o remanescente contratual nas mesmas condições da licitante vencedora. Por sua vez, a quinta colocada, S.A. Paulista de Construções e Comércio, não concordou em executar as obras remanescentes conforme a proposta orçamentária vencedora.

125. Portanto, a atuação do MI neste caso específico buscou se pautar pela observância aos princípios da economicidade e da eficiência, revestindo-se de boa-fé a escolha do gestor. Adicionalmente, frise-se que eventual paralisação de obra inacabada poderia gerar custos com manutenção, vigilância, serviços corretivos, mobilização e desmobilização, entre outras despesas.

126. Finalmente, cumpre esclarecer que não se pretende entrar no mérito da escolha dos critérios mais adequados para a contratação em questão, a qual envolve empreendimento de elevada complexidade, visto que incumbe à administração exercer esse papel.

127. Nesse sentido, cabe à administração selecionar os requisitos de habilitação necessários para a execução da obra, dentro de sua discricionariedade, de forma a assegurar que a empresa contratada esteja apta a executar o objeto pactuado. Tais regras devem ser expressamente definidas no instrumento convocatório, conforme já mencionado anteriormente.

128. Sobre este ponto, oportuno transcrever o esclarecedor enunciado decorrente do Acórdão 891/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro José Múcio:

*A exigência de documentos que comprovem a qualificação técnica e a capacidade econômico-financeira das licitantes, desde que compatíveis com o objeto a ser licitado, não é apenas uma faculdade, mas um dever da Administração, devendo ser essa exigência a mínima capaz de assegurar que a empresa contratada estará apta a fornecer os bens ou serviços pactuados.*

129. Ante todo o exposto, **entende-se que deve ser dada ciência ao Ministério de Integração Nacional sobre as falhas e impropriedades apontadas, para evitar que outras ocorrências semelhantes se repitam.**

### III.5. Elevação dos custos contratuais devido à paralisação da execução física da obra

#### Tipificação do achado:

Classificação: Falhas e impropriedades (F/I)

#### Descrição:

130. Foram identificados novos serviços e acréscimos de quantitativos de serviços anteriormente contratados resultantes de paralisação de trechos das obras da Meta 1N, 2N e 3N do Projeto de Integração do rio São Francisco (Pisf), os quais elevaram os custos das obras em R\$ 20,6 milhões no período abrangido pela fiscalização. Tais paralisações e custos adicionais infringem o princípio da eficiência, um dos princípios norteadores da administração pública, em inobservância ao art. 37, caput, da Constituição Federal de 1988. Sobre o tema, é válido mencionar os ensinamentos de Alexandre de Moraes, que assim discorre acerca do princípio da eficiência (Direito Constitucional, 5ª edição, p. 294):

*O Princípio da Eficiência é aquele que impõe à administração pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar-se desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social.*

131. A materialização desses acréscimos ocorreu com a celebração dos termos aditivos a seguir relacionados cujos objetos são o replanilhamento dos contratos: a) 2º Termo Aditivo ao Contrato 9/2017-MI (Meta 1N) (Evidência 8); b) 11º Termo Aditivo ao Contrato 45/2012-MI (Meta 2N) (Evidência 58); e c) 13º Termo Aditivo ao Contrato 75/2013-MI (Meta 3N) (Evidência 89). Nas planilhas orçamentárias verificou-se o acréscimo dos serviços de recomissionamento das estações de bombeamento EBII e EBI2; recomissionamento das subestações de energia N1, N2 e N3; o acréscimo da limpeza de rebrota em barragens; o acréscimo de limpeza de rebrota em canais e a indenização por paralisação de obra.

132. Em relação aos custos contratuais, o serviço de recomissionamento das estações de bombeamento EBII e EBI2 implicou o acréscimo de R\$ 487.536,08 ao valor do Contrato 9/2017-MI e o serviço de recomissionamento das subestações de energia adicionou o valor de R\$ 2.357.885,13 ao mesmo contrato, conforme Parecer Técnico 259/2017/SIH/DPE/CGAOF/CAFN (Evidência 10). Para o Contrato 45/2012-MI, a indenização por paralisação de obra implicou o aumento de R\$ 3.824.450,16, conforme o Parecer Técnico 319/2017/CGAOF/DPE/SIH-MI (Evidência 69). Para o Contrato 75/2011-MI, a limpeza de rebrota de barragem representou um acréscimo de R\$ 11.081.034,75 e a limpeza de rebrota de canais significou uma elevação de R\$ 2.875.099,4, de acordo com o Parecer Técnico 16/2018/CGAOF/DPE/SIH-MI (Evidência 101). Dessa forma, os custos decorrentes da paralisação de trechos da obra do Eixo Norte do Projeto de

*Integração do São Francisco (Pisf), para o período auditado, totalizaram o valor de R\$ 20.626.005,52.*

133. *Para melhor entendimento das alterações promovidas no Contrato 9/2017-MI, no Contrato 45/2012-MI e no Contrato 75/2011-MI, referentes a obras civis, fornecimento, instalação, montagem, teste e comissionamento das obras do Eixo Norte do Pisf, passa-se à análise de cada caso individualmente.*

#### III.5.1. *Recomissionamento das estações de bombeamento EBII e EBII2*

134. *Esse serviço foi acrescido mediante 2º Termo Aditivo ao Contrato 9/2017-MI celebrado com o consórcio EMSA-Siton (Evidência 8). Importante esclarecer que o pleito para sua inclusão foi realizado pela contratada por meio da CE-764-099/2017 (Evidência 9), com a motivação inicial de que as Estações de Bombeamento EBII e EBII2 estiveram desligadas por um ano e, por essa razão, as boas práticas de engenharia indicavam a necessidade de novas verificações, procedimentos, testes e ensaios, a fim de garantir que durante o período de desligamento não tenha ocorrido nenhum dano aos equipamentos. Nesse passo, a EMSA-Siton informou ter constatado que para a energização dos sistemas elétricos haveria a necessidade de um recomissionamento para inspeção e para aprovação técnica para liberação da energização da estação de acordo com os equipamentos instalados: a) cubículos gerais de média tensão; b) cubículos alimentadores das motobombas; c) painéis de serviços auxiliares; d) cubículos dos softstarters e painéis de excitação; e e) sistemas de supervisão e controle (SDSC).*

135. *Em análise de mérito à solicitação da contratada, o fiscal do contrato emitiu Parecer Técnico 259/2017/SIH/DPE/CGAOF/CAFN (Evidência 10), entendendo ser necessária a contratação dos serviços especializados para a conformação do comissionamento do sistema elétrico e de controle da EBII e EBII2, de forma a garantir que essas estações possam operar de forma confiável, segura e em conformidade com os requisitos preconizados pelo projeto e em atendimento aos marcos contratuais.*

136. *Frisa-se que, no mesmo parecer, o fiscal do contrato ressaltou que, do tempo do abandono da obra da Meta 1N pela Empresa Mendes Júnior Trading e Engenharia S.A., Contrato 14/2013-MI, empresa anteriormente contratada para a realização das obras do trecho, até a mobilização do Consórcio EMSA-Siton, transcorridos doze meses, as estações de bombeamento ficaram desligadas, sem manutenção nem supervisão, o que impactou a funcionalidade dos seus subsistemas, havendo riscos durante a energização dos sistemas elétricos.*

137. *Da análise do contrato original firmado entre o MI e Consórcio EMSA-Siton (Evidência 17), dos fatos alegados pelo consórcio no pleito do replanilhamento, CE-764-099/2017 (Evidência 9), e do parecer do fiscal do contrato, o Parecer Técnico 259/2017/SIH/DPE/CGAOF/CAFN (Evidência 10), verificou-se que o serviço de recomissionamento das estações de bombeamento EBII e EBII2 não eram inicialmente previstos para a execução das obras civis, instalação, montagem, comissionamento e testes das obras complementares da Meta 1N do PISF. Ademais, pela própria natureza do serviço, que significa comissionar novamente, fica evidente que esse somente foi necessário em decorrência de um fato superveniente ao andamento regular da obra, nesse caso, a necessidade de desligamento das estações EBII e EBII2.*

138. *Quanto ao motivo do desligamento das estações EBII e EBII2, depreende-se de trechos do Parecer Técnico 259/2017/SIH/DPE/CGAOF/CAFN que ocorreu devido à paralisação da obra, após o abandono do Contrato 14/2013-MI pela empresa Mendes Júnior Trading e Engenharia S.A., o que perdurou até a mobilização do consórcio EMSA-Siton. Importa esclarecer que o desligamento não foi uma opção, mas diante da situação de paralisação, não havia outra alternativa, conforme relatado pelo fiscal do contrato.*

139. *Por fim, ressalta-se que o acréscimo desse serviço ao contrato representou um aumento de R\$ 487.536,08 no valor global contratado e, seguindo jurisprudência do Tribunal de Contas da União, Acórdão 1.182/2018-Plenário de Relatoria do Ministro Benjamin Zymler, as despesas em contrato emergencial celebrado em decorrência de abandono de obra, e que não existiriam caso*

não houvesse o adimplemento regular do contrato anterior, devem ser incluídas no encontro de contas da rescisão (art. 80, inciso III, da Lei 8.666/1993), a título de indenização por perdas e danos da Administração. Entretanto, em análise ao processo de encontro de contas da Empresa Mendes Júnior Trading e Engenharia S.A, carta de defesa prévia da empresa (Carta RM-001/2018, de 22 de janeiro de 2018 - Evidência 3), não foi verificada glosa relativa a esse valor. **Assim, em cumprimento ao referido acórdão, o MI deve proceder à apuração da pertinência da cobrança desse valor no encontro de contas da Mendes Júnior oportunizando à empresa o devido contraditório e ampla defesa.**

### III.5.2. Recomissionamento das subestações de energia (SE) N1, N2 e N3

140. Assim como no caso anteriormente relatado, esses serviços também foram acrescidos pelo 2º Termo Aditivo ao Contrato 9/2017-MI (Evidência 8) e o pleito para sua inclusão foi realizado pela contratada mediante CE-764-099/2017 (Evidência 9). De acordo com as alegações da contratada, as Subestações N1, N2 e N3 estiveram desligadas por um período próximo de um ano, motivo pelo qual as boas práticas de engenharia indicam que é necessária uma nova verificação/testes e ensaios, dos equipamentos de alta tensão e dos equipamentos auxiliares de proteção, supervisão e controle. Nesse sentido, a EMSA-Siton propôs a execução dos serviços de revisão e comissionamento dos principais equipamentos associados às EBI's 1, 2 e 3.

141. A fiscalização do contrato, em análise de mérito à solicitação da contratada, emitiu, mediante Parecer Técnico 259/2017/SIH/DPE/CGAOF/CAFN (Evidência 10), opinião favorável à contratação de serviços especializados para o recomissionamento da subestações N1, N2 e N3 e assim assegurar a energização das mesmas de forma segura, em atendimento aos marcos contratuais que seriam impactados pelo fato de as subestações estarem fora de operação, permitindo, dessa maneira, que as estações de bombeamento tenham o fornecimento de energia indispensável para seu funcionamento.

142. O fiscal do contrato ressaltou que, devido ao longo período de suspensão de funcionamento das estações de bombeamento e para garantir a segurança do sistema, foi necessário desativar as subestações de energia, o que poderia ter ocasionado dano aos equipamentos de alta tensão e aos equipamentos auxiliares de proteção, supervisão e controle das subestações (Parecer Técnico 0259/2017/SIH/DPE/CGAOF/CAFN).

143. Do parecer do fiscal, fica evidente que os serviços em questão, contratados mediante 2º Termo Aditivo ao Contrato 9/2017-MI, tratavam-se de serviços a serem refeitos nas subestações e que esses eram decorrentes do tempo de paralisação do funcionamento das estações de bombeamento, a partir do abandono da obra pela antiga contratada do MI, Mendes Júnior Trading e Engenharia S.A, Contrato 14/2013-MI (Evidência 2). Isso tanto é verdade que tais serviços não constavam da planilha orçamentária original do contrato (Evidência 17). O serviço em questão adicionou um custo de R\$ 2.357.885,13 ao valor total do contrato celebrado com o Consórcio EMSA-Siton, empresa contratada para realizar o remanescente da obra da Meta 1N, conforme Parecer Técnico 259/2017/SIH/DPE/CGAOF/CAFN. Entretanto, em análise ao processo de encontro de contas da Empresa Mendes Júnior Trading e Engenharia S.A, carta de defesa prévia da empresa (Carta RM-001/2018, de 22 de janeiro de 2018 - Evidência 3), não foi verificada glosa relativa a esse valor.

144. Nesse contexto, considerando o entendimento do Tribunal de Contas da União no Acórdão 1.182/2018-Plenário, de Relatoria do Ministro Benjamin Zymler, **o MI deve verificar a pertinência de incluir o valor da realização dos serviços de recomissionamento das subestações de energia N1, N2 e N3 no encontro de contas da empresa Mendes Júnior Trading e Engenharia S.A., oportunizando-a o direito do contraditório e da ampla defesa.**

### III.5.3. Indenização por paralisação de obra

145. Esse item foi acrescido ao Contrato 45/2012-MI, celebrado com a empresa Serveng Cilvisan S/A, mediante o 11º Termo Aditivo (Evidência 58), que teve por objeto o 6º replanilhamento do contrato. O valor da indenização totalizou R\$ 3.824.450,16, conforme

demonstrado no Parecer Técnico 232/2017/CGEES/DPE/SIH/MI (Evidência 74). Nesse parecer é informado que a interrupção dos trabalhos por cinco meses nas Barragens de Boi I e Boi II ocorreu pela necessidade de o 5º Termo Aditivo ter se limitado a 25%. Assim, o MI solicitou à construtora priorizar as obras de montante da Meta 2N, Barragens de Cana Brava e Cipó, de forma a garantir a conclusão das primeiras estruturas de acordo com o caminho das águas.

146. Posteriormente, mediante Parecer Técnico 370/2017/CGAOF/DPE/SIH-MI (Evidência 70), a Coordenação Geral de Acompanhamento de Obras e Fiscalização acrescenta que a indenização por paralisação, inicialmente denominada de improdutivo de máquinas nas barragens Boi I e Boi II, ocorreu devido à interferência da linha de transmissão da Chesf. Em seguida, conforme Parecer Técnico 319/2017/CGAOF/DPE/SIH-MI (Evidência 69), o fiscal do contrato pronunciou-se favoravelmente à alteração da planilha contratual incluindo o item Indenização por Paralisação de Obra.

#### III.5.4. Limpeza de rebrota em barragens e limpeza de rebrota em canais

147. Esses dois itens já constavam da planilha orçamentária inicial do contrato, entretanto seus quantitativos precisaram ser acrescidos devido às necessidades executivas da obra. No 13º Termo Aditivo ao Contrato 75/2013-MI celebrado com a Construtora Queiroz Galvão S/A, 7º replanilhamento (Evidência 89), houve um acréscimo de quantitativo de 19.440.411,85 m<sup>2</sup>, que corresponde a um valor de R\$ 11.081.034,75, do serviço de limpeza de rebrota em barragens e um quantitativo de 2.875.099,41 m<sup>2</sup>, que corresponde a R\$ 1.638.806,66, do serviço de limpeza de rebrota em canais, conforme Parecer Técnico 16/2018CGAOF/DPE/SIH-MI (Evidência 101). O valor unitário contratado para os serviços de rebrota em barragens e em canais é de R\$ 0,57 por m<sup>2</sup>.

148. Quanto aos itens ora analisados, cabe inicialmente esclarecer que os serviços de rebrota se diferenciam dos serviços de supressão vegetal, destocamento e limpeza, que também constam da planilha orçamentária do contrato, os quais são realizados no início das obras e destinam-se a limpeza da área de construção para a realização das atividades da obra. Já a limpeza de rebrota consiste na limpeza da vegetação na área de inundação dos reservatórios a fim de evitar contaminações e outros danos ambientais. Esse serviço é normalmente realizado três meses antes do enchimento das barragens e dos canais. A quantidade dos serviços de limpeza de rebrota em um empreendimento varia em função do período entre a realização dos serviços de supressão vegetal e a data de início dos serviços de rebrota, isso porque quanto maior for esse intervalo de tempo, maior será o crescimento da vegetação.

149. No caso da Meta 3N, observou-se que a elevação do quantitativo contratado desses serviços ocorreu em razão das paralisações e do atraso das obras e, conseqüentemente, do aumento do período entre a data da supressão vegetal, deslocamento e limpeza das barragens e canais e a data da realização da limpeza de rebrota nas barragens e canais. Essa constatação foi evidenciada a partir da comparação do quantitativo inicialmente contratado para os serviços de rebrota de 2.392.487,82 m<sup>2</sup> (Evidência 77), considerando o cronograma inicial da obra, com o quantitativo final do contrato, apresentado no 13º Termo Aditivo, 28.031.683,55 m<sup>2</sup> (Evidência 93).

150. Ressalta-se que o incremento do serviço corresponde 1.172% em valores relativos. Em termos monetários, os acréscimos desses dois itens correspondem conjuntamente a R\$ 13.956.134,16.

#### Comentários dos gestores

151. Em relação ao achado elevação dos custos contratuais devido à paralisação da execução física da obra, em manifestação ao relatório preliminar encaminhado à Secretaria Executiva do Ministério da Integração Nacional (peça 13), o Diretor do Departamento de Projetos Estratégicos do MI destacou que os valores dos custos do recomissionamento das estações de bombeamento EB11 e EB12 e das subestações N1, N2 e N3 serão encaminhados à comissão de encontro de contas da Empresa Mendes Júnior Trading e Engenharia S.A. com indicação para inclusão nos

*ressarcimentos que a empresa deverá fazer ao MI.*

#### Conclusão

152. *Considerando que, na manifestação do gestor, o dirigente do MI não trouxe nenhuma justificativa adicional quanto ao achado e também não contradisse a opinião desta equipe de auditoria em relação aos argumentos e valores apresentados, mantém-se a convicção da existência de indícios de irregularidade, qual seja a inclusão de novos serviços e acréscimos de quantitativos de serviços anteriormente contratados, resultantes de paralisação de trechos das obras das Metas 1N, 2N e 3N do Projeto de Integração do rio São Francisco (Pisf), os quais elevaram os custos das obras em R\$ 20,6 milhões no período abrangido pela fiscalização, o que infringe o princípio da eficiência, disposto no art. 37, caput, da Constituição Federal de 1988.*

153. *Em função do exposto, entende-se pertinente determinar ao Ministério da Integração Nacional que, considerando a aparente responsabilidade da empresa Mendes Júnior Trading e Engenharia S.A. pelo acréscimo dos serviços de recomissionamento das estações de bombeamento EB11 e EB12 e das subestações de energia N1, N2 e N3, bem como o entendimento do Tribunal de Contas da União no Acórdão 1.182/2018-Plenário, **proceda à apuração da cobrança desses valores no encontro de contas da rescisão do Contrato 14/2013-MI, celebrado com a empresa Mendes Júnior Trading e Engenharia S.A., oportunizando à empresa o devido contraditório e ampla defesa.***

154. *No tocante à indenização por paralisação da obra, considerando que o valor de R\$ 3.824.450,16, acrescentado ao Contrato 45/2012-MI, mediante o 11º Termo Aditivo (Evidência 58), se deu em razão da interferência da linha de transmissão da Chesf no local da obra das Barragens Boi I e Boi II e pela impossibilidade de se elevar o valor do contrato acima de 25% e, conseqüentemente, não haver orçamento necessário para a realização das obras dessas barragens em conjunto com as barragens de Cana Brava/Cipó, **não é pertinente apurar a responsabilidade pelo custo dessa indenização, visto que, diferentemente dos custos de recomissionamento, não foi a empresa contratada quem deu causa a esses custos adicionais.***

155. *Por fim, quanto à limpeza de rebrota em barragens e limpeza de rebrota em canais, diferentemente dos serviços de recomissionamento, em que é possível definir a responsabilidade pelo acréscimo contratual, não há como se fazer uma relação certa entre o crescimento da vegetação adicional e o responsável por este fato. Da análise dos autos do processo, verifica-se que há vários fatores causadores de atrasos e de paralisação do empreendimento, como abandono de contrato, atraso no processo licitatório, interferências não previstas, alterações de projeto, restrições orçamentárias, entre outros. Neste caso, seria impossível definir quem deu causa ao atraso do enchimento dos reservatórios e possibilitou o crescimento da vegetação de cada barragem e canal. **Nesse sentido, considera-se não ser viável, neste caso específico, apurar a responsabilidade pelo acréscimo desses serviços.***

#### **IV. Análise dos comentários dos gestores**

156. *Em observância às Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (itens 144 a 148 da Portaria-TCU 280/2010), a versão preliminar do presente relatório foi encaminhada ao Ministério da Integração Nacional, para a apresentação dos comentários do gestor, a fim de assegurar a elaboração de um relatório que já contemple a manifestação dos gestores sobre os indícios de irregularidades apontados (peças 10 e 11).*

157. *A manifestação do Ministério foi encaminhada por meio do Ofício 214/AECI/MI (peça 13), contendo o Memorando 76/2018/DPE/SIH e documentos complementares. Tais elementos foram incorporados e analisados nos achados desenvolvidos no item III deste relatório, subsidiando a conclusão e as propostas de encaminhamento dos respectivos achados. De modo geral, as manifestações apresentadas não alteraram nem sanaram os achados inicialmente apontados, porém anteciparam algumas medidas corretivas a serem tomadas pelos gestores.*

#### **V. Conclusão**

158. *Trata-se de auditoria realizada no Ministério da Integração Nacional, no período*



compreendido entre 14/5/2018 e 22/6/2018, com o objetivo de fiscalizar as obras do Eixo Norte do Projeto de Integração do Rio São Francisco (Pisf).

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

*Questão 1: Há projeto básico/executivo adequado para a licitação/execução da obra?*

*Questão 2: A formalização do contrato atendeu aos preceitos legais e sua execução foi adequada?*

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

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

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

160. Com base nos procedimentos provenientes de cada questão de auditoria, foram constatados os seguintes indícios de irregularidades:

- a) sobrepreço decorrente de quantitativo inadequado (item III.1)
- b) sobrepreço decorrente de metodologia executiva inadequada (item III.2);
- c) sobrepreço decorrente do desequilíbrio econômico-financeiro do contrato (item III.3);
- d) contrato celebrado sem a devida comprovação da capacidade técnica da contratada para a execução do objeto (item III.4); e
- e) elevação dos custos contratuais devido à paralisação da execução física da obra (item III.5).

161. Em relação ao primeiro achado, foi verificado que o serviço 'escavação de material de 3ª categoria em pilha de estoque heterogênea, carga e transporte até 1,00 km' dos Lotes 6 e 7 do Pisf (Meta 3N) apresenta composição de preço incompatível com o critério de medição do serviço, resultando na medição de quantitativos superiores aos que seriam devidos para esse serviço no âmbito do Contrato 75/2013-MI, correspondendo a um indício de sobrepreço de até R\$ 13 milhões. Nesse sentido, será proposta determinação para que o MI adote medida corretiva a fim de que os quantitativos medidos do serviço reflitam os quantitativos efetivamente executados.

162. Quanto ao segundo achado, constatou-se que o serviço de limpeza de rebrota das obras da Meta 3N foi orçado com base em metodologia antieconômica, resultando em sobrepreço de R\$ 4,7 milhões para o referido serviço no âmbito do Contrato 75/2013-MI, o que afronta o inciso III do parágrafo único do art. 2º da Lei 12.462/2011 bem como o princípio da economicidade previsto no art. 3º da mesma lei. Portanto, será proposta determinação para que o MI reavalie os quantitativos do Contrato 75/2013-MI de forma a refletir as metodologias a serem efetivamente utilizadas, repactuando o contrato, caso necessário.

163. O terceiro achado consistiu na identificação de um item correspondente ao pagamento de horas in itinere nas planilhas orçamentárias dos Contratos 9/2017-MI e 12/2018-MI, despesa que não é mais devida com o advento da reforma trabalhista promovida pela Lei 13.467/2017. Nesse sentido, a manutenção dessa rubrica implica um sobrepreço decorrente do desequilíbrio econômico-financeiro inicialmente pactuado, no valor de R\$ 262 mil para o Contrato 9/2017-MI e de R\$ 2,8 milhões para o Contrato 12/2018-MI, cabendo a revisão dos contratos conforme dispõe o art. 65, inciso II, alínea 'd', e § 5º, da Lei 8.666/1993, o que será proposto por meio de determinação ao MI.

164. Em relação ao quarto achado, verificou-se que a celebração do Contrato 12/2018-MI não observou a devida demonstração da capacidade técnica operacional pelo consórcio contratado. No caso, a documentação apresentada pela licitante contratada não atendeu ao requisito de habilitação técnica referente à 'Instalação e Montagem de Estação de Bombeamento com vazão

mínima de 7,0 m<sup>3</sup>/s' (item 14.7.3.4 do Edital RDC Eletrônico 7/2016), em inobservância ao art. 30, § 1º, da Lei 8.666/1993. Considerando-se que não seria possível exigir conduta diversa do gestor, tendo em vista as especificidades do caso em voga, será proposto apenas dar ciência da irregularidade ao MI para evitar que outras ocorrências semelhantes se repitam.

165. Por fim, o quinto achado correspondeu à verificação de custos adicionais aos contratos do Eixo Norte resultantes de paralisações de trechos das obras da Meta 1N, 2N e 3N do Pisf, o que está em desacordo com o princípio da eficiência, um dos princípios norteadores da administração pública contidos no art. 37, caput, da Constituição Federal de 1988. Especificamente quanto aos custos decorrentes do abandono da obra pela empresa Mendes Júnior Trading e Engenharia S.A., será proposta determinação para que o MI avalie a pertinência do ressarcimento desses custos no âmbito do encontro de contas da rescisão contratual.

166. Os achados foram decorrentes das questões 2, 4 e 5 da matriz de planejamento. No tocante às demais questões de auditoria, dentro do escopo abrangido pela fiscalização, não resultaram em achados.

167. Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar a correção de irregularidades e impropriedades e a expectativa do controle, sendo o total dos benefícios quantificáveis desta auditoria de até R\$ 23.759.016,50.

#### **VI. Proposta de encaminhamento**

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

168.1. determinar ao Ministério da Integração Nacional, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, que, observado o contraditório e a ampla defesa das empresas contratadas:

a) no prazo de 90 (noventa) dias, compatibilize a composição de preço unitário e o critério de medição do serviço 'escavação de material de 3ª categoria em pilha de estoque heterogênea, carga e transporte até 1,00 km' no âmbito do Contrato 75/2013-MI, notadamente quanto ao fator de conversão do material escavado, de forma que os quantitativos medidos do serviço reflitam os quantitativos efetivamente executados, em cumprimento ao art. 63, § 2º, inciso III, da Lei 4.320/1964 (item III.1);

b) antes de autorizar a execução dos serviços 'limpeza de rebrota' e 'limpeza de reservatório' no âmbito do Contrato 75/2013-MI, reavalie os seus quantitativos, de forma a refletir as metodologias a serem efetivamente utilizadas, repactuando o Contrato 75/2013-MI, caso necessário, a fim de restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro inicialmente pactuado, em observância ao art. 65, inciso II, alínea 'b', da Lei 8.666/1993 (item III.2);

c) no prazo de 90 (noventa) dias, promova a revisão dos Contratos 9/2017-MI e 12/2018-MI e realize a glosa dos valores eventualmente já pagos indevidamente, em cumprimento ao art. 65, inciso II, alínea 'd', e § 5º, da Lei 8.666/1993, ante à previsão de horas in itinere no item Administração Local, despesa que não é mais devida com o advento da reforma trabalhista promovida pela Lei 13.467/2017 (item III.3);

d) no prazo de 90 (noventa) dias, analise a pertinência do ressarcimento dos custos de recomissionamento das estações de bombeamento EB11 e EB12 e das subestações de energia N1, N2 e N3 no âmbito do encontro de contas da rescisão do Contrato 14/2013-MI, celebrado com a empresa Mendes Júnior Trading e Engenharia S.A., em observância ao art. 80, inciso III, da Lei 8.666/1993 e ao Acórdão 1.182/2018-TCU-Plenário (item III.5);

e) encaminhe ao TCU documentação comprobatória das medidas adotadas em cumprimento às determinações dos itens 'a' a 'd', nos mesmos prazos estipulados;

168.2. dar ciência ao Ministério da Integração Nacional, nos termos do art. 7º da Resolução-TCU 265/2014, sobre a celebração do Contrato 12/2018-MI sem a devida comprovação da capacidade técnica da contratada para a execução do objeto (item III.4), com vistas à adoção de providências internas que previnam ocorrências futuras semelhantes, tendo em vista que:

a) a Decisão Plenária 1.067/1997 do Confea se refere à capacitação técnico-

*profissional e não à capacitação técnico-operacional, à luz do que dispõem a Resolução 1.025/2009 do Confea e o Acórdão 2.208/2016-TCU-Plenário; e*

*b) a adoção de critério de habilitação distinto daqueles constantes no edital fere os princípios da isonomia, da legalidade, da publicidade, do julgamento objetivo e da vinculação ao instrumento convocatório previstos no art. 3º, caput, da Lei 8.666/1993.*

*168.3. autuar processo de monitoramento das determinações contidas no item 173.1, nos termos do art. 35 da Resolução-TCU 259/2014; e*

*168.4. arquivar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União.*

É o relatório.

## VOTO

Trata-se de auditoria realizada pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Hídrica, de Comunicações e de Mineração - SeinfraCOM em quatro contratos para a execução das obras do Eixo Norte do Projeto de Integração do Rio São Francisco (Pisf), coordenadas pelo Ministério da Integração Nacional: 45/2012-MI (Meta 2N), relativo à execução do Lote 5 de obras, que compreende quatro trechos de canal e as obras dos reservatórios de Jati, Atalho, Porcos, Cana Brava, Cipó, Boi I e Boi II, todos no estado do Ceará; 75/2013-MI (Meta 3N), obras complementares no trecho após o reservatório Boi II, no município de Brejo Santo/CE, até o reservatório Eng. Ávidos, em Cajazeiras/PB; 9/2017-MI (Meta 1N), execução das obras complementares do Trecho I, situado na porção inicial do Eixo Norte, englobando os Lotes 1 a 4; e 12/2018-MI (Meta 1N), execução das obras remanescentes do Contrato 9/2017-MI.

2. Este Tribunal já havia realizado fiscalização na mencionada obra em 2016 (TC 013.831/2016-0), oportunidade em que foram avaliados os Contratos 14/2013-MI e 75/2013-MI, referentes às obras complementares das Metas 1N e 3N, respectivamente, e o 45/2012-MI, referente às obras da Meta 2N.

3. O Pisf tem por objetivo assegurar oferta de água, em 2025, a cerca de 12 milhões de habitantes de 391 municípios do agreste e do sertão dos estados de Pernambuco, Ceará, Paraíba e Rio Grande do Norte. Para o Eixo Norte, a previsão é de que sejam alcançados 7,1 milhões de habitantes em 223 municípios dos estados de Pernambuco, Ceará, Paraíba e Rio Grande do Norte.

4. De acordo com o relatório precedente, *o “Eixo Norte está com 94,76% de avanço físico e 87,74% de execução financeira. Para o exercício de 2018, o cronograma financeiro dos quatro contratos previamente mencionados previu a aplicação de aproximadamente R\$ 445 milhões”*.

5. O trabalho realizado alcançou o montante de R\$ 2.549.946.993,20 de recursos fiscalizados e buscou responder às seguintes questões de auditoria:

1. Há projeto básico/executivo adequado para a licitação/execução da obra?
2. A formalização do contrato atendeu aos preceitos legais e sua execução foi adequada?
3. O orçamento da obra encontra-se devidamente detalhado (planilha de quantitativos e preços unitários) e acompanhado das composições de todos os custos unitários de seus serviços?
4. Os quantitativos definidos no orçamento da obra são condizentes com os quantitativos apresentados no projeto básico / executivo?
5. Os preços dos serviços definidos no orçamento da obra são compatíveis com os valores de mercado?

6. Foram identificados pela SeinfraCOM os seguintes achados de auditoria: sobrepreço decorrente de quantitativo inadequado; sobrepreço decorrente de metodologia executiva inadequada; sobrepreço decorrente do desequilíbrio econômico-financeiro do contrato; ausência de comprovação da capacidade técnica da contratada para a execução do objeto; e elevação dos custos contratuais devido à paralisação da execução física da obra. Para todos esses achados, a equipe técnica oportunizou os comentários dos gestores e promoveu a devida análise.

7. Ao final, apesar de reconhecer que os indícios de irregularidade grave não se enquadram no conceito de IGP da LDO, previsto no inciso IV do § 1º do art. 117 da Lei 13.473/2017 (LDO/2018), por não serem materialmente relevantes em relação ao valor total contratado, a SeinfraCOM propõe determinação de medidas corretivas ao Ministério da Integração Nacional, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União.

8. Considerando a argumentação apresentada, anuo com o posicionamento registrado pela unidade técnica, transcrito no relatório precedente, cujos argumentos incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações a seguir.

9. Foi verificado que o serviço “escavação de material de 3ª categoria em pilha de estoque heterogênea, carga e transporte até 1,00 km” dos Lotes 6 e 7 do Pisf, incluído no Contrato 75/2013-MI por meio do 13º Termo Aditivo, apresenta composição de preço incompatível com o critério de medição do serviço, resultando na medição de quantitativos superiores aos que seriam devidos, correspondendo a um índice de sobrepreço de aproximadamente R\$ 13 milhões.

10. A esse respeito, os gestores, apesar de reconhecerem a inadequação do coeficiente de empolamento utilizado na elaboração da composição de preço do serviço em questão, considerado no valor de 1,75, correspondente à escavação de material **in natura**, registraram que o material na pilha de estoque não poderia ser considerado solto, pois teria ocorrido adensamento em razão do tempo de deposição na pilha. Como forma de correção, propuseram a realização de ensaio do material depositado em campo para aferição do coeficiente correto para pagamento do serviço.

11. Nesse particular, apesar de o ministério ter iniciado as medidas para aferição do coeficiente correto para pagamento do serviço e a retenção da medição 54, pertinentes as considerações efetuadas no relatório precedente de que *“a irregularidade somente poderá ser considerada saneada após o conhecimento e a consideração do devido coeficiente de empolamento na medição em apreço”*, razão pela qual é oportuna a formulação de determinação à SIH/MI para que compatibilize a composição de preço unitário e o critério de medição do serviço “escavação de material de 3ª categoria em pilha de estoque heterogênea, carga e transporte até 1,00 km” no âmbito do Contrato 75/2013-MI.

12. Também foi apurado que o serviço de limpeza de rebrota das obras dos Lotes 6 e 7 do Pisf *“foi orçado com base em metodologia antieconômica, resultando em sobrepreço de R\$ 4,7 milhões”* no âmbito do Contrato 75/2013-MI. Esse serviço é realizado após o desmatamento da vegetação original do terreno, o qual é remunerado por meio de outro item (supressão vegetal, destocamento e limpeza).

13. A análise das alterações dos quantitativos dos serviços de limpeza de rebrota e de limpeza de reservatório do Contrato 75/2013-MI demonstra a existência de significativas alterações, com desequilíbrio em desfavor da administração. Segundo a equipe técnica:

Após a celebração do 13º termo aditivo, que implementou o 7º replanilhamento ao contrato, o serviço de limpeza de rebrota apresenta quantitativo 1072% maior do que o quantitativo inicial, enquanto o serviço de limpeza de reservatório consta com valor 99% menor. (...) Lembra-se que o preço contratado para a limpeza de rebrota foi de R\$ 0,57/m², enquanto para a limpeza de reservatório o preço foi de R\$ 4.008,34/ha, o que equivale a R\$ 0,40/m².

14. A manifestação dos gestores não foi suficiente para esclarecer os motivos dos serviços de limpeza dos terrenos estarem previstos majoritariamente como limpeza de rebrota, mais oneroso, e não como limpeza de reservatório. Persiste, portanto, o índice de irregularidade apontado, com potencial sobrepreço no valor de R\$ 4.742.007,78, decorrente da alteração da metodologia executiva, caso o serviço de limpeza de rebrota seja efetivamente executado com trator de esteiras, razão pela qual se faz necessária determinação ao Ministério da Integração Nacional para que, antes de autorizar a execução dos serviços, reavalie os quantitativos do Contrato 75/2013-MI para os serviços de limpeza de rebrota e limpeza de reservatório.

15. O terceiro índice apontado reporta-se ao sobrepreço decorrente do desequilíbrio econômico-financeiro de contrato, em face de que nos dois últimos contratos firmados para a execução da Meta 1N, o Contrato 9/2017-MI e aquele que o sucedeu, Contrato 12/2018-MI, foi identificado o pagamento de horas **in itinere**, despesa indevida com o advento da reforma trabalhista promovida pela Lei 13.467/2017. A manutenção dessa rubrica implica em um sobrepreço no valor de R\$ 262 mil para o Contrato 9/2017-MI e de R\$ 2,8 milhões para o Contrato 12/2018-MI, cabendo determinação à SIH/MI para que adote providências com vistas a revisar os contratos em relação à previsão de pagamento dessas horas, em cumprimento ao art. 65, inciso II, alínea “d”, e § 5º, da Lei 8.666/1993.

16. O penúltimo índice apontado está na celebração do Contrato 12/2018-MI para a execução de remanescente de obra, com o Consórcio Ferreira Guedes – Toniolo, por dispensa de licitação, sem

que fosse comprovada a capacidade técnica para a execução do objeto, em particular no quesito “*Instalação e Montagem de Estação de Bombeamento com vazão mínima de 7,0 m<sup>3</sup>/s*”, em inobservância ao art. 30, inciso II e § 1º, da Lei 8.666/1993.

17. O referido consórcio apresentou atestado declarando que a Construtora Ferreira Guedes S.A. havia atuado nas fases de planejamento, coordenação, gerenciamento e supervisão de toda a instalação, montagem e testes dos conjuntos moto-bombas de 10 m<sup>3</sup>/s e 5 m<sup>3</sup>/s, nos termos do Contrato 108/81, aceito pela área técnica do MI com base na Decisão Plenária 1.067/1997, ratificada pela Decisão Plenária 452/2014, ambas do Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (Confea), e no atestado complementar expedido pela Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf).

18. Ocorre que a mencionada decisão do Confea, que aceitou as Certidões de Acervo Técnico - CATs de atividade de direção, supervisão, coordenação e execução de obra para qualificação técnica em licitações cujo objeto seja execução de obras, tem aplicação na seara da capacidade técnico-profissional e não na operacional. Vale lembrar que os conceitos são distintos: o primeiro, refere-se à habilidade intelectual das pessoas físicas que prestam serviços à empresa licitante; enquanto o segundo, à capacidade que a empresa tem em executar a obra ou serviço licitados. Este Tribunal possui, inclusive, súmula que trata da matéria:

SÚMULA TCU 263: Para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado.

19. A propósito, a competência do sistema Confea está adstrita à emissão de certidão de acervo técnico profissional, não sendo possível a emissão de atestados técnicos para as pessoas jurídicas que atuam na área de engenharia. Desse modo, pertinente a sugestão da unidade técnica de que seja dada ciência ao Ministério de Integração Nacional sobre as impropriedades apontadas, para evitar a ocorrência de questões semelhantes no futuro.

20. Por fim, o quinto achado correspondeu à existência de custos adicionais aos contratos diante de paralisações de trechos das obras da Meta 1N, 2N e 3N do Pisf, os quais elevaram os custos das obras em R\$ 20,6 milhões no período abrangido pela fiscalização. A manifestação do gestor, consoante destaque no relatório precedente, “*não trouxe justificativa adicional quanto ao achado e também não contradisse a opinião em relação aos argumentos e valores apresentados*”, o que demanda a formulação corretiva por parte deste Tribunal. No que tange aos custos decorrentes do abandono da obra pela empresa Mendes Júnior Trading e Engenharia S.A., também cabe determinação para que o MI avalie a pertinência do ressarcimento desses custos no âmbito do encontro de contas da rescisão contratual.

Ante o exposto, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 12 de setembro de 2018.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES

Relator



## ACÓRDÃO Nº 2131/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 014.913/2018-6.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria.
3. Interessado: Congresso Nacional (vinculador).
4. Órgão/Entidade: Ministério da Integração Nacional (vinculador).
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Infraestrutura Hídrica, de Comunicações e de Mineração (SeinfraCOM).
8. Representação legal: não há.

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de auditoria realizada nas obras do Eixo Norte do Projeto de Integração do Rio São Francisco (Pisf), coordenadas pelo Ministério da Integração Nacional,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar ao Ministério da Integração Nacional, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, que, observado o contraditório e a ampla defesa das empresas contratadas:

9.1.1. compatibilize a composição de preço unitário e o critério de medição do serviço “escavação de material de 3ª categoria em pilha de estoque heterogênea, carga e transporte até 1,00 km” no âmbito do Contrato 75/2013-MI, no prazo de 90 (noventa) dias, notadamente quanto ao fator de conversão do material escavado, de forma que os quantitativos medidos do serviço reflitam os quantitativos efetivamente executados, em cumprimento ao art. 63, § 2º, inciso III, da Lei 4.320/1964;

9.1.2. reavalie os seus quantitativos dos serviços “limpeza de rebrota” e “limpeza de reservatório” no âmbito do Contrato 75/2013-MI, antes de autorizar suas execuções, de forma a refletir as metodologias a serem efetivamente utilizadas, repactuando o Contrato 75/2013-MI, caso necessário, a fim de restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro inicialmente pactuado, em observância ao art. 65, inciso II, alínea “b”, da Lei 8.666/1993;

9.1.3. promova a revisão dos Contratos 9/2017-MI e 12/2018-MI e realize a glosa dos valores eventualmente pagos indevidamente, no prazo de 90 (noventa) dias, em cumprimento ao art. 65, inciso II, alínea “d”, e § 5º, da Lei 8.666/1993, ante à previsão de horas **in itinere** no item Administração Local, despesa que não é mais devida com o advento da reforma trabalhista promovida pela Lei 13.467/2017;

9.1.4. analise a pertinência do ressarcimento dos custos de recomissionamento das estações de bombeamento EBI1 e EBI2 e das subestações de energia N1, N2 e N3, no prazo de 90 (noventa) dias, no âmbito do encontro de contas da rescisão do Contrato 14/2013-MI, celebrado com a empresa Mendes Júnior Trading e Engenharia S.A., em observância ao art. 80, inciso III, da Lei 8.666/1993 e ao Acórdão 1.182/2018-TCU-Plenário; e

9.1.5. encaminhe ao TCU documentação comprobatória das medidas adotadas em cumprimento às determinações contidas nos subitens anteriores, nos mesmos prazos estipulados;

9.2. dar ciência ao Ministério da Integração Nacional, nos termos do art. 7º da Resolução-TCU 265/2014, sobre a celebração do Contrato 12/2018-MI sem a devida comprovação da capacidade técnica da contratada para a execução do objeto, com vistas à adoção de providências internas que previnam ocorrências futuras semelhantes, tendo em vista que:



9.2.1. a Decisão Plenária 1.067/1997 do Confea se refere à capacitação técnico-profissional e não à capacitação técnico-operacional, à luz do que dispõem a Resolução 1.025/2009 do Confea e o Acórdão 2.208/2016-TCU-Plenário; e

9.2.2. a adoção de critério de habilitação distinto daqueles constantes no edital fere os princípios da isonomia, da legalidade, da publicidade, do julgamento objetivo e da vinculação ao instrumento convocatório previstos no art. 3º, **caput**, da Lei 8.666/1993;

9.3. enviar cópia desta deliberação à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional;

9.4. autuar processo de monitoramento das determinações contidas neste acórdão, nos termos do art. 35 da Resolução-TCU 259/2014.

10. Ata nº 35/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 12/9/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2131-35/18-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes (Relator), Aroldo Cedraz, José Múcio Monteiro, Ana Arraes, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)  
RAIMUNDO CARREIRO  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)  
AUGUSTO NARDES  
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)  
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA  
Procuradora-Geral