

## RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO

TC n. 017.653/2017-7      Fiscalização n. 238/2017

**Relator:** Vital do Rêgo

### DA FISCALIZAÇÃO

**Modalidade:** Conformidade

**Ato originário:** Acórdão 2.757/2016 - Plenário

**Objeto da fiscalização:** obras de dragagem de aprofundamento no Porto de Paranaguá

**Funcional programática:**

26.784.2086.122O.0041/2017 - Dragagem de Aprofundamento no Porto de Paranaguá (PR) -  
No Estado do Paraná

**Tipo da Obra:** Dragagem e Derrocamento

**Ato de designação:** Portaria de designação-execução e relatório - Secex-PR 673/2017,  
de 28/07/2017 (peça 2)  
Portaria de designação-planejamento - Secex-PR 551/2017, de  
28/06/2017 (peça 1)

**Período abrangido pela fiscalização:** De 03/11/2015 a 04/08/2017

**Composição da equipe:** Elton Lúcio Ribeiro - matr. 8604-5 (Coordenador)  
Jorge Tawaraya - matr. 2559-3

### DO ÓRGÃO/ENTIDADE FISCALIZADO

**Órgão/entidade fiscalizado:** Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina- Appa

**Vinculação (ministério):** Órgãos e Entidades Estaduais

**Vinculação TCU (unidade técnica):**

**Responsável pelo órgão/entidade:**

**nome:** LUIZ HENRIQUE TESSUTTI DIVIDINO

**cargo:** Diretor-Presidente da Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina - APPA

**período:**

**Outros responsáveis:** vide peça: "Rol de responsáveis"

## Resumo

Trata-se de Relatório da auditoria realizada na Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina-APPA, no período de 03/07/2017 a 04/08/2017, em cumprimento ao disposto no Acórdão nº 2757/2016 – Plenário, com o objetivo de avaliar procedimentos nas obras de dragagem de aprofundamento no Porto de Paranaguá.

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

Questão 1: O projeto básico e executivo foi elaborado de acordo com os parâmetros definidos no anteprojeto e no edital de licitação?

Questão 2: a execução da obra está sendo executado conforme projeto aprovado e contrato celebrado?

Questão 3: o acompanhamento da execução da obra está sendo realizado de forma tempestiva e adequada pela Secretaria de Portos e pela APPA, de modo a garantir a qualidade dos serviços executados?

Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU. Nenhuma restrição foi imposta aos exames. Além disso, o presente trabalho foi realizado com a utilização do sistema Fiscalis, o que facilitou a implementação das diretrizes traçadas nos Padrões de Auditoria de Conformidade (Portaria Segecex 26/2009).

Os procedimentos provenientes de cada questão de auditoria presente na matriz de planejamento resultaram nos seguintes achados:

- a) não atendimento às produtividades mínimas mensais estabelecidas em contrato e consequente atraso na execução dos serviços contratados;
- b) pagamento do item desmobilização em desconformidade com os critérios contratuais;
- c) pagamento por serviço não executado;
- d) inclusão de BDI em valores acima da referência definida pelo Tribunal para itens de mero fornecimento de equipamentos; e
- e) cálculo irregular da incidência de PIS e COFINS na apuração da taxa de BDI.

Devido a apuração de prejuízo ao erário em decorrência de pagamentos indevidos e em decorrência do contrato ainda estar em andamento, foi proposta a adoção de medida cautelar com vistas a retenção dos valores devidos nos próximos pagamentos a serem efetuados.

Consoante disposto no art. 8 da Resolução-TCU 280/2016 (“O Presidente sorteará entre os ministros e ministros-substitutos os processos de fiscalização de obras, ainda que não incluídos no plano de fiscalização destinado a atender as exigências da Lei de Diretrizes Orçamentárias”) e considerando o sorteio eletrônico realizado, a relatoria do presente processo foi atribuída ao Exmo. Sr. Ministro Vital do Rêgo.

O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 394.291.082,30, valor do Contrato SEP/PR 26/2015. Entre os benefícios estimados desta fiscalização, destacam-se a melhoria na gestão e fiscalização de contratos em geral no âmbito do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil e da Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina, além daqueles provenientes da expectativa de controle.

## Sumário

I. Apresentação .....	4
I.1. Importância socioeconômica .....	4
II. Introdução .....	4
II.1. Deliberação que originou o trabalho .....	4
II.2. Visão geral do objeto .....	4
II.3. Objetivo e questões de auditoria .....	6
II.4. Metodologia utilizada .....	6
II.5. Limitações inerentes à auditoria .....	6
II.6. Volume de recursos fiscalizados .....	6
II.7. Benefícios estimados da fiscalização .....	6
III. Achados de auditoria .....	6
IV. Conclusão .....	15
V. Proposta de encaminhamento .....	17
APÊNDICE A - Matriz de Achados .....	20
APÊNDICE B - Fotos .....	24
APÊNDICE C - Dados da obra .....	26
APÊNDICE D - .....	29
ANEXO A - .....	30

## I. Apresentação

Trata-se de auditoria de conformidade na execução do Contrato SEP/PR 26/2015, celebrado entre a Secretaria de Portos da Presidência da República –SEP/PR e a Empresa DTA Engenharia Ltda., que teve como objeto a elaboração dos projetos básicos e executivo de dragagem, sinalização, balizamento e execução das obras de dragagem de aprofundamento por resultado no Porto de Paranaguá/PR. Essa obra portuária de dragagem foi incluída no Programa Nacional de Dragagem Portuária e Hidroviária II (PND-II).

2. As despesas decorrentes da contratação do objeto da licitação correrão à conta de recursos específicos consignados no Orçamento Geral da União - LOA 2014, Programas de Trabalho 26.784.2074.122O.0041 - Dragagem e adequação da navegabilidade no Porto de Paranaguá/PR e 26.784.2074.212A.0040 - Dragagem, manutenção e serviços de sinalização e balizamento em Portos-Região Sul.

### I.1. Importância socioeconômica

3. O Porto de Paranaguá dispõe de dois terminais especializados, um dedicado à operação exclusiva de contêineres (Terminal de Contêineres de Paranaguá - TCP) e outro destinado também a veículos (Terminal Tevecon). É constituído por um cais de 2.616m de comprimento e outro de inflamáveis de dois píeres, com 143m e 184m; nos quais são realizadas movimentações de granéis sólidos, granéis líquidos e carga geral, containerizada ou não.

4. Dentre os produtos exportados, sobressaem-se a soja, farelo de soja, açúcar e milho entre as mercadorias a granel; e as carnes de aves congeladas, madeiras e papel cartão, entre as containerizadas. Quanto ao fluxo de importação, os fertilizantes e adubos e as mercadorias containerizadas correspondem a 88,9% do valor total, contabilizando 11,2 milhões de toneladas, segundo dados do boletim Anual de Movimentação de Cargas (ANTAQ, 2013).

5. Com a dragagem de aprofundamento do canal de acesso aquaviário, bacia de evolução e berço público do Porto de Paranaguá/PR, pretende-se que graneleiros do porte de Capesize sejam capazes de frequentar o porto, desse modo haverá redução no custo dos fretes envolvidos, e, conseqüentemente, elevação da competitividade dos grãos exportados. Ademais, almeja-se o atracamento de navios porta contêineres de maior porte, do tipo Panamax com comprimento total (LOA) de 335 metros; comprimento total entre perpendiculares (LPP) de 318 metros; boca de 45,20 metros; calado máximo de 12,8 metros e Coeficiente de bloco (Cb) de 0,84.

## II. Introdução

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

6. Em cumprimento ao Acórdão 2.757/2016 - Plenário, realizou-se a auditoria Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina- Appa, no período compreendido entre 03/07/2017 e 14/07/2017.

7. As razões que motivaram esta auditoria foram o elevado vulto de verbas federais alocadas para essa obra, a importância dos empreendimentos financiados com recursos do PND-II que integra o Programa de Aceleração do Crescimento 2 (PAC 2) e a importância das dragagens para a efetividade das atividades portuárias locais/regionais.

### II.2. Visão geral do objeto

8. O Porto de Paranaguá é o maior porto graneleiro da América Latina e um dos mais importantes centros de comércio marítimo do mundo, unindo localização estratégica a uma das melhores Infraestruturas portuárias da América Latina. Entre as principais cargas movimentadas em Paranaguá estão: Soja, farelo, milho, sal, açúcar, fertilizantes, contêineres, congelados, derivados de petróleo,

álcool e veículos.

9. Sua influência abrange uma área de mais de 800.000 km<sup>2</sup>, compreendendo o Estado do Paraná e parte dos estados de São Paulo, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, e Rondônia. Inclui também o Paraguai, que dispõe de um entreposto de depósito franco no Porto.

10. As exportações paranaenses através do Porto de Paranaguá, tem como principal destino a comunidade europeia (40,70%), seguida pelos Estados Unidos, inclusive Porto Rico (25,50%) e pelo Mercosul (14,89%).

11. A Secretaria de Portos da Presidência da República (SEP/PR), com intuito de elevar a capacidade de movimentação do Porto de Paranaguá/PR, realizou a licitação RDC Eletrônico SEP/PR 5/2014 para a contratação de empresa para a elaboração dos projetos básico e executivo de dragagem, sinalização, balizamento e execução das obras de dragagem de aprofundamento por resultado no porto de Paranaguá/PR e demais serviços necessários e suficientes para a entrega das obras previstas no Programa Nacional de Dragagem Portuária e Hidroviária II (PND-II).

12. O PND II, instituído pela Lei 12.815/2013, consiste na contratação de obras de engenharia destinadas ao aprofundamento, alargamento ou expansão de áreas portuárias e de hidrovias, inclusive canais de navegação, bacias de evolução e de fundeio, e berços de atracação, bem como os serviços de natureza contínua com o objetivo de manter, pelo prazo fixado no edital, as condições de profundidade estabelecidas no projeto implantado.

13. Os serviços de dragagem de aprofundamento foram divididos em 11 áreas, conforme tabela abaixo, e prevê a retirada de quatorze milhões de metros cúbicos de sedimentos, o que permitirá o aprofundamento tanto dos berços e da bacia de evolução quanto dos canais de acesso interno e externo ao porto. Nesse sentido, a área externa do canal passará de 15 para 16 metros de profundidade. Já a área intermediária, nas proximidades de Pontal do Paraná, apresentará profundidade de 15 metros, em vez dos 13,5 metros vigentes. O restante do canal, por sua vez, passará de 13 para 14 metros de profundidade. A bacia de evolução chegará aos 14 metros de profundidade, em contraponto aos 12 metros existentes. Por fim, os berços atingirão de 8,5 a 13 metros, conforme o caso.

14. O período de execução das obras está estimado em 18 meses e após sua conclusão, o porto poderá receber embarcações com calado de 12,8 metros de profundidade, em substituição ao limite permitido atualmente de 12,3 metros.

Cálculo de volumes considerando as profundidades do Edital e o traçado ajustado na reunião INPH/SEP.					
Trecho	Comprimento (m)	Largura (m)	Profundidade (m)	Tolerância (m)	Volume Total (m <sup>3</sup> ) - SEP (Aprofundamento)
Alfa	9.000	250	16,00	0,70	3.381.596,68
Armadilha	1.850	50	16,00	0,70	607.018,53
Bravo 1	6.050	200	15,00	0,70	1.729.336,58
Bravo 2	14.500	200	14,00	0,70	2.709.784,93
Surdinho	1.100	N/A	14,00	0,70	115.657,91
Charlie 1	3.000	N/A	14,00	0,70	3.661.452,36
Charlie 2	3.000	50	14,00	0,70	310.921,71
Charlie 3 Externa A	1.500	N/A	14,00	0,70	1.336.859,94
Charlie 3 Externa B	1.100	N/A	14,00	0,70	548.699,04
Charlie 3 Interna A	480	N/A	11,00	0,70	21.004,92
Charlie 3 Interna B	400	120	11,00	0,70	27.765,15
<b>TOTAL</b>					<b>14.450.097,75</b>

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

15. Esta auditoria teve por objetivo avaliar os procedimentos de contratação, elaboração dos projetos e execução das obras de dragagem de aprofundamento no Porto de Paranaguá.

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

Questão 1: O projeto básico e executivo foi elaborado de acordo com os parâmetros definidos no anteprojeto e no edital de licitação?

Questão 2: A execução da obra está sendo executado conforme projeto aprovado e contrato celebrado?

Questão 3: O acompanhamento da execução da obra está sendo realizado de forma tempestiva e adequada pela Secretaria de Portos e pela APPA, de modo a garantir a qualidade dos serviços executados?

### II.4. Metodologia utilizada

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

### II.5. Limitações inerentes à auditoria

18. Como as obras estão no início e não ocorreu ainda nenhum pagamento relativo a execução dos serviços de dragagem, apenas pagamentos referentes à entrega de projetos e mobilização de equipamentos, a apuração da regularidade nos procedimentos adotados pode ser prejudicada. Outro fato que pode trazer prejuízos na auditoria é que a obra está sendo executada no Município de Paranaguá, no Estado do Paraná, e a Equipe pode ter dificuldade no contato com a contratante e contratada, Secretaria de Portos da Presidência da República – SEP/PR e DTA Engenharia Ltda. que estão sediadas em outras unidades da federação.

### II.6. Volume de recursos fiscalizados

19. O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 394.291.082,30, valor do Contrato SEP/PR 26/2015.

### II.7. Benefícios estimados da fiscalização

20. Dentre os benefícios desta fiscalização podemos mencionar a glosa de valores indevidamente pagos e a redefinição do contrato para que parcelas indevidamente incluídas no preço sejam retirados.

## III. **Achados de auditoria**

### III.1. **Não atendimento às produtividades mínimas mensais estabelecidas em contrato e consequente atraso na execução dos serviços contratados**

21. O Contrato SEP/PR N° 26/2015 estabeleceu em sua cláusula 4.3 (peça 5, p.8) que a contratada deveria disponibilizar equipamentos que somados garantissem as produtividades mínimas detalhadas a seguir:

- a) Área Alfa: Draga Autotransportadora de Arrasto (TSHD) ou conjunto de equipamentos que assegurem:  
 Produtividade mínima: 1.272.578,77m³/mês  
 Capacidade nominal da cisterna: 11.000m³

- b) Área Bravo 1: Draga Autotransportadora de Arrasto (TSHD) ou conjunto de equipamentos que assegurem:  
Produtividade mínima: 1.018.704,11m<sup>3</sup>/mês  
Capacidade nominal da cisterna: 11.000m<sup>3</sup>
- c) Área Bravo 2: Draga Autotransportadora de Arrasto (TSHD) ou conjunto de equipamentos que assegurem:  
Produtividade mínima: 796.426,81m<sup>3</sup>/mês  
Capacidade nominal da cisterna: 11.000m<sup>3</sup>
- d) Área Surdinho Norte: Draga Autotransportadora de Arrasto (TSHD) ou conjunto de equipamentos que assegurem:  
Produtividade mínima: 696.564,82m<sup>3</sup>/mês  
Capacidade nominal da cisterna: 11.000m<sup>3</sup>
- e) Área Charlie 1: Draga Autotransportadora de Arrasto (TSHD) ou conjunto de equipamentos que assegurem:  
Produtividade mínima: 672.473,45m<sup>3</sup>/mês  
Capacidade nominal da cisterna: 11.000m<sup>3</sup>
- f) Área Charlie 3 Ext A: Draga Autotransportadora de Arrasto (TSHD) ou conjunto de equipamentos que assegurem:  
Produtividade mínima: 647.287,98m<sup>3</sup>/mês  
Capacidade nominal da cisterna: 11.000m<sup>3</sup>
- g) Área Charlie 3 Ext B: Draga Autotransportadora de Arrasto (TSHD) ou conjunto de equipamentos que assegurem:  
Produtividade mínima: 633.498,64 m<sup>3</sup>/mês  
Capacidade nominal da cisterna: 11.000m<sup>3</sup>
- h) Área Armadilha: Draga Autotransportadora de Arrasto (TSHD) ou conjunto de equipamentos que assegurem:  
Produtividade mínima: 190.305,46 m<sup>3</sup>/mês  
Capacidade nominal da cisterna: 1.800m<sup>3</sup>
- i) Área Charlie 2: Draga Autotransportadora de Arrasto (TSHD) ou conjunto de equipamentos que assegurem:  
Produtividade mínima: 91.533,50m<sup>3</sup>/mês  
Capacidade nominal da cisterna: 1.800m<sup>3</sup>
- j) Área Charlie 3 Int A: Draga Autotransportadora de Arrasto (TSHD) ou conjunto de equipamentos que assegurem:  
Produtividade mínima: 88.652,01m<sup>3</sup>/mês  
Capacidade nominal da cisterna: 1.800m<sup>3</sup>
- k) Área Charlie 3 Int B: Draga de Sucção e Recalque de 20” e batelão autopropulsado ou conjunto de equipamentos que assegurem:  
Produtividade mínima do conjunto: 81.600m<sup>3</sup>/mês  
Diâmetro da tubulação de recalque: 500mm  
Batelões autopropulsados com capacidade nominal da cisterna de 2.000m<sup>3</sup>

22. Segundo a cláusula 4.4 do presente Contrato (peça 5, p.9), caberia a contratada definir “por sua conta e risco, a quantidade, a dimensão e as características operacionais dos equipamentos a serem efetivamente empregados, bem como a metodologia e procedimentos para a execução do Contrato nos prazos definidos no cronograma do Projeto Básico aprovado pela CONTRATANTE”.

23. Essas regras contratuais possibilitaram à empresa contratada, DTA Engenharia Ltda., apresentar em seu Projeto Básico (peça 7, p.93-96) a relação das três dragas que, atendendo as produtividades mínimas e o prazo de execução da dragagem, fixado em 11 meses, efetuariam o serviço: Xin Hai Long; Xin Hai Hu 9 e Elbe.

24. Nesse sentido, o Ofício nº 085/2016 – INPH (peça 8), parecer que trata da avaliação efetuada pelo Instituto Nacional de Pesquisas Hidroviárias – INPH acerca da aceitabilidade das considerações apresentadas no Projeto Básico, se manifesta favoravelmente às alterações propostas no projeto retro mencionado, cabendo destacar algumas de suas considerações:

- a) O projeto apresentado não contempla a mobilização de um dos equipamentos previstos pelo edital (draga de sucção e recalque/estacionária) para a dragagem da área Charlie 3 interno B, que é uma área confinada com restrições à navegação. No entanto, a contratada atesta o conhecimento da área e a capacidade de outro equipamento previsto (draga autotransportadora de pequeno porte) em realizar a plena dragagem da área com as condições de navegabilidade reduzida, visto que tal draga conta com equipamento acessório composto por escavadeira de braço estendido e bomba de sucção e recalque, acoplada a um desagregador da ponta da lança, para a dragagem de áreas com acesso restrito, não significando com essa alteração em acréscimo de prazo ou custo ao projeto; e
- b) Embora algumas áreas de dragagem, apresentadas no Projeto Básico da contratada, constituam valores de produtividade inferiores àqueles previstos no Anteprojeto do INPH, a respectiva produtividade global, com base nos equipamentos e metodologia propostos no projeto da DTA, acaba sendo superior àquela inicialmente prevista em Edital, decorrendo em prazo inferior para a obra.

25. Embora as previsões e metas estabelecidas no Projeto Básico estivessem condizentes com os critérios avaliados pelo INPH, a análise dos relatórios de medições retrata uma realidade distante das produtividades almejadas.

26. Verifica-se que, desde o primeiro relatório de medição, período 13/2 a 28/2/2017 (peça 13, p. 8-15), a produtividade diária das dragas foi incapaz de atender a produção estimada diária. Os gráficos desse relatório e de todos os demais demonstram que sequer os picos de produtividade efetiva dessas dragas conseguiram atender aos objetivos contratados (peça 14, p. 9-19; peça 15, p. 8-20; peça 16, p.9-20; e peça 17, p.9-19).

27. O efeito real dessas ocorrências foi o atraso no atingimento dos marcos contratuais e consequentemente o não atingimento do cronograma de execução previsto em contrato com possibilidade de atraso na conclusão dos serviços, caso medidas corretivas não sejam adotadas.

28. As causas para essa ocorrência podem ser atribuídas à estimativa equivocada da capacidade produtiva dos equipamentos definidos pela contratada e na falta de atuação da contratante em fazer cumprir as cláusulas contratuais por meio das ferramentas de controles e sanções que compõem suas prerrogativas contratuais.

### III.1.1 Comentário do Gestor

29. O Gestor informou que a equipe de fiscalização identificou a baixa produtividade na operação dos equipamentos mobilizados para execução dos serviços e questionou essa situação à contratada. Por meio do Ofício nº 29/2017/CGOSD/DIPGA/SNP, de 11/8/2017 SEI 0557925, a Coordenação-Geral de Obras e Serviços em Dragagem manifestou preocupação em relação a eventuais atrasos contratuais causados pela baixa produtividade operacional, reportada nos relatórios de fiscalização mensais elaborados pela APPA.

### III.1.2 Análise do comentário do Gestor

30. As informações apresentadas pelo Gestor apenas confirmaram o atraso na execução dos

serviços contratados e o Ofício nº 29/2017/CGOSD/DIPGA/SNP registra apenas a manifestação de preocupação pelos atrasos contratuais, sem qualquer ação efetiva da Administração em notificar a Empresa das consequências decorrentes do descumprimento do cronograma da obra.

31. Ressalte-se que o referido Ofício informa que a mobilização de outra draga, Xin Hai Ma, que poderia minimizar o problema, teria sido prevista para a data de 20 de agosto de 2017, o que também não ocorreu, pois essa draga está executando serviços no porto de Itajaí-SC.

32. Dessa forma, entendemos que a Secretaria Nacional de Portos deve adotar as medidas previstas no artigo 86 da Lei 8.666/93 e na Cláusula 17 do Contrato 26/2015 e notificar a empresa DTA Engenharia Ltda. sobre os atrasos verificados no cumprimento das metas previstas no Contrato.

### **III.2. Pagamento do item desmobilização em desconformidade com os critérios contratuais**

33. O grupo 5 da Planilha Orçamentária – Porto de Paranaguá contida na cláusula oitava do Contrato SEP/PR Nº 26/2015 (peça 5, p.21) estabeleceu os valores a serem pagos para os eventos mobilização e desmobilização dos equipamentos necessários para a dragagem das áreas especificadas na presente contratação.

34. Importante ressaltar que, conforme destacado no final da referida planilha, cada um desses eventos contém o custo de mobilização e desmobilização. Portanto, cada evento do item 5.1 no montante de R\$ 24.375.807,20 é composto dessas duas parcelas de serviço.

35. Dentre os valores contidos nessa rubrica, o montante de R\$ 24.375.807,20 foi pago à empresa contratada sobre o argumento da mobilização de parte dos equipamentos destinados à execução dos serviços autorizados na Ordem de Serviço-OS nº 02/2017 (peça 22, p.28-31).

36. Nesse sentido, a referida OS é clara ao estabelecer os valores que deveriam ter sido apropriados para a mobilização de cada um dos equipamentos destinados à execução dos serviços nas áreas autorizadas:

- a) Mobilização TSHD 13.000 m<sup>3</sup> (draga Xin Hai Long) para executar os serviços nas áreas Alfa e Charlie: montante a ser apropriado R\$ 14.155.908,10; e
- b) Mobilização TSHD 10.000 m<sup>3</sup> (draga Xin Hai Hu 9) para executar os serviços nas áreas Bravo e Surdinho: montante a ser apropriado R\$ 10.889.160,07.

37. Todavia, dentre as dragas especificadas, apenas a draga Xin Hai Hu 9 foi mobilizada, portanto, o valor que deveria ter sido apropriado corresponde ao montante de R\$ 10.889.160,07, ou seja, um valor R\$ 13.486.647,13 (resultado da subtração de R\$ 10.889.160,07 do montante de R\$ 24.375.807,20) inferior ao efetivamente pago.

38. Apenas como esclarecimento, o montante pago se referia às parcelas de mobilização e desmobilização de uma draga (item 5.1 da planilha de preços), razão pela qual seu valor não coincide com o somatório dos valores de mobilização das duas dragas autorizadas na OS.

39. Assim, o efeito real dessas ocorrências foi o pagamento por serviços não realizados e consequente enriquecimento sem causa da contratada.

40. As causas para essa ocorrência podem ser atribuídas a falhas nos procedimentos de fiscalização, de apropriação de custos e de liberação de pagamentos, todos essas falhas são de responsabilidade da contratante.

#### **III.2.1 Comentário do Gestor**

41. O Gestor observou que o Edital e a Planilha Orçamentária do Contrato SEP/PR 26/2015 previram o valor de R\$ 28.094.032,99 a ser pago pelos serviços de mobilização, conforme quadro abaixo:

<b>Grupo 5 - Mobilização e Desmobilização</b>						
<b>Etapa</b>	<b>Item</b>	<b>Unid</b>	<b>Quant</b>	<b>Equipamento</b>	<b>V. Unit</b>	<b>Total</b>
5.1	Equipamentos dragagem áreas Alfa, Bravo I, Bravo 2, Surdinho Norte, Charlie 3 Ext. A e Charlie 3 Ext. B	Evento	2	Draga auto transportadora 11.000 m <sup>3</sup>	24.375.807,20	48.751.614,40
5.2	Equipamentos dragagem áreas Armadilha, Charlie 2, Charlie 3 Int. A	Evento	2	Draga Auto transportadora 1.800 m <sup>3</sup>	1.387.331,37	2.774.662,74
5.3	Equipamentos dragagem área Charlie 3 Int. B	Evento	2	Clam-Shell embarcado 80 a 120 t	2.330.894,42	4.661.788,84
<b>Total</b>					<b>28.094.032,99</b>	<b>56.188.065,98</b>

42. Informou que o Contrato previa que a DTA deveria receber por evento e como houve restrição ambiental à época para a área denominada Armadilha, o pagamento efetivado para a mobilização não incluiu o item 5.2 da planilha contratual e, conseqüentemente, não houve pagamento do item 5.3, pois a área Charlie não foi autorizada para início dos serviços.

43. Alegou que caso a contratada optasse por mobilizar um parque maior de equipamentos, o valor a ser pago na mobilização seria referente à planilha contratual, não importando a quantidade de equipamentos, ou seja, a linha de raciocínio é que a mobilização é paga por evento e o parque de equipamentos é analisado com base nas informações sobre a produtividade.

44. Informou que a Ordem de Serviço 02/2017 incluiu informações equivocadas, o que gerou essa divergência de entendimento, mas o pagamento obedeceu aos parâmetros contratuais, não havendo, portanto, desconformidade.

### III.2.2 Análise do comentário do Gestor

45. O Gestor informou que houve equívoco na Ordem de Serviço - OS nº 02/2017 (peça 22, p. 30), que relacionou a mobilização de draga TSHD com capacidade de cisterna de 13.000 m<sup>3</sup> (Xin Hai Long) e de draga TSHD com capacidade de cisterna de 10.000 m<sup>3</sup> (Xin Hai Hu 9). Apresentou também um quadro que demonstra que o pagamento da Nota Fiscal 929, de R\$ 24.375.807,20 (peça 21, p. 7), refere-se aos serviços de Mobilização e desmobilização de draga auto transportadora 11.000 m<sup>3</sup>, que, no caso, foi a Dragagem Xin Hai Hu 9, pois os demais itens desse tipo de serviço, segundo o Gestor, não foram pagos (subitens 5.2 e 5.3).

46. A planilha de composição dos preços apresentados pela Empresa demonstra que o item referente aos serviços de mobilização e desmobilização para a draga auto transportadora 11.000 m<sup>3</sup> foi calculada da seguinte forma (peça 11, p. 8):

- mobilização para Paranaguá	R\$ 12.675.277,00
- desmobilização de Paranaguá	R\$ 11.700.530,20
<b>Total</b>	<b>R\$ 24.375.807,20</b>

47. Ademais, a Cláusula Oitava do Contrato (peça 5, p. 21), que apresenta a discriminação dos preços contratados, é clara ao afirmar que o montante de R\$ 24.375.807,20 é composto por dois eventos, um referindo-se à mobilização e outro a desmobilização.

48. Dessa forma, as informações apresentadas pelo Gestor confirmam que a SEP/PR ao pagar o evento mobilização, pagou simultaneamente e de forma irregular o valor de R\$ 11.700.530,20 que se refere à prestação de serviço de desmobilização da draga. Portanto, o desembolso desse montante implica na antecipação de pagamento de serviço ainda não executado, o que infringe o disposto no Artigos 62 e 63 da Lei 4.320/64 e a própria execução contratual.

49. Ressalte-se que uma contratação realizada por meio de RDC integrada, após sua celebração,

resulta em um contrato de preço global e o Tribunal, para essa forma de contratação entende que a adjudicação por preço global de uma licitação não torna a planilha de preços um elemento meramente informativo e não faculta o pagamento de itens irregulares ou de serviços não prestados. (voto do Ministro Walton Alencar Rodrigues no Acórdão 910/2014 - Plenário e Voto do Ministro Aroldo Cedraz no Acórdão 301/2013 – Plenário).

50. Por fim, diante da ocorrência de indícios de irregularidades com potencialidade de ocasionar prejuízo ao erário, a presente irregularidade é classificada como IGR, em virtude do que estabelece o art. 121, § 1º, inciso V, da Lei 13.408/2016 (LDO 2017).

### **III.3 Pagamento por serviço não executado**

51. Antes da celebração do Contrato 26/2015, a Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina – APPA havia celebrado o Contrato 76/2015 com a empresa DTA Engenharia Ltda., que teve como objeto a realização dos serviços de dragagem e manutenção no Porto de Paranaguá (peça 30).

52. Os serviços de manutenção desse contrato iniciaram em 20/1/2016 e estavam sendo realizados pelas Dragas Hang Jun 5001, Xin Hai Hu 9 e Elbe, sendo os dois últimos os mesmos que iniciaram os trabalhos de dragagem de aprofundamento objeto do Contrato 26/2015 (peça 27, p. 2 e peça 34, p. 9 e 10).

53. A planilha orçamentária desse contrato previa a realização dos serviços de mobilização de dragas, no valor total de R\$ 4.352.651,76, que foi integralmente paga de forma parcelada (peças 32 e 35).

54. Com o início da dragagem de aprofundamento a APPA suspendeu as dragagens de manutenção nas áreas Alfa e Bravo 1, que também fazia parte do escopo da dragagem do novo contrato. Então, a dragagem de manutenção estava sendo realizada com a utilização da draga Xin Hai Hu 9 e esse mesmo equipamento passou a realizar a dragagem de aprofundamento (peça 13, p. 4 e peça 34, p. 12).

55. Apesar dessa draga já estar localizada no Porto de Paranaguá, uma vez que prestava serviços na execução do contrato de dragagem e manutenção do canal firmado com a APPA, a 3ª medição do Contrato SEP/PR 26/2015, Nota Fiscal 929, de 06/04/2017, no valor de R\$ 24.375.807,20, faz referência ao pagamento da mobilização da respectiva draga (peça 21, p. 7).

56. Ocorre que a rubrica orçamentária contida no detalhamento da proposta da contratante previa, para serviço de mobilização, o deslocamento da draga pelo percurso de 13.872 km. A ser realizado em 24 dias, acrescido de 2 dias de instalação, ao valor de R\$ 12.675.277,00 (peça 11, p. 6 e 8). Como já mencionado, esse serviço não foi executado, pois o equipamento já se encontrava no local da obra executando os serviços de manutenção no Contrato 76/2015.

57. Dessa forma, não apenas o pagamento da parcela relativa à desmobilização dessa draga, conforme mencionado no achado anterior, foi indevida, mas também a parcela relativa à sua mobilização é irregular, devendo ser glosada a totalidade dos pagamentos relativos à 3ª medição.

#### **III.3.1 Comentário do Gestor**

58. O Gestor alegou que o Contrato SEP/PR 26/2015, celebrado pela SEP/PR e o Contrato 76/2015, celebrado pela APPA são independentes entre si, sem qualquer correlação quanto aos pagamentos efetuados no âmbito dos dois contratos, incluindo o item mobilização.

59. Entende que não há duplicidade de pagamento das mobilizações dos referidos contratos, apesar da utilização do mesmo equipamento e o mesmo raciocínio deve ser aplicado se empresas distintas (consórcios distintos) assinassem os dois contratos acima informados, ou seja, são itens contratuais e independentes.

60. Lembrou que a Administração Pública não tem condão de interferir no planejamento comercial da contratada, que possui liberdade de escolha para melhor conduzir os equipamentos e gestão dos próprios contratos a serem utilizados para cada obra. Ressaltou no caso específico, que a mesma empresa foi vencedora de duas licitações distintas.

### III.3.2 Análise do comentário do Gestor

61. Os dois contratos celebrados com a Empresa DTA Engenharia Ltda. são independentes entre si, como afirmou o Gestor e isso não foi questionado na auditoria, o ponto apresentado nesta fiscalização se refere ao fato de que o montante apropriado para a mobilização previa a necessidade de deslocamento do equipamento por cerca de 14 mil km, desde onde ele, teoricamente, se encontrava até o local da execução contratual.

62. Contudo, os elementos contidos nos autos, e não refutados pelo gestor, indicam que a draga já se encontrava no local onde os serviços seriam realizados razão pela qual ela não precisaria, como de fato não precisou, percorrer os cerca de 14 mil km previstos. Desse modo, entende-se que o pagamento nas condições inicialmente previstas, sem a verificação da real ocorrência do fato gerador, resulta em dano a União com conseqüente enriquecimento sem causa da contratada.

63. Por fim, a verificação da adequada execução de cada item de serviço previsto no contrato não é interferir no planejamento comercial da contratada, como o Gestor tenta fazer parecer, pois é obrigação da Administração comprovar a efetiva prestação dos serviços antes de realizar qualquer pagamento.

64. O Gestor tenta convencer que pela contratação ter sido realizada por meio do Regime Diferenciado de Contratação – RDC, na modalidade integrada, o Contrato 26/2015 deve ter tratamento diferenciado e qualquer item de serviços deve ser paga pela Administração, sem a verificação de sua execução.

65. No entanto, o RDC é apenas uma forma simplificada utilizada pela Administração Pública para realizar uma licitação e após a celebração do contrato o tratamento a ser dado a esse instrumento deve ser idêntico aos demais contratos administrativos. A própria Lei 12462/2011, no seu artigo 39 determina que os contratos administrativos celebrados com base no RDC reger-se-ão pelas normas da Lei nº 8.666/93.

66. A mobilização da draga Xin Hai Hu 9 foi paga pela Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina (APPA), na execução do Contrato de Manutenção 76/2015 (peças 32 e 35) e dessa forma, é indevido o pagamento desse mesmo serviço pela SEP/PR, realizado por meio da Nota Fiscal 929, de 06/04/2017, no valor de R\$ 24.375.807,20 (peça 21, p. 7).

67. A conclusão de que esse pagamento é irregular está em consonância com recentes decisões deste Tribunal que entende que a adjudicação por preço global de uma licitação não torna a planilha de preços um elemento meramente informativo e não faculta o pagamento de itens irregulares ou de serviços não prestados. (voto do Ministro Walton Alencar Rodrigues no Acórdão 910/2014 - Plenário e Voto do Ministro Aroldo Cedraz no Acórdão 301/2013 – Plenário).

68. Diante da ocorrência de indícios de irregularidades com potencialidade de ocasionar prejuízo ao erário, a presente irregularidade é classificada como IGR, em virtude do que estabelece o art. 121, § 1º, inciso V, da Lei 13.408/2016 (LDO 2017).

### **III.4 Inclusão de BDI em valores acima da referência definida pelo Tribunal para itens de mero fornecimento de equipamentos.**

69. O Tribunal de Contas da União, em cumprimento ao item 9.1 do Acórdão 2369/2011 – Plenário constituiu grupo de trabalho interdisciplinar com o objetivo de definir faixas aceitáveis para valores de taxas de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) específicas para cada tipo de obra pública e

para aquisição de materiais e equipamentos relevantes.

70. Os estudos desse grupo de trabalho foram apreciados pelo Tribunal em Sessão de 31 de agosto de 2011, Acórdão 2622/2013 – Plenário que decidiu determinar às unidades técnicas deste Tribunal que, nas análises do orçamento de obras públicas, utilizem os parâmetros para taxas de BDI estabelecidos conforme o tipo de obra.

71. Consta no processo duas tabelas de composição do BDI do Contrato 26/2015 com o mesmo total, sendo um no projeto básico (peça 7, p. 126) e outro na planilha orçamentária de composição de preços (peça 11, p. 3). A Equipe considerou a informação do segundo documento, detalhado a seguir, devido essa planilha não incluir a parcela relativa à CPRB, consoante com a declaração da Empresa DTA de que não fez a opção pelo enquadramento na sistemática de recolhimento das Contribuições Previdenciárias sobre a Receita Bruta (peça 11, p. 3 e peça 38).

**Composição do BDI**

<b>Código</b>	<b>Descrição</b>	<b>%</b>
TAC	Taxa de rateio da administração central	5,52%
TS + TG	Taxa de seguro + Taxa de garantia	1,22%
TR	Taxa de risco	2,32%
TL	Taxa de lucro	8,40%
TDF	Taxa de despesas financeiras	1,02%
ISS	ISS	4,00%
PIS	PIS	1,65%
COFINS	COFINS	7,60%
CPRB	CPRB	0,00%
	<b>TOTAL BDI</b>	<b>37,67%</b>

72. O item 9.1 do Acórdão 2622/2013 – Plenário definiu que a taxa de BDI para itens de mero fornecimento de materiais e equipamentos deve ter como referência o intervalo de 11,10% (1º quartil), 14,02% (médio) e 16,80% (3º quartil).

73. O Tribunal, no Voto da Ex.<sup>a</sup> Senhora Ministra-Relatora Ana Arraes no Acórdão 179/2017-Plenário, que apreciou o relatório de auditoria realizada nas obras de dragagem do Porto de Rio Grande/RS, ressaltou que o Tribunal sedimentou o entendimento de que, no caso de itens de materiais e equipamentos de natureza específica que possam ser fornecidos por empresas com especialidades próprias e diversas e que representem percentual significativo do preço global da obra, deve incidir taxa de BDI reduzida em relação à taxa aplicável aos demais itens do orçamento, pois não é razoável o contratado se beneficiar da remuneração calculado com base no BDI integral apenas para deslocar seus equipamentos e depois, fazer retorná-los à origem.

74. Os serviços descritos no grupo 5 da planilha de composição do BDI do Contrato 26/2015, como no caso mencionado, refere-se a simples deslocamento de equipamentos, mas utilizou o mesmo percentual de BDI que incidiu nos demais itens de serviços (peça 11, p. 6 e 8).

75. A adoção do BDI reduzido para mobilização e desmobilização se justifica também pela representatividade do valor desse item do contrato, estimado em R\$ 56.188.065,98 (peça 7, p. 125).

#### III.4.1 Comentário do Gestor

76. O Gestor alegou que o Edital 05/2014, que resultou na celebração do Contrato SEP/PR 26/2015, já foi objeto de auditoria realizada pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura, Portuária, Hídrica e Ferroviária - SeinfraHidroFerrovia - TCU, ensejando o Acórdão 832/2015-TCU-Plenário e Acórdão 1922/2015-TCU-Plenário e a então Secretaria de Portos, ao ser questionada nos respectivos processos de fiscalização, tomou as medidas corretivas necessárias.



77. Quanto à composição do BDI, informou que o valor é o mesmo apresentado na planilha constante da proposta vencedora da licitação

#### III.4.2 Análise do comentário do Gestor

78. A auditoria do TCU a que se refere o Acórdão 832/2015 – Plenário e Acórdão 1922/2015-TCU-Plenário, mencionado pelo Gestor, foi realizada no período de 28/10/2014 e 28/11/2014 e teve como escopo a análise do Edital RDC Eletrônico SEP/PR 5/2014. Dessa forma, não cabe o argumento de que todas as medidas corretivas foram tomadas, pois a irregularidade apontada refere-se à composição do BDI que integra o Contrato SEP/PR 26/2015, documento elaborado após a realização da mencionada auditoria.

79. Dessa forma, o Gestor não apresentou nenhuma informação adicional para afastar a irregularidade apontada na auditoria e para itens de mero fornecimento de materiais e equipamentos deve incidir taxa de BDI reduzida em relação à taxa aplicável aos demais itens do orçamento, conforme entendimento do Tribunal exarado no Acórdão 2622/2013 e Acórdão 179/2017, ambos do Plenário.

80. O entendimento mais recente do Tribunal é de que o BDI com percentual acima do limite referencial não representa, por si só, superfaturamento, desde que o preço contratado, ou seja, custo mais BDI, esteja compatível com o preço de mercado (Acórdão 1.134/2017-TCU-Plenário, Relator Ministro Augusto Sherman).

81. O achado, no entanto, refere ao BDI para itens de serviços de mero fornecimento de equipamento, que devem ser diferenciados em relação aos demais itens e essa situação não foi atendida no Contrato 26/2015.

#### III.5 **Cálculo irregular da incidência de PIS e COFINS na apuração da taxa de BDI.**

82. A Empresa DTA, nas demonstrações de composição do BDI, informou que utiliza o regime de lucro real e apura do PIS e o COFINS com incidência na modalidade não-cumulativa e por essa razão, a alíquota corresponde a 1,65% e 7,6%, respectivamente (peça 11, p. 3 e peça 7, p. 126).

83. A Lei 10.833/2003 criou a modalidade de incidência não cumulativa da COFINS, mas no seu artigo 10, Inciso XX, determina que as receitas decorrentes da execução por administração, empreitada ou subempreitada de obras de construção civil permanecem sujeitas às normas da legislação da COFINS, vigentes anteriormente a esta Lei. Dessa forma a alíquota que deveria ser utilizada para a COFINS na composição do BDI é 3%, previsto no artigo 8º da Lei 9.718/1998 e não os 7,6% utilizado na composição formulada pela DTA.

84. Essa Empresa celebrou o Contrato 76/2015 com a Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina-APPA para realização dos serviços de dragagem de manutenção no Porto de Paranaguá e no referido Contrato, o detalhamento do BDI informa que a DTA optou pela incidência do PIS e COFINS na modalidade cumulativa (peça 34, p. 4).

85. A DTA também celebrou o Contrato 01/2017 com a Secretaria de Portos para a realização das obras de dragagem do canal de acesso e bacia de evolução no Porto de Itajaí/SC e o seu projeto executivo corrobora a informação de que a Empresa optou pela incidência do PIS e COFINS na modalidade cumulativa, com alíquotas de 0,65% e 3,00%, respectivamente (peça 37, p. 21).

86. Na tabela com a discriminação dos tributos apresentada juntamente com a 1ª medição (peça 19, p. 153), as alíquotas do PIS e da Cofins estão consideradas nos percentuais 0,65% e 3,00%, respectivamente.

87. Diante dessas situações, não é devida a apuração do BDI com base na incidência não cumulativa do PIS e COFINS como está definida na execução do Contrato 26/2015.

#### III.5.1 Comentário do Gestor



88. Quanto a composição do BDI, o Gestor informou que o valor é o mesmo apresentado na planilha constante da proposta vencedora da licitação, na qual a contratada informa que optou pela tributação pelo lucro real e está enquadrada no regime não cumulativo de PIS/COFINS, com alíquotas de 1,65% para PIS e 7,6% para COFINS, destacando-se que esse regime tributário está embasado no Parecer 003/2014-GAB-SIP/INPH/SEP/PE, de 21/05/2014 (SEI 0558089), conforme exposto no item 8 do Ofício 085/2016-INPH, de 18 de maio de 2016 (SEI 0557900), referente ao aceite do Projeto Básico do empreendimento.

89. Informou ainda que está providenciando a solicitação junto à empresa contratada, para manifestar quanto ao recolhimento dos impostos referentes às alíquotas do regime não cumulativo de PIS/COFINS.

90. III.5.2 Análise do comentário do Gestor

91. O Gestor defende que a Empresa informou na sua proposta que optou pela tributação pelo lucro real e está enquadrada no regime não cumulativo de PIS/COFINS, mas mesmo assim tomará providências para buscar a manifestação da Empresa DTA.

92. A Lei 10.833/2003 determina que a alíquota a ser utilizada para a COFINS na composição do BDI é 3% e não os 7,6% utilizado na composição formulada pela DTA.

93. Reforça a convicção da Equipe de Auditoria o fato de a DTA ter celebrado o Contrato 76/2015 com a Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina-APPA e o detalhamento do BDI informa que a DTA optou pela incidência do PIS e COFINS na modalidade cumulativa (peça 34, p. 4). A mesma situação ocorreu no Contrato 01/2017 celebrado pela DTA com a SEP/PR que informa a opção pela incidência do PIS e COFINS na modalidade cumulativa, com alíquotas de 0,65% e 3,00%, respectivamente (peça 37, p. 21).

94. O Parecer 003/2014-GAB-SIP/INPH/SEP/PE mencionado pelo Gestor não descarta nenhum dos regimes tributários, pois prevê tanto o PIS/COFINS cumulativo como o não cumulativo. O Quadro abaixo demonstra que, se for utilizado o regime cumulativo na apuração do PIS/COFINS e mantidos todos os demais itens exatamente como definidos no mencionado Parecer, a taxa de BDI diminuiria de 37,67% para 29,32% e estaria dentro do limite considerado adequado pelo Tribunal para obras portuárias, marítimas e fluviais (item 9.1 do Acórdão 2622/2013 – Plenário).

<b>Cálculo do BDI do Contrato 26/2015</b>	<b>PIS/COFINS não cumulativo</b>	<b>PIS/COFINS cumulativo</b>
<b>Descrição</b>	<b>%</b>	<b>%</b>
Taxa de rateio da administração central	5,52%	5,52%
Taxa de seguro + Taxa de garantia	1,22%	1,22%
Taxa de risco	2,32%	2,32%
Taxa de lucro	8,40%	8,40%
Taxa de despesas financeiras	1,02%	1,02%
ISS	4,00%	4,00%
PIS	1,65%	0,65%
COFINS	7,60%	3,00%
CPRB	0,00%	0,00%
<b>TOTAL BDI</b>	<b>37,67%</b>	<b>29,32%</b>

95. Diante da ocorrência de indícios de irregularidades com potencialidade de ocasionar prejuízo ao erário, a presente irregularidade é classificada como IGR, em virtude do que estabelece o art. 121, § 1º, inciso V, da Lei 13.408/2016 (LDO 2017).

#### **IV. Conclusão**

96. A auditoria foi realizada em cumprimento ao disposto no Acórdão nº 2757/2016 – Plenário,

com o objetivo de avaliar procedimentos nas obras de dragagem de aprofundamento no Porto de Paranaguá e apurou as seguintes irregularidades:

- a) não atendimento às produtividades mínimas mensais estabelecidas em contrato e consequente atraso na execução dos serviços contratados.
- b) pagamento do item mobilização/desmobilização, em desconformidade com os critérios contratuais;
- c) pagamento em duplicidade dos serviços de mobilização;
- d) inclusão do BDI em valores acima da referência definida pelo Tribunal para itens de mero fornecimento de equipamentos; e
- e) cálculo irregular da incidência de PIS e COFINS na apuração da taxa de BDI.

97. Segundo a cláusula 4.4 do Contrato SEP/PR 26/2015 (peça 5, p.9 e peça 7, p. 122), caberia à DTA definir por sua conta e risco a quantidade, a dimensão e as características operacionais dos equipamentos a serem empregados e o projeto básico elaborado pela Empresa relacionou três dragas Hopper que seriam capazes de atender a todo o escopo de serviços de dragagem do projeto, a Xin Hai Long (tonelagem bruta: 14.091); Xin Hai Hu 9 (tonelagem bruta: 11.373) e Elbe (tonelagem bruta: 2.472).

98. Apesar da previsão de utilizar três dragas, a Empresa utilizou a Draga Elbe para realizar serviços na área denominada Armadilha e para os demais serviços em andamento, está utilizando apenas a Draga Xin Hai Hu 9, correndo elevado risco de não cumprir o cronograma definido no Contrato.

99. A SEP/PR deveria acompanhar o cumprimento do cronograma acordado, mas o não atendimento das produtividades mínimas mensais estabelecidas em contrato está provocando atrasos na execução dos serviços e a única providência adotada por aquela Secretaria foi emitir o Ofício 29/2017/CGOSD/DIPGA/SNP e manifestar preocupação pelos atrasos contratuais, sem qualquer notificação formal pelo atraso injustificado para adotar as medidas punitivas previstas no subitem 17.1 do Contrato SEP/PR 26/2015 (peça 5, p. 30).

100. Quanto ao pagamento do item desmobilização em desconformidade com os critérios contratuais, as novas informações apresentadas pelo Gestor confirmam que a SEP/PR pagou o valor de R\$ 11.700.530,20 pela prestação de serviço de desmobilização da draga, serviço que não foi executado, o que infringiu o disposto nos artigos 62 e 63 da Lei 4.320/64 e caracteriza a ocorrência de prejuízos ao erário pela realização de pagamento sem a respectiva prestação de serviço.

101. Como a Nota Fiscal 929, de R\$ 24.375.807,20 se refere à mobilização e desmobilização da draga Xin Hai Hu 9, sequer o pagamento da mobilização é devido, pois a draga já se encontrava no Porto de Paranaguá prestando serviços de dragagem de manutenção, na execução do Contrato 76/2015, celebrado entre a APPA e a Empresa DTA Engenharia Ltda.

102. A contratação realizada por meio de RDC integrada, como é o presente caso, após a celebração do contrato, resulta em um contrato de preço global e o Tribunal, para essa forma de contratação entende que a adjudicação por preço global de uma licitação não torna a planilha de preços um elemento meramente informativo e não faculta o pagamento de itens irregulares ou de serviços não prestados (voto do Ministro Walton Alencar Rodrigues no Acórdão 910/2014 - Plenário e Voto do Ministro Aroldo Cedraz no Acórdão 301/2013 – Plenário).

103. Dessa forma, não há qualquer justificativa para os pagamentos de itens de serviços não executados como são os casos dos pagamentos de serviços de mobilização e desmobilização das dragas (Achados III.4 e III.5).

104. Quanto à inclusão do BDI em valores acima da referência definida pelo Tribunal para itens de mero fornecimento de equipamentos, como o BDI reduzido deveria incidir no item de mobilização e

essa parcela deve ser integralmente glosada, o prejuízo não se materializou e a situação deve ser regularizada por meio de determinação a ser realizada em momento oportuno pelo Tribunal.

105. No entanto, o cálculo das incidências de PIS e COFINS devem ser reavaliados, pois esses tributos devem ser calculados de forma cumulativa como determina a legislação, sendo essa forma cumulativa a efetivamente utilizada pela Empresa, conforme apurado no Contrato 76/2015, celebrado entre a DTA e a Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina-APPA e no Contrato 01/2017, celebrado entre a DTA e a própria Secretaria de Portos, nas obras no Porto de Itajaí-SC.

106. As alterações nas alíquotas do PIS e COFINS reduz o BDI de 37,67% para 29,32% e os valores indevidamente recebidos pela Empresa DTA devem ser descontados dos pagamentos já realizados, que atualmente corresponde a primeira e a segunda medição. Como a terceira medição está sendo integralmente glosada, não há necessidade de realizar o cálculo para essa parcela e a diferença a ser ressarcida está demonstrada no quadro a seguir:

Item serviço	Custo (R\$)	Preço R\$ (BDI 37,67%)	Nota Fiscal	Preço R\$ (BDI 29,32%)	Diferença R\$
Elaboração Projeto Básico	2.291.259,68	3.154.328,86	820 (peça 19, p. 4/5)	2.963.057,02	191.271,84
Elaboração Projeto Executivo e Sinalização	1.861.648,05	2.562.891,59	867 (peça 20, p. 8/10)	2.407.483,26	155.408,33
<b>Total</b>	<b>4.152.907,73</b>	<b>5.717.220,45</b>		<b>5.370.540,28</b>	<b>346.680,17</b>

107. Dessa forma, os valores indevidamente pagos à empresa DTA Engenharia Ltda. são os seguintes:

Pagamento	Valor
1ª Medição, NF 820, de 30/05/2016.....	R\$ 191.271,84
2ª Medição, NF 867, de 01/11/2016.....	R\$ 155.408,33
3ª medição, NF 929, de 06/04/2017.....	R\$ 24.375.807,20
Total.....	R\$ 24.722.487,37

108. Os valores apurados no processo como pagos indevidamente à contratada ensejaria a imediata adoção de medidas para a instauração de tomada de contas especial, nos termos do artigo 8º da Lei 8443/92. No entanto, o Contrato 26/2015 está em andamento e existe saldo contratual suficiente para eventual compensação dos valores indevidamente pagos e o Tribunal, em recentes decisões, tem entendido que a retenção cautelar de valores é medida que melhor atende ao interesse público.

109. O conjunto das irregularidades narradas no presente Relatório de Fiscalização caracteriza o instituto do *fumus boni iuris* e caso a decisão do Tribunal não seja tempestiva, a Administração terá dificuldades na busca do ressarcimento dos valores indevidamente pagos, pela diminuição do saldo contratual para fazer frente a esses valores, e que terá um acréscimo significativo com a continuidade na execução contratual, motivo pelo qual fica caracterizando a presença do elemento *periculum in mora*, pela urgência e fundado receio de grave lesão ao erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito prevista no artigo 276 do Regimento Interno do Tribunal.

110. Dessa forma, esta Equipe de Auditoria entende ser conveniente a adoção de medida cautelar para a retenção dos valores pagos indevidamente, nos termos do artigo 276 do RITCU.

111. Como a adoção da medida proposta demanda urgência de mérito, as providências a que se referem os incisos II, III e IV do art. 250 Regimento Interno podem ser realizadas em momento posterior, nos termos do artigo 22, § 2º da Resolução TCU 280/2016.

## V. Proposta de encaminhamento

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



- a) determinar cautelarmente à **Secretaria Nacional de Portos – SNP** que, nos termos do art. 276, caput, do Regimento Interno/TCU e nos limites de suas respectivas competências, proceda, nos próximos pagamentos, à retenção dos valores identificados como indevidamente pagos no Contrato 26/2015, firmado com a Empresa DTA Engenharia Ltda.

Pagamento	Valor
1ª medição, NF 820, de 30/05/2016.....R\$	191.271,84
2ª medição, NF 867, de 01/11/2016.....R\$	155.408,33
3ª medição, NF 929, de 06/04/2017.....R\$	<u>24.375.807,20</u>
Total.....R\$	24.722.487,37

- b) determinar também à Secretaria Nacional de Portos – SNP a adoção das seguintes providências:

b1) não realize novos pagamentos de medições que contenham serviço de desmobilização não realizados e itens com incidência de BDI em desacordo com a legislação e decisões do Tribunal, efetuando imediata glosa nas faturas em que tal situação porventura seja identificada, sob pena de responsabilização dos responsáveis envolvidos;

b2) notificar a empresa DTA Engenharia Ltda. sobre os atrasos verificados no cumprimento das metas previstas no Contrato e que o atraso injustificado na execução do contrato sujeitará a Contratada à multa moratória, sem prejuízo de a Administração rescindir unilateralmente o Contrato e aplique as outras sanções cabíveis, nos termos do parágrafo 17.1 do Contrato 26/2015;

b3) adote as medidas necessárias ao saneamento das situações de “não conformidades” apontadas no Relatório de Auditoria;

- c) determinar a realização de oitiva da **Secretaria Nacional de Portos** e da Empresa DTA Engenharia Ltda., nos termos do artigo 276, §3º, do Regimento Interno do TCU para que se manifestem, acerca das seguintes ocorrências:

c1) pagamento do item desmobilização em desconformidade com os critérios contratuais, visto que foi paga a desmobilização da draga Xin Hai Hu 9, em infringência ao disposto nos artigos 62 e 63 da Lei 4.320/64;

c2) pagamento por serviço não executado referente à mobilização da draga Xin Hai Hu 9, por meio da Nota Fiscal 929, de 06/04/2017, pois esse equipamento já se encontrava no local da obra na prestação de serviços de dragagem de manutenção na execução do Contrato 76/2015, celebrado entre a DTA Engenharia Ltda. e a Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina – APPA, em infringência ao disposto nos artigos 62 e 63 da Lei 4.320/64;

c3) inclusão de BDI em valores acima da referência definida pelo Tribunal para itens de mero fornecimento de equipamentos, em desacordo com o entendimento do TCU exarado no Acórdão 2622/2013 – Plenário, subitem 9.1;

c4) cálculo irregular da incidência de PIS e COFINS na apuração da taxa de BDI, em infringência ao disposto no artigo 10, Inciso XX da Lei 10.833/2003.

À consideração superior.

Secex-PR, 21 de setembro de 2017.



*(assinado eletronicamente)*

Elton Lúcio Ribeiro  
AUFC - Mat. 8604-5  
Coordenador

*(assinado eletronicamente)*

Jorge Tawaraya  
AUFC - Mat. 2559-3  
Membro


**APÊNDICE A - Matriz de Achados**

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
IGC - Não atendimento às produtividades mínimas mensais estabelecidas em contrato e consequente atraso na execução dos serviços contratados.	O Contrato SEP/PR Nº 26/2015 estabeleceu em sua cláusula 4.3 que a contratada deveria disponibilizar equipamentos que garantissem as produtividades mínimas definida, mas a Empresa realizou alterações das considerações apresentadas no Projeto Básico e não está conseguindo alcançar a produtividade almejada para cumprir o prazo contratual.	Contrato - Dragagem do Porto de Paranaguá	Contrato 26/2015, Secretaria de Portos da Presidência da República – SEP/PR , cláusula 4.3 e 17.1 Lei 8666/1993, art. 86 Lei 12462/2011, art. 47, inciso III	Peça 13 - Contrato 26-2015 - Rel. acompanhamento - fev 2017, folhas 8/15 Peça 14 - Contrato 26-2015 - Rel. acompanhamento - mar 2017, folhas 9/19 Peça 15 - Contrato 26-2015 - Rel. acompanhamento - abr 2017, folhas 8/20 Peça 16 - Contrato 26-2015 - Rel. acompanhamento - mai 2017, folhas 9/20 Peça 17 - Contrato 26-2015 - Rel. acompanhamento - jun 2017, folhas 9/19	emprego de equipamentos com dimensões, características operacionais e em quantidade divergentes dos definidos no projeto básico.	descumprimento do cronograma definido para a obra e consequente prejuízo decorrente da inadequação do Porto de Paranaguá em receber embarcações de maior porte.	Determinação a Órgão/Entidade (Secretaria Nacional de Portos)


**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Secretaria-Geral de Controle Externo

Secretaria de Controle Externo no Estado do Paraná

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
IGC - Pagamento do item desmobilização em desconformidade com os critérios contratuais.	Pagamento da mobilização e desmobilização da draga TSHD 10.000 m <sup>3</sup> (Xin Hai Hu 9), contudo, até o presente momento, ocorreu apenas a mobilização da referida draga.	Contrato - Dragagem do Porto de Paranaguá	Acórdão 301/2013, item voto, Tribunal de Contas da União, Plenário Acórdão 910/2014, item voto, Tribunal de Contas da União, Plenário Lei 4320/1964, art. 63; art. 64	Peça 22 - Contrato 26-2015 - 3ª Medição Vol. 1 - parte 2, folhas 28/31	liquidação irregular de despesa.	Prejuízos gerados por pagamentos indevidos	Determinação a Órgão/Entidade (Secretaria Nacional de Portos) Adotar medida saneadora
IGC - Pagamento por serviços não executados.	Apesar de a Draga Xin Hai Hu 9 que está executando os serviços de dragagem já estar prestando serviços no local, a 3ª medição do Contrato SEP/PR 26/2015 se referiu aos serviços de mobilização dessa Draga, que já tinham sido pagos no Contrato de Manutenção 76/2015.	Contrato - Dragagem do Porto de Paranaguá	Acórdão 301/2013, item voto, Tribunal de Contas da União, Plenário Acórdão 910/2014, item voto, Tribunal de Contas da União, Plenário Lei 4320/1964,	Peça 30 - Contrato 76-2015 - Termo de Contrato Peça 27 - Contrato 26-2015 - atendimento ao Ofício 446-2017, folha 2 Peça 34 - Contrato 76-2015 - Atendimento ao	liquidação irregular de despesa.	Prejuízos gerados por pagamentos indevidos	Adotar medida saneadora


**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Secretaria-Geral de Controle Externo

Secretaria de Controle Externo no Estado do Paraná

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
			art. 63; art. 64	Ofício 1158-2017., folhas 9/10 Peça 32 - Contrato 76-2015 - orçamento Peça 35 - Contrato 76-2015 - pagamento mobilização dragas Peça 13 - Contrato 26-2015 - Rel. acompanhamento - fev 2017, folha 4			
IGC - Pagamento de BDI em valores acima da referência definida pelo Tribunal para itens de mero fornecimento de equipamentos.	A composição do BDI no Contrato 26/2015 elaborado pela Empresa DTA apresenta valores acima da referência definida no Acórdão 2622/2013 – Plenário para itens de mero fornecimento de equipamentos como é o caso da mobilização e desmobilização das dragas.	Contrato - Dragagem do Porto de Paranaguá	Acórdão 2622/2013, item 9.1, TCU, Plenário Acórdão 179/2017, Tribunal de Contas da União, Plenário Lei 12462/2011, art. 4º, inciso	Peça 11 - Contrato 26-2015 - Composição dos preços, folha 3 Peça 38 - Declaração de desoneração da CPRB - DTA Peça 40 - Comparação do BDI com outros contratos da	descumprimento dos limites impostos pelo TCU	Aquisições ou contratações de equipamentos por preços maiores que o de mercado	Determinação a Órgão/Entidade (Secretaria Nacional de Portos)



DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
			III	DTA			
IGC - Cálculo irregular da incidência de PIS e COFINS na apuração da taxa de BDI.	A Empresa DTA, nas demonstrações de composição do BDI, utilizou as alíquotas de 1,65% e 7,6% para a incidência de PIS e o COFINS, respectivamente, quando o correto seria a utilização das alíquotas de 0,65% e 3%, relativo a modalidade cumulativa.	Contrato - Dragagem do Porto de Paranaguá	Lei 10833/2003, art. 10, inciso XX	Peça 11 - Contrato 26-2015 - Composição dos preços, folha 3 Peça 7 - Contrato 26-2015 - Projeto Básico, folha 126 Peça 34 - Contrato 76-2015 - Atendimento ao Ofício 1158-2017., folha 4 Peça 37 - Contrato 1-2017 - projeto executivo - Porto Itajaí, folha 21	descumprimento da legislação	Aquisições ou contratações de equipamentos por preços maiores que o de mercado	Determinação a Órgão/Entidade (Secretaria Nacional de Portos) Adotar medida saneadora

## APÊNDICE B - Fotos



DRAGA XIN HAI HU 9

Tonelagem Bruta: 11373

Porte bruto: 13725 t

Comprimento de fora a fora (LOA) x Largura extrema: 128m x 26m

Ano de construção: 2012

Draga Xin Hai Hu 9



**DRAGA ELBE**

Tonelagem Bruta: 2472

Porte bruto: 3341 t

Comprimento de fora a fora (LOA) x Largura extrema: 77.15m x 15m

Ano de construção: 2010

Draga Elbe

## APÊNDICE C - Dados da obra

### 1. Dados Cadastrais

**Obra bloqueada na LOA deste ano:** Não

#### 1.1. Execução física, orçamentária e financeira

##### 1.1.1. Execução física

<b>Data de vistoria:</b> 04/08/2017	<b>Percentual executado:</b> 9,52%
<b>Data do início da obra:</b> 03/12/2015	<b>Data prevista para conclusão:</b> 24/07/2018
<b>Situação na data da vistoria:</b> Em andamento	
<b>Descrição da execução realizada até a data da vistoria:</b>	
Embora as dragas utilizadas forneçam relatórios diários informando, entre outros dados, o volume de material dragado, essa informação não pode ser utilizada para apropriação do andamento físico da obra, uma vez que o assoreamento e a sedimentação influenciam na quantificação desse volume.	
Desse modo, o acompanhamento da execução física ocorre por meio da batimetria realizada após a conclusão dos marcos contratuais. Portanto, há razoável defasagem temporal entre o percentual de execução medido em relação ao efetivamente executado.	
Desse modo, 9,52% (referentes ao volume dragado nas áreas Alfa 1.025.639,76 m <sup>3</sup> - medidos na 4ª Medição e ao volume dragado na área armadilha (volume da faixa B e C (ainda em análise) em relação ao volume apresentado no Projeto Executivo PRN-PE-DR-RL-01-2016_R02, já aceito pelo INPH.	
<b>Observações:</b>	
Conforme cláusula 11.2, a previsão inicial indicava o término da execução dos serviços em até dezessete meses a partir da data de expedição da Ordem de Início das Obras e Serviços. A primeira OS foi emitida em 3/12/2015 autorizando a elaboração dos projetos básicos e executivos.	
A segunda OS, datada de 2/2/2017, autorizou o início dos serviços de dragagem.	

##### 1.1.2. Execução orçamentária e financeira

<b>Valor estimado para conclusão:</b> R\$ 364.198.054,65
<b>Valor estimado global da obra:</b> R\$ 394.291.082,30
<b>Data base da estimativa:</b> 23/02/2015

**Funcional programática:** 26.784.2086.122O.0041/2017 - Dragagem de Aprofundamento no Porto de Paranaguá (PR) - No Estado do Paraná

Origem	Ano	Lei Orçamentária	Valores empenhados	Valores liquidados	Pagamento de despesas	Percentual execução financeira
União	2017	143.659.549,00	115.479.449,00	43.012.467,73	31.227.866,88	21,74%

Valores em reais

<b>Observações:</b>
O valor original da ação 26.784.2086.122O.0041 - Dragagem de aprofundamento no Porto de Paranaguá/PR, na LOA 2017 é R\$ 63.659.549,00. Na 1ª janela de alterações orçamentárias, houve suplementação na referida ação no montante de R\$ 80.000.000,00 conforme publicação no Diário Oficial da União, seção 1, páginas 120,121 e 122, de 11 de maio de 2017

#### 1.2. Contratos principais

<b>Nº contrato:</b> 26	
<b>Objeto do contrato:</b>	
Elaboração de projeto e execução das obras de dragagem do Porto de Paranaguá	
<b>Data da assinatura:</b> 03/11/2015	<b>Mod. licitação:</b> Concorrência
<b>SIASG:</b>	<b>Código interno do SIASG:</b>

**CNPJ contratada:** 02.385.674/0001-87  
**CNPJ contratante:** 08.855.874/0001-32

**Razão social:** Dta Consultoria S.C. Ltda  
**Razão social:** Secretaria de Portos (Extinta)

**Situação inicial**  
**Vigência:** 03/11/2015 a 03/09/2017  
**Valor:** R\$ 394.291.082,30  
**Data-base:** 23/02/2015  
**Volume de serviço:**  
**Custo unitário:**  
**BDI:**

**Situação atual**  
**Vigência:**  
**Valor:** R\$ 394.291.082,30  
**Data-base:** 23/02/2015  
**Volume de serviço:**  
**Custo unitário:**  
**BDI:**  
**Nº/Data aditivoAtual:**  
**Situação do contrato:**

**Alterações do objeto:**

**Observações:**

**Execução física e financeira:**

**Data da coleta de dados / vistoria:** 15/08/2017

**Situação:** Em andamento

**Percentual de execução física:** 26,03%

**Descrição da execução realizada até a data da vistoria:**

Esse percentual corresponde a elaboração do projeto básico e executivo, a mobilização do item 5.1 e a dragagem das áreas Alfa e Armadilha (Faixas B e C.), em relação ao Planilha Orçamentária constante no Contrato SEP/PR nº 26/2015.

**Valores medidos:** R\$ 43.012.467,73

**Valores pagos:** R\$ 31.227.866,88

**Percentual de execução financeira:** 7,92%

**Observações acerca da execução física e financeira do contrato:**

No total de valores pagos está incluída a parcela de reajustes, enquanto que o valor constante do contrato é o valor original.

### 1.3. Editais

**Nº do edital:** 5/2014

**Objeto:**

Contratação de empresa para a elaboração dos projetos básico e executivo de dragagem, sinalização, balizamento e execução das obras de dragagem de aprofundamento no Porto de Paranaguá/PR.

**UASG:** 110680

**Modalidade de licitação:** RDC - Regime Diferenciado de Contratação

**Data da publicação:** 27/10/2014

**Tipo de licitação ou critérios de julgamento:** Menor preço ou maior desconto

**Data da abertura da documentação:**

**Valor estimado:** R\$ 405.024.224,00

**Quantidade de propostas classificadas:**

**Observações:**

Licitação internacional em RDC eletrônico, com modo de disputa aberto, critério de julgamento do maior desconto e regime de execução em contratação integrada. O valor inicial do objeto era de R\$368.635.339,62 (data-base julho/2014), porém a SEP após efetuar correções no edital, atualizou o orçamento para a data-base outubro de 2014, e aumentou o escopo da manutenção para 17 meses, ocasionando aumento no valor total do objeto.

### 1.4. Histórico de fiscalizações

A classe da irregularidade listada é referente àquela vigente em 30 de novembro do ano da fiscalização.

	2014	2015	2016
Obra já fiscalizada pelo TCU (no âmbito do Fiscobras)?	Sim	Não	Não
Foram observados indícios de irregularidades graves?	Não	Não	Não

## 2. Deliberações do TCU

A listagem poderá conter deliberações de processos já encerrados.

### Processo de interesse (deliberações até a data de início da auditoria)

Processo	Deliberação	Data
029.118/2014-0	AC-832-13/2015-PL	15/04/2015
020.335/2014-8	AC-1922-31/2015-PL	05/08/2015
020.335/2014-8	AC-2937-46/2015-PL	18/11/2015

### Processo de interesse (deliberações após a data de início da auditoria)

Não há deliberações até a emissão desse relatório.



---

**APÊNDICE D -**



**ANEXO A -**