

Processo TC nº 034.400/2013-3

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL – *Recurso de Reconsideração*

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Ecoplan Engenharia Ltda. (peças 101, 123 e 124), líder e representante do Consórcio Ecoplan/Planave, em face do Acórdão nº 1298/2017-Plenário (peça 76), mediante o qual este Tribunal condenou a recorrente em solidariedade com a outra integrante do consórcio, Planave S/A Estudos e Projetos de Engenharia, e com o Sr. Luiz Fernando de Pádua Fonseca ao recolhimento de débito perante os cofres federais, bem como aplicou individualmente a todos eles multa proporcional ao dano.

2. A condenação decorreu da constatação de superfaturamento na execução do Contrato AQ-96/2003-00, firmado entre o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) e o Consórcio Ecoplan/Planave, para prestação de serviços de supervisão e assessoria à fiscalização das obras de prolongamento dos molhes da barra do Porto de Rio Grande/RS. Segundo apurado nestes autos e no processo de fiscalização apenso, o contrato comportava custos de mão de obra significativamente superiores aos referenciais e diferença a maior na alíquota do Imposto sobre Serviços (ISS) em relação à efetivamente cobrada pelo Município.

3. Em suas razões recursais, a empresa argumentou prejuízo à ampla defesa, peculiaridades do objeto do contrato, impossibilidade de responsabilização do consórcio, impossibilidade de revisão dos termos contratuais, erro em premissa de cálculo do superfaturamento e descaracterização do superfaturamento em virtude de representar baixo percentual relativo ao total contratado.

4. Após examinar minudentemente as argumentações trazidas pela recorrente, a Serur concluiu por refutar todas as alegações, a não ser quanto ao erro em premissa de cálculo. Assim, revisando a metodologia empregada para a estimativa do superfaturamento e assumindo o parâmetro para o percentual de custos administrativos defendido pela Ecoplan, a unidade técnica compreendeu elidido todo o dano ao erário. Por conseguinte, propôs dar provimento à reconsideração pleiteada, para suprimir a condenação em débito e a multa respectiva imposta pelo Acórdão nº 1298/2017-Plenário e, conseqüentemente, alterar o julgamento das contas para regulares com ressalva (peça 129).

5. Ao passo que concordo, em linhas gerais, com as análises efetuadas pela Serur, manifesto divergência em relação à aceitabilidade do novo parâmetro de cálculo.

6. A recorrente trouxe à tona a Instrução de Serviço DG/DNER nº 06/2001 (IS-DG/DNER 06/2001), emitida em 03/09/2001, quando da transição do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER) para o Dnit. Nesse normativo (peça 124, p. 18-21) constariam os valores usados como referência para a confecção da Tabela de Preços de Consultoria do Dnit (TC nº 008.477/2008-0, peça 35), usada como paradigma no cálculo do superfaturamento contratual debatido nestes autos.

7. O regulamento apresentado pela recorrente foi encontrado como anexo de uma resposta a questionamentos de outra licitação. De fato, mostra-se infrutífera uma busca por essa norma diretamente no portal eletrônico do órgão atual. Entretanto, é possível verificar que outro normativo, publicado em 2006, faz referência àquela instrução de serviços, revogando-a. Trata-se da Instrução de Serviços DG/Dnit nº 06/2006 (http://www.dnit.gov.br/instrucoes-normativas/instrucoes-de-servicos/instrucoes-de-servico-por-ano/2006/is_dg-no-06-de-01-de-junho-de-2006.pdf), na qual foram atualizadas e padronizadas as taxas a serem adotadas pela autarquia ao elaborar orçamentos base para a contratação de serviços de engenharia consultiva.

8. Conforme se observa nessas normas e em editais de certames lançados pelo Dnit, inclusive o relativo ao contrato aqui debatido, as planilhas orçamentárias de prestações de serviços de consultoria e supervisão compunham-se basicamente dos seguintes itens: pessoal (salários mensais), taxa de encargos sociais, taxa de custos administrativos, despesas gerais (englobando veículos, instrumentos de topografia

Continuação do TC nº 034.400/2013-3

e despesas reembolsáveis, como viagens), taxa de remuneração da empresa e percentual de despesas fiscais.

9. No recurso de reconsideração em exame, a Ecoplan questiona que o TCU usou os parâmetros salariais idênticos aos da Instrução de Serviço DG/DNER nº 06/2001, mas não aplicou a mesma taxa de custos administrativos definida nesse normativo, equivalente a 75%. Segundo sua argumentação, a referência deveria ser adotada na íntegra, de forma a evitar distorções.

10. De acordo com a recorrente, quando o Dnit optou por reduzir a taxa para 50% no edital da licitação 0053/02-00, a qual resultou no Contrato AQ-96/2003-00, ele teria reintroduzido todos os itens retirados dos custos diretos que antes estavam alocados na taxa de 75% (peça 124, p. 8). Dessa forma, ao adotar o parâmetro de 50% para custos administrativos e custos referenciais de mão de obra da IS-DG/DNER 06/2001, a unidade técnica do TCU teria subestimado os preços referenciais da tabela do Dnit, ampliando indevidamente a divergência com os preços contratados.

11. A Serur, por sua vez, verificou que os custos administrativos remunerados pela taxa de 75% diziam respeito a *“eventuais despesas com laboratórios de solos, betume e concreto, as despesas com serviços gráficos e com a utilização de imóveis e mobiliários, bem como quaisquer outras despesas necessárias à boa execução dos serviços”*. Assim, acolhendo o argumento de que tal alíquota deveria ser aplicada e buscando adequar os cálculos, a unidade recursal do TCU alterou os cálculos, adotando 75% em vez de 50%, com o cuidado de suprimir da planilha o item relativo a serviços gráficos e material de consumo, uma vez que estas despesas já estariam contempladas nesse percentual maior.

12. Com as devidas vênias, compreendo que a necessidade de tal ajuste não está evidenciada, pois não se verifica claramente uma correlação entre os custos mensais de pessoal e a taxa de custos administrativos, de forma que a redução de um provocasse o aumento de outro.

13. A propósito, o normativo de 2006 do Dnit estipulou uma uniformização das taxas usadas na elaboração de orçamentos base, mas não indicou necessidade de alteração dos parâmetros de custos de pessoal, nem mesmo da estrutura de despesas gerais incluídas nessas planilhas. Aliás, se houve uniformização é porque estavam sendo aplicadas taxas diferenciadas em licitações distintas. Cabe salientar que o percentual indicado pela norma em 2006 para custos administrativos foi de **no máximo** 50% para todos os orçamentos de engenharia consultiva.

14. A ausência de correlação nítida entre a taxa de custos administrativos e os demais itens orçamentários pode ser observada ao se comparar dados constantes das planilhas orçamentárias de diversas licitações do Dnit. Nesse intuito, apresento a seguir informações relativas a certames realizados entre 2002 e 2006, portanto na vigência da IS-DG/DNER 06/2001, cujos objetos eram a prestação de serviços de supervisão de obras. Os editais se encontram no portal eletrônico da autarquia (<http://www1.dnit.gov.br/editais/consulta/editais2.asp>), com exceção dos três primeiros. O primeiro se refere ao certame originador do contrato em análise nestes autos; os dois seguintes foram parcialmente apresentados pela recorrente (peça 124, p. 23-27).

15. A amostra analisada corresponde aos editais das seguintes licitações, com os respectivos valores globais originalmente estimados pelo Dnit:

a. Concorrência 0053/2002-00: supervisão das obras de prolongamento dos molhes da barra do Porto de Rio Grande/RS, R\$ 6.998.810,77.

b. Concorrência 0054/2002-00: supervisão das obras de recuperação e prolongamento do molhe sul da barra do Porto de Laguna/SC, R\$ 2.520.887,85.

c. Concorrência 0085/2002-00: supervisão das obras de ampliação, recuperação e reforma da infraestrutura portuária do Porto de Paranaguá/PR (Valor estimado não disponível).

d. Tomada de preços 101/04-03: supervisão das obras de melhoramentos e restauração na BR-020/CE, R\$ 634.836,02.

Continuação do TC nº 034.400/2013-3

e. Concorrência 0271/04-00: supervisão das obras de duplicação e restauração na BR-364/RO, R\$ 2.841.033,13.

f. Concorrência 0260/04-01: supervisão das obras de pavimentação e melhoramentos na BR-319/AM, R\$ 4.702.284,40.

g. Concorrência internacional 186/2004: supervisão das obras de ampliação e modernização da ligação rodoviária Florianópolis/SC–Osório/RS, R\$ 33.239.832,21.

h. Concorrência 19/2005: supervisão de obras na BR-135/BA, R\$ 5.942.859,27.

i. Concorrência 58/05-07: supervisão das obras de duplicação com restauração de subtrecho da BR-101/RJ e acesso ao porto de Sepetiba/RJ, R\$ 8.962.047,53.

16. Na tabela abaixo comparam-se os dados retirados desses editais. Para o cotejo com os custos mensais de pessoal, optou-se por trazer uma amostra composta por dois tipos de profissionais recorrentes nas planilhas (engenheiro residente e topógrafo), a fim de evitar transcrição demasiada. Quanto ao grupo de despesas gerais, foram resumidos os itens que constam das planilhas.

Edital	Custos de pessoal (R\$)	Despesas gerais	Custos administrativos
0053/02-00	Eng. Residente: 7.140,00 Topógrafo: 1.680,00 (abr/2002)	Computadores e acessórios, Instrumentos de topografia e batimetria, Veículos, Viagens, Serviços gráficos e material de consumo.	50%
0054/02-00	Eng. Residente: 7.140,00 Topógrafo: 1.680,00 (data-base não indicada)	Computadores e acessórios, Instrumentos de topografia e batimetria, Veículos, Viagens, Serviços gráficos e material de consumo.	50%
0085/02-00	(Dados não disponíveis)	Computadores e acessórios, Instrumentos de topografia e batimetria, Veículos, Mobiliário e alojamento, Viagens, Serviços gráficos e material de consumo.	50%
101/04-03	Eng. Residente: 4.869,67 (mar/2004)	Veículos.	75%
0271/04-00	Eng. Residente: 4.882,22 Topógrafo: 1.337,59 (abr/2004)	Viagens, Veículos, Instrumentos de topografia.	75%
0260/04-01	Eng. Residente: 4.882,22 Topógrafo: 1.337,59 (abr/2004)	Viagens, Veículos, Instrumentos de topografia.	75%
186/2004	Eng. Residente: 4.940,05 Topógrafo: 1.353,44 (mai/2004)	Veículos, Instrumentos de topografia.	50%
19/2005	Eng. Residente: 5.035,43 Topógrafo: 1.379,56 (out/2004)	Veículos.	75%
58/05-07	Eng. Residente: 5.058,55 Topógrafo: 1.385,91 (nov/2004)	Viagens, Veículos, Instrumentos de topografia.	50%

Continuação do TC nº 034.400/2013-3

17. Percebe-se na tabela comparativa acima que a adoção de taxas de 50% ou 75% para os custos administrativos não interfere nos salários referenciais de pessoal, os quais seguem um padrão mais correlacionado com a data base do orçamento. Na verdade, os dados demonstram com clareza a superestimativa dos custos mensais de profissionais nos editais lançados em 2002.

18. Tampouco se observa dependência entre o percentual de custos administrativos e a composição do grupo de despesas gerais. Por exemplo, os editais das concorrências 0271/04-00, 0260/04-01 e 58/05-07 trazem os mesmos itens de despesas gerais, apesar de indicarem diferentes taxas de custos administrativos.

19. Conclui-se, portanto, que a alegação da recorrente não merece prosperar. Ou seja, não se pode questionar a adequação de, no mesmo procedimento, se adotar como referência de custos de pessoal os valores constantes da Tabela de Preços de Consultoria do Dnit e assumir a alíquota indicada pela autarquia para custos administrativos, a qual, no caso concreto, correspondente a 50%.

20. Por conseguinte, compreendo que todos os argumentos submetidos por meio do recurso de reconsideração não se mostram aptos a produzir qualquer modificação no julgamento anteriormente realizado por este Tribunal.

21. Ante o exposto, este representante do Ministério Público de Contas manifesta-se parcialmente concordante com as análises efetuadas pela Serur, mas diverge em relação ao recálculo do débito, por entender inexistente o erro de premissa alegado pela recorrente. Dessa forma, propugno pelo conhecimento do recurso de reconsideração interposto pela Ecoplan Engenharia Ltda. para, no mérito, negar-lhe provimento.

Ministério Público de Contas, em março de 2019.

(Assinado eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Subprocurador-Geral