

VOTO

Trata-se de auditoria realizada pela SeinfraRodovia na Superintendência Regional do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes no Estado do Maranhão - SRDNIT/MA sobre as obras de adequação da capacidade e de reabilitação do trecho rodoviário da BR-135/MA, entre o km 95,60 e o km 127,75, sob o abrigo do Contrato UT-0005/2017-00 firmado entre o Dnit e Hytec Construções, Terraplenagem e Incorporação Ltda., sem prejuízo de monitorar o cumprimento das determinações proferidas pelo Acórdão 2.901/2014-TCU-Plenário.

2. Atuo no presente processo em substituição à ilustre Ministra Ana Arraes, nos termos da Portaria TCU 47, de 17 de janeiro de 2019.

3. Durante a fiscalização, a unidade técnica constatou que o projeto da obra está desatualizado, prevendo serviços em desacordo com a realidade e soluções amparadas em estudos defasados e insuficientes, e que não possui a totalidade dos elementos necessários e bastantes à execução completa do objeto.

4. A auditoria também apontou descumprimento do subitem 9.9.2 do citado Acórdão 2.901/2014-Plenário quanto à não realização de correções no projeto executivo previamente à publicação de novo edital para contratação das obras.

5. Os outros achados da fiscalização se referem à ausência no Edital RDC Eletrônico 399/2016-15 da previsão de obrigatoriedade de cumprimento, por parte da contratada, de parâmetros mínimos de recebimento de obras previstos na Instrução de Serviço DNIT 13/2013, em desacordo com determinação do TCU proferida no Acórdão 1.338/2013-Plenário, relatado pelo ministro José Múcio Monteiro, e à existência de atrasos que podem comprometer o prazo de entrega do empreendimento.

6. Considerando a possibilidade de paralisação do presente Contrato UT-0005/2017-00 e o fato de que os componentes do projeto executivo que se encontram desatualizados ou não justificados adequadamente são materialmente relevantes, correspondendo a mais de R\$ 39 milhões – 60% do valor avençado –, determinei a realização de oitiva prévia do Dnit e da empresa contratada para execução das obras, nos termos do art. 276, § 2º, do Regimento Interno.

II

7. Com fundamento no art. 276, § 2º, do Regimento Interno, a ministra Ana Arraes determinou as oitivas da Superintendência Regional do Dnit no Maranhão e da empresa Hytec Construções, Terraplenagem, e Incorporação Ltda. para deliberar sobre a concessão de medida acautelatória com vistas à suspensão da execução dos serviços do citado Contrato UT-0005/2017-00.

8. Segundo o superintendente regional, a necessidade e a importância das obras para o desenvolvimento do estado – além do grande número de acidentes que ocorrem na BR-135/MA, os quais a levaram a ser conhecida como “rodovia da morte” – fizeram que se tomasse a decisão de licitá-las com a versão existente do projeto, com sua revisão prevista apenas para a fase de implantação.

9. O superintendente reconheceu a defasagem dos estudos de tráfego que embasaram as soluções de projeto, tendo solicitado à empresa supervisora que avaliasse a estrutura original do pavimento e que realizasse novo estudo de tráfego. Alegou que o projeto executivo original continha estudo de soluções alternativas para a base, mas admitiu que a exploração de algumas jazidas indicadas no projeto executivo do Lote 3 foi inviabilizada e que 50% das jazidas previstas no projeto executivo original do Lote 2 não foram viabilizadas.

10. Com relação aos locais para extração de material para terraplanagem, o superintendente regional do Dnit no Maranhão admitiu a dificuldade encontrada com vistas à liberação das áreas indicadas em projeto para empréstimo de material aos aterros e informou ter solicitado à supervisora e à construtora que estudassem a possibilidade de exploração de empréstimos alternativos. Ele também comunicou que se encontrava em andamento pesquisa de novas áreas para suprimento dos volumes de

projeto e a realização dos ensaios para classificação dos materiais em relação à qualidade e possibilidade de seu emprego na obra, já que não haveria material suficiente para suprir os volumes necessários a serem utilizados nos aterros.

11. Finalmente, o gestor admitiu que o projeto previu a utilização de material proveniente de algumas caixas de empréstimos que não atenderiam o valor do Índice de Suporte Califórnia adotado em projeto nas camadas finais de aterro, assim como a existência de provável erro de digitação no quantitativo do serviço de hidrosemadura.

12. A empresa Hytec Construções, Terraplenagem e Incorporação Ltda., contratada para execução das obras, informou que, apesar de não ser sua atribuição, realizou novo levantamento de tráfego e contratou consultoria para avaliar o dimensionamento da estrutura do pavimento prevista no projeto executivo e que encaminhou as deficiências identificadas à SRDNIT/MA. Com relação aos demais problemas observados no projeto executivo pela equipe de auditoria, declarou que esses seriam de responsabilidade do contratante e das empresas projetista e supervisora, mas que respeitava as especificações do projeto quanto à realização dos serviços e contribuía para dar celeridade à execução da obra.

13. Em sua manifestação, a empresa contratada apontou igualmente possíveis prejuízos advindos de eventual paralisação dos serviços em face da adoção de medida cautelar. Afirmou que vem demonstrando preocupação com as deficiências e desatualizações do projeto da obra, assim como com as interferências não previstas, as quais estão impedindo o rápido desenvolvimento dos trabalhos. Alegou que serviços já realizados poderão sofrer deterioração no caso de paralisação e que está levantando os prejuízos que vêm sofrendo com vistas a solicitar o devido ressarcimento ao Dnit em momento oportuno.

14. No que tange à situação atual do Contrato UT-0005/2017-00, a SRDNIT/MA informou que a obra se encontra com 6,25% de execução financeira e que inúmeras interferências – em especial de comunidades quilombolas – e restrições orçamentárias para execução de desapropriações têm sido determinantes para a baixa produtividade dos serviços e o atraso das obras.

15. Em sua análise, a Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil reconheceu que a Superintendência Regional do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes no Estado do Maranhão já iniciou ações no sentido de sanear as irregularidades apontadas no relatório de auditoria. Consignou, entretanto, que, até o momento, o projeto executivo das obras de adequação da capacidade e de reabilitação do trecho rodoviário da BR-135/MA – do km 95,60 ao km 127,75 – permanece desatualizado e não apresenta a totalidade dos elementos necessários e suficientes à execução completa dos serviços previstos.

16. Concluiu que os argumentos apresentados pela SRDNIT/MA e pela empresa contratada não foram capazes de elidir as irregularidades apontadas. Não obstante, propôs que fossem realizadas as medidas saneadoras quanto aos achados do Relatório de Fiscalização 83/2018, com exceção das audiências relacionadas ao Achado III.2 – descumprimento de determinação exarada pelo TCU, que devem ser feitas em momento posterior, considerando que a revisão de projeto em curso no Dnit pode apresentar elementos que corroborem ou contraponham a necessidade de reavaliação dos pontos suscitados no Acórdão 2.901/2014-Plenário.

17. Assim, a unidade técnica apresentou a seguinte proposta (Peça 79):

“119. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo que o Tribunal:

a) determine cautelarmente à Superintendência Regional do DNIT no estado do Maranhão, nos termos do art. 276 do RI/TCU, que suspenda a execução dos serviços objeto do Contrato UT-0005/2017-00 até que o Tribunal delibere acerca do mérito dos indícios de irregularidades apontados no Achado III.1 – Projeto executivo deficiente/desatualizado, exceto no que se refere às frentes de serviço de obras de arte especiais e de drenagem de transposição de talvegues (obras de arte correntes), alertando, ainda, que:

a.1) na hipótese de liberação de frentes de serviço, deve o órgão resguardar-se da possibilidade de execução de serviços que possam vir a ser desperdiçados devido à alteração do projeto ou devido à ação de

intempéries decorrente de eventual demora na execução da obra, o que poderá ensejar responsabilização de quem der causa a tal situação;

a.2) a cautelar não impede a adoção de medidas, de sua conveniência e oportunidade, para prevenir a perda de serviços já executados;

b) determine, nos termos do art. 250, inc. V, do RI/TCU, a oitiva da Superintendência Regional do DNIT no estado do Maranhão, quanto às seguintes irregularidades:

b.1) ausência, de forma clara, no Edital RDC Eletrônico 399/2016-15 e, em consequência, no Contrato UT-0005/2017-00, da previsão de obrigatoriedade de cumprimento, por parte da contratada, de parâmetros mínimos de recebimento de obras previstos na Instrução de Serviço DNIT 13/2013, em desacordo com determinação do TCU proferida no Acórdão 1.338/2013-TCU-Plenário (Achado III.3 do Relatório de Fiscalização 83/2018 – peça 56);

b.2) existência de atrasos que podem comprometer o prazo de entrega do empreendimento (Achado III.4 do Relatório de Fiscalização 83/2018 – peça 56);

c) encaminhe cópia da decisão a ser proferida ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), à Superintendência Regional do DNIT no estado do Maranhão, à empresa Hytec Construções Terraplenagem e Incorporação Ltda. e à empresa Geosistemas Engenharia e Planejamento Ltda.”

III

18. Vale comentar que o projeto executivo utilizado foi aprovado por meio da Portaria 023, de 10/8/2012, da SRDNIT/MA, da lavra de Gerardo de Freitas Fernandes, à época superintendente e ainda ocupante desse cargo na regional do Dnit no Maranhão. O gestor foi alertado, em 2014, por intermédio do Acórdão 2.901/2014-Plenário, de relatoria do ministro Marcos Bemquerer Costa, em substituição à ministra Ana Arraes, relatora do presente feito, de que o projeto já apresentava, naquela ocasião, problemas relacionados a sobrepreço, adoção de soluções antieconômicas e à adoção injustificada de taxas elevadas de crescimento anual de tráfego.

19. Ocorre que, como apontado no relatório de auditoria, foi utilizado o mesmo projeto em novo certame. Assim, o projeto executivo utilizado na licitação de 2016 apresentava defasagem de pelo menos 5 anos entre a elaboração dos levantamentos que o embasaram e sua efetiva implantação a partir do Contrato UT-0005/2017-00.

20. Dessa maneira, o que se tem no presente é um agravamento da situação verificada em 2014. Pois, se naquela oportunidade o projeto já apresentava incorreções, atualmente a desatualização se tornou mais grave. Ou seja, ainda que parcialmente utilizável àquela época, hoje corre o risco de ser imprestável, uma vez que necessita de profunda revisão devido ao tempo transcorrido.

21. Por exemplo, no que concerne aos estudos de tráfego necessários para o dimensionamento do pavimento, apurou-se que foram realizados à época (antes de 2012) com base em taxas de crescimento que consideraram, para o presente Lote 3 (conforme a peça 34 do TC 001.576/2014-3):

- aumento anual de demanda turística para os Lençóis Maranhenses, por meio da BR-402/MA-110, que faz entroncamento com a BR-135 no início do lote, na cidade de Bacabeira; e

- futura instalação da Refinaria Premium I, da Petrobras, no município de Bacabeira, com acessos principais e secundários ao longo do Lote 2, o que incrementaria sensivelmente o número de caminhões no trecho.

22. Portanto, é necessário que se averigue a manutenção das premissas de crescimento adotadas, pois o turismo na região dos Lençóis Maranhenses tem crescido constantemente, como mostra o Mapa do Turismo Brasileiro (<http://mapa.turismo.gov.br/mapa/init.html#/home>), que aponta a elevação de categoria do município de Barreirinhas entre os anos de 2013 e 2017.

23. Por outro lado, existe grande indefinição sobre a implantação da refinaria por parte da Petrobras, que desistiu do empreendimento em 2015.

24. Ademais, o próprio gestor reconhece a necessidade de profundas alterações no projeto licitado, a serem executadas pela empresa supervisora durante a realização das obras, com impactos

ainda desconhecidos sobre o contrato de execução do lote. Considero tal fato como de extrema reprovabilidade, ainda que ao final o impacto no orçamento da obra venha a ser de pequena monta, pois caracteriza, no mínimo, a realização de procedimento licitatório ao total arrepio da lei, e o pior, com o agravante de que o próprio gestor já havia sido alertado sobre os problemas.

25. Relembro, por oportuno, a redação da Súmula 261/TCU, plenamente aplicável ao presente caso:

“Em licitações de obras e serviços de engenharia, é necessária a elaboração de projeto básico adequado e atualizado, assim considerado aquele aprovado com todos os elementos descritos no art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, constituindo prática ilegal a revisão de projeto básico ou a elaboração de projeto executivo que transfigurem o objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos.”

26. Mais ainda, a Lei 12.462/2011, que instituiu o Regime Diferenciado de Contratações Públicas, estabelece que o projeto básico contenha, entre seus elementos mínimos, “soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a restringir a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo”.

27. Da mesma forma o TCU, por intermédio do Acórdão 507/2012-Plenário, de relatoria do ministro José Múcio Monteiro, já recomendou ao Dnit que, antes de licitar, atualize seus projetos para atender às reais necessidades das obras. A revisão de projeto após a contratação é recurso excepcional, que somente deve ser utilizado em caso de grande necessidade, e não para readequar projetos que já se encontram defasados previamente a licitação. Ademais, ao contratar obra com base em projeto desatualizado, a Administração assume riscos de que as soluções previstas não mais se adequem às reais necessidades, de que o custo do empreendimento se eleve e de que eventuais aditivos contratuais superem os limites legais previstos.

28. O gestor, assinale-se, não atentou para essa realidade.

29. Ainda que no presente caso as alterações sejam necessárias para sanar vícios de origem presentes na versão do projeto utilizada para licitar, não se pode escusar, de forma alguma, da avaliação da responsabilidade de quem deu causa à aprovação e à utilização do projeto deficiente, ao arrepio de decisões do TCU, como o citado Acórdão 507/2012-Plenário.

30. Ademais, ressalto que a apresentação extemporânea de documentos com o fito de justificar quantitativos do projeto reforça sua precariedade, além de levantar dúvidas sobre a fidedignidade dessas informações, reveladas à medida que demandadas pela atuação deste Tribunal em face das lacunas existentes no projeto.

31. Foram ponderadas as iniciativas da Superintendência Regional do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes no Estado do Maranhão, mas ainda sim consideradas insuficientes para sanar as irregularidades apontadas na auditoria, permanecendo desatualizado o projeto executivo das obras de adequação da capacidade e de reabilitação do trecho rodoviário da BR-135/MA – do km 95,60 ao km 127,75.

32. Os autos foram enviados ao gabinete da Presidência, por força do art. 28, inciso XVI, do Regimento Interno, oportunidade em que o superintendente regional no estado do Maranhão/Dnit, engenheiro Gerardo de Freitas Fernandes, deu entrada no Ofício 49.363/2018/SER-MA-DNIT, autuado em 21/12/2018 (peça 82), no qual teceu comentários sobre a importância da obra para o estado maranhense e afirmou que não é necessária a sua paralisação porque as revisões necessárias estão em curso, e que possíveis falhas no projeto inicial estão sendo tratadas e serão objeto de aditivo contratual, caso necessário.

33. Em virtude de tal fato, o então Presidente Raimundo Carreiro devolveu os autos ao gabinete da ministra Ana Arraes por considerar que esses novos documentos poderiam influenciar o desate da matéria.

34. Contudo, as informações apresentadas eram de caráter genérico e não possuíam força suficiente para alterar o juízo acerca da necessidade de suspensão da execução dos serviços.

35. Presente o fundado receio de grave lesão ao erário e atendidos os pressupostos, a medida cautelar de suspensão da execução dos serviços do Contrato UT-0387/2017-00 foi adotada pelo Presidente José Múcio Monteiro, em decisão datada de 2/1/2019.

36. Quanto à fumaça do bom direito, concluiu o eminente Presidente que a utilização de projeto executivo desatualizado, prevendo serviços em desacordo com a realidade, soluções amparadas em estudos defasados e insuficientes, não possuindo a totalidade dos elementos necessários e bastantes à execução completa do objeto, afronta os arts. 2º, incisos IV e V, e parágrafo único, e 8º, § 7º, da Lei 12.462/2011.

37. Também restou identificada a existência da segunda condicionante para adoção de medidas acautelatórias: o perigo da demora. A continuidade da execução dos serviços poderia acarretar prejuízos à Administração, conforme apontou a SeinfraRodovia à peça 56 dos autos:

“a) risco de deterioração precoce do pavimento a ser construído, caso seja adotada uma estrutura cujas premissas de dimensionamento não reflitam a realidade atual do tráfego da rodovia;

b) risco de que a execução desordenada dos serviços de terraplenagem, ou seja, destoante do projeto executivo aprovado, acarrete o acréscimo imprevisto no custo da obra, de modo que os recursos previstos em contrato não sejam suficientes para sua conclusão (ainda que o estudo de redistribuição de material para terraplenagem elaborado pela supervisora (peça 59, p. 26-42) tenha trazido uma nova configuração dos empréstimos que mantém o custo de terraplenagem próximo ao atual (tópico I.1.4), restam indefinições sobre os rebaixos de corte e greide colado, conforme abordado no tópico I.1.5);

c) risco de dano ao Erário decorrente da execução de serviços não devidamente justificados, citando-se, em especial:

c.1) remoção de solo mole e de solo saturado e execução de camada drenante de areia, cuja necessidade não foi devidamente comprovada na forma prevista nas Diretrizes Básicas para Elaboração de Estudos e Projetos Rodoviários – Publicação IPR-739/2010;

c.2) barreiras de segurança, cuja necessidade não foi suficientemente demonstrada por meio das seções tipo atualizadas;

c.3) enlívamento e plantio de árvores, cujos quantitativos previstos em contrato podem não refletir a real necessidade da obra, conforme reconheceu a própria SRDNIT/MA, bem como, especificamente quanto ao enlívamento, em vista da possibilidade de emprego de solução mais econômica (hidrosemeadura).”

38. Destacou-se, ainda, que os serviços do Contrato UT-0005/2017-00 que não estão sendo objeto de questionamento nestes autos – relativos à construção de obras de arte especiais ou à drenagem de transposição de talvegues – poderiam ter sua execução continuada, mitigando o perigo da demora reverso.

39. Por fim, sumário os achados de auditoria apontados no Relatório de Fiscalização 83/2018 (peça 56 dos autos):

“a) Achado III.1 – Projeto executivo deficiente/desatualizado: em síntese, verificou-se que o projeto executivo está desatualizado, prevendo serviços em desacordo com a realidade da obra e soluções amparadas em estudos defasados ou insuficientes, em afronta a Lei 12.462/2011, art. 2º, inc. V, c/c art. 8º, § 7º, assim como a Lei 8.666/93, em especial o art. 6º, inc. X, e o art. 12. As deficiências relacionam-se às partes de terraplenagem e pavimentação do projeto executivo, bem como a serviços enlívamento e hidrosemeadura.

b) Achado III.2 - Descumprimento de determinação exarada pelo TCU: este achado decorre do monitoramento do item 9.9.2 do Acórdão 2.901/2014-TCU-Plenário, proferido no âmbito do TC 001.576/2014-3, que teve como objeto o antigo edital de licitação referente às mesmas obras relativas ao Lote 3 da BR-135/MA, e no qual foram determinadas correções no projeto executivo previamente à publicação do novo edital. Constatou-se que a nova licitação foi realizada sem as correções no projeto, razão pela qual se considerou descumprida a determinação.)

c) Achado III.3 - Ausência de parâmetros de recebimento das obras: apontou-se a ausência, de forma clara, no Edital RDC Eletrônico 399/2016-15, da previsão de obrigatoriedade de cumprimento, por parte da

contratada, de parâmetros mínimos de recebimento de obras previstos na Instrução de Serviço DNIT 13/2013, em desacordo com determinação do TCU proferida no Acórdão 1.338/2013-TCU-Plenário.

d) Achado III.4 - Existência de atrasos que podem comprometer o prazo de entrega do empreendimento: constataram-se diversas situações que têm impedido o avanço das obras conforme o cronograma inicialmente planejado, sobretudo relacionadas a condições climáticas e interferências, no entorno da rodovia, com edificações, cercas, redes de energia elétrica e comunidades quilombolas. Diante desses entraves, a SRDNIT/MA previu uma nova data para a conclusão das obras, qual seja, 5/4/2019. Entretanto, o próprio gestor reconhece a existência de restrições orçamentárias, de modo que se vislumbra o risco de não cumprimento do prazo informado.”

40. Entendo, portanto, que, nos termos do art. 276, § 1º, do RITCU, o Plenário do TCU deve referendar a referida cautelar suspensiva.

Ante o exposto, voto pela prolação do Acórdão ora submetido a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em tagDataSessao.

ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO
Ministro-Substituto