

VOTO

Consoante evidenciado no relatório precedente, além da irregularidade abordada no subitem 9.1 do Acórdão nº 1.433/2007-TCU-Plenário, a Secex/MA promoveu novas audiências dos responsáveis em face de ocorrências não suscitadas nos autos até a prolação daquele aresto.

2. De maneira geral, as irregularidades atribuídas aos responsáveis arrolados podem ser sintetizadas da seguinte forma:

i. sobrepreço contratual no item de fornecimento de Cimento Asfáltico de Petróleo (CAP) e Asfalto Diluído (CM e CR), em razão da incidência de taxa de BDI em 32,68% - acima, inclusive, da taxa do Sicro 2 (23,90%) –, em desacordo com as Instruções de Serviço DG nºs 9/2003 e 14/2003 do Dnit, que disciplinam o modo de fornecimento direto pela Petrobras, por força de contrato celebrado entre esta e o Dnit (subitem 9.1 do Acórdão nº 1.433/2007-Plenário);

ii. sobrepreço no orçamento-base da licitação, causado pelo fornecimento de materiais betuminosos (CM-30, RR-1C e CAP 50/60) com preços superiores aos verificados nas tabelas Sicro/Nordeste ou no Contrato nº TT-045/2003/Dnit-Petrobras, mesmo se considerada taxa de BDI em 32,68%, resultando em contrato cujo montante total superaria o orçamento ajustado do Dnit;

iii. indevida utilização do valor original do contrato na definição de valor dos sucessivos termos de aditamento, com possível desvantagem econômica para a Administração, haja vista o impacto da falha mencionada no subitem anterior nas alterações contratuais subsequentes;

iv. inexistência de comprovação de reforço da caução contratual de 5% sobre o valor do contrato, quando da celebração de termos de aditamento, em desacordo com o subitem 21.2 do Edital nº 260/2003-15 e com os arts. 3º, **caput**, 41, **caput**, e 56, § 2º, da Lei nº 8.666/1993; e

v. inapropriada classificação do objeto do contrato como sendo de natureza continuada, permitindo sucessivas dilações no prazo de execução dos respectivos serviços, em afronta ao disposto no subitem 1.1.1 da Instrução Normativa nº 18/1997/Mare, ao art. 57, inciso II, da Lei nº 8.666/1993 e a precedentes do TCU.

3. Inicialmente, quanto ao mérito, aquiesço ao posicionamento da unidade técnica para acolher as razões de justificativa contrapostas às ocorrências listadas nas alíneas “i” e “iv”, eis que demonstram a insubsistência de tais indícios de irregularidade.

4. Peço vênias para divergir no que se refere às demais.

5. Sobre o suposto sobrepreço no orçamento-base da licitação (alíneas “ii” e “iii”), observo que a Secex/MA procurou justificá-lo mediante a adoção de duas premissas básicas:

1ª) custos unitários dos insumos CAP 50/60 e CM-30 obtidos do Contrato nº TT-045/2003/Dnit-Petrobras (R\$ 711,50/ton e R\$ 961,30/ton, respectivamente, sem taxa de BDI) e custo unitário do insumo RR-1C obtido da tabela Sicro Nordeste (R\$ 660,00, na data-base julho/2003); e

2ª) custos unitários de transporte calculados por meio das razões numéricas entre os custos de aquisição e de transporte ofertados pela contratada.

6. Em verdade, mostra-se improcedente a utilização da citada metodologia de cálculo para efeito de obtenção de custos referenciais de transporte, apesar de correta a utilização dos demais parâmetros, referentes aos custos de aquisição dos materiais betuminosos.

7. Isso porque os preços de transporte adotados pelo Dnit na elaboração do orçamento-base do certame não foram objeto de questionamento, de sorte que se presumem legítimos e representativos da realidade de mercado. Logo, ao se considerar os custos de transporte perfilhados pelo Dnit e efetuar a mesma comparação proposta pela Secex/MA com relação aos demais parâmetros, o valor global do contrato mantém-se inferior ao do orçamento-base, suprimindo-se o suposto sobrepreço de R\$ 81.004,69, apontado no quadro 1 da instrução técnica (fl. 1190), reproduzido no relatório que antecede este voto.

8. Apenas para argumentar, penso que a comparação direta entre cotações seria mais apropriada do que o caso de razões entre custos de insumos diferentes e que não se mantêm estáveis ao longo do tempo.

9. Ademais, não se afigura razoável responsabilizar os responsáveis pela não-adoção da taxa de BDI de 23,90%, porquanto esse percentual começou a vigorar somente em 2004, ao passo que a licitação se processou no exercício de 2003, quando ainda a autarquia utilizava a taxa oficial do Sicro de 32,68%.
10. Desse modo, não vislumbro sobrepreço no orçamento-base da licitação e, conseqüentemente, prejuízo aos cofres do Dnit em face da celebração da avença em tela, razão pela qual as razões de justificativa merecem ser acolhidas quanto a esse ponto.
11. Resta abordar a possível falha consistente na classificação do contrato como sendo de natureza continuada.
12. Trata-se de questão contumaz em processos de fiscalização de obras de conservação rodoviária, e.g. Acórdãos nºs 643/2007 e 1.626/2007, cujos sumários ementados transcrevo a seguir:

Acórdão nº 643/2007-Plenário

“LEVANTAMENTO DE AUDITORIA. FISCOBRAS II (REFORME). SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO DA BR-135/PI, SEGMENTO KM 208 A 646. NATUREZA DOS CONTRATOS DE CONSERVAÇÃO RODOVIÁRIA. REALIZAÇÃO DE LICITAÇÃO PRÓPRIA PARA A CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE REPARO. DEFICIÊNCIA NA FISCALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO. AUSÊNCIA DE LICENÇAS AMBIENTAIS. DETERMINAÇÕES. CIÊNCIA AO CONGRESSO NACIONAL.

1. Os contratos de conservação rodoviária podem ser considerados serviços de execução continuada, para efeito da incidência do art. 57, inciso II, da Lei de Licitações.

2. Reparos em trechos contínuos de média e grande extensão de rodovias não se enquadram no conceito de conservação e manutenção e devem ser contratados mediante licitação própria.

3. Os serviços de manutenção e conservação de rodovias que demandem licenças e autorizações ambientais específicas somente podem ser autorizados após a comprovação de sua obtenção pela contratada.” (grifei);

Ac. 1.626/2007-Plenário

“LEVANTAMENTO DE AUDITORIA. OBRAS RODOVIÁRIAS EMERGENCIAIS NA BR-354/RJ. TRECHO RODOVIÁRIO INCLUÍDO NO ANEXO 2 DO PETSE. ACOLHIMENTO DE RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. DETERMINAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

A prorrogação de prazo fundamentada no art. 57, inciso II, da Lei nº 8.666/1993, pode ser efetuada, desde que com a finalidade de garantir preços e condições mais vantajosas à Administração, acompanhada das devidas motivações, em consonância com o interesse público e com o princípio da economicidade.” (grifei).

13. Por intermédio do subitem 9.2.1 Acórdão nº 1.626/2007-Plenário, o Tribunal determinou ao Dnit que:

“(…) observe, em contratos de conservação rodoviária, a orientação de que a prorrogação de prazo fundamentada no art. 57, inciso II, da Lei nº 8.666/1993 pode ser efetuada, desde que com a finalidade de garantir preços e condições mais vantajosas à Administração, acompanhada das devidas motivações, em consonância com o interesse público e com o princípio da economicidade, não se admitindo que sejam inseridos, nos planos de trabalho anuais, itens novos não previstos no orçamento original do contrato, uma vez que tal fato descaracteriza o conceito de serviços de prestação continuada; em outras palavras, aqueles instrumentos devem manter os mesmos itens e preços unitários contidos no orçamento do contrato original, permitindo-se, apenas, que sejam incluídos os quantitativos necessários para fazer frente à respectiva prorrogação de prazo, referente ao período de interesse da Administração”.

14. Não procede, portanto, a ocorrência imputada aos responsáveis. Como se percebe dos julgados acima, esta Corte entendeu ser possível, com fundamento no art. 57, inciso II, da Lei nº 8.666/1993, prorrogações de prazo em contratos dessa natureza, cujo objeto se refira exclusivamente a serviços de conservação rodoviária, entendimento também sufragado no Acórdão nº 1.243/2004-Plenário, e desde que respeitados os itens originais do contrato, nos termos do **decisum** transcrito no parágrafo anterior.

Pelas razões expostas, renovando vênias por acolher apenas parcialmente o encaminhamento alvitrado pela unidade técnica, VOTO no sentido de que seja adotado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 9 de fevereiro de 2011.

AUGUSTO NARDES
Relator