**TC 009.944/2018-4**

**Relatora:** Ministra Ana Arraes

**Tipo:** RA - Relatório de Auditoria

**Unidade Jurisdicionada:** Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) - Superintendência Regional do DNIT no Estado do Maranhão - vinculado ao Ministério da Infraestrutura.

**Responsáveis:** Antonio Henrique da Luz Bezerra (516.467.573-00); Gerardo de Freitas Fernandes (062.944.483-87); Glauco Henrique Ferreira da Silva (515.657.143-34); Sylvio Barbosa Cardoso Junior (073.218.643-91); Thadeu Fellipe Lopes Silva (603.043.823-96).

**Interessados:** Congresso Nacional; Hytec Construções, Terraplenagem e Incorporação Ltda,. (CNPJ: 02.141.279/0001-59); Geosistemas Engenharia e Planejamento Ltda (CNPJ: 70.073.275/0001-30)

**Procurador:** Cristóvão Gomes Pereira, CPF 238.493.391-49, peça 65.

**Interessado em sustentação oral:** Não há

**Proposta:** Preliminar

## INTRODUÇÃO

Trata-se de análise das respostas às oitivas direcionadas à Superintendência Regional do DNIT no Estado do Maranhão – SRDNIT/MA em sede de cautelar adotada por meio do Despacho do Ministro Relator, de 2/1/2019 (peça 84), e referendada por meio do Acórdão 55/2019-TCU-Plenário (peça 92). Nessa cautelar, determinou-se que o DNIT suspendesse 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 do Relatório de Fiscalização 83/2018, exceto no que se refere às frentes de serviço de obras de arte especiais e de drenagem de transposição de talvegues (item "a" do Despacho de 2/1/2019, peça 84, p. 8).

2. No Despacho de 2/1/2019 também determinou-se à SRDNIT/MA que se manifestasse sobre ausência 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 2.901/2014-TCU-Plenário – Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer, e a existência de atraso na realização dos serviços que pode comprometer a entrega do empreendimento (item "b" do Despacho de 2/1/2019, peça 84, p. 8 e 9).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 63561111.

## HISTÓRICO

3. A Fiscalização 83/2018, realizada no período de 23/3/2018 a 3/8/2018, teve por objetivo avaliar a conformidade das obras de adequação de capacidade e reabilitação com melhorias da rodovia BR-135/MA - segmento km 95,60 - km 127,75 (Lote 3). Adicionalmente, teve o objetivo de monitorar as determinações constantes no Acórdão 2.901/2014-TCU-Plenário (Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer), em cumprimento ao Acórdão 938/2018-TCU-Plenário (Relatora: Ministra Ana Arraes).

4. As obras em tela estão sob o encargo da empresa Hytec Construções Terraplenagem e Incorporação Ltda - Hytec, conforme contrato UT-0005/2017-00, firmado pela SRDNIT/MA, originário da licitação relativa ao edital RDC-Eletrônico 399/2016-15, cujo regime de execução é a empreitada por preço unitário. O valor global e original do contrato era de R$ 66.499.834,00 (7/2016).

5. Para a supervisão das obras, a SRDNIT/MA contratou a empresa Geosistemas Engenharia e Planejamento Ltda, conforme contrato UT-0495/2017-00.

6. Segundo o Relatório de Fiscalização 83/2018 (peça 49), foram apontadas as seguintes irregularidades:

a) Achado III.1 - Projeto executivo deficiente/desatualizado (IGC): Verificou-se que o projeto executivo que fundamenta o Contrato UT-0005/2017-00 está desatualizado, prevendo serviços em desacordo com a realidade da obra e soluções amparadas em estudos defasados ou insuficientes, afrontando 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 aos serviços de enleivamento e de hidrossemeadura, relacionados ao componente ambiental do projeto;

b) Achado III.2 - Descumprimento de determinação exarada pelo TCU (IGC): 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, à época revogado, e em relação ao qual foram apontados diversos indícios de irregularidades, conforme Relatório de Fiscalização 29/2014 (TC 001.576/2014-3, peça 22). Considerando esses fatos, o Tribunal determinou ao DNIT que fossem efetivadas as respectivas correções previamente à publicação de um novo edital para contratação das obras. No entanto, na Fiscalização 83/2018 constatou-se que a nova licitação foi realizada sem que os indícios de irregularidade anteriormente apontados fossem corrigidos, razão pela qual se considerou descumprida a determinação;

c) Achado III.3 - Ausência de parâmetros de recebimento das obras (IGC): Apontou-se a 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-TCU-Plenário (Relator: Ministro José Múcio Monteiro);

d) Achado III.4 - Existência de atrasos que podem comprometer o prazo de entrega do empreendimento (IGC): Constataram-se diversas situações que têm impedido o avanço das obras conforme o cronograma inicialmente planejado, sobretudo relacionadas às condições climáticas e a presença de interferências, no entorno da rodovia, tais como 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, como o próprio gestor reconhecera a existência de restrições orçamentárias, vislumbrou-se o risco de não cumprimento do prazo informado.

7. Em relação ao Achado III.1, a equipe de auditoria considerou que os fatos apontados ensejariam a hipótese de adoção de medida cautelar com vistas à suspensão da execução dos serviços do contrato UT-0005/2017-00, até que o DNIT promovesse a revisão de projeto em fase de obra - RPFO de modo a adequá-lo à realidade atual da rodovia e corrigir as deficiências apontadas. Ponderou, contudo,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 63561111.

que, previamente à adoção de tal medida, fosse realizada a oitiva, na forma prevista no art. 276, § 2º, do Regimento Interno do TCU - RITCU.

8. Com relação aos Achados III.2, III.3 e III.4, a equipe de auditoria consignou, em seu relatório, propostas de realização de oitivas e audiências, mas sugeriu que tais medidas fossem adotadas em etapa processual subsequente, com o intuito de permitir que o gestor se concentrasse nos fatos relacionados à medida cautelar, que demandariam urgente atuação por parte deste Tribunal.

9. Após pronunciamento favorável dos dirigentes da SeinfraRodoviaAviação (peças 58 e 59), os autos foram submetidos à relatora, Exma. Ministra Ana Arraes, que, por meio de Despacho de 25 de setembro de 2018 (peça 60), proferiu as seguintes determinações:

> 11. Ante o exposto, restituo os presentes autos à SeinfraRodoviaAviação, a fim de que:
>
> I) com fundamento no art. 276, § 2º, do Regimento Interno, efetue a oitiva da Superintendência Regional do Dnit no Maranhão para que, no prazo de até cinco dias úteis:
>
> a) manifeste-se sobre os indícios de irregularidades verificados na execução do Contrato UT-0005/2017-00 constantes do Achado III.1 do relatório de auditoria (Projeto executivo deficiente/desatualizado - peça 56);
>
> b) informe a situação atual do referido contrato em termos de execução físico-financeira.
>
> II) com fundamento no mesmo dispositivo do Regimento Interno, promova à oitiva da empresa Hytec Construções, Terraplenagem, e Incorporação Ltda. para, se assim desejar, manifestar-se sobre os indícios de irregularidades citados no item anterior;
>
> III) alerte os destinatários dessas oitivas quanto à possibilidade de o Tribunal vir a adotar medida cautelar suspensiva da execução dos serviços objeto do Contrato UT-0005/2017-00 até que se promova a revisão do projeto executivo de modo a adequá- lo à realidade atual da rodovia e a corrigir as deficiências apontadas;
>
> IV) envie aos interessados cópia das peças 56/8 e deste despacho, como subsídio para as respostas.

10. Após realizadas as oitivas determinadas (peça 62 e 63), a SRDNIT/MA e a empresa Hytec Construções Terraplenagem Ltda apresentaram suas manifestações às peças 66-70 (Hytec) e 72-78 (SRDNIT/MA).

11. À peça 79, a unidade técnica analisou as manifestações do DNIT e da SRDNIT/MA propondo a suspensão da execução dos serviços objeto do Contrato UT 0005/2017-00 até que o Tribunal deliberasse 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). Além disso, foram propostos alertas e determinações de oitivas a SRDNIT/MA. Tais oitivas abarcaram os indícios de irregularidade tratado nos achados III.3 e III.4 do Relatório de Fiscalização 83/2018.

12. À peça 84, o Exmo. Ministro José Múcio Monteiro acatou as conclusões da unidade técnica e determinou a suspenção cautelar da 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 do Relatório de Fiscalização 83/2018 e também determinou oitivas da SRNIT/MA (peça 84, p. 8 e 9). Segue o trechos desse despacho de 2/1/2019 (peça 84, p. 8 e 9):

> Ante todo o exposto, acato as conclusões da unidade técnica (parágrafo 16 desta instrução) e **determino**:
>
> **à Superintendência Regional do DNIT no Estado do Maranhão, nos termos do art. 276 do RITCU, 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 do Relatório de Fiscalização 83/2018** (Peça 56 dos autos, fl. 9 e parágrafo 37 desta instrução), 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 que:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 63561111.

> **a.1) a decisão de mérito dependerá da apresentação do projeto executivo revisado e aprovado, acompanhado de memória de cálculo justificativa das alterações realizadas, bem como de orçamento contratual atualizado, contemplando a correção das irregularidades apontadas no Relatório de Fiscalização 83/2018 e quaisquer outras necessárias à correta execução da obra;** (...)
>
> b) a realização de oitiva da Superintendência Regional do DNIT no Estado do Maranhão, nos termos do art. 250, inciso V, do RITCU, para que se manifeste, no prazo de quinze dias, quanto às seguintes irregularidades:
>
> b.1) ausência, de forma clara, no Edital RDC Eletrônico 398/2016-15 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 dos autos, fl. 21 e parágrafo 37 desta instrução); e
>
> 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 dos autos, fl. 23 e parágrafo 37 desta instrução);

13. Essa determinação foi referendada pelo TCU mediante o Acórdão 55/2019-TCU-Plenário (peça 92). Quanto às oitivas, a SRDNIT/MA se manifestou tempestivamente à peça 95.

14. O DNIT também se manifestou tempestivamente à peça 111 sobre os fatos relacionados à medida cautelar. Assim sendo, cabe prioritariamente analisar estes documentos, a fim de verificar se permanecem válidos os elementos que motivaram a suspensão cautelar da execução do empreendimento, em especial a manutenção dos riscos de ocorrência de dano ao erário relacionados às irregularidades apontadas no achado III.1 – Relatório de Fiscalização 83/2018, quais sejam (peça 56, p. 16 e 17):

a) risco de deterioração precoce do pavimento a ser construído, caso seja adotada a estrutura prevista no projeto executivo e as premissas de dimensionamento adotadas 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, comprometa a qualidade da obra, uma vez que a utilização de caixas de empréstimos diversas das previstas em projeto, sem a anuência da autoridade competente pela aprovação do projeto executivo, propicia o emprego de materiais que não atendam as características técnicas exigíveis nos normativos do DNIT;

c) risco de adoção de solução antieconômica, consubstanciada na previsão de camada de base de brita graduada para o pavimento da rodovia, sem que se realize um estudo exaustivo de soluções alternativas mais econômicas, a partir dos materiais disponíveis nas imediações das obras, como por exemplo, solos com ou sem mistura;

d) risco de execução de serviços não devidamente justificados, citando-se, em especial, os serviços de enleivamento e hidrossemeadura, haja vista a significativa materialidade dos valores envolvidos.

15. Afora as questões relacionadas à cautelar e às oitivas, ainda constam como não realizadas neste processo as audiências propostas no Achado III.2 – Descumprimento de determinação exarada pelo TCU do Relatório de Fiscalização 83/2018. Isso porque entendeu-se que a RPFO até então em curso poderia propiciar o surgimento de elementos que suscitassem uma possível reavaliação dos pontos arguidos no item 9.9 do Acórdão 2.901/2014-TCU-Plenário, Ministro Relator Marcos Bemquerer.

16. Por fim, registre-se que as questões tratadas neste processo são correlatas às tratadas no TC 009.942/2018-1, cujo objeto é o Lote 2 das obras da BR-135/MA, de tal maneira que os termos das análises e dos encaminhamentos nas instruções no âmbito dos dois processos guardam relativa semelhança.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 63561111.

## EXAME TÉCNICO

17. Da análise da documentação apresentada (peça 111), verifica-se que apesar de ter havido a elaboração da RPFO, a SRDNIT/MA reportou a intenção de rescindir o contrato UT-15.00005/2017 em razão de o aditivo a ser formalizado em virtude da referida revisão de projeto contemplar acréscimos de valores que superaram o limite de 25% estabelecido no §1º, art. 65, da Lei 8666/1993. Conforme os cálculos da SR/DNIT/MA, o aditivo a ser formalizado chegaria ao patamar de 31,13% de acréscimo e 28,71% de decréscimo (peça 111, p. 5).

18. Em que pese esse fato, ao analisar os documentos constantes do processo eletrônico DNIT 50615.000334/2019-41, verificou-se diferença entre os orçamentos presentes nos documentos SEI 3780784 e SEI 3857104, os quais, em princípio, estão diretamente relacionados com a intenção da SRDNIT/MA de revogar o Contrato UT-15.00005/2017. Seguem os números.

**Tabela 1 – Análise do limite de aditivos contratuais**

| | **PI = 66.499.834,00** | **Reflexo Financeiro** | **Reflexo Percentual** |
|---|---|---|---|
| Despacho de ago/2019 - SEI 3780784 | Conjunto de acréscimos | R$ 16.132.065,89 | 24,26% |
| | Conjunto de decréscimos | -R$12.098.342,38 | -18,19% |
| | Acumulado das RPFO | R$ 4.033.723,52 | 6,07% |
| Planilha SEI 3857104 | Conjunto de acréscimos | R$ 20.702.684,27 | 31,13% |
| | Conjunto de decréscimos | -R$ 19.092.954,43 | -28,71% |
| | Acumulado das RPFO | R$ 1.609.729,84 | 2,42% |

Fonte: SEI 3780784 e SEI 3857104, Tabela 03.

19. Note-se que ao tomar como base o orçamento constante do documento SEI 3780784, o qual está fundamentado nos volumes que compõem a RPFO (SEI 3780563), não haveria a extrapolação dos limites estabelecidos no §1º, art. 65, da Lei 8666/1993. Nesse caso, a justificativa formalmente utilizada pela SRDNIT/MA para rescindir o contrato UT-15.00005/2017 não encontraria respaldo nos elementos constantes no processo eletrônico DNIT – 50615.000334/2019-41. Ademais, vale ressaltar que, em análise do referido processo do DNIT, não se verificou a presença de nenhum documento que dê suporte às diferenças constatadas entre os orçamentos dos documentos SEI 3780784 e SEI 3857104.

20. Diante disso, antes de analisar a manutenção dos pressupostos que fundamentam a cautelar ora vigente, faz-se necessário diligenciar o DNIT acerca da divergência verificada entre os orçamentos constantes dos documentos SEI 3780784 e SEI 3857104, bem como, acerca das providências tomadas pelo DNIT para promover a rescisão do contrato UT-15.00005/2017.

21. Em virtude de o DNIT ter como propósito a rescisão do contrato UT-15.00005/2017, pondera-se que não se faz necessário preterir ainda mais a realização das audiências previstas no Achado III.2 – Descumprimento de determinação exarada pelo TCU - do Relatório de Fiscalização 83/2018. Isso porque, com a rescisão, a RPFO atual já não terá mais o condão de modificar questões ali tratadas.

22. Diante disso, propõe-se a realização das audiências previstas no Achado III.2 e na matriz de responsabilização, Apêndice B, do Relatório de Fiscalização 83/2018 (peça 56), nos seguintes termos:

a) realizar, com fundamento no art. 250, inciso IV, do RI/TCU, a audiência dos responsáveis listados abaixo, para, no prazo de 15 (quinze) dias contados da ciência deste Acórdão, apresentarem razões de justificativa acerca das seguintes condutas:

a.1) o senhor Gerardo de Freitas Fernandes, então Superintendente Regional do DNIT no Estado do Maranhão, por ter aprovado o projeto executivo de engenharia (peça 22) , bem como por ter conduzido o procedimento licitatório do Edital RDC Eletrônico 399/2016-15, conforme delegação de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 63561111.

competência dada por meio da Portaria 1559, de 31/8/2016 (peça 48, p. 45), sem o atendimento do item 9.9.2.3 do Acórdão 2.901/2014-TCU-Plenário que havia determinado a reavaliação da escolha da solução de base do pavimento de modo a tornar a obra mais econômica;

a.2) os Antonio Henrique da Luz Bezerra - Analista em Infraestrutura de Transportes - Chefe de Serviços de Construção, Thadeu Fellipe Lopes Silva - Analista em Infraestrutura de Transportes - Serviço de Engenharia, por terem declarado que o projeto executivo de engenharia da obra em comento estar atualizado e adequado ao que dispõe o art. 6º, inc. IX, da Lei 8.666/1993 (peça 48, p. 88), sem o atendimento do item 9.9.2.3 do Acórdão 2.901/2014-TCU-Plenário que havia determinado a reavaliação da escolha da solução de base do pavimento de modo a tornar a obra mais econômica;

a.3) os senhores Glauco Henrique Ferreira da Silva - Analista em Infraestrutura de Transportes - Coordenação de Engenharia, e Sylvio Barbosa Cardoso Junior - Analista em Infraestrutura de Transportes, por terem declarado haver correspondência entre os projetos e as exigências contidas no art. 6º, inc. IX e X, da Lei 8.666/1993 , sem o atendimento do item 9.9.2.3 do Acórdão 2.901/2014-TCU-Plenário que havia determinado a reavaliação da escolha da solução de base do pavimento de modo a tornar a obra mais econômica (peça 48, p. 95).

**PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

23. Ante o exposto e com fundamento no § 1º do art. 157 do Regimento Interno do TCU c/c incisos I e II, art. 1° da portaria de delegação Portaria-MIN-AA 1/2014, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) realizar diligência ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) para que, no prazo de 20 (vinte) dias:

a.1) esclareça a divergência verificada entre os orçamentos constantes dos documentos SEI 3780784 e SEI 3857104 – Processo DNIT 50615.000334/2019-41;

a.2) informe qual o orçamento que efetivamente representa a revisão de projeto em fase de obras relativa ao contrato UT-15.00005/2017;

a.3) informe as providências já adotadas e a adotar referentes à possível rescisão do contrato UT-15.00005/2017;

b) realizar, com fundamento no art. 250, inciso IV, do RI/TCU, a audiência dos responsáveis listados abaixo, para, no prazo de 15 (quinze) dias contados da ciência deste Acórdão, apresentarem razões de justificativa acerca das seguintes condutas:

b.1) o senhor Gerardo de Freitas Fernandes, então Superintendente Regional do DNIT no Estado do Maranhão, por ter aprovado o projeto executivo de engenharia (peça 22) , bem como por ter conduzido o procedimento licitatório do Edital RDC Eletrônico 399/2016-15, conforme delegação de competência dada por meio da Portaria 1559, de 31/8/2016, sem o atendimento do item 9.9.2.3 do Acórdão 2.901/2014-TCU-Plenário que havia determinado a reavaliação da escolha da solução de base do pavimento de modo a tornar a obra mais econômica;

b.2) os Antonio Henrique da Luz Bezerra - Analista em Infraestrutura de Transportes - Chefe de Serviços de Construção, Thadeu Fellipe Lopes Silva - Analista em Infraestrutura de Transportes - Serviço de Engenharia, por terem declarado que o projeto executivo de engenharia da obra em comento estar atualizado e adequado ao que dispõe o art. 6º, inc. IX, da Lei 8.666/1993, sem o atendimento do item 9.9.2.3 do Acórdão 2.901/2014-TCU-Plenário que havia determinado a reavaliação da escolha da solução de base do pavimento de modo a tornar a obra mais econômica;

b.3) os senhores Glauco Henrique Ferreira da Silva - Analista em Infraestrutura de Transportes - Coordenação de Engenharia, e Sylvio Barbosa Cardoso Junior - Analista em Infraestrutura de Transportes, por terem declarado haver correspondência entre os projetos e as

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 63561111.

exigências contidas no art. 6º, inc. IX e X, da Lei 8.666/1993 , sem o atendimento do item 9.9.2.3 do Acórdão 2.901/2014-TCU-Plenário que havia determinado a reavaliação da escolha da solução de base do pavimento de modo a tornar a obra mais econômica.

À consideração superior**,**

SeinfraRodovias, em 13/12/2019.

*(Assinado eletronicamente)*
Cláudio Gomes de Moraes
AUFC – Mat. 7820-4

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 63561111.