

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 006.279/2009-2

Natureza: Relatório de Levantamento de Auditoria

Responsáveis: Gerardo de Freitas Fernandes e Cimcop S.A. Engenharia e Construções

Unidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes

SUMÁRIO: LEVANTAMENTO DE AUDITORIA. FISCOBRAS 2009. OBRAS DE MANUTENÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS NA BR-230/MA. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES. AUDIÊNCIA. OITIVA. ACOLHIMENTO DAS JUSTIFICATIVAS. ARQUIVAMENTO.

## RELATÓRIO

Trata-se de levantamento de auditoria, no âmbito do Fiscobras 2009, nas obras de manutenção de trechos rodoviários na BR-230/MA, realizadas com recursos orçamentários disponibilizados por meio do Programa de Trabalho 26.782.1457.204I.0021, sob a responsabilidade do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.

2. Por meio do Acórdão nº 2.139/2009-TCU-Plenário, foi autorizada a audiência de Gerardo de Freitas Fernandes, Superintendente Regional do DNIT no Maranhão, quanto à imprecisão no detalhamento de itens que compõem o preço unitário do serviço “canteiro de obra” e à inclusão indevida de itens na composição do BDI, sendo também franqueada às empresas que integram o Consórcio Cimcop/Aterpa (Contrato UT 15.027/2008) a oportunidade de manifestar-se sobre o assunto.

3. A Secex/MA concluiu o exame da documentação recebida pelo Tribunal propondo que sejam acolhidas as justificativas apresentadas pelo responsável, com a expedição de determinação e alerta ao DNIT.

4. Ante a natureza da matéria, encaminhei o presente processo à Secob-2, para pronunciamento dessa unidade especializada, que se manifestou nos seguintes termos:

*“Cuidam os autos de levantamento de auditoria realizado durante o Fiscobras 2009 nas obras de manutenção de trechos rodoviários na BR-230/MA (relatório, peça 6, fls. 3/40). A obra está dividida em três lotes: Lote I (Contrato UT 15.026/2008), do km 0 ao km 215,6; Lote II (Contrato UT 15.027/2008), do km 215,6 ao km 404,3; Lote III (Contrato UT 15.009/2008, do km 404,3 ao km 571,5). Os dois primeiros lotes são cobertos pelo PIR IV e o último refere-se somente à manutenção e conservação e é coberto pelo Plano de Trabalho e Orçamento (Pato).*

*2. Em decorrência desse trabalho, em 16/9/2009, foi prolatado o Acórdão nº 2.139/2009-TCU-Plenário (peça 6, fls. 47/51; peça 7, fls. 1/7), por meio do qual se decidiu:*

*‘9.3. promover a audiência de Gerardo de Freitas Fernandes, Superintendente Regional do DNIT no Estado do Maranhão, para que apresente razões de justificativa, e a oitiva das empresas que integram o Consórcio Cimcop/Aterpa (Contrato UT 15.027/2008), na pessoa de seus representantes legais, quanto aos seguintes indícios de irregularidade:*

*9.3.1. falta de detalhamento dos itens [manutenção do canteiro, manutenção de alojamentos, aluguel de equipamentos (topografia), informática, dependências da área técnica e administrativa, aluguel de mobiliários] na composição do preço unitário do serviço ‘canteiro de obras’, no Contrato UT 15.027/2008, uma vez que despesas com administração foram incluídas na composição do BDI, lá constando outros itens que chegam a se confundir com aqueles já citados: pessoal, material de consumo, móveis e equipamentos de escritório, equipamentos específicos, ferramentas diversas etc., o que colide com o disposto no art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666/1993;*

9.3.2. inclusão inadequada de itens na composição do BDI do Contrato UT 15.027/2008, especificamente quanto ao item 'administração', que contém componentes relacionados à administração local, cujo somatório dos percentuais dá 4,72%, uma vez que, no demonstrativo da bonificação e despesas indiretas do contrato, à fl. 45 (Principal), consta também o item 'administração central', referente a despesas administrativas, o que vai de encontro ao preceituado no item 9.1.2 do Acórdão nº 325/2007-TCU-Plenário, que considera inadequada a inclusão no BDI de despesas relacionadas à administração local, por configurarem despesas diretas.'

3. A documentação encaminhada em resposta à audiência e à oitiva determinadas nessa decisão foi analisada em instrução da Secex/MA (peça 8, fl. 42; peça 9, fls. 1/9). Por meio de despacho, em 23/8/2011, o Ministro José Múcio Monteiro, relator do processo, determinou o encaminhamento dos autos à Secob-2 para pronunciamento dessa unidade especializada, ante a natureza da matéria.

#### Exame técnico

4. Em 11/12/2009, foram apresentadas as razões de justificativa do Consórcio Cimcop/Aterpa (peça 7, fls. 17/37) e, em 15/12/2009, as de Gerardo de Freitas Fernandes, Superintendente Regional do DNIT no Estado do Maranhão (peça 8, fls. 13/38); ambas serão objeto de análise nesta instrução. Com o objetivo de facilitar o entendimento, o exame dos argumentos encaminhados será agrupado por item do Acórdão nº 2.139/2009-TCU-Plenário.

#### I. Contextualização

5. O orçamento-base da licitação, contido no Edital de Licitação nº 386/2008-15 (peça 19, fls. 4/64), previa o valor da obra em R\$ 37.245.563,14. Por sua vez, o Contrato UT 15.027/2008 (peça 12, fls. 8/15), firmado originalmente com valor de R\$ 36.486.402,36, o que representou desconto de 2,04%. Portanto, não houve sobrepreço na contratação. Destaca-se que a proposta vencedora utilizou a mesma taxa de BDI adotada no orçamento-base do DNIT: 20,25% (peça 1, fl. 46). As informações atuais sobre o Contrato UT 15.027/2008, obtidas no Sistema de Acompanhamento de Contratos do DNIT, encontram-se no apêndice a este parecer.

6. No que tange ao serviço 'canteiro de obras', a contratada utilizou composição de preço unitário idêntica à definida pelo órgão contratante (peça 1, fls. 26/27). Em termos de preço do serviço, a contratada apresentou valor 2,42% inferior ao previsto no orçamento-base:

Orçamento-base da licitação					Consórcio Cimcop/Aterpa				
Item	Unid.	Custo unitário (R\$)	Consumo	Custo total (R\$)	Item	Unid.	Custo unitário (R\$)	Consumo	Custo total (R\$)
Manutenção do canteiro	mês	1.401,07	24,00	33.625,68	Manutenção do canteiro	mês	1.050,00	24,00	25.200,00
Preparo da área de estocagem	ha	87.388,20	1,00	87.388,20	Preparo da área de estocagem	ha	85.962,85	1,00	85.962,85
Montagem de usina de asfalto	und	52.647,13	1,00	52.647,13	Montagem de usina de asfalto	und	52.647,13	1,00	52.647,13
Manutenção de alojamentos	mês	1.592,76	48,00	76.452,48	Manutenção de alojamentos	mês	1.592,76	48,00	76.452,48
Desmatamento, destocamento e limpeza de áreas c/ diâmetro 0,15m	m²	0,28	5.000,00	1.400,00	Desmatamento, destocamento e limpeza de áreas c/ diâmetro 0,15m	m²	0,28	5.000,00	1.400,00
Escavação, carga e transporte de material de 1ª categoria DMT 800 a 1000m com carregadeira	m³	6,58	2.100,00	13.818,00	Escavação, carga e transporte de material de 1ª categoria DMT 800 a 1000m com carregadeira	m³	6,58	2.100,00	13.818,00
Compactação de aterros a 100% Proctor Normal	m³	2,35	1.500,00	3.525,00	Compactação de aterros a 100% Proctor Normal	m³	2,35	1.500,00	3.525,00
Dependência da área técnica e administrativa (Sinapi nov-07)	m²	482,76	197,00	95.103,72	Dependência da área técnica e administrativa (Sinapi nov-07)	m²	482,76	197,00	95.103,72
Aluguel de laboratório de solos, betume e concreto	mês	2.600,00	21,00	54.600,00	Aluguel de laboratório de solos, betume e concreto	mês	2.400,00	21,00	50.400,00
Topografia (aluguel de equipamentos)	mês	1.700,00	21,00	35.700,00	Topografia (aluguel de equipamentos)	mês	1.700,00	21,00	35.700,00
Informática	mês	500,00	24,00	12.000,00	Informática	mês	500,00	24,00	12.000,00
Aluguel de residências	mês	700,00	96,00	67.200,00	Aluguel de residências	mês	700,00	96,00	67.200,00
Aluguel de alojamentos	mês	700,00	48,00	33.600,00	Aluguel de alojamentos	mês	700,00	48,00	33.600,00
Aluguel de mobiliário	mês	300,00	48,00	14.400,00	Aluguel de mobiliário	mês	300,00	48,00	14.400,00
		Custo total	R\$	581.460,21			Custo total	R\$	567.409,18
		BDI (20,25%)	R\$	117.745,69			BDI (20,25%)	R\$	114.900,36
		Preço total	R\$	699.205,90			Preço total	R\$	682.309,54

#### II. Item 9.3.2 – Da inclusão inadequada de itens na composição da taxa de BDI do Contrato UT 15.027/2008

7. De acordo com o item 3.6 do relatório de auditoria, a parcela 'administração' da taxa de BDI contém componentes relacionados à administração local, o que é inadequado por se tratar de

*despesa direta que deveria constar da planilha orçamentária, conforme determina o item 9.1.2 do Acórdão nº 325/2007-TCU-Plenário.*

#### *II.1. Argumentos apresentados pelo Consórcio Cimcop/Aterpa*

*8. O Consórcio Cimcop/Aterpa inicia sua argumentação afirmando que, 'como licitante participe de um certame, era obrigado a seguir as regras estabelecidas pelo edital, sob pena de ser aliado' e que o edital de licitação previu, em seu orçamento, a taxa de BDI do Sistema Sicro à época – 20,25% –, a qual abrangia percentual atinente à administração local. Portanto, a inclusão dessa parcela na taxa de BDI decorreu de o consórcio ter seguido as regras do certame licitatório.*

*9. Prossegue apresentando a definição de administração local contida no Manual de Custos Rodoviários do DNIT, bem como outro trecho do mesmo documento que, segundo o defendente, 'apõe o fato de a administração local não ser incluída entre os custos diretos', e conclui dizendo que, à época da licitação, o Sicro previa em sua taxa de BDI parcela de 4,0% relativa à administração, a qual era composta pela administração local (2,5%) e pela administração central (1,5%). Ainda no mesmo tópico, esclarece que, na revisão da taxa de BDI do Sicro realizada pelo DNIT, a administração local foi separada da central, e seu percentual foi majorado para 2,83%, tornando incontroverso que 'a metodologia de orçamentação adotada pelo DNIT em todas as obras que licita prevê a inclusão de tal rubrica entre os custos indiretos.'*

*10. Em seguida, o consórcio alega que os referenciais do Acórdão nº 325/2007-TCU-Plenário não são de observância obrigatória em obras rodoviárias. Para comprovar isso, transcreve trecho do voto que embasou o Acórdão nº 424/2008-TCU-Plenário e conclui que 'o próprio Plenário do Tribunal de Contas impõe ressalvas à aplicação dos referenciais dispostos no Acórdão nº 325/2007-Plenário.'*

*11. Continua a argumentação afirmando que a discussão se refere à metodologia de orçamentação própria do DNIT e que, caso o TCU considere irregular a inclusão da administração local na taxa de BDI, deveria determinar à autarquia a transferência de tais custos para a planilha de serviços dos contratos.*

*12. O Consórcio Cimcop/Aterpa conclui dizendo que qualquer que seja a solução a ser adotada por esta Corte de Contas ela deverá atender ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, ao respeito às condições efetivas da proposta (art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal) e à vedação de alteração unilateral de contratos pela Administração.*

#### *II.2. Argumentos formulados pelo Superintendente Regional do DNIT no Estado do Maranhão*

*13. O Superintendente Regional do DNIT inicia sua argumentação apresentando definições para a taxa de BDI de modo a comprovar que a administração local é uma despesa indireta e como tal tem sido mantida nas composições de BDI adotadas pelo DNIT ao longo do tempo. Conclui o raciocínio afirmando que 'a inclusão de despesas dessa natureza no BDI do Contrato UT 15.027/2008 não tem o condão de macular sua economicidade, pois corresponde à metodologia de orçamentação do sistema referencial oficial – Sicro – que rege todas as licitações do DNIT.'*

*14. Passa, em seguida, a defender a não aplicabilidade dos referenciais do Acórdão nº 325/2007-TCU-Plenário às obras em tela e afirma que apenas às entidades para as quais foi determinado o envio do citado acórdão – Chesf, Eletronorte, Eletrosul, Eletrobrás e Furnas – estão obrigadas a segui-lo, enquanto para os demais órgãos do serviço público federal, tais prescrições não são de ordem obrigatória.*

#### *II.3. Análise dos argumentos apresentados*

*15. Em 14/3/2007, foi prolatado o Acórdão nº 325/2007-TCU-Plenário, contendo a seguinte determinação:*

*'9.3. determinar à Segecex que dê conhecimento às unidades jurisdicionadas ao Tribunal das premissas acerca dos componentes de Lucros e Despesas Indiretas – LDI, contidas no item 9.1 **supra**, que passarão a ser observadas por esta Corte, quando da fiscalização de obras públicas.'*

*16. Posteriormente, em 19/3/2008, foi prolatado o Acórdão nº 424/2008-TCU-Plenário, citado pelo Consórcio Cimcop/Aterpa em sua defesa. Nesse **decisum**, o Tribunal, analisando o caso concreto*

da construção de uma edificação, concluiu que as características intrínsecas de cada empreendimento devem ser consideradas para a composição da taxa de BDI contratual.

17. Portanto, tendo em vista que no contrato das obras em tela foi adotada a composição da taxa de BDI utilizada pelo DNIT no orçamento-base da licitação, a qual era a mesma do Sistema Sicro à época, conclui-se que não é necessário o expurgo da parcela referente à administração local da composição da taxa de BDI do Contrato UT 15.027/2008.

18. É importante destacar que, em 31/8/2011, esta Corte de Contas prolatou o Acórdão nº 2.369/2011-TCU-Plenário, com novas decisões relacionadas à taxa de BDI:

‘9.3. orientar as unidades técnicas deste Tribunal a utilizar, até que sejam finalizados os exames do grupo de trabalho interdisciplinar a que se refere o item 9.1 *supra*:

9.3.1. os parâmetros para taxas de BDI contidos no item 9.2 do Acórdão nº 325/2007-TCU-Plenário, quando se tratar de obras de linhas de transmissão de energia elétrica e de subestações;

9.3.2. os valores referenciais para taxas de BDI contidos nas tabelas a seguir, específicos para cada tipo de obra discriminado:

(...).’

19. As tabelas a que se refere o item 9.3.2 dessa decisão não contemplam obras rodoviárias, em razão de explicação contida no relatório que embasou o **decisum**:

‘220. Assim, como a adoção da tabela de Composição da Parcela de BDI do Sicro é reconhecida tanto pela lei quanto por este Tribunal, não há o que se propor acerca do BDI para as obras rodoviárias e ferroviárias.’

III. Item 9.3.1 – Da falta de detalhamento dos itens da composição de preço unitário do serviço ‘canteiro de obras’ e da possibilidade de alguns deles estarem incluídos na taxa de BDI no Contrato UT 15.027/2008

20. De acordo com o item 3.5 do relatório de auditoria, a composição de preço unitário do serviço ‘canteiro de obra’ do Contrato UT 15.027/2008 continha diversos serviços auxiliares que não foram detalhados e que poderiam estar incluídos também na parcela ‘administração’ da taxa de BDI, o que resultaria em duplicidade de pagamento.

III.1. Argumentos apresentados pelo Consórcio Cimcop/Aterpa

21. Em sua resposta, o Consórcio Cimcop/Aterpa afirma que não há que se falar em duplicidade de pagamentos, ‘pois a manutenção de canteiro tem sua composição totalmente distinta daquela apresentada para o item ‘administração’, integrante do BDI contratual.’ Para comprovar a inexistência de itens coincidentes, reproduziu a composição do serviço ‘canteiro de obra’ e discriminou os itens que compõem a parcela ‘administração’ da taxa de BDI:

SERVIÇO: Canteiro de obras

Item	Custo unitário (R\$)
Manutenção do canteiro	1.050,00
Preparo da área de estocagem	85.962,85
Montagem de usina de asfalto	52.647,13
Manutenção de alojamentos	1.592,76
Desmatamento, destocamento e limpeza de áreas c/ diâmetro 0,15m	0,28
Escavação, carga e transporte de material de 1ª categoria DMT 800 a 1000m com carregadeira	6,58
Compactação de aterros a 100% Proctor Normal	2,35
Dependência da área técnica e administrativa (Sinapi nov-07)	482,76
Aluguel de laboratório de solos, betume e concreto	2.400,00
Topografia (aluguel de equipamentos)	1.700,00
Informática	500,00
Aluguel de residências	700,00
Aluguel de alojamentos	700,00
Aluguel de mobiliário	300,00

PARCELA: Administração

Item
Pessoal
Transporte
Material de consumo
Móveis e equipamentos de escritório
Equipamentos específicos
Medicina/segurança do trabalho (EPI's)
Ferramentas diversas
Uniformes
Alimentação

22. Segundo o consórcio, apenas a existência dos itens 'aluguel de mobiliário' na composição de preço unitário do serviço 'canteiro de obra' e 'móveis e equipamentos de escritório' na taxa de BDI poderia suscitar dúvida com relação à duplicidade de pagamento. Para esclarecer isso, explica que o subitem 'móveis e equipamentos de escritório' foi incluído na taxa de BDI visando a compensar o baixo valor previsto para o serviço auxiliar 'aluguel de mobiliário', o qual deveria suprir as despesas relacionadas ao 'mobiliário necessário aos alojamentos do pessoal deslocado especificamente para a obra, assim como os móveis e equipamentos necessários ao escritório utilizado pelo consórcio', uma vez que o edital de licitação havia estabelecido que seriam desclassificadas propostas que apresentassem valores unitários superiores àqueles estabelecidos no orçamento estimativo da obra.

III.2. Argumentos formulados pelo Superintendente Regional do DNIT no Estado do Maranhão

23. Em sua resposta, o Superintendente Regional do DNIT no Maranhão apresentou a composição de preço unitário do serviço 'canteiro de obras', a qual foi encaminhada à autarquia pelo Consórcio Cimcop/Aterpa (acima reproduzida).

24. O responsável também informou que, dentro do Sistema de Medições (SMD) do DNIT, a planilha de serviços do Contrato UT 15.027/2008 foi alterada, com a substituição do serviço 'canteiro de obras' (cuja unidade era verba) e a criação do item 'manutenção do canteiro' (cuja unidade é mês), de modo que seu pagamento passasse a ser mensal. Em razão disso, foi feito o necessário ajuste nos pagamentos à contratada, com o estorno dos pagamentos realizados na rubrica 'canteiro de obras' e o pagamento proporcional das medições relativas à 'manutenção do canteiro', de modo que fosse refletida a situação da obra à época.

III.3. Análise dos argumentos apresentados

25. A argumentação feita por Gerardo de Freitas Fernandes, Superintendente Regional do DNIT no Estado do Maranhão, não enfrentou a questão apontada no item 9.3.1 do Acórdão nº 2.139/2009-TCU-Plenário, não podendo ser aproveitada para elidir a irregularidade.

26. Por sua vez, os argumentos trazidos pelo Consórcio Cimcop/Aterpa demonstram a existência do problema ao informarem que o subitem 'móveis e equipamentos de escritório' foi incluído na taxa de BDI visando a compensar o baixo valor previsto para o serviço auxiliar 'aluguel de mobiliário'. Por conseguinte, ambos os itens – o serviço auxiliar da composição de preço unitário e a parcela da taxa de BDI – visavam a suprir as despesas relacionadas ao 'mobiliário necessário aos alojamentos do pessoal deslocado especificamente para a obra, assim como os móveis e equipamentos necessários ao escritório utilizado pelo consórcio', o que comprova a duplicidade de pagamento.

27. Conclui-se, então, que os argumentos trazidos pelos defendentes não foram suficientes para elidir a irregularidade apontada no item 9.3.1 do Acórdão nº 2.139/2009-TCU-Plenário, tendo sido comprovada a duplicidade de pagamento relativo ao aluguel de mobiliário.

III.3.1. Cálculo do sobrepreço

28. O subitem 'aluguel de mobiliário' da planilha contratual – com valor mensal de R\$ 300,00 – totalizou R\$ 14.400,00, considerando-se o valor original do contrato. Por sua vez, a parcela 'móveis e equipamentos de escritório' da taxa de BDI (de 0,08% sobre o custo direto) totalizou R\$ 23.278,32 (considerando-se, também, o valor original do contrato).

29. Em razão de que, na análise anterior, se concluiu pela não realização do expurgo da parcela referente à administração local da composição da taxa de BDI, considera-se superfaturamento todo o valor pago pelo aluguel de mobiliário na composição do serviço 'canteiro de obras', ou seja, R\$ 14.400,00, valor insuficiente para que seja proposta a conversão dos autos em tomada de contas especial com o objetivo de ressarcir os cofres públicos dos valores pagos indevidamente, conforme estabelece o art. 11 da Instrução Normativa TCU nº 56, de 5 de dezembro de 2007.

Conclusão

30. O objetivo deste trabalho era a emissão de pronunciamento desta unidade especializada, ante o que constou do despacho do Ministro José Múcio Monteiro, de 23/8/2011.

*31. Analisada a documentação contida nos autos, conclui-se que:*

*31.1. considerando que as obras em tela são obras de manutenção de trechos rodoviários que adotaram a composição da taxa de BDI utilizada pelo DNIT no orçamento-base da licitação, a qual era a mesma do Sistema Sicro à época, não é necessário o expurgo da parcela referente à administração local da composição da taxa de BDI do Contrato UT 15.027/2008.*

*31.2. restou comprovada a duplicidade de pagamento relativo ao aluguel de mobiliário no âmbito do Contrato UT 15.027/2008; entretanto, o valor do superfaturamento – R\$ 14.400,00 – é insuficiente para que seja proposta a conversão dos autos em tomada de contas especial com o objetivo de ressarcir os cofres públicos dos valores pagos indevidamente, conforme estabelece o art. 11 da Instrução Normativa TCU nº 56, de 5 de dezembro de 2007.”*

É o relatório.