

## VOTO

Trata-se de auditoria realizada no âmbito do Fiscobras 2009 nas obras de construção da Ferrovia Norte-Sul (FNS), sob responsabilidade da Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. (Valec), especificamente quanto aos Lotes 10, 11, 12, 13, 14, 15 e 16, subtrecho compreendido entre Palmas/TO e Uruaçu/GO.

2. As obras foram originalmente contratadas conforme a seguinte distribuição de executores:
  - a) Lote 10 - Contrato CT 49/2006 - Construtora Norberto Odebrecht S.A.;
  - b) Lote 11 - Contrato CT 50/2006 - Constran S.A. Construção e Comércio;
  - c) Lote 12 - Contrato CT 35/2007 - SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda.;
  - d) Lote 13 - Contrato CT 36/2007 - Construtora Andrade Gutierrez S.A.;
  - e) Lote 14 - Contrato CT 37/2007 - Construtora Andrade Gutierrez S.A.;
  - f) Lote 15 - Contrato CT 38/2007 - Iesa Projetos, Equipamentos e Montagens S.A.; e
  - g) Lote 16 - Contrato CT 39/2007 - Galvão Engenharia S.A.
3. Preliminarmente, é necessário esclarecer que este processo aguardou o desfecho do TC-018.509/2008-9 (Fiscobras 2008) em decorrência de discussão travada naqueles autos acerca de questões metodológicas coincidentes. Após a prolação de diversas deliberações preliminares, esta Corte exarou o Acórdão 1.978/2012-Plenário, que forneceu as condições necessárias para o prosseguimento do presente processo.
4. Os contratos fiscalizados nestes autos podem ser divididos em dois grupos, os contratos referentes aos Lotes 12 a 15 e aqueles relativos aos Lotes 10, 11 e 16. Por questões processuais, cabe examiná-los separadamente, consoante exposto a seguir.

## **II - Contratos relativos aos Lotes 12, 13, 14 e 15**

5. Os contratos dos Lotes 12 a 15 da FNS foram inicialmente examinados no Fiscobras 2008, sob a relatoria do Eminentíssimo Ministro Valmir Campelo, no TC-018.509/2008-9. Esse processo gerou a expedição de medida cautelar com retenção de valores e a formação de apartados para prosseguimento do exame dos indícios de sobrepreço apurados.
6. Os apartados encontram-se na seguinte situação:
  - a) Lote 12 - Contrato CT 35/2007 - TC-010.531/2010-6 - o Acórdão 1884/2014-Plenário determinou a formalização de processo apartado de tomada de contas especial para apurar o superfaturamento identificado no contrato;
  - b) Lote 13 - Contrato CT 36/2007 - TC-010.493/2010-7 - o Acórdão 1922/2011-Plenário determinou à Valec que adotasse providências para repactuar o contrato a fim de sanear sobrepreço de R\$ 42 milhões; pedido de reexame interposto pela construtora sob a relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues; pedido de vista do Ministro Benjamin Zymler na sessão plenária de 11/6/2014;
  - c) Lote 14 - Contrato CT 37/2007 - TC-010.528/2010-5 - o Acórdão 1923/2011-Plenário determinou à Valec que adotasse providências para repactuar o contrato a fim de sanear sobrepreço de R\$ 40 milhões; pedido de reexame interposto pela construtora sob a relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues; pedido de vista do Ministro Benjamin Zymler na sessão plenária de 11/6/2014;
  - d) Lote 15 - Contrato CT 38/2007 - TC-036.732/2011-7- tomada de contas especial instaurada.
7. Passo, assim, à exposição dos achados relativos a cada um dos contratos examinados, os quais já foram concluídos, buscando compatibilizar a proposta de encaminhamento e a situação atual dos processos conexos.
8. No tocante ao Lote 12 - Contrato CT 35/2007, a Secobhidroferrovia apontou as seguintes ocorrências:

- a) superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado quando da substituição dos tubulões previstos para as fundações das OAEs por estacas raiz;
- b) superfaturamento decorrente de reajustamento irregular em razão de erro na fórmula utilizada, que resultou em uma diferença a maior de 0,5% na soma dos coeficientes multiplicadores;
- c) superfaturamento decorrente de quantitativos estimados incorretamente em serviços relacionados à execução de sublastro e pintura de ligação;
- d) sobrepreço decorrente de quantitativo inadequado, uma vez que houve medição e pagamento do transporte de brita superior à distância média efetivamente necessária para a execução das obras;
- e) liquidação irregular da despesa ocasionada por incoerências nos volumes de terraplanagem medidos.

9. Após examinar as respostas encaminhadas pela Valec e pela empresa SPA, a unidade especializada acolheu apenas as manifestações relativas à estimativa inadequada de quantitativos (alínea 6.c), por considerar que não havia ficado caracterizada a medição de quantitativos excessivos.

10. Quanto aos demais indícios, a Secob não acatou as justificativas tendo em vista que não foram comprovados: os gastos adicionais em mobilização/desmobilização, a utilização de volumes excedentes de argamassa ou aço e a inadequação da metodologia empregada pelo TCU quanto ao cálculo dos equipamentos (alínea 6.a); a correção da totalidade dos fatores multiplicadores indevidamente empregados no reajuste (alínea 6.b); e a exatidão e a coerência dos dados que serviram de base para os pagamentos dos serviços de terraplanagem (alínea 6.e). Também foi considerado que houve efetiva medição de transporte de brita com DMT inadequada.

11. Esses elementos levaram a Secobhidroferrovia a considerar que persistiam indícios de débito, posição que acolho diante da argumentação técnica desenvolvida.

12. Observo, todavia, que a proposta de formar-se processo apartado de tomada de contas especial específico não se faz mais oportuna. Como exposto em item precedente, já existe TCE relativa ao Contrato CT 35/2007 instaurada por determinação do Acórdão 1884/2014-Plenário. Por conseguinte, penso ser mais racional remeter os indícios de débito agora caracterizados para a TCE existente a fim de promover-se a abordagem conjunta e, conseqüentemente, uniforme das ocorrências.

13. No caso dos Lotes 13 e 14, cujas obras vinham sendo executadas por meio dos Contratos CT 36/2007 e CT 37/2007, respectivamente, firmados com a Construtora Andrade Gutierrez, obtiveram-se as seguintes constatações:

- a) superfaturamento decorrente de reajustamento irregular em razão de erro na fórmula utilizada, que resultou em uma diferença a maior de 0,5% na soma dos coeficientes multiplicadores;
- b) superfaturamento ocasionado por superestimativa de quantitativos de serviços relacionados a sublastro e pintura de ligação.

14. A Secobhidroferrovia não aceitou as justificativas referentes aos reajustes indevidos, uma vez que considerou não ter sido comprovada a alegada correção nos fatores utilizados no cálculo, bem como o estorno de valores pagos indevidamente. Já com referência à superestimativa de quantitativos, a unidade acolheu o arazoado das partes por entender que não havia ficado caracterizada a medição dos quantitativos superestimados e, conseqüentemente, o superfaturamento. Como encaminhamento, a Secob propôs converter-se o processo em TCE para apuração dos indícios de débito referentes aos reajustes incorretamente calculados.

15. Diferentemente da unidade técnica especializada, penso que não há ainda indicação firme de débito. Em um primeiro momento, a Valec procedeu à correção da fórmula de reajuste, mas apenas quanto ao fator k8. Na resposta à oitiva, diante do parecer da equipe quanto à inadequação desse procedimento, a Valec informou que faria a correção utilizando a metodologia da equipe e a Construtora Andrade Gutierrez manifestou concordância com os coeficientes propostos. Considerando que os expedientes contendo tais respostas estão datados do final do exercício de 2009 e que remanesceu apenas essa ocorrência não elidida, penso que se deva primeiramente obter informações mais atualizadas sobre o assunto. Logo, entendo que cabe realizar diligência em processo apartado

para se reunir os esclarecimentos necessários para que se decida a respeito da existência de indícios de débito.

16. O Lote 15 teve obras executadas por meio do Contrato CT 38/2007, firmado com a empresa Iesa Projetos, Equipamentos e Montagens S.A. Na auditoria, foram identificados os indícios de irregularidade que se seguem:

a) superfaturamento decorrente de reajustamento irregular em razão de erro na fórmula utilizada, que resultou em uma diferença a maior de 0,5% na soma dos coeficientes multiplicadores;

b) superfaturamento ocasionado por superestimativa de quantitativos de serviços relacionados a pintura de ligação.

17. Em resposta relativa ao primeiro quesito, a Valec e a Iesa informaram que haviam efetuado a correção. Todavia, a Secobhidroferrovia verificou em termos aditivos colhidos em fiscalizações mais recentes que apenas o fator k8 havia sido retificado. Assim, a unidade não acolheu as justificativas e propôs a juntada dos elementos a processo de tomada de contas especial já instaurado para tratar de outros indícios de débito na execução do contrato.

18. Com relação ao superfaturamento decorrente de superestimativa de quantitativos de serviços de pintura de ligação, foi comprovado que os quantitativos contratados foram significativamente menores do que os estimados. Em vista da não caracterização de medição indevida, a unidade considerou elidida a ocorrência.

19. Diante da argumentação da Secobhidroferrovia, acolho a proposta de encaminhamento formulada na instrução.

### **III - Contratos relativos aos Lotes 10, 11 e 16**

20. As obras dos Lotes 10, 11 e 16 da FNS foram inicialmente fiscalizadas neste Fiscobras 2009 e novamente nos Fiscobras 2012 (TC-006.264/2012-3) e 2013 (TC-009.099/2013-1), estes últimos sob a relatoria do eminente Ministro Valmir Campelo. Os respectivos processos se encontram em fase de análise de audiências e oitivas, motivadas por indícios de dano, no valor histórico de cerca de R\$ 25,4 milhões, em decorrência de qualidade deficiente e quantitativos indevidos apontados nos relatórios de comissões especiais criadas pela Valec.

21. É de se acrescentar que, tal qual no grupo anterior, os contratos aqui tratados já se encontram concluídos.

22. Também é importante ressaltar que as ocorrências levantadas no presente trabalho têm conexão com aquelas apreciadas no TC-018.509/2008-9 (Fiscobras 2008), uma vez que ora se utiliza a mesma metodologia de apuração de sobrepreço. O Acórdão 1.910/2012-Plenário referendou essa metodologia ao determinar a instauração de TCE para os Contratos CT 25/2005 (Lote 5), 11/2006 (Lote 6), 10/2006 (Lote 7), 21/2006 (Lote 8) e 22/2006 (Lote 9).

23. De início, as obras do Lote 10 foram objeto do Contrato CT 49/2006, celebrado com a Construtora Norberto Odebrecht, tendo a equipe de fiscalização relatado as seguintes constatações:

a) sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado nos serviços mais relevantes, totalizando R\$ 18.829.552,93, o que representaria 13,02% do valor total contratado;

b) superfaturamento decorrente de reajustamento irregular em razão de erro na fórmula utilizada, que resultou em uma diferença a maior de 0,5% na soma dos coeficientes multiplicadores;

c) superfaturamento ocasionado por superestimativa de quantitativos de serviços relacionados a sublastro, pintura de ligação e solda.

24. Nas respostas à oitiva, a Valec e a Odebrecht fizeram remissão ao TC-018.509/2008-9 para contestar o sobrepreço apontado; não comprovaram ter sido corrigido o erro na metodologia de reajustamento do contrato, e argumentaram que a superestimativa de quantitativos não se concretizou.

25. A unidade especializada acolheu apenas a alegação referente à superestimativa de quantitativos. No tocante às demais constatações, a Secob propôs a constituição de processo apartado de TCE. Neste ponto, a unidade informou que o Contrato CT 49/2006 foi rescindido antes do início efetivo das obras de construção do Lote 10, sem que houvesse a medição de serviços. A avença foi

substituída pelo Contrato CT 59/2009, firmado com a Constran, sob abrigo do art. 24, inciso XI, da Lei 8.666/93. Em vista da não execução do Contrato CT 49/2006 e da manutenção das condições da contratação anterior, foi proposto que a TCE abrangesse apenas o Contrato CT 59/2009.

26. Lamento por divergir da unidade especializada. Embora o Contrato CT 59/2009 tenha sido firmado nas mesmas condições do Contrato CT 49/2006, penso que se torna necessário promover a oitiva da Constran em decorrência do dever de garantir o contraditório e da falta de informações mais atualizadas que assegurem a permanência dessas condições. Assim, entendo que, para fins de organização processual, possa-se formar apartado para realizar-se a devida apuração.

27. O Contrato CT 50/2006 foi celebrado com a Constran para execução das obras de construção do Lote 11. Segundo a equipe de fiscalização, os indícios de irregularidade abarcaram as seguintes ocorrências:

a) sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado nos serviços mais relevantes, totalizando R\$ 19.807.573,15, o que representaria 12,16% do valor total contratado;

b) superfaturamento decorrente de reajustamento irregular em razão de erro na fórmula utilizada, que resultou em uma diferença a maior de 0,5% na soma dos coeficientes multiplicadores;

c) superfaturamento ocasionado por superestimativa de quantitativos de serviços relacionados a sublastro, pintura de ligação e solda.

28. Em sede de oitiva, a Constran não concordou com a metodologia de cálculo de sobrepreço, em especial com os referenciais utilizados. Por outro lado, afirmou que concordava com a correção da fórmula de reajuste desde que essa não ocasionasse a alteração da equação econômico-financeira do contrato. E, por fim, alegou que a superestimativa de quantitativos não ocasionaria danos, porque apenas os serviços efetivamente executados foram pagos.

29. De sua vez, a Valec juntou justificativas idênticas àquelas referentes ao Contrato CT 49/2006.

30. A Secobhidroferrovia acolheu apenas o arrazoado quanto à não concretização da superestimativa.

31. No tocante ao sobrepreço por preços excessivos, a unidade apontou que o art. 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993, determina que os preços licitados sejam compatíveis com os valores praticados no mercado ou fixados pelos órgãos oficiais competentes, ou ainda com os constantes do sistema de registro de preços. Também lembrou que, desde 2004, a LDO tem determinado a adoção do Sinapi como referência de preços de mercado para as obras custeadas direta ou indiretamente com recursos federais. A unidade argumentou que, em consequência, os preços unitários de serviços de obras ferroviárias acima dos referenciais oficiais somente poderiam ser aceitos em casos excepcionais devidamente justificados, o que não ocorreu.

32. Com relação ao erro na fórmula de cálculo de reajuste do contrato, a Secob entendeu que não foi juntada comprovação da realização de retificação completa dos multiplicadores e estorno dos valores indevidamente pagos.

33. Na proposta de encaminhamento, a unidade sugeriu a constituição de processo apartado de TCE para apuração detalhada do débito.

34. Considerando que ocorrências semelhantes relativas a outros lotes da FNS tiveram esse mesmo encaminhamento, acolho a proposta por entendê-la tecnicamente fundamentada e por considerar cabível uniformizar os procedimentos.

35. O Lote 16 teve obras executadas mediante o Contrato CT 39/2007, firmado com a Galvão Engenharia. No relatório de fiscalização, foram alinhados os indícios de irregularidade a seguir:

a) sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado nos serviços mais relevantes, totalizando R\$ 21.663.471,69, o que representa 14,33% do valor total contratado;

b) superfaturamento decorrente de reajustamento irregular em razão de erro na fórmula utilizada, que resultou em uma diferença a maior de 0,5% na soma dos coeficientes multiplicadores;

c) superfaturamento ocasionado por superestimativa de quantitativos de serviços relacionados a sublastro, pintura de ligação, dormentes, grampo elástico tipo Pandrol, palmilha amortecedora, calço isolador e solda.

36. Em relação à alínea “a” retro, a empresa Galvão Engenharia se manifestou em oitiva argumentando que a equipe utilizou os preços do Sicro relativos a Goiás e não ao local da obra (Tocantins); que esse referencial não era adequado a obras ferroviárias; que era indevido o BDI de 23,9% adotado pela equipe, vez que são as peculiaridades de cada obra e empresa que estabelecem o percentual cabível, e, que se fossem considerados apenas os custos diretos, os custos do contrato estariam 6,63% abaixo daqueles obtidos com base no Sicro ajustado.

37. A Secobhidroferrovia não acatou essas alegações. Segundo a unidade especializada, os custos unitários referenciais do Sicro para o Estado de Goiás, em média, eram inferiores aos do Estado de Tocantins. No que tange ao BDI adotado, a unidade ressaltou que o TCU já havia firmado entendimento quanto à viabilidade da adoção do Sicro2 como paradigma de preços unitários para obras ferroviárias, incluindo o percentual de BDI (Acórdãos 2.843/2008-Plenário e 462/2010-Plenário). Ademais, foi destacado que se utilizou a mesma metodologia que fundamentou a conversão em TCE dos processos de auditoria nos Lotes 5, 6, 7, 8, 9 e 15 da FNS.

38. Com referência ao reajustamento incorreto do contrato, a empresa não se manifestou, mas a Valec alegou que iria providenciar as retificações necessárias. A Secob registrou que os termos aditivos ao contrato obtidos em fiscalizações mais recentes demonstravam que não havia sido efetuada a correção, motivo pelo qual considerou que permanecia o indício de débito.

39. Finalmente, no que diz respeito à superestimativa de quantitativos, a unidade especializada entendeu que não havia indicação de que as quantidades excessivas haviam-se materializado. Como fundamentos para essa conclusão, a Secob apontou que o contrato fora executado sob o regime de empreitada por preços unitários, no qual prevalecem as quantidades reais medidas, e que o Fiscobras 2012 não registrou medição indevida desses serviços. Dessa forma, o indício foi considerado e lidido.

40. Em decorrência das duas primeiras irregularidades, a instrução sugeriu a conversão em tomada de contas especial, encaminhamento que pode ser acolhido diante das razões expostas nos itens antecedentes e na instrução transcrita no relatório acima.

#### **IV - Outras Irregularidades**

41. No relatório de auditoria, a equipe consignou ainda outras irregularidades, a saber:

a) falta de detalhamento dos itens instalação/manutenção de canteiros e mobilização/desmobilização no custo direto da obra;

b) projetos básicos e executivos das obras de construção dos Lotes 10,11, 12, 13, 14, 15 e 16 da FNS em desconformidade com o art. 6º, inciso IX, c/c art. 7º, § 1º, da Lei 8.666/1993.

42. A primeira questão foi também abordada no Fiscobras 2008, tendo sido objeto de determinação constante do Acórdão 462/2010-Plenário (TC-018.509/2008-9). Conforme verificado pela Secobhidroferrovia, a pendência foi saneada nos orçamentos de licitações mais recentes promovidas pela Valec.

43. No tocante ao segundo ponto, os trabalhos de fiscalização revelaram que os projetos executivos das obras de construção dos Lotes 10 a 16 da FNS continham deficiências graves, não atendendo nem mesmo aos requisitos para utilização como projetos básicos. A equipe reportou falhas na definição e na quantificação dos serviços, em especial aqueles relativos a terraplenagem e drenagem subterrânea. De acordo com a instrução, essas deficiências resultaram em alterações significativas no objeto original contratado e, por conseguinte, em sucessivas modificações na planilha orçamentária.

44. Considerando a formalização de apartados para tratar das ocorrências referentes a cada contrato, a unidade especializada sugeriu que a irregularidade fosse examinada nos respectivos processos, com fundamento nos princípios da economia processual e da racionalidade administrativa.

45. A meu ver, tal proposta pode ser acolhida, uma vez que a providência possibilita o confronto da irregularidade com as repercussões específicas ocorridas na execução de cada contrato.



Estando de acordo com o teor da análise procedida pela Secobhidroferrovia, manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à apreciação deste colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 24 de setembro de 2014.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI  
Relator