TC 006.322/2005-2

Tipo: TCE – Tomadas de Contas Especial – Embargos de Declaração

Relator - Embargos: Min. Benjamin Zymler

Unidade jurisdicionada: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT); Superintendência Regional do DNIT nos Estados de Rondônia e Acre; e Departamento de Viação e Obras Públicas de Rondônia (Devop/RO).

Embargantes: Antonio Gurgel Barreto (022.933.233-15), Sinésio Barreto Couto Roriz (104.651.463-68), GM Engenharia e Construções Ltda. (05.782.974/0001-98), e Emsa – Empresa Sulamericana de Montagens S/A (17.393.547/0001-05).

Advogado: Eduardo Abílio Kerber Diniz, OAB-RO, 4.389; Guilherme da Costa Ferreira Pignaneli, OABRO 5546, Edson Antônio Sousa Pinto, OAB-RO 4643, Renan Thiago Pasqualotto Silva, OAB-RO 6017; procurações às peças 107, 120 e 121. Marcus Vinicius Labre Lemos de Freitas, OAB-GO 14.282; procuração à peça 127.

Interessado em sustentação oral: Não há.

Sumário: Tomada de Contas Especial. Convênio. Irregularidade das contas. Débito e multa. Recurso de reconsideração. Embargos de declaração. Parecer.

I - INTRODUÇÃO

Trata-se de parecer desta Secretaria de Obra Rodoviárias (SecobRodovia) em atenção ao despacho do Relator, o Exmo Min. Benjamin Zymler (peça 132) no qual solicitou que esta unidade técnica se manifestasse acerca dos seguintes quesitos, formulados pela Secretaria de Recursos (Serur) (peça 129), relativos aos embargos de declaração apresentados pelos responsáveis contra Acórdão 2.371/2013 -TCU - 1ª Câmara:

> a) adequação técnica do uso das composições de custos unitários constantes do Sicro-2, tendo por base os custos unitários dos equipamentos, mão de obra e materiais constantes das tabelas do Sicro1-Região Norte usada neste processo, e ao adotar tal metodologia, se há superfaturamento no Contrato 67-PG/DER/RO;
>
> b) existência de superfaturamento caso se considere como parâmetros de referência o Sicro-2 referente à região Norte e o Sicro-2 referente ao Estado de Rondônia, sempre considerando as referências mais próximas da ocorrência dos fatos;
>
> c) possibilidade de aceitação dos argumentos de que os insumos brita, areia e pedra foram adquiridos comercialmente e não extraídos/produzidos, e se aceitáveis tais alegações, qual seria o sobrepreço do Contrato 67-PG/DER/RO em relação a estes itens.

II - EXAME TÉCNICO

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51998068.

II.1 - QUESITO "A": ADEQUAÇÃO TÉCNICA DO USO DAS COMPOSIÇÕES DE CUSTOS UNITÁRIOS CONSTANTES DO SICRO-2, TENDO POR BASE OS CUSTOS UNITÁRIOS DOS EQUIPAMENTOS, MÃO DE OBRA E MATERIAIS CONSTANTES DAS TABELAS DO SICRO1-REGIÃO NORTE USADA NESTE PROCESSO, E AO ADOTAR TAL METODOLOGIA, SE HÁ SUPERFATURAMENTO NO CONTRATO 67-PG/DER/RO

2. Antes de dar início ao exame técnico, propriamente dito, desse quesito, cabe relembrar alguns eventos referentes à formalização e confiabilidade do Sicro1.

2.1. Conforme o Manual de Custos Rodoviários – Volume 1 – DNIT/2003, o Sistema de Custos Rodoviário - Sicro1 foi criado, em 1980, pelo extinto DNER a partir de um manual institucional de custos pré-existente.

2.2. A partir de 1998, levando-se em conta a necessidade de serem consideradas no sistema novas tecnologias empregadas na execução de obras rodoviárias, bem como a atualização de métodos construtivos rodoviários, o DNER iniciou, então, uma modernização e complementação do Sicro1, que passou a se chamar Sicro2. Nessa nova versão, foram introduzidos novos equipamentos, acrescentadas novas composições de custos e revisadas as composições já existentes no sistema.

2.3. Com a extinção do DNER, o DNIT deu continuidade ao trabalho, de forma que essa atualização e reestruturação foi finalizada em outubro/2000, quando o sistema passou a disponibilizar relatórios de custos periódicos, referenciados aos estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerias, Rio Grande do Sul e às regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste e Sul.

2.4. No caso do estado de Rondônia, o Sicro2 só passou a disponibilizar relatórios de custos periódicos a partir de março de 2007.

2.5. Com relação à confiabilidade do sistema, cabe registrar que, para o período em que esteve vigente, o Sicro1 é considerado por esta Corte de Contas como referência de custos para orçamentação de obras rodoviárias (Acórdão 296/2004-TCU-Plenário, Acórdão 1321/2005-TCU-Plenário e Acórdão 2068/2006-TCU-Plenário).

3. Do exposto, verifica-se que o emprego do Sicro1 para analisar a ocorrência de sobrepreço em obras cujos orçamentos tenham sido elaborados quando esse sistema se encontrava vigente já foi objeto de análise neste Tribunal, sendo majoritariamente considerado tecnicamente aceitável. Contudo, podem existir casos em que essa utilização possivelmente não proporcionará os melhores resultados. Por exemplo, nos casos em que a execução do objeto contratual tenha ocorrido sob à vigência do Sicro2 e a elaboração da planilha contratual seguiu os ditames do Sicro1. Nesses casos, existem evidências suficientes para demonstrar que na realização dos trabalhos podem ter sido empregadas as novas tecnologias e os novos métodos construtivos rodoviários, considerados só após o advento do Sicro2. Assim, estaria comprovado que os parâmetros presentes no Sicro1 não representariam, de maneira confiável, a realidade das obras.

4. Para esses casos excepcionais, se mostra razoável o emprego do Sicro2, mesmo que o orçamento licitado tenha sido elaborado com base no Sicro1. Entretanto, essa utilização estaria condicionada à verificação da confiabilidade da retroação dos preços e à correção no processo de escolha das composições de preço unitário do Sicro2 a serem associadas aos itens de serviços descriminados no orçamento elaborado com base no Sicro1.

4.1. Quanto a retroação dos preços, como bem demonstrado pela Serur (peça 129), verifica-se que esse procedimento pode acarretar distorções decorrentes da variabilidade dos índices de deflação, originando preços ajustados que não espelham, com fidedignidade, aqueles de mercado vigentes à época da contratação.

4.2. No que se refere à escolha das composições de preço unitário do Sicro2, antes de associá-las aos itens de serviço listados na planilha elaborada com base no Sicro1, se mostra imprescindível avaliar se essas composições são realmente apropriadas para representar os trabalhos que, de fato,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51998068.

foram (ou serão) executados na obra.

4.3. Por exemplo, nas planilhas orçamentárias elaboradas com base no Sicro1, normalmente, não constam a realização dos serviços de escavação, carga e transporte com o emprego de escavadeiras hidráulicas, uma vez que esse tipo escavação sequer constava naquela versão do sistema. Ocorre que parte significativa dos trabalhos de escavação, carga e transporte pode ser orçada considerando o emprego desse tipo de equipamento, na medida em que esse serviço consta no Sicro2 e pode proporcionar menores custos à Administração. Assim, ao se utilizar o Sicro2 para elaborar orçamentos de obras originalmente orçadas com base no Sicro1, cabe avaliar se nessas obras foram (ou podem ser) utilizadas patrulhas de equipamentos com escavadeiras hidráulicas para a realização dos serviços de escavação, carga e transporte de materiais, em vez de, por exemplo, motoscrapers. Em caso afirmativo, cabe considerar a utilização desse novo método construtivo na estimativa do sobrepreço.

5. Assim, avalia-se que, em situações excepcionais, notadamente para os casos em que resta cabalmente demonstrado que as composições de preço unitário do Sicro1 não representam a realidade das obras examinadas ou para os casos em que no Sicro1 não estão disponibilizadas composições de preço unitário que representem os serviços de fato executados, se mostra tecnicamente aceitável utilizar composições de custos unitários do Sicro2, tendo por base os custos unitários dos equipamentos, mão de obra e materiais das tabelas do Sicro1 para avaliar a ocorrência de superfaturamento em contratos de execução de obras rodoviárias. Contudo, essa possível solução só se mostra viável nos casos em que no Sicro1 estejam disponibilizados os custos de insumos que permitam elaborar o orçamento de referência que contemple uma amostra representativa do valor total do empreendimento em exame.

6. Sendo, em determinados casos, aceitável tecnicamente a utilização de composições de custos unitários do Sicro2, tendo por base os custos dos insumos das tabelas do Sicro1, cabe avaliar se esse entendimento é aplicável na avaliação do Contrato 067/96-DER/RO - BR-429/RO, objeto destes autos.

6.1. A licitação das obras (Edital 002/95/CSPL/DER-RO - peça 27, p. 29-39) ocorreu em 29/3/1996, tendo como vencedora do certame a empresa Emsa (peça 27, p. 40-50). O Contrato 067/96-DER/RO foi firmado em 17/10/1996 (peça 28, p. 37-46), com data-base referente a março/1996.

6.2. As obras objeto do contrato 067/96-DER/RO foram executadas entre março/1997 e novembro/2002. Do total medido no contrato, 43% foi executado antes de outubro/2000 e os demais 57% foram executados após o advento do Sicro2.

6.3. Desse modo, verifica-se que o Sicro1 estava em vigência na época da elaboração do orçamento que balizou a licitação das obras relativas ao Contrato 067/96-DER/RO (março/1996), como também na própria licitação do empreendimento (março/1996). Da mesma forma, o Sicro1 estava vigente no período em que foram realizadas 75% das medições (12 de 16 medições) e na execução de praticamente a metade dos serviços objeto do contrato em análise (1ª a 12ª medições – março/1997 a junho/2000). Diante disso, não se vislumbra, de maneira indiscutível, que as tecnologias de execução de obras rodoviárias e os métodos construtivos rodoviários, considerados pelo DNER/DNIT no Sicro2, a partir de outubro/2000, tenham sido utilizados na execução do Contrato 067/96-DER/RO.

6.4. De todo o exposto, avalia-se que não se mostra tecnicamente aceitável proceder a verificação de superfaturamento no âmbito do Contrato 067/96-DER/RO com base em parâmetros estabelecidos no Sicro2.

7. Apesar disso, em atendimento ao despacho do Exmo Min. Benjamin Zymler (peça 132), realizou-se esse trabalho.

8. Para tanto, adotaram-se as composições de preço unitário constantes no Sicro2-Rondônia/Março/2007, combinadas com os custos unitários dos insumos presentes no Sicro1-Região

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51998068.

Norte/Abril/1996.

8.1. Registre-se que, de maneira conservadora, utilizaram-se as tabelas do Sicro1-Região Norte/Abril/1996, embora a data-base do Contrato 067/96-DER/RO seja março/1996. Essa adaptação foi feita para suprir a ausência de tabelas de preço do Sicro1 para o período março/1996.

9. Ademais, quando possível, foram considerados os mesmos pressupostos adotados pela Secex/RO na primeira estimativa do sobrepreço, constantes na peça 1, p. 5-35.

10. Para realização dos cálculos, utilizou-se o Sistema de Auditoria em Orçamentos – SAO, atualmente em desenvolvimento pela SecobInfraurbana, com apoio desta SecobRodovia.

11. Os resultados obtidos na análise realizada com o SAO encontram-se em relatório constante da peça 135. Desse relatório, merecem destaque as informações descritas a seguir.

11.1. Com os insumos disponíveis no Sicro1 viabilizou-se a análise de 78,38% do orçamento referencial, que corresponde ao valor medido acumulado do Contrato 67/96-PG/DER/RO.

11.2. O superfaturamento calculado em relação a amostra considerada alcança o montante de R$ 2.008.143,53 (mar/1996), que representa 39,78% do valor total da amostra analisada.

11.3. Em relação ao valor total medido no Contrato 67/96-PG/DER/RO, o superfaturamento apurado representa o percentual de 28,71%.

11.4. Do superfaturamento total apurado, 37,5% (R$ 753.210,22 - mar/1996) ocorreu em razão de medição de serviços não realizados (Momento de transporte de material de jazida). Dessa forma, esse valor superfaturado não guarda qualquer vinculação com a adoção de preços superiores aos praticados no mercado ou com a ocorrência possíveis inconsistências do Sicro1.

II.2 - EXISTÊNCIA DE SUPERFATURAMENTO CASO SE CONSIDERE COMO PARÂMETROS DE REFERÊNCIA O SICRO2 REFERENTE À REGIÃO NORTE E O SICRO2 REFERENTE AO ESTADO DE RONDÔNIA, SEMPRE CONSIDERANDO AS REFERÊNCIAS MAIS PRÓXIMAS DA OCORRÊNCIA DOS FATOS.

12. De maneira semelhante ao quesito anterior, mesmo considerando que estimar a ocorrência de superfaturamento em contratos a partir da retroação de preços para grandes lapsos temporais, como neste caso em exame, podem gerar imprecisões significativas, em atendimento ao despacho do Exmo. Min. Benjamin Zymler (peça 132), também realizou-se esse trabalho.

13. Os resultados das análises realizadas por meio do SAO e com base no Sicro2-Março/2007-Rondônia encontram-se na peça 136. Já as análises efetivadas por meio do SAO com base no Sicro2-Outubro/2000-Região Norte encontram-se na peça 137.

14. Com a utilização do Sicro2-Março/2007-Rondônia, apurou-se um superfaturamento de R$ 609.199,83 (mar/1996), que representa 7,26% do orçamento referencial (peça 136).

15. Já com a utilização do Sicro2-Outubro/2000-Região Norte, apurou-se um superfaturamento de R$ 2.009.077,44 (mar/1996) que representa 28,73% do orçamento referencial (peça 137).

II.3 - POSSIBILIDADE DE ACEITAÇÃO DOS ARGUMENTOS DE QUE OS INSUMOS BRITA, AREIA E PEDRA FORAM ADQUIRIDOS COMERCIALMENTE E NÃO EXTRAÍDOS/PRODUZIDOS, E SE ACEITÁVEIS TAIS ALEGAÇÕES, QUAL SERIA O SOBREPREÇO DO CONTRATO 67-PG/DER/RO EM RELAÇÃO A ESTES ITENS

16. Os recorrentes apresentaram uma série de alegações nas quais tentam demonstrar que durante a execução do Contrato 067/96-DER/RO os insumos areia, brita e pedra teriam sido adquiridos comercialmente, razão pela qual o TCU deveria considerar essa forma de aquisição quando da elaboração do orçamento de referência.

17. Ocorre que os argumentos apresentados pelos embargantes estão desacompanhados de documentos que comprovem os fatos alegados, como por exemplo: elementos do projeto de engenharia demonstrando o uso de insumos comerciais, licença ambiental de operação das pedreiras e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51998068.

areais, autorização/concessão para exploração das jazidas emitida pelo DNPM, notas fiscais referentes aos volumes dos insumos adquiridos etc.

18. Diante disso, verifica-se que, com base nos elementos presentes nos autos, não é possível concluir que no âmbito do Contrato 067/96-DER/RO os insumos areia, brita e pedra foram adquiridos comercialmente.

19. Em complemento, uma vez rejeitados os argumentos apresentados pelos recorrentes no sentido de que os insumos brita, areia e pedra foram adquiridos comercialmente e não extraídos/produzidos, torna-se dispensável a avaliação quanto a ocorrência de sobrepreço do Contrato 67/96-PG/DER/RO em função desse questionamento.

III - CONCLUSÃO

20. Os autos foram encaminhados a esta unidade técnica especializada para responder aos seguintes quesitos formulados pela Serur:

> a) adequação técnica do uso das composições de custos unitários constantes do Sicro-2, tendo por base os custos unitários dos equipamentos, mão de obra e materiais constantes das tabelas do Sicro1-Região Norte usada neste processo, e ao adotar tal metodologia, se há superfaturamento no Contrato 67-PG/DER/RO;
>
> b) existência de superfaturamento caso se considere como parâmetros de referência o Sicro-2 referente à região Norte e o Sicro-2 referente ao Estado de Rondônia, sempre considerando as referências mais próximas da ocorrência dos fatos;
>
> c) possibilidade de aceitação dos argumentos de que os insumos brita, areia e pedra foram adquiridos comercialmente e não extraídos/produzidos, e se aceitáveis tais alegações, qual seria o sobrepreço do Contrato 67-PG/DER/RO em relação a estes itens.

21. Quanto ao primeiro quesito, avalia-se que, em situações excepcionais, notadamente para os casos em que resta cabalmente demonstrado que as composições de preço unitário do Sicro1 não representam a realidade das obras examinadas ou para os casos em que no Sicro1 não estão disponibilizadas composições de preço unitário que representem os serviços de fato executados, se mostra tecnicamente aceitável utilizar composições de custos unitários do Sicro2, tendo por base os custos unitários dos equipamentos, mão de obra e materiais das tabelas do Sicro1 para avaliar a ocorrência de superfaturamento em contratos de execução de obras rodoviárias. Contudo, essa possível solução só se mostra viável nos casos em que no Sicro1 estejam disponibilizados os custos de insumos que permitam elaborar o orçamento de referência que contemple uma amostra representativa do valor total do empreendimento.

21.1. Para o Contrato 067/96-DER/RO em exame nestes autos, avalia-se que não se mostra razoável proceder a verificação da ocorrência de superfaturamento com base em parâmetros estabelecidos no Sicro2. Isso porque, não se tem evidências suficientes para assegurar que nas obras relativas a esse contrato foram empregadas as tecnologias e os métodos construtivos atualizados do Sicro2, tampouco é possível concluir que as composições de custo unitário do Sicro1 não representavam a realidade das obras em questão.

21.2. Apesar de não se mostrar razoável estimar o superfaturamento ocorrido no âmbito do Contrato 067/96-DER/RO com base em parâmetros estabelecidos no Sicro2, realizou-se essa estimativa. Com base nesses cálculos, o superfaturamento calculado em relação a amostra considerada alcança o montante de R$ 2.008.143,53 (mar/1996), que representa 39,78% do valor total da amostra analisada (peça 135).

21.3. Em relação ao valor total medido no Contrato 067/96-PG/DER/RO, o superfaturamento apurado representa o percentual de 28,71%.

22. Quanto ao segundo quesito, com retroação dos preços calculados a partir da utilização do

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51998068.

Sicro2-Março/2007-Rondônia, apurou-se um superfaturamento de R$ 609.199,83 (mar/1996), que representa 7,26% do orçamento referencial (peça 136).

22.1. Já com a utilização do Sicro2-Outubro/2000-Região Norte, apurou-se um superfaturamento de R$ 2.009.077,44 (mar/1996) que representa 28,73% do orçamento referencial (peça 137).

22.2. Contudo, cabe repisar que a retroação de preços empregada nos cálculos pode acarretar distorções decorrentes da variabilidade dos índices de deflação, originando preços ajustados que não espelham, com fidedignidade, aqueles de mercado vigentes à época da contratação.

23. Quanto ao terceiro quesito, com base nos elementos presentes nos autos, verifica-se que não é possível concluir que no âmbito do Contrato 067/96-DER/RO os insumos areia, brita e pedra foram adquiridos comercialmente. Em razão disso, torna-se dispensável a avaliação quanto a ocorrência de sobrepreço do Contrato 67/96-PG/DER/RO em função desse questionamento

IV - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

24. Ante todo o exposto, propõe-se, à consideração superior, o encaminhamento dos autos à Secretaria de Recursos (Serur) com o parecer conforme conclusão acima.

SecobRodovia, em 2 de outubro de 2014.
(Assinado eletronicamente)
Vladimi José Daniel de Assis
AUFC – Mat. 8603-7

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51998068.