

VOTO

Examina-se nestes autos as obras do Eixo Leste do Projeto de Integração do rio São Francisco com as Bacias do Nordeste Setentrional (Pisf), derivadas da Concorrência nº 2/2007. Ao final dos trabalhos a equipe de auditoria identificou, dentre outras ocorrências, um sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado. No item 240 da última instrução da SeinfraHid, transcrito no relatório precedente, o auditor afirma que a irregularidade em questão *"está sendo tratada no TC 011.616/2010-5"*, processo relativo à auditoria realizada nas obras do Eixo Norte do Pisf (Fiscobras/2010).

2. O representante do MP/TCU, Procurador-Geral Paulo Soares Bugarin, no item 42 de seu parecer (vide relatório precedente), aduz que *"relatou-se que a análise de sobrepreço no orçamento base elaborado pela Administração estaria sendo realizada no TC nº 011.616/2010-5"*, referindo-se à informação constante da instrução da unidade técnica. No item 45 do mesmo parecer afirma que o referido processo já foi julgado (Acórdão nº 3018/2014-Plenário) e que, naqueles autos, tanto no acórdão quanto na instrução precedente da unidade técnica *"não se encontra avaliação quanto ao valor do sobrepreço no orçamento base da Concorrência nº 2/2007"*. Diante desse fato, o MP/TCU considera ainda não ser possível concluir pela ocorrência ou não de sobrepreço por jogo de planilha nos contratos do Eixo Leste derivados da Concorrência nº 2/2007, sendo necessário que se proceda, nestes autos, à análise técnica dos preços dos serviços, *"avaliando os valores questionados nas manifestações em resposta às oitivas efetuadas, a fim de que se obtenha a planilha referencial apropriada."*

3. De fato, no TC 011.616/2010-5 (Eixo Norte), de minha relatoria, foi dado ênfase às falhas no projeto básico do Pisf como um todo, que contribuíram significativamente para as demais ocorrências verificadas no empreendimento. As razões de justificativa encaminhadas pelos diversos gestores responsáveis em atendimento às audiências efetuadas naqueles autos foram acolhidas por este Plenário. Do voto condutor do Acórdão nº 3018/2014-Plenário, extraio o seguinte:

"12. Não é a primeira vez que este Tribunal analisa a Concorrência nº 2/2007. No âmbito do Fiscobras de 2007 (TC 008.581/2007-0), a referida licitação, juntamente com a Concorrência nº 1/2005, foi objeto de exame quanto aos aspectos da legalidade e compatibilidade do orçamento das obras e serviços licitados com os valores de mercado. Ao apreciar o referido processo, este Tribunal, por meio do Acórdão nº 2288/2007-TCU-Plenário, efetuou diversas determinações corretivas ao Ministério da Integração Nacional relativamente à Concorrência nº 2/2007, tendo em vista a viabilidade da realização das correções antes da formalização dos contratos dela derivados.

13. As deficiências no projeto básico das obras civis aqui tratadas também foram mencionadas no Fiscobras de 2008 (TC 009.404/2008-8). No Fiscobras de 2009, priorizou-se a análise das despesas com mão-de-obra dos profissionais contratados pelas empresas supervisoras (contratos decorrentes do Edital de Concorrência nº 1/2005-MI).

14. E no Fiscobras de 2010, o Tribunal centrou sua atenção nos contratos de obras civis resultantes da Concorrência nº 2/2007, quando novamente destacou deficiências do projeto básico, sobrepreço no orçamento-base e acréscimos ou supressões em percentual superior ao legalmente permitido (TC 011.616/2010-5). Este é o processo que trago à consideração deste Plenário nesta oportunidade."

(...)

17. A opção política do Governo Federal de implementar o Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional (Pisf) foi adotada na segunda

metade da década de 1990. Na época a tarefa coube à Secretaria Especial de Políticas Regionais (Sepre) vinculada ao Ministério de Planejamento e Orçamento (MPO). Como visto no texto transcrito acima, os passos adotados para a concretização do Pisf, obra de importância socioeconômica inquestionável, notadamente a elaboração de seu projeto básico e o lançamento das primeiras licitações, inseriam-se na competência de setores da administração federal que foram sujeitos a diversas mudanças estruturais e de comando ao longo do tempo, que indubitavelmente tiveram impacto significativo na continuidade e no processo decisório administrativos. O próprio Ministério da Integração Nacional, que passou a coordenar as ações do Pisf, teve quatro ministros diferentes no biênio 2002/2003, por exemplo.

18. Entendo que as falhas identificadas nos autos não devem ser imputadas a determinado gestor, tendo em vista a acima comentada conjuntura político/administrativa vivenciada na implantação do projeto, e ante a ausência de dolo ou má-fé dos agentes envolvidos, situação que ensejaria não a aplicação de multa, mas orientações ao órgão para evitar a repetição das mesmas falhas no futuro, consoante moderna jurisprudência desta Corte. Nesse sentido, observo que as ocorrências detectadas pela equipe de auditoria foram, em mais de uma oportunidade, objeto de determinações corretivas e alertas ao Ministério da Integração Nacional e posteriormente corrigidas, quer quando da elaboração dos projetos executivos, quer quando da execução dos respectivos contratos, consoante verificado pelo próprio Tribunal em trabalhos posteriores, o mais recente realizado no âmbito do Fiscobras de 2013 e segmentado em quatro auditorias - TC 013.071/2013-0, TC 013.069/2013-6, TC 013.070/2013-4 e TC 009.861/2013-0 – sendo que este último processo tratou especificamente do Lote 14 do Eixo Norte (Acórdão nº 2681/2013-TCU-Plenário)."

4. Do excerto acima observa-se que a compatibilidade do orçamento das obras e serviços licitados pela Concorrência nº 2/2007 com os valores de mercado foi analisada anteriormente no TC 008.581/2007-0 (Acórdão nº 2288/2007-Plenário), que cuidou exclusivamente da análise dos editais de supervisão (Concorrência nº 1/2005) e execução (Concorrência nº 2/2007) dos Eixos Norte e Leste do Pisf. Releva destacar que a referida auditoria ocorreu em 2007, quando os contratos tratados no presente processo ainda não haviam sido assinados (Contratos nºs 36/2008-MI, 29/2008-MI e 09/2008-MI). Portanto, não houve análise de preços no orçamento base da Concorrência nº 2/2007 no âmbito do TC 011.616/2010-5 que ora se examina, conforme sustentou a unidade técnica, assistindo razão ao representante do MP/TCU.

5. Registro que, no âmbito do Fiscobras/2010, foram realizadas duas auditorias nas obras do Pisf - TC 011.615/2010-9 (Eixo Leste) e TC 011.616/2010-5 (Eixo Norte) - e que as obras desses eixos foram contratadas por meio da Concorrência nº 2/2007. Assim, entendo que a eventual avaliação quanto à existência de sobrepreço no orçamento base da Concorrência nº 2/2007 poderia ser realizada em qualquer um dos citados processos. Corrobora essa afirmação a tabela "*Serviços do orçamento base da Concorrência MI nº 2/2007 com índices significativos de sobrepreço*", elaborada pela equipe técnica deste Tribunal e parte integrante dos relatórios de fiscalização dos dois processos (peça 4, pág. 2 do TC 011.616/2010-5 e peça 4, pág. 14, do TC 011.615/2010/9).

6. Menciono também que, no presente processo, o Consórcio OAS/Galvão/Barbosa Mello/Coesa, executor do Contrato nº 29/2008-MI, apresentou em resposta à oitiva promovida pelo Tribunal argumentos relativos ao sobrepreço unitário de alguns serviços mencionados na tabela citada no item anterior e ao processo de formação dos preços referenciais do TCU. Tais informações não foram analisadas na instrução da unidade técnica, sob o argumento de que a questão estaria sendo tratada no TC 011.616/2010-5.

7. Em suma, concordo com a manifestação do representante do MP/TCU e entendo que, para o completo saneamento dos autos, é necessário que se faça, preliminarmente ao exame das demais questões suscitadas, uma avaliação conclusiva acerca da existência ou não de sobrepreço decorrente de

preços excessivos frente ao mercado no orçamento da Concorrência nº 2/2007, bem como das consequências que tal ocorrência eventualmente trouxe aos contratos derivados dessa licitação. Para esse mister proponho, nesta oportunidade, a juntada a estes autos de cópia do relatório de auditoria e de seus anexos constante do TC 011.616/2010-5, bem como o retorno do processo à unidade técnica, para análise.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 30 de setembro de 2015.

RAIMUNDO CARREIRO
Relator