VOTO

Trata-se de fiscalização da licitação para dragagem do Porto de Rio Grande/RS, sob responsabilidade da extinta Secretaria de Portos da Presidência da República – SEP/PR, realizada no âmbito do Programa Nacional de Dragagem Portuária e Hidroviária – PND II.

2. Ao apreciar o relatório de auditoria, este Tribunal proferiu o acórdão 1.388/2016 – Plenário, por meio do qual emitiu orientações à unidade jurisdicionada e determinou à Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Portuária, Hídrica e Ferroviária – SeinfraHidroFerrovia que providenciasse a aferição minuciosa e rigorosa do orçamento base utilizado no RDC eletrônico SEP/PR 6/2014, acompanhada da descrição detalhada dos critérios de análise das diversas composições de custos.

3. Neste passo, examina-se a análise realizada pela secretaria especializada em cumprimento àquela determinação e transcrita no relatório precedente.

4. De início, a unidade técnica registrou que, conforme estabelecem os §§ 3º e 4º do art. 8º da Lei 12.462/2011 (RDC), o custo das obras deve ser estimado com base nos sistemas oficiais de preços (Sinapi e Sicro), e, quando inviável, por meio da utilização de dados contidos em tabela de referência formalmente aprovada por órgãos ou entidades da administração pública federal, em publicações técnicas especializadas, em sistema específico instituído para o setor ou em pesquisa de mercado.

5. Os mencionados dispositivos formariam a base legal para a pesquisa feita pela SEP/PR junto a empresas do ramo no sentido de balizar orçamento elaborado pelo Instituto Nacional de Pesquisas Hidroviárias, unidade de pesquisa da própria secretaria.

6. Tal procedimento merece alguns comentários.

7. Primeiro, os dispositivos legais mencionados constituem orientação geral para o orçamento base das obras, mas existem naquela lei orientações específicas aplicáveis ao caso em exame, uma contratação integrada (art. 9º, § 2º, inc. II). Nessa hipótese, a avaliação do custo global da obra deve ser aferida mediante orçamento sintético ou metodologia expedita ou paramétrica.

8. Segundo, a pesquisa de mercado a que se refere o aludido § 4º destina-se à apuração de preços de serviços e insumos, e não da obra como um todo. A coleta de propostas de preços globais para efeito de estudos deve ser evitada, pois, em geral, é contaminada pela ciência do emitente de que se trata apenas de pesquisa de preços. O próprio resultado da pesquisa promovida pela SEP/PR, na qual apenas três propostas apresentaram variação de R$ 348 a R$ 733 milhões, evidencia a fragilidade dessa prática.

9. Entretanto, como no presente caso a pesquisa serviu tão somente para balizar um orçamento elaborado, não se constituiu em prática condenável, visto que correspondeu apenas a mais um instrumento de avaliação do gestor.

10. Para a avaliação propriamente dita do orçamento base, a SeinfraHidroFerrovia procedeu a criterioso estudo amparado em bibliografia estrangeira, ante a carência de referenciais oficiais e de literatura técnica brasileira sobre o tema.

11. A análise se concentrou nos cinco itens mais representativos do orçamento, que, juntos, respondem por 95% do valor total da obra (metodologia da curva ABC).

12. Não tenho reparos a fazer ao bem embasado trabalho da unidade técnica, exceto no que concerne aos valores estimados para mobilização e desmobilização (M/D), parcela responsável por mais de R$ 50 milhões do preço total estimado de R$ 376 milhões para a obra.

13. O custo de M/D é proporcional ao tempo de deslocamento das dragas de seus pontos de origem até o local da obra; é crítica, portanto, a definição do critério que estabelecerá a origem dos equipamentos.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56895607.

14. Na análise em exame, a SEP/PR adotou no cálculo a distância média de 36 dragas, com capacidades próximas às requeridas para o Porto de Rio Grande, espalhadas por todo o mundo, o que levou ao resultado de 7.465 MN (milhas náuticas), ou 13.825 km, e, consequentemente, 24 dias de deslocamento.

15. A seguinte justificativa foi consignada no relatório precedente para a não adoção da distância mínima:

> "Poder-se-ia alegar que a Administração Pública deveria considerar a menor distância de deslocamento (435 MN) para determinar os custos de mobilização, contudo a draga que estava a essa distância de Rio Grande era uma draga de 8.000 m³ de cisterna, muito inferior à draga de projeto (11.000 m³). Segundo relato da Secretaria de Portos, licitações anteriores da dragagem do Porto de Santos/SP foram frustradas quando o órgão adotou a distância de 900MN."

16. Ora, se esse fosse o motivo determinante da opção – a capacidade da cisterna –, não haveria, então, motivo para que não se adotasse a distância de 3.843 MN, praticamente metade da usada na estimativa de custo, correspondente à localização uma draga de 12.888 m³ (peça 51, fl. 2).

17. Considero, entretanto, que a escolha da draga compatível mais próxima traz em si o risco de frustrar a licitação, uma vez que nada assegura que aquele equipamento estará disponível e naquela posição geográfica quando do início da obra. Além disso, a viabilização de seu uso dependeria de uma única empresa, que, em razão de eventuais intercorrências comerciais, poderia não o disponibilizar.

18. Mas é claro que, entre esses dois extremos – a mínima e a média –, existem opções que podem ser mais consentâneas com o interesse público de escolher a alternativa mais econômica.

19. Assim a escolha de distância correspondente ao menor raio em que estejam disponíveis ao menos quatro dragas de pelo menos duas empresas distintas, por exemplo, pode redundar em melhor negócio para a Administração, sem os riscos acima mencionados.

20. Aplicado esse critério no caso em exame, o seguinte resultado seria obtido (peça 51, fl. 2):

EMPRESA	DRAGA	CISTERNA	DISTÂNCIA (MN)
CHEC	Xin Hai Long	12.888	3.843
JAN DE NUL	Pedro Alvares Cabral	14.000	4.210
VAN OORD	Lelystad	10.329	4.516
DEME	Lange Wapper	13.700	4.549

21. Em consequência, seria adotada a distância de 4.549 MN para deslocamento, ou seja, 61% da utilizada na estimativa da SEP/PR. Dessa forma, os valores estimados de M/D (R$ 50 milhões) seriam reduzidos em quase R$ 20 milhões.

22. É fato que nada assegura que as dragas utilizadas na amostra estarão disponíveis quando se iniciar a obra pretendida, por outro lado, no interstício entre a realização dos estudos de preços e o início da obra, outras dragas poderão estar disponíveis dentro do raio considerado.

23. O método ora sugerido está em consonância com a melhor prática usualmente adotada em outros tipos de obra, bem como com a literatura técnica. André P. Baeta, em seu livro Orçamento e Controle de Preços de Obras Públicas (Ed. Pini, 2012), presta a seguinte orientação:

> "Obras de grande e médio porte serão disputadas com construtoras sediadas em várias unidades da federação. Torna-se assim imperioso estabelecer um critério razoável para a estimativa de custos de mobilização feita pela administração pública. Em regra, recomenda-se considerar que o parque de equipamentos será integralmente mobilizado a partir da capital mais próxima" (grifos acrescidos)

24. É claro que essa recomendação parte do pressuposto de que existem empresas aptas a executar a obra na referida capital, e sua motivação é evitar que, por exemplo, se o que se pretende é construir um trecho rodoviário no Pará e há empresas habilitadas em Belém, Fortaleza e Recife, sejam

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56895607.

consideradas, contrariamente à alternativa mais econômica para a Administração, distâncias correspondentes a empresas sediadas no Sudeste do País, onde está a maioria delas.

25. A orientação adequada para esse procedimento pode ser assim traduzida: para cálculo de mobilização e desmobilização, deve-se considerar que os equipamentos serão deslocados de uma distância correspondente ao menor raio dentro do qual estejam sediadas, no mínimo, três empresas habilitadas a executar a obra. No caso de obras de dragagem, considero adequado adotar o menor raio em que estejam disponíveis ao menos quatro dragas de no mínimo duas empresas distintas.

26. Outro aspecto a ser questionado é a aplicação do BDI integral aos custos de M/D.

27. Há muito este Tribunal sedimentou o entendimento de que, no caso de itens de materiais e equipamentos de natureza específica que possam ser fornecidos por empresas com especialidades próprias e diversas e que representem percentual significativo do preço global da obra, deve incidir taxa de BDI reduzida em relação à taxa aplicável aos demais itens do orçamento.

28. O fundamento lógico por trás desse entendimento é que, se fosse calculado um BDI especificamente para esses itens, o valor alcançado seria nitidamente inferior, uma vez que componentes como administração central, riscos e imprevistos (por retrabalho, por queda de produtividade, etc.) seriam bem inferiores.

29. Considero que o mesmo raciocínio se aplica à M/D do caso em exame. Não é razoável que o contratado seja brindado com 30,74% de BDI apenas para deslocar seus equipamentos e, depois, fazer retorná-los à origem. Poder-se-ia perquirir até mesmo se essa não seria uma rubrica de natureza indenizatória, visto que sem relação com a execução propriamente dita do serviço.

30. Ressalto que a adoção de BDI reduzido para M/D na obra em exame se justifica em razão de sua representatividade no valor final estimado (R$ 50 milhões em R$ 376 milhões, ou mais de 13%). Em outros tipos de obras, como as rodoviárias, essa parcela responde apenas por cerca de 1 ou 2%, o que sinaliza a inaplicabilidade do BDI diferenciado.

31. Considero relevante, portanto, orientar o Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (MTPAC), órgão que absorveu as competências da SEP/PR, para que adote os procedimentos aqui sugeridos em suas próximas licitações.

32. Um último ponto a ser examinado é o próprio cômputo da desmobilização no orçamento base da licitação. Não me parece crível que a empresa, ao concluir um trabalho, despenda milhões de reais para levar seu equipamento ao porto de origem no sentido de, algum tempo depois, mobilizá-lo para nova obra. O bom senso indica que o equipamento é levado diretamente ao local da nova obra, o que, se confirmado, significa estar sendo a empresa remunerada em duplicidade por um mesmo deslocamento.

33. Registre-se que a realocação direta entre obras é prática usual em outros tipos de empreendimento. O Manual de Custos Rodoviários - Volume 1 do Dnit aborda a questão nos seguintes termos:

> "Por outro lado, ao liberar o equipamento de uma obra, o Executor buscará sempre deslocá-lo diretamente para outra, se possível, na própria região. É mesmo usual que as empresas constituam pátios de equipamentos em locais próximos às obras concluídas, a fim de guardar o equipamento, durante algum tempo, antes de sua remobilização para uma nova obra. Assim sendo, para efeito de orçamento, pode-se considerar que a desmobilização de equipamento é, na realidade, a mobilização de uma nova obra, e, como tal, seus custos não devem ser imputados à primeira, sob pena de dupla contagem."

34. É de todo conveniente, portanto, que o MTPAC realize estudo em que apure qual o procedimento usual das empresas de dragas quanto a seus deslocamentos e passe a considerá-lo em seus orçamentos. Alternativamente, e enquanto esse estudo não estiver concluído, aquele ministério deve incluir em seus editais cláusula com previsão de que o pagamento da desmobilização só se efetivará com a comprovação do retorno do equipamento ao porto de origem dentro do prazo previsto.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56895607.

35. Merece ser destacado que essa medida, aliada à revisão da distância considerada para mobilização e à aplicação de BDI diferenciado, reduziria a estimativa do item em questão do orçamento base do Porto de Rio Grande de R$ 50 milhões para cerca de R$ 15 milhões.

36. Em que pese a expressividade da redução de preços aventada, penso que nenhuma medida deve ser adotada, a priori, em relação ao contrato decorrente da licitação em exame. Primeiro, porque ainda há certo nível de incerteza quanto à factibilidade de parte das medidas sugeridas; segundo, porque a aludida redução, embora expressiva, corresponde a menos de 10% do orçamento base da SEP/PR.

37. Apenas para registro, visto que a distorção de preços provocada não é significativa, cite-se que foi inapropriada a aplicação, pela SEP/PR, do mesmo valor diário de "tempo de deslocamento" para "tempo de instalação" (tabela 15 do relatório precedente), uma vez que este é obviamente inferior àquele pelo fato de a draga estar praticamente imóvel.

38. Por fim, anuo às conclusões da unidade técnica relacionadas à correção do cálculo do consumo de combustível no caso de M/D (devem-se considerar apenas os motores de navegação), à adoção da metodologia da Ciria para as rubricas "manutenção e reparo" e à consideração do imposto de importação temporária das dragas em seus orçamentos. Dissinto da recomendação de adoção da metodologia da Ciria para "juros e depreciação" por ser ela a mais desvantajosa da bibliografia consultada.

Ante o exposto, acolho parcialmente a proposta de encaminhamento da unidade técnica e VOTO por que o Tribunal aprove a minuta de acórdão que submeto à sua consideração.

TCU, Sala das Sessões, em 8 de fevereiro de 2017.

ANA ARRAES
Relatora

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56895607.