

## VOTO

Trata-se de relatório de auditoria realizada, no âmbito do Fiscobras 2017, nas obras de reabilitação do trecho rodoviário da BR-101/PE correspondente ao contorno de Recife/PE.

2. Os recursos para a execução das obras provêm de termo de compromisso (TC 1.115/2012-00, Siafi 673434), firmado entre o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) e o estado de Pernambuco, no valor de R\$ R\$ 223.666.419,83, sendo R\$ 182.000.000,00 de origem federal e R\$ 41.666.419,83 a título de contrapartida. Ressalto que, originalmente, o objeto do termo de compromisso abrangia, além das obras de reabilitação mencionadas, a construção do *Bus Rapid Transit* (BRT) no canteiro central da rodovia.

3. Atualmente, o projeto e a execução das obras são objeto de contrato firmado com o consórcio Andrade Guedes/Astep, no valor de R\$ 191.938.917,00. Entretanto, até a conclusão dos trabalhos de auditoria, o início de sua execução dependia de análise prévia da Procuradoria Geral de Pernambuco, a ser realizada por força do art. 1º do Decreto Estadual 37.271/2011.

4. A presente auditoria teve o objetivo de averiguar a conformidade da execução das obras e monitorar o cumprimento das determinações proferidas nos itens 9.3.1, 9.3.2 e 9.4 do Acórdão 1.522/2015-TCU-Plenário, por meio do qual foi julgada auditoria realizada no mesmo trecho rodoviário em 2013.

5. No que tange ao monitoramento, os auditores constataram que foram cumpridos os itens 9.3.1 e 9.4 do Acórdão 1.522/2015-TCU-Plenário. O atendimento ao item 9.3.2, por sua vez, foi considerado prejudicado em razão da perda de seu objeto.

6. A equipe de auditoria identificou, ainda, os seguintes indícios de irregularidades:

6.1. superestimativa do percentual de custos de apólice do seguro de riscos de engenharia e possível duplicidade do percentual deste seguro com a taxa de ‘Seguros e Garantias Contratuais’ contida na composição de BDI do orçamento referencial das obras, em descumprimento aos princípios da economicidade e eficiência;

6.2. não adequação financeira do termo de compromisso decorrente da redução do objeto da avença promovida pelo segundo termo aditivo, com a retirada do alargamento da faixa, visando a implantação de corredor de ônibus do tipo BRT- *Bus Rapid Transit*, alterando o equilíbrio econômico-financeiro da avença, em descumprimento do § 2º, art. 58 c/c art. 116 da Lei 8.666/1993.

7. Por esses indícios, foram realizadas as oitivas do Dnit e da Secretaria de Transporte do estado de Pernambuco (Setra/PE), que passou a ser a interveniente do termo de compromisso após a assinatura do segundo termo aditivo.

8. Analisadas as respostas, a Secex-PE considerou que não havia sido elidido o primeiro achado, motivo pelo qual propôs dar ciência ao Dnit de que a utilização de percentual de 2% do valor contratual como estimativa de custo para o valor das apólices de seguro risco de engenharia, em detrimento de se adotar valor calculado com base nos preços das apólices anteriormente prestadas à autarquia, contraria os princípios da eficiência e economicidade, bem como recomendação da Controladoria-Geral da União.

9. No que tange ao segundo achado, a unidade instrutora, diante da informação de que estariam sendo adotadas medidas no sentido de saná-lo, propôs que fosse proferida determinação à Setra/PE para que encaminhe ao TCU cópia de toda a documentação referente à alteração do objeto do termo de compromisso, a fim de comprovar sua readequação financeira e a aplicação do saldo remanescente em objeto compatível com o plano de trabalho originalmente aprovado.

10. Passo a tratar da matéria.

## II

11. Acerca da apólice de seguro de riscos de engenharia, a equipe havia apontado que o valor estimado no orçamento do edital não estaria suficientemente fundamentado, já que não teriam sido localizadas pesquisas de mercado que o respaldassem.

12. Conforme relatado, o Departamento de Estradas de Rodagem de Pernambuco (DER/PE) adotou o mesmo percentual utilizado pelo Dnit, sistematicamente, em licitações realizadas com base no regime de contratação integrada, ou seja, 2%.

13. A equipe defende que a ausência de motivação para o valor adotado contraria o entendimento consignado nos Acórdãos 1.310/2013 e 1.465/2013, ambos do Plenário, bem como a recomendação realizada no Relatório de Auditoria 201505075 da Controladoria Geral da União (CGU).

14. Aponta, ainda, que haveria possível previsão em duplicidade, ou sobreposição, dos seguros e garantias contratuais (0,25% sobre o valor de venda) e os seguros de riscos de engenharia (2%).

15. Em sede de oitiva, o Dnit argumenta que o percentual de 2% teria o objetivo de remunerar os riscos transferidos ao contratado em razão das incertezas atinentes ao anteprojeto.

16. Alega, também, que não haveria sobreposição entre o seguro risco de engenharia, destinado a garantir a execução da obra independentemente de eventuais penalidades que sejam aplicadas a terceiros envolvidos, e a taxa de seguros e garantias contratuais, que diria respeito a apólices que seriam acionadas em casos de inexecução parcial ou total do contrato, ou de eventuais sinistros causados a terceiros.

17. A manifestação da Setra/PE, por sua vez, limita-se à afirmação de que o percentual baseou-se em especificações técnicas, instruções de serviços e modelo de edital do Dnit.

18. Embora considere que os argumentos apresentados não elidem a irregularidade, a Secex-PE pondera que o edital de licitação foi lançado antes de ser noticiada a recomendação da CGU. Por esse motivo, propõe apenas que seja dada ciência ao Dnit de que, no procedimento licitatório em questão, foi aprovada a adoção de percentual de 2% para apólices de seguro de risco de engenharia, em detrimento de se calcular esse valor com fundamento em apólices anteriormente prestadas à autarquia, o que iria de encontro aos princípios da eficiência e economicidade e à mencionada recomendação da CGU.

19. No que concerne à possível sobreposição de seguros, a unidade instrutora reconhece a necessidade de maior aprofundamento em estudos específicos. Assim, considerando que a planilha de detalhamento do percentual de bonificações e despesas indiretas (BDI) do consórcio vencedor não previa a rubrica “seguros”, deixou-se de propor qualquer medida quanto a esse ponto.

20. Concordo com a unidade instrutora quando consigna que a adoção de percentual de 2% não se sustentou em pesquisa de mercado e, conseqüentemente, pode estar sobreavaliado. A menção à existência de instrução de serviço que define a metodologia e regula o processo de gerenciamento de risco a ser aplicado em contratações integradas não é suficiente para que se possa concluir que o percentual adotado é regular.

21. Portanto, reputo adequado dar ciência ao Dnit de que, no edital de concorrência RDC-I 1/2016, o percentual de 2% do valor contratual como estimativa de custo para o valor das apólices de seguro de risco de engenharia carece de justificativas e estudos técnicos que o fundamentem, em afronta ao princípio da motivação dos atos administrativos (art. 2º da Lei 9.784/1999).

22. Acerca da possível duplicidade apontada, concordo com o exame empreendido pela Secex-PE e os incorporo às minhas razões de decidir, fazendo-se desnecessário tecer comentários adicionais.

## III

23. O segundo achado que ensejou a realização de oitiva do Dnit e da Setra/PE diz respeito à retirada das obras de implantação do BRT do escopo do termo de compromisso, sem que houvesse sido promovida a correspondente adequação financeira do ajuste.
24. De acordo com a manifestação da Setra/PE, além da exclusão das obras do BRT, serão necessárias outras alterações ao objeto do termo de compromisso, que passaria a prever adequações para eliminar pontos críticos da rodovia e um novo projeto de iluminação em toda extensão do trecho em questão. O motivo pelo qual não teria sido promovido o aditamento a que se refere a equipe de auditoria seria a existência de estudos pendentes acerca dessas outras alterações, que serão submetidos ao Dnit para aprovação.
25. Em sua análise, a Secex-PE destaca que, em regra, a Portaria Interministerial 424/2016 veda a alteração do objeto pactuado após a celebração do convênio. As exceções seriam a ampliação da execução do objeto pactuado ou a redução ou exclusão de meta do convênio, desde que reste assegurada a manutenção da funcionalidade do objeto conveniado e que as alterações sejam submetidas ao concedente.
26. Feitas essas observações, a unidade instrutora propõe que seja encaminhada a este Tribunal, no prazo de quinze dias, cópia da documentação atinente às alterações do termo de compromisso (implantação das duas intersecções para eliminação dos pontos críticos e projeto de iluminação), incluindo pareceres técnicos, jurídicos, projetos completos de engenharia, termo aditivo e contratos com a construtora (se houver).
27. Novamente, discordo do encaminhamento proposto.
28. A uma, porque me parece exíguo o prazo de quinze dias, a contar da ciência, para que a Setra/PE apresente a documentação solicitada, considerando a informação de que há estudos pendentes de conclusão e que, após a finalização dessa etapa, as alterações ainda serão submetidas ao Dnit para análise. Ressalto que o envio de documentação preliminar, não analisada pelo concedente, em nada auxiliará no esclarecimento da irregularidade inicialmente apontada.
29. A duas, porque não cabe ao TCU realizar qualquer análise prévia da proposta de aditamento da Setra/PE; é papel do Dnit, na condição de concedente, verificar a adequação técnica e a legalidade das adequações propostas. A análise das alterações noticiadas em sede de oitiva sequer fez parte do escopo da presente auditoria. Em acréscimo, as poucas informações constantes nos autos não são suficientes para caracterizar qualquer indício de que as pretensas modificações sejam irregulares ou possam interferir negativamente na funcionalidade do objeto pactuado, hipótese em que se poderia considerar justificável, em tese, a adoção de postura excepcional desta Corte.
30. Portanto, tendo em mente a irregularidade inicialmente apontada, considero mais oportuno determinar à Setra/PE e ao Dnit que formalizem, por meio de termo aditivo ao termo de compromisso, as alterações financeiras referentes à exclusão das obras de implantação do BRT, que foi promovida por meio do segundo termo aditivo, encaminhando-se a este Tribunal, no prazo de quinze dias a contar da assinatura, a cópia do termo pactuado.

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



TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 28 de fevereiro de 2018.

Ministro BRUNO DANTAS  
Relator