

VOTO

Trata-se de representação formulada por equipe de auditoria da Secex/ES, nos termos do art. 237, inciso V, c/c o art. 246 do RITCU, a respeito de possíveis irregularidades na implementação do Termo de Compromisso 891/2013-00 (Siafi 677726), celebrado entre o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) e o Estado do Espírito Santo, por intermédio da Secretaria de Estado de Transporte e Obras Públicas (SETOP), tendo como interveniente executor o Departamento de Estradas de Rodagem/ES (DER/ES), para a elaboração de projetos e execução das obras de implantação da Variante do Mestre Álvaro na Rodovia BR-101/ES, com extensão de 19,7km, em pista dupla, categoria IA.

2. A obra foi licitada por meio do RDC Presencial 001/2013, com valor orçado em R\$ 291.533.763,84 (base setembro/2013). O contrato foi celebrado entre o DER/ES e o Consórcio Contractor/Pelicano/SulCatarinense/Enecon pelo valor de R\$ 289.999.999,42 (Contrato 0081/2014, de 10/12/2014).

3. A ordem de serviço inicial foi emitida em 25/3/2015.

4. Embora tenha sido apresentado dentro do prazo previsto no edital e no contrato, o projeto básico foi aceito apenas parcialmente. A parte relativa ao trecho compreendido entre as estacas 500 e 950 foi aprovada, ao passo que a parte referente ao segmento entre as estacas 0 e 500 foi considerada inviável pelo Consórcio Supervisor então contratado. Conforme apurado pela Secex/ES, essa situação ensejou o estabelecimento de tratativas entre o DER/ES e o Consórcio Executor para a emissão de ordem de serviço para início das obras de terraplenagem no trecho entre as estacas 500 e 950 antes da aprovação da totalidade do projeto básico.

5. Em análise mais aprofundada, a unidade técnica verificou que os dois segmentos da obra afiguram-se extremamente heterogêneos do ponto de vista geotécnico. Em consequência, as obras de terraplanagem no trecho entre as estacas 0 e 500 apresentariam grau de dificuldade elevado, alto custo e baixo faturamento, em vista da necessidade de executar a estabilização de solos moles. Já no trecho entre as estacas 500 e 950, as obras de terraplanagem têm baixa complexidade e acarretam alta rentabilidade para o Consórcio Executor.

6. Como as medições e os respectivos faturamentos serão feitos tomando-se por base o preço médio da terraplenagem, a Secex/ES vislumbrou o significativo risco de que a execução antecipada do trecho entre as estacas 500 e 950 ocasionasse grave desequilíbrio econômico-financeiro na execução contratual em favor do Consórcio, bem como desestimulasse a realização das obras do trecho entre as estacas 0 e 500.

7. A partir dos fundamentos expostos pela unidade técnica, proferi despacho contendo medida cautelar para obstar o início das obras. O agravo interposto teve seu provimento negado pelo Acórdão 181/2017-Plenário.

8. Posteriormente, foram examinadas as oitivas promovidas em razão da medida cautelar. Conforme destacado pela unidade técnica naquela oportunidade, a antecipação da execução das obras em um dos segmentos infringiria o item II da Instrução de Serviço CONJ./DG/DIREX/DNIT 2, de 14/3/2014, que admite tal procedimento apenas na hipótese de haver compatibilidade de soluções entre os trechos. Assim, em maio de 2017, o Tribunal proferiu o Acórdão 1077/2017-Plenário que confirmou o impedimento cautelar ao início das obras e proferiu determinações ao Dnit e ao DER/ES nos seguintes termos:

“9.2.1. abstenham-se de emitir a ordem de início das obras relativas ao Contrato RDC 081/2014-DER-ES, firmado no âmbito do Termo de Compromisso 891/2013-00, antes da aprovação da totalidade do projeto básico;

9.2.2. definam, juntamente com o Consórcio Contractor/Pelicano/SulCatarinense/Enecon, de forma a atender aos princípios da economicidade, eficiência e efetividade da aplicação dos recursos

públicos, sem olvidar da necessidade do contratado em otimizar a utilização de seus recursos, a sequência das obras a serem realizadas, minimizando o desequilíbrio entre o faturamento e os respectivos custos dos serviços, ou, alternativamente, implementem alterações nos critérios de pagamentos previstos no contrato da obra, para melhor adequação entre o faturamento e os custos dos serviços;

9.2.3. visando preservar a qualidade e a economicidade das obras licitadas, somente aprovelem alterações das soluções de engenharia adotadas no anteprojeto da licitação, em especial das que se referem à estabilização dos aterros sobre solos moles, se as alterações propostas forem devidamente justificadas e tiverem, comprovadamente, desempenho técnico igual ou superior ao das soluções originalmente previstas;

9.3. determinar ao Dnit, com fundamento no art. 250, inciso II, do RI/TCU, que encaminhe a este Tribunal o resultado das análises econômicas empreendidas pelo órgão com relação ao Contrato RDC 081/2014-DER-ES, bem como as alterações realizadas no Termo de Compromisso 891/2013-00-Siafi 677726 e no referido contrato;

9. Em 11/08/2017, foi publicado o termo de sub-rogação do Contrato 0081/2014 ao Dnit. De acordo com essa nova configuração, houve a transferência da responsabilidade da execução da obra para a autarquia federal, enquanto que ficaram a cargo do DER/ES a realização de desapropriações e a resolução das questões ambientais.

10. Em 19/09/2017, foi aceito pelo Dnit o projeto básico/executivo de geometria para o trecho entre as estacas 0 e 500.

11. Em 25/09/2017, foi realizado o Pregão Eletrônico 00331/2017-00 para contratação de nova empresa supervisora, resultando na celebração do Contrato 00881/2017 com a empresa Geosistemas Engenharia e Planejamento Ltda. Consoante justificado pelo Dnit, não houve sub-rogação do contrato de supervisão originalmente firmado pelo DER/ES, porque a possibilidade de contratação de empresa supervisora não constara do termo de compromisso.

12. De sua vez, em 24/01/2018, foi aceito o projeto básico/executivo das demais disciplinas do trecho, incluindo a terraplenagem na região de solos moles.

13. Em fevereiro e março de 2018, o Dnit apresentou os projetos e informações adicionais a esta Corte, sustentando ter dado cumprimento às determinações do Acórdão 1077/2017-Plenário. Na mesma peça, foi mencionado que o trecho da rodovia BR-101/ES em exame foi concedido à empresa ECO 101 Concessionária de Rodovias S.A. e que a execução do empreendimento em tela se faz necessária para que o contrato de concessão seja plenamente cumprido.

14. A Secex/ES examinou os projetos básico e executivo elaborados pelo Consórcio Construtor e aprovados pelo Dnit a fim de verificar sua aderência às determinações emanadas desta Corte. Em conclusão, a unidade técnica entendeu que os elementos apresentados cumpriram as determinações desta Corte apenas parcialmente, uma vez que não houve comprovação de atendimento às condicionantes estabelecidas naquelas determinações.

15. Acolho essas conclusões, como demonstrarei a seguir.

16. No item 9.2.2 do acórdão, o Tribunal determinou que fosse definida a sequência das obras, de forma a minimizar o desequilíbrio entre o faturamento e os respectivos custos dos serviços, ou que, alternativamente, fossem implementadas alterações nos critérios de pagamentos previstos no contrato para melhor adequação entre o faturamento e os custos. O Dnit e o Consórcio optaram pela manutenção do critério de pagamento fixado no contrato e apresentaram o Plano de Execução das Obras (item 8.7 do Relatório do Projeto Executivo).

17. Todavia, assiste razão à unidade técnica em considerar que o plano apresentado consiste em mera carta de intenções. Como se verifica às fls. 09/15 da peça 103, os serviços foram reunidos em quatro grupos e distribuídos em três frentes de trabalho, mais uma frente relativa às OAEs. No entanto, **não há demonstração quantitativa** de que essa distribuição cumpre o requisito traçado no item 9.2.2, ou seja, minimiza o desequilíbrio entre o faturamento e o custo dos serviços. Em outras palavras, tem-

se uma descrição do que se pretende executar, porém não há a comprovação numérica de que essa solução, e não outra, aproxima-se da equalização entre faturamento e custos ao longo da obra, como foi determinado.

18. Já o item 9.2.3 do Acórdão 1077/2017-Plenário condicionou a aprovação de alterações das soluções de engenharia adotadas no anteprojeto da licitação, em especial aquelas relativas à estabilização dos aterros sobre solos moles, à preservação da qualidade e da economicidade, à apresentação de justificativas e à comprovação de que tais alterações terão desempenho técnico igual ou superior ao das soluções originalmente previstas. Consoante informado pelo Dnit, a alteração apresentada pelo Consórcio Executor e aprovada pela autarquia constituiu-se na solução denominada Deslocamento dos Solos Moles com o Peso Próprio do Aterro e a Remoção do Solo Mole.

19. Mais uma vez, a Secex/ES apontou que o material enviado consiste em uma simples descrição da solução. Segundo a unidade técnica, não foi comprovado o atendimento às condições impostas pela deliberação desta Corte, já que:

a) não foi demonstrado que a alteração tem desempenho igual ou superior ao da solução anterior, mediante a comparação objetiva de parâmetros técnicos relevantes, ou que a solução adotada no anteprojeto da licitação seja realmente inexecutável;

b) não foi avaliada a economicidade dessa solução frente à adotada no anteprojeto da licitação;

c) o comparativo entre a alteração e a solução do anteprojeto contido nas fls. 44/46 da peça 102 consiste em descrição desprovida de dados que atendam os requisitos expressos nas alíneas “a” e “b” retro.

20. A instrução apontou também que não há indícios de ter havido a avaliação da repercussão do regime de chuvas sobre o cronograma e o faturamento da obra em face da alteração proposta. Como a solução prevê a expulsão do solo mole provocada pela aposição de aterro, os recalques ocasionados pelo peso do aterro se intensificam a partir do aumento da umidade do solo decorrente das chuvas. Consequentemente, a terraplenagem no trecho da obra em que tenha sido adotada a nova solução somente poderia ser liberada e medida após a ocorrência de chuvas e a estabilização dos recalques. Por outro lado, a ocorrência de um período de seca prolongado afetaria o cronograma da obra e o fluxo econômico-financeiro ante a defasagem das medições e do faturamento dos serviços executados.

21. Nessa situação, há que se dar razão à unidade técnica quando esta considera que a matéria deve ser objeto de esclarecimentos específicos. Segundo explanado, a eficácia da nova solução afigura-se dependente da ocorrência de chuvas. Em consequência, a medição, a liquidação das despesas e o pagamento ao Consórcio Construtor somente poderão se efetivar após o período chuvoso. Por conseguinte, torna-se necessário determinar desde logo ao Dnit que somente efetue a liquidação e o pagamento dos serviços após a comprovação da estabilização dos recalques.

22. A título de informação, cabe observar que, segundo o Dnit, a técnica em comento vem sendo aplicada em diversas obras realizadas na Grande Vitória/ES.

23. De todo modo, verifica-se que ainda restam lacunas de informação, as quais impedem que se considere a determinação atendida.

24. O item 9.3 do Acórdão 1077/2017-Plenário determinou ao Dnit que realizasse a análise econômica do contrato, inclusive quanto às alterações que viessem a ser formuladas. Em resposta, a autarquia federal informou que houve vantagem financeira no ajuste, uma vez que o desconto oferecido pelo Consórcio passou de 0,53% para 7,80%, conforme comparativo entre os preços da proposta reajustados e o orçamento atualizado.

25. Ao examinar a documentação, a Secex/ES constatou que a comparação não utilizou o projeto e o orçamento atual da obra, com as alterações propostas e novos quantitativos. Acertadamente, a unidade técnica propôs considerar não atendida a determinação e demandar a complementação da análise, desta feita, a partir do projeto atualizado.

26. De todo o exposto, observa-se que o Dnit deu cumprimento parcial às determinações do Acórdão 1077/2017-Plenário, pois examinou e aprovou os novos projetos básico e executivo para o

trecho entre as estacas 0 e 500, mas não encaminhou elementos e informações que comprovariam o atendimento às condicionantes estabelecidas por esta Corte para garantir a economicidade, a eficiência e a efetividade da aplicação dos recursos federais, bem como a qualidade das obras.

27. Por outro lado, há que se admitir que a autarquia cumpriu o provimento cautelar expedido pelo item 9.2.1 do Acórdão 1077/2017-Plenário, já que não emitiu a ordem de início das obras durante o período de reformulação dos projetos.

28. Considerando que houve a alteração na configuração da responsabilidade pela condução do empreendimento, com a assunção do encargo pelo Dnit; que foram adotadas providências para corrigir as distorções inicialmente verificadas; e, que hoje existem projetos básico e executivo aprovados em sua integralidade, ao contrário da situação anterior, penso que o encaminhamento do feito deva ser diferente daquele proposto pela unidade técnica.

29. Assim, entendo que se possa revogar a medida cautelar para permitir o início das obras. Por outro lado, considero ser necessário que os elementos faltantes sejam encaminhados ao Tribunal para reavaliação da situação. Consequentemente, cumpre fixar o prazo de 15 dias para que o Dnit elabore e envie a documentação complementar necessária a fim de que, nos 15 dias seguintes, a Secex/ES se pronuncie conclusivamente a respeito da matéria. A partir desses elementos, o Tribunal poderá reavaliar a questão a fim de decidir se mantém a execução do empreendimento ou se suspende cautelarmente as obras, caso o teor da documentação não atenda aos requisitos fixados.

30. Em vista do início das obras, caberá também a esta Corte efetuar o respectivo acompanhamento com o objetivo de verificar a aderência ao plano de execução, bem como o equilíbrio entre faturamento e custos. Para isso, o Dnit deverá encaminhar os relatórios das medições e a Secex/ES deverá analisá-los, segundo planejamento a ser elaborado pela unidade técnica.

31. Na véspera desta sessão, o Dnit encaminhou expediente solicitando a retirada do processo de pauta para que fosse baixado em diligência com vistas à complementação dos elementos faltantes. Considerando o encaminhamento que ora apresento, afigura-se desnecessário adotar o procedimento pleiteado pela autarquia.

Ante o exposto, 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 25 de abril de 2018.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI

Relator