

### TC 007.970/2000-6

**Apensos:** TC 016.436/1996-2, TC 007.036/1999-0, TC 006.535/2002-7, TC 009.670/2003-3, TC 018.374/2009-4 e TC 028.228/2010-3.

**Tipo:** Prestação de contas simplificada, exercício de 1999 (Recurso de revisão).

**Unidade Jurisdicionada:** Companhia Docas do Rio Grande do Norte – Codern – MT.

**Recorrente:** Ministério Público junto ao TCU.

**Responsáveis:** Carlos Ivan da Câmara Ferreira de Melo (143.076.344-20); Davis Coelho Eudes da Costa (230.855.093-72); José Jackson Queiroga de Moraes (088.769.084-04); Rubens de Siqueira Júnior (241.509.167-72); Severino Ramos Batista da Silva (335.865.434-68) e Copabo Indústria e Comércio de Borrachas Ltda (62.238.043/0001-67).

**Sumário:** Recurso de revisão. Aquisição de defensas portuárias. Apuração de débito. Metodologia para apontamento de sobrepreço. Propostas divergentes nos autos.

## INTRODUÇÃO

1. Trata-se de parecer realizado nos autos do TC 007.970/2000-6 (Prestação de contas simplificada da Companhia Docas do Rio Grande do Norte – Codern, exercício de 1999), ao qual está apenso o TC 006.535/2002-7, Tomada de Contas Especial que versa sobre indícios de superfaturamento na aquisição de defensas portuárias para o Porto de Natal/RN, em atendimento ao despacho do Exmo. Min. Ubiratan Aguiar (fls. 573/596).

2. Em seu despacho de 12/5/2011, o ministro relator sintetiza a questão central do presente processo:

42. Na discussão de critérios aceitáveis para aferir preços de defensas, verifica-se nos Acórdãos 1.859/2004, que se refere às defensas do Porto de Itajaí, no qual fui relator e tive voto vencido, e Acórdão 1.427/2005, que já se fundamentou no primeiro Acórdão para novamente discutir o tema, que dois parâmetros na definição de preços do sistema de defensas são apresentados: custos de insumos na composição do sistema de defensas e preço de mercado do sistema de defensas como um todo cotado por empresas do ramo.

43. Esses dois parâmetros foram aplicados no caso em análise das defensas do Porto de Natal, tendo como consequência propostas opostas de encaminhamento destes autos.

Atento a materialidade do débito em questão, na ordem de 2 milhões de reais, e às implicações de meu voto neste processo para futuras análises de obras públicas em sistemas de defensas portuárias, caso eu tome como paradigma ou precedente os Acórdãos citados no item 42, decido pela análise técnica especializada do caso concreto tratado neste processo por parte da 4ª Secretaria de Obras deste Tribunal, a quem cabe fiscalizações de obras desta espécie.

## HISTÓRICO

3. Visando ao esclarecimento das posições divergentes sobre os indícios de superfaturamento na aquisição de defensas para o porto de Natal-RN, e considerando o volume de atos processuais, desde o levantamento de auditoria no ano de 2002, até a situação atual – análise de recurso de revisão – necessário se faz expor de forma resumida o histórico processual.

4. Para a melhor compreensão da situação atual, é preciso abordar tanto a tomada de contas especial TC 006.535/2002-7, o processo TC 003.721/2001-0 referente à aquisição de defensas para o Porto de Itajaí-SC (o qual está intrinsecamente ligado a todo o desenrolar da questão), assim como as análises constantes do presente TC 007.970/2000-6.

5. O atual recurso de revisão (Anexo I, fls. 1-10), interposto pelo Ministério Público junto ao TCU contra o Acórdão constante da Relação 45/2002 do Ministro-Relator Walton Alencar Rodrigues (Ata n. 36/2002), que julgou as contas da Codern, exercício de 1999, pela regularidade com ressalva (fls. 545-546), foi motivado pelas irregularidades apuradas nos autos do TC 006.535/2002-7.

### I. Considerações a respeito do TC 006.535/2002-7

6. O processo TC 006.535/2002-7 originou-se de representação formulada por Analista de Controle Externo da Secex/RN e foi convertido em tomada de contas especial, conforme o Acórdão 250/2003-TCU-Plenário, devido aos indícios de direcionamento da Concorrência 35/1998 e de aquisição superfaturada de 30 conjuntos de defensas para o Porto de Natal (Contrato 19/1998).

7. Determinada a citação solidária dos responsáveis abaixo relacionados em virtude dos indícios de superfaturamento, foram apresentadas as suas alegações de defesa (vols. 6 e 7). O exame dessas peças pela Secex/RN culminou na proposta de realização de diligências complementares, o que foi autorizado, em 25/3/2003, pelo relator original do feito, Exmo. Min. Adylson Mota (vol. 3, fl. 739). Na mesma oportunidade, foi determinado o sobrestamento do feito até o julgamento do TC 003.721/2001-0, que tratava de matéria semelhante (aquisição de defensas para o Porto de Itajaí/SC).

Responsáveis	
Copabo Indústria e Comércio de Borrachas Ltda	CNPJ 62.238.043/0001-67
Carlos Ivan da Câmara Ferreira de Melo	Diretor-Presidente da Codern
Davis Coelho Eudes da Costa	Membro da Comissão de Licitação
Severino Ramos Batista da Silva	Membro da Comissão de Licitação
Rubens de Siqueira Júnior	Membro da Comissão de Licitação
José Jackson Queiroga de Moraes	Membro da Comissão de Licitação

Data	Débito (R\$)
30/12/1998	542.852,78
6/4/1999	1.208.285,22

8. As diligências adotadas pela Secex/RN propiciaram o acolhimento de novos documentos aos autos (vol. 9, fls. 2-47), entre os quais o projeto executivo entregue pela empresa Copabo, referente ao Contrato 19/1998, e notas fiscais emitidas pela Copabo no Rio Grande do Norte, fornecidas pela Secretaria de Tributação estadual.

## II. Considerações a respeito do TC 003.721/2001-0

9. O TC 003.721/2001-0 tratou de levantamento de auditoria realizado pela Secex/SC na Superintendência do Porto de Itajaí, posteriormente convertido em tomada de contas especial, sobre indícios de direcionamento da Concorrência 37/2000 e de superfaturamento do Contrato 2/2001. Esse contrato, referente à aquisição e instalação de 63 conjuntos de defensas portuárias, foi celebrado entre a autarquia municipal e a pessoa jurídica Copabo Infraestrutura Marítima Ltda., empresa do mesmo grupo da Copabo Indústria e Comércio de Borrachas Ltda.

10. A apuração de superfaturamento realizada pela Secex/SC na instrução de fls. 170-197, em 20/11/2002, levou em consideração o preço de mercado dos itens que compõem o conjunto de defesa separadamente, obtido em consultas a empresas especializadas e a guias de importação dos elementos de borracha. À época, a unidade não considerou como referência os outros preços de defensas apresentados pelos responsáveis, em suas alegações de defesa, pois referiam-se a contratos das empresas do grupo Copabo com outros portos do país e não traziam informações suficientes a respeito dos modelos de defensas.

11. Além da conversão em TCE, a Decisão Plenária 1.089/2001 determinou também a citação dos responsáveis pela quantia de R\$ 2.021.403,86 (data-base 16/2/2001), bem como a audiência dos membros da comissão de licitação, devido, entre outros pontos, à inclusão no edital de características exclusivas sem justificativa técnica (defensas de borracha, tipo deformável, MV 1000x1000).

12. A análise das alegações de defesa e razões de justificativa pela unidade regional concluiu pela irregularidade das contas, imputação de débito (reduzido para R\$ 1.847.938,83) e aplicação de multa aos responsáveis. Em adição, o despacho do diretor, endossado pelo titular da secretaria, sugeria ainda a execução de auditorias em onze contratos de fornecimento de defensas realizados por órgãos e entidades federais, dos quais dez foram firmados com as empresas Copabo Indústria e Comércio de Borrachas Ltda ou Copabo Infraestrutura Marítima Ltda, objetivando a verificação de possíveis irregularidades (fls. 320/1).

13. Tendo ciência das conclusões da unidade, os responsáveis acostaram novos elementos, que foram excepcionalmente aceitos, e novas instruções foram elaboradas, ratificando as conclusões anteriores e propondo, em complemento, que a empresa Copabo fosse declarada inidônea para licitar no âmbito federal (fls. 516-548 e 567-572).

14. O Ministério Público manifestou-se favorável somente à proposta relativa ao julgamento das contas dos responsáveis com a imputação solidária de débito, na forma proposta pela Secex/SC (fls. 553/7 e 576).

15. O Relator, Exmo. Ministro Ubiratan Aguiar, por solicitação do Exmo. Ministro Guilherme Palmeira (atuando como revisor), determinou a oitiva da então Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio, para que se pronunciasse a respeito da natureza do objeto do contrato, se obra ou equipamento, bem como os possíveis desdobramentos desse fato sobre o valor do débito (fls. 580-588).

16. O parecer da Secob concluiu, em resumo, ser o objeto do contrato, naquele caso concreto, caracterizado como obra. Asseverou também que tal fato não interferiria na definição do valor do débito apurado (fls. 593-600).

17. Em despacho datado de 2/9/2003, o Exmo. Ministro Benjamin Zymler, também atuando como revisor, solicitou o pronunciamento conclusivo da Secob a respeito do cálculo do superfaturamento e do direcionamento da licitação (fl. 614).

18. Em minuciosa e percuciente instrução (fls. 648-666), a unidade especializada concluiu pela existência de indícios de direcionamento da licitação, bem como apontou o superfaturamento de R\$ 1.031.155,54. No cálculo conservador do superfaturamento, a Secob considerou

separadamente os componentes de um sistema de defesa: elementos de borracha, painel metálico revestido com placas de polietileno e elementos de fixação, levando em consideração também os preços apresentados pela empresa e responsáveis em suas alegações. Além disso, considerou os custos envolvidos no projeto, montagem e instalação do conjunto.

19. Cabe ressaltar que, para aferição do custo do elemento de borracha, item de maior impacto no preço do conjunto, a Secob realizou uma relação entre a massa (peso) dos elementos e o seu custo declarado em guias de importação fornecidas pela Receita Federal, considerando dezenove processos de aquisição internacional de diferentes modelos pelo grupo Copabo. Após tratamento estatístico aplicado a esses dados, chegou-se ao custo do modelo em tela, MV 1000X1000A.

20. Em seu parecer (fls. 671-676) de 22/7/2004, o d. Procurador-Geral aquiesceu da proposta de direcionamento do certame, mas apresentou argumentos concluindo pela impossibilidade de quantificação segura do dano, devido à metodologia utilizada pelas unidades técnicas.

21. A empresa Copabo apresentou novos elementos (fls. 679-726), entre eles orçamentos de componentes de defensas e um memorial rebatendo o parecer da Secob. Tais documentos foram juntados aos autos em despacho do Exmo. Ministro Benjamin Zymler (fl. 727), em 30/9/2004.

22. Levado o processo a julgamento pelo Plenário, o Exmo. Ministro-Relator Ubiratan Aguiar apresentou voto (fls. 812-828) acolhendo as propostas de superfaturamento e direcionamento da licitação formuladas pela Secob.

23. O Exmo. Ministro Benjamin Zymler apresentou voto revisor (fls. 829-840) expondo as limitações no cálculo do superfaturamento levado a efeito pelas Secob e Secex/SC, já ressaltadas pelo Ministério Público. Considerou ainda os orçamentos apresentados pela Administração do Porto de Itajaí para a substituição de um conjunto de defesa, que havia sido recentemente danificado na ocasião, tendentes a elidir o apontamento de superfaturamento.

24. Vencendo o voto revisor por seis a dois, em 24/11/2004 foi lavrado o Acórdão 1.859/2004-TCU-Plenário, que, entre outras decisões, julgou irregulares as contas do Diretor Técnico do Porto de Itajaí devido ao direcionamento da licitação, com a aplicação de multa, e sem a imputação de superfaturamento no Contrato 2/2001.

### III. Continuação das considerações a respeito do TC 006.535/2002-7

25. Julgado o TC 003.721/2001-0, foi levantado o sobrestamento do TC 006.535/2002-7 em 22/3/2005 (vol. 3, fl. 769). Em virtude da decisão daquele processo (Acórdão 1.859/2004-TCU-Plenário), a Copabo apresentou alegações de defesa complementares (vol.3, fls. 745-768). Nessa peça, tendo em vista que não ficou comprovada a existência de superfaturamento em Itajaí, a empresa buscou comparar as defensas dos dois portos, e dessa forma afastar os indícios de superfaturamento no caso presente.

26. No prosseguimento da instrução da TCE, após o exame dos elementos de defesa apresentados, e considerando o entendimento do Tribunal no referido acórdão, a Secex/RN concluiu pela inexistência de indícios de direcionamento da licitação e apurou novos valores de débito – abaixo discriminados – referentes à aquisição de defensas, motivo pelo qual propôs nova citação dos mesmos responsáveis. A unidade regional apontou ainda aspectos peculiares do caso em tela que o diferenciaria da situação de Itajaí (vol. 3, fls. 770-797).

Data	Débito (R\$)
30/12/1998	347.068,38
6/4/1999	542.850,54

27. Após ter acesso ao pronunciamento da unidade regional, a Copabo apresentou ainda novos elementos em sua defesa (vol. 3, fls. 804-822), peça esta que foi admitida nos autos pelo relator, Exmo. Min. Valmir Campelo. Nesse novo arrazoado, a empresa contestou a análise da Secex/RN, voltou a reafirmar a adequação do preço da defesa de Natal em relação à de Itajaí, afirmou existir competitividade no mercado nacional e internacional de defensas portuárias e, por fim, concluiu que o fato da Copabo vencer várias licitações seria decorrente da economicidade de seus preços.

28. Tendo em vista que a Secex/RN não havia realizado a proposta de mérito, bem como, pelo fato de haver ainda um outro processo – TC 005.874/2003-5 – tratando sobre tema similar (indícios de superfaturamento na aquisição de defensas para o Porto de Recife/PE) aguardando parecer do Ministério Público junto ao TCU, o relator decidiu, em despacho de 16/5/2005 (fl. 823), por colher a manifestação do *parquet*, antes de promover a nova citação alvitrada pela unidade regional.

29. Em seu pronunciamento (fls. 824-832), datado de 17/8/2005, o douto Procurador Júlio Marcelo de Oliveira concordou com a proposta da Secex-RN de imputação de débito aos responsáveis, ressaltando os vínculos entre as empresas que normalmente participam das licitações para fornecimento de defensas, o que favoreceria a existência de preços artificialmente inflados, e dificultaria a verificação do real "preço de mercado" do equipamento completo. A manifestação do *parquet* concluiu ainda pela inaplicabilidade da solução adotada no TC 003.721/2001-0 – sobre a aquisição de defensas para o Porto de Itajaí – no presente caso do Porto de Natal.

30. Tendo em vista a materialidade do dano apontado e a responsabilidade dos dirigentes da Codern, com base no §1º do art. 206 do RI/TCU, o Ministério Público interpôs recursos de revisão (fls. 837-856) aos TC 007.036/1999-0 e TC 007.970/2000-6, relativos à prestação de contas da Codern dos exercícios de 1998 e 1999, ambas julgadas regulares com ressalva.

31. Em despacho datado de 15/9/2005, o Exmo. Ministro Valmir Campelo admitiu a reabertura das contas, determinou que o TC 006.535/2002-7 fosse apensado ao TC 007.970/2000-6, e que a citação dos responsáveis pelo débito apurado se daria nesse último.

#### **IV. Considerações a respeito do TC 007.970/2000-6**

32. Recebidas as novas peças de defesa dos responsáveis e da empresa no TC 007.970/2000-6, foram essas analisadas pela Secretaria de Recursos do TCU em instrução datada de 4/7/2008 (Anexo I, fls. 220-238). Em resumo, o analista e a diretora daquela unidade concluíram pela rejeição das alegações apresentadas e pela condenação dos responsáveis e empresa ao pagamento solidário do débito apontado e de multa.

33. O Exmo. Subprocurador Geral Paulo Soares Bugarin emitiu parecer (Anexo I, fls. 242/3) em 12/8/2009 aquiescendo da proposta da unidade técnica.

34. Ato contínuo, a empresa Copabo apresentou alegações de defesa complementares (Anexo I, fls. 244-264). Em seu novo arrazoado, a empresa voltou a comparar a situação entre o fornecimento das defensas do caso em tela com o do Porto de Itajaí (TC 003.721/2001-0) e o do Porto de Recife (TC 005.874/2003-5), que resultou no Acórdão 1.427/2005-TCU-Plenário, em ambos não restaram comprovados os indícios de superfaturamento no fornecimento de defensas.

35. Nesse último processo citado, também envolvendo a empresa Copabo Infraestrutura Marítima Ltda. e a Codern, para elidir o superfaturamento apontado, a Secex/RN se baseou em uma informação prestada, via correio eletrônico, pela empresa Metso Minerals, grupo internacional que havia adquirido a empresa fabricante dos elementos de borracha – Svedala Trellex.

36. Em despacho datado de 6/7/2010 (fl. 265), o então relator, Exmo. Ministro Benjamin Zymler, determinou à Secex/RN que envidasse esforços na obtenção de preços praticados no mercado, de conjuntos de defensas completos, com vistas à comparação com aqueles do

Contrato 19/1998. O relator citou também os procedimentos adotados pela unidade técnica no deslinde da questão do superfaturamento do TC 005.874/2003-5 como referência.

37. Foram realizadas diligências saneadoras, com o envio do ofício 824/2010-TCU/Secex-RN à Codern (fls. 553/4), solicitando informações a respeito de eventuais aquisições de defensas com as mesmas especificações técnicas, efetuadas após o Contrato 19/1998.

38. Em resposta, a Companhia Docas informou que não havia adquirido novas defensas com as mesmas especificações técnicas das adquiridas no referido contrato. Entretanto, encaminhou resposta a consulta realizada à empresa Trelleborg do Brasil Ltda (fls. 560/1), contendo a indicação de um preço para fornecimento de um conjunto completo de defesa com as especificações referidas. Tal empresa é a subsidiária nacional da sucessora do grupo Metso (Trelleborg AB), no controle da empresa fabricante dos elementos de borracha das defensas fornecidas pela Copabo.

39. Na instrução do feito, a unidade regional considerou as informações prestadas pelas empresas Trelleborg e Metso Minerals (vol. 7, fl. 104, TC 006.535/2002-7) para concluir pela inexistência de superfaturamento no Contrato 19/1998 e manutenção da regularidade com ressalvas nas presentes contas. O Exmo. Subprocurador Geral, representante do Ministério Público, emitiu parecer em março de 2011 (fl. 592) ratificando o entendimento da Secex/RN.

40. Em função de existirem metodologias diferentes de obtenção de preços de referência para defensas nos autos, bem como, da materialidade do suposto débito e das implicações deste processo em futuras análises de obras públicas que englobem sistemas de defensas portuárias, o Exmo. Min. Relator Ubiratan Aguiar determinou à 4ª Secretaria de Fiscalização de Obras – unidade técnica especializada em obras portuárias – que efetuasse a análise técnica do caso concreto.

## **EXAME TÉCNICO**

### **I. Defensas portuárias**

41. Para fins de melhor compreensão da matéria, o exame técnico será realizado, expondo-se, preliminarmente, os componentes de um conjunto de defesa portuária. Serão abordados os aspectos que envolvem o projeto, a montagem e a instalação desse equipamento, para que se possa criar uma visão geral acerca do assunto.

42. Defensas são estruturas deformáveis interpostas entre o casco do navio e a estrutura de atracação do porto (cais, dolphins etc.), com a função de absorver parte da energia cinética do impacto causado pela atracação do navio, protegendo a estrutura fixa e o próprio casco e minimizando o efeito do choque.

43. Há defensas marítimas de diversos materiais, tais como pneus, madeira, espuma, mas, para o caso em questão, os sistemas sob análise são compostos basicamente por:

a) elementos moldados de borracha sintética (elastômeros), responsáveis pela absorção do impacto causado pela atracação;

b) painéis de aço revestidos com placas de polietileno de ultra-alto peso molecular, ou UHMWPE (do inglês Ultra High Molecular Weight Polyethylene). São elementos que entram em contato com o casco dos navios e têm a função de transmitir a pressão para as peças de borracha. As delgadas placas de polímero permitem que o casco deslize facilmente sobre o painel de aço, evitando o atrito entre as estruturas metálicas; e

c) elementos de fixação do conjunto no cais do porto (chumbadores, parafusos e correntes).

44. As figuras abaixo ilustram os detalhes dos quatro principais tipos desses sistemas.



Fig. 1 – Conjuntos de defesa formados por um elemento de borracha tipo cilíndrico axial.



Fig. 2 – Conjuntos de defesa formados por um elemento de borracha tipo cônico.



Fig. 3 – Conjunto de defesa formado por um elemento de borracha tipo "V" ou arco.



Fig. 4 – Conjuntos de defesa formados por dois elementos de borracha tipo  $\pi$  (pi) ou modular.

45. As defensas são projetadas exclusivamente para cada cais de atracação. O projeto leva em conta diversos fatores, sendo os principais:

- a) o tamanho e porte das embarcações-tipo;
- b) a velocidade de atracação dos navios;
- c) a amplitude da maré e as condições de corrente no porto;
- d) a distância a ser mantida entre o navio e o costado (estrutura de atracação); e
- e) a pressão aceitável no casco da embarcação.

46. Dessa forma, conforme ampla discussão realizada no âmbito do TC 003.721/2001-0 (aquisição de defensas para o Porto de Itajaí/SC), considera-se que contratações para elaboração de projeto, fornecimento e instalação de defensas tratam de execução de obra e serviços de engenharia, e não mera compra de equipamentos prontos e acabados.

47. O trabalho do projetista inicia-se definindo o tipo e o modelo (tamanho) do(s) elemento(s) de borracha a ser(em) empregado(s), considerando os itens de "a" a "d" do §45 acima. Para chegar aos modelos que atendam aos requisitos de projeto, deve-se utilizar os catálogos das empresas fabricantes dos elementos de borracha. Essas indústrias mantêm correntemente em suas linhas de produção os elementos de borracha que atendem à grande maioria dos casos.

48. Para cada modelo de elastômero estão associados três parâmetros essenciais: a capacidade mínima de absorção de energia, a deflexão máxima que o elemento sofre quando comprimido e a força máxima de reação por ele exercida.

49. Para o projeto do painel metálico, leva-se em consideração basicamente a força máxima de reação da defesa e a pressão admissível no casco do navio, efetuando-se eventuais ajustes no arranjo espacial do conjunto. Deve-se também dimensionar as placas de UHMWPE para que sejam fixadas no painel. Em geral, o painel e as placas de polietileno são fabricados por empresas especializadas, sob encomenda, ao contrário dos elastômeros e elementos de fixação, que são escolhidos entre os disponíveis no mercado.

50. O dimensionamento de um sistema de defesa não configura um trabalho de alta complexidade. É esperado que um engenheiro médio, com experiência na área portuária, consiga dimensionar adequadamente o equipamento, de acordo com as normas brasileiras (NBRs 9782/1987, 11240/1990, e 11832/1991) e internacionais (*Guidelines for the design of fender systems* – Pianc/2002).

51. Adquiridos os componentes principais – elastômeros, painéis e placas de polietileno – estes devem ser montados antes de todo o conjunto ser instalado no cais. Nas estruturas portuárias modernas existem locais no costado (nichos) especificamente destinados à instalação das defensas.

## II. Contrato 19/1998 da Codern

52. Conforme ata da Comissão Especial de Licitação (fls. 465/6 do TC 006.535/2002-7) datada de 20/10/1998, das quatro empresas que adquiriram o edital da Concorrência 35/1998, para a fabricação e instalação de trinta conjuntos de defensas no Porto de Natal, apenas duas apresentaram propostas: Copabo Indústria e Comércio de Borracha Ltda e Superpesa Industrial Ltda..

53. Sagrou-se vencedora a empresa Copabo, pois apresentou o preço de R\$ 2.440.000,00 (R\$ 81.333,33 por defesa), contra R\$ 2.468.000,00 da empresa Superpesa. O orçamento-base da licitação era de R\$ 2.470.000,00. As propostas estão resumidas, conforme os itens da planilha, na tabela abaixo:

Item	Orçamento-base (R\$)	Proposta Superpesa (R\$)	Proposta Copabo (R\$)
Projeto executivo	110.000,00	72.000,00	110.000,00
Fornecimento dos elementos de fixação	180.000,00	144.000,00	180.000,00
Fornecimento dos conjuntos de defesa	2.100.000,00	2.220.000,00	2.100.000,00
Instalação dos conjuntos de defesa	80.000,00	32.000,00	50.000,00
Total (% Desconto)	2.470.000,00	2.468.000,00 (0,08%)	2.440.000,00 (1,21%)

54. Convém ressaltar que, posteriormente, verificou-se nos autos que foi a empresa Superpesa que confeccionou os painéis metálicos e os transportou até a obra, subcontratada pela Copabo.

55. Interessante também destacar que a Copabo subcontratou a empresa Coname Indústria e Comércio Ltda. para a montagem e instalação dos conjuntos no porto de Natal, tal como no porto de Itajaí. Essa empresa foi a única habilitada além da Copabo na Concorrência 8/2000 da Codern para fornecimento de defensas para o Porto de Recife (TC 005.874/2003-5) e na Concorrência 37/2000 da Superintendência do Porto de Itajaí (TC 003.721/2001-0), licitações estas também vencidas pela empresa Copabo.

56. A ordem de início dos serviços foi emitida em 4/12/1998. Pelos registros no Diário de Obras (fls. 526-542), verifica-se que os serviços foram prestados pela empresa Coname, subcontratada pela Copabo, em dezessete dias, de 16/1 a 1º/2/1999. Ao todo foram instalados 25 conjuntos de defesa e cinco ficaram guardadas no almoxarifado como sobressalentes.

## III. Metodologia de cálculo do sobrepreço considerando o custo dos seus insumos

57. No desenrolar do presente processo, verificou-se que duas metodologias foram utilizadas para cálculo de eventual sobrepreço no contrato: a elaboração de composições unitárias dos serviços e informações prestadas por empresas do ramo de defensas.

58. Partindo-se da premissa já assente de que o objeto do Contrato 19/1998 refere-se a uma obra e serviço de engenharia, o processo licitatório deve ser instruído com orçamento detalhado contendo planilhas de custos unitários de todos os itens envolvidos, conforme prevêm os arts. 7º, §2º, inciso II e 40, §2º, inciso II da Lei 8.666/1993.

59. Apesar de o edital da Concorrência 35/1998 não trazer as planilhas detalhadas, as empresas licitantes as apresentaram em suas propostas. Entretanto, em posterior análise efetuada nas planilhas da Copabo pela Secex/RN em TCE, verificou-se que elas traziam quantitativos de

insumos e preços desarrazoados, bem como índices de BDIs diversos, variando de 32,01% a 39,49% (fl. 729 do TC 006.535/2002-7).

60. Devido às coincidências entre as planilhas e o cronograma de pagamento estipulado pela Codern, é provável que, da mesma forma que a empresa Copabo Infraestrutura Marítima Ltda. confessadamente fez na licitação de Itajaí (conforme se observa nos autos do TC 003.721/2001-0), as planilhas do presente caso tenham sido também elaboradas e ajustadas para se adequarem ao orçamento-base e ao cronograma de pagamento da obra em tela.

61. Dessa forma, verificam-se acertadas as tentativas tanto da Secex/RN, no presente caso, quanto da Secob e da Secex/SC, no caso de Itajaí, em se buscar o custo real dos serviços a partir da montagem de composições que espelhem de modo fidedigno os quantitativos de insumos e seus preços reais.

62. A dificuldade maior nessa tarefa reside justamente em se obter parâmetros de preços confiáveis para os elementos de borracha, pois trata-se de material confeccionado com alta tecnologia incorporada, via de regra são produzidos no exterior e têm que ser importados. Existem algumas empresas fabricantes tradicionais, entre as quais pode-se destacar a Svedala Trellex sueca (atual Trelleborg), Goodyear, Bridgestone e Maritime estadunidenses, Sumitomo japonesa e Burleigh inglesa. Cada uma oferece uma variada gama de tipos e modelos de defensas.

63. Na análise da Secex/RN (fls. 770-797 do TC 006.535/2002-7), observa-se o louvável esforço em se comparar preços de diferentes fabricantes para elastômeros de desempenho semelhante, visando solidificar a conclusão indicativa de sobrepreço no presente caso.

64. Entretanto, a metodologia empregada pela unidade regional para estimativa de sobrepreço de R\$ 889.918,92 (57,41% do contrato) apresenta algumas fragilidades. Tais constatações podem ser realizadas nos dias atuais, devido ao amadurecimento e aprimoramento deste Tribunal de Contas em procedimentos de análise de sobrepreços, atividade do cotidiano das Secretarias de Fiscalização de Obras.

65. Para se chegar ao valor citado, foram corrigidos nas composições de custo apresentadas pela Copabo os quantitativos de insumos flagrantemente superestimados, tais como veículo utilitário *pick-up*, desenhista e inspetor de materiais, procedimento esse que está correto. Entretanto, os preços da mão-de-obra e equipamentos não foram confirmados em sistemas referenciais ou outros parâmetros da época.

66. Ademais, a estimativa dos preços dos materiais empregados baseou-se, tão somente, nas notas fiscais de conhecimento de transporte emitidas pela empresa Copabo no estado do Rio Grande do Norte, fornecidas pela Secretaria Estadual de Tributação (vol. 9, fls. 36-47). Ainda que seja esperado que a empresa declare fiel e corretamente para o fisco estadual o valor dos produtos utilizados, seria prudente compará-los com os preços vigentes no mercado, à época da licitação.

67. Entretanto, mesmo cercando-se desses cuidados, a Secex/RN esbarraria na principal dificuldade do processo: encontrar o custo real dos elementos de borracha. Defrontando-se com esse problema na análise do TC 003.721/2001-0 (Itajaí), a Secob realizou um tratamento estatístico de dezenove importações de elementos de borracha modulares (fls. 646/7). Os preços dos produtos foram obtidos por informação prestada pela Receita Federal, sobre importações realizadas pela empresa Copabo, entre 15/5/1998 e 16/9/2003.

68. Apesar de o universo dos produtos considerados serem todos do tipo modular, como são os do presente caso e os de Itajaí, verifica-se entre eles diferentes modelos e tamanhos. Buscando-se uniformizar a massa de dados, a Secob utilizou a proporção entre o preço e o peso dos elementos, chegando a um preço médio estimado de US\$ 3,51 por quilo de borracha, asseverando estatisticamente que o preço correto estaria, com 90% de confiança, no intervalo entre US\$ 2,99 e

US\$ 4,03 (preço *Free On Board*, sem a incidência de fretes e impostos – calculados em 59,82% do preço FOB pela unidade especializada).

69. Esse artifício, comparar a relação entre preço e peso dos produtos, à primeira vista pode parecer o mais correto, pois busca uniformizar a amostra, entretanto também apresenta suas vulnerabilidades. Se pensarmos nos elementos de borracha como produtos de grande tecnologia agregada, é razoável supor que o preço de defensas de diferentes tamanhos e desempenhos não guarda necessariamente uma correlação direta com o seu peso.

70. Os custos de fabricação da empresa certamente não seguem uma linearidade conforme a massa ou mesmo as dimensões do produto. Além disso, obviamente existem aqueles modelos que são mais vendidos e ficam menos tempo em estoque em relação a outros, fatores esses comerciais que também interferem na formação de seu preço. Da mesma forma espera-se que existam variações nos preços devido a ganhos de escala, pois houve transações para aquisição desde uma única peça até duzentas unidades de um mesmo modelo na amostra utilizada pela Secob.

71. Acrescente-se a tudo isso as dificuldades de se comparar preços de material importado ao longo de cinco anos. Ainda que se tenha tomado o cuidado de manter as cotações na moeda estadunidense, no período se verificaram expressivas variações cambiais e também flutuações nos mercados nacional e internacional de defensas. Nesse contexto, vale lembrar que após os atentados terroristas de 11/9/2001, a Organização Marítima Internacional (IMO) passou a difundir a mentalidade de segurança no transporte marítimo, o que trouxe reflexos nas vendas de equipamentos como as defensas portuárias.

72. Mesmo que se dispusesse de comprovantes suficientes dos valores pagos pela empresa Copabo pela aquisição do modelo MV 800x1000 – utilizado em Natal – ainda assim seria prudente verificar se outras empresas também conseguiriam adquiri-lo pelo mesmo preço apurado.

73. Pelas limitações expostas nos §§ 65 a 72, entende-se que a análise do sobrepreço do Contrato 19/1998 da Codern, realizada nos autos do TC 006.535/2002-7, restou prejudicada. No mesmo sentido, eventual nova tentativa de apuração de débito esbarraria nas mesmas dificuldades e incerteza quanto ao preço do elemento de borracha.

#### **IV. Metodologia de cálculo do sobrepreço considerando o "preço de mercado" do equipamento completo**

74. Em suas alegações de defesa nos diversos processos, a Copabo trouxe farto material para análise, tais como contratos com órgãos públicos e empresas privadas, cotações, orçamentos e comprovantes de serviços prestados. Além das dificuldades de comparação com o presente caso inerentes à diversidade e, por vezes, à ausência de especificações técnicas das defensas, esses documentos devem ser admitidos com ressalvas.

75. É possível que a empresa, buscando se defender, prefira apresentar apenas aqueles documentos que demonstrem os maiores preços praticados no mercado. Da mesma forma, o processo de consulta a empresas do ramo de defensas para verificação do "preço de mercado" do equipamento merece algumas considerações.

76. Para o deslinde do sobrepreço no Contrato 9/2000 da Codern (TC 005.874/2003-5 – defensas para o Porto de Recife), na busca pelo que seria o "preço de mercado" de um conjunto completo de defesa idêntico ao do caso em estudo, o auditor da Secex/RN enviou e-mail à empresa Metso, então controladora da Svedala Trellex, em 11/9/2003, perguntando o preço do referido equipamento completo (fls. 722-724).

77. Após o servidor se identificar como auditor do TCU, o questionamento foi respondido em 19/9/2003 pelo Sr. John Rector, do escritório da empresa Metso nos Estados Unidos, que, segundo o respondente, seria o mais próximo do Brasil. *In verbis*:

We are responding to your request from our U.S. office as this is our nearest Trellex Fender location to Brazil. Before giving the pricing you have requested, we would like to have the information requested by our Mr. Soderstron, i.e. full contact details, name of your organization/company, address, telephone, fax, etc. We will look forward to your reply.

78. Em sua análise subsequente, a Secex/RN verificou que o preço informado pela empresa Metso estava compatível com o praticado pela empresa Copabo Infraestrutura Marítima Ltda no contrato em tela, concluindo por afastar a indicação de superfaturamento naquele caso.

79. Entretanto, na mesma época desse contato, a empresa Cobapo também estava se defendendo em outros dois processos, as TCEs de Natal e Itajaí. Em ambos os processos, a empresa juntou aos autos, em sua defesa, documentos fornecidos pela empresa Metso (vol. 7, fl. 104, do TC 006.535/2002-7 e fl. 631 do TC 003.721/2001-0). Os dois documentos foram replicados de seus processos originais e foram anexados separadamente no presente processo para facilitar a consulta (peças 24 e 25, respectivamente).

80. O primeiro documento (peça 24), apresentado ao Tribunal em 16/6/2003, traz a assinatura do Sr. Francisco Borin Graziano, gerente de vendas da empresa Metso para a América Latina. O segundo documento (peça 25), de 11/8/2003, assinado pela mesma pessoa, traz também o endereço e os telefones do escritório da empresa em Sorocaba/SP. Em parte de seu conteúdo se observa:

Atestamos que a Metso Minerals (Svedala) possui um acordo com o Grupo Copabo desde julho de 1997, que permite fornecimento de Elementos de Borracha para defensas pré-acabados.

81. Não obstante o referido gerente regional de vendas da empresa Metso possuir os nomes dos dois principais sócios-administradores da empresa Copabo, José Francisco Graziano e Marcos Vinícius Borin, em consulta ao banco de dados de pessoas físicas e jurídicas da Receita Federal, verifica-se que o Sr. Francisco Borin Graziano (CPF 264.112.938-80) também é sócio de empresas do grupo Copabo, através da pessoa jurídica Sugra Participações Ltda. (CNPJ 09.171.236/0001-65).

82. Tendo em vista a possível consanguinidade entre o destacado funcionário da multinacional e os proprietários da empresa ora questionada, bem como os interesses econômicos envolvidos, é prudente que se guarde ressalvas ao se analisar os documentos e informações prestadas pela empresa Metso nos citados processos.

83. De volta ao presente processo, cumprindo determinação do então relator, a Secex/RN enviou ofício à Codern (Vol. 1, fls. 553/4) solicitando informações a respeito de eventuais aquisições de defensas com as mesmas especificações técnicas do caso em tela.

84. Em resposta, a Companhia Docas informou que não havia adquirido novas defensas com as mesmas especificações técnicas. Entretanto, encaminhou resposta a consulta realizada à empresa Trelleborg do Brasil Ltda. (Vol. 1, fls. 560/1), contendo a declaração de um preço para fornecimento de um conjunto completo de defesa com as especificações referidas, no ano de 1998. No início dessa resposta, a empresa traz valiosas elucidações:

Esclarecemos para os devidos fins que a divisão de defensas Trellex foi adquirida pelo Grupo Metso no ano de 2001. Posteriormente, em 2005, o Grupo Metso revendeu esta mesma marca Trellex ao Grupo Trelleborg, fazendo esta parte do portfólio atual de defensas fabricadas pela Trelleborg.

85. Analisando detidamente o documento, observam-se algumas discrepâncias com informações contidas no próprio processo. As dimensões consideradas para o painel (2,35m x 4,10m) são diferentes das reais (2,00m x 3,60m, conforme desenho 98-509-004 do projeto fornecido pela Copabo). Segundo a empresa, um painel de tais dimensões (2,35m x 4,10m) demandaria um contêiner especial para transporte (a altura interna de um contêiner padrão é de

2,39m). É importante ressaltar que, no caso concreto, a empresa Copabo não importou os painéis metálicos das defensas.

86. A empresa assevera ainda que os custos para internação (impostos e despesas para desembaraço aduaneiro) do produto seriam de 85% sobre o valor FOB (*Free on board*). A título de comparação, no TC 003.721/2001-0 a Secob calculou esses custos, chegando ao índice de 59,82%. Naquele processo, a própria Copabo adotou em sua defesa o índice de 62%.

87. Mesmo não sendo o documento subscrito pelo Sr. Francisco Borin Graziano, e sim pelo seu sucessor, o Sr. Daniel Figueiredo, gerente regional de vendas da Trelleborg, é razoável supor que a empresa fabricante das defensas esteja interessada em proteger a Copabo de eventual acusação de superfaturamento, afinal, trata-se de empresa com a qual mantém históricas e profundas relações comerciais.

88. Conforme o acima exposto, deve-se adotar cautela ao se levar em conta as informações prestadas no citado ofício, ainda mais por não estarem calcadas ou atreladas a nenhum documento probante.

89. Compulsando a última instrução elaborada pela Secex/RN nos autos (fls. 564-569), constata-se que a unidade regional considerou as informações prestadas pelas empresas Trelleborg e Metso para afastar os apontamentos de superfaturamento no presente processo.

90. Da mesma maneira que não há elementos seguros para apontar e quantificar eventual sobrepreço no Contrato 19/1998, também não se verificam, nos autos, provas suficientes para atestar que o mesmo não ocorreu. Devido às dificuldades relativas ao material estudado, bem como o decurso considerável de tempo verificado desde a licitação, eventual tentativa de quantificação do débito provavelmente revelar-se-ia infrutífera.

## **V. Considerações a respeito de obras públicas em sistemas de defensas portuárias**

91. Adicionalmente à questão da metodologia correta para apontamento de sobrepreço no caso em tela, há que se considerar outros pontos acerca de licitações para aquisição de defensas portuárias. De fato, observa-se no parágrafo final do despacho do Exmo. Ministro Ubiratan Aguiar, em 12/5/2011, a preocupação em relação a futuras análises de obras públicas que envolvam esses equipamentos, pois verifica-se um grande número de processos nesta Corte de Contas envolvendo aquisição de defensas.

92. Além do presente caso e das tomadas de contas especiais já julgadas dos portos de Itajaí/SC, Recife/PE, Itaqui/MA (TC 004.877/2005-9) e Santos/SP (TC 004.874/2005-7) existem ainda neste Tribunal processos a serem analisados sobre aquisições de defensas em outros portos, tais como Areia Branca/RN (TC 021.409/2003-4) e Aratu/BA (TC 004.877/2005-9), todos envolvendo empresas do grupo Copabo.

93. Com a criação da Secretaria de Fiscalização de Obras, e, em particular, da Secob-4, esses processos, antes pulverizados nas unidades regionais, passaram a ser analisados também por esta secretaria especializada em obras portuárias. Tal fato permitiu uma visão mais abrangente das licitações de defensas financiadas com recursos federais. Entretanto, deve-se ressaltar desde já que eventual acórdão prolatado no âmbito do presente processo tem eficácia restrita às partes do caso específico.

### **V.1. Hegemonia do grupo Copabo no mercado de defensas portuárias**

94. Verifica-se que, ainda nos dias de hoje, as empresas do grupo Copabo detém forte participação na área de fornecimento e instalação de defensas, dominando o cenário nacional. Essa situação, em que se verifica o domínio do mercado por uma empresa, configura o que a Economia define como mercado imperfeito, o que não é interessante para o contratante, mormente quando se trata do Poder Público.

95. Como consectário lógico, a Administração deve propiciar a participação de outras empresas nesse nicho específico de atuação no mercado, para evitar que a situação de dominação se perpetue. O aparecimento de uma efetiva e salutar concorrência tem o condão de reduzir os preços ofertados em processos licitatórios.

96. No caso em tela, a Concorrência 35/1998 trazia como condições para habilitação técnica, entre outros itens (fl. 277 do TC 006.535/2002-7):

1.3.3. Qualificação do fabricante

1.3.3.1. Que o fabricante das defensas apresente o certificado de qualidade conforme a ISO 9000, 9001 ou 9002, por órgão competente;

1.3.3.2. Comprovação de experiência do fabricante na confecção de elementos de borracha, do tipo moldado, para aplicação em defensas portuárias;

1.3.3.3. Apresentação de atestado, em nome do fabricante, emitido por instituto independente ou universidade, reconhecidos nacional e internacionalmente, de que está habilitado a conduzir testes de performance nas condições mencionadas no subitem 6.3 do Anexo I – Especificações Técnicas.

97. A exigência de certificados de qualidade como requisito de habilitação já era considerada indevida pela jurisprudência do TCU à época, vide a Decisão 20/1998-TCU-Plenário, pois afronta o disposto no art. 30, §5º da Lei 8.666/1993.

98. Na época, somente fabricantes internacionais tinham condições de fornecer os elementos de borracha, conforme assentado nos autos. A empresa Copabo já detinha a documentação listada acima em nome da empresa Svedala Trellex, sendo alguns documentos, emitidos no idioma sueco, datados de 1997. Tal situação conduz a uma inversão de papéis no processo licitatório, pois as fabricantes dos elementos de borracha podem escolher para quais empresas fornecerão a documentação exigida, restringindo a participação de outras empresas na competição.

99. No curso da licitação, a empresa Crivel Engenharia Ltda. manifestou interesse em participar do certame. Em documento encaminhado à Comissão de Licitação (fls. 340/1), a empresa solicitou o adiamento em dez dias da abertura das propostas, alegando que pretendia participar em consórcio com empresa estrangeira, o que demandaria prazo para efetuar as gestões técnicas e administrativas. Tal pleito não seria descabido, ainda mais numa época em que as comunicações não eram tão desenvolvidas como atualmente. Entretanto, o pleito não foi atendido e a empresa não participou do certame. Frise-se que apenas duas empresas participaram da concorrência, Copabo e Superpesa, que posteriormente foi subcontratada na mesma obra, para fornecimento de painel metálico.

100. Na Concorrência 8/2000, também da Codern, para a aquisição de defensas para o Porto de Recife, observa-se ainda outras exigências para a habilitação técnica, entre elas atestados de fornecimento e instalação de 160 sistemas de defensas. Tais condições mostraram-se deveras restritivas, pois das nove empresas que adquiriram o edital, apenas três apresentaram propostas: Copabo, Coname e Imetame. A empresa Coname, conforme já exposto, foi subcontratada em várias obras pela Copabo, para a instalação das defensas. Inclusive os atestados apresentados pela Coname para habilitação nos certames são emitidos pela própria Copabo.

101. A proposta da Imetame não chegou a ser aberta na licitação de Recife, pois a empresa foi inabilitada por não conseguir demonstrar possuir pessoal devidamente habilitado em instalação de defensas em seu quadro de pessoal efetivo. Ressalte-se que a Imetame apresentou atestados de um profissional pertencente à empresa Superpesa. A empresa Imetame atua no mercado de montagem industrial, tal como a Superpesa. No TC 003.721/2001-0 (Itajaí), em sua defesa, a Copabo apresentou orçamento da empresa Imetame para fornecimento de painel metálico,

demonstrando assim que possuem vínculos comerciais, tal como com a empresa Superpesa, para o fornecimento de um insumo básico da defesa.

102. Houve também, nessa licitação, uma outra empresa – Engequip Ltda. – que solicitou à Comissão o adiamento da data de entrega da proposta, com vistas a possibilitar sua participação. Da mesma forma, o pleito foi negado pelo Presidente da Comissão de Licitação.

103. Assim, verifica-se que as licitações para aquisição de defensas são, via de regra, disputadas por empresas do grupo Copabo e por empresas parceiras desse grupo. A entrada de empresas concorrentes nesse segmento mostra-se dificultada, devido às condições restritivas dos editais licitatórios e ao exíguo prazo para as empresas realizarem as tratativas gerenciais e apresentarem suas propostas.

104. Essa situação mostra-se desinteressante para a Administração como contratante, pois espera-se que em um mercado competitivo se verifiquem preços menores para os cofres públicos. Para evitar que essas condições danosas se perpetuem, o gestor deve usar a margem de discricionariedade que a lei lhe outorga para fomentar a participação de outras empresas nessa área, flexibilizando as exigências impostas e buscando preservar o princípio supremo do interesse público.

#### V.2. Exigência de dois elementos de borracha por defesa

105. Outro ponto a se considerar é que, tanto nas duas licitações da Codern (Natal e Recife), quanto na de Itajaí, verifica-se entre as especificações técnicas das defensas, contidas no edital, que cada sistema deveria ser constituído de, no mínimo, dois elementos de borracha moldada.

106. De modo subentendido, tal restrição condiciona o projetista a adotar a defesa com elementos modulares de borracha do tipo  $\pi$  (pi), pois esses elementos são designados para trabalhar em pares, diferentemente dos outros tipos (cônico, cilíndrico, arco), designados primariamente para serem usados na quantidade de uma unidade por defesa.

107. Verifica-se, nos catálogos de alguns fabricantes, tais como Bridgestone e Goodyear, que não são todas as empresas que oferecem elementos de borracha do tipo modular. No TC 003.721/2001-0, realizou-se uma cotação, junto à empresa Burleigh, de uma defesa com as mesmas características da fornecida pela Copabo para Itajaí, fabricada pela Trellex. A empresa consultada informou que não trabalharia mais com esse tipo de elementos de borracha (modulares), por considerá-los ultrapassados, e propôs um outro tipo (cônico). A defesa atendia aos mesmos requisitos da defesa fornecida pela Copabo e ainda foi orçada por preço inferior ao contratado.

108. De fato, o elemento para defesa do tipo cônico possui critérios superiores de desempenho em relação aos outros tipos, sendo considerado o mais avançado tecnologicamente, inclusive pela própria Trelleborg. Conforme se observa em sua publicação *High Performance Fenders*:

Super Cones are the latest generation of 'cell' fender, with optimal performance and efficiency. The conical body shape makes the SCN very stable even at large compression angles, and provides excellent shear strength. With overload stops the Super Cone is even more resistant to over-compression.

109. Os elementos do tipo cônico suportam uma deflexão da ordem de 70% na absorção da energia de atracação típica, enquanto os elementos modulares, 57%, e os dos tipos cilíndrico e arco suportam cerca de 52%. Apesar de seu desempenho superior, dificilmente a defesa com o elemento do tipo cônico constaria da proposta de alguma empresa para as obras analisadas, devido à exigência de utilização mínima de dois elementos por defesa.

110. Verifica-se, nos documentos fornecidos pela Receita Federal, que os elementos de borracha modulares são, de longe, os mais adquiridos pela Copabo junto à fabricante Trellex. Pode-

se afirmar que as defensas constituídas por pares de elementos modulares são o "carro-chefe" de sua atuação nas licitações públicas para fornecimento de defensas.

111. É frágil o argumento, apresentado no processo de Itajaí, de que dois elementos tornariam a defesa mais segura, pois, caso um dos elementos venha a danificar-se, a defesa continuaria funcionando parcialmente com um elemento. Há que se considerar também a resistência dos diferentes tipos aos esforços cortantes. Nesse sentido, é esperado que elementos mais espessos sejam mais resistentes. E, caso um dos elementos modulares de uma defesa venha a ser danificado, o mesmo deverá ser substituído, tal qual em qualquer outro tipo.

112. Dessa forma, as exigências de número mínimo de elementos por defesa, ou a indicação do índice de deflexão, se não devidamente justificadas, podem ensejar o direcionamento da licitação para um determinado tipo e modelo de defesa, ainda que de forma dissimulada.

113. A situação que se mostraria mais interessante para a Administração é de que, havendo liberdade de escolha para a defesa, sejam especificados no edital da licitação apenas os principais parâmetros de desempenho a serem atendidos no projeto, notadamente os navios-tipo a serem atendidos, a energia de atracação mínima, a força de reação máxima, a pressão máxima no casco e as condições locais. Além, obviamente, dos requisitos quanto à qualidade, durabilidade e garantia dos materiais.

114. De posse desses parâmetros as empresas interessadas têm condições de formular suas propostas, considerando os diversos fabricantes, tipos e modelos de elementos de borracha que atendam ao caso específico, situação desejável na licitação.

### V.3. Serviços constantes do contrato

115. Verifica-se, no presente caso, que a planilha de serviços do Contrato 19/1998 contemplou quatro itens: projeto executivo, fornecimento dos elementos de fixação, fornecimento dos conjuntos de defesa e instalação do conjunto de defesa.

116. O projeto executivo (vol. 9, fls. 3-35 do TC 006.535/2002-7) entregue pela Copabo à Codern constitui-se de oito fotos do local da obra, catálogos de especificações técnicas de parafusos e resina de ancoragem (fornecidos pelo fabricante no idioma espanhol), lista de materiais empregados e seis pranchas de desenho. O pagamento de R\$ 110.000,00, em 30/12/1998, por tal conjunto de documentos mostra-se desproporcional ao trabalho apresentado.

117. De fato, quando a empresa apresenta sua proposta na licitação, ela já tem definidos os materiais que constituirão a defesa que será fornecida, caso vença o certame. Terminada a licitação, já não se verifica mais a fase de projeto. No caso presente, tais documentos poderiam ter sido entregues no próprio envelope da proposta. As especificações técnicas dos materiais são fornecidas livremente pelos fabricantes, e, nos dias atuais, podem ser facilmente baixadas da *internet*, em especial as dos elementos de borracha, principal componente do sistema.

118. Dessa forma, verifica-se desarrazoado a constituição de um item específico para "projeto executivo" numa licitação corriqueira para projeto, fornecimento e instalação de defensas. Eventuais custos com projetistas, desenhistas e impressão de um pequeno número de pranchas devem ser alocados nos custos da Administração Central da empresa, assim como os custos para a formulação de uma proposta em licitação qualquer. Tais custos devem compor o BDI da empresa e não os custos diretos da obra.

119. Em outros contratos, como o do Porto de Recife, verifica-se ainda a inclusão de outros itens na planilha, tais como "mobilização/desmobilização de pessoal/equipamentos" e "limpeza final da obra". Deve ser verificada pelo gestor, no caso concreto, a pertinência de se colocar esses serviços na planilha, pois a instalação de defensas, em geral, é uma obra simples e de pequeno porte, não demandando recursos expressivos para a instalação e manutenção de um canteiro de obras.

120. Também não se verifica interessante para a Administração subdividir o fornecimento dos conjuntos de defesa em itens como fornecimento de elementos de fixação, fornecimento de painéis metálicos e fornecimento de elementos de borracha. Tal situação permite que a contratada realize o chamado "jogo de cronograma". Além disso, de nada adianta possuir todos os elementos de fixação sem os elementos de borracha ou os painéis metálicos. Para evitar essa situação esdrúxula, a planilha de serviços deve conter o item "fornecimento de conjunto de defesa completo", sem qualquer tipo de subdivisão desse serviço.

121. Ressalte-se que, apesar de não ser interessante desmembrar o fornecimento do conjunto de defesa para fins de medição e pagamento, na formação do preço desse item, devem figurar separadamente na CPU os insumos que o integram (elemento de borracha, painel, mão-de-obra, etc), com os seus respectivos custos.

122. Concluindo, constata-se que um contrato típico para especificação, fornecimento e instalação de conjuntos de defensas deve possuir apenas dois itens:

- a) fornecimento do conjunto de defesa completo; e
- b) instalação (ou substituição) do conjunto de defesa.

123. Todos os outros custos não especificamente tratados podem e devem compor esses dois citados itens.

### **INFORMAÇÕES ADICIONAIS**

124. Estando os autos nesta unidade técnica para pronunciamento, foi recebido o Ofício 3593/2012 – IPL 0013/2008-4 – SR/DPF/RN da Superintendência da Polícia Federal no Rio Grande do Norte (peça 23), encaminhando cópias de relatório e laudos apresentados nos autos do Inquérito Policial 013/2008-4-SR/DPF/RN. Esse inquérito apura irregularidades nas Concorrências 35/1998 e 8/2000 da Codern, aquisição de defensas para os portos de Natal/RN e Recife/PE, respectivamente.

125. Nesse documento, verifica-se que houve o indiciamento de membros da comissão de licitação e dirigentes da empresa Copabo Indústria e Comércio de Borrachas Ltda., por supostos delitos cometidos na licitação objeto dos presentes autos.

126. Apesar de ambos os processos tratarem do mesmo objeto, deve-se ressaltar que as esferas criminal e administrativa são independentes.

127. Existem também solicitações de informações a respeito do presente processo, por parte do Ministério Público Federal (Ofício 110/2009-MPF/PR/RN/GAB-RPQ, de 3/8/2009) e da Advocacia Geral da União (Ofício 550/2010/DIAPA/PURN/AGU, de 5/10/2010). Tais solicitações compõem processos apensados, respectivamente TC 018.374/2009-4 e TC 028.228/2010-3.

### **CONCLUSÃO**

128. A forma correta de apuração do superfaturamento deve ser realizada com a análise das planilhas de custos unitários de todos os serviços envolvidos, previstos nos arts. 7º, §2º, II e 40, §2º, II da Lei 8.666/1993, por tratar-se o presente caso de obras e serviços de engenharia.

129. A análise dos presentes autos não permite concluir, com segurança, quanto à existência ou não de superfaturamento no Contrato 19/1998 da Codern, relativo ao fornecimento de defensas para o Porto de Natal.

130. Propõe-se encaminhar, para conhecimento, cópia da presente instrução, bem como do relatório, voto e acórdão que vier a ser proferido, à Superintendência Regional da Polícia Federal no Estado do Rio Grande do Norte.

131. Propõe-se também recomendar à Codern que, em futuras licitações para aquisição de sistemas de defensas portuárias:

a) abstenha-se de prever, injustificadamente, cláusulas que possam ensejar a restrição da competitividade, tais como a exigência de certificados ou atestados em nome da empresa fabricante de elastômeros;

b) abstenha-se de prever, injustificadamente, parâmetros do equipamento que possam ensejar o direcionamento do certame exclusivamente a determinado tipo, modelo ou marca, tais como a exigência mínima de dois elementos de borracha por conjunto; e

c) abstenha-se de prever a subdivisão desnecessária dos itens de fornecimento e instalação (ou substituição) dos conjuntos de defensas completos em partes tais como projeto executivo e fornecimento dos elementos de fixação.

É o parecer.

Secob-4, 1ª DT, 7 de novembro de 2012.

Jairo Misson Cordeiro  
AUFC – matrícula 9445-5