

TC 012.626/2011-2

Natureza: Relatório de Auditoria.

Unidade Jurisdicionada: Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ.

Responsáveis: Albertino Alves Ribeiro (CPF 992.458.257-87), Cerix Soares de Azevedo (CPF 328.776.686-49), Eduardo San Pedro Siqueira (CPF 408.811.307-10), Flávio Ferreira Fernandes (CPF 870.730.057-34), Harley Frambach de Moura Junior (CPF 011.041.667-80), Ivan Ferreira Carmo (CPF 789.044.807-44), Ivan Jose do Couto Pinna Barbosa (CPF 094.318.497-55), José Cezar Rodrigues dos Santos (CPF 461.973.977-49), João Roberto Nunes (CPF 719.251.557-49), Luiz Antonio Ferreira Neves (CPF 349.164.829-72), Mildce de Jesus Moreno de Siqueira (CPF 399.776.927-34), Milton Reynaldo Flores de Freitas (CPF 298.904.037-49), Márcio Escobar Conforte (CPF 642.807.137-15), Pablo César Benetti (CPF 717.947.947-00), Paulo Mario Ripper Vianna (CPF 937.609.907-97).

Inte ressado: Congresso Nacional.

DESPACHO DA RELATORA

Trata-se do relatório da auditoria realizada, no âmbito do Fiscobras 2011, na Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, com o objetivo de verificar a conformidade das seguintes obras: a) construção da Escola de Belas Artes – EBA; b) construção do Instituto de Matemática – IM; e c) expansão do Bloco ‘J’ do Centro de Ciências da Saúde – CCS.

2. Após análise das respostas às oitivas realizadas em cumprimento ao acórdão 2.538/2011 – Plenário e ao despacho à peça 54, a Secretaria de Fiscalização de Obras Aeroportuárias e de Edificação – SecofEdificação propôs:

“a) determinar à Universidade Federal do Rio de Janeiro que, em observância ao § 6º, art. 112 da Lei nº 12.017/2009 (LDO 2010) e ao Acórdão n. 1977/2013-Plenário, realize a repactuação do contrato nº 3/2010, firmado com a Engenew Engenharia Ltda., de tal forma que, após todas as alterações da avença, respeitados os limites do artigo 65 da Lei 8.666/93, seja mantido o desconto de 13,46 % ofertado em relação ao orçamento base utilizado na licitação, enviando ao TCU, no prazo de trinta dias, comprovação das medidas adotadas; e

b) dar ciência à Universidade Federal do Rio de Janeiro, nos termos do art. 4º da Portaria Segecex n. 13, de 27 de abril de 2011, sobre as seguintes impropriedades:

b.1) subestimativa do quantitativo de aço CA-50, identificada na planilha orçamentária anexa ao Edital de Licitação n. 8/2009, que serviu de base para firmar o Contrato n. 3/2010, o que afronta o disposto na alínea f, inciso IX, art. 6º da Lei 8666/1993;

b.2) consideração, na planilha orçamentária do Edital de Licitação n. 8/2009, que serviu de base para firmar o Contrato n. 3/2010, de serviço de fundação inexistente no projeto básico, o que afronta o disposto na alínea f, inciso IX, art. 6º da Lei 8666/1993.”

3. Pelo que se depreende da análise preliminar dos autos, os principais indícios de irregularidade identificados nas obras do Instituto de Matemática – IM, relativos ao subdimensionamento do projeto básico/orçamento base da obra no item aço para armadura CA-50 e à alteração injustificada, no orçamento, do tipo de fundação prevista nas plantas do projeto básico (de estacas raiz para estacas pré-moldadas), não foram devidamente esclarecidos, uma vez que:

a) apesar do alegado erro de digitação no lançamento do item aço CA-50 na planilha orçamentária e da não identificação no processo do memorial de cálculo do dimensionamento da estrutura, a falha nesse item poderia ter sido percebida pelas licitantes – por meio da simples comparação do quantitativo de aço (10.633kg) e de concreto (1.293,20m³) e da constatação da baixa taxa de aço (aproximadamente 10 kg de aço por m³ de concreto) para estruturas de concreto convencionais – e deveria ter sido questionada à época da licitação; e

b) ocorreu indicação clara e objetiva no projeto básico (peça 24), especificamente nas pranchas 01 e 04 do projeto estrutural, de que a fundação seria feita com estacas raiz e, portanto, a divergência também deveria ter sido objeto de questionamento pelas licitantes.

4. Assim, e considerando que o contrato foi firmado prevendo que a execução das obras ocorreria mediante empreitada por preço global, os aditivos para corrigir os citados erros aparentemente são irregulares, por ofensa, além de ao princípio da vinculação ao edital, aos subitens 5.7 e 5.8.4 do edital 8/2009, a seguir reproduzidos:

“5.7 O orçamento analítico é um elemento informativo e de inteira responsabilidade do licitante, não podendo o interessado, posteriormente ao procedimento licitatório, arguir omissões, enganos, erros, a fim de alterar o Preço Global apresentado na Proposta de Preços, visto que a licitação é procedida sob o regime de empreitada por preço global, atendendo simultaneamente às especificações e aos desenhos, partes integrantes deste Edital.

(...)

5.8.4 a omissão ou exclusão no orçamento analítico de quaisquer serviços especificados e/ou desenhados não exime a contratada de executá-los no cumprimento do contrato, pelo preço global apresentado na Proposta de Preços, o mesmo acontecendo com qualquer divergência que possa ocorrer nos quantitativos constantes no orçamento analítico e os que realmente serão executados, segundo os desenhos e especificações.”

5. Por outro lado, foi reconhecido pela unidade técnica que parte das alterações processadas nos quantitativos previstos era devida, em decorrência das modificações feitas nas especificações da obra depois da elaboração do projeto executivo, como a mudança no tipo de laje do último pavimento (de laje de cobertura para laje de piso) e no diâmetro das estacas raiz (de 300 mm para 410 mm).

6. Além disso, cabe levar em conta que a última instrução considerou a possibilidade de aceitar como válidos os termos aditivos assinados, tendo como fundamento o recente acórdão 1.977/2013 – Plenário.

7. Porém, entendo que, para tanto, deve estar cabalmente demonstrado que foram observadas todas as premissas relacionadas na deliberação para sua aplicação, a saber:

“9.1.8. excepcionalmente, de maneira a evitar o enriquecimento sem causa de qualquer das partes, como também para **garantia do valor fundamental da melhor proposta e da isonomia**, caso, por erro ou omissão no orçamento, se encontrarem *subestimativas ou superestimativas relevantes nos quantitativos da planilha orçamentária*, poderão ser ajustados termos aditivos para restabelecer a equação econômico-financeira da avença, situação em que se tomarão os seguintes cuidados:

9.1.8.1. **observar se a alteração contratual decorrente não supera ao estabelecido no art. 13, inciso II, do Decreto 7.983/2013, cumulativamente com o respeito aos limites previstos nos §§ 1º e 2º do art. 65 da Lei 8.666/93**, estes últimos, relativos a todos acréscimos e supressões contratuais;

9.1.8.2. **examinar se a modificação do ajuste não ensejará a ocorrência do "jogo de planilhas"**, com redução injustificada do desconto inicialmente ofertado em relação ao preço base do certame no ato da assinatura do contrato, em prol do que estabelece o art. 14 do Decreto 7.983/2013, como também do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal;

9.1.8.3. avaliar se a correção de quantitativos, bem como a inclusão de serviço omitido, não está compensada por distorções em outros itens contratuais que tornem o valor global da avença compatível com o de mercado;

9.1.8.4. verificar, nas superestimativas relevantes, a redundância no eventual pagamento do objeto acima do preço de mercado e, conseqüentemente, em um superfaturamento, se houve a retificação do acordo mediante termo aditivo, em prol do princípio guardado nos arts. 3º, caput c/c art. 6º, inciso IX, a linha "f";

art. 15, § 6º; e art. 43, inciso IV, todos da Lei 8.666/93;

9.1.8.5. verificar, nas subestimativas relevantes, em cada caso concreto, **a justeza na prolação do termo aditivo firmado**, considerando a envergadura do erro em relação ao valor global da avença, em comparação do que seria exigível incluir como risco/contingência no BDI para o regime de empreitada global, como também da **exigibilidade de identificação prévia da falha pelas licitantes – atenuada pelo erro cometido pela própria Administração –**, à luz, ainda, dos princípios da vedação ao enriquecimento sem causa, da isonomia, da vinculação ao instrumento convocatório, do dever de licitar, da autotutela, da proporcionalidade, da economicidade, da moralidade, do equilíbrio econômico-financeiro do contrato e do interesse público primário; (...)" destaquei

8. Nesse sentido, embora a unidade tenha indicado que as alterações decorrentes da correção do quantitativo de aço foram relevantes e tenha descartado o jogo de planilhas inicialmente aventado especificamente nesse item, é preciso verificar adequadamente se todas as premissas relacionadas na deliberação foram efetivamente observadas, em especial porque:

a) ao que tudo indica, seria exigível a identificação prévia das falhas pelas licitantes, e não havia no edital disposição que admitisse alterações contratuais sob alegação de falhas ou omissões, mas sim de que tais ocorrências não eximiriam a contratada de executar o ajuste pelo preço global apresentado;

b) a empresa contratada alegou que a execução da obra já havia ultrapassado, no momento de sua resposta (dezembro/2012), o limite legal de acréscimo de 25%, o que lhe garantiria o restabelecimento do reequilíbrio econômico-financeiro do contrato (peça 58, p. 4);

c) pode ter havido quebra da isonomia no certame e seleção da proposta que não era a mais vantajosa para a administração;

d) há evidências de sobrepreço no serviço de estaca raiz.

9. Sobre os dois últimos pontos, destaco que:

a) na instrução de 29/10/2012 (peça 51), ponderou-se que, *“se a estimativa de aço estivesse correta, pela análise das propostas de preços apresentadas pelas demais licitantes, a segunda colocada do certame – Tangran Engenharia – teria se sagrado vencedora pela apresentação da melhor proposta, conforme indica relatório de auditoria”*; e

b) na última instrução, de 6/8/2013 (peça 83), depois de nova comparação de preços do item referente a estacas raiz, apurou-se sobrepreço no item de R\$ 168.694,75 (24,37% do valor de referência), bem como de R\$ 940,00 na mobilização de dois equipamentos para execução dos serviços (4,7% do valor de referência).

10. Também é preciso lembrar a necessidade, apontada pela unidade técnica, de que sejam mantidas, após todos os aditamentos que modificaram a planilha orçamentária, as condições de desconto acordadas no momento da contratação, nos termos do § 6º do art. 112 da Lei 12.017/2009 (Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO para o exercício de 2010, vigente à época da assinatura do contrato), além dos limites legais de acréscimos e supressões contratuais.

11. Ainda há que se considerar que, no momento da última instrução, não havia informações atualizadas sobre o andamento das obras. Contudo, dados disponíveis no Portal da Transparência (<http://www3.transparencia.gov.br/TransparenciaPublica/jsp/contratos/contratoExtrato.jsf?consulta=3&CodigoOrgao=26245&idContrato=153174>) dão conta que as obras objeto do ajuste já estão concluídas, o que denota a possibilidade de o contrato não estar em vigor e de não mais existir o saldo contratual (R\$ 1.465.017,78) indicado pela UFRJ em sua derradeira manifestação no processo, ocorrida em janeiro de 2013 (peça 78).

12. Não obstante a UFRJ tenha informado que, preventivamente, não estaria fazendo o pagamento de faturas emitidas pela empresa contratada, não há notícias recentes nos autos a respeito



da efetiva existência desse saldo, situação relevante para determinar o deslinde a ser dado ao processo (caso persistam as irregularidades, determinar que se faça a repactuação do contrato ou que se adotem as medidas necessárias para instaurar a competente tomada de contas especial).

13. Essas circunstâncias revelam ser preciso determinar o retorno do processo à SecobEdificação, a fim de que obtenha informações atualizadas sobre a contratação em vértice e se manifeste, conclusivamente, sobre a possibilidade de aplicar ao caso as orientações contidas no acórdão 1.977/2013 – Plenário, bem como sobre a observância pela UFRJ das disposições do § 6º do art. 112 da Lei 12.017/2009.

14. Para alcançar esse objetivo, a unidade técnica deverá avaliar as demais propostas apresentadas no certame, para verificar se houve observância dos princípios da isonomia e da seleção da melhor proposta, e, após examinar todos os aditivos firmados, analisar quais alterações foram efetivamente decorrentes de modificações pertinentes no projeto da obra e quais decorreram de erros identificáveis pelos licitantes, de modo a definir, objetivamente, quais aditivos são aceitáveis à luz das disposições editalícias, da legislação vigente e do citado acórdão 1.977/2013 – Plenário.

15. Além de verificar o atendimento das demais premissas elencadas naquela deliberação, caberá calcular o desconto afinal aplicado, desconsiderando-se os aditivos indevidos, decorrentes de erros identificáveis pelos licitantes, e incluindo-se os provenientes de aditamentos derivados de alterações imprevisíveis, de forma a permitir a comparação com o desconto ofertado no momento da licitação.

16. Ante o exposto, determino a restituição dos autos à SecobEdificação para que adote as medidas pertinentes, inclusive eventuais diligências, a fim de:

a) obter informações atualizadas sobre a execução do contrato 3/2010, firmado com a Engenew Engenharia Ltda.; e

b) certificar se, de fato, é possível aplicar ao caso as orientações contidas no acórdão 1.977/2013 – Plenário, bem como se foram observadas pela UFRJ, na execução do ajuste, as disposições do § 6º do art. 112 da Lei 12.017/2009.

TCU, Gabinete, em 23 de outubro de 2013.

(Assinado Eletronicamente)
ANA ARRAES
Relatora