

VOTO

Cuidam os autos de relatório de auditoria realizada no âmbito do Fiscobras 2011, nas obras de Construção do Contorno Ferroviário de Três Lagoas/MS, que possui 12,37 km de extensão, com aporte de recursos federais por meio do Convênio 137/2008, celebrado entre o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) e o Governo do Estado do Mato Grosso do Sul/MS, no valor de R\$ 37.468.019,15.

2. Os recursos federais destinados ao convênio supra são da ordem de R\$ 33.721.217,24, contemplando o contrato de execução das obras, o contrato de supervisão e as desapropriações.

3. A Agência Estadual de Gestão de Empreendimentos (Agesul) e o Consórcio CMT/Egesul firmaram o Contrato 181/2010 para a execução do referido objeto, no valor de R\$ 32.628.430,25.

4. Segundo o Dnit e a Agesul, as obras estão paralisadas desde março de 2012 em virtude de os trilhos, dormentes e acessórios para a superestrutura não terem sido entregues naquela ocasião e a fase de construção requerer tais componentes, eis que a infraestrutura estaria concluída.

5. As irregularidades identificadas na fiscalização foram:

5.1. Quantitativos inadequados na planilha orçamentária, com superestimativa de R\$ 1.307.567,27:

5.1.1. Mobilização e desmobilização de usina de asfalto e de central de concreto não utilizadas na obra – redução de R\$ 22.495,01;

5.1.2. Manutenção do canteiro relativa à usina de asfalto e à central de concreto não utilizadas – redução de R\$ 75.161,35;

5.1.3. Carga, transporte e descarga de trilhos, dormentes e acessórios de Jupia para o canteiro de obras, sendo que o Dnit realizou as aquisições e a entrega ocorreu no canteiro – redução de R\$ 218.439,05;

5.1.4. Inserção indevida das atividades auxiliares “limpeza de camada vegetal”, “expurgo de jazida” e “escavação e carga de material de jazida” na composição para o serviço de sublastro, já que o material seria proveniente de compensação dos cortes de projeto – redução de R\$ 431.084,70; e

5.1.5. Solda aluminotérmica prevista em locais de aplicação de solda elétrica (preço unitário inferior) – redução de R\$ 560.387,16.

5.2. Projeto executivo deficiente, com previsão de utilização de jazida de brita comercial em detrimento de brita explorada, com prejuízo potencial de R\$ 1.032.178,03; e

5.3. Restrição à competitividade da licitação:

5.3.1. falta de clareza no aviso da licitação;

5.3.2. indisponibilidade dos elementos que compõe o Projeto Básico para os licitantes;

5.3.3. cobrança de valor indevido para aquisição do edital (R\$ 500,00);

5.3.4. exigência de atestado de visita ao local das obras;

5.3.5. qualificação técnica abusiva na demonstração de implantação ferroviária (100%); e

5.3.6. exigência de apresentação de propostas por intermédio de programa gerador fornecido em CD pela própria Agesul.

6. Por meio de despacho, o então Ministro Relator Augusto Nardes autorizou a oitiva do Dnit, da Agesul e do Consórcio CMT/Egesa acerca dos indícios de irregularidades de quantitativos inadequados na planilha orçamentária e projeto executivo deficiente, com adoção de brita comercial ao invés de brita explorada, bem como a audiência do Coordenador de Licitações e do Procurador Jurídico da Agesul, em razão da potencial restrição à competitividade do certame licitatório.

7. A Secob Hidroferrovia promoveu a análise das oitivas e das audiências acima elencadas e propôs, em síntese, rejeitar as razões de justificativas apresentadas, aplicar multa aos responsáveis, determinar à Agesul a supressão contratual dos quantitativos superestimados e a realização de estudos complementares relativos a jazidas de brita.

II

8. Os exames empreendidos pela unidade técnica quanto às respostas das oitivas chegaram a conclusões adequadas, motivo pelo qual cumpre adotá-los como razões de decidir, exceto quanto à aquisição de brita comercial, pelos motivos que serão expostos.

9. Em relação à mobilização e desmobilização de usina de asfalto e central de concreto, entendo que tais itens não devem ser mantidos no contrato já que não serão objeto de execução.

10. Destaco que tanto o Dnit quanto a Agesul concordaram com a supressão de tais itens do contrato, no entanto apresentaram valor inferior ao que de fato deve ser deduzido, conforme bem destacou a unidade técnica. O valor sugerido pelas entidades foi de R\$ 12.416,38, porém tal valor é praticamente equivalente à mobilização, sem considerar a desmobilização e sem contemplar o BDI.

11. Assim, seguindo a metodologia adotada na elaboração do orçamento, o valor da mobilização dos equipamentos deve ser multiplicado por dois para incluir a desmobilização, após o que o BDI de 27,84% deve ser acrescido, totalizando R\$ 31.760,78 (peça 87).

12. Quanto à manutenção dos equipamentos não mobilizados, o Dnit e a Agesul também se manifestaram no sentido de que o valor de R\$ 75.161,35 deve ser suprimido do contrato.

13. Somente o consórcio construtor apresentou inconformismo com a ausência de pagamento pelos serviços não executados, sob a alegação de que incorreu em outras despesas, sem apresentar comprovação, que sequer poderiam ser analisadas de maneira dissociada dos demais custos reais ligados à alteração de modelo de aquisição empreendida, motivo pelo qual entendo que tais argumentos não são capazes de elidir a irregularidade.

14. No que tange ao transporte dos trilhos, dormentes e acessórios para a superestrutura ferroviária, o Dnit, a Agesul e o Consórcio CMT/Egesa alegaram que logo após a efetivação da compra de tais itens, contemplando a entrega no canteiro de obras, o transporte previsto no contrato seria suprimido.

15. Ocorre que, conforme demonstrado pela unidade técnica, os dormentes de madeira já foram entregues no canteiro de obras, o que comprova o modelo de aquisição com entrega no canteiro de obras, sem precisar de transporte adicional no âmbito do contrato, exceto para o local de aplicação. Assim, entendo que o valor de R\$ 218.439,05 deve ser suprimido do contrato, já que os transportes correspondentes não serão executados.

16. Em relação à execução do sublastro, observo que a unidade técnica evidenciou que as atividades auxiliares de “limpeza de camada vegetal”, “expurgo de jazida”, “escavação e carga de material de jazida” e “transporte de solo” já constam dos serviços de terraplenagem, motivo pelo qual

não devem constar do sublastro e o contrato deve ser reduzido em R\$ 361.918,55, considerando a redução do preço unitário do serviço de R\$ 17,95 para R\$ 5,28 e o quantitativo de 28.565 m³.

17. Ademais, não é razoável considerar que o material do corte compreendido entre as estacas 495 e 544 foi integralmente utilizado em corpos de aterros e somente o material proveniente do alargamento do referido corte foi utilizado para sublastro, mormente ante a não apresentação de elementos probatórios

18. Quanto à solda aluminotérmica, observo que o Dnit e a Agesul confirmaram que deve haver substituição de grande parte do quantitativo para a solda elétrica. Apesar disso, há divergência entre o preço de referência adotado pela unidade técnica, elaborado no âmbito do próprio Dnit, de R\$ 301,50, e o preço proposto pelo consórcio contratado, referendado pelo Dnit e pela Agesul.

19. Destaco que o custo horário de execução adotado como referência é bastante superior ao custo horário proposto pelo consórcio, R\$ 943,35 versus R\$ 691,81. No entanto a produção da equipe de referência é de 4 soldas, contra uma produção de 2,48 soldas constante da composição pleiteada pelo consórcio construtor, sem a devida justificativa para a redução da produção considerada pelo próprio Dnit.

20. Assim, entendo que não há nos autos justificativa que ampare a inclusão das soldas elétricas por valor superior a R\$ 301,50, calculado pela unidade técnica com base em parâmetros da Diretoria Ferroviária do Dnit, com a mesma data-base do contrato, provocando redução da ordem de R\$ 560.387,16, conforme peça 30.

21. Em relação à aquisição de brita comercial em detrimento da exploração de jazida, já considerando a distância de transporte apresentada pelo Dnit, a unidade técnica indicou prejuízo potencial de R\$ 842.118,77.

22. Ocorre que a Agesul apresentou estimativa de gastos da ordem de R\$ 390.000,00 para viabilizar a eventual exploração de jazida de pedra, sem considerar nesse valor as eventuais indenizações dos estudos realizados por aqueles que tiveram autorização do Departamento Nacional de Produção Mineral.

23. Considerando tais valores, o prejuízo potencial máximo seria de R\$ 450 mil, da ordem de 1,3% do valor do contrato, sem considerar eventuais acréscimos por aumento do prazo para a execução dos serviços em virtude da elaboração dos estudos e licenciamento ambiental, bem como aumento da degradação da obra paralisada.

24. Insta destacar que a obra em questão está com a infraestrutura pronta e a próxima etapa construtiva seria a execução do lastro de brita.

25. Ressalto que houve previsão de mobilização de outras unidades de produção industrial que não foram adotadas na obra em virtude do porte do empreendimento, a exemplo da central de concreto e da usina de asfalto.

26. Por fim, observo que a deficiência do projeto poderia ter sido suprida ao longo da execução do contrato, em especial por meio da realização de estudos durante o longo período em que a obra permaneceu paralisada, possibilitando ao Dnit e à Agesul formar convicção acerca da existência de ocorrência de brita passível de exploração.

27. Em que pese a regra geral ser a adoção de areia e brita exploradas, em detrimento das aquisições comerciais mais onerosas para a administração pública, diante das considerações acima

elencadas, entendo que, no caso concreto, excepcionalmente, é razoável que seja adotada a brita comercial, sem prejuízo de apurar a responsabilidade daqueles que aprovaram os projetos sem os estudos essenciais ao adequado conhecimento dos custos da obra.

III

28. Após análise das oitivas, entendo ser necessário promover a audiência dos responsáveis do Dnit e da Agesul pela aprovação dos projetos com as seguintes irregularidades:

28.1. Duplicidade das atividades auxiliares “limpeza de camada vegetal”, “expurgo de jazida”, “escavação e carga de material de jazida” e “transporte de solo” no serviço de sublastro e na terraplenagem;

28.2. Superestimativa de soldas aluminotérmicas, em detrimento das soldas elétricas, previstas no relatório do projeto e menos onerosas; e

28.3. Ausência de estudos de jazidas não comerciais de brita.

29. Em relação aos demais itens de superestimativa de quantitativos, entendo não ser cabível audiência de responsáveis, pois não foram utilizados em função de mudanças na concepção da execução do empreendimento.

30. As audiências já realizadas, relativas à restrição à competição da licitação, serão analisadas quando da análise das audiências ora determinadas.

31. Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 7 de maio de 2014.

BENJAMIN ZYMLER

Relator