



MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL
GABINETE DO MINISTRO
Esplanada dos Ministérios - Bloco E - 8º andar
CEP 70067-901 Brasília/DF Telefones (61) 2034-5814 e 2034-5815
www.mi.gov.br

Ofício-SEI n. 528/2017-MI

Brasília, 27 de novembro de 2017.

A Sua Excelência o Senhor
Senador HÉLIO JOSÉ
Coordenador do Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com
Indícios de Irregularidades Graves - COI
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO
Câmara dos Deputados, Ala C, Sala 8 - Térreo
70160-900 Brasília - DF

Assunto: **Pedido de informações sobre obras e serviços de engenharia com indícios de irregularidades graves constantes do PLOA 2018.**

Ref.: Of. COI n. 006/2017/CMO, de novembro de 2017 (0689121)
Anexo: I - Despacho CPRA/SIH, de 24/11/2017 (0696748)
II - Nota Técnica n. 234/SIH/DOH/CGSOB, de 16/11/2017 (0690274)
III - Anexo da Nota Técnica n. 234 (0693739)

Senhor Senador,

Em atenção ao "Ofício COI n. 006/2017/CMO" (0689121), por meio do qual Vossa Excelência solicita informar as providências adotadas com o objetivo de sanar as irregularidades apontadas pelo Tribunal de Contas da União, em especial quanto aos critérios estabelecidos no inciso II do caput do art. 118 da Lei n. 13.473, de 8 de agosto de 2017, referentes às obras e serviços de engenharia do Canal do Sertão Alagoano e da Vertente Litorânea Paraibana, encaminhado Despacho CPRA/SIH (0696748), Nota Técnica n. 234/SIH/DOH/CGSOB (0690274) e Anexo (0693739), elaborados pela Secretaria de Infraestrutura Hídrica desta Pasta.

Atenciosamente,

HELDER BARBALHO
Ministro de Estado da Integração Nacional



Documento assinado eletronicamente por **Helder Zahluth Barbalho, Ministro(a) de Estado da Integração Nacional**, em 05/12/2017, às 00:36, com fundamento no art. 6º, §1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://sei.mi.gov.br/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0 informando o código verificador **0699840** e o código CRC **1F671AD9**.

59120.000324/2017-81

0699840v1

Comissão Mista de Planos, Orçamentos
Públicos e Fiscalização - CMO
Recebido em 05/12/2017, às 10h49.
Por: [assinatura] Ponto: 5376



MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL
SECRETARIA DE INFRAESTRUTURA HÍDRICA
DEPARTAMENTO DE OBRAS HÍDRICAS
COORDENAÇÃO-GERAL DE SUPERVISÃO DE OBRAS

Nota Técnica nº 234/SIH/DOH/CGSOB

Brasília, 16 de novembro de 2017.

Referência: 59120.000324/2017-81

TERMO DE COMPROMISSO:	<p>0156/2011 (Vertente Litorânea Paraibana); Não foi formalizado pelo MI instrumento para execução do Canal do Sertão Alagoano - Trecho V.</p>
COMPROMISSÁRIO/EXECUTOR:	<p>Governo do Estado de Alagoas (Canal do Sertão Alagoano); Governo do Estado da Paraíba (Vertente Litorânea Paraibana).</p>
OBJETO:	<p>Canal do Sertão Alagoano - Trecho V (não pactuado com o MI); Eixo de Integração das bacias hidrográficas da Vertente Litorânea Paraibana.</p>

Assunto: Ofício COI nº 006/2017/CMO (0689121).

1. O Ofício COI nº 006/2017/CMO, encaminhado pelo Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves (COI) da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, solicitou ao Ministro de Estado da Integração Nacional que informe *"as providências tomadas com o objetivo de sanar as irregularidades apontadas pelo Tribunal e as considerações que entenda pertinentes, em especial quanto aos critérios estabelecidos no*

inciso II do caput do mencionado dispositivo" (Art. 118 da Lei nº 13.473/2017), em relação às seguintes obras:

PROGRAMA DE TRABALHO / OBRA	Contrato / Edital
18.544.2051.10CT.0027 / 2015 - CONSTRUÇÃO DO CANAL ADUTOR DO SERTÃO ALAGOANO - NO ESTADO DE ALAGOAS	Contrato 58/2010
18.544.2084.12G7.0025 / 2017 - CONSTRUÇÃO DO CANAL ADUTOR VERTENTE LITORÂNEA COM 112,5 KM N - NO ESTADO DA PARAÍBA	Contratos 5/2011 e 6/2011

2. A apresentação das razões a que se refere o *caput* do dispositivo mencionado no item 1 desta nota técnica é de responsabilidade *"do titular do órgão ou da entidade federal, executor ou concedente, responsável pela obra ou serviço em que se tenha verificado indício de irregularidade, no âmbito do Poder Executivo"*, conforme § 1º do Art. 118 da Lei nº 13.473/2017.

3. Cabe ressaltar que as determinações do Tribunal de Contas da União - TCU em relação ao Contrato nº 58/2010 (firmado entre o Governo do Estado de Alagoas e a Construtora Queiroz Galvão S.A.), cujo objeto é a execução das obras do Trecho 5 do Canal do Sertão Alagoano, não são afetas ao Ministério da Integração Nacional, pois não há instrumento de transferência pactuado para execução dessas obras. Sendo assim, entende-se que as informações solicitadas pelo Ofício COI nº 006/2017/CMO devem ser prestadas diretamente pelo órgão executor.

4. No que concerne às obras da Vertente Litorânea Paraibana, há um instrumento de transferência obrigatória (Termo de Compromisso nº 0156/2011) formalizado entre o Ministério da Integração Nacional e o Governo do Estado da Paraíba para execução desse empreendimento. Cabe ressaltar que tais obras foram classificadas como pIGP - proposta de classificação como indício de irregularidade grave com recomendação de paralisação feita pela Unidade Técnica, mas ainda não apreciada pelo Tribunal de Contas da União, conforme decisão do Acórdão nº 2449/2017 - TCU - Plenário.

5. Para apresentação das características principais do empreendimento, adota-se trecho do relatório que fundamentou a decisão do Acórdão nº 2449/2017 - TCU - Plenário (vide transcrição abaixo):

"289. O Canal Adutor Vertente Litorânea foi planejado como uma das formas de aproveitamento das águas oriundas do rio São Francisco, levadas ao estado da Paraíba pelo Eixo Leste do Programa de Integração do Rio São Francisco com as bacias hidrográficas do Nordeste Setentrional (Pisf). Com uma capacidade máxima de vazão de 10 m³/s em seu primeiro trecho, o canal visa o abastecimento humano e industrial e à expansão da agricultura irrigada na região da planície costeira interior do estado da Paraíba.

290. A área de influência do canal abrange 35 municípios, com uma população de cerca de 400 mil habitantes, segundo dados do IBGE de 2006. Desses, cerca de 169 mil são pessoas que atualmente não dispõem de qualquer tipo de serviço público de abastecimento de água. Os outros 231 mil habitantes são pessoas que, apesar de contarem com serviço público de abastecimento, não têm garantia de qualidade e regularidade no fornecimento. Dessa forma, um dos principais benefícios esperados com a implantação do projeto é a melhoria da saúde da população, como resultado da melhoria da qualidade e do aumento da quantidade de água disponibilizada para as famílias.

291. Outro objetivo do projeto é garantir o atendimento aos projetos de irrigação a serem implantados ao longo de seu traçado, uma vez que o canal atravessa uma região da Paraíba com vocação agrícola, de solo de boa qualidade e com aptidão para a agricultura irrigada, numa área estimada em 15.000 hectares.

292. Assim, foi realizada auditoria pela SeinfraCOM na Secretaria de Infraestrutura Hídrica do Ministério da Integração Nacional (SIH/MI) e na Secretaria de Estado da Infraestrutura, dos Recursos Hídricos, do Meio Ambiente e da Ciência e Tecnologia do Estado da Paraíba (Seirhmact/PB) que teve por objetivo fiscalizar a obra de Construção do Canal Adutor Vertente Litorânea no estado da Paraíba.

293. As principais constatações deste trabalho foram relativas a projeto básico deficiente, sobrepreço decorrente de preços reajustados superiores aos preços atuais de mercado, formalização de termo aditivo sem a manutenção do desconto da proposta original, determinada pelo art. 14 do Decreto 7.983/2013, subcontratação irregular e utilização de métodos construtivos incompatíveis com as especificações técnicas dos serviços contratados.

294. O volume de recursos fiscalizados alcançou o valor de R\$ 1.011.799.432,11. Esse montante refere-se à soma dos valores dos Contratos 4/2011 - Lote 1 (R\$ 417.620.506,53, já em seu 10º termo aditivo), 5/2011 - Lote 2 (R\$ 368.855.554,64, já em seu 6º termo aditivo), 6/2011 - Lote 3 (R\$ 200.571.955,55, em valores originais do contrato, já em seu 5º termo aditivo), 9/2012 - Gerenciamento (R\$ 9.362.016,94, já em seu 3º termo aditivo) e 22/2012 - Supervisão (R\$ 15.389.398,45, já em seu 3º termo aditivo)".

6. A obra encontra-se atualmente com cerca de 50% de execução física global, sendo o Lote 1 com cerca de 90% e o Lote 2 com cerca de 29%. Não há execução física e financeira no Lote 3 em função do Governo do Estado da Paraíba ter emitido Ordem de Paralisação em 28/04/2017.

7. O Tribunal de Contas da União, após auditoria realizada nas obras de construção do Canal Adutor Vertente Litorânea, decidiu, conforme Acórdão nº 3213/2014 - Plenário, o que segue abaixo:

"9.1 com fundamento no art. 71, IX, da Constituição Federal, e no art. 45 da Lei 8.443/1992, assinar prazo de 15 (quinze) dias para que a Secretaria de Estado dos Recursos Hídricos, do Meio Ambiente e da Ciência e Tecnologia do Estado da Paraíba tome as providências a seu alcance, no âmbito dos Contratos 4/2011-Serhmact e 5/2011-Serhmact, firmados com o Consórcio Acauã, e no âmbito do Contrato 6/2011-Serhmact, firmado com o Consórcio Vertente Litorânea, com vistas a adequar as planilhas orçamentárias de modo a sanear os sobrepreços de R\$ 4.081.623,73, R\$ 27.006.313,40 e R\$ 11.331.386,80, respectivamente; promovendo, inclusive, a compensação dos valores indevidamente pagos, em cumprimento ao disposto no art. 112, § 3º, da Lei 12.017/2009, comprovando, junto a este Tribunal, no prazo de 30 dias, as medidas implementadas;

9.2 orientar a Secretaria do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Ciência e Tecnologia do Estado da Paraíba que, para dar adequado cumprimento ao item 9.1 acima, considere eventuais alterações contratuais, aditivas ou supressivas, que porventura tenham impacto no cálculo do sobrepreço apurado;

9.3 determinar à Secretaria de Obras Portuárias, Hídricas e Ferroviárias/Segecex que:

9.3.1. identifique os responsáveis e promova a audiência pelas seguintes irregularidades concernentes ao processo licitatório (procedimento administrativo referente à pré-qualificação 1/2009-Semarh e à Concorrência 2/2010-Semarh):

9.3.1.1 sobrepreço em virtude de preços excessivos em relação aos praticados no mercado decorrente de inadequações metodológicas do orçamento base e de inobservância dos dispositivos legais pertinentes, em especial o art. 112, § 3º, da Lei 12.017/2009 (item 3.1 do relatório de fiscalização 28/2011);

9.3.1.2 restrição à competitividade da licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento, em afronta ao disposto no artigo 37, XXI, da Constituição Federal de 1988, bem como os artigos 3º, 30, §1º, I e §2º, e 31, §2º da Lei 8.666/1993, assim como reiterada jurisprudência desta Corte de Contas (item 3.3 do relatório de fiscalização 28/2011).

9.3.2 nos termos do art. 4º, inciso III da Portaria Segecex 27/2009, realize o monitoramento das determinações exaradas nos itens 9.1 e 9.2 deste Acórdão, autorizando, desde já, a realização das diligências e inspeções necessárias;

9.4 determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo que avalie a conveniência e a oportunidade de promover estudos, inclusive com a participação de outros órgãos/entidades, objetivando a obtenção de custo referencial para a aquisição de tubos de aço destinados a obras de vertentes e adutoras, em face da existência de diversas obras fiscalizadas pelo TCU que utilizam tubos em aço dessa magnitude, bem como da materialidade envolvida, de modo a subsidiar futuros trabalhos de fiscalização.

9.5 dar ciência ao Ministério da Integração Nacional e à Secretaria de Estado dos Recursos Hídricos, do Meio Ambiente e da Ciência e Tecnologia do Estado da Paraíba quanto às seguintes impropriedades constatadas no âmbito no âmbito dos Contratos 4/2011-Serhmact e 5/2011-Serhmact, firmados com o Consórcio Acauã, e no âmbito do Contrato 6/2011-Serhmact, firmado com o Consórcio Vertente Litorânea:

9.5.1 o orçamento não acompanhado das composições de todos os custos unitários de seus serviços no edital, decorrente do descumprimento do art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei 8.666, de 21/6/1993 (item 3.4 do relatório de fiscalização 28/2011);

9.5.2 inadequação das providências adotadas pela Administração para sanar interferências que possam provocar o atraso da obra, decorrente do descumprimento do art. 37, caput, da Constituição Federal de 1988 (item 3.5 do relatório de fiscalização 28/2011);

9.5.3 licitação com projeto básico sem aprovação pela autoridade competente, decorrente do descumprimento do art. 7º, § 2º, inciso I, da Lei 8.666, de 21/6/1993 (item 3.6 do relatório de fiscalização 28/2011);

9.6 dar ciência deste Acórdão, bem como do Voto e do Relatório que o fundamentam, ao Ministério da Integração Nacional (MI); à Secretaria do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Ciência e Tecnologia do Estado da Paraíba (Serhmact/PB); à Carioca Christiani Nielsen Engenharia S/A (40.450.769/0001-26); à Construtora Queiroz Galvão S/A (33.412.792/0001-60); ao Consórcio Construtor Vertente Paraibana (14.421.178/0001-10); à Secretaria Geral de Controle Externo e à Secretaria de Controle Externo no estado da Paraíba".

8. Os Consórcios Acauã e Vertente Paraibana e a Secretaria do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Ciência e Tecnologia do Estado da Paraíba interuseram Pedidos de Reexame contra o Acórdão nº 3.213/2014 - Plenário, o que resultou, após análise do Tribunal de Contas da União, na decisão do Acórdão nº 1697/2017 - Plenário, qual seja (vide transcrição abaixo):

"9.1. não conhecer do Pedido de Reexame apresentado pela Secretaria do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Ciência e Tecnologia do Estado da Paraíba, eis que intempestivo;

9.2. conhecer dos Pedidos de Reexame interpostos pelos Consórcios Acauã e Vertente Paraibana, para, no mérito, dar-lhes provimento parcial, de modo a alterar a redação do subitem 9.1 do Acórdão 3.213/2014-TCU-Plenário, para que passe a vigorar com o seguinte teor:

"9.1 com fundamento no art. 71, IX, da Constituição Federal, e no art. 45 da Lei 8.443/1992, assinar prazo de 15 (quinze) dias para que a Secretaria de Estado dos Recursos Hídricos, do Meio Ambiente e da Ciência e Tecnologia do Estado da Paraíba tome as providências a seu alcance, no âmbito do Contrato 5/2011-Serhmact, firmados com o Consórcio Acauã, e no âmbito do Contrato 6/2011-Serhmact, firmado com o Consórcio Vertente Litorânea, com vistas a:

9.1.1. adequar as respectivas planilhas orçamentárias, adotando os valores unitários de referência indicados neste processo à peça 223, p. 1 a 4, e à peça 229, p. 1 e 2;

9.1.2. sanear, se for o caso, observado o disposto no subitem 9.2 deste Acórdão, eventuais sobrepreços verificados após a adequação a que se refere o subitem anterior (9.1.1) , quantificados em R\$ 22.952.050,05 (Contrato 5/2011-Serhmact) e R\$ 4.525.043,37 (Contrato 6/2011-Serhmact) levando-se em consideração as alterações contratuais até então noticiadas e conhecidas nos autos;

9.1.3. na hipótese de confirmação de sobrepreço, promover a compensação dos valores porventura pagos indevidamente, em cumprimento ao disposto no art. 112, § 3º, da Lei 12.017/2009, comprovando, junto a este Tribunal, no prazo de 30 (trinta) dias, as medidas implementadas;”

9.3. manter em seus exatos termos os demais subitens do Acórdão 3.213/2014-TCU-Plenário;

9.4. dar ciência desta decisão aos Consórcios recorrentes e, em complemento aos subitens 9.5 e 9.6 da deliberação recorrida, ao Ministério da Integração Nacional, à Secretaria do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Ciência e Tecnologia do Estado da Paraíba; à Carioca Christiani Nielsen Engenharia S/A, à Construtora Queiroz Galvão S/A, à Secretaria Geral de Controle Externo deste Tribunal e à sua Secretaria no estado da Paraíba, encaminhando-lhes, à exceção dessas duas unidades internas do TCU, cópia do presente Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam, assim como das planilhas de cálculo de sobrepreço que compõem a peça 223, p. 1 a 4, e a peça 229, p. 1 e 2, deste processo;

9.5. restituir os presentes autos ao relator a quo, para fins de prosseguimento do feito com vistas ao cumprimento do subitem 9.3 do Acórdão 3.213/2014-TCU-Plenário”.

9. Pelo exposto, cabe ressaltar que as providências solicitadas pelo Tribunal de Contas da União, no que concerne às irregularidades verificadas na auditoria, recaem sobre o Governo do Estado da Paraíba, pois é o ente responsável pela contratação dos serviços de construção do Canal Adutor Vertente Litorânea.

10. No entanto, o Ministério da Integração Nacional, como ente concedente do Termo de Compromisso nº 0156/2011, firmado com o Governo do Estado da Paraíba, monitora as medidas adotadas por esse ente estadual visando sanar as irregularidades apontadas pelo TCU.

11. Dessa forma, o Secretário de Infraestrutura Hídrica do Ministério da Integração Nacional - MI solicitou ao Governo do Estado da Paraíba, conforme Ofício nº 421/2017-SIH/MI (0622565), datado de 31/08/2017, que encaminhasse informações sobre as providências adotadas para atendimento das decisões do TCU (Acórdão nº 3.213/2014 - Plenário e Acórdão nº 1697/2017 - Plenário). Até a presente data, o MI ainda não recebeu tais informações do Governo do Estado da Paraíba.

12. Na auditoria realizada pela equipe de fiscalização do TCU em 2017, foi proposta a classificação das obras da Vertente Litorânea Paraibana como indício de irregularidade grave com recomendação de paralisação, mas ainda não houve apreciação pelo TCU, o que enquadra o empreendimento na classificação pIGP, conforme decisão do Acórdão nº 2449/2017 - TCU - Plenário.

13. O relatório que fundamentou a decisão do Acórdão nº 2449/2017 - TCU - Plenário define a classificação pIGP como (vide transcrição abaixo):

"pIGP - Proposta de classificação como indício de irregularidade grave com recomendação de paralisação feita pela Unidade Técnica, mas ainda não apreciada pelo TCU: aquele classificado preliminarmente como IGP, mas que ainda carece de atendimento ao requisito previsto no § 9º do art. 121 da Lei

13.408/2016 - LDO/2017, qual seja, classificação proferida por decisão monocrática ou colegiada do TCU, desde que assegurada a oportunidade de manifestação preliminar, em quinze dias corridos, aos órgãos e às entidades aos quais foram atribuídas as supostas irregularidades".

14. Essa classificação somente poderá ser confirmada, por decisão do TCU, após oportunidade de manifestação preliminar da entidade à qual foram atribuídas as supostas irregularidades. O tratamento das irregularidades verificadas pela equipe de fiscalização daquela Corte estão sendo tratadas no âmbito do processo nº TC 010.240/2017-9, conforme Relatório de Fiscalização nº 131/2017, o qual consubstanciou os seguintes achados de auditoria: (i) projeto básico deficiente; (ii) sobrepreço decorrente de preços reajustados superiores aos preços de mercado; (iii) formalização de termo aditivo sem a manutenção do desconto da proposta original, nos termos do artigo 14, do Decreto nº 7.983/2013; (iv) subcontratação irregular; e, (v) utilização de métodos construtivos incompatíveis com as especificações técnicas dos serviços contratados.

15. Diante dessas irregularidades, a equipe de fiscalização do TCU recomendou, conforme transcrições abaixo, a anulação do Contrato 6/2011 (Lote 3) e a expedição de medida cautelar para que o Governo do Estado da Paraíba se abstenha de realizar pagamentos de serviços com preços unitários acima daqueles estabelecidos como referência no trabalho realizado por aquela Corte.

"158. Quanto ao primeiro achado (item III.1), verificou-se que os projetos básicos dos Lotes 1, 2 e 3, referentes aos Contratos 4, 5 e 6/2011, mostraram-se deficientes, em virtude de alterações significativas nos projetos para a execução do empreendimento, em desacordo com o estabelecido no inciso IX do art. 6º e nos §§1º e 2º do art. 65 da Lei 8.666/1993 e na jurisprudência do TCU. 159. Em relação ao Contrato 6/2011 (Lote 3), reitera-se que a medida de mérito mais adequada é a anulação do referido contrato, seguida da realização de uma nova licitação. Por hora, propõe-se promover a oitiva da Secretaria de Estado da Infraestrutura, dos Recursos Hídricos, do Meio Ambiente e da Ciência e Tecnologia e do Consórcio Acauã, com base no inciso V do art. 250 do Regimento Interno do TCU, para que se manifestem acerca dessa irregularidade. 160. A irregularidade também se enquadra no disposto pelo art. 117, inciso IV, da Lei 13.473, de 8 de agosto de 2017, apenas no que se refere ao Contrato 6/2011 (lote 3), sendo classificada como IGP, o que enseja também proposta de manifestação preliminar da Seirhmact/PB".

"161. No que tange ao segundo achado (item III.2), constataram-se indícios de sobrepreço nos Contratos 5/2011 (Lote 2) e 6/2011 (Lote 3), nos montantes de R\$29.731.223,55 e R\$11.891.540,70, respectivamente, em decorrência de preços reajustados superiores aos preços atuais de mercado, em afronta aos princípios da eficiência e da economicidade previstos no arts. 37 e 70 da Constituição e com inobservância da necessidade de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, disposto no art. 65, inciso II, alínea "d", da Lei 8.666/1993. Esses valores representam 5,81% (lote 2) e 3,48% (Lote 3) em relação ao valor atualizado de referência do contrato.

162. Quanto ao Contrato 5/2011 (Lote 2), ante a presença do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, é cabível a expedição de medida cautelar para que a Seirhmact/PB se abstenha de realizar pagamentos de serviços com preços unitários acima daqueles estabelecidos como referência no presente trabalho até que o TCU delibere sobre o mérito do sobrepreço. Contudo, antes da concessão da cautelar suscitada, propõe-se realizar a oitiva prévia da Seirhmact/PB, bem assim do Consórcio Acauã, para que se manifestem acerca dos pressupostos acima mencionados, especialmente quanto aos indícios de sobrepreço no montante de R\$29.594.417,73 identificados no Contrato 5/2011 (Lote 2) e sobre a necessidade de reequilíbrio econômico-financeiro da avença, nos termos do art. 65, inciso II, alínea "d" da Lei 8.666/1993".

16. Antes de julgar o mérito da questão, o TCU deu oportunidade de manifestação preliminar da entidade à qual foram atribuídas as supostas irregularidades. Dessa forma, o Governo do Estado da Paraíba, conforme documento SEI nº 0693739, apresentou justificativas visando afastar alguns pontos de auditoria e apontou algumas providências para sanar os demais.

17. Sendo assim, entende-se que tais irregularidades sejam sanáveis pelo Governo do Estado da Paraíba, considerando-se que:

- as obras do Lote 3 ainda não foram iniciadas;
- os sobrepreços verificados pelo TCU são relativamente pequenos, pois representam 5,81% (Lote 2) e 3,48% (Lote 3) em relação ao valor atualizado de referência do contrato;
- o Governo do Estado da Paraíba, conforme decisão do TCU no Acórdão nº 1697/2017 - Plenário, deverá adequar as planilhas orçamentárias dos Contratos 5/2011 (Lote 2) e 6/2011 (Lote 3), adotando os valores unitários de referência indicados pelo TCU, sanar eventuais sobrepreços verificados após a adequação mencionada e promover a compensação dos valores porventura pagos indevidamente, na hipótese de confirmação de sobrepreço.

18. Além disso, conforme verificado na defesa apresentada pelo Governo do Estado da Paraíba ao TCU, serão/foram adotadas, conforme transcrição abaixo, as seguintes providências:

"Entende-se, todavia, que a conclusão alcançada pelo TCU deve ser avaliada em conjunto com o contexto fático do empreendimento, de modo a se verificar se, de fato, do ponto de vista técnico e econômico, é mais adequada a anulação do contrato relativo ao Lote 3, com a instauração de novo certame licitatório, ou se as condições hoje vigentes permitem a sua continuidade sem óbices relevantes.

Diante desse contexto, e considerando que com relação aos Lotes 1 e 2 o próprio TCU posicionou-se no sentido de que a manutenção dos contratos se mostra vantajosa, ainda que existentes supostas falhas, esta SEIRHMACT compromete-se, perante o Tribunal, a apresentar estudo técnico e econômico que avalie a adequação de se manter a atual contratação para as obras do Lote 3, adotando as medidas adequadas de acordo com a conclusão alcançada.

Além disso, esta Secretaria enviará ao Consórcio Vertente Paraíba – Lote 3, contrato 006/2011, uma notificação, para que apresente suas considerações sobre eventual redução de preço, com o fim de readequar as planilhas de orçamento com preços a patamares melhores, considerando que os serviços técnicos ainda não foram iniciados, comprometendo-se a apresentar ao TCU, no prazo de 30 (trinta) dias, o resultado desta negociação".

"No entanto, como aponta a equipe técnica do TCU, a diferença entre o desconto original e aquele oferecido quando da celebração de aditivos a estes contratos era ínfima, não possuindo materialidade ou gravidade suficiente para imposição de sanções, sobretudo porque facilmente saneado pelo contratante nos aditivos posteriores.

Desse modo, a fim de se atender a recomendação contida na proposta de encaminhamento da equipe técnica, esta SEIRHMACT, no prazo de 60 (sessenta) dias, apresentará as providências que serão adotadas para o fim de, nos próximos termos aditivos celebrados, ser mantido, pela contratada, o desconto oferecido em sua proposta".

"Considerando, ademais, que a SEIRHMACT já apontou que os valores até o presente momento contratados não superam o limite de 30% fixado pelo contratado, o TCU não caracterizou o fato como irregularidade relevante, mas

possivelmente aguarda um comprometimento efetivo por parte do órgão com relação a esse tipo de controle.

Diante disso, nos mesmos termos acima expostos, compromete-se esta Secretaria, conforme proposta de encaminhamento da equipe técnica, em apresentar, no prazo de 30 (trinta) dias, a relação das diretrizes que pretende adotar para aprimorar os mecanismos de controle hoje existente com relação às subcontratações".

"Como último achado de auditoria constante do Relatório de Fiscalização, indica a equipe técnica do TCU que o serviço de drenagem de bermas do canal no Lote 1 teria sido realizado em desacordo com as especificações técnicas do projeto, o que violaria as regras que determinam a observância do quanto estabelecido em contrato.

Questionada em momento passado sobre este ponto, a SEIRHMACT comprometeu-se perante o TCU a adotar as medidas necessárias para a correção de eventuais falhas, de modo que a equipe técnica classifica a irregularidade como impropriedade meramente formal, restando, ainda, comprovação de que o comprometimento foi cumprido.

Desse modo, a SEIRHMACT declara que a supervisora e o Consórcio Acauã foram devidamente notificados sobre a não conformidade, sendo que a devida correção dos serviços foi executada sem qualquer custo adicional à contratante".

19. Entende-se, portanto, que o Governo do Estado da Paraíba está adotando medidas e/ou apresentando justificativas para afastar/sanear as irregularidades apontadas pelo TCU e que tal Corte avaliará a manifestação preliminar desse ente estadual, para julgar o mérito das questões de auditoria. Em se confirmando risco de dano ao erário, após análise da defesa apresentada pela entidade executora, o Tribunal de Contas da União poderá confirmar as medidas cautelares recomendadas pela sua equipe técnica de fiscalização.

20. Essas são as considerações julgadas pertinentes em relação a solicitação encaminhada por meio do Ofício COI nº 006/2017/CMO (0689121), para avaliação das instâncias superiores e posterior resposta formal ao solicitante.

THIAGO BOTELHO NEIVA

Analista de Infraestrutura

Mat. 1.800.251



Documento assinado eletronicamente por **Thiago Botelho Neiva, Analista de Infraestrutura**, em 22/11/2017, às 09:10, com fundamento no art. 6º, §1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://sei.mi.gov.br/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0 informando o código verificador **0690274** e o código CRC **87EE5A0C**.



MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL
SECRETARIA DE INFRAESTRUTURA HÍDRICA

DESPACHO

Processo nº 59120.000324/2017-81

INTERESSADO: CONGRESSO NACIONAL / Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização.

ASSUNTO: Ofício COI nº 006/2017/CMO

À ASTAD/GM,

1. Considerando a Nota Técnica nº 234/SIH/DOH/CGSOB (0690274), elaborada pela competente equipe da SIH, com a qual estou de acordo, encaminho o processo para subsidiar resposta ao Ofício COI Nº 006/2017/CMO (0689121), que trata do "Pedido de informações sobre obras e engenharia com indícios de irregularidades graves constantes do PLOA 2018".

ANTÔNIO DE PÁDUA DE DEUS ANDRADE
Secretário



Documento assinado eletronicamente por **Antônio de Pádua de Deus Andrade**, **Secretário(a) de Infraestrutura Hídrica**, em 27/11/2017, às 08:35, com fundamento no art. 6º, §1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://sei.mi.gov.br/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0 informando o código verificador **0696748** e o código CRC **AC791D69**.

João Pessoa, 21 de setembro de 2017.

5177-COB 060/2017

À

Secretaria de Estado da Infraestrutura dos Recursos Hídricos, do Meio Ambiente e da Ciência e Tecnologia do Estado da Paraíba.

Ref. Resposta ao Pedido de Esclarecimento
sobre o Relatório de Fiscalização nº 131/2017
TCU - TC 010.240/2017-9.

Prezado Senhor,

Em atendimento a solicitação de V. Sa., através do ofício 063/2017 visando dar conhecimento à COBRAPE sobre o Relatório de Fiscalização das Obras de Construção do Canal Adutor Vertente Litorânea no Estado da Paraíba, sob TC 010.240/2017-9, cabem os seguintes esclarecimentos:

I – DO OFÍCIO E DA AUDITORIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Trata-se de auditoria realizada nessa Secretaria, assim como na Secretaria de Infraestrutura Hídrica do Ministério da Integração Nacional (“SIH/MI”), no período de 08/05/2017 e 18/08/2017, em cumprimento ao Acórdão nº 2.757/2016 – Plenário, para o fim de fiscalizar as obras de construção do Canal Adutor Vertente Litorânea, no Estado da Paraíba.

Como é de conhecimento, as obras do empreendimento se dividem em três lotes, objeto dos Contratos nºs 4/2011 (Lote 01), 5/2011 (Lote 02) e 6/2011 (Lote 03), que contemplam diferentes trechos do canal. Atualmente, as obras dos Lotes 01 e 02 estão sob a responsabilidade do Consórcio Acauã (Construtora Queiroz Galvão, Via Engenharia, Construtora Galvão Engenharia e Construtora Marquise) e as obras do Lote 03 sob a responsabilidade do Consórcio Vertente Paraíba (Carioca Christiani-Nielsen Engenharia S.A., S.A. Paulista de Construções e Comércio e Serveng-Civilsan).

Rememore-se, também, que o empreendimento em tela já foi avaliado pelo Tribunal nos anos de 2011 (TC nº 000.910/2011-2), 2012 (TC nº 010.021/2012-4), 2013 (TC nº 008.878/2013-7) e 2014 (TC nº 003.051/2014-5), em que diferentes etapas da execução puderam ser objeto de aprofundada análise técnica.

Nesta oportunidade, extrai-se do Relatório de Fiscalização nº 131/2017 os seguintes achados de auditoria: (i) projeto básico deficiente; (ii) sobrepreço decorrente de preços reajustados superiores aos preços de mercado; (iii) formalização de termo aditivo sem a manutenção do desconto da proposta original, nos termos do artigo 14, do Decreto nº 7.983/2013; (iv) subcontratação irregular; e, (v) utilização de métodos construtivos incompatíveis com as especificações técnicas dos serviços contratados.

Diante destes pontos, essa Secretaria foi notificada para manifestar-se sobre a classificação do achado de projeto básico deficiente como “IGP” (Irregularidade grave com recomendação de paralisação), sobre a possibilidade de adoção de medida cautelar de retenção de pagamentos, em razão do indício de sobrepreço contratual, assim como sobre os demais itens identificados pela equipe técnica da Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Hídrica, de Comunicações e de Mineração (“SeinfraCom”), além de serem determinados prazos específicos para providências.

Considerando, assim, a oportunidade concedida pelo TCU para que se demonstre a legalidade dos procedimentos e contratações ultimadas para a execução do Canal Vertente Litorânea, essa Secretaria solicita o presente parecer técnico-jurídico desta COBRAPE, de modo que cumpra, em seguida, esclarecer os fatos que entendem afastar qualquer indício de irregularidade que possa remanescer.

II – DA REGULARIDADE DAS OBRAS DE CONSTRUÇÃO DO CANAL VERTENTE LITORÂNEA

2.1. Da inexistência de projeto básico deficiente

Considerando que a COBRAPE não participou da gestão ou execução do projeto básico, etapa esta anterior à contratação da empresa, ficamos limitados à emissão de uma resposta mais qualificada, mas apresentamos algumas orientações que podem apoiar a Secretaria em sua manifestar junto ao TCU.

Primeiramente, deve ser pontuado o equívoco cometido pela equipe técnica do TCU quando afirma no parágrafo 42 do Relatório de Fiscalização nº 131/2017 o seguinte:

42. As obras do Lote 3 (Contrato 6/2011, celebrado entre a Secretaria de Estado dos Recursos Hídricos e o Consórcio Construtor Vertente Paraibana) também sofreram relevantes alterações de projeto básico pelo executivo, dentre as quais se destacam:

- a) inclusão de quatro aquedutos: aquedutos 1, 2 e 3 e aqueduto Itaporoca, que têm em conjunto a extensão de 0,745 Km;
- b) adição de dois segmentos de canal, 7A e 7B, com 4,307 km e 10,560 km;
- c) alteração do segmento 8 de canal, que teve sua extensão aumentada em 1,6 Km, passando de 8,84 Km para 10.440 Km;
- d) alteração do Lote 3, que foi de 17,64 Km para 34,969Km.

Isso porque, de modo diverso do que se pontua no item “b”, acima, o projeto básico previa o segmento de canal com extensão de 12,94 km, sendo que no detalhamento do projeto executivo esse segmento foi subdividido em 7A (4,307 km) e 7B (10,560 km) que, somados, totalizam 14,967 km. Houve, portanto, um acréscimo de apenas 1,927 km no segmento 7, e não dos 14.867 km mencionados.

A mesma informação equivocada consta do item “d”, acima, pois a extensão do projeto básico era de 30,580 km, sendo que no projeto executivo essa extensão passou para 34,969 km, havendo, portanto, um acréscimo de apenas 4,389 km.

Adentrando especificamente ao achado de auditoria, com relação ao primeiro ponto avaliado pela equipe técnica, concluiu-se pela suposta existência de deficiências no projeto básico, cujos principais aspectos foram assim sintetizados pela equipe técnica:

158. Quanto ao primeiro achado (item III.1), verificou-se que os projetos básicos dos Lotes 1, 2 e 3, referentes aos Contratos 4, 5 e 6/2011, mostraram-se deficientes, em virtude de

alterações significativas nos projetos para a execução do empreendimento, em desacordo com o estabelecido no inciso IX do art. 6º e nos §§1º e 2º do art. 65 da Lei 8.666/1993 e na jurisprudência do TCU.

159. Em relação ao Contrato 6/2011 (Lote 3), reitera-se que a medida de mérito mais adequada é a anulação do referido contrato, seguida da realização de uma nova licitação. Por hora, propõe-se promover a oitava da Secretaria de Estado da Infraestrutura, dos Recursos Hídricos, do Meio Ambiente e da Ciência e Tecnologia e do Consórcio Acauã, com base no inciso V do art. 250 do Regimento Interno do TCU, para que se manifestem acerca dessa irregularidade.

160. A irregularidade também se enquadra no disposto pelo art. 117, inciso IV, da Lei 13.473, de 8 de agosto de 2017, apenas no que se refere ao Contrato 6/2011 (lote 3), sendo classificada como IGP, o que enseja também proposta de manifestação preliminar da Seirhmact/PB.

Como se verifica, a classificação do projeto, pelo TCU, como deficiente, advém do fato de que os contratos passaram por alterações qualitativas e quantitativas, porém inferiores ao limite de 25% previsto no artigo 65 §1º da Lei Federal nº 8.666/1993, no caso das obras dos Lotes 1 e 2.

Deve-se salientar, todavia, que o fato de os contratos terem alteradas as suas premissas iniciais não significa, propriamente, que essas modificações decorrem de um projeto básico falho, ineficiente ou inadequado, mas podem estar atreladas a uma série de outros fatores que devem ser avaliados do ponto de vista técnico e de forma consentânea à realidade do empreendimento.

Cite-se, por exemplo, o caso do Lote 1, em que a modificação do sistema de captação de água ensejou a construção de uma ensecadeira, uma barragem de contrato ciclope e uma tomada d'água, a implantação de pontes nos sifões surrão e ingá, construção do aqueduto mogeiro, alteração da galeria sob a linha férrea, ponte na PB 054.

Para o Lote 2 houve a inclusão de uma ponte no sifão Curimataú, galeria para travessia da BR 230, 4 pontes no sifão Gurinhem, galeria sob a linha férrea e 2 aquedutos. Por fim, no Lote 3 houve a inclusão no projeto executivo de 4 aquedutos e 1 ponte no sifão Araçagi¹.

Por isso mesmo, é que a lógica dos contratos administrativos observa, nos termos do artigo 7º, da Lei nº 8.666/1993, a sequência de (i) elaboração do projeto básico; (ii) elaboração do projeto executivo; e, (iii) execução das obras ou serviços, na medida em que as etapas contratuais se complementam, de forma que somente a etapa final do projeto –

¹ Essas modificações foram incorporadas no projeto executivo através do Relatório de Análise Crítica do Projeto Básico (PCVL-RAC-CAN-SCIV-000-001-R00) elaborado pelo Consórcio Projetista.

a execução – é que o projeto terá nível de maturidade e qualidade adequados. É o que expõe o dispositivo legal:

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência:

I - projeto básico;

II - projeto executivo;

III - execução das obras e serviços.

§1º A execução de cada etapa será obrigatoriamente precedida da conclusão e aprovação, pela autoridade competente, dos trabalhos relativos às etapas anteriores, à exceção do projeto executivo, o qual poderá ser desenvolvido concomitantemente com a execução das obras e serviços, desde que também autorizado pela Administração.

Com efeito, ao contrário da interpretação concedida pela equipe técnica do TCU ao disposto no artigo 6º, inciso IX, não se exige do projeto básico um nível de detalhamento com precisão absoluta, pois esta é a função atribuída ao projeto executivo, motivo pelo qual é comum que alterações ocorram nesta fase, a partir da comparação entre as diretrizes iniciais traçadas pelo contratante e a realidade do empreendimento, condições locais etc.

A redação do mencionado dispositivo legal, neste sentido, é clara: trata-se o projeto básico de um conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução.

Não se trata, portanto, de uma modelagem direcionada à execução das obras, mas à sua caracterização, com a finalidade especial de permitir o desenho daquele empreendimento – ou ao menos de seu escopo –, além de possibilitar a definição de seus custos, métodos construtivos possíveis e prazos cabíveis, tendo, sim, a natureza de um estudo preliminar.

Nestes termos, é que o próprio TCU conclui, com relação a este achado, que dado o avanço do percentual de execução físico-financeira dos contratos relativos aos Lotes 1 e 2, não é razoável se determinar a sua paralisação, o que poderia até mesmo ocasionar encargos superiores à Administração contratante do que aqueles advindos da simples readequação da planilha orçamentária por meio de aditivos, como vem sendo realizado.

Mesmo a superação do limite de 25% para a alteração destes contratos é permitida pelo TCU, devido ao enquadramento da situação fática às exceções tratadas no Acórdão nº 1.536/2016 – Plenário, que elide eventual declaração de nulidade do contrato e respectiva relicitação do empreendimento, como se verifica da ementa do julgado:

Sumário

CONSULTA. LIMITES LEGAIS PARA ALTERAÇÕES CONTRATUAIS. PEDIDO DE EXTENSÃO DE MODULAÇÃO TEMPORAL REALIZADA EM OUTRAS DECISÕES. CONHECIMENTO. CONSIDERAÇÕES. POSSIBILIDADE DE COMPENSAÇÃO ENTRE SUPRESSÕES E ACRÉSCIMOS EM CONTRATOS QUE VISEM A GARANTIR O INTERESSE PÚBLICO PRIMÁRIO. NECESSIDADE DA ADOÇÃO DE CONTROLES PARA MITIGAR RISCOS. RESPOSTA AO CONSULENTE. ARQUIVAMENTO.

Acórdão

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de consulta formulada pelo Ministro de Estado da Integração Nacional versando sobre a possibilidade de modulação temporal de entendimento firmado sobre o cálculo dos limites de alteração contratual previstos no art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993, de modo a alcançar todos os contratos de obras de infraestrutura hídrica pactuados em decorrência de Termos de Compromisso assinados com aquele ministério.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento nos arts. 1º, inciso XVII, da Lei nº 8.443/92; e 1º, inciso XXV, 264 e 265, do Regimento Interno deste Tribunal, em:

9.1. conhecer da consulta para, no mérito, com base nas razões de decidir que fundamentaram os entendimentos firmados nos Acórdãos 2.819/2011, 2.681/2013, 3.105/2013 e 1.160/2014, todos do Plenário, responder ao consulente que:

9.1.1. a jurisprudência deste Tribunal é pacífica no sentido de entender, como regra geral, para atendimento dos limites definidos no art. 65, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993, que os acréscimos ou supressões nos montantes dos ajustes firmados pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública devem ser considerados de forma isolada, sendo calculados sobre o valor original do contrato, vedada a compensação entre seus valores;

9.1.2. a modulação admitida no Acórdão 2.681/2013-TCU-Plenário não pode ser generalizada a fim de se estender a todo e qualquer contrato de obra de infraestrutura hídrica firmado em decorrência de Termo de Compromisso assinado com o Ministério da Integração Nacional, eis que nem todos os contratos apresentam as mesmas peculiaridades que conduziram o Tribunal naquela decisão;

9.1.3. é juridicamente viável a compensação entre o conjunto de acréscimos e de supressões no caso de empreendimentos de grande relevância socioeconômica do setor de infraestrutura hídrica que integrem Termo de Compromisso pactuado com o Ministério da Integração Nacional, desde que o contrato tenha sido firmado antes da data de publicação do Acórdão 2.059/2013-TCU-Plenário e as alterações sejam necessárias para a conclusão do objeto, sem que impliquem seu desvirtuamento, observada a supremacia do interesse público e demais princípios que regem a Administração Pública;

9.1.4. as circunstâncias que comprovem o enquadramento de cada caso à solução temporária indicada no subitem anterior deverão constar dos processos administrativos relativos aos aditivos, que também devem apresentar as justificativas quanto à pertinência da alteração, os elementos técnicos que demonstrem não estar sendo desvirtuadas as características fundamentais estabelecidas no projeto básico do empreendimento e o atendimento ao disposto nos arts. 14 e 15 do Decreto 7.983/2013;

9.2. dar ciência desta deliberação ao consulente; e

9.3. arquivar o processo.

Para o Lote 3, no entanto, o entendimento da equipe técnica no Tribunal é diverso, haja vista que por não terem sido iniciadas as obras de execução, a conclusão esposada é pela adequação de um novo procedimento licitatório, com a anulação do contrato atual.

Entende-se, todavia, que a conclusão alcançada pelo TCU deve ser avaliada em conjunto com o contexto fático do empreendimento, de modo a se verificar se, de fato, do ponto de vista técnico e econômico, é mais adequada a anulação do contrato relativo ao Lote 3, com a instauração de novo certame licitatório, ou se as condições hoje vigentes permitem a sua continuidade sem óbices relevantes.

Diante desse contexto, e considerando que com relação aos Lotes 1 e 2 o próprio TCU posicionou-se no sentido de que **a manutenção dos contratos se mostra vantajosa**, ainda que existentes supostas falhas, esta gerenciadora sugere que a SEIRHMACT se comprometa, perante o Tribunal, a apresentar estudo técnico e econômico que avalie a adequação de se manter a atual contratação para as obras do Lote 3, adotando as medidas adequadas de acordo com a conclusão alcançada.

Além disso, sugerimos também que a Secretaria notifique o Consórcio Vertente Paraibana – Lote 3, contrato 006/2011, para que apresente, caso seja de seu interesse, suas considerações sobre eventual redução de preço, com o fim de readequar as planilhas de orçamento com preços a patamares melhores, considerando que os serviços técnicos ainda não foram iniciados, comprometendo-se a apresentar ao TCU, no prazo de 30 (trinta) dias, o resultado da negociação.

2.1.2. Da legalidade dos preços contratuais e da inexistência de sobrepreço

Para o achado relacionado ao suposto sobrepreço contratual, a equipe de auditoria assim se posiciona em sua conclusão:

161. No que tange ao segundo achado (item III.2), constataram-se indícios de sobrepreço nos Contratos 5/2011 (Lote 2) e 6/2011 (Lote 3), nos montantes de R\$29.731.223,55 e R\$11.891.540,70, respectivamente, em decorrência de preços reajustados superiores aos preços atuais de mercado, em afronta aos princípios da eficiência e da economicidade previstos no arts. 37 e 70 da Constituição e com inobservância da necessidade de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, disposto no art. 65, inciso II, alínea “d”, da Lei 8.666/1993. Esses valores representam 5,81% (lote 2) e 3,48% (Lote 3) em relação ao valor atualizado de referência do contrato.

162. Quanto ao Contrato 5/2011 (Lote 2), ante a presença do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, é cabível a expedição de medida cautelar para que a Seirhmact/PB se abstenha de realizar pagamentos de serviços com preços unitários acima daqueles estabelecidos como referência no presente trabalho até que o TCU delibere sobre o mérito do sobrepreço. Contudo, antes da concessão da cautelar suscitada, propõe-se realizar a oitiva prévia da Seirhmact/PB, bem assim do Consórcio Acauã, para que se manifestem acerca dos pressupostos acima mencionados, especialmente quanto aos indícios de sobrepreço no montante de R\$29.594.417,73 identificados no Contrato 5/2011 (Lote 2) e sobre a necessidade de reequilíbrio econômico-financeiro da avença, nos termos do art. 65, inciso II, alínea “d” da Lei 8.666/1993.

Conforme relatório que acompanha o ofício, foi constatada a existência de indícios de sobrepreço no que tange aos Contratos 5/2011 (Lote 02) e 6/2011 (Lote 03), em valores que representam, respectivamente, cerca de 5,81% e 3,48% dos montantes totais destes ajustes. Com relação ao contrato do Lote 01, não houve apuração do TCU neste sentido.

Para a aferição da legalidade dos preços contratuais praticados é necessário, contudo, se levar em consideração o valor global daquele ajuste, a fim de se evitar que discrepâncias pontuais de preços unitários possam levar o avaliador a conclusões precipitadas, como pontua Celso Antônio Bandeira de Mello:

No caso vertente, a licitação foi julgada pelo critério (“tipo” na expressão da lei) do menor preço. **Menor preço, como se sabe, é o menor preço global e não o menor preço cotado para tal ou qual item da planilha, nada importando quanto a isto que se trate de empreitada por preço unitário.** Sejam quais forem os preços unitários propostos, o contratado terá de manter-se [na hipótese de convocação do segundo colocado para assumir a posição do primeiro] dentro do menor preço global dentre os oferecidos pelos licitantes – e, por isto mesmo, reputado merecedor da vitória no certame disputado. Ocorre que entre as ofertas dos vários licitantes para obras de engenharia de algum porte (excluída alguma fantástica e inacreditável coincidência) haverá não apenas diferença quanto ao preço global, final, a que aporem, **mas também inevitáveis e irremovíveis diferenças reais quanto aos preços unitários**².

Em decorrência do entendimento doutrinário e da interpretação literal da Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos é que o Tribunal de Contas da União posiciona-se de forma consolidada no sentido de que eventual análise de sobrepreço ou superfaturamento deve se dar em relação ao valor global do contrato, como se denota dos precedentes abaixo colacionados:

² BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. CONTRATO DE OBRA PÚBLICA – CONVOCAÇÃO DO SEGUNDO COLOCADO – CONTRATO PELO MESMO VALOR GLOBAL COM VALORES UNITÁRIOS DISTINTOS DOS ORIGINÁRIOS – VIABILIDADE. *Revista Trimestral de Direito Público*. São Paulo. Malheiros. Nº 35/2001. p. 113-114.

Em segundo lugar, considero necessário o recálculo dos débitos apurados pela equipe de inspeção. Isso porque tais valores foram levantados unicamente entre os itens de serviço que apresentaram sobrepreço, desprezando-se aqueles com preços inferiores aos de mercado. **O entendimento prevalecente nesta Corte é no sentido de que eventuais débitos decorrentes de superfaturamento devem ser apurados pela diferença entre o preço global efetivamente pago pelo objeto contratado, tomado em sua plenitude, e o preço do mesmo objeto normalmente praticado no mercado, e não em função de parcelas específicas do objeto (itens de serviço tomados isoladamente).** Tal foi o entendimento esposado pelo TCU, por exemplo, na Decisão nº 469/1999 – Plenário (sessão de 29/07/1999, ata nº 32) (Grifamos) (TCU. Acórdão nº 170/2000. TC nº 000.046/2000-0. Relator Min. Guilherme Palmeira. Sessão de 22.03.2000)

É cediço o entendimento deste Tribunal que, **estando o preço global no limite aceitável dado pelo orçamento da licitação, as discrepâncias de preços existentes, devido à ausência de critério de aceitabilidade de preços unitários, apenas causam prejuízos quando se realizam aditivos em que são acrescidos quantitativos para itens de serviço cujos valores eram excessivos em relação aos demais licitantes e suprimidas as quantidades daqueles itens cujos preços eram vantajosos para a administração contratante.** (Grifamos) (TCU. Acórdão nº 388/2004-Plenário. TC nº 005.528/2003-6. Relator Min. Walton de Alencar. Sessão de 07.04.2004)

33. Tal afirmação não está em consonância com a metodologia usualmente empregada pelo TCU na análise de preços de obras públicas. Conforme o Tribunal já deliberou em diversas ocasiões, a exemplo do Acórdão n. 1.551/2008 - Plenário, **na avaliação econômica do contrato, o eventual sobrepreço existente deve ser apurado de forma global, isto é, fazendo-se as compensações dos preços excessivos de alguns itens de serviço com os descontos verificados em outros itens.**

(...) 114. Preliminarmente, para responder à pergunta, deve ser lembrado o princípio já comentado na resposta ao item 4.1.3 de que **o sobrepreço é sempre apurado de forma global, comparando-se preço orçado ou contratado com preço de mercado (paradigma). Isto significa que eventuais itens de serviço com sobrepreço deverão ser compensados com outros com subpreço do mesmo orçamento para o cálculo do sobrepreço final, não havendo que se falar que o valor global do sobrepreço seria apontado exclusivamente com base nos itens com preços superiores ao de mercado, sem as devidas compensações relativas aos demais itens.** (Grifamos)

(TCU. Acórdão nº 2.099/2011-Plenário. TC nº 030.336/2010-4. Relator Min. Marcos Bemquerer. Sessão de 10.08.2011)

Considerando, assim, que o Relatório de Fiscalização indica que a avaliação dos preços contratuais realizada pelo TCU foi parcial, não é possível, sem uma análise global do contrato concluir pela existência de sobrepreço, haja vista a ampla possibilidade de que, em adequada compensação de sub e sobrepreços, se constate que eventual divergência de valores é incapaz de ocasionar prejuízo ao erário, devendo, nestes termos, ser afastada a dita irregularidade.

Até porque, ainda que remanesça eventual discrepância de valores contratuais com aqueles praticados no mercado, é necessário avaliar se o percentual

divergente não caracteriza mera variação de mercado, conforme autorizado pela Resolução nº 361/1991, do Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia – CONFEA³.

Afinal, as técnicas de orçamentação de obras públicas permitem uma variação comum de preços, de modo que pequenos percentuais de diferença não podem necessariamente ser caracterizados como sobrepreço. Esse é, inclusive, o atual posicionamento do TCU, a exemplo dos seguintes julgados:

Voto:

14. Relembro que, nem na metodologia de análise de preços adotada pelo TCU, nem em sua jurisprudência, estão definidos percentuais a partir dos quais se possa afirmar, com segurança, que o contrato está ou não superfaturado. De forma pertinente, tem-se analisado caso a caso. **Na obra em questão, embora a unidade técnica tenha concluído que o preço contratual está acima do referencial, entendo que o baixo percentual encontrado (1,7%) e as imprecisões inerentes ao método impedem a manutenção do débito.**

15. Destarte, restando afastado o superfaturamento, de maneira análoga, deixo acolher as propostas de multa fundamentadas no art. 57 da Lei 8.443/1992 e as propostas assessórias. Propugno julgamento das contas como regulares com ressalva.

(TCU. Acórdão nº 911/2015-P. Relator Mi. Vital do Rêgo. Sessão de 22/04/2015)

45. [...]. Em relação ao valor efetivamente analisado pela unidade técnica (R\$ 2.782.201,89), tal diferença representa sobrepreço residual de 6%. Comparando esse valor com o montante do contrato (R\$ 15.088.350,58), o sobrepreço seria de 1,12%.

46. A despeito do louvável trabalho realizado pela unidade técnica, que analisou de forma acurada as possíveis causas do sobrepreço originalmente estimado, algumas ponderações devem ser consideradas para fins do encaminhamento mais adequado a ser dado ao presente processo.

47. O primeiro aspecto a ser sopesado é o metodológico. Desde o início do acompanhamento da execução das obras de implantação do Perímetro de Irrigação Salitre-Bahia, a unidade técnica consignou no relatório de fiscalização e na instrução posterior as limitações do método por ela adotado para verificar a compatibilidade entre os preços adotados pela Pampulha Engenharia com os preços de referência constantes do Sinapi/CEF ou os preços de mercado. Decorreu dessas limitações o fato de o exame se restringir aos valores de mão de obra constantes das composições de custos unitários informadas pela [contratada].

48. O segundo aspecto a ser levado em conta é o baixo valor do diferencial calculado com base nos esclarecimentos prestados pela [contratada], tido como sobrepreço (item 47, acima). Este Tribunal, diante das peculiaridades de cada caso analisado, tem admitido variações de preços inferiores a 10%. Exemplo disso é o Acórdão TCU nº 2339/2011-Plenário.

49. Assim, dado que este Tribunal tem considerado que certa margem de variação de preços é aceitável e dadas as restrições metodológicas registradas pela unidade técnica, não é possível concluir, com a certeza requerida para determinar a retenção definitiva

³ Cf.: Art. 3º. (...) “*definir as quantidades e os custos de serviços e fornecimentos com precisão compatível com o tipo e porte da obra, de tal forma a ensejar a determinação do custo global da obra com precisão de mais ou menos 15% (quinze por cento)”.*”

dos valores anteriormente glosados em sede de cautelar, pela ocorrência de sobrepreço.
(Grifamos)

(TCU. Acórdão nº 2.450/2011 – P. Relator Min. Weder de Oliveira. Sessão de 14/09/2011)

14. Em termos percentuais, o sobrepreço no contrato com a [contratada 1] passa de 13,07% para 7,44%; no contrato com a [contratada 2], de 6,68% para 5,75%.

15. Em situações semelhantes, esta Corte entendeu que oscilações de até 10% em relação ao montante apurado representam variações normais de mercado (v.g. Acórdãos nºs 136/1995, 159/2003, 394/2003, 172/2004 e 678/2008, todos do Plenário; e Acórdão nº 544/2002-2ª Câmara).

16. Esse sobrepreço residual poderia, em tese, até ser levado adiante, superando-se a linha jurisprudencial acima, não fossem outras razões, arguidas em processos análogos e aplicáveis ao caso concreto, que registro a seguir.

17. Este Tribunal afastou a ocorrência de débito em todas as tomadas de contas especiais instauradas com esta mesma finalidade, que foi apurar prejuízo ao erário em contratos celebrados pelo município - surgidos também do aproveitamento indevido do Contrato [...] - com recursos provenientes de contratos de repasse distintos. Cito os Acórdãos nºs 2.178/2007 (TC-004.105/2005-1); 1.214/2009 (TC-017.869/2007-0); 1.396/2009 (TC-021.108/2005-7); 3.043/2010 (TC-028.109/2006-4); e 3.104/2010 (TC-000.831/2007-8), do Plenário. O primeiro, prolatado em processo de minha relatoria, e os demais, em processos da relatoria do Ministro-Substituto Weder de Oliveira. (Grifamos)

(TCU. Acórdão nº 2.339/2011-P. Relator Min. Augusto Nardes. Sessão de 31/08/2011)

Desse modo, com a devida vênia, a avaliação realizada pela equipe técnica do TCU deve levar em consideração os aspectos acima relacionados, promovendo-se, primeiramente, uma avaliação global dos preços contratuais e, eventualmente, a compatibilização de sobrepreço remanescente à jurisprudência do TCU.

2.1.3. Da manutenção linear do desconto da proposta

Como uma impropriedade de menor destaque, aponta o TCU que caberia às partes, quando da celebração dos aditivos contratuais, manter, de forma linear, o desconto oferecido pela contratada quando da apresentação de sua proposta, o que não teria sido observado quando da formalização do 10º Termo Aditivo ao Contrato 4/2011 e do 6º Termo Aditivo ao Contrato 5/2011, conforme se denota:

165. Verificou-se ainda que a Seirhmact/PB não demonstrou o atendimento ao comando do art. 14 do Decreto 7.983/2013 de manter o desconto original da proposta vencedora na formalização do décimo termo aditivo ao Contrato 4/2011 e do sexto termo aditivo ao Contrato 5/2011 (item III.3).

166. Desse modo, propõe-se determinar à secretaria estadual que adote as providências necessárias ao atendimento do art. 14 do Decreto 7.983/2013, no que se refere à manutenção do desconto do valor original do contrato na celebração do décimo termo aditivo ao Contrato 4/2011 (Lote 1) e do sexto termo aditivo ao Contrato 5/2011 (Lote 2), respeitados os direitos ao contraditório e à ampla defesa da empresa contratada.

Tem-se, assim, que o TCU sustenta este entendimento com base na redação das Leis de Diretrizes Orçamentárias redigidas desde 2009, hoje refletida no artigo 14, do Decreto Federal nº 7.983/2013⁴, assim como na jurisprudência do próprio Tribunal, que se manifesta no sentido de que a diferença percentual obtida entre a proposta e os preços de referência não pode ser reduzida a favor do contratado quando da elaboração de termos de aditamento ao contrato.

No entanto, como aponta a equipe técnica do TCU, a diferença entre o desconto original e aquele oferecido quando da celebração de aditivos a estes contratos era ínfima, não possuindo materialidade ou gravidade suficiente para imposição de sanções, sobretudo porque facilmente saneado pelo contratante nos aditivos posteriores.

Desse modo, a fim de se atender a recomendação contida na proposta de encaminhamento da equipe técnica, esta Gerenciadora sugere que a Secretaria realize, no prazo de 60 (sessenta) dias, as providências adotadas para o fim de, nos próximos termos aditivos celebrados, ser mantido, pela contratada, o desconto oferecido em sua proposta.

2.1.4. Da inexistência de subcontratação irregular

Aponta, ainda, a equipe técnica do TCU que, em visita *in loco*, teria constatado a existência de subcontratações irregulares no âmbito dos Contratos 4/2011 e 5/2011, na medida em que não teriam sido previamente aprovadas pelo órgão contratante, além de não se saber o percentual de execução a cargo de terceiros, o que poderia representar inobservância da regra contratual que permite a subcontratação de apenas 30% do valor contratual, assim pontuando:

167. Quanto à subcontratação irregular (item III.4), foi apurado *in loco* pela equipe de auditoria que parte dos serviços dos Lotes 1 e 2 estavam sendo subcontratados por diversas empresas sem a solicitação formal pelo Consórcio Acauã, sem o consentimento prévio e expresso da Seirhmact/PB e sem o controle do limite de subcontratação admitido pela

⁴ Cf.: “Art. 14. A diferença percentual entre o valor global do contrato e o preço global de referência não poderá ser reduzida em favor do contratado em decorrência de aditamentos que modifiquem a planilha orçamentária”.

Administração, em afronta aos termos da cláusula 7.2.10 dos respectivos contratos e ao artigo 72 da Lei 8.666/1993.

168. É pertinente, pois, a expedição de determinação à Seirhmact/PB para que realize os procedimentos necessários para garantir o controle do limite de 30% das subcontratações, dentre eles, a solicitação formal pelo Consórcio Acauã e o consentimento prévio e expresso da administração.

Sobre o tema, a SEIRHMACT já se manifestou em resposta a ofício encaminhado pelo TCU, informando que implementaria mecanismos de controle mais eficazes que pudessem determinar que eventuais subcontratações fossem formalizadas apenas com a sua prévia ciência e autorização expressa.

Considerando, ademais, que a SEIRHMACT já apontou que os valores até o presente momento contratados **não superam o limite de 30% fixado pelo contratado**, o TCU não caracterizou o fato como irregularidade relevante, mas possivelmente aguarda um comprometimento efetivo por parte do órgão com relação a esse tipo de controle.

Diante disso, nos mesmos termos acima expostos sugerimos que a SEIRHMACT se comprometa, conforme proposta de encaminhamento da equipe técnica, em apresentar, no prazo de 30 (trinta) dias, a relação das diretrizes que pretende adotar para aprimorar os mecanismos de controle hoje existente com relação às subcontratações, além daqueles já implementados, provavelmente.

2.1.5. Da adoção de métodos construtivos compatíveis com a realidade das obras

Como último achado de auditoria constante do Relatório de Fiscalização, indica a equipe técnica do TCU que o serviço de drenagem de bermas do canal no Lote 1 teria sido realizado em desacordo com as especificações técnicas do projeto, o que violaria as regras que determinam a observância do quanto estabelecido em contrato.

Questionada em momento passado sobre este ponto, a SEIRHMACT comprometeu-se perante o TCU a adotar as medidas necessárias para a correção de eventuais falhas, de modo que a equipe técnica classifica a irregularidade como impropriedade meramente formal, restando, ainda, comprovação de que o comprometimento foi cumprido.



Desse modo, esta Gerenciadora sugere a implementação de procedimentos junto à Supervisora e Consórcio Acauã, sendo que os custos das correções não sejam em hipótese alguma suportados pela SEIRHMACT.

Sem mais,

João Pessoa, 21 de setembro de 2017.

Flávio dos Reis Dias
Advogado/Representante Legal
OAB-SP 282811

Assessoria Jurídica

EXCELENTÍSSIMO MINISTRO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

RELATOR: BRUNO DANTAS

Ref. Processo TC nº 010.240/2017-9 – Ofício 0372/2017-TCU/SEINFRACOM.

Natureza: Oitiva

A **SECRETARIA DE ESTADO DA INFRAESTRUTURA, DOS RECURSOS HÍDRICOS, DO MEIO AMBIENTE E DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA-SEIRHMACT**, com sede à Av. José Américo de Almeida, s/n, Térreo - Prédio do DER - bairro da Torre, João Pessoa - Paraíba, inscrita no CGC sob o Nº 02.221.962/000-04, neste ato representada pelo seu Secretário, o **Dr. JOÃO AZEVÊDO LINS FILHO**, brasileiro, casado, engenheiro civil, portador da Carteira de Identidade Nº. 193.707 - SSP/PB e CPF sob o Nº 087.091.304-20, residente e domiciliado à Rua Ubirajara Botto Targino, nº 101, Aptº 201, Cep 58038-030, bairro de Tambaú - João Pessoa/PB, por sua Assessoria Jurídica, vem, respeitosamente, perante Vossa Excelência, **MANIFESTAR-SE** sobre o conteúdo do Ofício 0372/2017-TCU/SEINFRACOM, de 06/09/2017, Processo nº TC 010.240/2017-9 – Natureza: Oitiva, acerca do sobrepreço levantado por este tribunal, vide processo e ofício em epígrafe, e acerca do item de “existência de deficiência grave no projeto básico do Lote 03”, nos seguintes termos:

RESUMO

Trata-se de auditoria realizada na Secretaria de Infraestrutura Hídrica do Ministério da Integração Nacional (SIH/MI) e na Secretaria de estado da Infraestrutura, dos Recursos Hídricos, do Meio Ambiente e da Ciência e Tecnologia (SEIRHMACT), no período compreendido entre 08/05/2017 e 18/08/2017.

Dos Fatos

Em preliminar, gostaríamos de registrar que todos os atos praticados na SEIRHMACT são públicos e publicados, onde a administração pública estadual obedece aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência dos seus atos.

Av. Ministro José Américo de Almeida, s/n, Torre, CEP:58.040-300, João Pessoa/PB

(Prédio Departamento de Estradas e Rodagem – DER) – Assessoria Jurídica

Fone: (83) – 3218-4326 - email: juridico@serhmact.pb.gov.br

Assessoria Jurídica

Assim sendo, o Processo foi enviado ao crivo do Gestor(Fiscal) dos Contratos nº 004/2011, 005/2011 e 006/2011 – Engenheiro Alexandre de Lira Machado, e conforme informações de nossa Assessoria Técnica, combateu ponto a ponto os itens oriundos do Relatório da Auditoria, pelo que requer, ao final, que seja tido como satisfeito por este R. Tribunal de Contas da União.

Estudos foram realizados para que fossem viabilizadas alternativas mais econômicas ao projeto e nestes, foram evidenciados os pontos descritos nas Informações prestadas pela Assessoria Técnica – Gestor do Contrato, corroborado pela Gerenciadora dos Contratos a Empresa **COBRAPE – COMPANHIA BRASILEIRA DE PROJETOS E EMPREENDIMENTOS LTDA.**, CNPJ. 58.645.219/0001-28.

Trata-se de auditoria realizada nesta Secretaria, assim como na Secretaria de Infraestrutura Hídrica do Ministério da Integração Nacional (“SIH/MI”), no período de 08/05/2017 e 18/08/2017, em cumprimento ao Acórdão nº 2.757/2016 – Plenário, para o fim de fiscalizar as obras de construção do Canal Adutor Vertente Litorânea, no Estado da Paraíba.

Como é de conhecimento desse E. TCU, as obras do empreendimento se dividem em três lotes, objeto dos Contratos nºs 4/2011 (Lote 01), 5/2011 (Lote 02) e 6/2011 (Lote 03), que contemplam diferentes trechos do canal. Atualmente, as obras dos Lotes 01 e 02 estão sob a responsabilidade do Consórcio Acauã (Construtora Queiroz Galvão, Via Engenharia, Construtora Galvão Engenharia e Construtora Marquise) e as obras do Lote 03 sob a responsabilidade do Consórcio Vertente Paraibana (Carioca Christiani-Nielsen Engenharia S.A., S.A. Paulista de Construções e Comércio e Serveng-Civilsan).

Rememore-se, também, que o empreendimento em tela já foi avaliado por esse Tribunal nos anos de 2011 (TC nº 000.910/2011-2), 2012 (TC nº 010.021/2012-4), 2013 (TC nº 008.878/2013-7) e 2014 (TC nº 003.051/2014-5), em que diferentes etapas da execução puderam ser objeto de aprofundada análise técnica.

Nesta oportunidade, extrai-se do Relatório de Fiscalização nº 131/2017 os seguintes achados de auditoria: (i) projeto básico deficiente; (ii) sobrepreço decorrente de preços reajustados superiores aos preços de mercado; (iii) formalização de termo aditivo sem a manutenção do desconto da proposta original, nos termos do artigo 14, do Decreto nº 7.983/2013; (iv)



Assessoria Jurídica

subcontratação irregular; e, (v) utilização de métodos construtivos incompatíveis com as especificações técnicas dos serviços contratados.

Diante destes pontos, esta Secretaria foi notificada para manifestar-se sobre a classificação do achado de projeto básico deficiente como “IGP” (Irregularidade grave com recomendação de paralisação), sobre a possibilidade de adoção de medida cautelar de retenção de pagamentos, em razão do indício de sobrepreço contratual, assim como sobre os demais itens identificados pela equipe técnica da Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Hídrica, de Comunicações e de Mineração (“SeinfraCom”), além de serem determinados prazos específicos para providências.

Considerando, assim, a oportunidade concedida por esse TCU para que a Requerente demonstre a legalidade dos procedimentos e contratações ultimadas para a execução do Canal Vertente Litorânea, cumpre, em seguida, esclarecer os fatos que entendem afastar qualquer indício de irregularidade que possa remanescer.

II – DO DIREITO

2.1. Da regularidade das obras de construção do Canal Vertente Litorânea

2.1.1. Da inexistência de projeto básico deficiente

Primeiramente, deve ser pontuado o equívoco cometido pela equipe técnica do TCU quando afirma no parágrafo 42 do Relatório de Fiscalização nº 131/2017 o seguinte:

42. As obras do Lote 3 (Contrato 6/2011, celebrado entre a Secretaria de Estado dos Recursos Hídricos e o Consórcio Construtor Vertente Paraibana) também sofreram relevantes alterações de projeto básico pelo executivo, dentre as quais se destacam:

- a) inclusão de quatro aquedutos: aquedutos 1, 2 e 3 e aqueduto Itaporoca, que têm em conjunto a extensão de 0,745 Km;
- b) adição de dois segmentos de canal, 7A e 7B, com 4,307 km e 10,560 km;
- c) alteração do segmento 8 de canal, que teve sua extensão aumentada em 1,6 Km, passando de 8,84 Km para 10.440 Km;
- d) alteração do Lote 3, que foi de 17,64 Km para 34,969Km.

Assessoria Jurídica

Isso porque, de modo diverso do que se pontua no item “b”, acima, o projeto básico previa o segmento de canal com extensão de 12,94 km, sendo que no detalhamento do projeto executivo esse segmento foi subdividido em 7A (4,307 km) e 7B (10,560 km) que, somados, totalizam 14,967 km. Houve, portanto, um acréscimo de apenas 1,927 km no segmento 7, e não dos 14.867 km mencionados.

A mesma informação equivocada consta do item “d”, acima, pois a extensão do projeto básico era de 30,580 km, sendo que no projeto executivo essa extensão passou para 34,969 km, havendo, portanto, um acréscimo de apenas 4,389 km.

Adentrando especificamente ao achado de auditoria, com relação ao primeiro ponto avaliado pela equipe técnica, concluiu-se pela suposta existência de deficiências no projeto básico, cujos principais aspectos foram assim sintetizados pela equipe técnica:

158. Quanto ao primeiro achado (item III.1), verificou-se que os projetos básicos dos Lotes 1, 2 e 3, referentes aos Contratos 4, 5 e 6/2011, mostraram-se deficientes, em virtude de alterações significativas nos projetos para a execução do empreendimento, em desacordo com o estabelecido no inciso IX do art. 6º e nos §§1º e 2º do art. 65 da Lei 8.666/1993 e na jurisprudência do TCU.

159. Em relação ao Contrato 6/2011 (Lote 3), reitera-se que a medida de mérito mais adequada é a anulação do referido contrato, seguida da realização de uma nova licitação. Por hora, propõe-se promover a oitiva da Secretaria de Estado da Infraestrutura, dos Recursos Hídricos, do Meio Ambiente e da Ciência e Tecnologia e do Consórcio Acauã, com base no inciso V do art. 250 do Regimento Interno do TCU, para que se manifestem acerca dessa irregularidade.

160. A irregularidade também se enquadra no disposto pelo art. 117, inciso IV, da Lei 13.473, de 8 de agosto de 2017, apenas no que se refere ao Contrato 6/2011 (lote 3), sendo classificada como IGP, o que enseja também proposta de manifestação preliminar da Serhmac/PB.

Como se verifica, a classificação do projeto, pelo TCU, como deficiente, advém do fato de que os contratos passaram por alterações qualitativas e quantitativas, porém inferiores ao limite de 25% previsto no artigo 65 §1º da Lei Federal nº 8.666/1993, no caso das obras dos Lotes 1 e 2.

Deve-se salientar, todavia, que o fato de os contratos terem alteradas as suas premissas iniciais não significa, propriamente, que essas modificações decorrem de um projeto básico falho, ineficiente ou inadequado, mas podem estar atreladas a uma série de outros fatores que devem ser avaliados do ponto de vista técnico e de forma consentânea à realidade do empreendimento.

Assessoria Jurídica

Cite-se, por exemplo, o caso do Lote 1, em que a modificação do sistema de captação de água ensejou a construção de uma ensecadeira, uma barragem de contrato ciclope e uma tomada d'água, a implantação de pontes nos sifões surrão e ingá, construção do aqueduto Mogeiro, alteração da galeria sob a linha férrea, ponte na PB 054.

Para o Lote 2 houve a inclusão de uma ponte no sifão Curimataú, galeria para travessia da BR 230, 4 pontes no sifão Gurinhem, galeria sob a linha férrea e 2 aquedutos. Por fim, no Lote 3 houve a inclusão no projeto executivo de 4 aquedutos e 1 ponte no sifão Araçagi¹.

Por isso mesmo, é que a lógica dos contratos administrativos observa, nos termos do artigo 7º, da Lei nº 8.666/1993, a sequência de (i) elaboração do projeto básico; (ii) elaboração do projeto executivo; e, (iii) execução das obras ou serviços, na medida em que as etapas contratuais se complementam, de forma que somente a etapa final do projeto – a execução – é que o projeto terá nível de maturidade e qualidade adequados. É o que expõe o dispositivo legal:

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência:

I - projeto básico;

II - projeto executivo;

III - execução das obras e serviços.

§1º A execução de cada etapa será obrigatoriamente precedida da conclusão e aprovação, pela autoridade competente, dos trabalhos relativos às etapas anteriores, à exceção do projeto executivo, o qual poderá ser desenvolvido concomitantemente com a execução das obras e serviços, desde que também autorizado pela Administração.

Com efeito, ao contrário da interpretação concedida pela equipe técnica do TCU ao disposto no artigo 6º, inciso IX, não se exige do projeto básico um nível de detalhamento com precisão absoluta, pois esta é a função atribuída ao projeto executivo, motivo pelo qual é comum que alterações ocorram nesta fase, a partir da comparação entre as diretrizes iniciais traçadas pelo contratante e a realidade do empreendimento, condições locais etc.

A redação do mencionado dispositivo legal, neste sentido, é clara: trata-se o projeto básico de um conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão

¹ Essas modificações foram incorporadas no projeto executivo através do Relatório de Análise Crítica do Projeto Básico (PCVL-RAC-CAN-CIV-000-001-R00) elaborado pelo Consórcio Projetista.

Assessoria Jurídica

adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução.

Não se trata, portanto, de uma modelagem direcionada à execução das obras, mas à sua caracterização, com a finalidade especial de permitir o desenho daquele empreendimento – ou ao menos de seu escopo –, além de possibilitar a definição de seus custos, métodos construtivos possíveis e prazos cabíveis, tendo, sim, a natureza de um estudo preliminar.

Nestes termos, é que o próprio TCU conclui, com relação a este achado, que dado o avanço do percentual de execução físico-financeira dos contratos relativos aos Lotes 1 e 2, não é razoável se determinar a sua paralisação, o que poderia até mesmo ocasionar encargos superiores à Administração contratante do que aqueles advindos da simples readequação da planilha orçamentária por meio de aditivos, como vem sendo realizado.

Mesmo a superação do limite de 25% para a alteração destes contratos é permitida pelo TCU, devido ao enquadramento da situação fática às exceções tratadas no Acórdão nº 1.536/2016 – Plenário, que elide eventual declaração de nulidade do contrato e respectiva relicitação do empreendimento, como se verifica da ementa do julgado:

Sumário

CONSULTA. LIMITES LEGAIS PARA ALTERAÇÕES CONTRATUAIS. PEDIDO DE EXTENSÃO DE MODULAÇÃO TEMPORAL REALIZADA EM OUTRAS DECISÕES. CONHECIMENTO. CONSIDERAÇÕES. POSSIBILIDADE DE COMPENSAÇÃO ENTRE SUPRESSÕES E ACRÉSCIMOS EM CONTRATOS QUE VISEM A GARANTIR O INTERESSE PÚBLICO PRIMÁRIO. NECESSIDADE DA ADOÇÃO DE CONTROLES PARA MITIGAR RISCOS. RESPOSTA AO CONSULENTE. ARQUIVAMENTO.

Acórdão

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de consulta formulada pelo Ministro de Estado da Integração Nacional versando sobre a possibilidade de modulação temporal de entendimento firmado sobre o cálculo dos limites de alteração contratual previstos no art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993, de modo a alcançar todos os contratos de obras de infraestrutura hídrica pactuados em decorrência de Termos de Compromisso assinados com aquele ministério.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento nos arts. 1º, inciso XVII, da Lei nº 8.443/92; e 1º, inciso XXV, 264 e 265, do Regimento Interno deste Tribunal, em:



Assessoria Jurídica

9.1. conhecer da consulta para, no mérito, com base nas razões de decidir que fundamentaram os entendimentos firmados nos Acórdãos 2.819/2011, 2.681/2013, 3.105/2013 e 1.160/2014, todos do Plenário, responder ao consulente que:

9.1.1. a jurisprudência deste Tribunal é pacífica no sentido de entender, como regra geral, para atendimento dos limites definidos no art. 65, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993, que os acréscimos ou supressões nos montantes dos ajustes firmados pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública devem ser considerados de forma isolada, sendo calculados sobre o valor original do contrato, vedada a compensação entre seus valores;

9.1.2. a modulação admitida no Acórdão 2.681/2013-TCU-Plenário não pode ser generalizada a fim de se estender a todo e qualquer contrato de obra de infraestrutura hídrica firmado em decorrência de Termo de Compromisso assinado com o Ministério da Integração Nacional, eis que nem todos os contratos apresentam as mesmas peculiaridades que conduziram o Tribunal naquela decisão;

9.1.3. é juridicamente viável a compensação entre o conjunto de acréscimos e de supressões no caso de empreendimentos de grande relevância socioeconômica do setor de infraestrutura hídrica que integrem Termo de Compromisso pactuado com o Ministério da Integração Nacional, desde que o contrato tenha sido firmado antes da data de publicação do Acórdão 2.059/2013-TCU-Plenário e as alterações sejam necessárias para a conclusão do objeto, sem que impliquem seu desvirtuamento, observada a supremacia do interesse público e demais princípios que regem a Administração Pública;

9.1.4. as circunstâncias que comprovem o enquadramento de cada caso à solução temporária indicada no subitem anterior deverão constar dos processos administrativos relativos aos aditivos, que também devem apresentar as justificativas quanto à pertinência da alteração, os elementos técnicos que demonstrem não estar sendo desvirtuadas as características fundamentais estabelecidas no projeto básico do empreendimento e o atendimento ao disposto nos arts. 14 e 15 do Decreto 7.983/2013;

9.2. dar ciência desta deliberação ao consulente; e

9.3. arquivar o processo.

Para o Lote 3, no entanto, o entendimento da equipe técnica no Tribunal é diversa, haja vista que por não terem sido iniciadas as obras de execução, a conclusão esposada é pela adequação de um novo procedimento licitatório, com a anulação do contrato atual.

Entende-se, todavia, que a conclusão alcançada pelo TCU deve ser avaliada em conjunto com o contexto fático do empreendimento, de modo a se verificar se, de fato, do ponto de vista técnico e econômico, é mais adequada a anulação do contrato relativo ao Lote 3, com a instauração de novo certame licitatório, ou se as condições hoje vigentes permitem a sua continuidade sem óbices relevantes.

Diante desse contexto, e considerando que com relação aos Lotes 1 e 2 o próprio TCU posicionou-se no sentido de que **a manutenção dos contratos se mostra vantajosa**, ainda que existentes supostas falhas, esta SEIRHMACT compromete-se, perante o Tribunal, a

Assessoria Jurídica

apresentar estudo técnico e econômico que avalie a adequação de se manter a atual contratação para as obras do Lote 3, adotando as medidas adequadas de acordo com a conclusão alcançada.

Além disso, esta Secretaria enviará ao Consórcio Vertente Paraibana – Lote 3, contrato 006/2011, uma notificação, para que apresente suas considerações sobre eventual redução de preço, com o fim de readequar as planilhas de orçamento com preços a patamares melhores, considerando que os serviços técnicos ainda não foram iniciados, comprometendo-se a apresentar ao TCU, no prazo de 30 (trinta) dias, o resultado desta negociação.

2.1.2. Da legalidade dos preços contratuais e da inexistência de sobrepreço

Para o achado relacionado ao suposto sobrepreço contratual, a equipe de auditoria assim se posiciona em sua conclusão:

161. No que tange ao segundo achado (item III.2), constataram-se indícios de sobrepreço nos Contratos 5/2011 (Lote 2) e 6/2011 (Lote 3), nos montantes de R\$29.731.223,55 e R\$11.891.540,70, respectivamente, em decorrência de preços reajustados superiores aos preços atuais de mercado, em afronta aos princípios da eficiência e da economicidade previstos no arts. 37 e 70 da Constituição e com inobservância da necessidade de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, disposto no art. 65, inciso II, alínea “d”, da Lei 8.666/1993. Esses valores representam 5,81% (lote 2) e 3,48% (Lote 3) em relação ao valor atualizado de referência do contrato.

162. Quanto ao Contrato 5/2011 (Lote 2), ante a presença do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, é cabível a expedição de medida cautelar para que a Seirhmact/PB se abstenha de realizar pagamentos de serviços com preços unitários acima daqueles estabelecidos como referência no presente trabalho até que o TCU delibere sobre o mérito do sobrepreço. Contudo, antes da concessão da cautelar suscitada, propõe-se realizar a oitiva prévia da Seirhmact/PB, bem assim do Consórcio Acauã, para que se manifestem acerca dos pressupostos acima mencionados, especialmente quanto aos indícios de sobrepreço no montante de R\$29.594.417,73 identificados no Contrato 5/2011 (Lote 2) e sobre a necessidade de reequilíbrio econômico-financeiro da avença, nos termos do art. 65, inciso II, alínea “d” da Lei 8.666/1993.

Conforme relatório que acompanha o ofício, foi constatada a existência de indícios de sobrepreço no que tange aos Contratos 5/2011 (Lote 02) e 6/2011 (Lote 03), em valores que representam, respectivamente, cerca de 5,81% e 3,48% dos montantes totais destes ajustes. Com relação ao contrato do Lote 01, não houve apuração do TCU neste sentido.

Assessoria Jurídica

Para a aferição da legalidade dos preços contratuais praticados é necessário, contudo, se levar em consideração o valor global daquele ajuste, a fim de se evitar que discrepâncias pontuais de preços unitários possam levar o avaliador a conclusões precipitadas, como pontua Celso Antônio Bandeira de Mello:

*No caso vertente, a licitação foi julgada pelo critério (“tipo” na expressão da lei) do menor preço. **Menor preço, como se sabe, é o menor preço global e não o menor preço cotado para tal ou qual item da planilha, nada importando quanto a isto que se trate de empreitada por preço unitário.** Sejam quais forem os preços unitários propostos, o contratado terá de manter-se [na hipótese de convocação do segundo colocado para assumir a posição do primeiro] dentro do menor preço global dentre os oferecidos pelos licitantes – e, por isto mesmo, reputado merecedor da vitória no certame disputado. Ocorre que entre as ofertas dos vários licitantes para obras de engenharia de algum porte (excluída alguma fantástica e inacreditável coincidência) haverá não apenas diferença quanto ao preço global, final, a que aporem, **mas também inevitáveis e irremovíveis diferenças reais quanto aos preços unitários**².*

Em decorrência do entendimento doutrinário e da interpretação literal da Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos é que o Tribunal de Contas da União posiciona-se de forma consolidada no sentido de que eventual análise de sobrepreço ou superfaturamento deve se dar em relação ao valor global do contrato, como se denota dos precedentes abaixo colacionados:

*Em segundo lugar, considero necessário o recálculo dos débitos apurados pela equipe de inspeção. Isso porque tais valores foram levantados unicamente entre os itens de serviço que apresentaram sobrepreço, desprezando-se aqueles com preços inferiores aos de mercado. **O entendimento prevalecente nesta Corte é no sentido de que eventuais débitos decorrentes de superfaturamento devem ser apurados pela diferença entre o preço global efetivamente pago pelo objeto contratado, tomado em sua plenitude, e o preço do mesmo objeto normalmente praticado no mercado, e não em função de parcelas específicas do objeto (itens de serviço tomados isoladamente).** Tal foi o entendimento esposado pelo TCU, por exemplo, na Decisão nº 469/1999 – Plenário (sessão de 29/07/1999, ata nº 32) (Grifamos) (TCU. Acórdão nº 170/2000. TC nº 000.046/2000-0. Relator Min. Guilherme Palmeira. Sessão de 22.03.2000)*

² BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. CONTRATO DE OBRA PÚBLICA – CONVOCAÇÃO DO SEGUNDO COLOCADO – CONTRATO PELO MESMO VALOR GLOBAL COM VALORES UNITÁRIOS DISTINTOS DOS ORIGINÁRIOS – VIABILIDADE. *Revista Trimestral de Direito Público*. São Paulo. Malheiros. Nº 35/2001. p. 113-114.



Assessoria Jurídica

É cediço o entendimento deste Tribunal que, estando o preço global no limite aceitável dado pelo orçamento da licitação, as discrepâncias de preços existentes, devido à ausência de critério de aceitabilidade de preços unitários, apenas causam prejuízos quando se realizam aditivos em que são acrescidos quantitativos para itens de serviço cujos valores eram excessivos em relação aos demais licitantes e suprimidas as quantidades daqueles itens cujos preços eram vantajosos para a administração contratante. (Grifamos)

(TCU. Acórdão nº 388/2004-Plenário. TC nº 005.528/2003-6. Relator Min. Walton de Alencar. Sessão de 07.04.2004)

*33. Tal afirmação não está em consonância com a metodologia usualmente empregada pelo TCU na análise de preços de obras públicas. Conforme o Tribunal já deliberou em diversas ocasiões, a exemplo do Acórdão n. 1.551/2008 - Plenário, **na avaliação econômica do contrato, o eventual sobrepreço existente deve ser apurado de forma global, isto é, fazendo-se as compensações dos preços excessivos de alguns itens de serviço com os descontos verificados em outros itens.***

(...)

*114. Preliminarmente, para responder à pergunta, deve ser lembrado o princípio já comentado na resposta ao item 4.1.3 de que **o sobrepreço é sempre apurado de forma global, comparando-se preço orçado ou contratado com preço de mercado (paradigma). Isto significa que eventuais itens de serviço com sobrepreço deverão ser compensados com outros com subpreço do mesmo orçamento para o cálculo do sobrepreço final, não havendo que se falar que o valor global do sobrepreço seria apontado exclusivamente com base nos itens com preços superiores ao de mercado, sem as devidas compensações relativas aos demais itens.** (Grifamos)*

(TCU. Acórdão nº 2.099/2011-Plenário. TC nº 030.336/2010-4. Relator Min. Marcos Bemquerer. Sessão de 10.08.2011)

Considerando, assim, que o Relatório de Fiscalização indica que a avaliação dos preços contratuais realizada pelo TCU foi parcial, não é possível, sem uma análise global do contrato concluir pela existência de sobrepreço, haja vista a ampla possibilidade de que, em adequada compensação de sub e sobrepreços, se constate que eventual divergência de valores é incapaz de ocasionar prejuízo ao erário, devendo, nestes termos, ser afastada a dita irregularidade.

Até porque, ainda que remanesça eventual discrepância de valores contratuais com aqueles praticados no mercado, é necessário avaliar se o percentual divergente não caracteriza mera variação de mercado, conforme autorizado pela Resolução nº 361/1991, do Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia – CONFEA³.

³ Cf.: Art. 3º. (...) “definir as quantidades e os custos de serviços e fornecimentos com precisão compatível com o tipo e porte da obra, de tal forma a ensejar a determinação do custo global da obra com precisão de mais ou menos 15% (quinze por cento)”.



Assessoria Jurídica

Afinal, as técnicas de orçamentação de obras públicas permitem uma variação comum de preços, de modo que pequenos percentuais de diferença não podem necessariamente ser caracterizados como sobrepreço. Esse é, inclusive, o atual posicionamento do TCU, a exemplo dos seguintes julgados:

Voto:

14. Relembro que, nem na metodologia de análise de preços adotada pelo TCU, nem em sua jurisprudência, estão definidos percentuais a partir dos quais se possa afirmar, com segurança, que o contrato está ou não superfaturado. De forma pertinente, tem-se analisado caso a caso. Na obra em questão, embora a unidade técnica tenha concluído que o preço contratual está acima do referencial, entendo que o baixo percentual encontrado (1,7%) e as imprecisões inerentes ao método impedem a manutenção do débito.

15. Destarte, restando afastado o superfaturamento, de maneira análoga, deixo acolher as propostas de multa fundamentadas no art. 57 da Lei 8.443/1992 e as propostas assessórias. Propugno julgamento das contas como regulares com ressalva. (TCU. Acórdão nº 911/2015-P. Relator Mi. Vital do Rêgo. Sessão de 22/04/2015)

45. [...] Em relação ao valor efetivamente analisado pela unidade técnica (R\$ 2.782.201,89), tal diferença representa sobrepreço residual de 6%. Comparando esse valor com o montante do contrato (R\$ 15.088.350,58), o sobrepreço seria de 1,12%.

46. A despeito do louvável trabalho realizado pela unidade técnica, que analisou de forma acurada as possíveis causas do sobrepreço originalmente estimado, algumas ponderações devem ser consideradas para fins do encaminhamento mais adequado a ser dado ao presente processo.

47. O primeiro aspecto a ser sopesado é o metodológico. Desde o início do acompanhamento da execução das obras de implantação do Perímetro de Irrigação Salitre-Bahia, a unidade técnica consignou no relatório de fiscalização e na instrução posterior as limitações do método por ela adotado para verificar a compatibilidade entre os preços adotados pela Pampulha Engenharia com os preços de referência constantes do Sinapi/CEF ou os preços de mercado. Decorreu dessas limitações o fato de o exame se restringir aos valores de mão de obra constantes das composições de custos unitários informadas pela [contratada].

48. O segundo aspecto a ser levado em conta é o baixo valor do diferencial calculado com base nos esclarecimentos prestados pela [contratada], tido como sobrepreço (item 47, acima). Este Tribunal, diante das peculiaridades de cada caso analisado, tem admitido variações de preços inferiores a 10%. Exemplo disso é o Acórdão TCU nº 2339/2011-Plenário.

49. Assim, dado que este Tribunal tem considerado que certa margem de variação de preços é aceitável e dadas as restrições metodológicas registradas pela unidade técnica, não é possível concluir, com a certeza requerida para determinar a retenção definitiva dos valores anteriormente glosados em sede de cautelar, pela ocorrência de sobrepreço. (Grifamos)

(TCU. Acórdão nº 2.450/2011 – P. Relator Min. Weder de Oliveira. Sessão de 14/09/2011)



Assessoria Jurídica

14. Em termos percentuais, o sobrepreço no contrato com a [contratada 1] passa de 13,07% para 7,44%; no contrato com a [contratada 2], de 6,68% para 5,75%.

15. Em situações semelhantes, esta Corte entendeu que oscilações de até 10% em relação ao montante apurado representam variações normais de mercado (v.g. Acórdãos n^{os} 136/1995, 159/2003, 394/2003, 172/2004 e 678/2008, todos do Plenário; e Acórdão n^o 544/2002-2^a Câmara).

16. Esse sobrepreço residual poderia, em tese, até ser levado adiante, superando-se a linha jurisprudencial acima, não fossem outras razões, arguidas em processos análogos e aplicáveis ao caso concreto, que registro a seguir.

17. Este Tribunal afastou a ocorrência de débito em todas as tomadas de contas especiais instauradas com esta mesma finalidade, que foi apurar prejuízo ao erário em contratos celebrados pelo município - surgidos também do aproveitamento indevido do Contrato [...] - com recursos provenientes de contratos de repasse distintos. Cito os Acórdãos n^{os} 2.178/2007 (TC-004.105/2005-1); 1.214/2009 (TC-017.869/2007-0); 1.396/2009 (TC-021.108/2005-7); 3.043/2010 (TC-028.109/2006-4); e 3.104/2010 (TC-000.831/2007-8), do Plenário. O primeiro, prolatado em processo de minha relatoria, e os demais, em processos da relatoria do Ministro-Substituto Weder de Oliveira. (Grifamos) (TCU. Acórdão n^o 2.339/2011-P. Relator Min. Augusto Nardes. Sessão de 31/08/2011)

Desse modo, com a devida vênia, a avaliação realizada pela equipe técnica desse TCU deve levar em consideração os aspectos acima relacionados, promovendo-se, primeiramente, uma avaliação global dos preços contratuais e, eventualmente, a compatibilização de sobrepreço remanescente à jurisprudência do TCU, o que desde já se requer.

2.1.3. Da manutenção linear do desconto da proposta

Como uma impropriedade de menor destaque, aponta o TCU que caberia às partes, quando da celebração dos aditivos contratuais, manter, de forma linear, o desconto oferecido pela contratada quando da apresentação de sua proposta, o que não teria sido observado quando da formalização do 10^o Termo Aditivo ao Contrato 4/2011 e do 6^o Termo Aditivo ao Contrato 5/2011, conforme se denota:

165. Verificou-se ainda que a Seirhmact/PB não demonstrou o atendimento ao comando do art. 14 do Decreto 7.983/2013 de manter o desconto original da proposta vencedora na formalização do décimo termo aditivo ao Contrato 4/2011 e do sexto termo aditivo ao Contrato 5/2011 (item III.3).

166. Desse modo, propõe-se determinar à secretaria estadual que adote as providências necessárias ao atendimento do art. 14 do Decreto 7.983/2013, no que se refere à manutenção do desconto do valor original do contrato na celebração do décimo termo aditivo ao Contrato 4/2011 (Lote 1) e do sexto termo aditivo ao Contrato 5/2011 (Lote 2), respeitados os direitos ao contraditório e à ampla defesa da empresa contratada.

Assessoria Jurídica

Tem-se, assim, que o TCU sustenta este entendimento com base na redação das Leis de Diretrizes Orçamentárias redigidas desde 2009, hoje refletida no artigo 14, do Decreto Federal nº 7.983/2013⁴, assim como na jurisprudência do próprio Tribunal, que se manifesta no sentido de que a diferença percentual obtida entre a proposta e os preços de referência não pode ser reduzida a favor do contratado quando da elaboração de termos de aditamento ao contrato.

No entanto, como aponta a equipe técnica do TCU, a diferença entre o desconto original e aquele oferecido quando da celebração de aditivos a estes contratos era ínfima, não possuindo materialidade ou gravidade suficiente para imposição de sanções, sobretudo porque facilmente saneado pelo contratante nos aditivos posteriores.

Desse modo, a fim de se atender a recomendação contida na proposta de encaminhamento da equipe técnica, esta SEIRHMACT, no prazo de 60 (sessenta) dias, apresentará as providências que serão adotadas para o fim de, nos próximos termos aditivos celebrados, ser mantido, pela contratada, o desconto oferecido em sua proposta.

2.1.4. Da inexistência de subcontratação irregular

Aponta, ainda, a equipe técnica do TCU que, em visita *in loco*, teria constatado a existência de subcontratações irregulares no âmbito dos Contratos 4/2011 e 5/2011, na medida em que não teriam sido previamente aprovadas pelo órgão contratante, além de não se saber o percentual de execução a cargo de terceiros, o que poderia representar inobservância da regra contratual que permite a subcontratação de apenas 30% do valor contratual, assim pontuando:

167. Quanto á subcontratação irregular (item III.4), foi apurado in loco pela equipe de auditoria que parte dos serviços dos Lotes 1 e 2 estavam sendo subcontratados por diversas empresas sem a solicitação formal pelo Consórcio Acauã, sem o consentimento prévio e expresso da Seirhmact/PB e sem o controle do limite de subcontratação admitido pela Administração, em afronta aos termos da cláusula 7.2.10 dos respectivos contratos e ao artigo 72 da Lei 8.666/1993.

168. É pertinente, pois, a expedição de determinação à Seirhmact/PB para que realize os procedimentos necessários para garantir o controle do limite de 30% das subcontratações, dentre eles, a solicitação formal pelo Consórcio Acauã e o consentimento prévio e expresso da administração.

⁴ Cf.: “Art. 14. A diferença percentual entre o valor global do contrato e o preço global de referência não poderá ser reduzida em favor do contratado em decorrência de aditamentos que modifiquem a planilha orçamentária”.

Assessoria Jurídica

Sobre o tema, a SEIRHMACT já se manifestou em resposta a ofício encaminhado pelo TCU, informando que implementaria mecanismos de controle mais eficazes que pudessem determinar que eventuais subcontratações fossem formalizadas apenas com a sua prévia ciência e autorização expressa.

Considerando, ademais, que a SEIRHMACT já apontou que os valores até o presente momento contratados **não superam o limite de 30% fixado pelo contratado**, o TCU não caracterizou o fato como irregularidade relevante, mas possivelmente aguarda um comprometimento efetivo por parte do órgão com relação a esse tipo de controle.

Diante disso, nos mesmos termos acima expostos, compromete-se esta Secretaria, conforme proposta de encaminhamento da equipe técnica, em apresentar, no prazo de 30 (trinta) dias, a relação das diretrizes que pretende adotar para aprimorar os mecanismos de controle hoje existente com relação às subcontratações.

2.1.5. Da adoção de métodos construtivos compatíveis com a realidade das obras

Como último achado de auditoria constante do Relatório de Fiscalização, indica a equipe técnica do TCU que o serviço de drenagem de bermas do canal no Lote 1 teria sido realizado em desacordo com as especificações técnicas do projeto, o que violaria as regras que determinam a observância do quanto estabelecido em contrato.

Questionada em momento passado sobre este ponto, a SEIRHMACT comprometeu-se perante o TCU a adotar as medidas necessárias para a correção de eventuais falhas, de modo que a equipe técnica classifica a irregularidade como impropriedade meramente formal, restando, ainda, comprovação de que o comprometimento foi cumprido.

Desse modo, a SEIRHMACT declara que a supervisora e o Consórcio Acauã foram devidamente notificados sobre a não conformidade, sendo que a devida correção dos serviços foi executada sem qualquer custo adicional à contratante.

Assessoria Jurídica

2.2. Da impossibilidade de adoção de medida cautelar de retenção

Também consta da proposta de encaminhamento da equipe técnica a sugestão para que seja adotada medida cautelar de retenção em relação aos valores caracterizados como sobrepreço, o que não se entende adequado neste momento, senão em prejuízo da execução contratual.

Isso porque, como se extrai do relatório de fiscalização, a apuração realizada por esse Tribunal é absolutamente preliminar, pois além de não ouvidos todos os interessados, nem mesmo o TCU teve acesso a elementos suficientes que pudessem confirmar a tese sustentada pela equipe de auditoria.

Embora a competência para a adoção de medida cautelar por parte desse TCU não seja extraível da Constituição Federal ou mesmo de sua Lei Orgânica, o artigo 276, do Regimento Interno dessa Corte de Contas estabelece que *“em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, poderá, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, com ou sem a prévia oitiva da parte, determinando, entre outras providências, a suspensão do ato ou do procedimento impugnado, até que o Tribunal decida sobre o mérito da questão suscitada”*.

Tratando-se de um poder geral de cautela, deve-se observar, portanto, os requisitos da fumaça do bom direito e do perigo da demora, o que ainda não parece restar confirmado nestes autos. O que se visualiza, em verdade, são levantamentos preliminares que ainda precisam ser mais bem aprofundados para se permitir uma conclusão de prejuízo ao erário.

A proposta de retenção cautelar de pagamentos recai sob o Contrato 5/2011 – lote 2 que, como apontado pelo próprio TCU, já se encontra com a sua execução iniciada, podendo a medida cautelar surtir efeito contrário ao desejado, a partir da paralisação das obras por parte da contratada e prejuízos à execução do empreendimento, que segue regularmente.

Assessoria Jurídica

Ademais, como o *fumus boni iuris* está calcado no suposto sobrepreço contratual o qual, por sua vez, ainda não foi efetivamente constatado, estando a análise, em verdade, em fase absolutamente preliminar, não se pode dizer que estes requisitos estão devidamente preenchidos.

O mesmo se diga em relação ao risco da demora que, na verdade, não parece estar presente neste caso. Como mencionado no histórico deste processo, o Canal Vertente Litorânea é objeto de análise por parte desse Tribunal desde 2011, não tendo havido qualquer fator que demonstre que, neste momento, há maiores chances de dano ao erário do que em qualquer outro momento da execução contratual.

Em outros termos, tenha-se em mente que o perigo da demora está relacionado à possibilidade de que, acaso não atendido determinado ato em um momento específico, este não terá a mesma eficácia no futuro. Estando a execução contratual em continuidade, não há o que falar em risco de que os contratados não arquem com eventual prejuízo causado ao erário, sobretudo porque a contratante tem condições de, havendo necessidade, executar a garantia contratual.

Pode-se dizer, assim, que a concessão de cautelar de qualquer natureza – suspensão de execução do contrato ou retenção de valores – traria maiores prejuízos para o empreendimento do que benefícios ao controle.

Isto porque, eventual paralisação das obras impedirá a sua conclusão dentro do prazo estimado/esperado pela Administração Pública, inviabilizando, pois, o atendimento, a tempo e hora, dos interesses que deram ensejo à instauração do respectivo certame e da contratação em tela.

Consoante consignado no próprio Relatório de Fiscalização, as obras estão com cerca de 30% (trinta por cento) de sua execução concluída, sendo que eventual retenção, neste momento, poderá prejudicar o avanço físico-financeiro verificado no

Assessoria Jurídica

empreendimento, em decorrência de possíveis contingências financeiras ocasionadas ao contratado.

Assim, a adoção de cautelar, neste caso, mostra-se absolutamente temerária, seja pela impossibilidade de se precisar o dano ao erário ou mesmo o risco de sua ocorrência, seja pela inexistência de perigo de dano que justifique uma medida desta natureza.

Por isso, deve ser afastada a proposta de adoção de cautelar, devendo essa Corte de Contas oportunizar chance efetiva de defesa aos interessados, após a qual certamente terá condições melhores de apreciar a regularidade do empreendimento e a inexistência de dano ao erário, sendo que a atuação diversa importará em prejuízos relevantes a Administração e sociedade.

III – DOS PEDIDOS

Diante de todo o exposto, requer-se sejam os presentes esclarecimentos **acatados em sua integralidade**, afastando, em decorrência disso, qualquer achado de auditoria que possa remanescer, uma vez que ausente indício de irregularidade capaz de macular a legalidade das obras ou do contrato sob análise desse E. Tribunal de Contas da União.

Requer-se, também, sejam revistas as considerações que atribuíram ao Lote 3 a classificação como IGP, com o fim conceder oportunidade ao Consórcio Vertente Paraibana de oferecer melhores condições de preços e afastar qualquer apontamento de sobrepreço causado pela simples aplicação de reajustamentos de preços, como medida de justiça e respeito aos interesses da administração pública e do contratado.

Outrossim, peço deliberação favorável deste Tribunal para a manutenção do preço já contratado e fim ao embate e/ou questão.

Assessoria Jurídica

Não obstante, informamos ainda que esta SEIRHMACT promoverá todas as ações necessárias para cumprimento das orientações emanadas deste Egrégio Tribunal de Contas, por ser da mais salutar JUSTIÇA.

É o que

Requer.

Pede e espera

Deferimento.

João Pessoa, 21 de setembro de 2017

Washington Luís Soares Ramalho

Advogado – OAB/PB - 6589





Thiago Botelho Neiva <thiagobneiva@gmail.com>

RESPOSTA TCU

1 mensagem

Gilmar Ferreira da Silva <gilmarsilva@cobrape.com.br>
Para: "thiagobneiva@gmail.com" <thiagobneiva@gmail.com>
Cc: "alexandre@serhmact.pb.gov.br" <alexandre@serhmact.pb.gov.br>

17 de novembro de 2017 10:41

Thiago,

bom dia.

Como solicitado, anexo Parecer Gerenciadora e resposta SEIRHMACT Processo 010.240/2017-9.

Sds,

Eng. Gilmar Ferreira da Silva

Coordenador

Gerenciamento Canal da Integração Acauã/Araçagi

COBRAPE - Cia. Brasileira de Projetos e Empreendimentos

Av. Edson Ramalho, 1225 - sala 301 - Ed. G&D - Manaíra

CEP: 58.012-102 - João Pessoa - PB

Tel.: (83)3021-8467/ 3021-3218

2 anexos

2017 09 21 - Esclarecimentos TCU (v.FINAL).docx
46K



Defesa TCU Processo 010.240.2017-9 - Relator Min. Bruno Dantas.pdf
620K