

Aviso nº 1310-GP/TCU

Brasília, 21 de novembro de 2012.

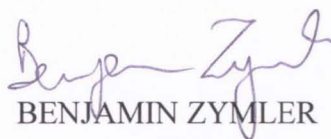
Senhor Presidente,

Em complemento ao Aviso nº 1.386-SESES-TCU-Plenário, encaminho a Vossa Excelência mídia eletrônica (CD-Rom) contendo cópia do processo nº TC-028.868/2011-0.

Os documentos encaminhados têm como objetivo subsidiar audiência pública da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização a respeito das Obras de Baixo Acaraú - CE, tratadas nesses autos.

Esclareço, por oportuno, que o mencionado processo ainda não foi objeto da decisão a que se refere o §9º do art. 93 da LDO/2013.

Atenciosamente,


BENJAMIN ZYMLER
Presidente

A Sua Excelência o Senhor
Deputado PAULO PIMENTA
Presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do
Congresso Nacional
Brasília - DF

RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO

TC nº 28868/2011-0

Fiscalização nº 848/2011

Relator: Ana Arraes

DA FISCALIZAÇÃO

Modalidade: conformidade

Ato originário: Despacho de 29/8/2011 do Min. Ubiratan Aguiar (TC 026.229/2011-0)

Objeto da fiscalização: Obras do Projeto de Irrigação Baixo Acaraú 2ª Etapa

Funcional programática:

- 20.607.0379.1012.0023/2011 - IMPLANTACAO DO PERIMETRO DE IRRIGACAO BAIXO ACARAU - 2A ETAPA - COM 4.168HA NO ESTADO DO CEARA - NO ESTADO DO CEARA

Tipo da obra: Irrigação

Ato de designação: Portaria de alteração - Secob-4 nº 2479/2011, de 9/11/2011

Período abrangido pela fiscalização: 19/9/2002 a 4/11/2011

Equipe: Carlos Rafael Menin Simões - Coordenador , mat. 8584-7
João Barbosa Júnior - mat. 8651-7

DO ÓRGÃO/ENTIDADE FISCALIZADO

Órgão/entidade fiscalizado: Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - MI

Vinculação (ministério): Ministério da Integração Nacional

Vinculação TCU (unidade técnica): Secretaria de Controle Externo - CE

Responsável pelo órgão/entidade:

nome: Elias Fernandes Neto

cargo: Diretor-Geral

período: a partir de 14/5/2007

Outros responsáveis: vide rol na peça:

Rol de responsáveis

PROCESSOS DE INTERESSE

- TC nº 013.549/2011-1

- TC nº 018.351/2009-0

- TC nº 028.868/2011-0

RESUMO

Trata-se de auditoria realizada no Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - MI, no período compreendido entre 2/9/2011 e 4/11/2011.

A presente auditoria teve por objetivo analisar os preços relativos ao Contrato PGE 46/2002, referente à execução das obras do projeto de irrigação Baixo Acaraú - 2ª Etapa. A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formulou-se a questão adiante indicada:

1 - Os preços dos serviços definidos no orçamento da obra são compatíveis com os valores de mercado?

Para a realização deste trabalho foram observados os padrões de auditoria de conformidade adotados pelo TCU, tendo sido elaboradas matrizes de planejamento e de achados. O relatório foi elaborado com a utilização do sistema Fiscalis.

Foram utilizados os seguintes procedimentos e técnicas de auditoria:

- a) análise documental;
- b) análise dos preços contratuais (original e terceiro termo aditivo), por meio da avaliação dos principais serviços/fornecimento (curva ABC);
- c) confronto de informações e documentos;
- d) comparação com a legislação, jurisprudência do TCU e doutrina.

Os papéis de trabalho utilizados nesta fiscalização contemplam: planilhas orçamentárias e contratuais, composições de preços unitários, especificações técnicas, boletins de medição, planilhas de cálculo, comunicações (ofícios), dentre outros.

O objeto selecionado para fiscalização foi o Contrato PGE 46/2002, relativo à execução das obras civis, fornecimento e montagem de equipamentos do projeto de irrigação Baixo Acaraú - 2ª Etapa, especialmente, as planilhas contratuais de preço e os elementos constantes dos autos do procedimento administrativo relativo à gestão do citado contrato.

A principal constatação deste trabalho foi a existência de sobrepreçodecorrente de preços excessivos frente ao mercado.

O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 101.737.448,87.

Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar a redução de valor contratual, a melhoria na forma de atuação do órgão fiscalizado, o aumento na expectativa de controle e o fornecimento de subsídios para a atuação do Congresso Nacional, sendo o total dos benefícios quantificáveis desta auditoria de R\$ 11.812.013,76 (data-base 11/2002).

As propostas de encaminhamento para as principais constatações contemplam o encaminhamento do presente relatório ao Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs) para que se manifeste preliminarmente sobre os indícios de irregularidades apontados; a expedição de medida cautelar para

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Relatório ainda sem despacho do relator

que o Dnocs suspenda a execução física e financeira do Contrato PGE 45/2002; e a posterior realização de oitiva do referido órgão e da Empresa Sul Americana de Montagens S/A (Emsa) para que se manifestem sobre os pressupostos da medida cautelar e sobre o indício de irregularidade apontado.

S U M Á R I O	
Título	Página
1 - APRESENTAÇÃO	1
2 - INTRODUÇÃO	2
2.1 - Deliberação	2
2.2 - Visão geral do objeto	2
2.3 - Objetivo e questões de auditoria	9
2.4 - Metodologia Utilizada	9
2.5 - Limitações	10
2.6 - VRF	10
2.7 - Benefícios estimados	10
3 - ACHADOS DE AUDITORIA	10
3.1 - Sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado. (IG-P)	10
4 - ESCLARECIMENTOS ADICIONAIS	22
5 - CONCLUSÃO	22
6 - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO	23
7 - ANEXO	25
7.1 - Dados cadastrais	25
7.1.1 - Projeto básico	25
7.1.2 - Execução física e financeira	25
7.1.3 - Contratos principais	26
7.1.4 - Histórico de fiscalizações	27
7.2 - Deliberações do TCU	28

1 - APRESENTAÇÃO

O presente trabalho focou principalmente a análise dos preços relativos ao Contrato PGE 46/2002, celebrado entre o Dnocs e a Emsa, cujo objeto é a execução das obras civis, fornecimento e montagem de equipamentos do projeto de irrigação Baixo Acaraú - 2ª Etapa.

Tal análise decorre da existência de indícios de sobrepreço/superfaturamento em itens do contrato, os quais foram apontados, inicialmente, pela Controladoria Geral da União (CGU), por ocasião da elaboração do relatório de gestão da autarquia, exercício de 2008, e contemplavam, essencialmente, o fornecimento de tubos de ferro fundido.

Em virtude desses apontamentos, iniciou-se ampla e extensa discussão entre o Dnocs, o Ministério da Integração Nacional e a Emsa acerca dos preços contratados. Após a criação de um grupo de trabalho multi-institucional e, posteriormente, outro no âmbito interno da autarquia, concluiu-se que o contrato em análise comportava sobrepreço de R\$ 14.137.932,71, a preços de 9/2010, e que uma nova contratação poderia ser mais vantajosa para o poder público.

Tal discussão, que já ocorria neste Tribunal, no âmbito do TC 018.351/2009-0 (Prestação de Contas do Dnocs, exercício de 2008, em andamento na Secex/CE), também passou a ser objeto de representação formulada pela titular da Unidade Técnica da Secex/CE (TC 016.707/2011-7, atualmente apensada ao TC 013.549/2011-1), que propôs, entre outras medidas, que se adotasse medida cautelar "inaudita altera pars", determinando ao DNOCS que cessasse qualquer pagamento no âmbito do Contrato PGE 46/2002.

Recebida a representação e diante da complexidade técnica da matéria, o Exmo. Ministro-Relator submeteu o processo à Secob-4 para que esta unidade técnica avaliasse a pertinência das propostas sugeridas pela Secex/CE, em especial quanto à necessidade de imediata adoção de medida cautelar sem prévia oitiva da parte.

Em sua análise, contida em instrução datada de 24/8/2011, TC 016.707/2011-7, peça 8, a Secob-4 analisou a planilha orçamentária contratual original, a preços de 11/2002, e confirmou a existência de sobrepreço em alguns dos serviços contratados. Entretanto, registrou "as dificuldades encontradas na busca de preços de referência para os serviços e insumos listados na curva ABC, haja vista a ausência, nos presentes autos, de informações técnicas sobre as composições, insumos, produtividades, distâncias de transporte e demais especificações relacionadas aos itens contratuais".

Nesse sentido, devido à ausência de informações técnicas suficientes para a formação de um juízo seguro de convicção acerca dos indícios de irregularidades apontados na peça inicial da representação, entendeu a Secob-4 inadequada, naquele momento, a concessão de medida cautelar, tendo proposto a realização de inspeção "in loco" com a finalidade de serem juntados ao processo novos elementos capazes de dirimir quaisquer dúvidas que por ventura ainda persistiam, o que é o objetivo do presente

trabalho.

Dada a extensão das análises realizadas anteriormente relativas à economicidade do Contrato PGE 46/2002, será apresentado, na visão geral do objeto, histórico mais detalhado a respeito das discussões já empreendidas, após as constatações da CGU, com vistas a permitir melhor entendimento sobre a matéria.

Importância socioeconômica

O projeto de irrigação Baixo Acaraú está localizado na região norte do estado do Ceará, no trecho final da bacia do Rio Acaraú, abrangendo áreas dos municípios de Acaraú, Bela Cruz e Marco. Sua implantação teve início em 1983 e está dividida em duas etapas. Os serviços de administração, operação e manutenção da infraestrutura de uso comum da primeira etapa tiveram início no ano de 2001. Essa etapa produz dezenas de variedades de frutas, com destaque para as lavouras de mamão, abacaxi, melancia e melão, destinados principalmente ao mercado externo.

Na segunda etapa, objeto do presente trabalho, está prevista a implantação de 293 lotes de pequenos produtores, 27 destinados a profissionais de ciências agrícolas e 22 lotes empresariais, que ocuparão uma área de cerca de 4.100 ha. A excelente localização do projeto, distante cerca de 220 km de Fortaleza e 160 km do Complexo Portuário do Pecém favorecem a comercialização da produção, com consequências positivas para a geração de empregos e de renda nos municípios da região.

2 - INTRODUÇÃO

2.1 - Deliberação

Em cumprimento ao despacho do Exmo. Ministro Ubiratan Aguiar, de 29/8/2011, proferido no âmbito do TC 026.229/2011-0, realizou-se auditoria no Departamento Nacional de Obras Contra as Secas, no período compreendido entre 2/9/2011 e 4/11/2011.

A razão que motivou esta auditoria foi a necessidade de realizar inspeção "in loco" com vistas a aferir os indícios de sobrepreço/superfaturamento, no montante de R\$ 14.137.932,71 (data-base 9/2010), no Contrato PGE 46/2002, apontado pelo grupo de trabalho multi-institucional instituído pela Portaria 804/SECEX/MI, de 15/9/2010.

2.2 - Visão geral do objeto

O projeto de irrigação Baixo Acaraú está localizado na região norte do estado do Ceará, no trecho final da bacia do rio Acaraú, abrangendo áreas dos municípios de Acaraú, Bela Cruz e Marco, distante cerca de 220 km de Fortaleza e 160 km do Complexo Portuário do Pecém.

O Projeto está dividido em duas etapas, sendo que a primeira entrou em operação em 2001, enquanto a segunda, licitada no final de 2002, encontra-se atualmente em execução.

Especificamente em relação à segunda etapa, objeto do presente trabalho, está prevista a implantação de 293 lotes de pequenos produtores, 27 destinados a profissionais de ciências agrícolas e 22 lotes empresariais, que ocuparão uma área de cerca de 4.100 ha.

A fonte hídrica do projeto é o rio Acaraú, perenizado, no trecho, pelos açudes públicos Paulo Sarasate e Edson Queiroz. As principais culturas são mamão, abacaxi, melancia e melão, cuja comercialização é voltada principalmente para o mercado externo. Os sistemas de irrigação utilizados no perímetro são microaspersão e gotejamento.

As obras previstas na segunda etapa contemplam a execução de adutoras, canais, estações de bombeamento, sistemas "on farm", estradas, etc.

Para o melhor entendimento da matéria tratada, merece destaque a contextualização das discussões ocorridas no tocante aos preços contratuais e possibilidade de ocorrência de sobrepreço/superfaturamento e eventual antieconomicidade do contrato. Desse modo, segue o resumo desses fatos.

Em março de 2009, por ocasião da elaboração do relatório de gestão, exercício de 2008, a CGU detectou indícios de sobrepreço e superfaturamento relativos ao fornecimento de tubos de ferro fundido, no âmbito do Contrato PGE 46/2002 (Relatório de Auditoria 224571). No âmbito do TCU, estes indícios estão sendo tratados no TC 018.351/2009-0 (Prestação de Contas do Dnocs, exercício de 2008), em andamento na Secex/CE, e no TC 013.549/2011-1 (representação), em tramitação na Secob-4.

Em virtude do citado relatório, a CGU passou a expedir recomendações ao Dnocs para que providenciasse o aditamento do Contrato PGE 46/2002, com vistas a ajustar seus valores a custos reais de aquisição, bem como o ressarcimento ao Erário dos valores correspondentes ao superfaturamento ocorrido na avença ou a compensação desses valores nas próximas medições dos serviços a serem executados.

Tal constatação resultou em uma série de tratativas entre o Dnocs, o Ministério da Integração Nacional (MI) e a Empresa Sul Americana de Montagens S/A.

Em 22/7/2009, por meio do Ofício 29/2009-DI/DNOCS, a autarquia encaminhou para a Emsa manifestação de sua Diretoria de Infraestrutura Hídrica (DI) acerca das conclusões da CGU referentes ao sobrepreço/superfaturamento constatado no Contrato PGE 46/2002, com vistas a promover a retenção das diferenças entre o preço contratado e o de referência estabelecido pelo órgão de controle interno. Em 8/9/2009, foi encaminhado o Ofício 38/2009-DI/DNOCS, com teor semelhante, porém contendo cópia do relatório da CGU e informando que, em garantia aos princípios do contraditório e da ampla defesa, o Dnocs estaria aberto ao diálogo.

Em 4/11/2009, por meio do Ofício 695/2009-DG/DNOCS, após reunião ocorrida na sede da autarquia, cujo objetivo foi apresentar a sua posição, estipulou-se o prazo de 15 dias para que a empresa contratada se manifestasse, oficialmente, mediante a apresentação de razões de justificativa.

Em 11/11/2009, no âmbito do processo 2009.81.00.015422-1, a empresa contratada obteve, da Justiça Federal no Ceará (JFCE), decisão judicial em sede de liminar determinando ao Dnocs que se absteresse de promover qualquer retenção nos valores devidos ao impetrante pelos serviços executados no âmbito do contrato PGE 46/2002. Em sua decisão, o Juiz Federal da 8ª Vara da JFCE expôs que reconheceu como ilegal a atuação da autarquia uma vez que a retenção seria levada a efeito sem a anuência da empresa e sem o prévio procedimento administrativo que resguardasse a ela o contraditório e a ampla defesa, o que só seria viável se utilizada a via jurisdicional ou as normas contidas na Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, por provocação ao TCU.

Nessa mesma data, o Dnocs, por meio do Ofício 50/2009/DI/DNOCS, comunicou à Emsa que após analisar com mais profundidade o assunto concernente à retenção dos valores em discussão, resolveu tornar insubsistentes os Ofícios 29/2009-DI/DNOCS e 38/2009-DI/DNOCS.

A Emsa, por sua vez, apresentou sua manifestação em 16/11/2009, compreendendo, em síntese, os seguintes argumentos: a) inexistência de sobrepreço; b) ofensa aos princípios "pacta sunt servanda", da vinculação ao edital e da segurança jurídica; c) o sobrepreço alegado decorreria de dispositivo contratual (índice de reajuste); d) necessidade de manutenção da equação econômico-financeira da avença; e) preços extraídos de nota fiscal não se constituiriam preços de mercado; f) os preços e os índices de reajuste teriam sido aprovados pelo TCU, por meio do Acórdão 406/2006-TCU-Plenário.

Por intermédio de documento datado de 26/11/2009, a Diretoria de Infraestrutura Hídrica solicitou manifestação da Procuradoria Federal junto ao Dnocs, no tocante à legalidade da adoção da metodologia de utilização, como preço de referência, de preços constantes de notas fiscais de aquisição de tubos, conforme recomendação feita pela CGU.

A Procuradoria Federal junto ao Dnocs, mediante o Parecer 428/PGF/PF/DNOCS/CAJ/WSVJ/2009, em 16/12/2009, solicitou a elaboração pela Diretoria de Infraestrutura Hídrica de relatório detalhado e conclusivo acerca de todos os pontos arguidos no relatório da CGU.

Em 5/8/2010, a Diretoria de Infraestrutura Hídrica (DI) apresentou nova manifestação nos autos do processo, contendo, em síntese: a) o procedimento licitatório teria sido objeto de análise e apreciação pelo Ministério Público Federal (MPF) e pelo TCU, por meio dos Acórdãos 1.550/2004, 406/2006 e 1.471/2007, todos do Plenário, intervenções que lograram reduzir o preço máximo do procedimento licitatório e modificar as taxas de benefícios e despesas indiretas, antes do início da execução das obras; b) análise do preço de aquisição de tubos de ferro fundido, utilizando, como fonte de informações, procedimentos de aquisições de tubos dessa natureza realizados pelo Dnocs, por meio de

pregões eletrônicos, em datas próximas às de referência das notas fiscais obtidas pela CGU, bem como preços máximos estabelecidos pelo TCU, em dois processos de fiscalização (Acórdãos 2.710/2009 e 1.515/2010, ambos do Plenário); c) proposta de celebração de termo aditivo, com vistas a repactuar os preços contratuais dos tubos, com base na análise empreendida pela DI.

Em 15/9/2010, foi criado pela Portaria 804/Secex/MI, grupo de trabalho multi-institucional (GTM) com a finalidade de elaborar estudos com vistas à atualização e análise dos preços dos Contratos PGE 45/2002 e PGE 46/2002, relativos às segundas etapas dos projetos de irrigação Tabuleiro de Russas e Baixo Acaraú, visando esclarecer se a manutenção dos ajustes, firmados sob condição de preço global, era vantajosa à administração pública, com o fito de subsidiar decisão administrativa a ser tomada frente a questionamentos da CGU e do TCU.

Segundo o relatório final do grupo de trabalho, de 12/11/2010, adotou-se como parâmetro a metodologia dos trabalhos utilizada pelo TCU na fiscalização do Contrato PGE 44/2002 (2ª fase do perímetro de irrigação Tabuleiro Litorâneos/PI), que resultou no Acórdão 1.515/2010-TCU-Plenário. Na oportunidade, a metodologia adotada por esta Corte de Contas contemplou, também, avaliação da economicidade do citado contrato, utilizando como referência a data-base 11/2008, atinente ao início da execução dos serviços, ao invés da data-base da avença, 11/2002. De modo semelhante, para exame da economicidade do Contrato PGE 46/2002, o grupo de trabalho adotou o mês 9/2010 como data-base, período em que o grupo foi instituído, ao invés da data-base contratual.

O grupo de trabalho utilizou, preferencialmente, as composições de preços do Dnocs para os serviços e a realização de cotações de preços junto a fornecedores para os itens relativos às planilhas "fornecimento" e "on farm". Subsidiariamente, adotaram-se preços obtidos do Sinapi (Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil) ou das composições da contratada atualizadas para a data-base 9/2010. Especificamente para o fornecimento de tubos de ferro fundido, o referido grupo absteve-se de extrair preços do Sinapi, uma vez que julgados do TCU detectaram incongruências no levantamento desses preços pelos órgãos gestores desse sistema de referência (item 9.6 do Acórdão 157/2009, 9.5.2 do Acórdão 1.020/2007 e 9.1.15 do Acórdão 1.736/2007, todos do Plenário).

O grupo de trabalho concluiu que, em relação aos preços de 9/2010, o Contrato PGE 46/2002 apresentava uma diferença de R\$ 14.137.932,71 entre os preços do contrato reajustados pelos índices contratuais e os preços de referência obtidos pelo grupo, em desfavor da Administração Pública. O grupo ainda destacou que essa diferença decorreria, principalmente, dos serviços concernentes ao concreto para revestimento dos canais e ao momento de transporte de material de 1ª e 2ª categoria, e da redução do desconto relativo aos tubos de ferro fundido obtido por ocasião do procedimento licitatório, em comparação aos preços referenciais do Dnocs.

As análises do grupo ainda apontaram a possibilidade de sobrepreço desses itens de serviço (concreto e momento de transporte) já em 2002, uma vez que se verificou que a planilha

referencial do Dnocs, para o citado ano, adotava premissas incompatíveis para obras desse porte, a exemplo de execução de concreto para grandes volumes com uso de betoneira e produtividade baixa nos serviços de transporte de materiais. A esse respeito, o grupo de trabalho citou que o TCU, em auditoria realizada em 9/2001, identificou diversas fragilidades em sua estruturação e manutenção, determinando à autarquia que adotasse providências para suprir as deficiências constatadas (Decisão 1.017/2001-TCU-Plenário). Em monitoramento da referida decisão, verificou-se que apenas em 7/2004 o Dnocs concluiu os trabalhos decorrentes da mencionada determinação (Acórdão 178/2005-TCU-Plenário).

Por fim, o grupo de trabalho expôs que, caso as obras fossem licitadas em setembro de 2010, a Administração poderia obter uma economia de R\$ 14.137.932,71, em virtude das diferenças constatadas entre os preços do contrato reajustados pelos índices constantes da avença e os preços de mercado aferidos pelo grupo.

Após as conclusões consignadas pelo grupo de trabalho, o relatório foi encaminhado para a Emsa, que apresentou sua manifestação em 25/11/2010, contendo, em síntese, os seguintes argumentos: a) a metodologia do grupo utilizou balizadores pontuais, sem estabelecer variação periódica, incompatível com análise de preços, principalmente, considerando que vários itens do contrato estão sujeitos a variações internacionais de preços; b) impossibilidade de asseverar que, no caso de realização de novo procedimento licitatório naquele momento, os preços seriam inferiores aos do Contrato PGE 46/2002; c) apresentou precedente da 1ª Câmara do TCU no sentido de que a simples apresentação de notas fiscais não é suficiente para ensejar a recomposição de preços motivada por fato imprevisível (Acórdão 7/2007-TCU-1ª Câmara); d) a se aceitar a conclusão do grupo, o contrato deveria passar por análises mensais de economicidade, procedimento vedado pela Lei 10.192, de 14 de fevereiro de 2001; e) a alteração do critério de reajuste infringiria o princípio da segurança jurídica; f) discordância acerca da análise dos preços relativos aos tubos, à geomembrana, ao transporte de materiais e aos concretos. A empresa concluiu que, ao contrário do alegado pelo grupo de trabalho, existiria no contrato defasagem de R\$ 3.987.574,38, em desfavor da Emsa, e não da Administração.

Em 15/12/2010, a Procuradoria Federal junto ao Dnocs elaborou o Parecer 374/AGU/PGF/PF/DNOCS/CAJ/RMN/2010 onde consignou que, em virtude das conclusões do grupo de trabalho, o Dnocs deveria propor a revisão dos preços contratados, por meio de celebração de termo aditivo, a partir da data estipulada no relatório final do grupo, sem prejuízo da apuração dos preços ao longo de toda a execução contratual, com a cobrança de eventuais valores considerados pagos a maior. Caso a contratada não acatasse a posição da Autarquia, essa última deveria buscar a rescisão do contrato, com base no art. 58, inciso II, c/c os arts. 78, inciso XII, e 79, inciso I, da Lei 8.666/1993, pois, quaisquer alterações que modifiquem as cláusulas econômico-financeiras devem ser promovidas de forma bilateral. Nesse último caso, deveriam ser avaliados os custos dessa decisão. Em relação à existência de faturas pendentes de pagamento relativas aos meses posteriores ao relatório do grupo de trabalho, que resultou na divergência acerca dos preços praticados no contrato, e considerando a existência de liminar vedando a retenção de valores do contrato em apreço, sugeriu que o pagamento

fosse realizado em juízo, no âmbito da ação 2009.84.0.015422-1.

Em 4/2/2011, o grupo de trabalho foi recriado, por meio da Portaria 434, para análise dos argumentos apresentados pela empresa contratada. Foi então elaborado relatório final complementar, em 16/2/2011, no qual o grupo manifestou-se no sentido de que não teria se atido, unicamente, aos preços unitários dos serviços constantes da amostra, mas sim, examinado as composições de preços unitários e adentrado em aspectos relativos a produtividade dos serviços, adequabilidade dos equipamentos, dos coeficientes e produtividade, o que sustentaria as diferenças encontradas, em desfavor da Administração. Reiterou que o TCU já havia constatado, em 2001, inconsistências na tabela de preços do Dnocs, nos termos da Decisão 1.017/2001-TCU-Plenário. Expôs que a avaliação desses preços poderia ter ocorrido antes do início das obras, pois o Dnocs já dispunha de uma nova tabela de preços unitários, atualizada em 2004, por força de recomendação do TCU constante do Acórdão 178/2005-TCU-Plenário. Por fim, concluiu que os argumentos técnicos apresentados pelas empresas não estariam compatíveis e nem refletiriam as práticas de orçamentação adotadas pela Administração Pública e aceitas pelos órgãos de controle.

O Ministério da Integração Nacional, por meio do Ofício 403/2011/SECEX/MI, de 17/2/2011, comunicou ao Dnocs a confirmação pelo grupo de trabalho do desalinhamento de preços existente no contrato PGE 46/2002 e recomendou a imediata tomada de posição pela autarquia, no sentido de determinar os ajustes necessários para prevalecer os preços compatíveis com os referenciais em vigor, bem como a adoção de outras medidas administrativas ou judiciais eventualmente cabíveis, com intuito de salvaguardar o Erário.

Em abril de 2011, por solicitação do Dnocs, o consórcio supervisor das obras do projeto de irrigação Baixo Acaraú, elaborou manifestação técnica acerca da avaliação do grupo de trabalho. Esse documento contemplou, em resumo, as seguintes considerações: a) a curva ABC utilizada não corresponderia a do terceiro termo aditivo, que contemplou alterações quantitativas e inserção de serviços novos; b) o grupo de trabalho não teria aplicado o BDI contratual em alguns serviços; c) alguns preços de serviços constantes da curva ABC não estariam demonstrados nas composições anexas encaminhadas ao consórcio; d) o grupo de trabalho teria deixado de considerar os custos de alguns serviços auxiliares e insumos necessários à execução dos serviços; e) o grupo desconsiderou aspectos inerentes às obras e às suas especificações, considerando pura e simplesmente tabelas oficiais, sem promover análise e adequação às exigências e determinações constantes das especificações técnicas; f) verificou-se que o grupo de trabalho adotou outras tabelas, além das da autarquia, inclusive em situações em que a sua tabela continha preços atualizados para 2010; g) Em determinados casos, utilizou-se a tabela de 2008 da autarquia, promovendo atualização pelo índice de reajuste contratual, mesmo quando existiam preços de 2010; h) o grupo não teria considerado nos preços relativos ao fornecimento de equipamentos e materiais, principalmente tubos, a incidência de custos de manuseio, transporte dentro da obra, cargas e descargas, recuperações de revestimentos/pinturas.

Em 8/4/2011, por intermédio da Portaria 129 DG/CRH, designou-se um grupo de servidores do Dnocs,

com vistas a elaborar relatório conclusivo acerca da compatibilidade dos preços atualizados do contrato e os preços atuais do mercado, considerando o relatório final complementar do grupo de trabalho multi-institucional e a manifestação técnica da empresa supervisora.

Em 2/5/2011, o grupo de servidores do Dnocs apresentou relatório final no qual consignou que, embora tenha identificado algumas divergências nos preços de referência, em virtude da metodologia de atualização monetária distinta adotada pelos dois grupos, ratificava os preços de quatro serviços definidos pelo grupo de trabalho multi-institucional, considerando que tais preços refletiriam a realidade do mercado. Deixou anotado que, no tempo disponibilizado para análise, não foi possível aferir os preços de fornecimento dos tubos de ferro dúctil.

Em 18/5/2011, a Diretora de Infraestrutura Hídrica e os Coordenadores de Estudos e Projetos e de Obras manifestaram-se pela inexistência de óbice à adoção dos preços propostos pelo grupo de trabalho multi-institucional e propuseram a celebração de termo aditivo ao contrato, visando à reparação dos preços contratuais.

Em 22/6/2011, por meio do Parecer 112/AGU/PGF/PF/DNOCS/CAJ/GMP/2011, a Procuradoria Federal junto ao Dnocs manifestou-se favorável à celebração do quinto termo aditivo, cujo objeto era o ajuste dos preços do Contrato PGE 46/2002, tendo feito as seguintes considerações: a) não poderia o gestor público permitir a execução contratual em clara desvantagem para a Administração, o que constituiria grave ilegalidade e chocar-se-ia frontalmente aos princípios da economicidade e da moralidade, os quais não poderiam ser afastados, tendo em vista a indisponibilidade do interesse público; b) o ajuste deveria ser promovido por meio de acordo bilateral, uma vez que as cláusulas econômicas seriam alteradas, ressaltando, contudo, que não é conferido ao gestor o poder de continuar qualquer avença em claro e evidente detrimento do erário; c) citou precedente do TCU (Acórdão 606/2008-TCU-2ª Câmara) no sentido de que se configurando situação em que os preços inicialmente contratados tornam-se, no transcurso da execução contratual, demasiadamente superiores aos praticados no mercado, em virtude de fatores externos, caracterizando-se onerosidade excessiva para a Administração Pública, impõe-se a necessidade de proceder à revisão do contrato, visando à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro.

Em 29/7/2011, a Emsa apresentou manifestação contrária à celebração do quinto termo aditivo. Nesse documento, expôs que o Dnocs, sem qualquer apreciação dos argumentos trazidos por ela acerca das conclusões do grupo de trabalho, convocou a empresa para formalização do aditivo. Solicitou a nulidade do ofício de comunicação, devido ao cerceamento de defesa e alegou que a autarquia não poderia propor a modificação do contrato, pois o referido assunto estaria sendo tratado pelo TCU no âmbito do TC 000.530/2011-5 (representação, posteriormente apensada ao TC 013.549/2011-1, relativo à outra representação, tratando do mesmo assunto). Reiterou os argumentos trazidos em suas manifestações anteriores e expôs que eles não foram objeto de análise fundamentada pelo Dnocs.

Em 22/8/2011, o Dnocs elaborou relatório analítico contendo a apuração dos valores a serem

descontados nos futuros pagamentos, as faturas pendentes de pagamento e o custo de uma possível rescisão contratual.

Em 5/9/2011, por meio do Parecer 2/2011/FAQS/GAB/PF-DNOCS/PGF/AGU, a Procuradoria Federal junto ao Dnocs manifestou-se favorável à celebração do quinto termo aditivo e aprovou sua respectiva minuta.

Em 14/9/2011, o Dnocs e a Emsa celebraram o quinto termo aditivo. Acordou-se que, até a decisão de mérito deste Tribunal, no âmbito do TC 013.549/2011-1 (apartado do TC 018.351/2009-0, para analisar a existência de sobrepreço/superfaturamento nos contratos PGE 45 e 46/2002), os pagamentos a serem realizados à contratada seriam feitos de acordo com os preços definidos pelo grupo de trabalho e que a diferença seria retida pelo Dnocs. Após a decisão de mérito, serão computados os débitos e créditos devidos entre as partes, resguardando-se à contratada o direito de debater junto ao poder judiciário todos os assuntos atinentes aos débitos ou créditos, inclusive a decisão desta Corte de Contas.

2.3 - Objetivo e questões de auditoria

A presente auditoria teve por objetivo analisar os preços relativos ao Contrato PGE 46/2002, referente à execução das obras do projeto de irrigação Baixo Acaraú - 2ª Etapa.

A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formulou-se a questão adiante indicada:

1 - Os preços dos serviços definidos no orçamento da obra são compatíveis com os valores de mercado?

2.4 - Metodologia utilizada

Para a realização deste trabalho foram observados os padrões de auditoria de conformidade adotados pelo TCU, tendo sido elaboradas matrizes de planejamento e de achados. O relatório foi elaborado com a utilização do sistema Fiscalis.

Foram utilizados os seguintes procedimentos e técnicas de auditoria:

- a) análise documental;
- b) análise dos preços contratuais (original e terceiro termo aditivo), por meio da avaliação dos principais serviços/fornecimento (curva ABC);
- c) confronto de informações e documentos;
- e) comparação com a legislação, jurisprudência do TCU e doutrina.

Os papéis de trabalho utilizados nesta fiscalização contemplam: planilhas orçamentárias e contratuais, composições de preços unitários, especificações técnicas, boletins de medição, planilhas de cálculo,

comunicações (ofícios), dentre outros.

O objeto selecionado para fiscalização foi o Contrato PGE 46/2002, relativo à execução das obras civis, fornecimento e montagem de equipamentos do projeto de irrigação Baixo Acaraú - 2ª Etapa, especialmente, as planilhas contratuais de preço e os elementos constantes dos autos do procedimento administrativo concernentes à gestão do contrato.

2.5 - Limitações

Conforme observação constante do achado "sobrepço decorrente de preços excessivos frente ao mercado", 16,70% dos valores relativos à parte "A" da curva ABC são constituídos por itens de fornecimento cujos preços de mercado não são usualmente encontrados em sistemas referenciais de custos. Por sua vez, outros 5,85 % foram orçados sem o detalhamento exigido por lei (espécie de verba). Tais ocorrências, associadas à inexistência de cotações de preços ou orçamento detalhado contemporâneos ao procedimento licitatório e o tempo decorrido desde a realização do certame são fatores que limitaram a amplitude da amostra de preços analisada.

2.6 - VRF

O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ **101.737.448,87**. Correspondente ao valor do Contrato PGE 46/2002, data-base 11/2002, após a celebração do terceiro termo aditivo.

2.7 - Benefícios estimados

Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar a redução de valor contratual, a melhoria na forma de atuação do órgão fiscalizado, o aumento na expectativa de controle e o fornecimento de subsídios para a atuação do Congresso Nacional, sendo o total dos benefícios quantificáveis desta auditoria de R\$ 11.812.013,76 (data-base 11/2002).

3 - ACHADOS DE AUDITORIA

3.1 - Sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado.

3.1.1 - Tipificação do achado:

Classificação - grave com recomendação de paralisação (IG-P)

Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de irregularidade grave da LDO - A irregularidade apresenta potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário no montante de R\$ 11.812.013,76 (data-base 11/2002). Dessa forma, ela se enquadra no art. 91, §1º, inciso IV, da Lei 12.465, de 12 de agosto de 2011 (LDO/2012), pois é materialmente relevante em relação ao valor total contratado (13,14%) e constitui desvio aos princípios da eficiência e da economicidade.

3.1.2 - Situação encontrada:

Constatou-se sobrepreço de R\$ 11.812.013,76 (data-base 11/2002) no Contrato PGE 46/2002, que representa 13,14% em relação ao valor do contrato considerando o terceiro termo aditivo e 24,02% em relação ao valor da amostra analisada. A existência de sobrepreço no orçamento-base constitui afronta aos princípios da eficiência e da economicidade, estabelecidos no arts. 37, "caput", e 70, "caput", da

Constituição Federal de 1988.

Os preços referenciais de mercado foram obtidos a partir dos custos de insumos e serviços constantes do Sistema de Custos Rodoviários (Sicro) e do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi), sistemas referenciais de preços previstos nas leis de diretrizes orçamentárias expedidas anualmente pela União. Subsidiariamente, foram adotadas composições da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf), do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs), substituindo-se os preços dos insumos, preferencialmente, pelos do Sinapi. Na inexistência de composição elaborada por órgão/entidade pública federal, utilizou-se a composição da contratada, com substituição dos insumos pelos do Sinapi. Quando necessário, foram promovidas adaptações nas composições oficiais, com vistas a adequá-las ao caso concreto.

As taxas de benefícios e despesas indiretas (BDI) adotadas como referenciais foram aquelas constantes do Acórdão 406/2006-TCU-Plenário, relativo à fiscalização promovida no contrato em análise, no valor de 38,00% sobre os custos referentes às obras e montagens de equipamentos hidromecânicos, eletromecânicos, elétricos, hidráulicos e equipamentos "on farm" e 35,61% sobre o fornecimento de equipamentos hidromecânicos, eletromecânicos, elétricos, hidráulicos e equipamentos "on farm".

As planilhas anexas ao relatório apresentam os itens do orçamento que compuseram a amostra analisada, as composições de custos referenciais e a apuração do sobrepreço. Foram examinadas a planilha original (contratual) e a do terceiro termo aditivo, que contemplou modificações de quantitativos e inserção de serviços novos. A análise aqui empreendida irá focar a planilha do terceiro termo aditivo, pois esta apresenta uma visão mais atualizada da realidade de execução contratual, em termos de serviços, preços e quantidades.

Foram analisados trinta e seis itens do orçamento que representam 59,94% do valor total do contrato. Desses itens, vinte e dois apresentaram sobrepreço totalizando R\$ 16.923.243,19, enquanto quatorze apresentaram subpreço, no total de R\$ 5.111.229,42. No cálculo final do sobrepreço foram consideradas compensações entre esses dois subtotais, o que resultou no montante de R\$ 11.812.013,76 (data-base 11/2002), em desfavor da administração, que representa sobrepreço de 13,14% em relação ao valor do contrato considerando o terceiro termo aditivo e 24,02% em relação ao valor da amostra analisada. Se consideradas as condições originais da contratação, a amostra abrangeu 59,76%, apresentando sobrepreço total de R\$ 10.788.578,86, que representa 11,81% em relação ao valor do contrato original e 21,46% em relação ao valor da amostra analisada.

Destaca-se que dos valores relativos à parte "A" da curva ABC (aqueles que representam cerca de 80% do valor do contrato), 16,70% são constituídos por itens de fornecimento (materiais ou equipamentos) cujos preços de mercado não são usualmente encontrados em sistemas referenciais de custos, devendo ser obtidos mediante a realização de cotações de preços contemporâneas à data-base em análise. No entanto, essas cotações não constavam dos autos do procedimento administrativo disponibilizados pelo Dnocs por ocasião da inspeção. Tais cotações também foram objeto de solicitação ao Dnocs, porém,

em relação ao projeto de irrigação Baixo Acaraú, a autarquia informou, por meio do Ofício 20/2011-DI/DNOCS, que o orçamento da licitação foi submetido à análise do Ministério Público Federal, que implicou a redução do orçamento-base e que, devido à exiguidade de tempo, não conseguiram junto ao MPF cópia integral do trabalho. Desse modo, não foi possível determinar com segurança o preço de mercado vigente em 11/2002 para esses itens.

Ademais, outros 5,85% dos valores dos itens inseridos na parte "A" da curva ABC constituem espécie de verba (unidades genéricas utilizadas quando não se apresenta o detalhamento adequado dos materiais que serão incorporados à obra ou os serviços que serão efetivamente executados), a exemplo das unidades "kit", "%", "km", "mês", como se pode depreender dos itens: "manutenção do canteiro", "estrada secundária", "mobilização", "desmobilização" e "kit completo de filtragem com filtro de discos vazão de 35 m³/h". Uma vez que não foram apresentadas as composições unitárias desses itens relativas ao orçamento-base da licitação, ou seja, contemporâneas ao procedimento licitatório ou à celebração do contrato, a sua análise também restou prejudicada.

Os itens de fornecimento cujos preços de mercado não são usualmente encontrados em sistemas referenciais de custos e aqueles com unidades do tipo verba (que não contém composições unitárias analíticas dos seus custos) estão apresentados no quadro 2.

Tecidas essas considerações preliminares, passa-se a análise dos principais itens com sobrepreço.

O serviço que apresentou o sobrepreço mais relevante foi o "momento extraordinário de transporte, para material de 1ª categoria", que representa 11,73% do valor contratado e quase 50% do montante total de itens com sobrepreço, contratado aproximadamente 220% acima do preço referencial, resultando no sobrepreço de R\$ 8.213.355,81. A referência de preço adotada foi a composição 1 A 00 001 05 do Sicro 2.

O serviço "concreto de 5 cm de espessura, lançado sobre revestimento semiflexível (geomembrana)" foi contratado cerca de 40% acima do preço referencial, resultando no sobrepreço de R\$ 1.342.619,39. Adotou-se para esse serviço a composição Dnocs-3099, com utilização de insumos do Sinapi e do Sicro, de modo a se obter os preços na data-base do contrato.

Já o item "aterro compactado com 500 m < dmt < 1000 m" foi contratado 59,39% acima do preço referencial, resultando no sobrepreço de R\$ 1.187.352,95. Por sua vez, os serviços "escavação manual em material de 1ª categoria, com dmt =< 100 m" e "escavação mecânica em material de 1ª categoria 500 m < dmt =< 1000 m" foram contratados 127,30% e 31,15% acima do preço paradigma, respectivamente, que somados resultam no sobrepreço de R\$ 1.405.085,35. Para os itens de terraplenagem, utilizaram-se, preferencialmente, composições oriundas do Sicro 2, com os devidos ajustes nas distâncias médias percorridas.

Os serviços "assentamento de tubos de PVC, DN 100, incluindo conexões, acessórios, registros e

válvulas" e "assentamento de tubos de PVC, DN 100, incluindo conexões, acessórios, registros e válvulas" foram contratados 729,11% e 929,81% acima do preço paradigma, respectivamente, que somados acarretam o sobrepreço de R\$ 1.637.098,87. Como referencial, utilizaram-se as próprias tabelas do Dnocs, com insumos oriundos do Sinapi e do Sicro.

Os itens "proteção de taludes com solo cimento em corte e aterro" e "armadura para concreto estrutural (aço CA-50B)", foram contratados 158,11% e 46,48% acima dos preços referenciais, resultando no sobrepreço de R\$ 848.771,16. Para o primeiro serviço, obteve-se o referencial no sistema da Codevasf (101.13.48), enquanto para o segundo, adotou-se o Sicro 2 (1 A 01 580 02).

O detalhamento da formação de preço dos demais itens que compuseram a amostra analisada se encontram na coluna "obs." do quadro 1, partes "A", "B" e "C",.

Dessa forma, resta configurada a ocorrência de sobrepreço de R\$ 11.002.727,20 (data-base 11/2002), no âmbito do Contrato PGE 46/2002, em afronta aos princípios da eficiência e da economicidade, estabelecidos nos arts. 37 e 70, da Constituição Federal de 1988.

Deve-se ainda ressaltar outros aspectos relacionados ao contrato em apreço.

As conclusões acima apresentadas revelam a existência de sobrepreço no contrato original e nas alterações posteriores, sempre a preços de 11/2002, data-base do contrato.

Entretanto, análise empreendida pelo grupo de trabalho multi-institucional, criado pela Portaria 804/Secex/MI, concluiu pela existência de sobrepreço de R\$ 14.137.932,71, a preços de 9/2010. Nessa avaliação foram realizadas cotações de itens de fornecimento e "on farm" junto a fornecedores, e utilizadas, principalmente, as composições referenciais de custos do sistema do Dnocs.

Desse modo, constatada a ocorrência de sobrepreço no Contrato PGE 46/2002, na data-base 11/2002, bem como na análise empreendida por grupo de trabalho constituído pelo Ministério da Integração Nacional, a preços de 9/2010, existem fortes indícios de que a manutenção das condições pactuadas na avença tem se mostrado antieconômica para a Administração Pública.

No que tange ao estágio atual da execução do objeto, de acordo com o boletim de medição 41, relativo ao período compreendido entre 1/8/2011 a 31/8/2011, a execução contratual é de 46,40%, em termos financeiros. Assim, confrontando esse boletim de medição com os serviços que compuseram a amostra, verifica-se que aproximadamente 50% das quantidades contratadas já foram executadas, ou seja, do sobrepreço em apuração, cerca de 50% já teria se transformado em superfaturamento (quadro 3).

Dessa forma, resta configurado o sobrepreço de R\$ 11.812.013,76 (data-base 11/2002) no Contrato PGE 46/2002, que representa 13,14% em relação ao valor do contrato considerando o terceiro termo

aditivo e 24,02% em relação ao valor da amostra analisada.

Relatório ainda sem despacho do relator

BBD materiais = 35,61%		1,3561
BBD serviços = 38,00%		1,3800
Valor total contratado, considerando o 3° termo aditivo, data-base:		101.737.451,95
Valor total da amostra analisada, data-base: 11/2002 (R\$)		60.985.982,84
Preço referencial da amostra analisada, data-base: 11/2002 (R\$)		49.173.969,07
Amostra		59,94%
Sobrep preço absoluto (R\$)		11.812.013,76
Sobrep preço em relação ao valor total da amostra		24,02%
Sobrep preço em relação ao valor total contratado		13,14%
Verba, na curva ABC		5,85%
Itens de fornec. $\sqrt{\text{ref.}}$ de preço em sist. Referenciais, na curva ABC		16,70%

Org.	Desc	Un.	Quant.	P.U. contratual (R\$)	P. total contratual (R\$)	P.U. ref. (R\$)	P. total ref. (R\$)	Sobrepçoço (R\$)	Ref.	Obs.
Ob. civis	MOMENTO EXTRAORDINÁRIO DE TRANSPORTE, PARA MATERIAL DE 1ª CATEGORIA	m³km	7.748,448,88	1,54	11.932.611,27	0,48	3.719.255,46	8.213.355,81	Sicro - 1 A 00 001 05	-
Ob. civis	CONCRETO DE 05 cm DE ESPESURA, LANÇADO SOBRE REVESTIMENTO SEMI-FLEXIVEL (GEOMEMBRANA)	m²	203.427,18	23,04	4.686.962,23	16,44	3.344.342,84	1.342.619,39	Dnocs-3099 adaptada	Insumos Sinapi/Sicro e Codevasf atualizado
Ob. civis	ATERRO COMPACTADO COM 500 M < DMT ≈ 1000 M	m³	408.025,07	7,81	3.186.675,80	4,90	1.999.322,84	1.187.352,95	Sicro [2 S 01 511 00 + 2 S 01 100 25	Distância adaptada p/ DMT = 750 m
Ob. civis	ESCAVAÇÃO MANUAL EM MATERIAL DE 1ª CATEGORIA, COM DMT ≈ 100 M	m³	91.704,17	19,23	1.763.471,19	8,46	775.817,28	987.653,91	Sinapi-63377/I	-
Ob. civis	ASSENTAMENTO DE TUBO DE PVC, DN 100, INCLUINDO CONEXÕES, ACESSÓRIOS, REGISTROS E VÁLVULAS	m	145.574,44	6,55	953.512,58	0,79	115.003,81	838.508,77	Dnocs 1019 (adaptada)	Insumos Sinapi/Sicro
Ob. civis	ASSENTAMENTO DE TUBO DE PVC, DN 75, INCLUINDO CONEXÕES, ACESSÓRIOS, REGISTROS E VÁLVULAS	m	145.728,12	6,07	884.569,69	0,59	85.979,59	798.590,10	Dnocs 1018 (adaptada)	Insumos Sinapi/Sicro
Ob. civis	PROTEÇÃO DE TALUDES COM SOLO CIMENTO EM CORTE E ATERRO	m²	65.928,18	10,66	702.794,40	4,13	272.283,38	430.511,02	Codevasf-101.13.48 (adaptada)	Insumos Sinapi, e subserviços Sicro, conf. composição da contratada
Ob. civis	ARMADURA PARA CONCRETO ESTRUTURAL (AÇO-CA 50B)	kg	316.863,74	4,16	1.318.153,16	2,84	899.893,02	418.260,14	Sicro - 1 A 01 580	-
Ob. civis	ESCAVAÇÃO MECÂNICA EM MATERIAL DE 1ª CATEGORIA 500 M < DMT ≈ 1000 M	m³	366.167,93	4,80	1.757.606,06	3,66	1.340.174,62	417.431,44	Sicro - 2 S 01 100 25 adaptada	Distância adaptada p/ DMT = 750 m

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Relatório ainda sem despacho do relator

Quadro 1 - Itens do Contrato PGE 46/2002 com preços analisados - Parte B

Ord.	Desc	Un.	Quant.	P.U. contratual (R\$)	P. total contratual (R\$)	P.U. ref. (R\$)	P. total ref. (R\$)	Sobrepreço (R\$)	Ref.	Obs.
Ob. civis	FORMAS CURVAS PARA CONCRETO	m²	16.197,46	49,36	799.506,63	28,43	460.493,79	339.012,84	Sicro - 1 A 01 402 01 (adaptada)	Insusos Sinapi. Acréscimo na qtd. material conf. proporção da composição do Dnoes
Fomec.	ELETRODUTO DE PVC RIGIDO DN 4"	m	17.317,00	36,60	633.802,20	18,75	324.693,75	309.108,45	Sinapi-2683	-
Ob. civis	REGULARIZAÇÃO DOS TALUDES INTERNOS E EXTERNOS	m²	239.016,32	3,33	795.924,35	2,24	535.396,56	260.527,79	Dnoes 1:01:360:2	Insusos Sinapi
Ob. civis	ESCAVAÇÃO DA SEÇÃO CONTROLADA DE CANAL TRAPEZOIDAL, COM 100 < DMT =< 500 M	m³	69.011,67	6,73	464.448,57	3,20	220.837,36	243.611,21	Sicro - 2 S 01 100 23 (adaptada)	Distância adaptada p/ DMT = 300 m
Ob. civis	DESMATAMENTO, DESTOCAMENTO E LIMPEZA DO TERRENO	ha	220,80	3.363,44	742.637,43	2.277,18	502.794,49	239.842,94	Contratada 01050101	Insusos Sinapi/Sicro
Ob. civis	FORMAS PLANAS PARA CONCRETO	m²	11.210,92	44,03	493.616,81	23,00	257.851,16	235.765,65	Sicro - 1 A 01 402	-
Ob. civis	ESCAVAÇÃO MECÂNICA EM MATERIAL DE 1ª CATEGORIA DMT = < 100 M	m³	104.987,13	4,44	466.142,84	2,72	285.564,99	180.577,86	Sicro - 2 S 01 100 22 (adaptada)	Distância adaptada p/ DMT = 50 m
Ob. civis	ESCAVAÇÃO DA SEÇÃO CONTROLADA TRAPEZOIDAL DE DRENO, COM 500 M < DMT=< 1000 M	m³	51.980,92	6,48	336.836,39	3,66	190.250,18	146.586,21	Sicro - 2 S 01 100 25 (adaptada)	Distância adaptada p/ DMT = 750 m
Ob. civis	RASPAGEM DA CAMADA VEGETAL, ESPESSA. DE 15 cm DMT <=100m	m³	354.272,97	2,64	935.280,64	2,35	832.541,48	102.739,16	Sicro 1 A 01 100 01 (adaptada)	Ajuste na utilização operativa dos equipamentos
Ob. civis	REGULARIZAÇÃO E NIVELAMENTO DO FUNDO DE VALA	m²	198.675,58	2,69	534.437,31	2,24	445.033,30	89.404,01	Dnoes 1:01:360:2 (adaptada)	Insusos Sinapi
Ob. civis	CERCAS C/ ESTACAS DE CONCRETO ARMADO, C/ 9 (NOVE) FIOS DE ARAME FARPADO	m	40.436,00	21,92	886.357,12	20,00	808.720,00	77.637,12	Dnoes 01:15:010:3 (adaptada)	Insusos Sinapi/Sicro/Dnoes atualizado. Ajuste na quant. de insusos
Ob. civis	REVESTIMENTO PRIMÁRIO COM CASCALHO ESP = 20 CM, 500 < DMT = < 1000M	m²	157.647,95	3,23	509.202,88	2,95	465.061,45	44.141,43	Contratada 02200131 (Adaptada) / Sicro 2 S 02 200 01	Insusos do Sicro. Adaptação da composição com ajustes conf. Sicro
Ob. civis	FORNECIMENTO E APLICAÇÃO DE CONCRETO ESTRUTURAL Fck = 25MPa	m³	6.874,56	260,76	1.792.611,05	257,85	1.772.606,07	20.004,98	Sinapi-23437/9 (adaptada)	Substituição do Insusmo Concreto fck 20 Mpa p/ 25 Mpa

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Relatório ainda sem despacho do relator

Quadro 1 - Itens do Contrato PGE 46/2002 com preços analisados - Parte C

Ord.	Desc	Un.	Quant.	P.U. contratual (R\$)	P. total contratual (R\$)	P.U. ref. (R\$)	P. total ref. (R\$)	Sobrepçoço (R\$)	Ref.	Obs.
Ob. civis	REATERRO MANUAL DE VALA, COM REAPROVEITAMENTO DO MATERIAL ESCAVADO ou REATERRO COMPACTADO COM REAPROVEITAMENTO DO MATERIAL ESCAVADO	m³	250,241,15	8,07	2.019.446,10	8,17	2.044.470,21	-25.024,12	Siero - 3 S 03 940 02	-
Ob. civis	ESCAVAÇÃO MECÂNICA DE VALA DE ASSENTAMENTO DMT <= 100M	m³	213.204,22	2,10	447.728,86	2,29	488.237,66	-40.508,80	Siero - 2 S 04 001 00	-
Ob. civis	CONCRETO MAGRO CLASSE J. TIPO CA-8 PARA	m³	3.382,96	189,20	640.056,03	225,63	763.297,26	-123.241,23	Sinapi-23719/I	-
Fomec.	TUBO DE FERRO FUNDIDO, JE, DN 900mm	m	784,00	862,96	676.560,64	1.076,15	843.701,60	-167.140,96	Codevasf-3539 (atualizado)	Atualizado de 8/2000 p/ 11/2002
Fomec.	TUBO DE FERRO FUNDIDO, JE, DN 1000mm	m	1.185,00	1.028,01	1.218.191,85	1.253,77	1.485.717,45	-267.525,60	Codevasf-3540 (atualizado)	Atualizado de 8/2000 p/ 11/2002
Fomec.	TUBO DE FERRO FUNDIDO, JE, DN 300mm ou TUBO DE 6m DE FERRO FUNDIDO, JE, DN 300mm	m	8.176,00	161,78	1.322.713,28	198,52	1.623.099,52	-300.386,24	Codevasf-3531 (atualizado)	Atualizado de 8/2000 p/ 11/2002
Ob. civis	MEIO-FIO DE CONCRETO SIMPLES (250 kg/m³) - 0,15 X 0,30 m	m	31.067,97	18,03	560.155,50	28,32	879.844,91	-319.689,41	Siero - 2 S 04 910	-
Fomec.	TUBO DE FERRO FUNDIDO, JE, DN 800mm	m	3.389,00	741,68	2.513.553,52	858,83	2.910.574,87	-397.021,35	Codevasf 3538 (atualizado)	Atualizado de 8/2000 p/ 11/2002
Ob. civis	REFORÇO DO SUB-LEITO	m³	291.645,05	4,24	1.236.575,01	5,82	1.697.374,19	-460.799,18	Siero - 2 S 02 100	-
Fomec.	TUBO DE FERRO FUNDIDO, JE, DN 600mm	m	5.949,00	460,51	2.739.573,99	551,66	3.281.825,34	-542.251,35	Codevasf 3536 (atualizado)	Atualizado de 8/2000 p/ 11/2002
Ob. civis	FORNECIMENTO E APLICAÇÃO DO REVESTIMENTO SEMI-FLEXÍVEL (GEOMEMBRANA DE PEAD) ou MANTA PLÁSTICA DE IMPERMEABILIZAÇÃO - FORNECIMENTO E	m²	217.082,42	14,33	3.110.791,08	16,90	3.668.692,90	-557.901,82	Dnocs 3114 adaptada	Insumos Sinapi/Codevasf atualizado
Fomec.	TUBO DE FERRO FUNDIDO, JE, DN 700mm	m	4.625,00	573,19	2.651.003,75	710,46	3.285.877,50	-634.873,75	Codevasf 3537 (atualizado)	Atualizado de 8/2000 p/ 11/2002
Fomec.	TUBO DE FERRO FUNDIDO, JE, DN 500mm	m	7.442,00	349,24	2.599.044,08	434,64	3.234.590,88	-635.546,80	Codevasf 3535 (atualizado)	Atualizado de 8/2000 p/ 11/2002
Fomec.	TUBO DE FERRO FUNDIDO, JE, DN 400mm	m	10.569,00	252,95	2.673.428,55	313,44	3.312.747,36	-639.318,81	Codevasf 3533 (atualizado)	Atualizado de 8/2000 p/ 11/2002

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Relatório ainda sem despacho do relator

Quadro 2 - Itens que causaram limitação à análise dos preços

Itens de fornecimento s/ referência de preço em sistemas referenciais de custos, incluídos na parte A da curva ABC

Orç.	Desc.	Un.	Quant.	Preço total	%
on farm	Tubo PEBD com Gotejadores Autocompensável, Injetado Internamente, espaçados a 0,50 m, Diâmetro Interno = 13,0 mm	m	4.431.612,00	3.235.076,76	3,18%
Fornec.	CONJUNTO ELETROBOMBA DE EIXO VERTICAL Q=2,10 m ³ /s, H = 46 mca EQUIPADO COM MOTOR TRIFÁSICO DE 1800 cv, TENSÃO DE 13.800v, COM FATOR DE POTÊNCIA DE 0,92 E ÍNDICE DE PROTEÇÃO IPW-54, PARA INSTALAÇÃO AO TEMPO.	un	1,00	2.301.337,55	2,26%
Ob. civis	FORNECIMENTO E MONTAGEM DE ESTAÇÃO DE BOMBEAMENTO COMPOSTA DE MÓDULOS, CONSTITUÍDA DE ADUELAS CILÍNDRICAS DE CONCRETO PRÉ-MOLDADO, INCLUSIVE PORTÃO DE FERRO E TAMPAS DE CONCRETO	un	353,00	2.119.521,43	2,08%
Fornec.	VÁLVULA C/ BOIA E HIDRÔMETRO C/ FLANGES DIAM. 100 mm	un	315,00	1.666.885,50	1,64%
on farm	Tubo PEBD Liso, diâmetro 20 mm e pressão de serviço de 35 mca.	m	2.136.856,00	1.474.430,64	1,45%
on farm	Tubo PVC Junta Elástica PN 80 L=6,00m - Diam = 100 mm	un	21.091,00	1.446.420,78	1,42%
on farm	Microaspersor com Haste e Microtubo, Q = 40 l/h e Pressão de Serviço de 15 mca.	un	384.841,00	1.031.373,88	1,01%
Fornec.	COMPORTA DESLIZANTE, 0,5 X 0,5M, ACIONAMENTO MANUAL, INCLUINDO TABULEIRO E PEÇAS FIXAS	un	19,00	947.034,29	0,93%
on farm	Tubo PVC Junta Elástica PN 80 L=6,00m - Diam = 75 mm	un	24.125,00	862.710,00	0,85%
on farm	Válvula de Controle de Pressão com Comando à Distância ON-OFF, Diâmetro = 3"	un	1.412,00	651.482,68	0,64%
on farm	Conjunto Eletrobomba Composto de: Bomba Centrífuga de Eixo Horizontal Monobloco, Motor Trifásico, 380/220 V, montados sobre Base Fixa de Ferro e Apresentando as Características : Vazão = 35 m ³ /h, H _m = 35 mca, Rotação = 3.500 rpm, Potência = 10 CV.	Conj	353,00	647.454,95	0,64%
Fornec.	STOP-LOG, 1,3 X 2,5M /GUIAS E SOL	un	11,00	603.645,90	0,59%
Total				16.987.374,36	16,70%

Verbas, incluídas na parte A da curva ABC

Orç.	Desc.	Un.	Quant.	Preço total	%
Ob. civis	MANUTENÇÃO DO CANTEIRO	mês	36,00	2.150.827,92	2,11%
Ob. civis	ESTRADA SECUNDÁRIA COM FAIXA DE DOMÍNIO, PISTA DE ROLAMENTO EM CASCALHO (ESPESSURA=15CM) COM 4,8M DE LARGURA COM VALETA DE DRENAGEM, 500M < DMT=<1000M	km	82,22	1.257.277,00	1,24%
Ob. civis	DESMOBILIZAÇÃO	%	0,01	1.001.121,17	0,98%
Ob. civis	MOBILIZAÇÃO	%	0,01	1.001.121,17	0,98%
on farm	Kit Completo de Filtragem com Filtro de Discos Vazão de 35 m ³ /h	kit	353,00	540.404,17	0,53%
Total				5.950.751,43	5,85%

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Relatório ainda sem despacho do relator

Quadro 3 - Análise sobrepreço/superfaturamento considerando a execução financeira dos itens constantes da amostra

Serviço	Un.	Quantidade prevista	Quantidade executada	Qtde. Prev/Exec.	P.U. contratual (R\$)	P.U. referencial (R\$)	Sobrepreço unitário (R\$)	Sobrepreço (R\$)	Superfaturamento (R\$)	Total (R\$)
MOMENTO EXTRAORDINÁRIO DE TRANSPORTE, PARA MATERIAL DE 1ª CATEGORIA	m³xkm	7.748.448,88	4.335.366,05	55,95%	1,54	0,48	1,06	3.617.867,80	4.595.488,01	8.213.355,81
CONCRETO DE 05 cm DE ESPESSURA, LANÇADO SOBRE REVESTIMENTO SEMI-FLEXÍVEL (GEOMEMBRANA)	m²	203.427,18	136.810,32	67,25%	23,04	16,44	6,60	439.671,28	902.948,11	1.342.619,39
ATERRO COMPACTADO COM 500 M < DMT =< 1000 M	m³	408.025,07	259.153,59	63,51%	7,81	4,90	2,91	433.216,01	754.136,95	1.187.352,96
ESCAVAÇÃO MANUAL EM MATERIAL DE 1ª CATEGORIA, COM DMT =<100 M	m³	91.704,17	22.314,47	24,33%	19,23	8,46	10,77	747.327,07	240.326,84	987.653,91
ASSENTAMENTO DE TUBO DE PVC, DN 100, INCLUINDO CONEXÕES, ACESSÓRIOS, REGISTROS E VÁLVULAS	m	145.574,44	13.286,27	9,13%	6,55	0,79	5,76	761.979,86	76.528,92	838.508,78
ASSENTAMENTO DE TUBO DE PVC, DN 75, INCLUINDO CONEXÕES, ACESSÓRIOS, REGISTROS E VÁLVULAS	m	145.728,12	0,00	0,00%	6,07	0,59	5,48	798.590,10	0,00	798.590,10
PROTEÇÃO DE TALUDES COM SOLO CIMENTO EM CORTE E ATERRO	m²	65.928,18	42.631,18	64,66%	10,66	4,13	6,53	152.129,41	278.381,61	430.511,02
ARMADURA PARA CONCRETO ESTRUTURAL (AÇO-CA 50B)	kg	316.863,74	185.875,37	58,66%	4,16	2,84	1,32	172.904,65	245.355,49	418.260,14
ESCAVAÇÃO MECÂNICA EM MATERIAL DE 1ª CATEGORIA 500 M < DMT =< 1000 M	m³	366.167,93	210.905,30	57,60%	4,80	3,66	1,14	176.999,40	240.432,04	417.431,44
FORMAS CURVAS PARA CONCRETO	m²	16.197,46	333,77	2,06%	49,36	28,43	20,93	332.027,03	6.985,81	339.012,84
ELETRODUTO DE PVC RÍGIDO DN 4"	m	17.317,00	17.317,00	100,00%	36,60	18,75	17,85	0,00	309.108,45	309.108,45
REGULARIZAÇÃO DOS TALUDES INTERNOS E EXTERNOS	m²	239.016,32	164.087,32	68,65%	3,33	2,24	1,09	81.672,61	178.855,18	260.527,79
ESCAVAÇÃO DA SEÇÃO CONTROLADA DE CANAL TRAPEZOIDAL, COM 100 < DMT =< 500 M	m³	69.011,67	35.510,33	51,46%	6,73	3,20	3,53	118.259,75	125.351,46	243.611,21
DESMATAMENTO, DESTOCAMENTO E LIMPEZA DO TERRENO	ha	220,80	108,00	48,91%	3.363,44	2.277,18	1.086,26	122.526,86	117.316,08	239.842,94
FORMAS PLANAS PARA CONCRETO	m²	11.210,92	9.020,18	80,46%	44,03	23,00	21,03	46.071,26	189.694,39	235.765,65
ESCAVAÇÃO MECÂNICA EM MATERIAL DE 1ª CATEGORIA DMT = < 100 M	m³	104.987,13	63.841,34	60,81%	4,44	2,72	1,72	70.770,75	109.807,10	180.577,85
ESCAVAÇÃO DA SEÇÃO CONTROLADA TRAPEZOIDAL DE DRENO, COM 500 M < DMT=< 1000 M	m³	51.980,92	40.972,01	78,82%	6,48	3,66	2,82	31.045,14	115.541,07	146.586,21
RASPAGEM DA CAMADA VEGETAL, ESPESSA, DE 15 cm DMT <=100m	m³	354.272,97	58.460,42	16,50%	2,64	2,35	0,29	85.785,64	16.953,52	102.739,16
REGULARIZAÇÃO E NIVELAMENTO DO FUNDO DE VALA	m²	198.675,58	26.040,15	13,11%	2,69	2,24	0,45	77.685,94	11.718,07	89.404,01
CERCAS C/ ESTACAS DE CONCRETO ARMADO, C/ 9 (NOVE) FIOS DE ARAME FARPADO	m	40.436,00	5.485,26	13,57%	21,92	20,00	1,92	67.105,42	10.531,70	77.637,12
REVESTIMENTO PRIMÁRIO COM CASCALHO ESP = 20 CM, 500 < DMT = < 1000M	m²	157.647,95	0,00	0,00%	3,23	2,95	0,28	44.141,43	0,00	44.141,43
FORNECIMENTO E APLICAÇÃO DE CONCRETO ESTRUTURAL FcK = 25MPa	m³	6.874,56	2.654,69	38,62%	260,76	257,85	2,91	12.279,83	7.725,15	20.004,98
REATERRO MANUAL DE VALA, COM REAPROVEITAMENTO DO MATERIAL ESCAVADO ou REATERRO COMPACTADO COM REAPROVEITAMENTO DO MATERIAL ESCAVADO	m³	250.241,15	86.319,34	34,49%	8,07	8,17	-0,10	-16.392,18	-8.631,93	-25.024,11
ESCAVAÇÃO MECÂNICA DE VALA DE ASSENTAMENTO DMT <= 100M	m³	213.204,22	82.003,37	38,46%	2,10	2,29	-0,19	-24.928,16	-15.580,64	-40.508,80
CONCRETO MAGRO CLASSE J. TIPO CA-8 PARA REGULARIZAÇÃO	m³	3.382,96	1.828,90	54,06%	189,20	225,63	-36,43	-56.614,41	-66.626,83	-123.241,24
TUBO DE FERRO FUNDIDO, JE, DN 900mm	m	784,00	724,00	92,35%	862,96	1.076,15	-213,19	-12.791,40	-154.349,56	-167.140,96
TUBO DE FERRO FUNDIDO, JE, DN 1000mm	m	1.185,00	347,00	29,28%	1.028,01	1.253,77	-225,76	-189.186,88	-78.338,72	-267.525,60
TUBO DE FERRO FUNDIDO, JE, DN 300mm ou TUBO DE 6m DE FERRO FUNDIDO, JE, DN 300mm	m	8.176,00	4.190,00	51,25%	161,78	198,52	-36,74	-146.445,64	-153.940,60	-300.386,24
MEIO-FIO DE CONCRETO SIMPLES (250 kg/m³) - 0,15 X 0,30 m	m	31.067,97	0,00	0,00%	18,03	28,32	-10,29	-319.689,41	0,00	-319.689,41
TUBO DE FERRO FUNDIDO, JE, DN 800mm	m	3.389,00	2.509,00	74,03%	741,68	858,83	-117,15	-103.092,00	-293.929,35	-397.021,35
REFORÇO DO SUB-LEITO	m³	291.645,05	106.259,95	36,43%	4,24	5,82	-1,58	-292.908,46	-167.890,72	-460.799,18
TUBO DE FERRO FUNDIDO, JE, DN 600mm	m	5.949,00	3.723,00	62,58%	460,51	551,66	-91,15	-202.899,90	-339.351,45	-542.251,35
FORNECIMENTO E APLICAÇÃO DO REVESTIMENTO SEMI-FLEXÍVEL (GEOMEMBRANA DE PEAD) ou MANTA PLÁSTICA DE IMPERMEABILIZAÇÃO - FORNECIMENTO E APLICAÇÃO	m²	217.082,42	142.914,85	65,83%	14,33	16,90	-2,57	-190.610,65	-367.291,16	-557.901,81
TUBO DE FERRO FUNDIDO, JE, DN 700mm	m	4.625,00	1.797,00	38,85%	573,19	710,46	-137,27	-388.199,56	-246.674,19	-634.873,75
TUBO DE FERRO FUNDIDO, JE, DN 500mm	m	7.442,00	3.788,00	50,90%	349,24	434,64	-85,40	-312.051,60	-323.495,20	-635.546,80
TUBO DE FERRO FUNDIDO, JE, DN 400mm	m	10.569,00	4.614,00	43,66%	252,95	313,44	-60,49	-360.217,95	-279.100,86	-639.318,81
TOTAL								5.774.029,04	6.037.984,74	11.812.013,78
TOTAL								48,88%	51,12%	

3.1.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(IG-P) - Contrato 46/2002, 24/12/2002, Execução das obras civis, fornecimento e montagem de equipamentos do Projeto Baixo Acaraú - 2ª Etapa, Consórcio Emsa / Coesa.

Estimativa do valor potencial de prejuízo ao erário: 11.812.013,76

3.1.4 - Causas da ocorrência do achado:

Imprudência

3.1.5 - Critérios:

Constituição Federal, art. 37, caput ; art. 70, caput

3.1.6 - Evidências:

Curva ABC do contrat PGE-2002 - 3 TA, folhas 1/2.

Curva ABC do contrat PGE-2002 - Original - ate o 1 TA, folhas 1/4.

Ofício 20-2011-DI-Dnocs, folhas 1/2.

Ofício 8-2010-DI-Dnocs e anexos, folhas 1/5.

Relatório Final - Grupo de Trabalho Multiinstitucional, folhas 1/18.

Boletim de medição 41 - ago-2011, folhas 1/75.

Contrato PGE 46-2002, folhas 1/9.

3.1.7 - Medidas corretivas:

Para o saneamento dos indícios de irregularidade apontados, o Dnocs deve proceder junto à empresa contratada a repactuação do Contrato PGE 46/2002, a fim de que sejam adotados os preços propostos no presente relatório de auditoria.

3.1.8 - Conclusão da equipe:

O art. 37, "caput", da Constituição Federal de 1988 dispõe que a administração pública de todas as esferas de governo deverá submeter-se a uma série de princípios, dentre os quais o da eficiência. Por sua vez, o art. 70 da referida carta sujeita a União e as entidades da administração direta e indireta à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, inclusive quanto a aspectos de economicidade.

Para assegurar a contratação da proposta mais vantajosa ao poder público, a Lei 8.666/1993, as leis de diretrizes orçamentárias expedidas anualmente e a jurisprudência consolidada desta Corte de Contas, estabelecem uma série de dispositivos e mandamentos com vistas a assegurar que os preceitos constitucionais supracitados sejam obedecidos, o que inclui a obrigatoriedade de existência de orçamento detalhado previamente à licitação, a realização de prévia pesquisa de mercado, o estabelecimento de sistemas referenciais como balizadores de preços de mercado, etc.

Em que pese a existência desses dispositivos constitucionais, legais e jurisprudenciais, a análise empreendida nos preços do Contrato PGE 46/2002 demonstrou a existência de sobrepreço de R\$ 11.812.013,76 (data-base 11/2002), dos quais cerca de 50% já se materializou (superfaturamento). Tal situação constitui afronta aos princípios da eficiência e da economicidade, insertos no texto constitucional.

Dito isso, passa-se à análise das medidas processuais aplicáveis ao caso e sobre a existência ou não dos requisitos ensejadores da concessão de medida cautelar.

A medida cautelar constitui tutela de urgência, destinada a assegurar a efetividade do provimento jurídico-administrativo de mérito a ser tomado por esta Corte de Contas, após o esgotamento das vias ordinárias de seu processo de cognição. Nesse passo, a aludida medida se faz necessária, quando a eventual demora da deliberação final de mérito possa gerar risco de o futuro provimento ser incapaz de alcançar os resultados que dele se esperam. Para concessão da medida, dois requisitos devem ser observados, cumulativamente, a fumaça do bom direito e o perigo na demora.

No caso em apreço, a fumaça do bom direito traduz-se na expressiva probabilidade de que os atos praticados, conforme o conjunto de evidências indicado na descrição do achado, tenham violado os princípios constitucionais supracitados.

Por todo exposto, ficou caracterizada a existência de desequilíbrio econômico em desfavor da administração tanto no momento em que foi celebrado o pacto, quanto na execução contratual.

O perigo da demora, por sua vez, consubstancia-se pelo fato de que quase 50% das quantidades dos serviços com sobrepreço estarem ainda por ser executados. Ou seja, a adoção de medida cautelar, nesse momento, tem por objetivo evitar a consumação de cerca de 50 % do sobrepreço em apuração.

Soma-se a esse argumento, informação prestada pelo Dnocs de que as parcelas do empreendimento já executadas possuem funcionalidade e já podem ser operadas, antecipando os benefícios preconizados em projeto. Essa informação consta do documento "anexo do Ofício 8/2010/DI-DNOCS", onde se expõe que devido à alocação insuficiente de recursos para a conclusão de toda a 2ª etapa do projeto de irrigação Baixo Acaraú, a Diretoria de Infraestrutura Hídrica promoveu estudos para o melhor aproveitamento dos recursos, cuja solução foi a divisão da 2ª etapa em duas fases. Como parte da estratégia de implantação do empreendimento, determinou-se a execução de todas as obras de engenharia da 1ª fase, de montante para jusante.

Assim, a conclusão da 1ª fase da 2ª etapa do Projeto de Irrigação Baixo Acaraú, com operação independente da 2ª fase, elimina a possibilidade de ocorrência do "periculum in mora" reverso, pois a autarquia poderá providenciar a operação da 1ª fase do perímetro sem ter que aguardar o provimento de mérito dessa questão.

De outro modo, a não concessão de medida cautelar, nesse momento, permitirá a continuidade dos pagamentos de serviços com sobrepreço, aumentando significadamente os riscos de danos ao erário, e dos montantes a serem ressarcidos, em sede de tomada de contas especial.

Desse modo, propõe-se, com fulcro no art. 276, caput e § 3º, do Regimento Interno do Tribunal de

Contas da União, a expedição de determinação cautelar ao Dnocs para que suspenda a execução física e financeira do Contrato PGE 46/2002, abstendo-se de autorizar a realização de qualquer serviço e de qualquer pagamento relativos ao empreendimento, até a deliberação definitiva sobre a matéria por parte do TCU, ou a adoção de medidas corretivas, com vistas à adequação dos preços unitários contratuais às referências de preços calculadas neste relatório de auditoria, de modo a sanear o sobrepreço de R\$ 11.812.013,76 (data-base 11/2002).

Em seguida, deve ser realizada a oitiva do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas e da Empresa Sul Americana de Montagens S/A, com fulcro no art. 276, § 3º, do Regimento Interno do TCU e nos princípios da ampla defesa e do contraditório, para que se manifestem acerca dos pressupostos para a concessão da medida cautelar e sobre a presente irregularidade, comunicando-os que o não acolhimento das manifestações poderá ensejar a confirmação da medida cautelar e a fixação de prazo para que o Dnocs promova, junto à contratada, a repactuação do contrato, sob pena de rescisão contratual.

Por fim, propõe-se, também, o encaminhamento, desde logo, do presente relatório ao Dnocs para que se manifeste, nos termos do art. 91, §9º, da Lei 12.465/2011 (LDO/2012), acerca do indício de irregularidade apontado, devendo ser informado que o não acatamento das razões apresentadas poderá dar ensejo à expedição de comunicação à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional de que foram detectados indícios de irregularidades que se enquadram no disposto no inciso IV, do §1º, do art. 91, da LDO/2012.

4 - ESCLARECIMENTOS ADICIONAIS

A definição do Ministro-Relator do presente processo baseou-se no item 9.7.2 do Acórdão 442/2010-TCU-Plenário. Dessa forma, conservou-se a relatoria da Exma. Ministra Ana Arraes, em consonância com os processos em andamento já constituídos (TC 018.351/2009-0 e TC 013.549/2011-1).

O relatório não apresenta registro fotográfico, pois nesta fiscalização priorizou-se o exame dos preços do Contrato PGE 45/2002, sendo que as obras não apresentavam nenhum serviço em andamento, impossibilitando que eventuais dúvidas acerca das peculiaridades da execução de determinado serviço pudessem ser dirimidas "in loco".

5 - CONCLUSÃO

A seguinte constatação foi identificada neste trabalho:

Questão 1 Sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado. (item 3.1)

A confirmação dos indícios de irregularidades aqui apontados poderá impactar o julgamento das contas do Dnocs, relativa ao exercício de 2008, tratada no TC 018.351/2009-0, pois o presente processo teve origem em representação formulada após as análises efetuadas no âmbito do TC 013.549/2011-1 (apartado do TC 018.351/2009-0, constituído para apurar possível sobrepreço nos contratos PGE 45 e 46/2002).

Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar a redução de valor contratual, a melhoria na forma de atuação do órgão fiscalizado, o aumento na expectativa de controle e o fornecimento de subsídios para a atuação do Congresso Nacional, sendo o total dos benefícios quantificáveis desta auditoria de R\$ 11.812.013,76 (data-base 11/2002).

Na execução da fiscalização verificou-se a ocorrência de sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado, resultando no sobrepreço global de R\$ 11.812.013,76 (data-base 11/2002).

As propostas de encaminhamento contemplam o envio do presente relatório ao Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs) para que se manifeste preliminarmente sobre os indícios de irregularidades apontados; a expedição de medida cautelar para que o Dnocs suspenda a execução física e financeira do Contrato PGE 46/2002; a posterior realização de oitiva da referida entidade e da empresa contratada para que se manifestem sobre os pressupostos da medida cautelar e sobre o indício de irregularidade apontado; o envio de cópia do Acórdão que vier a ser proferido à Secex/CE; e o apensamento deste processo ao TC 013.549/2011-1.

A apuração das responsabilidades pelo cometimento da irregularidade tratada neste relatório será efetuada no âmbito do TC 013.549/2011-1 (representação), processo constituído para apurar possível sobrepreço nos contratos PGE 45 e 46/2002.

6 - ENCAMINHAMENTO

Proposta da equipe

Ante todo o exposto, somos pelo encaminhamento dos autos ao Gabinete da Exma. Sra. Ministra-Relatora Ana Arraes, com as seguintes propostas:

Determinação a Órgão/Entidade:

Determinar cautelarmente ao Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (CNPJ 00.043.711/0001-43), com fundamento no art. 276, caput e §3º, do Regimento Interno do TCU, que suspenda a execução física e financeira do Contrato PGE 46/2002, abstendo-se de autorizar a realização de qualquer serviço e de qualquer pagamento relativos ao empreendimento, até que o Tribunal decida acerca do mérito da irregularidade ora identificada ou até que seja adotada a repactuação do referido contrato, com vistas à adequação dos preços unitários contratuais às referências de preços calculadas neste relatório de auditoria, de modo a sanear o sobrepreço de R\$ 11.812.013,76 (data-base 11/2002). (irregularidade: sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado)

Oitiva:

a) com fulcro no art. 276, §3º, do Regimento Interno do TCU, autorizar a realização de oitiva do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (CNPJ 00.043.711/0001-43) e da Empresa Sul Americana de Montagens S.A. (CNPJ 17.393.547/0001-05) para que se manifestem, no prazo de 15 dias, acerca da medida cautelar adotada no item anterior e sobre a irregularidade "sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado", tratada no item 3.1 do relatório, alertando-os, de forma expressa, que o não acolhimento das manifestações poderá ensejar a confirmação da medida cautelar e a fixação de prazo para que o Dnocs promova, junto à contratada, a repactuação do contrato, sob pena de rescisão contratual;

b) promover, com fundamento no art. 91, §9º, da Lei 12.465/2011 (LDO/2012), a oitiva do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (CNPJ 00.043.711/0001-43) para que se manifeste, no prazo de 15 dias, sobre a irregularidade identificada no presente relatório de auditoria, devendo ser informado de que o não acatamento das razões apresentadas poderá dar ensejo à expedição de comunicação à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional de que foram detectados indícios de irregularidades que se enquadram no disposto no inciso IV, do §1º, do art. 91, da LDO/2012.

Determinação de Providências Internas ao TCU:

a) encaminhar cópia do Acórdão que vier a ser proferido por este Tribunal, bem como do relatório e do voto que o fundamentarem, à Secretaria de Controle Externo do Ceará;

b) apensar o presente processo ao TC 013.549/2011-1.

À consideração superior.

Secob-4, 21 de novembro de 2011

Carlos Rafael Menin Simões
AUFC-Controle Externo - 8584-7
Coordenador

João Barbosa Júnior
AUFC-Controle Externo - 8651-7
Membro

7 - ANEXO

7.1 - Dados cadastrais

Obra bloqueada na LOA deste ano: Não

7.1.1 - Projeto básico

Informações gerais

Projeto(s) Básico(s) abrange(m) toda obra?	Sim
Foram observadas divergências significativas entre o projeto básico/executivo e a construção, gerando prejuízo técnico ou financeiro ao empreendimento?	Não
Exige licença ambiental?	Sim
Possui licença ambiental?	Sim
Está sujeita ao EIA(Estudo de Impacto Ambiental)?	Sim
As medidas mitigadoras estabelecidas pelo EIA estão sendo implementadas tempestivamente?	Não

Observações:A análise e cumprimento dos estudos, licenças e condicionantes ambientais não foram objeto do presente trabalho.

7.1.2 - Execução física e financeira

Execução física

Data da vistoria: 21/10/2011	Percentual executado: 54
Data do início da obra: 11/4/2008	Data prevista para conclusão: 1/11/2014
Situação na data da vistoria: Paralisado.	
Descrição da execução realizada até a data da vistoria: O Dnocs subdividiu a 2ª etapa em duas fases. A primeira fase encontra-se próxima de 100% de execução. A segunda fase encontra-se com percentual de execução de cerca de 4%, porém possui entraves relacionados aos procedimentos de desapropriação e possibilidade de alteração de projeto, por conta de uma proposta feita pelo distrito de irrigação, ainda em análise.	

Observações:

A paralisação da obra ocorreu em virtude da suspensão dos serviços de supervisão, o que prejudicou a continuidade da execução, por conta da impossibilidade de realização dos controles tecnológicos dos materiais e serviços, bem como do acompanhamento "pari passu" pelos fiscais do Dnocs.

A data prevista para conclusão foi estimada com base no desempenho verificado até o momento, ou seja, para executar 54% da obra, foram necessários cerca de 40 meses. Para o restante, estimou-se em 36 meses.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃORelatório ainda sem despacho do relator

Não foi realizada vistoria na obra.

Execução financeira/orçamentária

Primeira dotação: 01/2009
Valor estimado para conclusão: R\$ 54.532.493,57
Valor estimado global da obra:
Data base estimativa:

Desembolso

Funcional programática: 20.607.0379.1012.0023/2011 - IMPLANTACAO DO PERIMETRO DE IRRIGACAO BAIXO ACARAU - 2A ETAPA - COM 4.168HA NO ESTADO DO CEARA - NO ESTADO DO CEARA

Origem	Ano	Valor orçado	Valor liquidado	Créditos autorizados	Moeda
União	2011	17.873.471,00	0,00	17.873.471,00	Real
União	2010	43.040.381,00	48.882.337,00	48.891.839,00	Real
União	2009	29.440.000,00	41.019.478,00	41.019.478,00	Real

Observações:

Data-base: 11/2002.

Relativo ao saldo constante do boletim de medição 41, relativo ao mês 8/2011.

7.1.3 - Contratos principais

Nº contrato: 46/2002	
Objeto do contrato: Execução das obras civis, fornecimento e montagem de equipamentos do Projeto Baixo Acaraú - 2ª Etapa	
Data da assinatura: 20/12/2002	Mod. licitação: concorrência
SIASG: 193002-46-2002	Código interno do SIASG:
CNPJ contratada:	Razão social: Consórcio Emsa / Coesa
Consorticiadas:	
CNPJ: 17.393.547/0001-05	Razão social: Emsa Empresa Sul Americana de Montagens S.A.
CNPJ: 13.578.349/0007-42	Razão social: Coesa Comércio e Engenharia Ltda

CNPJ contratante: 00.043.711/0001-43	Razão social: Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - MI
Situação inicial	Situação atual
Vigência: 24/12/2002 a 24/12/2005	Vigência: 24/12/2002 a 1/11/2014
Valor: R\$ 102.934.625,84	Valor: R\$ 102.173.986,94
Data-base: 5/11/2002	Data-base: 5/11/2002
Volume do serviço: 4.168,00 ha	Volume do serviço: 4.168,00 ha
Custo unitário: 24.696,40 R\$/ha	Custo unitário: 24.513,91 R\$/ha
	Nº/Data aditivo atual: 5 14/9/2011
	Situação do contrato: Em andamento.

Alterações do objeto: 1º TA: adaptações nas planilhas de custos do contrato, aplicando os seguintes percentuais: BDI p/ obras civis = 38,00 %; BDI p/ fornecimento = 35,61% (Acórdão 406/2006-TCU-Plenário);

2º TA: exclusão da empresa Coesa - Engenharia Ltda. do Consórcio Emsa/Coesa;

3º TA: promover ajuste na planilha contratual e no cronograma físico-financeiro do Contrato PGE 46/2002, em obediência às recomendações da CGU (relatório 224571, exercício de 2008 - Dnocs, em decorrência de: a) manutenção indevida da CPMF no BDI do contrato; b) inclusão de percentual de alíquota de tributos federais, no contrato, em desacordo com a legislação);

4º TA: prorroga em 365 dias a vigência do Contrato PGE 46/2002;

5º TA: Acordam que até a decisão de mérito do TCU, no âmbito do TC 013.549/2011-1, os pagamentos a serem realizados à contratada serão feitos de acordo com os preços definidos pelo grupo de trabalho e que a diferença seria retida pelo Dnocs. Após a decisão de mérito, serão computados os débitos e créditos devidos entre as partes, resguardando-se à contratada o direito de debater junto ao poder judiciário todos os assuntos atinentes aos débitos ou créditos, inclusive a decisão do TCU.

Observações:

7.1.4 - Histórico de fiscalizações

A classe da irregularidade listada é referente àquela vigente em 30 de novembro do ano da fiscalização.

	2008	2009	2010
Obra já fiscalizada pelo TCU (no âmbito do Fiscobras)?	Não	Não	Não
Foram observados indícios de irregularidades graves?	IG-C	IG-C	IG-C

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**Relatório ainda sem despacho do relator**

	2008	2009	2010
Processos correlatos (inclusive de interesse)	9447/2003-4, 4770/2004-4, 6611/2005-5, 8629/2006-7, 18351/2009-0, 13549/2011-1, 16707/2011-7, 28868/2011-0		

7.2 - Deliberações do TCU**Processo de interesse (Deliberações até a data de início da auditoria)**

Processo: 009.447/2003-4 **Deliberação:** Despacho do Min. Humberto Guimarães Souto **Data:** 3/11/2003

Processo: 009.447/2003-4 **Deliberação:** AC-650-/2004-PL **Data:** 26/5/2004

Processo: 004.770/2004-4 **Deliberação:** AC-1.550-/2004-PL **Data:** 6/10/2004

Processo: 004.770/2004-4 **Deliberação:** AC-2.019-/2004-PL **Data:** 8/12/2004

Processo: 006.611/2005-5 **Deliberação:** Despacho do Min. Benjamin Zymler **Data:** 20/6/2005

Processo: 004.770/2004-4 **Deliberação:** AC-406-/2006-PL **Data:** 29/3/2006

Processo: 008.629/2006-7 **Deliberação:** AC-1.194-/2006-PL **Data:** 19/7/2006

Processo: 008.629/2006-7 **Deliberação:** AC-1.362-/2006-PL **Data:** 9/8/2006

Processo: 004.770/2004-4 **Deliberação:** AC-1.778-/2006-PL **Data:** 27/9/2006

Processo: 018.351/2009-0 **Deliberação:** Despacho do Min. Benjamin Zymler **Data:** 15/3/2010

Processo: 018.351/2009-0 **Deliberação:** Despacho do Min. Ubiratan Aguiar **Data:** 12/5/2011

Processo: 016.707/2011-7 **Deliberação:** Despacho do Min. Ubiratan Aguiar **Data:** 21/6/2011

Processo de interesse (Deliberações após a data de início da auditoria)

Processo: 016.707/2011-7 **Deliberação:** Despacho do Min. Ubiratan Aguiar **Data:** 20/9/2011

Determinação de Providências Internas ao TCU: Secretaria de Controle Externo - CE: Juntar cópia deste despacho e das peças 1 a 9 destes autos a cada um dos processos de fiscalização autuados para inspecionar os contratos ora questionados. NÚMERO DE DIAS PARA ATENDIMENTO: 0

Processo: 016.707/2011-7 **Deliberação:** Despacho do Min. Ubiratan Aguiar **Data:** 20/9/2011
Apensamento do Atual Processo a Outro(s): APENSAR ESTE PROCESSO AO PROCESSO:
13549/2011-1