

5) BR-116/RS



ACÓRDÃO Nº 1596/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 030.105/2010-2.
2. Grupo II – Classe V – Assunto: Relatório de Auditoria
3. Interessado/Responsável:
  - 3.1. Interessado: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT.
  - 3.2. Responsável: Luiz Antonio Pagot (435.102.567-00).
4. Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: Secretaria de Fiscalização de Obras 2 (Secob-2).
8. Advogado: não cadastrado.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria no edital de licitação da obra de melhoria da capacidade da BR 116/RS, incluindo duplicação, objeto do Fiscobras 2010.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento nos artigos art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, e 45 da Lei 8.443/1992, em:

9.1. condicionar a revogação da medida cautelar determinada pelo relator, ministro Walton Alencar Rodrigues, em 2/2/2011 (peça 123), ao efetivo cumprimento das determinações que se seguem;

9.2. autorizar o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes a dar prosseguimento à Concorrência Pública 342/2010-00, destinada a contratar as obras de melhoria da capacidade da BR 116/RS, incluindo sua duplicação, desde que atendidas, cumulativamente, as seguintes condições:

9.2.1. alterar, nos orçamentos dos nove lotes, para o item “indenização de jazida”, previsto em diversos serviços, em especial no de “escavação e carga de material de jazida”, o custo de referência, sem BDI, para R\$ 1,04 (um real e quatro centavos) por metro cúbico de material escavado;

9.2.2. alterar, nos orçamentos dos nove lotes, a composição do serviço “escavação e carga de material de jazida”, de forma que ela preveja apenas os custos com “escavadeira hidráulica”, “ferramentas”, “encarregado de turma”, “servente” e “indenização de jazida”, observados os parâmetros da composição contida na peça 131 (fls. 13/14);

9.2.3. substituir, nos orçamentos dos nove lotes, conforme o caso, as composições dos serviços de “sub-base” e de “base” executados com “macadame seco” pelas composições de referência do Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem do Rio Grande do Sul (Daer/RS) para o serviço de “macadame seco” (peça 150);

9.2.4. substituir as composições dos serviços de “escavação carga e transporte de solos inadequados”, previstas nos orçamentos dos lotes de 4 a 9, pela composição “escavação carga e transporte de material de 1ª categoria”, constante do Sicro 2;

9.2.5. substituir as composições de restauração rodoviária dos serviços “concreto betuminoso usinado a quente”, “base de brita graduada”, “compactação de aterros a 95%”, “compactação de aterros a 100%”, “enleivamento”, “hidrossemeadura, escavação carga e transporte de material de 1ª categoria”, e “escavação carga e transporte de material de 3ª categoria”, nos orçamentos dos nove lotes da obra, pelas respectivas composições de construção, admitindo-se, nesses casos, a redução da velocidade de ida e de volta dos caminhões basculantes nos serviços de “escavação carga e transporte”, desde que devidamente fundamentada;

9.2.6. realizar sondagens a percussão, em conformidade com a norma de procedimento DNER PRO 381-9, de forma a avaliar o real volume de solo mole projetado para as obras dos lotes 1 a



3, e providenciar, conforme o caso, os ajustes dos quantitativos previstos para o serviço de “*escavação, carga e transporte de solos moles*”, nos orçamentos respectivos;

9.3. determinar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes que, na hipótese de não serem atendidas as determinações contidas nos subitens anteriores ou de os licitantes habilitados não aceitarem as modificações de composições e preços, anule a Concorrência Pública 342/2010-00;

9.4. determinar o monitoramento deste acórdão;

9.5. encaminhar cópia deste acórdão, acompanhado do relatório e voto que o fundamentam:

9.5.1. à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, informando-a que, com relação ao “*edital de Concorrência Pública 342/2010-00, Execução das Obras de Melhorias de Capacidade, incluindo Duplicação na Rodovia BR-116/RS, Trecho: Div. SC/RS (Rio Pelotas) - Jaguarão (Front. Brasil/Uruguai) - subdivididos em 09 lotes*”, os indícios de irregularidade encontrados se enquadram nos termos do art. 94, §1º, inciso IV, da Lei 12.309/2010, e que, comprovada a adoção, pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, das medidas indicadas neste acórdão, serão afastados os indícios de irregularidades noticiados;

9.5.2. ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.

10. Ata nº 23/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 15/6/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1596-23/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues (Relator), Ubiratan Aguiar, Aroldo Cedraz, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)

BENJAMIN ZYMLER

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

LUCAS ROCHA FURTADO

Procurador-Geral



DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRA-ESTRUTURA DE TRANSPORTES

EXCELENTÍSSIMO SR. DR. MINISTRO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO  
WALTON ALENCAR RODRIGUES.

PROCESSO: TC Nº 030.105/2010-2  
ACÓRDÃO: Nº 1596/2011-TCU/PLENÁRIO



INTERESSADO: DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRA-ESTRUTURA DE  
TRANSPORTES

**URGENTE**

EXMO. SENHOR MINISTRO RELATOR

O DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRA-ESTRUTURA DE TRANSPORTES – DNIT, Autarquia Federal, criada pela Lei nº 10.233, de 05 de junho de 2001, com personalidade jurídica de direito público interno, vinculada ao Ministério dos Transportes, com sede em Brasília/DF, no SAN, Quadra 03, lote "A", 3º andar, Edifício Núcleo dos Transportes, CEP 70040-902, onde se recebem intimações, neste ato representado por seu Diretor-Infraestrutura Rodoviária - Substituto **ELOI ANGELO PALMA FILHO**, que a este subscreve, dentro de suas atribuições regimentais, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, com fulcro no art. 287 do Regimento Interno do TCU, interpor

#### EMBARGOS DE DECLARAÇÃO

Em face do Acórdão 1596/2011-TCU-Plenário, proferido pelo Pleno dessa Augusta Corte de Contas, no âmbito do processo em epígrafe, especificamente no que diz respeito ao item 9.2 daquele *decisum* pelas razões que passa a expor:

TO 2557103 DE PROTOCOLO E DECLASSIFICACAO - 18/08/2011 10:07:18 (00003942)

8



DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRA-ESTRUTURA DE TRANSPORTES

Primeiramente, necessário informar que o Acórdão 1596/2011/TCU-Plenário, objeto dos presentes Embargos, decidiu sobre proposta da equipe técnica da SECOB-2, no âmbito do FISCOBRAS 2010, sobre o empreendimento de duplicação da rodovia BR-116/RS.

Tal empreendimento possui seu procedimento licitatório sob o Edital nº 342/2010-00 que, após a prolação do Acórdão mencionado, teve sua continuidade condicionada nos termos daquele *decisum*, razão pela qual se fundam os presentes embargos com cerne em omissão do texto atacado, uma vez que no entendimento desta Autarquia não foram devidamente analisados alguns aspectos levantados pela auditoria e regularmente respondidos pela Autarquia, em especial quando se tem em conjunto análise do Relatório e do voto que o instruíram.

Reportando-nos aos "Achados de Auditoria" citados no Relatório de Fiscalização – Preliminar nº 1085/2010, procuramos esclarecer as questões levantadas pela Unidade Técnica do TCU, com vistas ao prosseguimento do processo licitatório objeto do Edital nº 342/2010-00, Processo 50600.007510/2010-05.

Essa Egrégia Corte de Contas emitiu o Acórdão 1596/2011 – Plenário, autorizando o DNIT a dar prosseguimento ao Certame, desde que fossem atendidas, cumulativamente, algumas condições relativas aos critérios empregados na elaboração do orçamento da obra e à realização das sondagens a percussão em conformidade com a norma de procedimento DNER PRO 381-9, de forma a avaliar o real volume de solo impróprio projetado para as obras dos Lotes 1 a 3.

**Destaque-se que não houve nenhuma objeção ou restrição de parte da SECOB/TCU quanto à concepção, à metodologia e às soluções de ordem técnica empregadas no desenvolvimento do Projeto utilizado na Concorrência.**

Com relação às condições estabelecidas no Acórdão 1596/2011 – Plenário, foram esclarecidas e acatadas as proposições referentes ao subitem 9.2.1, "Escavação e carga de material de jazida", utilizando-se o custo de referência do SICRO (R\$ 1,04/m<sup>3</sup>) para indenização do material escavado e, também, ao subitem 9.2.2, "Escavação e carga de material de jazida", utilizando-se os equipamentos e equipes preconizadas pela SECOB/TCU, bem o referente nos itens 9.2.4 e 9.2.6.

No referente às demais condições prolatadas no Acórdão 1596/2011 – Plenário, tomamos a liberdade de apresentar as seguintes considerações adicionais, procurando, em suma, compor os critérios e metodologias utilizadas no orçamento da obra, com as determinações do Tribunal de Contas da União e prosseguir, com brevidade, o processo licitatório:

**subitem 9.2.3 – composições de preços unitários para "sub base" e "base" executadas com "macadame seco".**

Os serviços em questão serão executados com "rachão", pedra do "pulmão" do conjunto de britagem (dimensões de 2" a 5"). Os vazios do "rachão" serão



DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRA-ESTRUTURA DE TRANSPORTES

preenchidos com agregado miúdo, ou seja, material britado alinhado às especificações do DAER/RS. A distribuição e a compressão são semelhantes à execução de "macadame hidráulico".

Conceitualmente, como se sabe, não existem diferenças significativas em relação ao processo executivo de macadame seco em relação ao macadame hidráulico. Apenas sobre a forma de se promover o travamento da camada de material graúdo mediante a introdução de material de enchimento é que os serviços se diferenciam: no caso de "macadame hidráulico" se utiliza água e no caso de "macadame seco" a penetração ocorre através da percussão resultante de compactação da camada com rolo vibratório.

Dessa forma, conforme já esclarecido anteriormente por esta Autarquia, a execução desses serviços não pode prescindir da utilização de trator de esteiras e de motoniveladora para espalhamento e distribuição do material e de caminhão pipa e rolo vibratório com pneus para sua compactação.

Nestas condições, as CPUs deverão ser reestudadas, não deixando de levar em conta, sem dúvida, o agregado graúdo, "rachão", pois faz parte do serviço.

**subitem 9.2.5 - substituir as composições de restauração rodoviária dos serviços de "CBUQ", "base de brita graduada", "compactação de aterros a 95% e a 100%", "enleivamento", "hidrosemeadura", "ECT de material de 1ª categoria" e "ECT de material de 3ª categoria", nos orçamentos dos nove lotes da obra, pelas respectivas composições de construção, admitindo-se, nesses casos, a redução da velocidade de ida e de volta dos caminhões basculantes nos serviços de "ECT", desde que devidamente fundamentada.**

A Unidade Técnica do Tribunal de Contas da União apontou em seu Relatório de Auditoria a adoção indevida de composições de preços unitários de restauração para definição dos valores de referencia dos serviços de terraplenagem e pavimentação do Projeto Básico aprovado.

O principal argumento utilizado pela Unidade Técnica do TCU para fundamentar este apontamento relaciona-se ao fato de que, por se tratar de obras de melhoria de capacidade e duplicação de rodovia, com intervenções restritas na pista existente, a utilização de composições do grupo 5S, referentes a serviços de restauração, não se aplicaria, particularmente, na presente obra, sendo, conseqüentemente, determinada a aplicação de composições de preços unitários de construção a todos os serviços de terraplenagem e pavimentação (grupo 2S), caracterizadas por fatores de eficiência e produções maiores dos equipamentos.

Em análise do Manual de Custos Rodoviários do DNIT, documento este que constitui a matriz das metodologias e critérios a serem adotados para o cálculo dos custos unitários dos insumos e serviços necessários para execução das obras de construção, restauração, conservação e sinalização rodoviária, pode-se facilmente

ε



DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRA-ESTRUTURA DE TRANSPORTES

identificar todas as instruções e procedimentos recomendados para elaboração dos orçamentos referenciais para licitações de obras rodoviárias de diferentes naturezas.

O extrato do Volume 1 do Manual de Custos Rodoviários, 3ª Edição, 2003, divulgado no sitio eletrônico do DNIT, à página 85, apresenta considerações a respeito da influência do tráfego nas velocidades de operação e, conseqüentemente, na produção das equipes.

A influência do tráfego de terceiros, existente em larga escala no percurso local, não pôde deixar de ser levada em conta no cálculo da velocidade média dos equipamentos.

No cálculo das produções do transporte local em estrada pavimentada, consideram-se velocidades médias variáveis para os serviços de Construção, Conservação e Restauração, sendo os dois últimos os mais afetados. Entretanto, é claro que todas as atividades podem sofrer a influência do tráfego de terceiros no percurso de seus transportes locais.

Segundo o referido Manual, os Serviços de Construção relativos à Adequação da Capacidade de Tráfego (Construção de 2ª Pista), ou de correção de Pontos Críticos, devem utilizar no cálculo de seus orçamentos, as velocidades correspondentes aos serviços de Restauração.

Adicionalmente, na página 7 do volume 7 do Manual, sobre os custos unitários de referencia de Obras de Restauração Rodoviária, pode-se observar, textualmente, conforme extrato abaixo, instrução específica a respeito da utilização de composições de preços do grupo 5S em obras de Adequação de Capacidade, inclusive duplicação.

*"Os preços de restauração serão também aplicados para os serviços de adequação de capacidade das rodovias (duplicações, terceiras faixas de tráfego, etc.) e correção de pontos críticos".*

Diante dessas informações e de transcrições de textos do Manual de Custos Rodoviários do DNIT, não pode haver a menor dúvida de que, em momento algum o orçamento da obra, para os serviços de terraplenagem e de pavimentação, considerou composições de custos unitários de serviços de Restauração, ao invés de composições de serviços de Construção, por mera liberalidade e de forma equivocada ou indevida.

É importante destacar que o projeto em questão, para este segmento da BR-116/RS, refere-se particularmente às obras de adequação de capacidade e duplicação, para as quais não se pode deixar de adotar as composições de restauração, pois se trata de determinação, de forma textual, do Manual de Custos desta Autarquia. E

Nestas condições, a adoção de composições de preços do grupo 5S na orçamentação do projeto básico de melhoria de capacidade e duplicação da BR-



DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRA-ESTRUTURA DE TRANSPORTES

Assim, propõe-se, alternativamente, que, em vista de não ser possível, no entendimento dessa Corte, comprovar cabalmente as questões levantadas pela autarquia, a não ser no curso da própria obra, dar prosseguimento a licitação, condicionando a assinatura dos contratos com os licitantes vencedores à formalização de concordância destes na retenção das diferenças apontadas por esse Tribunal até a real comprovação ou não da situação prevista no projeto licitado.

Dá mesma forma, quanto às correções contidas nos itens 9.2.1, 9.2.2, 9.2.4 e 9.2.6 do Acórdão 1596/2011-TCU-Plenário, acatadas por esta Autarquia, as mesmas seriam realizadas quando da assinatura dos contratos com os licitantes vencedores condicionando a repactuação dos itens à contratação e ordem de início dos serviços.

Por todo o exposto e no intuito de evitar descumprimento da decisão, bem como aprimorar os procedimentos a serem adotados por esta Autarquia, requer-se:

- a) Sejam os presentes embargos admitidos, suspendendo seus efeitos por força do art. 287 §3º do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União,
- b) Seja a decisão modificada permitindo que as composições relativas aos subitens 9.2.3 e 9.2.5 sejam considerados regulares, ou;
- c) Alternativamente, seja modificada a decisão permitindo ao DNIT condicionar a contratação com os licitantes vencedores a pactuar retenção das diferenças apontadas por esta Corte até verificação *in loco* que permita concluir de outra forma as questões afetas a produtividade de serviços e;
- d) Sejam as contratações resultantes do procedimento licitatório condicionadas às modificações determinadas pelos demais itens do *decisium* (9.2.1, 9.2.2, 9.2.4 e 9.2.6), junto aos licitantes vencedores.

Nestes termos,  
Pede-se deferimento.

ELOI ANGELO PALMA FILHO  
Diretor de Infraestrutura Rodoviária - Substituto - DNIT

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 030.105/2010-2

Natureza: Embargos de declaração (Relatório de auditoria)

Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT

Interessado: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT

Responsável: Eloi Angelo Palma Filho

Advogado constituído nos autos: não há

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA. BR 116/RS. FISCOBRAS 2010. CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR *INAUDITA ALTERA PARTE*. OITIVA. INCONSISTÊNCIAS NO PROJETO BÁSICO E NO ORÇAMENTO ESTIMADO EM PLANILHAS. NECESSIDADE DE CORREÇÃO DE COMPOSIÇÕES E DE PREÇOS UNITÁRIOS. REVOGAÇÃO DA CAUTELAR E AUTORIZAÇÃO PARA PROSSEGUIMENTO DA LICITAÇÃO CONDICIONADA À ADOÇÃO DE MEDIDAS CORRETIVAS. DETERMINAÇÕES. EMBAGOS DE DECLARAÇÃO. CONHECIMENTO. PROVIMENTO PARCIAL.

## RELATÓRIO

Trata-se de embargos de declaração opostos pelo DNIT ao Acórdão 1.596/2011, Plenário, que condicionou a revogação da cautelar anteriormente concedida e o prosseguimento da Concorrência 342/2010, destinada a contratar as obras de melhoria da capacidade da BR 116/RS, ao cumprimento das condições nele indicadas, *in verbis*:

*“9.1. condicionar a revogação da medida cautelar determinada pelo relator, ministro Walton Alencar Rodrigues, em 2/2/2011 (peça 123), ao efetivo cumprimento das determinações que se seguem;*

*9.2. autorizar o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes a dar prosseguimento à Concorrência Pública 342/2010-00, destinada a contratar as obras de melhoria da capacidade da BR 116/RS, incluindo sua duplicação, desde que atendidas, cumulativamente, as seguintes condições:*

*9.2.1. alterar, nos orçamentos dos nove lotes, para o item “indenização de jazida”, previsto em diversos serviços, em especial no de “escavação e carga de material de jazida”, o custo de referência, sem BDI, para R\$ 1,04 (um real e quatro centavos) por metro cúbico de material escavado;*

*9.2.2. alterar, nos orçamentos dos nove lotes, a composição do serviço “escavação e carga de material de jazida”, de forma que ela preveja apenas os custos com “escavadeira hidráulica”, “ferramentas”, “encarregado de turma”, “servente” e “indenização de jazida”, observados os parâmetros da composição contida na peça 131 (fls. 13/14);*

*9.2.3. substituir, nos orçamentos dos nove lotes, conforme o caso, as composições dos serviços de “sub-base” e de “base” executados com “macadame seco” pelas composições de*

referência do Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem do Rio Grande do Sul (Daer/RS) para o serviço de “macadame seco” (peça 150);

9.2.4. substituir as composições dos serviços de “escavação carga e transporte de solos inadequados”, previstas nos orçamentos dos lotes de 4 a 9, pela composição “escavação carga e transporte de material de 1ª categoria”, constante do Sicro 2;

9.2.5. substituir as composições de restauração rodoviária dos serviços “concreto betuminoso usinado a quente”, “base de brita graduada”, “compactação de aterros a 95%”, “compactação de aterros a 100%”, “enlevamento”, “hidrossemeadura, escavação carga e transporte de material de 1ª categoria”, e “escavação carga e transporte de material de 3ª categoria”, nos orçamentos dos nove lotes da obra, pelas respectivas composições de construção, admitindo-se, nesses casos, a redução da velocidade de ida e de volta dos caminhões basculantes nos serviços de “escavação carga e transporte”, desde que devidamente fundamentada;

9.2.6. realizar sondagens a percussão, em conformidade com a norma de procedimento DNER PRO 381-9, de forma a avaliar o real volume de solo mole projetado para as obras dos lotes 1 a 3, e providenciar, conforme o caso, os ajustes dos quantitativos previstos para o serviço de “escavação, carga e transporte de solos moles”, nos orçamentos respectivos;

9.3. determinar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes que, na hipótese de não serem atendidas as determinações contidas nos subitens anteriores ou de os licitantes habilitados não aceitarem as modificações de composições e preços, anule a Concorrência Pública 342/2010-00;

9.4. determinar o monitoramento deste acórdão;

9.5. encaminhar cópia deste acórdão, acompanhado do relatório e voto que o fundamentam:

9.5.1. à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, informando-a que, com relação ao “edital de Concorrência Pública 342/2010-00, Execução das Obras de Melhorias de Capacidade, incluindo Duplicação na Rodovia BR-116/RS, Trecho: Div. SC/RS (Rio Pelotas) - Jaguarão (Front. Brasil/Uruguai) - subdivididos em 09 lotes”, os indícios de irregularidade encontrados se enquadram nos termos do art. 94, §1º, inciso IV, da Lei 12.309/2010, e que, comprovada a adoção, pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, das medidas indicadas neste acórdão, serão afastados os indícios de irregularidades noticiados;

9.5.2. ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.”

Alega o DNIT haver omissão no acórdão recorrido, que não teria analisado quesitos do seu pronunciamento acerca das composições de preços unitários para execução de “base” e “sub-base” com “macadame seco”, e da regularidade no uso das composições de serviços de restauração para obras de construção. Indispôs-se, pois, contra as determinações contidas nos subitens 9.2.3 e 9.2.5 do acórdão recorrido.

No que se refere ao primeiro quesito – execução de “base” e “sub-base” com “macadame seco” –, sustenta ser imprescindível a utilização de trator de esteiras, motoniveladora, caminhão-pipa e rolo vibratório para execução de tais serviços. Conclui que as composições de preços unitários devem ser “reestudadas, não deixando de levar em conta, sem dúvida, o agregado graúdo, ‘rachão’, pois faz parte do serviço”. Interpreta que a composição adotada como referência pelo Tribunal não prevê o uso dos equipamentos por ela indicados.

Reapresenta a tese de que a “influência do tráfego [de terceiros] nas velocidades de operação e, conseqüentemente, na produção de equipes”, autoriza o uso das composições censuradas pelo Tribunal. Diz que a natureza da obra fiscalizada – adequação de capacidade e duplicação –

importaria o uso das composições de restauração, em razão de expressa determinação do Manual de Custos Rodoviários. Assevera que o caso concreto justifica o uso das composições censuradas, porque os materiais a serem utilizados nas obras serão extraídos em 60 diferentes locais, distribuídos ao longo dos 211 Km da rodovia, “*com tráfego relativamente intenso e pesado*”.

Ancorado nesses argumentos, requer:

*“a) sejam os presentes embargos admitidos, suspendendo seus efeitos por força do art. 287 §3º do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União,*

*b) Seja a decisão modificada permitindo que as composições relativas aos subitens 9.2.3 e 9.2.5 sejam considerados regulares, ou;*

*c) alternativamente, seja modificada a decisão permitindo ao DNIT condicionar a contratação com os licitantes vencedores a pactuar retenção das diferenças apontadas por esta Corte até verificação in loco que permita concluir de outra forma as questões afetas a produtividade de serviços e;*

*d) sejam as contratações resultantes do procedimento licitatório condicionadas às modificações determinadas pelos demais itens do decisum (9.2.1, 9.2.2, 9.2.4 e 9.2.6), junto aos licitantes vencedores.”*

## VOTO

Trata-se de embargos de declaração opostos ao Acórdão 1.596/2011, Plenário, que condicionou a revogação da cautelar anteriormente concedida e o prosseguimento da Concorrência 342/2010, destinada a contratar as obras de melhoria da capacidade da BR 116/RS, ao cumprimento das condições nele indicadas.

Alega o DNIT haver omissão no acórdão recorrido, que não teria analisado quesitos do seu pronunciamento acerca das composições de preços unitários para execução de “base” e “sub-base” com “*macadame seco*”, e da regularidade no uso das composições de serviços de restauração para obras de construção. Indispôs-se, pois, contra as determinações contidas nos subitens 9.2.3 e 9.2.5 do acórdão recorrido.

No que se refere ao primeiro quesito – execução de “base” e “sub-base” com “*macadame seco*” –, sustenta ser imprescindível a utilização de trator de esteiras, motoniveladora, caminhão-pipa e rolo vibratório para execução de tais serviços. Conclui que as composições de preços unitários devem ser “*reestudadas, não deixando de levar em conta, sem dúvida, o agregado graúdo, ‘rachão’, pois faz parte do serviço*”.

Interpreta a autarquia que a composição adotada como referência pelo Tribunal não prevê o uso dos equipamentos por ela indicados. Contudo, as composições elaboradas pelo DNIT e pelo Tribunal indicam o uso dos mesmos equipamentos, a saber: “*trator de esteiras com lâmina D6M*”, “*motoniveladora 120HP*”, “*rolo compactador tandem vibrat. autoprop. 10,9 t*”, “*rolo compactador de pneus autoprop.*”, “*caminhão basculante 10 m<sup>3</sup>*” e “*caminhão tanque*” (peças 5, 131 e 150).

Na verdade, o voto condutor da deliberação recorrida expressamente acolheu os elementos de defesa, apresentados pelo DNIT, no que se refere aos equipamentos necessários à execução dos serviços. Afastou, portanto, a hipótese de utilização de “*distribuidor de agregados*” em substituição a “*trator de esteiras*” e “*motoniveladora*”.

O acórdão embargado opôs-se apenas ao uso de um único agregado (brita), porque tal solução construtiva é mais onerosa que a indicada por departamentos estaduais de estradas de rodagem e pela literatura técnica, que especificam a utilização de dois tipos de agregado: um graúdo (rachão ou pedra de mão) e outro miúdo (brita). No caso concreto, a composição aprovada pelo Tribunal reduz o orçamento estimativo da obra em R\$ 13,7 milhões.

A diferença entre as composições estava restrita, portanto, à conveniência de se utilizar dois tipos agregados, para reduzir o preço da obra. Agora, em sede de embargos, a autarquia expressamente admite a necessidade de se empregar agregados graúdo e miúdo na execução do serviço, *in verbis*:

*“Os serviços em questão serão executados com ‘rachão’, pedra do ‘pulmão’ do conjunto de britagem (dimensões de 2” a 5”). Os vazios do ‘rachão’ serão preenchidos com agregado miúdo, ou seja, material britado alinhado às especificações do DAER/RS.”* (grifei).

Não há, portanto, real oposição do embargante à composição indicada no subitem recorrido, porque a autarquia expressamente a acolhe.

Não se verifica, também, a omissão apontada pelo DNIT, porque a composição proposta pelo Tribunal e sua fundamentação técnica estão suficientemente demonstradas no acórdão recorrido. O subitem 9.2.3 faz expressa referência à composição de preços prescrita na “*peça 150*” dos autos, que, em 13 laudas, indica os equipamentos, mão de obra, atividades auxiliares e transporte de materiais necessários à execução dos “*serviços de ‘sub-base’ e de ‘base’ executados com ‘macadame seco’*”.

Por tais razões, não merece acolhida os embargos opostos ao subitem 9.2.3 do Acórdão 1.596/2011, Plenário.

Relativamente à necessidade de utilização das composições de construção rodoviária para as operações típicas dessa modalidade de serviços, em substituição às de restauração, a autarquia reinterpreta a tese de que a *“influência do tráfego [de terceiros] nas velocidades de operação e, conseqüentemente, na produção de equipes”*, autoriza o uso das composições censuradas pelo Tribunal.

Diz que a natureza da obra fiscalizada – adequação de capacidade e duplicação – imporia o uso das composições de restauração, em razão de expressa determinação do Manual de Custos Rodoviários. Acrescenta que as composições indicadas naquele manual, vigente desde 2003, foram elaboradas por *“equipes técnicas altamente qualificadas e capacitadas”*, a partir de *“estudos pormenorizados de campo, coleta de dados, pesquisas bibliográficas e diretrizes metodológicas de uso internacional”*.

Assevera que o caso concreto justifica o uso das composições censuradas, porque os materiais a serem utilizados nas obras serão extraídos em 60 diferentes locais, distribuídos ao longo dos 211 Km da rodovia, *“com tráfego relativamente intenso e pesado”*.

Os argumentos apresentados nos embargos repetem os produzidos na fase de instrução, expressamente refutados na deliberação recorrida. A previsão de uso das composições de restauração para obras de construção foi afastada, no caso concreto, a partir da identificação dos espaços de operação e circulação dos equipamentos.

De acordo com a Secob-2, apenas o trânsito de caminhões basculantes, na execução dos serviços de escavação, carga e transporte, recebe influência do trânsito local. Nesses termos, os demais equipamentos, utilizados fora do leito original da rodovia, não encontrariam limitação de uso em razão do tráfego de terceiros, e não poderiam ter seus fatores de eficiência reduzidos.

As conclusões do acórdão recorrido não desqualificam o trabalho de elaboração do Manual de Custos do DNIT, apenas não reconhece a possibilidade de aplicação incondicionada das composições de restauração para os serviços de construção. Essa proposição, entretanto, não autoriza que se exclua, liminarmente, a necessidade de utilização dos fatores de eficiência atinentes aos serviços de restauração em obras de construção. O exame do caso concreto deve revelar a necessidade ou desnecessidade de se adotar tal solução.

As considerações da unidade técnica e do DNIT acerca do uso das composições de restauração na obra fiscalizada estão amparadas em elementos retirados de peculiaridades do empreendimento, e apontam sentidos opostos.

O voto condutor da deliberação embargada foi construído a partir do julgamento da unidade técnica quando à ausência de circulação de determinados equipamentos pela via pavimentada pré-existente. Tal conclusão mostra-se plausível. Contudo, a asserção de que os equipamentos terão de operar em 60 diferentes locais, distribuídos entre os 211 Km da rodovia, mitiga a convicção inicial, no que se refere à invalidade das composições escolhidas pela autarquia.

A necessidade de redução dos fatores de eficiência não de ser avaliados segundo as circunstâncias do empreendimento. Tal aferição poderá ocorrer a par da execução dos serviços, sem prejuízo de se condicionar o pagamento integral dos valores orçados à efetiva redução de produtividade dos equipamentos.

Nesse cenário, merecem parcial provimento os embargos opostos pelo DNIT de forma a tornar insubsistente o subitem 9.2.5 do Acórdão 1.596/2011, Plenário, sem prejuízo de condicionar a contratação daqueles serviços à expressa anuência das empreiteiras às seguintes condições: (i) retenção

das parcelas correspondentes à diferença de preços havida entre as avaliações do Tribunal e da autarquia, até a efetiva comprovação da redução de produtividade alegada pelo DNIT; e (ii) renúncia à percepção de tais parcelas, na hipótese de o Tribunal não acolher as conclusões do DNIT.

A avaliação da efetiva produtividade na execução de tais serviços deverá ser monitorada pela unidade técnica especializada, no âmbito da determinação encerrada no acórdão embargado.

Posto isso, voto por que o Tribunal de Contas da União aprove o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 19 de outubro de 2011.

WALTON ALENCAR RODRIGUES  
Relator