

**PROCESSO Nº:** 06340/2018-6

**RELATORA:** CONSELHEIRA PATRÍCIA SABOYA

**NATUREZA DO PROCESSO:** AUDITORIA DE CONFORMIDADE

**JURISDICIONADO:** Departamento Estadual de Rodovias - DER

**OBJETO:** Contrato 28/2017 – SEINFRA/DER: Execução da obra de duplicação e restauração da rodovia CE 155, no trecho entre BR 222 – Porto do Pecém, com extensão de 20,20 Km.

## **RELATÓRIO**

Trata-se de Auditoria de Conformidade realizada no Departamento Estadual de Rodovias — DER/CE (período de 15/05 a 5/09/2018), que teve por **objetivo** avaliar a conformidade, no âmbito daquele Departamento, sobretudo quanto ao procedimento licitatório e a adequação técnica e orçamentária do Contrato 28/2017 – SEINFRA/DER, firmado entre o Departamento Estadual de Rodovias e a empresa Maciel Construções e Terraplanagens Ltda, tendo por objeto a *execução da obra de duplicação e restauração da rodovia CE 155, no trecho entre BR 222 – Porto do Pecém, com extensão de 20,20 Km.*

O volume de recursos gerenciados pelas unidades técnicas da Secretaria perfaz o valor de R\$ 49.319.451,27 (quarenta e nove milhões, trezentos e dezenove mil, quatrocentos e cinquenta e um reais e vinte e sete centavos), correspondente aos valores atualizados do Contrato sob exame.

Ademais, foi firmado, no dia 16.03.2018, o primeiro aditivo ao contrato nº 028/2017 entre o DER-CE e a referida empresa (Anexo 2), tendo por objeto o acréscimo de serviços, com reflexo financeiro, passando o valor de R\$ 47.971.355,65 para R\$ 49.319.451,27, com *acréscimo* no percentual de **23,86%**, correspondente ao valor de R\$ 11.447.789,28 e *supressão* no percentual de **21,05%**, correspondente ao valor de R\$ 10.099.693,66.

A Gerência de Fiscalização de Obras de Engenharia e Meio Ambiente da Secretaria de Controle Externo deste Tribunal de Contas, responsável por conduzir os trabalhos da presente Auditoria, no tocante ao objetivo identificado, apontou as quatro **Questões de Auditoria** que embasaram o presente trabalho. São elas:

### **Q 1 - A Licitação garantiu a observância ao princípio constitucional da isonomia, selecionando a proposta mais vantajosa para a administração, conforme a Lei nº 8.666/93?**

Crítérios: Lei nº 8.666/93: Art. 3º, §1º I; Art. 6º, IX, X; Art. 7º, §1º, §2º, §3º, §4º, §5º, §6º, §7º, §8º; Art. 8º; Art. 9º; Art. 12; Art. 21, §2º II a; Art. 22, §1º; Art. 23 I c; Art. 30, I, II, III, IV, §1º I, §2º, §3º, §5º, §6º; Art. 40; entre outros.

### **Q 2 - O contrato observou o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, em observância à Lei nº 8.666/93?**

Crítérios: Lei nº 8.666/93: Art. 3º, Art. 54, §1º; Art. 55; Art. 61; Art. 67, §1º; entre outros.

**Q 3 - O orçamento e o cronograma físico-financeiro são fiéis aos projetos e apresentam valores praticados no mercado?**

Critérios: OT - IBR 004/2012, OT – IBR 005/2012, Decreto nº 7983/2013; entre outros.

**Q 4 - Os projetos apresentam elementos necessários, suficientes e adequados à execução completa da obra, de acordo com as normas técnicas pertinentes?**

Critérios: OT-IBR 001/2006 - Projeto Básico; Lei nº 8.666/93 arts. 6º, IX, 7º, § 2º, § 4º, art. 12; Norma DNIT 107/2009 – ES – terraplenagem – empréstimos; Norma DNIT 108/2009 – ES – terraplenagem – aterros; PROC-IBR-ROD 003/2015 Verificar a adequação da localização das instalações de produção; DNIT 015/2006 - ES – Drenagem - Drenos subterrâneos; DNIT 016/2006 - ES – Drenagem - Drenos sub-superficiais; DNIT 017/2006 - ES – Drenagem - Drenos subhorizontais; Manual de Drenagem de Rodovias do DNIT, 2006; DNIT 023/2006 - ES - Drenagem – Bueiros tubulares de concreto; DNIT 024/2004 - ES - Drenagem – Bueiros metálicos sem interrupção do tráfego; DNIT 025/2004 - ES - Drenagem – Bueiros celulares de concreto; Norma DNIT 100/2009-ES – Obras complementares – Segurança no tráfego rodoviário – Sinalização horizontal; Manual Brasileiro de Sinalização, vol. 4; Resolução CONTRAN nº 236/2007; ET-DEQ00/005 (DER-SP); PROC-IBR-ROD 007/2015 Verificar a adequada quantidade e localização dos bota-foras indicados em projeto; entre outros.

Em decorrência das Questões, observou-se os seguintes Achados de Auditoria:

**A 1 - Limitação do somatório do número de atestados para a comprovação dos quantitativos mínimos exigidos no edital de licitação para habilitação relativa à qualificação técnica;**

**A 2 - Exigência *genérica* do serviço “Obras de Arte Especial” para comprovação da capacidade técnico-operacional da empresa licitante;**

**A 3 - Exigência de item para demonstração de capacidade técnico-operacional que não representam parcela de maior relevância técnica e valor significativo do contrato;**

**A 4 - Inclusão de itens na planilha orçamentária contratual com valores superiores a itens semelhantes inicialmente previstos, sem manutenção do desconto original;**

**A 5 - Inclusão e execução de itens na planilha orçamentária contratual sem correspondência ao previsto no projeto executivo;**

**A 6 - Acréscimo de quantidades ao item “9.2.1 Defensas metálicas semi maleáveis simples” de 1.720 m sem correspondência ao previsto no projeto executivo;**

**A 7 - Inclusão dos itens “2.5.1. Vale Refeição” e “2.5.2. Vale-Transporte” na planilha contratual, já previstos no BDI, conforme exposto no edital de licitação.**

A Unidade Técnica desta Casa, mediante RELATÓRIO DE AUDITORIA Nº 5/2018 – GEOBRA, aduz acerca dos **Benefícios estimados da presente fiscalização**:

(...)

Entre outros benefícios estimados desta fiscalização, pode-se mencionar a adequação para os próximos editais de licitação elaborados pela entidade auditada em relação à observância do princípio constitucional da isonomia, selecionando a proposta mais vantajosa para a administração, ampliando a competição e possibilitando a participação de um número maior de licitantes, além de que as exigências técnico-operacional guardem pertinência com a complexidade e dimensão do objeto, de modo a selecionar licitantes com *know how* e *expertise* para a realização do objeto contratado.

Ainda em relação aos benefícios, estima-se um retorno financeiro ao Erário Estadual no valor de **R\$ 1.964.234,14**, de forma que o valor de **R\$ 1.782.635,04** corresponde a pagamentos indevidos a serem glosados ou deixarem de ser efetuados em futuras medições do contrato, enquanto o valor correspondente a **R\$ 181.599,10** será apurado em processo específico de Tomada de Contas Especial.

Com referência aos ACHADOS DE AUDITORIA acima referidos, e após ouvida a *Opinião do Auditado* em resposta à Requisição de Informação nº 03/2018 (COM003) – Submissão Prévia de Achados (Anexo 5), o qual o fez por meio de documento escrito (Anexo 6), a Geobra emitiu as opiniões conclusivas que se seguem:

1. Quanto à “**Limitação do somatório do número de atestados para a comprovação dos quantitativos mínimos exigidos no edital de licitação para habilitação relativa à qualificação técnica**” (Achado 1)

#### Situação Encontrada

Constatou-se no item 5.2.3.2.1 do Edital de Concorrência Pública nº 20140019/DER/CCC (Anexo 1) que para efeito de comprovação da capacidade técnico-operacional da empresa licitante, os serviços mencionados nas alíneas “a” à “f” do item 5.2.3.2 deveriam ter sido executados, integralmente, de acordo com as grandezas especificadas, admitindo-se, entretanto, o atendimento da exigência o somatório de, no máximo, 03 (três) atestados, para cada alínea.

#### Critérios de Auditoria

- art. 37, XXI da CF/1988;
- art. 3º, § 1º, I e art. 30, § 3º da Lei nº 8.666/93;
- Acórdãos de nºs 1636/2007, 2150/2008 e Acórdão 2.760/2012, todos, do TCU-Plenário.

#### Efeitos

Potencial restrição à competição da Concorrência Pública nº 20140019/DER/CCC, impossibilitando a participação de número maior de licitantes

## Conclusão

Apesar de o ente auditado afirmar que as limitações de atestados têm o objetivo de garantir a qualidade e o atendimento à complexidade técnica exigida pelo objeto licitado, esta gerência permanece com o entendimento inicial de que a limitação editalícia do somatório de quantidades de atestados para a comprovação de capacidade técnico-operacional configura irregularidade por restringir o caráter competitivo da licitação, infringindo o art. 3º, § 1º, I da Lei nº 8.666/93, salvo nos casos em que o aumento de quantitativos do serviço acarretarem, incontestavelmente, o aumento da complexidade técnica do objeto ou uma desproporção entre as quantidades e prazos para a sua execução, capazes de ensejar maior capacidade operativa e gerencial da licitante e de potencial comprometimento acerca da qualidade ou da finalidade almejada na contratação da obra ou serviços.

Esta unidade especializada entende que, neste caso concreto, os itens exigidos para comprovação de capacidade técnico-operacional não têm complexidade técnica aumentada em razão do aumento de quantitativos desses serviços, de forma que não se justifica a limitação do número de atestados. A técnica de execução dos serviços de Escavação Carga Transporte 2ª Categoria e Compactação de Aterros 100% P.N, por exemplo, não se altera em função do aumento do quantitativo desses serviços. Além disso, as exigências contidas no Edital, em seu conjunto, já afastam a possibilidade de participação de empresas que não possuam a devida expertise para a execução dos serviços, uma vez que uma empresa especialista em conserva rodoviária, por exemplo, que execute apenas serviços de tapa buracos, apesar de comprovar o serviço de execução de concreto betuminoso usina a quente, não teria como comprovar os serviços de Escavação Carga Transporte 2ª Categoria e Compactação de Aterros 100% P.N, próprios de obras rodoviárias.

Ressalta-se, entretanto, que, no caso concreto, apesar do potencial restritivo causado pela inclusão dessa exigência, 11 empresas participaram do certame, havendo nível aceitável de competitividade. Ademais, o Departamento Estadual de Rodovias – DER/CE – afirma que atenderá, em seus futuros editais, este ponto proposto pela Equipe de Auditoria, demonstrando boa fé. Entende-se, dessa forma, que a sanção administrativa pela conduta da Comissão de Licitação não é razoável (sublinhou-se).

## Propostas de encaminhamento

Esta Gerência de Fiscalização de Obras de Engenharia e Meio Ambiente, no uso de suas atribuições, sugere ao Tribunal de Contas do Estado dar ciência ao Departamento Estadual de Rodovias do Ceará, com fulcro no art. 46, parágrafo único, da Lei Estadual 12.509/1995 e no intuito de que sejam adotadas medidas internas a fim de prevenir a ocorrência de falhas semelhantes no futuro, que a limitação do somatório de quantidades de atestados para a comprovação de capacidade técnico-operacional identificada no Edital de Concorrência Pública nº 20140019/DER/CCC restringiu o caráter competitivo da licitação, visto que a situação descrita no item 2.1 afrontou o art. 3º, § 1º, in-

ciso I, c/c art. 30, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/1993 e do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, salvo nos casos em que o aumento de quantitativos do serviço acarretarem, incontestavelmente, o aumento da complexidade técnica do objeto ou uma desproporção entre as quantidades e prazos para a sua execução, capazes de ensejar maior capacidade operativa e gerencial da licitante e de potencial comprometimento acerca da qualidade ou da finalidade almejada na contratação da obra ou serviços.

## 2. No que se refere à **“Exigência genérica do serviço *Obras de Arte Especial* para comprovação da capacidade técnico-operacional da empresa licitante”**(Achado 2)

### Situação Encontrada

Constatou-se no item 5.2.3.2. do Edital de Concorrência Pública nº 20140019/DER/CCC (Anexo 1) que a comprovação da capacidade técnico-operacional da empresa licitante para desempenho de atividade pertinente e compatível em características com o objeto desta licitação exigiu, na alínea “f” o serviço genérico “Obras de Arte Especial”, sem demonstrar de forma precisa o serviço exigido para a comprovação de habilitação técnica.

### Critérios de Auditoria

- art. 30, II da Lei nº 8.666/93, e

- Súmula TCU nº 263/2011:

“Para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado.”

### Efeitos

Impossibilidade de demonstração da pertinência entre a exigência do item para habilitação técnica e a complexidade e dimensão do objeto contratado, não se cumprindo o fim a que a habilitação técnico operacional se propõe, possibilitando que a falta de especificidade da exigência permita a seleção de licitantes que não possuam *know how* e *expertise* para a realização do objeto contratado e não atingindo o princípio primordial da licitação, de seleção da proposta mais vantajosa.

### Conclusão

Apesar de o ente auditado afirmar que as obras de arte especiais contidas no contrato possuem serviços semelhantes na execução de sua estrutura, esta Gerência permanece com o entendimento inicial de que exigir itens genéricos para a habilitação técnico-operacional configura irregularidade por não comprovar aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em

características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, infringindo o art. 30, II, da Lei nº 8.666/93.

O objetivo da exigência de atestados para a qualificação de capacidade técnico-operacional se fundamenta na necessidade de selecionar licitantes com *know how* e *expertise* necessários para a realização do objeto contratado, sem, contudo, configurar limitações que, injustificadamente, limitem o caráter competitivo da licitação. Dessa forma, assim como a limitação do número de atestados técnicos, salvo em condições excepcionais, configura restrição à competição, a exigência genérica de item para comprovação de capacidade técnico-operacional não cumpre os objetivos a que esta se propõe.

Esta unidade especializada entende que, neste caso concreto, mesmo que possuam serviços semelhantes para sua execução, as obras de arte especiais contidas no contrato, como o viaduto sobre a CE348 e o Túnel na Rodovia de Placas, apresentam técnicas construtivas significativamente diferentes entre si, de modo que a exigência genérica de “Obra de Arte Especial” para comprovação de capacidade técnico operacional não cumpre o objetivo para a qualificação de capacidade técnico-operacional, de se selecionar licitantes com *know how* e *expertise* para a realização do objeto contratado.

Ademais, o Departamento Estadual de Rodovias – DER/CE – afirma que atenderá, em seus futuros editais, este ponto proposto pela Equipe de Auditoria, demonstrando boa fé. Entende-se, dessa forma, que a sanção administrativa pela conduta da Comissão de Licitação não é razoável.

### Propostas de encaminhamento

Esta Gerência de Fiscalização de Obras de Engenharia e Meio Ambiente, no uso de suas atribuições, sugere ao Tribunal de Contas do Estado dar ciência ao Departamento Estadual de Rodovias do Ceará, com fulcro no art. 46, parágrafo único, da Lei Estadual 12.509/1995 e no intuito de que sejam adotadas medidas internas a fim de prevenir a ocorrência de falhas semelhantes no futuro, que a exigência de itens genéricos para a habilitação técnico-operacional identificada no Edital de Concorrência Pública nº 20140019/DER/CCC impediu a comprovação da aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, visto que a situação descrita no item 2.2 afrontou o inc. II, do art. 30, da Lei nº 8.666/93 e a Súmula TCU nº 263/2011.

3. No que se refere à **Exigência de item para demonstração de capacidade técnico-operacional que não representa parcela de maior relevância técnica e valor significativo do contrato** (Achado 3).

### Situação Encontrada

Constatou-se no item 5.2.3.2. do Edital de Concorrência Pública nº 20140019/DER/CCC (Anexo 1) que a comprovação da capacidade técnico-operacional da empresa licitante para desempenho de atividade pertinente e compatível em características com o objeto desta licitação exigiu, na alínea “e” o serviço “Sinalização Horizontal/ Tinta refletiva/Resina Acrílica à Base D'água”, com valor de R\$ 212.310,37, **0,36%** do valor do orçamento constante do edital, não representando parcela de relevância técnica ou valor significativo do contrato.

#### Critérios de Auditoria

- Art. 37, XXI da CF/1988.
- art. 30, §1º, I da Lei nº 8.666/93.
- Súmula TCU nº 263/2011
- Acórdãos nºs 2776/2011 e 2963/2010, ambos do TCU-Plenário

#### Efeitos

Potencial restrição à competição da Concorrência Pública nº 20140019/DER/CCC, impossibilitando a participação de número maior de licitantes.

#### Conclusão

O auditado concorda que o serviço de Sinalização Horizontal/Tinta refletiva/Resina Acrílica à Base d'Água não apresenta valor significativo em relação ao valor do contrato.

Ressalta-se que, no caso concreto, apesar do potencial restritivo causado pela inclusão dessa exigência, 11 empresas participaram do certame, havendo nível aceitável de competitividade. Ademais, o Departamento Estadual de Rodovias – DER/CE – afirma que atenderá, em seus futuros editais, este ponto proposto pela Equipe de Auditoria, demonstrando boa fé. Entende-se, dessa forma, que a sanção administrativa pela conduta da Comissão de Licitação não é razoável.

#### Propostas de encaminhamento

A Gerência de Fiscalização de Obras de Engenharia e Meio Ambiente, no uso de suas atribuições, sugere a este TCE dar ciência ao Departamento Estadual de Rodovias do Ceará, com fulcro no art. 46, parágrafo único, da Lei Estadual 12.509/1995 e no intuito de que sejam adotadas medidas internas a fim de prevenir a ocorrência de falhas semelhantes no futuro, que a exigência de itens para demonstração de capacidade técnico-operacional identificada no Edital de Concorrência Pública nº 20140019/DER/CCC não representou parcela de maior relevância técnica e valor significativo do contrato, pois não guardou proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado, visto que a situação descrita no item 2.3 afrontou o art. 30, § 2º, da Lei nº 8.666/1993, o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e a Súmula TCU nº 263/2011

4. Quanto à **Inclusão de itens na planilha orçamentária contratual com valores superiores a itens semelhantes inicialmente previstos, sem manutenção do desconto original** (Achado 4).

#### Situação Encontrada

Foi firmado, no dia 16 de março de 2018, o primeiro aditivo ao contrato nº 028/2017 entre o Departamento Estadual de Rodovias e a empresa Maciel Construções e Terraplanagens LTDA. (Anexo 2), tendo por objeto o acréscimo de serviços, com reflexo financeiro, passando o valor de R\$ 47.971.355,65 para R\$ 49.319.451,27, com acréscimo no percentual de 23,86%, correspondente ao valor de R\$ 11.447.789,28 e supressão no percentual de 21,05%, correspondente ao valor de R\$ 10.099.693,66.

Foram incluídos na planilha contratual os itens “3.2.27 Escavação Carga Transp. 1 CAT 1801 a 2000 m”; “3.2.28 Escavação Carga Transp. 1 CAT 2001 a 3000 m”; “3.2.29 Escavação Carga Transp. 1 CAT 3001 a 4000 m” com valores unitários de R\$ 12,19, R\$ 12,50 e R\$ 14,29, respectivamente, representando um desconto em relação aos mesmos serviços constantes da tabela SEINFRA 022.1 de 5% a 6%. A composição de custos unitários para os referidos itens considera uma produção da equipe de 96 m<sup>3</sup>/h, enquanto que em todos os demais itens de “Escavação Carga Transp. 1 CAT”, como os itens 3.2.2 a 3.2.10 e o 3.2.14, apresentam produção da equipe de 128 m<sup>3</sup>/h e um desconto médio em relação aos mesmos serviços constantes da tabela SEINFRA 022.1 de 29% a 30%.

Os descontos originalmente obtidos pela Administração, na ordem de 30%, assim como aqueles apresentados para os serviços incluídos após o primeiro termo aditivo ao contrato, na ordem de 5%, são apresentados no Relatório de Auditoria nº 0005/2018 (SAP. Seq.), na Tabela 1 e no Gráfico 1, em que se percebe uma clara quebra de tendência.

#### Crítérios de Auditoria

- Art. 65, § 1º da Lei nº 8.666/93.
- Art. 14 do Decreto nº 7.983/2013.
- Acórdãos nºs 1874/2007, 1019/2007 e nº 1755/2004, todos do TCU-Plenário.

#### Efeitos

Pagamento de serviços em valor superior ao devido em função da subavaliação da produção da equipe em relação a itens praticamente idênticos constantes da planilha contratual, causando redução no desconto originalmente obtido pela administração em favor do contratado, gerando quebra do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

#### Conclusão



O auditado concorda que a não conformidade detectada pela unidade técnica especializada do Tribunal de Contas do Estado sobre o preço unitário destes três novos serviços de terraplenagem incluídos no 1º termo aditivo procede.

Ademais, o Departamento Estadual de Rodovias – DER/CE – afirma que atenderá à determinação do Tribunal de Contas do Estado – TCE e repactuará o 1º termo aditivo e efetuará a glosa destes serviços já medidos.

#### Propostas de encaminhamento

Sugeri a Gerência que este Tribunal proceda à **determinação** ao Departamento Estadual de Rodovias do Ceará, com fundamento no art. 49 da Lei 12.509/95 e no intuito de que sejam realizadas medidas internas a fim de corrigir as falhas apontadas, que adote, no prazo de **30 dias**, providências com vistas a corrigir na planilha orçamentária os preços unitários do item 3.2.27 para R\$ 9,14, do item 3.2.28 para R\$ 9,38 e do item 3.2.29 para R\$ 10,71, calculando-os da forma prevista para itens congêneres no contrato original, reduzindo a planilha contratual no valor de R\$ 689.010,64 e glosar em pagamentos futuros os valores eventualmente pagos à contratada em virtude de medições realizadas anteriormente, por estar a situação descrita no item 2.4 em desacordo com as especificações de composições semelhantes de serviços constantes da tabela SEINFRA 022.1 c/c § 1º, do art. 65, da Lei nº 8.666/93 c/c art. 14, do Decreto nº 7.983/2013 c/c os Acórdãos nº 1874/2007-TCU-Plenário, nº1019/2007-TCU-Plenário e nº 1755/2004-TCU-Plenário.

#### Benefícios Esperados

Guardar os valores primordiais da licitação, mantendo a coerência das composições de custos unitários para serviços praticamente idênticos e o desconto originalmente obtido pela administração, não representando quebra do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, conforme observado no gráfico 2, com redução no valor de R\$ 689.010,64 da planilha contratual, conforme demonstrado no *Gráfico 2 – Valores unitários x Distância de transporte após correção da produtividade*, do relatório de Auditoria sob exame.

#### 5. Referentemente à **Inclusão e execução de itens na planilha orçamentária contratual sem correspondência ao previsto no projeto executivo.** (Achado 5)

O presente *Achado* foi constatado nos seguintes documentos:

- Primeiro termo aditivo do contrato (Anexo 2), e
- Projeto executivo de pavimentação – Acesso à Companhia Siderúrgica do Pecém (Anexo 3)

Tendo, como critério de Auditoria, o item 2.2 do Contrato nº 028/2017 e o Art. 7º, § 4º da Lei nº 8.666/93.

Sob a justificativa: “Devido ao esgotamento da jazida de sub-base e conseqüentemente da identificação da nova jazida, houve um ajuste nos transportes desse material. E, com a deter-

minação de executar o Acesso à Companhia siderúrgica do Pecém – CSP, houve um aumento nos quantitativos dos serviços de pavimentação...”, foram incluídos e executados os itens “4.2.2 Sub-base de brita graduada (s/transp)” na planilha contratual, com quantitativo de 2.787,42 m<sup>3</sup>, e “4.5.3 Transporte local com dmt entre 4,01 km e 30,00 km ( $y = 0,47x + 0,69$ ) - - brita de p-01 p/pista (BGS) - DMT = 22,45”, com quantitativo de 5.850,79 T, com valores unitários de R\$ 76,55 e R\$ 7,07, respectivamente.

Os referidos itens, que preveem utilização de brita graduada, não guardam correspondência com o material previsto e dimensionado no projeto executivo da sub-base, que previam os serviços “4.2.1 Estabilização granulométrica de solos s/ mistura de materiais (s/transp)-sub-base”, de valor unitário R\$ 15,55 e “4.5.2 Transporte local com dmt entre 4,01 km e 30,00 km ( $y = 0,47x + 0,69$ ) - solo para sub- base - (jazida j 01 p/pista)(est. 866+16,54 - est. 1673+0,69) - DMT =9,57”, de valor unitário de R\$ 3,33.

O projeto executivo de pavimentação – Acesso à Companhia Siderúrgica do Pecém (Anexo 3) previa espessura para sub-base de solo estabilizado granulometricamente de 0,18 m e no processo do primeiro aditivo, no demonstrativo dos quantitativos de serviços (Anexo 2), houve substituição do material previsto no projeto executivo (solo estabilizado granulometricamente) por brita graduada, com espessura de 0,15 m. Com essa substituição, há indícios de que o contrato foi onerado indevidamente em R\$ 181.599,06.

#### Causas

Planejamento deficiente da obra, ao não considerar a ocorrência de fatos previsíveis e recorrentes em obras rodoviárias, além da não observância, pelo Engenheiro Fiscal da Obra, pelo Diretor de Engenharia Rodoviária e pelo Superintendente do DER/CE, na inclusão de novo serviço na planilha contratual por meio de termo aditivo ao contrato, da correta consideração do material constante do projeto executivo de pavimentação – Acesso à Companhia Siderúrgica do Pecém e execução de serviço de custo superior e desnecessário.

#### Efeitos

Execução e pagamento de serviço de valor superior ao que havia sido dimensionado e previsto no Projeto Executivo de pavimentação – Acesso à Companhia Siderúrgica do Pecém.

#### Conclusão

Apesar de o ente auditado afirmar que havia urgência reivindicada pela siderúrgica para melhorar as condições de acessibilidade e que a jazida indicada para a sub-base estava saturada devido as chuvas que ocorreram no primeiro semestre no Estado, como também o processo de licença de exploração ainda estava sendo finalizado junto a Semace, esta Gerência permanece com o entendimento inicial de que os referidos itens, que preveem utilização de brita graduada, não guardam correspondência com o material previsto no projeto executivo da sub-base (solo estabilizado granulometricamente).

O projeto Executivo de Pavimentação (Anexo 3) apresentado pelo Departamento Estadual de Rodovias, em resposta à requisição de informações desta auditoria, apontava o material para sub-base de solo estabilizado granulometricamente, de acordo com o dimensionamento realizado para o pavimento, possuindo valor unitário de R\$ 15,55 e transporte desse material no valor de R\$ 3,33. O material brita graduada representa um material mais nobre, com capacidade de suporte superior e apresenta o valor unitário de R\$ 76,55 e transporte desse material no valor de R\$ 7,07. A utilização de brita em substituição ao solo estabilizado granulometricamente, previsto no projeto, importou, assim, em execução de serviço de custo superior e desnecessário.

O auditado justificou a substituição dos materiais previstos no projeto executivo alegando a urgência reivindicada pela siderúrgica para melhorar as condições de acessibilidade, a saturação da jazida indicada para a sub-base, devido às chuvas que ocorreram no primeiro semestre no Estado, bem como a finalização do processo de licença de exploração junto à Semace. Ou seja, a justificativa se baseia na urgência da conclusão do serviço e na impossibilidade de obtenção do material e, dessa forma, na impossibilidade de execução da sub-base de solo estabilizado granulometricamente.

Em consulta ao Sistema Integrado de Gestão do DER – SIGDER –, realizada em 28/09/2018 (Anexo 4), constatou-se que houve medição e pagamento referente a 1.544,04 m<sup>3</sup> do serviço relativo ao item 4.2.2 Sub-base de brita graduada (s/transporte) e 3.240,94 T do serviço relativo ao item 4.5.3 Transporte local com dmt entre 4,01 km e 30,00 km ( $y = 0,47x + 0,69$ ) - - brita de p-01 p/pista (BGS) - DMT = 22,45, o que representa 55,39% dos quantitativos totais previstos na planilha contratual para esses serviços. Verificou-se, portanto, que o serviço de Sub-base de brita graduada (s/transporte), item 4.2.2, foi medido na 11ª medição, de início em 21/06/2018 e final em 20/07/2018. Entretanto, na mesma medição, foi medido também 4.039,20 m<sup>3</sup> do item 4.2.1 Estabilização granulométrica de solos s/mistura de materiais (s/transp), ficando demonstrada a possibilidade de obtenção do material de solo estabilizado granulometricamente durante o período de execução do serviço.

A equipe de auditoria entende que essa justificativa não é aceitável, em função de serem fatos que devem ser considerados no planejamento de qualquer obra rodoviária, no cronograma físico-financeiro, não importando, assim, em fato novo ou muito menos imprevisível ou superveniente, além de constar, na mesma medição, o material de solo estabilizado granulometricamente, que o auditado alegou impossibilidade de utilização.

Tem-se que, de acordo com o demonstrativo de quantitativo de serviços, presentes no Processo de 1ª Revisão de Projeto – 0248618/2018-DER (Anexo 2), o serviço de Sub-base – Acesso principal à CSP/ZPE (Est 313+0,00) é dividido em 3 ramais.

Por meio do 1º termo aditivo ao contrato, incluiu-se o serviço de Sub-base de brita graduada na planilha orçamentária contratual em vez de incluir o serviço de solo estabilizado granulometricamente (previsto em projeto

executivo). O serviço de Sub-base de brita graduada já foi parcialmente executado, conforme demonstrado na 11ª medição (Anexo 7). As quantidades, dimensões e o valor unitário e total do serviço de acordo com a planilha orçamentária contratual, a 11ª medição (Anexo 7) e o Processo de 1ª~Revisão de Projeto – 0248618/2018-DER (Anexo 2), estão discriminadas na tabela 2.

(...)

O projeto executivo previa Sub-base de solo estabilizado granulometricamente com espessura de 0,18 m. Considerando que 55,39% do serviço foi executado com material de brita graduada, caso tivesse sido executado com solo estabilizado granulometricamente conforme projeto executivo, tem-se que as quantidades equivalentes e dimensões, bem como o valor unitário e total do serviço de acordo com a planilha orçamentária contratual e conforme a 11ª medição (Anexo 7) seriam as discriminadas na tabela 3 abaixo.

(...)

No que se refere aos materiais, considerando o executado, de acordo com a 11ª medição (Anexo 7), o serviço de Sub-base de brita graduada, incluído na planilha orçamentária contratual, teria um custo, se fosse executado, de R\$ 95.180,74, enquanto o serviço de sub-base de solo estabilizado granulometricamente teria um custo de R\$ 23.201,47 para executar uma quantidade equivalente, ou seja, o contrato seria onerado em R\$ 71.979,27.

De forma semelhante, além da inclusão do serviço referente aos materiais, o aditivo inclui serviço referente ao transporte desse material. O aditivo incluiu o serviço transporte de sub-base de brita graduada em vez de sub-base de solo estabilizado granulometricamente. O serviço de Transporte de brita graduada já foi parcialmente executado (55,39%), conforme demonstrado na 11ª medição (Anexo 7). As quantidades e os valores unitário e total do serviço, de acordo com a planilha orçamentária contratual, a 11ª medição (Anexo 7) e o Processo de 1ª~Revisão de Projeto – 0248618/2018-DER (Anexo 2), estão discriminadas na tabela 4 abaixo.

(...)

Considerando a proporção necessária para transportar 3.344,90 m<sup>3</sup> de solo estabilizado granulometricamente, verificada na própria planilha contratual, e que 55,39% do serviço de Transporte foi executado para brita graduada, caso tivesse sido executado para solo estabilizado granulometricamente, conforme projeto executivo, tem-se que as quantidades equivalentes, bem como o valor unitário e total do serviço de acordo com a planilha orçamentária contratual e conforme a 11ª medição (Anexo 7) seriam as discriminadas na tabela 5 abaixo.

(...)

Dessa forma, no que se refere ao transporte dos materiais, considerando o executado, de acordo com a 11ª medição (Anexo 7), o serviço de Transporte

de brita graduada, incluído na planilha orçamentária contratual, teria um custo, se fosse executado, de R\$ 18.451,66, enquanto o serviço de transporte de solo estabilizado granulometricamente teria um custo de R\$ 9.425,32 para transportar uma quantidade equivalente, ou seja, o contrato seria onerado em R\$ 9.026,34.

Assim, considerando os serviços já executados e o saldo a executar, esta Gerência permanece com o entendimento inicial de que **os serviços ainda não executados devem ser corrigidos na planilha orçamentária contratual**, de forma que a execução e os futuros pagamentos sejam feitos considerando o material de solo estabilizado granulometricamente, em conformidade com o dimensionado e previsto no projeto Executivo de Pavimentação (Anexo 3), reduzindo o valor de R\$ R\$ 81.005,60 da planilha orçamentária contratual.

Esta gerência entende, ainda, no que se refere aos serviços já executados em desconformidade com o projeto executivo de Pavimentação (Anexo 3), ou seja, na substituição do material de solo estabilizado granulometricamente por brita graduada há indícios de dano ao Erário Estadual, no valor de R\$ 100.593,46, devendo ser apurado em processo específico de Representação e posterior conversão em Tomada de Contas Especial, por ser um processo administrativo devidamente formalizado, com rito próprio, para apurar responsabilidade por ocorrência de dano à administração pública, tendo por base a apuração de fatos, a quantificação do dano e a identificação dos responsáveis.

#### Propostas de Encaminhamento

Determinar ao Departamento Estadual de Rodovias do Ceará, com fundamento no art. 49 da Lei 12.509/95, que adote, **no prazo de 30 dias**, providências com vistas a: a) **suprimir 1.243,47 m<sup>2</sup> do item 4.2.2**, referente à quantidade que não foi executada, de valor unitário de R\$ 76,55, correspondendo a um valor de R\$ 95.187,48 e **acrescentar a quantidade de 1.492,16 m<sup>3</sup> do item 4.2.1**, de valor unitário R\$ 15,55, correspondendo a um valor de R\$ 23.203,11; **suprimir 2.610,04 T do item 4.5.3**, referente à quantidade que não foi executada, de valor unitário de R\$ 7,07, correspondendo a um valor de R\$ 18.452,96 e **acrescentar a quantidade do item 4.5.2 em 2.830,63 T**, de valor unitário R\$ 3,33, correspondendo a um valor de R\$ 9.425,99. b) executar o serviço e realizar os futuros pagamentos considerando as alterações referidas no item anterior, reduzindo o valor de R\$ 81.005,60 da planilha orçamentária contratual c/c item 2.2 do Contrato nº 028/2017 e com o art. 7º, § 4º da Lei nº 8.666/93.

A Gerência de Fiscalização de Obras sugere ao Tribunal de Contas do Estado citar, em processo específico de representação nº 27196/2018-9 já autuado pela unidade técnica, os Srs. Alexandre Hortêncio Leite Viana, então Engenheiro Fiscal da obra e Francisco Quirino Rodrigues Ponte, então Diretor de Engenharia Rodoviária, com fundamento no art. 12, inciso II, da Lei Estadual 12.509/1995 e no intuito de que sejam observados os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa para que apresentem a(s) defesa(s) pela inclusão e execução de itens na planilha orçamentária contratual sem correspondência ao previsto no projeto

executivo, visto que a situação descrita no item 2.5 encontra-se em desacordo com item 2.2 do Contrato nº 028/2017 c/c o art. 7º, § 4º da Lei nº 8.666/93, ou, reconhecendo o **débito solidário de R\$ 100.593,46**, procedam ao seu recolhimento, devidamente atualizado contados da data do pagamento, nos moldes definidos pela Instrução Normativa TCE/CE nº 02/2005 c/c a Resolução Administrativa TCE/CE nº 07/2015.

Os benefícios esperados consistem em manter a coerência entre o previsto e dimensionado no projeto executivo e a planilha orçamentária contratual, **com redução no valor de R\$ 81.005,60** e apurar a responsabilidade por ocorrência de dano à administração pública, tendo por base a apuração de fatos, a quantificação do dano e a identificação dos responsáveis.

6. Quanto ao **“Acréscimo de quantidades ao item “9.2.1 Defensas metálicas semi-maleáveis simples de 1.720 m sem correspondência ao previsto no projeto executivo”**. (Achado 6).

#### Situação Encontrada:

Como dito, foi firmado, no dia 16 de março de 2018, o primeiro aditivo ao contrato nº 028/2017 entre o Departamento Estadual de Rodovias e a empresa Maciel Construções e Terraplanagens LTDA. (Anexo 2), tendo por objeto o acréscimo de serviços, com reflexo financeiro, passando o valor de R\$ 47.971.355,65 para R\$ 49.319.451,27, com acréscimo no percentual de 23,86%, correspondente ao valor de R\$ 11.447.789,28 e supressão no percentual de 21,05%, correspondente ao valor de R\$ 10.099.693,66. Foi realizado um acréscimo de 1.720 m de quantidades ao item “9.2.1 Defensas metálicas semi-maleáveis simples”, com a justificativa de que a alteração de quantitativos dos serviços do grupo 9. Sinalização “se deve aos serviços de Acesso à CSP”. No projeto Executivo de Acesso à CSP, enviados pelo DER/CE em resposta à Requisição de Informação nº 01/2018, não consta previsão de defensas metálicas semi maleáveis.

#### Causas:

Não observância, no acréscimo de quantidades ao item “9.2.1 Defensas metálicas semi-maleáveis simples” na planilha contratual por meio de termo aditivo ao contrato, da relação entre as quantidades acrescidas à planilha contratual e o constante no projeto executivo de sinalização – Acesso à Companhia Siderúrgica do Pecém.

#### Efeitos:

Possível execução e pagamento de serviço sem haver previsão, detalhamento e dimensionamento no projeto executivo, sem permitir o seu devido acompanhamento, controle, fiscalização, a adequada medição, aprovação e pagamento.

#### Conclusão da Geobra:

A gerência entende que nenhum serviço pode ser executado sem a respectiva previsão, detalhamento e dimensionamento presentes no projeto executivo, de forma a propiciar o devido acompanhamento, controle, fiscalização, a adequada medição, aprovação e pagamento.

A equipe de auditoria, ao analisar o projeto Executivo de Acesso à CSP, enviados pelo DER/CE em resposta à Requisição de Informação desta auditoria, não encontrou previsão de defensas metálicas semi maleáveis. O auditado, no entanto, demonstrou intenção de executar o serviço, entendendo que o acréscimo dos quantitativos deste serviço é essencial para a segurança da rodovia e que deve ser mantido no 1º Termo Aditivo.

Desta forma, o serviço de defensas metálicas semi-maleáveis não poderá ser executado enquanto não houver previsão, detalhamento e dimensionamento no projeto executivo.

#### Propostas de Encaminhamento:

A Gerência de Fiscalização de Obras de Engenharia e Meio Ambiente sugere a este Tribunal que proceda à determinação junto ao Departamento Estadual de Rodovias do Ceará, com fundamento no art. 49 da Lei 12.509/95 e no intuito de que sejam realizadas medidas internas a fim de corrigir as falhas apontadas, que adote, **no prazo de 60 dias**, providências com vistas a apresentar projeto executivo contendo indicação das defensas metálicas semi maleáveis simples no acesso à CSP – Companhia Siderúrgica do Pecém e todos os elementos necessários e suficientes à execução completa do serviço, alertando que o serviço não deve ser executado enquanto não houver previsão, detalhamento e dimensionamento no projeto executivo, de forma a propiciar o devido acompanhamento, controle, fiscalização, a adequada medição, aprovação e pagamento, por estar a situação descrita no item 2.6 em desacordo com o item 2.2 do Contrato nº 028/2017 c/c § 4º, do art. 7º, da Lei nº 8.666/93. 2.6.10

7. Referentemente à **Inclusão dos itens “2.5.1. Vale Refeição” e “2.5.2. Vale Transporte” na planilha contratual, já previstos no BDI, conforme exposto no edital de licitação.** (Achado 7)

#### Situação Encontrada:

Foi incluído, na planilha contratual, o item 2.5. Despesas com alimentação e transporte, desdobrados nos itens 2.5.1. Vale-refeição e 2.5.2. Vale-transporte, os quais já estavam previstos no BDI, conforme observação 1 do Anexo F do edital de licitação, tendo sido acrescido as quantidades de 49.960,00 e 99.920,00 unidades sem a apresentação das composições analíticas de custos unitários e do memorial de cálculo dos quantitativos, com valores unitários de R\$ 15,01 e R\$ 3,44, respectivamente, gerando uma **repercussão financeira de R\$ 1.093.624,40**, representando um percentual de 2,28% sobre o valor original do contrato.

#### Causas:

Não observância, na inclusão dos novos itens 2.5.1 e 2.5.2, dos arts 3º; 6º, alínea f e 65 da Lei nº 8.666/93 e do disposto na observação 1 do Anexo F do Edital de Concorrência, o qual deveria ser seguido por todas as licitantes em cumprimento ao *princípio da vinculação ao instrumento convocatório*, permitindo que o aditivo fosse um instrumento para a correção de erro imputável à licitante vencedora, em detrimento de todas as outras, ou para pagamento em duplicidade dos serviços, além da falta de transparência, nos novos itens na planilha contratual, das composições analíticas de custos unitários e do memorial de cálculo dos quantitativos.

Efeitos :

Pagamento indevido dos serviços “Vale-Refeição” e “Vale-Transporte” incluídos por meio de aditivo ao contrato, em função de já estarem previstos e considerados no edital de licitação e, dessa forma, deveriam ser considerados nas propostas das licitantes.

Conclusão:

A Geobra concorda que os custos com administração local, e, entre os itens que a compõem estão o vale-alimentação e o vale-transporte, devem, de fato, ser considerados como custo direto, alocados diretamente na planilha de orçamentária contratual por serem passíveis de identificação, mensuração e discriminação, bem como sujeitos a controle, medição e pagamento individualizado por parte da Administração Pública, em atendimento ao princípio constitucional da transparência dos gastos públicos, em consonância com a jurisprudência pacificada do TCU.

Apesar disso, considerando que constava explicitamente no edital de licitação a observação 1 do Anexo F do Edital de Concorrência Pública nº 20140019/DER/CCC (Anexo 1) de que “os valores correspondentes a refeições, vales transportes, etc serão considerados na composição do B.D.I.”, a qual deveria obrigatoriamente ser seguida pelas empresas envolvidas no certame, já que o edital é “lei” da licitação e deve ser seguido por todas as licitantes, em cumprimento ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, é natural concluir que os participantes do certame consideraram esses custos na composição de seus BDIs. Restou comprovado, portanto, que o procedimento licitatório não foi omissivo no que se refere à obrigatoriedade de as empresas inserirem em suas propostas os custos relativos às despesas com transporte e refeição de funcionários.

Outras empresas podem não ter ganhado a licitação por considerar em seu BDI os valores correspondentes ao vale-transporte e vale-alimentação, pois é natural concluir que todas as empresas licitantes consideraram nas suas composições de BDI esses valores, conforme explícito no edital de licitação. A previsão explícita, dessa forma, não deixa dúvidas quanto à existência da necessidade de consideração desses itens pela empresa licitante vencedora.

Conceder aditivo à planilha orçamentária relativo a esses itens sob a alegação de que não estavam considerados na planilha orçamentária e nem no BDI pela empresa vencedora seria tratar desigualmente as empresas licitantes, uma vez que **umas teriam onerado suas propostas ao considerar tais itens**, seguindo o disposto no edital de licitação e a empresa vencedora



teria benefício em apresentar proposta mais baixa, que não apresentasse esses valores no momento da licitação, mas que fossem adicionados em momento posterior, por meio de aditivo.

A Lei nº 8.666/1993, em seu art. 65, estabelece as possibilidades de alteração dos contratos administrativos. Entre elas, não há previsão de correção de indefinições ou de omissões na proposta da empresa contratada. O aditivo desses itens não se fundamenta em alterações de projeto ou das condições encontradas no local que onerassem de maneira injustificável qualquer das partes, até porque a consideração desses custos era clara no edital de licitação, não importando em fato novo ou muito menos imprevisível ou superveniente.

A não inclusão desses custos pela empresa vencedora na sua proposta ensejaria um erro daquela empresa, que não pode ser corrigido por meio de termo aditivo. De acordo com Marçal Justen Filho (RT, 2014) *“Exigese, ademais, que a elevação dos encargos não derive de conduta culposa imputável ao particular. Se os encargos tornaram-se mais elevados porque o particular atuou mal, não fará jus à alteração de sua remuneração.”*

Portanto, diante do exposto, a Unidade Técnica desta Casa permanece com o entendimento inicial de que a inclusão dos itens 2.5.1. Vale-refeição e 2.5.2. Vale-transporte por meio de termo aditivo na planilha orçamentária de custos diretos importou em consideração desses itens em duplicidade, devendo ser suprimidos da planilha contratual ou ter seus valores correspondentes suprimidos percentualmente do BDI para não incorrer em pagamento dos serviços em duplicidade.

Em CONCLUSÃO ao presente Relatório de Auditoria, a Geobra **propõe** a este Tribunal de Contas:

a) dar ciência ao Departamento Estadual de Rodovias do Ceará, com fulcro no art. 46, parágrafo único, da Lei Estadual 12.509/1995 e no intuito de que sejam adotadas medidas internas a fim de prevenir a ocorrência de falhas semelhantes no futuro, que:

a.1) a limitação do somatório de quantidades de atestados para a comprovação de capacidade técnico-operacional identificada no Edital de Concorrência Pública nº 20140019/DER/CCC restringiu o caráter competitivo da licitação, visto que a situação descrita no item 2.1 afrontou o art. 3º, § 1º, inciso I, c/c art. 30, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/1993 e do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, salvo nos casos em que o aumento de quantitativos do serviço acarretarem, incontestavelmente, o aumento da complexidade técnica do objeto ou uma desproporção entre as quantidades e prazos para a sua execução, capazes de ensejar maior capacidade operativa e gerencial da licitante e de potencial comprometimento acerca da qualidade ou da finalidade almejada na contratação da obra ou serviços;

a.2) a exigência de itens genéricos para a habilitação técnico-operacional identificada Edital de Concorrência Pública nº 20140019/DER/CCC impediu a

comprovação da aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, visto que a situação descrita no item 2.2 afrontou o inc. II, do art. 30, da Lei nº 8.666/93 e a Súmula TCU nº 263/2011.

a.3) a exigência de itens para demonstração de capacidade técnico-operacional identificada no Edital de Concorrência Pública nº 20140019/DER/CCC não representou parcela de maior relevância técnica e valor significativo do contrato, pois não guardou proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado, visto que a situação descrita no item 2.3 afrontou o art. 30, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/1993, o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e a Súmula TCU nº 263/2011.

a.4) a inclusão na planilha contratual de custos com a administração local já previstos no BDI, porém passíveis de identificação, mensuração e discriminação identificada no primeiro aditivo ao contrato nº 028/2017 implica considerar em duplicidade os itens “2.5.1. Vale Refeição” e “2.5.2. Vale Transporte”, visto que a situação descrita no item 2.7 afrontou princípio constitucional da transparência dos gastos públicos c/c jurisprudência do TCU – Acórdão nº 2622/2013 – TCU – Plenário, uma vez que deveriam estar sujeitos a controle, medição e pagamento individualizado por parte da Administração Pública e constar, portanto, nos custos diretos da planilha orçamentária.

b) determinar ao Departamento Estadual de Rodovias do Ceará, com fundamento no art. 49 da Lei 12.509/95 e no intuito de que sejam realizadas medidas internas a fim de corrigir as falhas apontadas, que adote:

b.1) **no prazo de 30 dias**, providências com vistas a corrigir na planilha orçamentária os preços unitários do item 3.2.27 para R\$ 9,14, do item 3.2.28 para R\$ 9,38 e do item 3.2.29 para R\$ 10,71, calculando-os da forma prevista para itens congêneres no contrato original, **reduzindo a planilha contratual no valor de R\$ 689.010,64 e glosar em pagamentos futuros os valores eventualmente pagos à contratada** em virtude de medições realizadas anteriormente, por estar a situação descrita no item 2.4 em desacordo com as especificações de composições semelhantes de serviços constantes da tabela SEINFRA 022.1 c/c § 1º, do art. 65, da Lei nº 8.666/93 c/c art. 14, do Decreto nº 7.983/2013 c/c os Acórdãos nº 1874/2007-TCU-Plenário, nº1019/2007-TCU-Plenário e nº 1755/2004-TCU-Plenário.

b.2) **no prazo de 30 dias**, providências com vistas a:

i) suprimir 1.243,47 m<sup>2</sup> do item 4.2.2, referente à quantidade que não foi executada, de valor unitário de R\$ 76,55, correspondendo a um valor de R\$ 95.187,48 e acrescentar a quantidade de 1.492,16 m<sup>3</sup> do item 4.2.1, de valor unitário R\$ 15,55, correspondendo a um valor de R\$ 23.203,11; suprimir 2.610,04 T do item 4.5.3, referente à quantidade que não foi executada, de valor unitário de R\$ 7,07, correspondendo a um valor de R\$ 18.452,96 e acrescentar a quantidade do item 4.5.2 em 2.830,63 T, de valor unitário R\$ 3,33, correspondendo a um valor de R\$ 9.425,99. ii) executar o serviço e realizar os futuros pagamentos considerando as alterações referidas no item an-

terior, reduzindo o valor de R\$ 81.005,60 da planilha orçamentária contratual c/c item 2.2 do Contrato nº 028/2017 e com o art. 7º, § 4º da Lei nº 8.666/93.

b.3) **no prazo de 60 dias**, providências com vistas a **apresentar projeto executivo** contendo indicação das defensas metálicas semi maleáveis simples no acesso à CSP – Companhia Siderúrgica do Pecém e todos os elementos necessários e suficientes à execução completa do serviço, alertando que o serviço não deve ser executado enquanto não houver previsão, detalhamento e dimensionamento no projeto executivo, de forma a propiciar o devido acompanhamento, controle, fiscalização, a adequada medição, aprovação e pagamento, por estar a situação descrita no item 2.6 em desacordo com o item 2.2 do Contrato nº 028/2017 c/c § 4º, do art. 7º, da Lei nº 8.666/93.

b.4) **no prazo de 30 dias**, providências com vistas a i) suprimir da planilha contratual os itens “2.5.1. Vale Refeição” e “2.5.2. Vale Transporte”, incluídos por meio do primeiro termo aditivo; glosando os pagamentos eventualmente efetuados à contratada em virtude de medições realizadas anteriormente; e, mensurando, a partir da decisão deste colegiado, os serviços conforme a referida alteração, ou, ii) suprimir, percentualmente do BDI, os valores correspondentes aos itens “2.5.1. Vale Refeição” e “2.5.2. Vale Transporte”; **reduzindo em qualquer das alternativas adotada o valor de R\$ 1.093.624,40 da planilha contratual incluído no primeiro termo aditivo**, por estar a situação descrita no item 2.7 em desacordo com os art. 3º c/c art. 6º, alínea f, c/c art. 65 da Lei nº 8.666/93.

c) **citar, em processo específico de representação nº 27196/2018-9 já autuado pela unidade técnica**, os Srs. Alexandre Hortêncio Leite Viana, então Engenheiro Fiscal da obra e Francisco Quirino Rodrigues Ponte, então Diretor de Engenharia Rodoviária, com fundamento no art. 12, inciso II, da Lei Estadual 12.509/1995 e no intuito de que sejam observados os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa para que apresentem a(s) defesa(s) pela inclusão e execução de itens na planilha orçamentária contratual sem correspondência ao previsto no projeto executivo, visto que a situação descrita no item 2.5 encontra-se em desacordo com item 2.2 do Contrato nº 028/2017 c/c o art. 7º, § 4º da Lei nº 8.666/93, ou, reconhecendo o débito solidário de R\$ 181.599,06, procedam ao seu recolhimento, devidamente atualizado contados da data do pagamento, nos moldes definidos pela Instrução Normativa TCE/CE nº 02/2005 c/c a Resolução Administrativa TCE/CE nº 07/2015.

d) autorizar à Secretaria de Controle Externo – SECEX o monitoramento das deliberações propostas por esta auditoria em momento conveniente e oportuno.

e) arquivar os presentes autos após o trânsito em julgado.

Este é o relatório.

## VOTO

### **Razões da Auditoria**

Trata-se de Auditoria de Conformidade realizada no Departamento Estadual de Rodovias — DER/CE (período de 15/05 a 5/09/2018), que teve por **objetivo** avaliar a conformidade, no âmbito daquele Departamento, sobretudo quanto ao procedimento licitatório e a adequação técnica e orçamentária do Contrato 28/2017 – SEINFRA/DER, firmado entre o Departamento Estadual de Rodovias e a empresa Maciel Construções e Terraplanagens Ltda, tendo por objeto a *execução da obra de duplicação e restauração da rodovia CE 155, no trecho entre BR 222 – Porto do Pecém, com extensão de 20,20 Km.*

A Auditoria de Conformidade é diferenciada dos demais instrumentos de fiscalização realizados por esta Casa, no que se refere aos métodos, técnicas e procedimentos aplicados para o alcance de seus objetivos, conforme se observa na Resolução Administrativa nº 05/2017 (publicação em 18/09/2017), que “Aprova o Manual de Auditoria de Conformidade do Tribunal de Contas do Estado do Ceará.”

**O Departamento Estadual de Rodovias (DER), órgão vinculado à SEINFRA,** tem como missão ampliar e manter a infraestrutura rodoviária e aeroviária do Estado do Ceará para a movimentação adequada de pessoas, bens, aeronaves e cargas, possuindo como finalidade:

I – elaborar o Plano Rodoviário do Estado;

II – realizar estudos e elaborar planos e projetos, objetivando a construção e manutenção de estradas estaduais e assegurando a proteção ambiental das áreas onde serão executadas obras de seu interesse;

III – construir e manter as estradas de rodagem estaduais;

IV – construir, manter, explorar, administrar e conservar aeroportos e campos de pouso, e

V – exercer as atividades de planejamento, administração, pesquisa, engenharia e operação do sistema viário do Estado do Ceará.

Vale ressaltar que “para a realização deste trabalho, foram seguidas as diretrizes do roteiro de auditoria de conformidade do TCE-CE, dentro do possível, e do TCU, tendo sido utilizadas as seguintes técnicas de auditoria: análise documental, pesquisa em sistemas informatizados, confronto de informações e documentos e realização de entrevistas e reuniões”.

Ademais, conforme instrução da Gerência de Fiscalização de Obras de Engenharia e Meio Ambiente da Secretaria de Controle Externo deste Tribunal, compõem os presentes autos eletrônicos, as seguintes peças processuais:

PROJETO DE AUDITORIA – Planejamento de Auditoria de Conformidade

RELATÓRIO DE AUDITORIA -Elaboração de Relatório de Auditoria de Conformidade

MATRIZ DE ACHADOS – Execução de Auditoria de Conformidade

O contrato 028/SEINFRA/2017 foi celebrado no dia 14 de Agosto de 2017, resultado da licitação de Concorrência Pública nº 20140019-DER/CCC, entre o Departamento Estadual de Rodovias (contratante), representado pelo seu Superintendente José Sérgio Fontenele de Azevedo, e a empresa Maciel Construções e Terraplenagem LTDA (contratada), representada pelo Sr. René Antônio Teixeira Maciel. Constitui objeto deste contrato a contratação da empresa para execução da obra de duplicação e restauração da rodovia CE 155, no trecho entre a BR 222 e o Porto do Pecém, com extensão de 20,20 Km, em regime de *empreitada por preço unitário*, que é “quando se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo de unidades determinadas” (Art. 6º, VIII, b).

Referido contrato, de valor original de R\$ 47.971.355,65, representou 5,86% de todo o montante de recursos fixados para o DER em 2017 ou **8,02%** do montante empenhado no ano. A escolha pela auditoria desse contrato, portanto, deve-se à sua relevância frente aos contratos geridos pelo DER e pelo fato da entidade estar classificada como de **risco alto** na matriz elaborada pela Assessoria de Informações Estratégicas desta Corte de Contas. Além disso, dada a relevância social do adequado cumprimento do objeto contratado, levando-se em conta o quadro de deficiência no estado geral das rodovias cearenses, a auditoria também visa a avaliar a conformidade técnica do contrato.

O valor global inicial do contrato, tem previsão para ser pago com recursos orçamentários do Tesouro do Estado com a dotação orçamentária 08200001.26.782.003.19465 – Pavimentação (Implantação) de rodovias; elemento de despesa 449051 – Obras e Instalações ADR – 01 e Fontes 00 – recursos ordinários. A vigência inicial do contrato é de 815 (oitocentos e quinze) dias corridos, contados a partir da assinatura, com os serviços devendo ser executados e concluídos no prazo de 450 (quatrocentos e cinquenta) dias corridos, contados da data de recebimento da ordem de serviço, podendo ser prorrogado nos termos da Lei nº 8666.93.

Ademais, informa-se que foi firmado, no dia 16 de março de 2018, o **primeiro aditivo** ao contrato nº 028/2017 entre o Departamento Estadual de Rodovias e a empresa Maciel Construções e Terraplanagens LTDA (Anexo 2), tendo por objeto o *acréscimo de serviços*, com reflexo financeiro, passando o valor de R\$ 47.971.355,65 para R\$ 49.319.451,27, com acréscimo no percentual de 23,86%, correspondente ao valor de R\$ 11.447.789,28 e supressão no percentual de 21,05%, correspondente ao valor de R\$ 10.099.693,66.

Apresenta a Unidade Técnica como **benefícios estimados da fiscalização**, dentre outros, a adequação para os próximos editais de licitação elaborados pela entidade auditada em relação à observância do princípio constitucional da isonomia, selecionando a proposta mais vantajosa para a administração, ampliando a competição e possibilitando a participação de um número maior de licitantes, além de que as exigências técnico-operacional guardem pertinência com a complexidade e dimensão do objeto, de modo a selecionar licitantes com *know how* e *expertise* para a realização do objeto contratado.

Ainda em relação aos benefícios, estima-se um retorno financeiro ao Erário Estadual no valor de **R\$ 1.964.234,14**, de forma que o valor de **R\$ 1.782.635,04** corresponde a pagamentos in-

devidos a serem glosados ou deixarem de ser efetuados em futuras medições do contrato, enquanto o valor correspondente a **R\$ 181.599,10** será apurado em processo específico de Tomada de Contas Especial.

Observo que a Gerência de Fiscalização de Obras de Engenharia e Meio Ambiente da Secretaria de Controle Externo do Tribunal, responsável pelo presente trabalho, cujo objeto é avaliar a conformidade, no âmbito do DER, quanto ao procedimento licitatório e a adequação técnica e orçamentária do Contrato 28/2017 – SEINFRA/DER, mediante Relatório de Auditoria nº 0005/2018, aponta as seguintes *indagações diretivas do trabalho* (QUESTÕES):

**Q 1: A Licitação garantiu a observância ao princípio constitucional da isonomia, selecionando a proposta mais vantajosa para a administração, conforme a Lei nº 8.666/93?**

**Q 2: O contrato observou o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, em observância à Lei nº 8.666/93?**

**Q 3: O orçamento e o cronograma físico-financeiro são fiéis aos projetos e apresentam valores praticados no mercado?**

**Q 4: Os projetos apresentam elementos necessários, suficientes e adequados à execução completa da obra, de acordo com as normas técnicas pertinentes?**

Após a utilização de técnicas de análise documental, pesquisa em sistemas informatizados, confronto de informações e documentos e realização de entrevistas e reuniões, foram constatadas as impropriedades/irregularidades (ACHADOS), a seguir enumerados:

**Achado 1 – A1) Limitação do somatório do número de atestados para a comprovação dos quantitativos mínimos exigidos no edital de licitação para habilitação relativa à qualificação técnica.**

Constatou o órgão técnico acerca da limitação editalícia do somatório de quantidades de atestados para a comprovação de capacidade técnico operacional da empresa licitante, a qual restringe o caráter competitivo da licitação, identificada no Edital de Concorrência Pública nº 20140019/DER/CCC, infringindo, pois, o Art. 3º, § 1º, I, o Art. 30, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/1993 e o Art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal.

Conforme entendimento consolidado no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU), observa-se que o mesmo tem firmado jurisprudência no sentido de “vedar a imposição de limites ou de quantidade certa de atestados ou certidões para fins de comprovação de qualificação técnica, salvo se a natureza da obra ou do serviço assim o exigir. Nesse caso, a pertinência e a necessidade devem estar justificadas em estudos técnicos nos autos do processo. Assim, a imposição de apresentação de número mínimo e certo de atestados de capacitação técnica, sem que haja uma justificativa adequada, configura ato irregular, por inexistência de previsão legal para tal.” (Acórdão 2.760/2012-TCU-Plenário).

Com referência tal *Achado*, propõe a Geobra o seguinte:

- **Dar ciência** ao Departamento Estadual de Rodovias do Ceará, com fulcro no art. 46, parágrafo único, da Lei Estadual 12.509/1995 e no intuito de que sejam adotadas medidas internas a fim de prevenir a ocorrência de falhas semelhantes no futuro, que a limitação do somatório de quantidades de atestados para a comprovação de capacidade técnico-operacional identificada no Edital de Concorrência Pública nº 20140019/DER/CCC restringiu o caráter competitivo da licitação, visto que a situação descrita no item 2.1 afrontou o art. 3º, § 1º, inciso I, c/c art. 30, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/1993 e do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, salvo nos casos em que o aumento de quantitativos do serviço acarretarem, incontestavelmente, o aumento da complexidade técnica do objeto ou uma desproporção entre as quantidades e prazos para a sua execução, capazes de ensejar maior capacidade operativa e gerencial da licitante e de potencial comprometimento acerca da qualidade ou da finalidade almejada na contratação da obra ou serviços, devendo tal restrição ser justificada no processo administrativo relativo à licitação.

Assim, observando a natureza da Auditoria de Conformidade, em que se deve observância à norma legal (legalidade), não se esquecendo, também, dos princípios que regem a gestão financeira responsável e a conduta dos agentes públicos, quais sejam: economicidade, eficiência, eficácia, equidade e efetividade do objeto auditado, bem assim a possibilidade de proceder a recomendações para aprimoramento da gestão, quando for o caso, é que ACOMPANHOU a opinião do Órgão Técnico, por entender que houve, no presente caso, restrição ao caráter competitivo, observado quando da limitação no somatório de quantidades de atestados para a comprovação de capacidade técnico-operacional identificada no Edital de Concorrência Pública nº 20140019/DER/CCC.

#### **Achado 2 – A2) Exigência genérica do serviço “Obras de Arte Especial” para comprovação da capacidade técnico-operacional da empresa licitante.**

Acerca deste quesito, constata-se que no Edital de Concorrência sob exame, a comprovação da capacidade técnico-operacional da empresa licitante para desempenho de atividade pertinente e compatível em características com o objeto desta licitação exigiu o serviço genérico “Obras de Arte Especial”, sem demonstrar, de forma precisa, o serviço exigido para a comprovação de habilitação técnica, o que levou à impossibilidade de demonstração da pertinência entre a exigência do item para habilitação técnica e a complexidade e dimensão do objeto contratado.

No caso concreto, entendeu a Gerência que mesmo que possuam serviços semelhantes para sua execução, as obras de arte especiais contidas no contrato, como o **viaduto sobre a CE348** e o **Túnel na Rodovia de Placas**, apresentam técnicas construtivas significativamente diferentes entre si, de modo que a exigência genérica de “Obra de Arte Especial” para comprovação de capacidade técnico operacional não cumpre o objetivo para a qualificação de capacidade técnico-operacional, de se selecionar licitantes com *know how* e *expertise* para a realização do objeto contratado.

Neste sentido, aduz a Geobra que “exigir itens genéricos para a habilitação técnico-operacional configura irregularidade por não comprovar aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, infringindo o art. 30, II, da Lei nº 8.666/93.”

Dessa forma, assim como a *limitação do número de atestados técnicos* (Achado 1), salvo em condições excepcionais, configura restrição à competição, a exigência genérica de item para comprovação de capacidade técnico-operacional (Achado 2) não cumpre os objetivos a que esta se propõe.

Acompanho a *proposta de encaminhamento* expedida pela Gerência, por entender que a exigência de itens genéricos para a habilitação técnico-operacional indicada no Edital, impediu a comprovação da aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, em afronta o inc. II, do art. 30, da Lei nº 8.666/93 e a Súmula TCU nº 263/2011.

**Achado 3- A3) Exigência de item para demonstração de capacidade técnico-operacional que não representa parcela de maior relevância técnica e valor significativo do contrato.**

O serviço “*Sinalização Horizontal/ Tinta refletiva/Resina Acrílica à Base D'água*”, com valor de R\$ 212.310,37, corresponde a **0,36%** (item 5.2.3.2) do valor do orçamento constante do edital, não representando parcela de relevância técnica ou valor significativo do contrato que pudesse demonstrar a capacidade técnico operacional.

Neste sentido, observa-se a Decisão nº 574/2002 – Plenário, que decidiu no sentido de que *os critérios de habilitação devam recair sobre itens que possuam, além de relevância técnica, valor significativo*.

Desta forma, observando que ocorreu afronta aos Arts. 30, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/1993 e Art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, bem assim à Súmula TCU nº 263/2011 e no intuito de que sejam adotadas medidas internas a fim de prevenir a ocorrência de falhas semelhantes no futuro, é que acompanho a proposta da Geobra, para que se dê ciência aquele Departamento do entendimento deste Tribunal.

**Achado 4 - A4) Inclusão de itens na planilha orçamentária contratual com valores superiores a itens semelhantes inicialmente previstos, sem manutenção do desconto original.**

O primeiro aditivo ao Contrato nº 028/2017, datado de 16/03/2017, teve por objeto o acréscimo de serviços, com reflexo financeiro, passando do valor original de R\$ 47.971.355,65 para R\$ 49.319.451,27, com acréscimo no percentual de **23,86%**, correspondente ao valor de R\$ 11.447.789,28 e supressão no percentual de **21,05%**, correspondente ao valor de R\$ 10.099.693,66.



Os percentuais acima indicados (acréscimo e supressões) se encontram, individualmente, dentro dos limites previstos no Art. 65, § 1º, da Lei nº 8.666/93, bem assim atendem decisórios desta Casa, conforme se vê nos Processos de nºs 05844/2012-9 e 07677/2012-4.

Ademais, observa-se dos autos que os *descontos originalmente obtidos* pela Administração, correspondiam à ordem de **30%**. Quando comparados àqueles apresentados para os serviços incluídos *após o primeiro termo aditivo ao contrato*, correspondendo ao percentual aproximado de 5%, evidencia uma “clara quebra de tendência”, o que foi demonstrado pela Gerência através de tabelas e gráfico.

Neste sentido se manifesta o TCU- Acórdão nº 1874/2007- Plenário:

Na demonstração dos custos unitários dos eventuais novos serviços a serem acrescentados aos contratos, o preço final deve ser deduzido dos preços dos itens congêneres previstos no contrato original e das condições licitadas, não se admitindo que, na sua composição de preço, constem custos elementares de insumos diferentes dos atribuídos aos mesmos insumos em composições preexistentes nem taxas de consumo ou de produtividade em visível desacordo com as especificadas em composições semelhantes, atentando-se para o fato de que o preço de mercado sempre deverá servir de limitante superior.

Também na linha do TCU, vê-se Enunciado no sentido de que os aditivos para inclusão de serviços novos (art. 65, § 3º, da Lei 8.666/1993) devem observar, no mínimo, o mesmo desconto inicial do ajuste, ou seja, a mesma diferença percentual entre o valor global contratado e aquele obtido a partir dos custos unitários do sistema de referência aplicável. (Acórdão 855/2016-Plenário).

Os *efeitos* de tal prática redundou numa redução no desconto originalmente obtido pela administração, em favor do contratado, gerando quebra do equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Tal prática importou, conforme o órgão técnico desta Casa, em R\$ R\$ 689.010,64.

Conforme entendimento do TCU (Ac. 1755/2004-Plenário), o desconto médio “reflete o benefício originalmente auferido pela Administração na contratação dos serviços de terraplenagem e que deve ser mantido na revisão contratual”. (grifou-se)

Cumprе ressaltar, que o auditado, concorda com o posicionamento desta Casa, acerca do preço unitário dos três novos serviços de terraplenagem incluídos no 1º termo aditivo, afirmando que atenderá à determinação do Tribunal de Contas do Estado – TCE e repactuará o 1º termo aditivo e efetuará a glosa destes serviços já medidos.

Na linha da Gerência, também entendo que se deve proceder à seguinte *proposta de encaminhamento*:

(...) determinar ao Departamento Estadual de Rodovias do Ceará, com fundamento no art. 49 da Lei 12.509/95 e no intuito de que sejam realizadas medidas internas a fim de corrigir as falhas apontadas, que adote, **no prazo de 30**

**dias**, providências com vistas a corrigir na planilha orçamentária os preços unitários do item 3.2.27 para R\$ 9,14, do item 3.2.28 para R\$ 9,38 e do item 3.2.29 para R\$ 10,71, calculando-os da forma prevista para itens congêneres no contrato original, reduzindo a planilha contratual no valor de **R\$ 689.010,64** e glosar em pagamentos futuros os valores eventualmente pagos à contratada em virtude de medições realizadas anteriormente, por estar a situação descrita no item 2.4 em desacordo com as especificações de composições semelhantes de serviços constantes da tabela SEINFRA 022.1 c/c § 1º, do art. 65, da Lei nº 8.666/93 c/c art. 14, do Decreto nº 7.983/2013 c/c os Acórdãos nº 1874/2007-TCU-Plenário, nº 1019/2007-TCU-Plenário e nº 1755/2004-TCU Plenário.

#### **Achado 5 - A5) Inclusão e execução de itens na planilha orçamentária contratual sem correspondência ao previsto no projeto executivo**

O presente Achado foi identificado quando da análise do primeiro termo aditivo do contrato sob exame, bem assim do projeto executivo de pavimentação – Acesso à Companhia Siderúrgica do Pecém, tendo por *causa*, segundo a Gerência de Obras, o “planejamento deficiente da obra, ao não considerar a ocorrência de fatos previsíveis e recorrentes em obras rodoviárias, além da não observância, pelo Engenheiro Fiscal da Obra, pelo Diretor de Engenharia Rodoviária e pelo Superintendente do DER/CE, na inclusão de novo serviço na planilha contratual por meio de termo aditivo ao contrato, da correta consideração do material constante do projeto executivo de pavimentação – Acesso à Companhia Siderúrgica do Pecém e execução de serviço de custo superior e desnecessário”.

Tendo em vista os serviços já executados em desconformidade com o projeto executivo de Pavimentação (substituição do material de solo estabilizado granulometricamente por brita graduada), entendeu o órgão técnico desta Casa que “há indícios de dano ao Erário Estadual, no valor de R\$ 100.593,46, devendo ser apurado em processo específico de Representação e posterior conversão em Tomada de Contas Especial.

Entendeu, como *benefícios esperados* da presente Auditoria, manter a coerência entre o *previsto e dimensionado no projeto executivo e a planilha orçamentária contratual*, com redução no valor de R\$ 81.005,60 e apurar a responsabilidade por ocorrência de **dano** à administração pública, tendo por base a apuração de fatos, a quantificação do dano e a identificação dos responsáveis.

Ao tratar a matéria, observa-se a autuação de processo específico de Representação, em 26.09.2018, sob o nº 27196/2018-9, que trata de REPRESENTAÇÃO PARA APURAR A INCLUSÃO E A EXECUÇÃO DE ITENS NA PLANILHA ORÇAMENTÁRIA CONTRATUAL SEM CORRESPONDÊNCIA AO PREVISTO NO PROJETO EXECUTIVO, REFERENTE AO CONTRATO Nº 028/2017-SEINFRA/DER PARA EXECUÇÃO DA OBRA DE DUPLICAÇÃO E RESTAURAÇÃO DA RODOVIA CE 155, OBJETO DA AUDITORIA REALIZADA NO PROCESSO nº 06340/2018-6. Sugestão de conversão em TCE e citação dos responsáveis.

Sugere o órgão técnico, no âmbito daqueles autos:

35.1 o CONHECIMENTO desta Representação, amparada nas atribuições previstas no art. 1º, VII, e art. 46 da Lei Estadual nº 12.509/1995;  
35.2 a CONVERSÃO desta Representação em TOMADA DE CONTAS ESPECIAL;  
35.3 a **CITAÇÃO**, com fundamento no art. 12, inciso II, da Lei Estadual 12.509/1995, **dos Srs. Alexandre Hortêncio Leite Viana, então Engenheiro Fiscal da obra e Francisco Quirino Rodrigues Ponte, então Diretor de Engenharia Rodoviária** para que, em observância aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, **apresentem defesa acerca dos fatos apontados no item 4** deste certificado, por estar em desacordo com item 2.2 do Contrato nº 028/2017 e com o art. 7º, § 4º da Lei nº 8.666/93, **ou, reconhecendo o débito solidário de R\$ 100.593,46, procedam ao seu recolhimento**, devidamente atualizado contados da data do pagamento (02/08/2018), nos moldes definidos pela Instrução Normativa TCE/CE nº 02/2005 c/c a Resolução Administrativa TCE/CE nº 07/2015.

O Relator do feito, Conselheiro Valdomiro Távora exarou no dia 14.01.2019, o Despacho Singular nº 00073/2019, no sentido de proceder à citação dos responsáveis, nos termos sugeridos pela Geobra.

**Achado 6 – A6) Acréscimo de quantidades ao item “9.2.1 Defensas metálicas semi-maleáveis simples” de 1.720 m sem correspondência ao previsto no projeto executivo.**

No primeiro aditivo ao Contrato nº 028/2017, firmado entre o Departamento Estadual de Rodovias e a empresa Maciel Construções e Terraplanagens LTDA, Foi realizado um acréscimo de 1.720 m de quantidades ao item “9.2.1 Defensas metálicas semi-maleáveis simples”, com a justificativa de que a alteração de quantitativos dos serviços do grupo 9. Sinalização “se deve aos serviços de Acesso à CSP”. No projeto Executivo de Acesso à CSP, enviados pelo DER/CE em resposta à Requisição de Informação nº 01/2018, não consta previsão de defensas metálicas semi maleáveis.

Tal fato se traduz em *possível execução e pagamento de serviço sem haver previsão, detalhamento e dimensionamento no projeto executivo, sem permitir o seu devido acompanhamento, controle, fiscalização, a adequada medição, aprovação e pagamento.*

Igualmente à Gerência, ENTENDO que nenhum serviço pode ser executado sem a respectiva previsão, detalhamento e dimensionamento presentes no projeto executivo, de forma a propiciar o devido acompanhamento, controle, fiscalização, a adequada medição, aprovação e pagamento.

Adiro às *propostas de encaminhamento*, neste sentido, propostas pelo órgão técnico no seu Relatório de Auditoria nº 0005/2018.

**Achado 7 – A7) Inclusão dos itens “2.5.1. Vale Refeição” e “2.5.2. Vale Transporte” na planilha contratual, já previstos no BDI, conforme exposto no edital de licitação.**

Através do multicitado Aditivo, foi incluído, na planilha contratual, o item Despesas com alimentação e transporte, desdobrados nos itens vale-refeição (2.5.1) e vale-transporte (2.5.2), os quais já estavam previstos no BDI, tendo sido acrescido as quantidades de 49.960,00 e 99.920,00 unidades sem a apresentação das composições analíticas de custos unitários e do memorial de cálculo dos quantitativos, com valores unitários de R\$ 15,01 e R\$ 3,44, respectivamente, gerando uma repercussão financeira de R\$ 1.093.624,40, representando um percentual de **2,28%** sobre o valor original do contrato.

A inobservância da inclusão/acréscimo dos referidos itens importou em afronta aos Arts 3º; 6º, alínea f e 65 da Lei nº 8.666/93 e do disposto na observação 1 do Anexo F do Edital de Concorrência, o qual deveria ser seguido por todas as licitantes em cumprimento ao Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório. Esta inclusão indevida, efetivada por meio de aditivo de itens já previstos no Contrato originário, e considerados, portanto, no edital de licitação deveriam ser considerados nas propostas das licitantes.

Alega a Geobra que, não obstante concordar que os custos do vale-alimentação e o vale-transporte, devem ser considerados como custo direto, alocados diretamente na planilha orçamentária contratual, constava explicitamente no edital de licitação a observação de que “os valores correspondentes a refeições, vales-transportes, etc serão considerados na composição do B.D.I.”. Neste sentido, aduz que:

(...)esta Gerência permanece com o entendimento inicial de que a inclusão dos itens 2.5.1. Vale refeição e 2.5.2. Vale transporte por meio de termo aditivo na planilha orçamentária de custos diretos importou em consideração desses itens em duplicidade, devendo ser suprimidos da planilha contratual ou ter seus valores correspondentes suprimidos percentualmente do BDI para não incorrer em pagamento dos serviços em duplicidade.

Em igual sentido, acompanho as propostas elencadas pelo órgão técnico, referentemente ao presente *Achado*.

Em conclusão e frente aos fatos apurados pela Gerência de Fiscalização de Obras de Engenharia e Meio Ambiente da Secretaria de Controle Externo deste Tribunal, ratifico o Relatório de Auditoria nº 0005/2018 e, quanto às PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO, VOTO para que:

a) **SE DÊ CIÊNCIA** ao Departamento Estadual de Rodovias do Ceará, com fulcro no art. 46, parágrafo único, da Lei Estadual 12.509/1995 e no intuito de que sejam adotadas medidas internas a fim de prevenir a ocorrência de falhas semelhantes no futuro, que:

a.1) a limitação do somatório de quantidades de atestados para a comprovação de capacidade técnico-operacional identificada no Edital de Concorrência Pública nº 20140019/DER/CCC restringiu o caráter competitivo da licitação, visto que a situação descrita no item 2.1 afron-

tou o art. 3º, § 1º, inciso I, c/c art. 30, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/1993 e do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, salvo nos casos em que o aumento de quantitativos do serviço acarretarem, incontestavelmente, o aumento da complexidade técnica do objeto ou uma desproporção entre as quantidades e prazos para a sua execução, capazes de ensejar maior capacidade operativa e gerencial da licitante e de potencial comprometimento acerca da qualidade ou da finalidade almejada na contratação da obra ou serviços;

a.2) a exigência de itens genéricos para a habilitação técnico-operacional identificada no Edital de Concorrência Pública nº 20140019/DER/CCC impediu a comprovação da aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, visto que a situação descrita no item 2.2 afrontou o inc. II, do art. 30, da Lei nº 8.666/93 e a Súmula TCU nº 263/2011;

a.3) a exigência de itens para demonstração de capacidade técnico-operacional identificada no Edital de Concorrência Pública nº 20140019/DER/CCC não representou parcela de maior relevância técnica e valor significativo do contrato, pois não guardou proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado, visto que a situação descrita no item 2.3 afrontou o art. 30, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/1993, o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e a Súmula TCU nº 263/2011;

a.4) a inclusão na planilha contratual de custos com a administração local já previstos no BDI, porém passíveis de identificação, mensuração e discriminação identificada no primeiro aditivo ao contrato nº 028/2017 implica considerar em duplicidade os itens “2.5.1. Vale Refeição” e “2.5.2. Vale Transporte”, visto que a situação descrita no item 2.7 afrontou princípio constitucional da transparência dos gastos públicos c/c jurisprudência do TCU – Acórdão nº 2622/2013 – TCU – Plenário, uma vez que deveriam estar sujeitos a controle, medição e pagamento individualizado por parte da Administração Pública e constar, portanto, nos custos diretos da planilha orçamentária.

b) **SE DETERMINE** ao Departamento Estadual de Rodovias do Ceará, com fundamento no art. 49, da Lei 12.509/95 e no intuito de que sejam realizadas medidas internas a fim de corrigir as falhas apontadas, que adote:

b.1) no prazo de 30 dias, providências com vistas a corrigir na planilha orçamentária os preços unitários do item 3.2.27 para R\$ 9,14, do item 3.2.28 para R\$ 9,38 e do item 3.2.29 para R\$ 10,71, calculando-os da forma prevista para itens congêneres no contrato original, reduzindo a planilha contratual no valor de R\$ 689.010,64 e glosar em pagamentos futuros os valores eventualmente pagos à contratada em virtude de medições realizadas anteriormente, por estar a situação descrita no item 2.4 em desacordo com as especificações de composições semelhantes de serviços constantes da tabela SEINFRA 022.1 c/c § 1º, do art. 65, da Lei nº 8.666/93 c/c art. 14, do Decreto nº 7.983/2013 c/c os Acórdãos nº 1874/2007-TCU-Plenário, nº1019/2007-TCU-Plenário e nº 1755/2004- TCU-Plenário.

b.2) no prazo de 30 dias, providências com vistas a: i) suprimir 1.243,47 m<sup>2</sup> do item 4.2.2, referente à quantidade que não foi executada, de valor unitário de R\$ 76,55, correspondendo a

um valor de R\$ 95.187,48 e acrescentar a quantidade de 1.492,16 m<sup>3</sup> do item 4.2.1, de valor unitário R\$ 15,55, correspondendo a um valor de R\$ 23.203,11; suprimir 2.610,04 T do item 4.5.3, referente à quantidade que não foi executada, de valor unitário de R\$ 7,07, correspondendo a um valor de R\$ 18.452,96 e acrescentar a quantidade do item 4.5.2 em 2.830,63 T, de valor unitário R\$ 3,33, correspondendo a um valor de R\$ 9.425,99. ii) executar o serviço e realizar os futuros pagamentos considerando as alterações referidas no item anterior, reduzindo o valor de R\$ 81.005,60 da planilha orçamentária contratual c/c item 2.2 do Contrato nº 028/2017 e com o art. 7º, § 4º da Lei nº 8.666/93.

b.3) no prazo de 60 dias, providências com vistas a apresentar projeto executivo contendo indicação das defensas metálicas semi maleáveis simples no acesso à CSP – Companhia Siderúrgica do Pecém e todos os elementos necessários e suficientes à execução completa do serviço, alertando que o serviço não deve ser executado enquanto não houver previsão, detalhamento e dimensionamento no projeto executivo, de forma a propiciar o devido acompanhamento, controle, fiscalização, a adequada medição, aprovação e pagamento, por estar a situação descrita no item 2.6 em desacordo com o item 2.2 do Contrato nº 028/2017 c/c § 4º, do art. 7º, da Lei nº 8.666/93.

b.4) no prazo de 30 dias, providências com vistas a i) suprimir da planilha contratual os itens “2.5.1. Vale-Refeição” e “2.5.2. Vale-Transporte”, incluídos por meio do primeiro termo aditivo; glosando os pagamentos eventualmente efetuados à contratada em virtude de medições realizadas anteriormente; e, mensurando, a partir da decisão deste colegiado, os serviços conforme a referida alteração, ou, ii) suprimir, percentualmente do BDI, os valores correspondentes aos itens “2.5.1. Vale-Refeição” e “2.5.2. Vale-Transporte”; reduzindo em qualquer das alternativas adotada o valor de R\$ 1.093.624,40 da planilha contratual incluído no primeiro termo aditivo, por estar a situação descrita no item 2.7 em desacordo com os art. 3º c/c art. 6º, alínea f, c/c art. 65 da Lei nº 8.666/93.

c) autorizar à Secretaria de Controle Externo – SECEX o monitoramento das deliberações propostas por esta auditoria em momento conveniente e oportuno.

d) arquivar os presentes autos após o trânsito em julgado.

Deixo de VOTAR pela **citação** indicada no item “c” deste Relatório porque, nos termos já discutidos no presente voto, O Relator do feito, Conselheiro Valdomiro Távora procedeu ao Despacho Singular de nº 00073/2019, no sentido de proceder à citação dos responsáveis, nos termos sugeridos pela Geobra.

É como voto.

Fortaleza, 29 de janeiro de 2019.

**Patrícia Saboya**  
**Conselheira Relator**