

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 045.034/2012-5

Natureza(s): Relatório de Auditoria

Órgão/Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – MT

Interessado: Congresso Nacional (CMO)

Advogado constituído nos autos:

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA. DNIT. EDITAL 489/2012. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA EXECUÇÃO DAS OBRAS DE CONSTRUÇÃO DA RODOVIA BR-163/PA, NO SEGMENTO ENTRE O KM 676,31 E KM 788,98. FRAGILIDADE OU DEFICIÊNCIA NA FASE PREPARATÓRIA DE LICITAÇÃO DO RDC. PROCEDIMENTO LICITATÓRIO REGULAR. CORREÇÃO DE IMPROPRIIDADES. MELHORIA DA GESTÃO E DO DESEMPENHO DO DNIT NO QUE SE REFERE À CONTRATAÇÃO E À EXECUÇÃO DE OBRAS RODOVIÁRIAS VIGIDAS PELO RDC. RECOMENDAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, trechos da instrução da Secobrodov (peça 22), transcritos a seguir:

RESUMO

Trata-se de auditoria realizada no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - MT, no período compreendido entre 29/11/2012 e 8/3/2013.

A presente auditoria teve por objetivo fiscalizar o Edital RDC presencial nº 489/2012, relativo à obra de construção da rodovia BR-163/PA, no segmento entre o km 676,31 e km 788,98. A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

- 1) O procedimento licitatório foi regular?*
- 2) A previsão orçamentária para a execução da obra é adequada?*
- 3) O tipo do empreendimento exige licença ambiental e foram realizadas todas as etapas para esse licenciamento?*
- 4) Os preços dos serviços definidos no orçamento da obra são compatíveis com os valores de mercado?*
- 5) Os quantitativos definidos no orçamento da obra são condizentes com os quantitativos apresentados no projeto básico / executivo?*

Para a realização deste trabalho, foram seguidas as diretrizes do roteiro de auditoria de conformidade, sendo utilizadas as seguintes técnicas de auditoria:

- análise documental;

- confronto de informações e documentos;
- conferência de cálculos; e
- revisão analítica.

A principal constatação deste trabalho foi: fragilidade ou deficiência na fase preparatória de licitação do RDC.

O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 253.210.311,70, e se refere ao preço global de referência, a preços de maio de 2012, estimado pelo Dnit para o objeto do Edital RDC presencial nº 489/2012.

Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar a correção de irregularidades ou impropriedades. Com isso, vislumbra-se contribuir para a melhoria da gestão e do desempenho da Administração Pública.

A proposta de encaminhamento consiste na expedição de recomendações ao Dnit.

(...)

3.1.8 - Conclusão da equipe:

A Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, que instituiu o Regime Diferenciado de Contratações, incrementou, de forma significativa a gama de possibilidades que o gestor público já possuía, em matéria licitatória, para obtenção da melhor proposta. O trecho abaixo, transcrito do Voto do Acórdão 3011/2012-P desta Corte de Contas, sintetiza e esclarece muito bem tais possibilidades:

Trecho do Voto, Acórdão 3011/2012-P, de relatoria do Ministro Valmir Campelo:

"76. Quero deixar claro que entendo ser o RDC um avanço histórico em matéria licitatória. Contratos por desempenho, inversão de fases, fase recursal única, disputa aberta, pré-qualificação permanente, sustentabilidade... Incluiu-se um arsenal de mecanismos para melhor dotar os gestores de instrumentos para contratações que mais atendam o interesse público. Delinearam-se outros meios para objetivar o que vem a ser a melhor proposta. Nessa miríade de possibilidades, entretanto, com incremento na discricionariedade aos gestores, o contraponto é um maior dever motivador. Com mais caminhos, aumenta-se a necessidade de transparência quanto à escolha da trilha mais adequada a ser seguida."

Entre as novidades estabelecidas no RDC está a contratação integrada, inédito regime de contratação para obras e serviços de engenharia que o gestor público dispõe, além daqueles já previstos na Lei nº 8.666/1993.

Sobre esse novo regime, três diferenças apontadas no RDC em relação aos outros regimes de contratação merecem destaque:

- 1. a contratação integrada poderá ser utilizada nas licitações de obras e serviços de engenharia, desde que técnica e economicamente justificada, art. 9º, caput;*
- 2. na contratação integrada os instrumentos convocatórios das licitações utilizam-se de anteprojetos de engenharia, em vez dos projetos básicos adotados nos demais regimes. Nesse caso, o contratado passa a assumir a responsabilidade pelos projetos básico e executivo, art. 9º, §§ 1º e 2º;*
- 3. é vedada, ressalvada duas situações, a celebração de termos aditivos a contratos concebidos a partir de licitações sob o regime de contratação integrada, art. 9º, §4º, I, II.*

No caso em análise, as obras para pavimentação do segmento rodoviário entre o km 673,31 e o km 788,98, objeto do Edital de Licitação - RDC presencial nº 489/2012 ora fiscalizado, correspondem ao remanescente de obra do Contrato nº 110/2008, rescindido pelo Dnit no segundo semestre de 2012.

Sem afastar a vantagem do desconto pretendido das licitações públicas - buscado com a utilização de qualquer um dos regimes de contratação legalmente permitidos -, a justificativa da Autarquia para adoção da contratação integrada para esse remanescente de obra, em detrimento dos outros regimes possíveis, baseia-se, principalmente, no fato de existir ganhos com a redução de tempo para a contratação de projeto básico anteriormente à contratação das obras. Além disso, em face da maior autonomia transmitida ao particular, o Dnit vislumbra que a adoção desse tipo de regime de contratação proporcionará diminuição de tempo com elaboração de projetos e possíveis revisões, bem como a eliminação de aditivos contratuais de acréscimos de valores.

Em relação à redução de tempo esperada com a contratação baseada em anteprojeto em vez de projeto básico, avalia-se que, no caso concreto, o efeito não foi tão significativo, uma vez que o anteprojeto utilizado no certame, diferentemente do usual, foi concebido a partir do projeto executivo utilizado na primeira contratação - Contrato nº 110/2008 -, anteriormente contratado e aprovado pelo Dnit, ocasião na qual o anteprojeto aproveitou-se de todos os estudos topográficos, geotécnicos, de desapropriações e ambientais realizados à época do projeto executivo.

Quanto à diminuição de tempo atualmente despendido com elaboração e revisões de projetos, em certa medida, entende-se que acontecerá. Ao assumir o encargo pelos projetos, o particular, desvinculado dos entreves burocráticos próprios da administração pública, terá a seu favor a agilidade do setor privado tanto para o desenvolvimento dos projetos quanto para os ajustes que se fizerem necessários durante o curso da obra. No entanto, diante do fato de o Dnit, na condição de contratante, participar do processo com a aprovação dos projetos e, quando for o caso, das respectivas revisões, pondera-se que esse ganho de tempo ocorrerá em função, também, da atuação do setor técnico do Dnit responsável pela aprovação de projetos. Nesse aspecto, avalia-se tão importante quanto à precisão das avaliações técnicas realizadas pelo setor de projetos do Dnit, está a atuação tempestiva desse setor.

No que concerne à perspectiva de eliminação de aditivos contratuais de acréscimos de valores, verifica-se deficiências no processo que poderão frustrar essa vontade. O instrumento convocatório, diferentemente do esperado, não trouxe regras claras, fundamentais para não gerar incertezas na execução da avença acerca da possibilidade de adição contratual. O Edital de Licitação - RDC presencial nº 489/2012 trata da questão, sem tecer maiores detalhes, com simples remissão ao art. 9º, §4º, I, II da Lei do RDC. Para se evitar tais dúvidas durante a execução do contrato, imprescindível que os instrumentos convocatórios estabeleçam, a exemplo das concessões rodoviárias, matriz de riscos detalhada, com a alocação dos riscos inerentes ao empreendimento para cada um dos contratantes. Frise-se que a repartição dos riscos envolvidos no processo, por meio de uma matriz de riscos, favorece a isonomia da licitação, fortalece a segurança jurídica do contrato e dota a Administração de meios mais objetivos para o controle do contrato.

Mesmo com a inovadora previsão de seguro risco de engenharia no contrato da obra, o objetivo de se evitar ou minimizar alterações do preço contratado advindos de eventos futuros pode não se concretizar. Nesse caso, devido à caracterização do seguro no instrumento convocatório não ter sido precisa, no que se refere à indicação de detalhes delimitadores da apólice ora pretendida, não se afasta a possibilidade da almejada estabilidade contratual ser frustrada.

Em resumo, ao tempo que se reconhece o esforço do Dnit em agilizar o processo de contratação e de minimizar riscos com aditivos de preços, conclui-se que, principalmente em atenção aos princípios da isonomia do certame (art. 37, XXI da Constituição Federal; art. 1º, §1º, IV da Lei nº

12.462/2011) e da segurança jurídica do contrato (art. 5º, XXXVI da Constituição Federal), torna-se claríssima a necessidade de a Autarquia estabelecer, precisamente, nos próximos instrumentos convocatórios de contratação integrada, a alocação entre os contratantes dos riscos envolvidos no processo de execução da obra, e, nos casos de previsão de seguro risco de engenharia, acrescente aos respectivos editais documento que bem reflita os termos da apólice, conforme as características de cada empreendimento que será licitado.

No que diz respeito ao desconto na licitação, a vantagem buscada pela Administração depende diretamente da precisão ou adequabilidade do valor de referência previsto para o objeto licitado. No caso em questão, sobre o valor de referência de R\$ 253.210.311,70 (ref.: maio/2012), o consórcio de empresas vencedor ofertou desconto de 9,40%, com a proposta de R\$ 229.388.427,00 (ref.: maio/2012). Ou seja, houve economia de R\$ 23.821.884,70 (ref.: maio/2012).

O preço de referência foi obtido a partir de anteprojeto de engenharia, o qual, por se tratar de remanescente de obra, diferentemente do usual, foi concebido a partir de projeto executivo anteriormente contratado e aprovado pelo Dnit. Portanto, o preço de referência apresenta precisão equivalente à verificada em obras licitadas com projeto de engenharia.

De maneira geral, o anteprojeto apresenta traçados horizontal e vertical semelhantes aos do projeto executivo. No entanto, foram inseridas algumas alterações de soluções técnicas que podem ser vistas como melhorias qualitativas. Essas novas soluções adotadas corresponderam, principalmente, à suavização dos taludes de corte; à previsão de meios-fios nas cristas de aterro de altura inferior a três metros; à mudança do revestimento dos acostamentos de tratamento superficial para concreto betuminoso; ao aumento das quantidades das drenagens superficiais e profundas; e à aplicação de biomanta nas áreas de corte que receberão cobertura vegetal com hidrossemeadura.

Em tese, essas alterações podem ser vistas como melhorias qualitativas das soluções anteriormente definidas. No entanto, apesar das melhorias vislumbradas com as mudanças, questiona-se a real necessidade da adoção da alteração da geometria do talude e da aplicação de biomanta em todos os cortes previstos nos 112 km do segmento. Pois, avalia-se que a adoção genérica das duas soluções, com forte impacto no custo final da obra, nos 112 km do segmento, careceu de uma justificativa mais contundente.

Ressalte-se que os lotes contíguos ao segmento em comento, em tese, com solos de características equivalentes, foram contratados e estão sendo executados com as soluções anteriormente definida no citado projeto executivo, com taludes de 1/1 e sem biomanta. Além disso, com base em cotação de mercado, identificou que o preço estimado no anteprojeto para a "biomanta" foi avaliado a maior em quase R\$ 4,4 milhões (ref.: maio/2012).

Conforme descrição anterior, o dimensionamento das camadas do pavimento foi dividido em duas etapas. Os dimensionamentos de ambas as etapas consideraram, respectivamente, os números "N" (4,2x10 e 8,7 x 10) para os anos horizonte 2015 e 2022. O custo final estimado para o pavimento poderia ter sido reduzido em R\$ 7,3 milhões se o dimensionamento tivesse sido feito considerando a execução em única etapa, com o número de tráfego final de $N = 8,7 \times 10$ (valor do número "N" estimado para o tráfego no ano horizonte 2022).

Deste modo, o desconto obtido de aproximadamente R\$ 23,8 milhões, inicialmente percebido pela Administração como ganho, não se efetivou plenamente, uma vez que, em hipótese conservadora, estima-se que o valor de referência licitado poderia ter sido reduzido em aproximadamente R\$ 11,7 milhões.

Outra fragilidade verificada no processo licitatório em tela, diz respeito à possibilidade de as melhorias qualitativas incluídas no anteprojeto não serem projetadas e executadas. Ocorre que as diretrizes básicas para a elaboração dos projetos de engenharia definidas no edital são amplas,

permitindo ao contratado a diminuição da extensão da solução prevista no anteprojeto ou a definição de outras soluções de engenharia que lhe proporcione maior rendimento na execução da obra. Por exemplo, em ocorrências de corte com solo estável, atendida a exigência de fator de segurança $FS \geq 1,5$, o contratado opte por utilizar talude de corte com a inclinação tradicional de 1:1, economizando no volume de terraplenagem e frustrando a expectativa do anteprojeto de se ter cortes com a inclinação de 2:1, em toda a extensão do segmento, com maior segurança.

Quanto ao cumprimento ou antecipação do prazo esperado para a conclusão da obra, identificou-se como possível gargalo, que pode atrapalhar o cronograma da obra, apenas o tempo com as atividades de análise e aprovação dos projetos básico e executivo, e, quando for o caso, de revisões projetos de responsabilidade da Administração. Não foi identificado no edital prazo limite para a área técnica do Dnit se manifestar acerca da adequabilidade dos projetos. Nesse diapasão, a exigência de cronograma da obra, estabelecido com base em diagramas PERT-CPM, mostra-se fundamental para o controle do empreendimento, pois o Dnit enfatizou que o fator tempo foi determinante para opção pelo regime de contratação integrada.

Por fim, em que pese à iniciativa do Dnit em buscar, com a contratação integrada, a execução de obras com prazos menores, entende-se importante recomendar que a autarquia avalie a oportunidade de licitar sob esse regime de contratação número expressivo de obras sem que as fragilidades apontadas nesse trabalho sejam contornadas.

(...)

5 - CONCLUSÃO

Na presente fiscalização, verificou-se o seguinte achado de auditoria: Fragilidade ou deficiência na fase preparatória de licitação do RDC.

Porém, em que pese terem sido constadas deficiências na fase preparatória da contratação, o procedimento licitatório foi regular, pois considerando a pouca experiência da Administração com as modalidades de contratação globais e integradas, os apontamentos caracterizam-se como oportunidades de melhoria.

Quanto à dotação orçamentária, o processo licitatório contempla as formalidades exigidas pela legislação em vigor, mormente a Lei de Responsabilidade Fiscal. O licenciamento ambiental está de acordo com atual estágio do empreendimento, ou seja, a obra possui licença de instalação. Em termos globais, os preços definidos no orçamento do anteprojeto estão de acordo com o mercado. Ressalva se faz em relação ao preço do serviço "biomanta" o qual, segundo cotação de mercado realizada durante a auditoria, poderia ser inferior ao preço adotado pelo Dnit. Embora se questione a real necessidade da alteração da geometria do talude e da aplicação de biomanta em todos os cortes previstos nos 112 km do segmento, os quantitativos dos serviços do orçamento estão compatíveis com os elementos do anteprojeto de engenharia.

Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar a correção de irregularidades ou impropriedades. Com isso, vislumbra-se efetivamente contribuir para a melhoria da gestão e do desempenho do Dnit no que se refere à contratação e a execução de obras rodoviárias vigidas pelo RDC.

6 - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Proposta da equipe

Diante do exposto, submete-se este relatório à consideração superior, para posterior encaminhamento dos autos ao Ministro-Relator, com as seguintes propostas de encaminhamento:

a) *recomendar ao Dnit que, com base no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU:*

a.1) preveja doravante, nos empreendimentos a serem licitados mediante o regime de contratação integrada, previsto no art. 9º da Lei 12.462/2011, uma "matriz de riscos" no instrumento convocatório e na minuta contratual, de forma a tornar o certame mais transparente, fortalecendo, principalmente, a isonomia da licitação (art. 37, XXI da Constituição Federal; art. 1º, §1º, IV da Lei nº 12.462/2011) e a segurança jurídica do contrato (art. 5º, XXXVI da Constituição Federal);

a.2) acrescente aos respectivos editais de obras que contemplem "seguro risco de engenharia", documento que bem reflita os vários aspectos e particularidades que, a exemplo dos modelos adotados no setor privado, deverão compor as condições que a apólice abarcará, conforme as características de cada empreendimento a ser segurado;

a.3) abstenha-se de avaliar a estimativa de custo da apólice de "seguro risco de engenharia" sem considerar a alocação de riscos entre os contratantes e o limite aceitável pelas seguradoras para suportar os riscos;

a.4) envide esforços para que os anteprojetos utilizados nas contratações integradas sejam analisados e criticados pelo setor técnico competente em projetos da Autarquia, com o cuidado de os respectivos valores de referência serem estimados livres de fragilidades possíveis de superavaliação dos objetos a serem licitados;

a.5) exija a implementação, na extensão e qualidade previstas, de todas as melhorias acrescidas pelo anteprojeto licitado no Edital RDC nº 489/2012-00, em relação ao projeto executivo utilizado na contratação anterior, quando da aprovação dos projetos elaborados pelo contratado;

a.6) exija do contratado, juntamente com o projeto básico a ser aprovado pelo setor de projetos do Dnit, cronograma da obra, estabelecido com base em critérios objetivos de análise, como o diagrama PERT-CPM, dentre outras técnicas, que consideram as produtividades e as relações de interdependência dos serviços;

a.7) avalie a oportunidade de licitar novas obras, sob esse regime de contratação, somente quando as deficiências apontadas neste processo sejam contornadas.

b) arquivar os presentes autos.

Os dirigentes da Secobrodov anuíram às análises e às propostas do auditor.

VOTO

Trata-se de auditoria realizada no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - MT, com o objetivo de fiscalizar o Edital RDC presencial nº 489/2012, relativo à obra de construção da rodovia BR-163/PA, no segmento entre o km 676,31 e o km 788,98. A aludida auditoria decorreu de determinação contida no Acórdão n. 2.382/2011 – Plenário e teve por objetivo avaliar se o processo de licitação ocorreu em conformidade com os normativos vigentes.

Anteriormente à publicação do edital, foi contratada a Empresa Industrial Técnica - EIT para a execução das obras, pelo valor de R\$128.820.570,00 (cento e vinte e oito milhões, oitocentos e vinte mil, quinhentos e setenta reais), em 2008.

O contrato foi rescindido unilateralmente, no segundo semestre de 2012, pelo Dnit, devido ao descumprimento de cláusulas contratuais pela empresa. Realizou-se nova licitação, dessa feita,

baseada no Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC, para a realização dos serviços remanescentes.

O Edital RDC presencial nº 489/2012, em análise, estimou o preço global de referência para a contratação no montante de R\$ 253.210.311,70 (duzentos e cinquenta e três milhões, duzentos e dez mil, trezentos e onze reais e setenta centavos), na data-base maio de 2012, correspondente, portanto, ao volume de recursos fiscalizados no presente trabalho. Esse edital baseou-se em anteprojeto elaborado pela empresa Maia Melo, já sob a contratação do Dnit para a elaboração do projeto original do trecho de pavimentação e para a supervisão das obras do segmento. O anteprojeto contemplou os serviços remanescentes para a conclusão da obra, intervenções para recuperação ou refazimento dos serviços executados e com problemas de deterioração. Além disso, alterou soluções técnicas previstas no projeto executivo, o que aumentou em aproximadamente 20% o valor final estimado para conclusão das obras.

O objeto da licitação foi adjudicado ao Consórcio Sanches Tripoloni - Benito Roggio e Hijos S.A. - Consol, pelo valor de R\$ 229.388.427,00 (duzentos e vinte e nove milhões, trezentos e oitenta e oito mil, quatrocentos e vinte e sete reais), referentes a maio de 2012, e o respectivo contrato encontrava-se pendente de assinatura à época da auditoria.

Durante a auditoria, a unidade técnica verificou algumas deficiências no processo licitatório, passíveis de frustrar as expectativas de vantagens da administração, oriundas do RDC. Os principais pontos levantados na auditoria foram os seguintes:

a) ausência, no instrumento convocatório, de cláusulas que disciplinem claramente os encargos de cada parte contratual no tocante aos riscos intrínsecos ao empreendimento e da titularidade do ônus de eventuais ocorrências futuras, uma vez que, uma das vantagens do RDC seria a maior assunção dos riscos pela empresa contratada, reduzindo a ocorrência de termos aditivos ao contrato;

b) apesar da exigência editalícia inovadora de um seguro risco de engenharia, verificaram-se falhas na delimitação do seguro, tais como riscos cobertos, riscos excluídos, valores do risco declarado, limites máximos de indenização, âmbito geográfico da cobertura, formas de contratação e limites de responsabilidade, bens e coisas não compreendidas no seguro, entre outros;

c) fragilidades no anteprojeto que, caso tivesse sido estudado com mais profundidade, poderia ter reduzido a estimativa de custo total da obra, de forma que, o desconto obtido pela administração, na licitação, seria maior;

d) ausência de reavaliação do anteprojeto no qual se baseou o edital de licitação, pelo setor de análise de projetos do Dnit. Apesar das alterações incluídas no anteprojeto em relação ao que constava no projeto executivo aprovado inicialmente, o órgão dispensou a nova análise pelo setor de projetos, sendo o anteprojeto aprovado exclusivamente pela Coordenação de Construção, sem um parecer mais técnico. Esse procedimento foi considerado inadequado pela Secobrodov, insuficiente para evitar possíveis erros que supervalorizem o objeto a ser licitado;

e) as diretrizes básicas contidas no anteprojeto, definidas no edital, para a elaboração dos projetos de engenharia são amplas e permitem ao contratado a definição de soluções que lhe proporcionem maior rendimento na execução da obra, as quais podem comprometer a execução do objeto com qualidade igual ou superior à prevista no anteprojeto; e

f) não se verificou a possibilidade de considerável redução do tempo de execução da obra, que normalmente seria conseguida por meio das contratações com base no RDC, uma vez que a elaboração dos projetos está incluída no contrato de obras; pois, no caso em análise, a obra é remanescente de outra cujo projeto executivo já fora contratado e aprovado. No caso em tela, a redução de prazo poderia ter sido obtida caso o edital especificasse melhor os prazos para eventuais

revisões de projeto pela contratada e aprovação delas por parte da administração. A unidade técnica recomendou que autarquia insira em futuros editais cronograma da obra, estabelecido com base em diagramas PERT-CPM, dentre outras técnicas, que consideram as produtividades e relações de interdependência dos serviços.

Sobre os pontos tratados nas alíneas “c”, “d” e “e”, teço algumas considerações. Nas licitações realizadas sob a égide do RDC, com vistas à contratação integrada, conforme previsão do art. 9º da Lei n. 12.462/2011, cabe à administração a elaboração de anteprojeto contendo as diretrizes para a confecção do projeto básico e executivo da obra, inseridos no bojo do contrato.

O anteprojeto de engenharia deve ser suficientemente claro, para possibilitar a caracterização da obra, incluindo: I) a demonstração e a justificativa do programa de necessidades, a visão global dos investimentos e as definições quanto ao nível de serviço desejado; II) as condições de solidez, segurança, durabilidade e prazo de entrega; III) os parâmetros de adequação ao interesse público, à economia na utilização, à facilidade na execução, aos impactos ambientais e à acessibilidade. Como o projeto básico e o projeto executivo ficam a cargo da contratada, não há se exigir o detalhamento acurado no anteprojeto, tal qual determina a Lei n. 8.666/1993, para os respectivos projetos básicos. Há sim, um incremento na discricionariedade dos gestores acompanhado de um maior dever motivador. Delega-se à empresa contratada mais responsabilidades sobre a decisão das soluções de projeto e sobre os riscos inerentes à execução do objeto contratado, com a contrapartida de que ela se comprometa a avaliar tudo isso previamente, pois a lei proíbe a celebração de termos aditivos ao contrato, salvo em algumas exceções.

No caso em tela, o anteprojeto em que se baseou edital em análise foi concebido aproveitando-se projeto executivo previamente contratado e aprovado pelo Dnit. Esse anteprojeto, em tese, oferece mais detalhes do que o exigido pela Lei n. 12.462/2011. Cabe aos gestores do Dnit o devido acompanhamento do contrato resultante da licitação, a adequada avaliação das propostas oferecidas pela empresa contratada no bojo dos projetos executivos, para assegurar a qualidade e a obediência ao prazo de execução do objeto contratado. Ademais, de acordo com a avaliação da própria Secobrodov, o custo do quilômetro de rodovia, somando-se o valor pago no primeiro contrato ao valor a ser contratado, baseado no edital nº 489/2012, está próximo ao custo médio de rodovia similar, calculado pelo setor de planejamento do Dnit, para o mês de maio de 2012. Portanto, as especificações contidas no edital foram suficientes para garantir que a obra fosse contratada com celeridade e a preço de mercado.

Feitos esses comentários, em vista de as demais análises empreendidas pela Secretaria de Fiscalização de Obras Rodoviárias (Secobrodov) terem sido efetuadas com a profundidade necessária para o deslinde da questão, acolho as demais conclusões da Unidade Técnica como minhas razões de decidir.

Em que pese verificadas deficiências na fase preparatória da contratação, o procedimento licitatório foi regular, diante da pouca experiência da Administração com as modalidades de contratação globais e integradas. Ademais, o processo licitatório contemplou as formalidades exigidas pela legislação em vigor, no tocante à dotação orçamentária, mormente a Lei de Responsabilidade Fiscal. O empreendimento possui a licença de instalação exigida para o estágio em que se encontra, e, em termos globais, os preços definidos no orçamento do anteprojeto estão de acordo com o mercado, bem como os quantitativos dos serviços do orçamento estão compatíveis com os elementos do anteprojeto de engenharia.

Acolho, portanto, a proposta da unidade técnica, com os devidos ajustes, de recomendar ao Dnit a adoção de algumas providências com o objetivo de corrigir impropriedades em futuros procedimentos licitatórios sob o regime de contratação instituído pelo RDC, a fim de aperfeiçoar a

gestão e o desempenho do órgão nesse tipo de contratação. Determino, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno, o arquivamento destes autos.

Feitas essas considerações, 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 29 de maio de 2013.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

ACÓRDÃO Nº 1310/2013 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 045.034/2012-5.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V Relatório de Auditoria
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessado: Congresso Nacional (CMO).
4. Órgão/Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - MT.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Obras Rodoviárias (SecobRodov).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de fiscalização promovida no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - MT, para verificar se o Edital RDC presencial nº 489/2012, relativo à obra de construção da rodovia BR-163/PA, no segmento entre o km 676,31 e km 788,98, está de acordo com a legislação pertinente;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1) recomendar ao Dnit que, com base no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU:

9.1.1) preveja doravante, nos empreendimentos licitados mediante o regime de contratação integrada, conforme faculta o art. 9º da Lei 12.462/2011, "matriz de riscos" no instrumento convocatório e na minuta contratual, para tornar o certame mais transparente, fortalecendo, principalmente, a isonomia da licitação (art. 37, XXI da Constituição Federal; art. 1º, §1º, IV da Lei nº 12.462/2011) e a segurança jurídica do contrato;

9.1.2) acrescentar aos respectivos editais de obras que contemplem "seguro risco de engenharia", minuta do instrumento, contendo detalhamento das condições gerais e específicas cabíveis a obras rodoviárias, a exemplo dos modelos utilizados pelo setor privado, contemplando parâmetros que definam com precisão, entre outras coisas, os limites mínimos e máximos de

indenização da apólice, valor dos bens e serviços a serem assegurados, bens e serviços não compreendidos no seguro, situações de risco a serem cobertas, riscos excluídos, âmbito geográfico da cobertura, formas de contratação e limites de responsabilidade, procedimentos para reclamação de sinistro, prazos prescricionais, vigência e cancelamento do contrato, pagamento do prêmio, início e fim de responsabilidade;

9.1.3) motive por meio de pesquisas de mercado mais aprofundadas, o valor previsto para esse tipo de apólice de seguro, a ser inserido no orçamento estimativo de futuros procedimentos licitatórios, na medida exata dos riscos envolvidos no respectivo objeto a ser licitado;

9.1.4) envide esforços para que os anteprojetos utilizados nas contratações integradas sejam sempre analisados e criticados pelo setor técnico competente em projetos da Autarquia;

9.1.5) exija a implementação, na extensão e qualidade previstas, de todas as melhorias acrescidas pelo anteprojeto licitado no Edital RDC nº 489/2012-00, em relação ao projeto executivo utilizado na contratação anterior, quando da aprovação dos projetos elaborados pelo contratado;

9.1.6) exija do contratado, juntamente com o projeto básico a ser aprovado pelo setor de projetos do Dnit, a apresentação de cronograma da obra, levando em conta a produtividade esperada para cada serviço e as relações de interdependência entre eles, sugerindo-se para isso a utilização da técnica diagrama PERT-CPM;

9.1.7) avalie a oportunidade de licitar novas obras, sob esse regime de contratação, somente quando as deficiências apontadas neste processo sejam contornadas.

9.2) encerrar os presentes autos, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno.

10. Ata nº 19/2013 – Plenário.

11. Data da Sessão: 29/5/2013 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1310-19/13-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)

JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Presidente

(Assinado Eletronicamente)

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral, em exercício