

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 010.528/2010-5

Natureza: Pedido de Reexame (em Levantamento de Auditoria)

Entidade: Valec - Engenharia, Construções e Ferrovias S/A

Responsáveis: Construtora Andrade Gutierrez S.A. (17.262.213/0001-94); Valec - Engenharia, Construções e Ferrovias S/A (42.150.664/0001-87)

Interessado: Construtora Andrade Gutierrez S.A. (17.262.213/0001-94)

Advogados constituídos nos autos: Nayron Sousa Russo (OAB/MG 106.011), Flávia da Cunha Gama (OAB/MG 101.817), André Luís Garoni de Oliveira (OAB/DF 15.786)

SUMÁRIO: FISCOBRAS 2008. LEVANTAMENTO DE AUDITORIA. OBRAS DE CONSTRUÇÃO DA FERROVIA NORTE-SUL. SOBREPREÇO. PEDIDO DE REEXAME. CONCLUSÃO E RECEBIMENTO DEFINITIVO DA OBRA. PERDA SUPERVENIENTE DO OBJETO RECURSAL. ARQUIVAMENTO DOS AUTOS SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO.

RELATÓRIO

Trata-se de pedido de reexame interposto contra o Acórdão 1923/2011 - TCU - Plenário, que tem o seguinte teor, *in verbis*:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos apartados de Relatório de Levantamento de Auditoria realizado nas obras de construção da Ferrovia Norte-Sul, trecho Aguiarnópolis-Palmas/TO, no âmbito do Fiscobras 2008, para apuração de irregularidades identificadas no contrato 37/2007, pactuado entre a Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. e a Construtora Andrade Gutierrez S.A. para construção de trecho ferroviário na Ferrovia Norte-Sul, no Estado de Tocantins.

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

9.1. fixar prazo à Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A, com base no art. 45 da Lei 8.443/1992, para que, em 45 (quarenta e cinco) dias, a contar da notificação, tome as providências a seu alcance para a repactuação do Contrato 037/07, firmado com a Construtora Andrade Gutierrez S.A., com vistas a adequação dos preços unitários contratuais às referências de preços calculadas pela Secob às fls. 40/41 deste processo (data base jan/2007), de modo a sanear o sobrepreço de R\$ 40.340.201,35 identificado pela unidade técnica, promovendo, inclusive, a compensação dos valores indevidamente pagos;

9.2. determinar à Secob-4 que:

9.2.1. monitore o cumprimento do item 9.1 desta decisão;

9.2.2. no caso do não atendimento do item 9.1. supra, dê imediata ciência ao relator, propondo, se for o caso, as medidas inscritas no art. 45, § 2º, da Lei 8.443/1992;

9.2.3. *encaminhe cópia desta decisão, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam à Valec e à Controladoria Geral da União, em resposta ao Ofício 19184/2011/DITRA/DI/SFC/CGU-PR;*

9.3. *autorizar à Segecex a encaminhar cópia parcial ou integral dos presentes autos à CGU;*

9.4. *comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que, no que concerne ao Contrato 037/2007, pactuado entre a Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. e a Construtora Andrade Gutierrez S.A. para construção de trecho ferroviário na Ferrovia Norte-Sul, no Estado de Tocantins:*

9.4.1 *foram detectados indícios de irregularidades graves que recomendem a suspensão das execuções física, orçamentária e financeira do contrato, nos termos do Art. 94, § 1º, IV, da Lei nº 12.309/2010 (LDO 2011);*

9.4.2. *para a o saneamento das impropriedades, a Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. deve providenciar a repactuação do Contrato 037/07, firmado com a Construtora Andrade Gutierrez S.A., com vistas a adequação dos preços unitários contratuais ao saneamento do sobrepreço de R\$ 40.340.201,35 calculado pelo Tribunal, promovendo, inclusive, a glosa dos valores indevidamente já pagos.*

O recurso foi analisado pela Serur nos seguintes termos:

Inicialmente assinale-se, por questões metodológicas, que nesta instrução a referenciação das peças terá sempre como base os documentos físicos existentes e respectivas numerações de páginas constantes dos diversos volumes e anexos, uma vez que os autos não foram convertidos em processo eletrônico, apesar de existirem peças digitalizadas.

HISTÓRICO PROCESSUAL

2. *Na sessão de 17/3/2010 o Tribunal, ao apreciar relatório de levantamento de auditoria integrante do Fiscobras/2008 nas obras de construção da Ferrovia Norte-Sul, trecho Aguiarnópolis-Palmas/TO (TC 018.509/2008-9), deliberou (Acórdão 462/2010 – Plenário), dentre outras providências, no sentido de:*

9.4. *determinar à Secob que:*

9.4.1. *constitua processos apartados destes autos, para prosseguir na investigação de indícios de sobrepreço nos Contratos 035/07, 036/07, 037/07, 038/07 e 037/09, autuando um processo para cada contrato fiscalizado;*

(...)

9.4.3. *entre os processos de que trata o subitem 9.4.1, priorize a instrução dos relativos aos Contratos 036/07 e 037/07, celebrados com a Construtora Andrade Gutierrez S/A;*

3. *Em atendimento aos referidos subitens foram constituídos, respectivamente, os processos TC 010.493/2010-7 e TC 010.528/2010-5, apreciados, respectivamente, por meio dos Acórdãos 1922/2011 (Contrato 036/07) e 1923/2011 (Contrato 037/07), ambos de Plenário, que fixaram prazos à Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S. A. para que tomasse “as providências ao seu alcance para a repactuação” dos mencionados Contratos 036/07 e 037/07, firmados com a Construtora Andrade Gutierrez S.A., “com vistas à adequação dos preços unitários contratuais às referências de preços calculadas pela Secob”, de modo a sanear os sobrepreços identificados, “promovendo, inclusive, a compensação dos valores indevidamente pagos”.*

4. *Os Acórdãos 1922/2011 e 1923/2011 – Plenário explicitaram, respectivamente, sobrepreços de R\$ 42.096.469,29 e R\$ 40.340.201,35 (data-base jan/2007).*

5. *Irresignada, a Construtora Andrade Gutierrez S. A. interpôs pedidos de reexame contra os Acórdãos 1922/2011 e 1923/2011.*

6. *Considerando que ambos os pedidos de reexame possuem idêntico teor, far-se-á sua análise de forma conjunta.*

ADMISSIBILIDADE

7. *Reiteram-se os exames preliminares de admissibilidade (TC 010.493/2010-7, Anexo 5, p. 64-65 e TC 010.528/2010-5, Anexo 6, p. 66-67) ratificados pelo Exmo. Ministro-Relator Walton Alencar Rodrigues (TC 010.493/2010-7, Anexo 5, p. 67, e TC 010.528/2010-5, Anexo 6, p. 70), que concluíram pelo conhecimento dos recursos, suspendendo os efeitos dos subitens 9.1 do Acórdão 1922/2011 – Plenário e 9.1 do Acórdão 1923/2011 - Plenário, eis que preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie.*

MÉRITO

8. *Passa-se à síntese dos argumentos recursais e respectivas análises, consignando-se, de início, que a Construtora Andrade Gutierrez S. A. assinalou:*

Considerando o prazo exíguo para a apresentação de recurso, a AG informa que todos os documentos aptos e necessários para comprovar cada um dos valores que serão abaixo apresentados já estão sendo organizados e serão juntados ao processo.

9. *Assinala-se, desde logo, a impertinência de tal procedimento, uma vez que no sistema processual brasileiro vige o princípio da consumação, pelo qual não se admite a complementação, o aditamento ou a correção de recurso anteriormente interposto.*

10. *Ainda assim, observa-se que a recorrente apresentou seu recurso em 14/9/2011 e até o momento, quando são decorridos mais de setenta e cinco dias, não fez juntar aos autos nenhum documento adicional.*

11. *Passando-se ao mérito das questões trazidas, vê-se que os argumentos da recorrente podem, para fins didáticos, ser divididos em quatro grupos: o primeiro, onde são discutidas questões relacionadas ao item “Manutenção, Mobilização e Desmobilização”; o segundo, que trata de aspectos relacionados aos percentuais aplicáveis às Bonificações e Despesas Indiretas - BDI, sempre tendo por referência os parâmetros de BDI adotados pelo SICRO, utilizados por este Tribunal para cálculo do sobrepreço; o terceiro, onde são questionadas algumas composições de preços unitárias utilizadas pela Secob-2 para o cálculo do sobrepreço; e o quarto, em que discute a suposta afronta ao ordenamento jurídico.*

12. *Para melhor compreensão dos diversos pontos questionados, principiaremos a análise pelas questões relacionadas ao primeiro grupo, passando, então, para aquelas pertinentes aos grupos subsequentes.*

13. *Antes, contudo, é importante explicitar que o recorrente, no mais das vezes, buscou desqualificar dados constantes do SICRO, utilizado pelo Tribunal como paradigma para a formação de preços, considerando-os como inadequados à obra em questão. A respeito, anota-se que o SICRO deve ser visto como um sistema que oferece parâmetros de preços para as obras públicas contratadas com terceiros. Ao se utilizar do SICRO este Tribunal calcula o que seria, em tese, o preço justo de uma obra. Isso não significa dizer, contudo, que cada um dos insumos da obra deva corresponder exatamente aos respectivos valores cotados no SICRO. Alguns insumos podem apresentar valores superiores e outros inferiores aos referidos naquele sistema. O importante é que esses “excessos” e “descontos” sejam de tal forma balanceados que o preço total não ultrapasse àquele calculado com base no SICRO. E isso porque o SICRO, constituindo-se em um sistema suficientemente maduro e testado, oferece a convicção de que, em linhas gerais, as*

obras públicas podem ser contratadas e executadas a partir de orçamentos elaborados com base em seus custos, como a experiência o tem demonstrado.

14. *Veja-se, nesse sentido, que na sistemática utilizada por este Tribunal a eventual existência de itens que contenham “excessos” não será tida como irregular e tampouco ensejará qualquer proposta de devolução de recursos, desde que o preço global se mantenha abaixo daquele calculado com base no SICRO.*

15. *Nesse sentido, assinala-se que o importante é o que SICRO seja visto de forma global e não apenas sob a perspectiva de um ou outro insumo analisados de forma isolada, como pretende a recorrente.*

Argumentos relacionados ao item “Mobilização, Instalação e Desmobilização”:

Argumentos:

16. *Existência de “Erro de fato - o parâmetro do SICRO para ‘mobilização, instalação e desmobilização’ (percentual de 8,66%) foi afastado pelo argumento de que não foi aceito no processo 018.509/2008-9, quando, na realidade, a SECOB acolheu esse parâmetro e adotou o percentual de 8,66% como referência em sua análise”.*

17. *O TCU utilizou-se do pressuposto equivocado de que no TC 018.509/2008-9 não foi adotado o parâmetro do SICRO para o valor de “mobilização, instalação e desmobilização”.*

18. *Apesar de reafirmar o SICRO como referencial adequado para a formação dos preços de referência, a análise do sobrepreço se utilizou de critério misto (“envoltório dos mínimos”), tendo adotado o preço SICRO (8,66% do custo direto) para o item “Fábrica de Dormentes” e o preço do contrato (menor que o do SICRO) para o item “mobilização, instalação e desmobilização”, “retirando a consistência do resultado final obtido e prejudicando considerável e injustamente a Recorrente”.*

19. *Caso fosse adotado o parâmetro do SICRO para dimensionar o valor máximo aceitável para o item “mobilização, instalação e desmobilização” seriam encontrados os valores de R\$ 15.984.068,06 para o Contrato 036/2007 e R\$ 15.822.518,92 para o Contrato 037/2007. Deduzidos desses valores aqueles apontados pelo TCU como “custo da fábrica de dormentes” (R\$ 4.652.763,70 = R\$ 24,70/unidade x 188.371 unidades), na linha utilizada na análise realizada pela Secob no TC 018.509/2008-9 (instrução datada de abril de 2009), seriam aceitos como custos do item “mobilização, instalação e desmobilização”, respectivamente para os contratos 036/2007 e 037/2007, os valores de R\$ 11.331.304,36 e R\$ 11.169.755,22.*

20. *Substituindo os respectivos custos de “mobilização, instalação e desmobilização” constantes dos contratos 036/2007 e 037/2007 pelos referidos no item anterior, os Custos Diretos referenciais para tais contratos, utilizando-se a metodologia apontada pela Secob, passariam, respectivamente, de R\$ 184.573.534,25 e R\$ 182.708.070,69 para R\$ 190.547.133,53 e R\$ 188.620.611,66. Tais valores são superiores aos Custos Diretos contratados, que montam, respectivamente, em R\$ 186.746.950,50 e R\$ 183.941.724,78. Não haveria, portanto, sobrepreço no que se refere aos Custos Diretos, restando apenas discutir os valores do BDI.*

Análise:

21. *Verifica-se, em verdade, que embora não o explicita, uma vez mais o recorrente tenta se utilizar de metodologia de cálculo já analisada e rejeitada pelo Tribunal nestes mesmos autos, qual seja comparar os custos dos diversos serviços sem a inclusão do BDI e, em momento posterior, discutir exclusivamente a composição do BDI. Nessa linha, constrói argumentos que tentam demonstrar que seus Custos Diretos são compatíveis ou mesmo inferiores àqueles constantes do SICRO e aceitos pelo Tribunal.*

22. *A esse respeito, é oportuno lembrar a análise já produzida pela Secob-2, constante à p. 154 do volume principal, acolhida pelo Relator do Acórdão 1922/2011 – Plenário, ora recorrido:*

22. *O raciocínio empregado pela contratada para justificar a inexistência do indício de sobrepreço apontado no contrato CT 36/2007, no sentido de comparar os custos contratados (sem os 45% de BDI) com os custos de referência (sem os 23,9% de BDI) não merece prosperar, pois distorce a finalidade da verificação, qual seja: conferir se os preços contratados estão compatíveis com os preços médios praticados pelo mercado.*

23. *Segundo a linha de argumentação da Andrade Gutierrez, como o BDI é específico para cada empresa, deveria se adotar como referencial de mercado aquele proposto pela empreiteira. Ora, se a metodologia proposta fosse acolhida, poder-se-ia concluir pela inexistência de sobrepreço em situações em que embora não fosse constatado ‘sobrecusto’ a obra tenha sido superfaturada em mais de 100% mediante o subterfúgio de superestimar o BDI.*

24. *Em suma, se o orçamento-base estava inflado, obviamente não representava o preço de mercado, o que pode ter permitido a prática de maiores taxas de BDI sem que, necessariamente, os custos diretos ofertados estivessem discrepantes.*

23. *De fato, o raciocínio trazido pelo recorrente, se acolhido, tornaria possível que em qualquer obra pública as empresas cotassem seus diversos itens integrantes da planilha orçamentária a um “Custo Direto” inferior ao valor de mercado, descaracterizando a prática do “sobrecusto”, e ainda assim assinassem contratos em valores abusivos, compensando o “subcusto” proposto com a aplicação de BDIs exorbitantes.*

24. *Não se pode, portanto, como pretende a recorrente, realizar a análise dos preços de mercado de forma apartada da avaliação do BDI.*

25. *Nessa linha, **ad argumentandum tantum**, ainda que fossem admitidas as hipóteses de cálculo trazidas pela recorrente descritas nos itens 19 e 20 retro, seria irrelevante a conclusão por ela trazida no sentido de que os Custos Diretos dos contratos são inferiores aos valores referenciais do SICRO.*

26. *Cabe observar, igualmente, que a linha interpretativa adotada por este Tribunal vem sendo acolhida como a dotada de maior razoabilidade, encontrando-se positivada, conforme se verifica no art. 127, §5º, III, da Lei 12309/2010 (LDO 2011), **in verbis**:*

§ 7º. *O preço de referência das obras e serviços de engenharia será aquele resultante da composição do custo unitário direto do sistema utilizado, acrescido do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas – BDI, evidenciando em sua composição, no mínimo:*

(...)

27. *Veja-se, a propósito, que a LDO fala em “preço de referência”. O TCU busca comparar, portanto, preços, e não somente custos como tergiversou a recorrente. Descabida, portanto, qualquer hipótese de comparação de preços que não contemple, além dos custos diretos, a incidência do BDI.*

28. *Não procede o argumento da recorrente no sentido de que o TCU tenha adotado “critério misto” para composição dos custos e avaliação de superfaturamento. O TCU não compôs custos: apenas verificou se os valores contratados encontravam-se abaixo dos valores estabelecidos pelo SICRO. Nesse sentido, identificou os itens de custo pactuados, aplicou-lhes o BDI incidente e cotejou-os com os valores referenciais daquele sistema.*

29. *Logicamente, em se tratando de um sistema referencial para a estipulação de preços máximos, o trabalho efetuado por este TCU não alçou, aos limites estabelecidos no SICRO, os preços apresentados pela contratada que se encontravam abaixo daqueles nele consignados. Aceitou os preços da contratada, quando inferiores, e considerou como inadequados aqueles que se encontravam em patamares superiores àqueles constantes do SICRO.*

30. *Assiste razão à recorrente, no entanto, no que se refere à existência de equívoco para cálculo do valor de referência sobre o qual deveriam ser efetuadas as eventuais glosas. De fato, no âmbito do TC 018.509/2008-9 a instrução elaborada pela Secob-2, acolhida pelo relator, consignou:*

Considerando a inexistência de projeto básico das Instalações de Canteiro e Acampamento que possibilite o cálculo referencial baseado nos custos do SINAPI, nem tampouco da demonstração discriminada dos custos de Mobilização e Desmobilização conforme recomendada o Manual de Custos Rodoviários, resta como melhor opção, neste caso concreto, retornar ao status quo e adotar como referencial máximo de preço o percentual de 8,66 % do custo direto para o item Mobilização, Instalação e Desmobilização do contrato em análise. (TC 018.509/2008-9, p. 577).

31. *A mesma instrução frisou que após a aplicação daquele percentual deveria ser excluído o custo da fábrica de dormentes, consoante se pode verificar da transcrição a seguir:*

Não se pode olvidar, todavia, que a instalação de eventuais fábricas de pré-moldados necessárias à completa execução da obra, como é o caso da Fábrica de Dormentes, segundo a metodologia do SICRO são contempladas como custos de Instalações de Canteiro, como se pode verificar no seguinte excerto do Volume 1, Metodologia e Conceitos do Manual de Custos Rodoviários do DNIT:

(...)

Por essa razão, os custos com a instalação e manutenção da Fábrica de Dormentes, que foram incluídos na composição referencial de dormentes devem ser considerados para efeito de se estabelecer o valor referencial máximo do item “Mobilização, Instalação e Desmobilização” do contrato em tela, pois o percentual de 6,00 % do custo direto da obra previsto pelo SICRO referente às “Instalações de Canteiro e Acampamento” já contempla todas as Instalações Industriais demandadas para execução da obra.

32. *A metodologia então adotada, portanto, consistiu em calcular o percentual de 8,66% do custo direto do empreendimento e, do valor obtido, subtrair o valor relativo ao custo da fábrica de dormentes. O valor resultante seria, então, a referência máxima para o item “Mobilização, Instalação e Desmobilização”.*

33. *O detalhamento das análises e da aplicação da metodologia podem ser vistas, como já se mencionou, na instrução datada de 15/4/2009, inserida no TC 018.509/2008-9, itens 353/364, p. 576/579.*

34. *Aplicando-se a mesma metodologia a este processo, obter-se-iam para os itens “Mobilização, Instalação e Desmobilização” os valores máximos de referência de R\$ 11.331.304,36 para o Contrato 036/2007 [(R\$ 184.573.534,25 x 8,66%) – R\$ 4.652.763,70] e de R\$ 11.169.755,22 para o Contrato 037/2007 [(R\$ 182.708.070,69 x 8,66%) – R\$ 4.652.763,70].*

35. *Considerando, então, que os valores máximos de referência são superiores aos valores dos itens “Mobilização, Instalação e Desmobilização” previstos nos Contratos 036/2007 e 037/2007, que são, respectivamente, de R\$ 5.357.705,08, (TC 010.493/2010-7, v.p., p. 7) e R\$ 5.257.214,15 (TC 010.528/2010-5, v.p., p. 41) não haveria, em relação a esses itens, glosas a serem efetuadas.*

36. *Veja-se que a utilização da metodologia desenvolvida pela Secob-2 no âmbito do TC 018.509/2008-9 aproveita à recorrente tão somente no que se refere ao estabelecimento do valor referencial máximo para o cálculo das glosas. Não pode, no entanto, ser empregada, como pretende a recorrente, para elevar o valor dos itens “Mobilização, Instalação e Desmobilização” já consignados nos Contratos 036/2007 e 037/2007. Pleiteia a recorrente que os valores máximos de referência obtidos segundo a adoção dessa metodologia substituam aqueles previamente fixados. Nos termos de seu pleito, os valores de R\$ 5.357.705,08 e R\$ 5.257.214,15 seriam substituídos por R\$ 11.331.304,36 e R\$ 11.169.755,22, respectivamente.*

37. *Essa compreensão é desarrazoada, porquanto, como já se comentou no item 29 desta instrução, o TCU não compõe custos, mas apenas coteja os valores contratuais com parâmetros referenciais, aceitando os preços que se situem abaixo deles e determinando a glosa daqueles que os extrapolem.*

38. *Em síntese, em relação aos itens “Mobilização, Instalação e Desmobilização”, propõe-se o provimento parcial dos recursos, para eliminarem-se as glosas efetuadas nos valores de R\$ 842.420,73 (Contrato 036/2007, TC 010.493/2010-7) e R\$ 741.929,90 (TC 010.528/2010-5).*

Argumento:

39. *Diferentemente do que afirmou o TCU, o custo de aquisição da fábrica de dormentes não pode estar inserido no custo do item “mobilização, instalação e desmobilização”, por não se tratar “de uma simples instalação industrial comparável com as que existem em obras rodoviárias em geral”.*

Análise:

40. *O Manual de Custos Rodoviários do DNIT assinala que “Denomina-se de Canteiro e Acampamento ao conjunto de instalações destinadas a apoiar as atividades de construção”. O item engloba as “Instalações de Acampamento” e as “Instalações de Canteiro”. Essa última, por sua vez, prevê como uma de suas componentes as “Instalações Industriais”, definidas como:*

(...) aquelas em que ocorrem atividades de produção ou de manuseio tendo, em geral, como finalidade, o processamento de materiais, com vistas a prepará-los para emprego na obra. As instalações industriais mais comuns no canteiro de obras rodoviárias são:

- Central de Britagem;
- Usina de Asfalto
- Usina de Solos
- Central de Concreto;
- Central de Carpintaria;
- Central de Armação;
- Pátio de Pré-Moldados;
- Pátio de Estruturas Tubulares;
- Central de Ar Comprimido;
- Oficina de Manutenção;
- Instalação de Beneficiamento de Areia Natural e/ou Cascalho.

41. *A fábrica de dormentes pode, grosso modo, ser enquadrada como um “pátio de pré-moldados”, inserindo-se, portanto, na metodologia definida pelo SICRO.*

42. *Há que se ver, ademais, que se é verdade que a fábrica de dormentes exige instalações e maquinários distintos daqueles usualmente utilizados nos serviços rodoviários, é igualmente verdadeiro, nessa premissa, que diversas das demais instalações industriais (a exemplo da usina de asfalto) não são utilizadas. Tem-se, portanto, uma compensação entre os itens requeridos pela fábrica de dormentes e aqueles excluídos em face de sua não utilização.*

43. *Pode-se perquirir que os somatórios dos itens de custos incluídos e excluídos não são, necessariamente, idênticos, havendo, por conseguinte, um desbalanceamento na equação econômico-financeira. Nessa hipótese, caberia à recorrente demonstrar o efetivo prejuízo por ela sofrido com a adoção da metodologia adotada por esta Corte, explicitando – e comprovando – os custos que teve com a montagem da fábrica de dormentes. A recorrente, no entanto, não o fez,*

trazendo apenas argumentos genéricos no sentido de que a especificidade da instalação industrial impediria sua inclusão no custo do item, tal como definido pelo SICRO.

Argumentos relacionados às Composições de Preços Unitárias utilizadas para cálculo do sobrepreço:

44. Esclarece-se, de início, que em face da especificidade das questões relacionadas a este grupo de argumentos, diretamente relacionados à metodologia de composição de preços unitários adotada pela Secob-2, então unidade instrutora dos autos, os autos foram preliminarmente encaminhados ao Comitê de Coordenação e Fiscalização de Obras (CCO), com fulcro no art. 10, **caput**, da Portaria-Segecex 2/2010, c/c inciso II do art. 14 da Portaria-Segecex 6/2011, sugerindo a remessa dos autos à Secob-4 para que respondesse aos quesitos previamente elaborados por esta Serur, constantes da instrução de p. 68-70, Anexo 5, do TC 010.493/2010-7 e p. 72-74, Anexo 6, do TC 010.528/2010-5.

45. O CCO acolheu a proposta desta Serur e encaminhou os autos à Secob-4 (p. 76, Anexo 5, do TC 010.493/2010-7 e p. 79, Anexo 6, do TC 010.528/2010-5). A instrução elaborada pela Secob-4 contendo a resposta aos quesitos encontra-se inserida às p. 79-84, Anexo 5, do TC 010.493/2010-7 e p. 82-87, Anexo 6, do TC 010.528/2010-5.

46. Nas análises relacionadas aos argumentos constantes deste grupo serão utilizadas as considerações expendidas pela Secob-4, constantes das páginas já referenciadas.

Argumentos:

47. A recorrente arguiu a “Inobservância de Normas Técnicas Específicas - desconsideração, nas composições de referência, de insumos comprovadamente necessários para a execução do serviço”.

48. No cálculo de sobrepreço do item “Dormente monobloco de concreto protendido para bitola de 1,60m” não foi considerada a necessidade de utilização do Cimento Portland de Alta Resistência Inicial, nos termos da especificação VALEC nº 80-ES-000F-11-8006.

49. Contrariamente ao calculado pela Secob-2, em relação ao item anterior seriam necessários 3 caminhões betoneira, trabalhando 22% do tempo, e não um apenas, para viabilizar o processo de concretagem.

50. O cálculo do sobrepreço do item “Dormente monobloco de concreto protendido para bitola de 1,60m” não considerou as perdas previstas pela VALEC em razão dos ensaios, erros na desforma, quebra no transporte, etc.

Análise:

51. Transcreve-se, a seguir, as considerações expendidas pela Secob-4 em resposta aos três primeiros quesitos por nós elaborados:

Quesito 1

No cálculo de sobrepreço do item “Dormente monobloco de concreto protendido para bitola de 1,60m” foi utilizado, na CPU, o Cimento Portland de Alta Resistência Inicial, nos termos da especificação VALEC no 80-ES-000F-11-8006? Em caso negativo, explicitar os motivos e as consequências de sua utilização.

Em que pese a previsão normativa da Valec para o uso de Cimento Portland de Alta Resistência Inicial (CP V-ARI), a própria Valec não adotou o referido insumo na sua composição unitária dos dormentes de concreto na licitação dos lotes de construção da Ferrovia Norte-Sul (FNS) em 2007, tampouco nos lotes de construção da Ferrovia Oeste-Leste (Fiol) e Extensão Sul da Ferrovia Norte-Sul (FNS extensão Sul) em 2010.

A alteração do tipo de cimento, com a respectiva consideração do CP V-ARI, não pode ser feita isoladamente na composição unitária referencial dos dormentes de concreto, em virtude de o cimento de alta resistência inicial conferir grande aumento de produtividade no ciclo de produção dos dormentes de concreto, justamente pelo fato da alta resistência inicial possibilitar desforma das peças de concreto em tempo bastante inferior quando comparado com o cimento convencional.

A metodologia construtiva efetivamente empregada pela construtora para a fabricação dos dormentes de concreto (com o uso do cimento CP V-ARI; da cura a vapor; de formas metálicas padronizadas; de equipamentos para corte dos cabos protendidos; de equipamento para içamento e desforma dos dormentes) não é a metodologia prevista no orçamento base da Valec e no orçamento referencial elaborado pela Secob.

O preço unitário referencial elaborado pela Secob foi extremamente conservador, deixando de considerar os itens já citados que conferem grande aumento na produtividade. Segundo o orçamento base da Valec a fábrica de dormentes teria a capacidade de produção de trinta dormentes por hora, equivalente a 720 dormentes por dia. A fábrica de dormentes instalada nos lotes 13 e 14 da FNS (ora em análise) possuía capacidade de produção da ordem de 1.200 dormentes por dia (ver fl. 77, Anexo 5), bastante superior ao critério adotado para efeito de orçamento, com grande impacto financeiro em benefício da construtora.

A distorção do preço unitário contratado para a fabricação dos dormentes de concreto foi objeto de recente análise do TCU no âmbito do TC 8.839/2011-5, referente à construção de sete lotes da Fiol e cinco lotes da FNS extensão Sul, onde houve determinação para que a Valec busque a repactuação do preço unitário contratual dos dormentes de concreto para o valor de R\$ 255,62, base setembro de 2009 (Acórdão 2.930/2011-TCU-Plenário).

O preço unitário referencial adotado pela Secob no presente processo foi de R\$ 279,74, data base abril/2007 (fl. 170, Principal), superior em 9,4% ao adotado como referência no Acórdão 2.930/2011-TCU-Plenário, demonstrando o conservadorismo da análise então empreendida.

Diante do exposto, a mera adoção do Cimento Portland CP V-ARI, sem considerar o ganho de produção de tal alteração, oneraria indevidamente o preço unitário do serviço que já está excessivo em virtude da metodologia construtiva orçada ser significativamente mais cara do que a efetivamente realizada pelas empresas contratadas.

Quesito 2

Em relação ao item anterior, é correto afirmar serem necessários três caminhões betoneira (trabalhando 22% do tempo) para viabilizar o processo de concretagem (memória de cálculo do ciclo de concreto à fl. 14, Anexo 5), ao invés de apenas um, como foi anteriormente mencionado por este Tribunal?

Resposta ao quesito 2

Da mesma maneira que no primeiro quesito, é necessário se ater a metodologia que balizou a composição de custo unitário de referência. Quando da elaboração dessa composição, ainda no âmbito do processo 18.509/2008-9, foi considerado que o transporte do concreto entre a central e as linhas de concretagem seria realizado por meio de monovia, e não de caminhões betoneira. É possível verificar isso a partir do layout apresentado na fl. 305, Anexo 12 do TC 18.509/2008-9, reproduzido na fl. 78, Anexo 5 deste processo. O custo dessa monovia já está incluído no item referente à fábrica de dormente de concreto (fls. 199-200, Anexo 12 do TC 18.509/2008-9).

Não é necessário, portanto, a inclusão de caminhões betoneira para viabilizar o processo de concretagem.

Quesito 3

O cálculo do sobrepreço do item “Dormente monobloco de concreto protendido para bitola de 1,60m” considerou as perdas previstas pela VALEC para os dormentes em razão dos ensaios, erros na desforma, quebra no transporte, etc.? Em caso negativo, explicitar os motivos e as consequências de sua utilização.

Resposta ao quesito 3

Cabe apontar, quanto a esse quesito, que o processo produtivo dos dormentes é realizado em ambiente fabril, com os controles de qualidade típicos de processos industriais e tarefas altamente repetitivas. Essas características implicam em índices de defeito e rejeição muito baixos. Como referência, a Construtora Norberto Odebrecht S/A estimou as perdas em 0,3% (fl. 188, Anexo 12 do TC 18.509/2008-9).

Além disso, cabe ressaltar que o controle técnico e de qualidade dos processos de produção e dos dormentes já está incluso no custo de referência, como é possível verificar na composição de preço unitário, na qual está contabilizado o pessoal de laboratório. Também é possível utilizar como referência a norma do Dnit 117/2009 - ES, que estabelece:

O concreto simples, armado, protendido ou ciclópico, deve ser medido por metro cúbico de concreto lançado no local, cujo volume deve ser calculado em função das dimensões indicadas no projeto ou, quando não houver indicação no projeto, pelo volume medido no local de lançamento. Inclui o fornecimento dos materiais, preparo, mão-de-obra, utilização de equipamento, ferramentas, transportes, lançamento, adensamento, cura, controle e qualquer outro serviço necessário à concretagem.

Além de se tratar de um fator muito pequeno, o custo decorrente das perdas por erros na desforma e quebra no transporte já estão contemplados na composição de referência.

No caso dos custos dos insumos, a consideração das perdas está contemplada na forma de avaliação dos coeficientes de utilização, que incluem uma margem referente a todas as perdas ao longo do processo, ou é resultado de taxas médias de consumo por unidade entregue de dormente. Importante ressaltar que muitos desses coeficientes foram, inclusive, propostos pela própria Valec ou por construtoras contratadas para obras da ferrovia Norte-Sul.

Quanto aos custos de equipamentos e mão de obra, a consideração das perdas está contemplada no coeficiente de rateio dos custos, ou seja, no fator “Produção da Equipe”. O valor adotado na composição, 30 dormentes por hora, é uma estimativa da produção real da fábrica, ou seja, somente de dormentes com qualidade aceitável, e não de uma produção teórica.

É importante ressaltar que a “Produção da Equipe” foi estimada de maneira conservadora. Como apontado no primeiro quesito, a fábrica de dormentes instalada nos lotes 13 e 14 da FNS (ora em análise) possuía capacidade de produção muito maior, da ordem de 1.200 dormentes por dia, ou 50 dormentes por hora.

52. *Conclui-se, então, pela improcedência dos argumentos apresentados pela recorrente, restando claro que a metodologia adotada para o estabelecimento dos valores referenciais que possibilitaram o cálculo do superfaturamento foi conservadora, preservando os elevados índices de produtividade obtidos pela empresa contratada (superiores aos adotados como referência). Nesse mister, é relevante destacar que a capacidade de produção da fábrica da recorrente é de 1200 dormentes/dia, contra os 720 dormentes/dia previstos nas composições elaboradas pela Valec, o que significa um ganho de produtividade da ordem de 66,66%, com inequívoca repercussão financeira em prol da recorrente.*

53. *De extrema relevância gizar, ainda, a informação de que o Acórdão 2930/2011 – Plenário determinou à Valec, relativamente às obras da Fiol, que buscasse repactuar o preço unitário dos dormentes de concreto para R\$ 255,62 (base: setembro de 2009), o que demonstra, uma vez mais, o conservadorismo adotado nestes autos, onde o preço unitário referencial utilizado foi de R\$ 279,74 (base: abril/2007), superior em 9,4% ao adotado como referência no aludido Acórdão, apesar de cotado aproximadamente dois anos e meio antes.*

54. *O voto condutor do referido Acórdão trouxe informações relevantes acerca dos preços praticados. Destacou, por exemplo, que os preços dos dormentes praticados em outra obra ferroviária, a Ferrovia Transnordestina, acham-se cotados em R\$ 205,13 a unidade. Mesmo admitindo que os preços da Ferrovia Transnordestina não pudessem ser transpostos diretamente para outras obras, o relator concluiu ser possível inferir “que os valores contratados pela Valec não se encontram alinhados com o mercado”.*

Argumentos:

55. *A composição de custos mais adequada para parametrizar os custos relacionados ao item “Escavação, carga, descarga e espalhamento de material de 1ª Categoria” deveria ser a CPU 2 S 01 100 28, “onde fica claro a necessidade de 5 caminhões e não 2, conforme indicado na composição da SECOB”.*

56. *A composição de custos mais adequada para parametrizar os custos relacionados ao item “Escavação, carga, descarga e espalhamento de material de 3ª Categoria” deveria ser a CPU 2 S 01 102 06, “onde fica clara a necessidade de 2 caminhões basculante para rocha para os serviços de carga e não 1, conforme composição utilizada pela SECOB”.*

Análise:

57. *Transcreve-se, uma vez mais, a análise realizada no âmbito da Secob-4:*

Quesito 4

Com base no SICRO, a CPU 2 S 01 100 28 – Esc. Carga transp. Mat 1ª cat DMT 1200 a 1400m c/e é adequada para parametrizar os custos explicitados pela Construtora Andrade Gutierrez S. A. no item Escavação, carga, descarga e espalhamento de material de 1ª categoria, fazendo-se necessária a utilização de cinco caminhões? Em caso negativo, explicitar os motivos e as consequências de sua utilização.

Resposta ao quesito 4

As composições unitárias do Sicro 2 contemplam os serviços de escavação, carga e transporte de materiais.

As composições unitárias adotadas pela Valec separam os serviços de escavação e carga do serviço de transporte, orçado separadamente, porém contemplam o serviço de espalhamento, não considerado nas composições de escavação, carga e transporte do Sicro 2.

É possível utilizar quaisquer das composições do Sicro 2 para o serviço de escavação, carga e transporte (desde que haja consideração do uso de escavadeira hidráulica como equipamento líder e seja referente a material de mesma categoria), com as necessárias adaptações, para aferir a composição adotada pela Valec, refazendo os cálculos da patrulha mecânica e, por consequência, redimensionando a quantidade dos equipamentos.

Tal redimensionamento consiste na inclusão do serviço de espalhamento do material, bem como na exclusão do transporte de tais materiais, precificado separadamente, conforme já comentado. Para isso, a quantidade do caminhão basculante deve ser reduzida, conforme o real serviço que a composição deve contemplar.

A composição unitária de referência (CPU 24, fls. 54-55, Principal), elaborada pela Secob-4, inclui os equipamentos para espalhamento e recalcula a quantidade de caminhões basculantes, já que estes são utilizados com um determinado tempo para carga, descarga e manobra e outro tempo para os deslocamentos de ida e volta.

O tempo dos deslocamentos de ida e volta deve ser considerado nas respectivas composições de transporte, a exemplo da composição de referência para o serviço de “Transporte até 2.000 m 1ª Categoria” (CPU 13, fls. 24-25, Principal), que de fato contempla o tempo do caminhão basculante que executará o transporte dos materiais.

Diante do exposto, verifica-se que o aumento do quantitativo do equipamento “caminhão basculante” acarretaria duplicidade de pagamento dos serviços de transporte, motivo pelo qual não pode ser considerado na composição de referência para o serviço de escavação, carga, descarga e espalhamento de material de 1ª categoria.

Quesito 5

Com base no SICRO, a CPU 2 S 01 102 06 – Esc. Carga transp. Mat 3ª cat DMT 800 a 1000m é adequada para parametrizar os custos explicitados pela Construtora Andrade Gutierrez S. A. no item

Escavação, carga, descarga e espalhamento de material de 3ª categoria, fazendo-se necessária a utilização de dois caminhões basculante? Em caso negativo, explicitar os motivos e as consequências de sua utilização. Resposta ao quesito 5

As composições unitárias do Sicro 2 contemplam os serviços de escavação, carga e transporte de materiais.

As composições unitárias adotadas pela Valec separam os serviços de escavação e carga do serviço de transporte, orçado separadamente, porém contemplam o serviço de espalhamento, não considerado nas composições de escavação, carga e transporte do Sicro 2.

É possível utilizar quaisquer das composições do Sicro 2 para o serviço de escavação, carga e transporte (desde que seja referente a material de mesma categoria), com as necessárias adaptações, para aferir a composição adotada pela Valec, refazendo os cálculos da patrulha mecânica e, por consequência, redimensionando a quantidade dos equipamentos.

Tal redimensionamento consiste na inclusão do serviço de espalhamento do material, bem como na exclusão do transporte de tais materiais, precificado separadamente, conforme já comentado. Para isso, a quantidade do caminhão basculante deve ser reduzida, conforme o real serviço que a composição deve contemplar.

A composição unitária de referência (CPU 25, fls. 56-57, Principal), elaborada pela Secob-4, inclui os equipamentos para espalhamento e recalcula a quantidade de caminhões basculantes, já que estes são utilizados com um determinado tempo para carga, descarga e manobra e outro tempo para os deslocamentos de ida e volta.

O tempo dos deslocamentos de ida e volta deve ser considerado nas respectivas composições de transporte, conforme demonstrado na resposta do quesito 4, que devem contemplar o tempo do caminhão basculante que executará o transporte dos materiais.

Diante do exposto, verifica-se que o aumento do quantitativo do equipamento “caminhão basculante” acarretaria duplicidade de pagamento dos serviços de transporte, motivo pelo qual não pode ser considerado na composição de referência para o serviço de escavação, carga, descarga e espalhamento de material de 1ª categoria.

58. *Verifica-se, uma vez mais, não assistir razão à recorrente, uma vez que sua pretensão encontra óbice no fato de que os serviços de transporte já se encontram remunerados em item independente da planilha orçamentária, conforme destacou a Secob-4. Acolher o pleito da recorrente significaria, portanto, remunerar em duplicidade os serviços de transporte, motivo pelo qual os argumentos não devem ser acolhidos.*

Argumento:

59. *No cálculo de sobrepreço do item “Cercas” não foi observada a especificação de serviço 80-ES-00F-14-7002, que estabelece o espaçamento de 200m para a colocação de mourões esticadores.*

Análise:

60. *A respeito, assinalou a Secob-4:*

Quesito 6

No cálculo de sobrepreço do item “Cercas” foi observada a especificação de serviço 80-ES-00F-14-7002, que estabelece o espaçamento de 200m para a colocação de mourões esticadores? Em caso negativo, explicitar os motivos e as consequências de sua utilização.

Resposta ao quesito 6

O cálculo do espaçamento dos mourões esticadores se deu em estrita observância à especificação de serviço 80-ES-00F-14-7002.

Conforme consta da composição unitária de referência 61 (fl. 87, Principal), o coeficiente de produtividade da atividade auxiliar “Fabr. mourão de concr. esticador seção quad. 15 cm” foi de 0,0052 unidades de mourão esticador para cada metro linear de cerca de concreto, ou seja, conservadoramente, adotou-se um mourão esticador para cada 192,3 metros lineares de cerca de concreto.

Para aferir o cálculo realizado, basta dividir um metro linear de cerca por 0,0052 unidades de mourão esticador, perfazendo um mourão esticador para cada 192,3 metros lineares de cerca, evidenciando que o preço unitário de referência já contempla ao disposto na norma questionada.

61. Não restam dúvidas, portanto, de que a norma invocada pela recorrente foi devidamente observada no cálculo do valor referencial efetuado pela Secob-2 (unidade responsável pela instrução dos autos à época), inexistindo motivos para ensejar sua modificação.

Argumento:

62. No cálculo de sobrepreço do item “Formas Bueiro” não foi observada a Norma 80-NMP-00F-00-7000, “que deixa claro que o item escoramento para bueiros deverá ser computado no custo da forma, de modo que não será objeto de medição em separado”, fazendo-se necessária a adição da composição “escoramento” à composição de Forma do Sicro.

Análise:

63. A respeito, assinalou a Secob-4:

Quesito 7

No cálculo de sobrepreço do item “Formas Bueiro” foi observada a Norma 80-NMP-000F-00-7000, “que deixa claro que o item escoramento para bueiros deverá ser computado no custo da forma, de modo que não será objeto de medição em separado”, fazendo-se necessária a adição da composição “escoramento” à composição de Forma do Sicro? Em caso negativo, explicitar os motivos e as consequências de sua utilização.

Resposta ao quesito 7

Em que pese a previsão normativa da Valec para que as formas de bueiros (com vão menor que dez metros) tenham todos os escoramentos verticais e horizontais computados no seu custo, observa-se que a própria Valec licitou a obra com os serviços de forma de bueiros e escoramento de bueiros considerados em itens separados da planilha orçamentária, conforme composição unitária específica denominada de “Escoramento de bueiro celular” (CPU 53, fl. 79, Principal).

A eventual consideração do escoramento dentro da composição das formas dos bueiros acarretaria pagamento em duplicidade.

64. Uma vez mais se vê, portanto, não assistir razão à recorrente, que pleiteia a contagem em duplicidade dos serviços de escoramento dos bueiros, já remunerado em item específico da planilha orçamentária, denominada de “Escoramento de bueiro celular”.

65. Em síntese, os argumentos relacionados às Composições de Preços Unitárias (CPUs) utilizadas para cálculo do sobrepreço não merecem ser acolhidos, sendo indevida a arguição de “Inobservância de Normas Técnicas Específicas - desconsideração, nas composições de referência, de insumos comprovadamente necessários para a execução do serviço”.

Argumentos relacionados aos percentuais aplicáveis às Bonificações e Despesas Indiretas – BDI:

Argumentos:

66. “Omissão na busca da verdade real - desconsideração indevida de elementos comprobatórios - apesar de reconhecer a possibilidade concreta de a AG comprovar seus custos reais de Administração Local. Ademais, adotou-se percentual de Administração Central incompatível com a realidade da empresa e do empreendimento.”

67. O material remetido pela recorrente ao TCU era bastante para demonstrar a insuficiência do percentual de 2,5%, adotado pelo SICRO para o item “Administração Local”, sendo incapaz sequer de remunerar apenas os gastos com mão-de-obra de um dos contratos.

68. O Tribunal desconsiderou um demonstrativo de custos estimados remetido pela recorrente e, “na dúvida de sua efetividade, ao invés de requerer sua comprovação” decidiu por condená-la a devolver a diferença “a partir de um percentual que, em momento algum, comprovou ser suficiente para remunerar tais custos”.

Análise:

69. Especificamente no que concerne aos argumentos da recorrente, a Andrade Gutierrez S. A. não apresentou, em nenhum momento, demonstrativos de custos que pudessem ser tidos como tal. Os pretensos demonstrativos – inclusive os agora remetidos em sede recursal, como se mostrará adiante –, em verdade nada demonstram, tratando-se exclusivamente de um apanhado de números desprovidos de confiabilidade por não se encontrarem sustentados em qualquer documento capaz de confirmá-los.

70. Quanto à pretensão de que o Tribunal tivesse requerido sua comprovação, há que se observar que a referida empresa foi regularmente chamada aos autos, tendo-lhe sido oportunizada a apresentação de argumentos e documentos que considerasse necessários à elucidação dos diversos pontos questionados. Se a documentação capaz de suportar os argumentos da recorrente não foi juntada aos autos, o ônus dessa omissão não pode ser atribuído ao Tribunal.

Argumento:

71. A Administração local é integrada pelos itens “mão de obra indireta” (salários e encargos sociais e complementares), “alimentação”, “equipamento de proteção individual”, “exames médicos (admissionais, demissionais e periódicos), “medicamentos e ambulatório”, “laboratório de controle tecnológico”, “equipamentos de apoio à Administração Local” e “despesas gerais” (material de escritório, material de higiene e limpeza, informática, telefone, energia elétrica, águas, despesas com correios e malotes).

72. Os custos com a mão de obra indireta, até julho de 2011, retroagidos à data-base, foram de R\$ 25.697.877,00, sendo até o final da obra de R\$ 28.943.218,00.

73. Os custos com alimentação, adotados os valores constantes da tabela do Cadastro de Serviços Terceirizados do Sistema Estratégico de Informação do Governo de São Paulo – CADTERC, já chegou a R\$ 11.648.761,00.

Análise:

74. A alegação relativa aos custos com a mão de obra indireta é desprovida de sustentação, porquanto não suportada por documentação comprobatória. Nesse sentido, observe-se que a própria Andrade Gutierrez S. A., ao aduzir suas razões recursais, acrescentou: “conforme será comprovado por meio das GFIPs” (Anexos 5 e 6, p.22). Tais GFIPs não chegaram a este Tribunal.

75. Assinale-se, nesse sentido, que a apresentação de recurso desprovido de peças de sustentação e a pretensa complementação do recurso, em momento posterior, já foram objeto de análise e reprovação nos itens 8, 9 e 10 desta instrução.

76. De toda a sorte, a simples remessa das GFIPs também não poderia ser considerada como suficiente, fazendo-se necessário o encaminhamento de documentação que pudesse, de fato, estabelecer um vínculo entre os empregados discriminados nas GFIPs e a obra em comento.

77. Ademais, quanto aos custos com alimentação, destaca-se que não foram apresentados de forma detalhada, impossibilitando a aferição de sua pertinência. Observe-se, nesse sentido, que

a recorrente apenas mencionou o suposto número de refeições anuais, deixando de discriminá-las por “tipo” de refeição, o que se torna relevante ante a disparidade de preços existentes entre o “desjejum” (R\$ 1,83) e o “almoço/jantar” (R\$ 8,88), conforme se verifica na Tabela CADTERC: Prestação de Serviços de Nutrição e Alimentação a Servidores e Empregados, valores referenciais – junho/2011.

78. Verifica-se, ademais, que a recorrente, apesar de mencionar a utilização da Tabela CADTERC, utilizou como custo da refeição o valor de R\$ 9,00, sem indicação do mês de referência. Tal valor é ligeiramente superior aos valores de referência informados pelo CADTERC para o almoço/jantar no mês de junho/2011, que eram de R\$ 8,88.

79. Ainda a respeito, considerando a inexistência de uma série histórica mantida pelo CADTERC, a aplicação dos valores referenciados em suas tabelas somente poderia ocorrer caso eles fossem deflacionados para os diversos meses de vigência do contrato, mormente quando se verifica que, nos exatos termos informados pela recorrente, mais de 55% do fornecimento das refeições se deu nos anos de 2009 e 2010.

80. Resumindo: os números relativos à alimentação não podem ser aceitos em decorrência da: a) ausência de comprovação do número de funcionários indicados; b) ausência de discriminação dos tipos de alimentação fornecidos; c) utilização de um mesmo valor de refeição para os diversos meses de fornecimento, sem que fosse realizada a deflação.

Argumento:

81. O custo com o apoio à Administração Local (considerados apenas os que não estão sendo remunerados na CPU dos serviços) inclui os seguintes veículos: ônibus, Kombis, Gol, veículo 4x4, Saveiro, Munck, Prancha, Caminhão Comboio e Caminhão Empilhadeira. Seus custos foram calculados a partir do referencial CADTERC, “aplicado sobre os equipamentos efetivamente alocados”.

Análise:

82. Uma vez mais, verifica-se a impossibilidade de avaliação dos valores remetidos pela recorrente. Na realidade, não foi elaborada nenhuma discriminação dos custos ou memória de cálculo que possibilite a interpretação dos diversos números apresentados.

83. Para maior compreensão, vê-se que a recorrente se utilizou, na verdade, de duas tabelas: a primeira, indicando o custo total de cada veículo, sendo esse o somatório do valor de aluguel e do combustível (que denominarei Tabela 1 – Anexos 5 e 6, p. 24); a segunda, indicando o quantitativo de cada um dos veículos, por ano, o custo total daquele “tipo” de veículo e o custo total por ano (que denominarei Tabela 2 – Anexos 5 e 6, p. 24).

84. Em relação à Tabela 1, não foi mencionada a fonte dos valores referenciais nem a data-base dos valores apresentados. Verifica-se, no entanto, que os valores nela consignados não se identificam com nenhum daqueles consignados nas tabelas relativas à “Prestação de Serviços de Transporte Mediante Locação de Veículos” disponibilizada no CADTERC (www.cadterc.sp.gov.br/precos-referenciais/lereferencia.php?id=200824).

85. Em relação à Tabela 2, não se encontrou a lógica de sua construção, possivelmente pela ausência de dados complementares. Nesse sentido, os números nela consignados não são autoexplicativos. Veja-se, por exemplo, os números relacionados ao veículo “Kombi”. Na tabela 1 (“Transporte”) o custo da Kombi foi consignado como R\$ 6.638,68. Na tabela 2, para o ano de 2009 são consignadas 4 kombis, a um custo de R\$ 46.471,00; para o ano de 2010, 26 kombis ao custo de R\$ 2.044.713 e para o ano de 2011, 27 kombis ao custo de R\$ 2.177.486.

86. A multiplicação simples do custo da Kombi constante da Tabela 1 pelos números de kombis especificadas na Tabela 2 apresenta números significativamente diferentes dos consignados

naquela última. Tem-se, assim, R\$ 26.554,72, R\$ 172.605,68 e R\$ 179.244,36, contra os R\$ 46.471,00, R\$ 2.044.713,00 e R\$ 2.177.486,00, respectivamente para os anos de 2009, 2010 e 2011. Poder-se-ia atribuir tais diferenças à existência de custos variáveis, a exemplo do combustível e valor adicional por quilômetro rodado, ou ainda do número de dias efetivamente contratados, mas inexistem informações a respeito. Veja-se que o padrão de crescimento dos valores em muito difere do crescimento no número de veículos: de 2009 para 2010 o número de veículos cresceu 550%, enquanto os valores apresentaram um aumento da ordem de 4.299%; de 2010 para 2011 o acréscimo no número de veículos foi de apenas 3,8%, ao passo que aumento nos custos foi de 6,48%.

87. Outros exemplos demonstram a insuficiência dos dados remetidos para a compreensão e, por consequência, possível aceitação dos argumentos: o veículo “Caminhão Empilhadeira” consta da Tabela 1 com um custo de R\$ 6.000,00. A Tabela 2 consigna, para os anos de 2009, 2010 e 2011, a utilização de um único veículo. Não obstante, no ano de 2009 apresenta um custo de R\$ 12.000,00 e nos anos de 2010 e 2011, custos de R\$ 72.000,00.

88. A ausência de informações complementares impossibilita, portanto, o acolhimento do argumento do responsável, que deveria ter apresentado, em sua peça, todos os dados necessários ao suporte de seus argumentos.

Argumento:

89. As despesas gerais dos contratos 036/2007 e 037/2007 montaram em R\$ 12.165.832,22. O item “EPI – Equipamentos de Proteção Individual foi definido de acordo “com os dados do empreendimento e com base nas informações do quadro básico de atividades x equipamentos de proteção individual do livro PCMAT – Programa de Condições e Meio ambiente do Trabalho na Indústria da Construção” (Anexos 5 e 6, p. 25).

Análise:

90. Os números constantes da tabela inserida pelo responsável à p. 25 dos Anexos 5 e 6 não podem ser considerados em prol de uma eventual justificativa dos valores praticados pela recorrente em face da absoluta falta de comprovação de sua pertinência. São meros números, trazidos aos autos sem nenhum suporte documental capaz de confirmar sua veracidade.

91. As afirmativas relacionadas ao item EPI nada acrescentam ao juízo de mérito, dizendo apenas o que, em tese, deveria ocorrer, sem que se tenha, no entanto, qualquer confirmação de que efetivamente tenha ocorrido.

Argumento:

92. Quanto à remuneração da rubrica Administração Central, o próprio TCU tem aceitado percentuais de aplicação superiores aos indicados no BDI do SICRO.

93. O percentual de Administração Central do BDI contratual é de 5% sobre o custo direto, compatível com a faixa de remuneração definida pela doutrina e na linha consignada no Acórdão 325/2007 – TCU - Plenário.

Análise:

94. Os argumentos do recorrente são os mesmos já utilizados por ocasião de sua primeira manifestação nos autos, refutados em instrução elaborada pela Secob-2 constante às p. 6-39 do volume principal, mais especificamente em seus itens 171-198 (p. 33-36, v.p.).

95. Em síntese, na mesma linha da análise então procedida, cabe assinalar que os preços referenciais utilizados pelo SICRO para a data-base do contrato são compostos com o BDI de 23,9%. Tais valores referenciais têm se mostrado adequados, na medida em que os procedimentos

licitatórios realizados pelo DNIT têm obtido descontos da ordem de 30% sobre os referidos preços máximos.

96. Consoante já foi destacado em oportunidade anterior, as obras ferroviárias assemelham-se, em termos de estrutura logística, às obras rodoviárias, por serem construídas linearmente e sucessivamente a partir de um ponto. Nesse sentido, transcreve-se trecho do voto condutor do Acórdão 2843/2008 - Plenário, prolatado no TC 018.509/2008-9, que demonstra a pertinência da utilização de tais parâmetros:

Estudando a aplicabilidade do SICRO2 in caso, reporto-me a ofício encaminhado pelo DNIT, devidamente transcrito no relatório da SECOB, às fls. 180:

'Neste sentido, cabe transcrição de excerto do Of. 504/2007-DG, de 09 de março de 2007, endereçado pelo Diretor-Geral do DNIT, Sr. Mauro Barbosa da Silva, a esta SECOB.

'Critérios Adotados para Apropriação de Custos de Obras Ferroviárias

Para efeito de análise e apropriação de custos de obras ferroviárias, esta Diretoria tem por prática subdividir um projeto (orçamento) em duas partes, quais sejam, a infra-estrutura ferroviária e a superestrutura ferroviária, que segundo o critério adotado, consistem no seguinte:

Infra-estrutura:

Terraplanagem, drenagem, obras-de-arte correntes, obras-de-arte especiais, sinalização vertical, obras complementares, proteção vegetal, etc.;

Superestrutura:

É constituída pela via permanente, cujos três (sic) elementos principais são: lastro, dormentes, trilhos, acessórios de fixação, aparelhos de mudança de vias, etc..

A adoção desta prática se justifica pelo fato de que sendo os serviços de infra-estrutura ferroviária, semelhantes (inclusive com as mesmas especificações técnicas de serviços) aos utilizados na infraestrutura rodoviária, grande parte dos custos podem ser concebidos por meio das composições de preços unitários do Sistema de Custos Rodoviários SICRO.

Um estudo realizado pela empresa de consultoria Consórcio STE/SISCON (contratada pelo DNIT para assessorar a Diretoria de Infra-Estrutura Ferroviária/DIF), por meio do trabalho 'CUSTOS UNITÁRIOS PARA IMPLANTAÇÃO DE FERROVIAS VOLUME 1', conclui que é perfeitamente viável a utilização do SICRO, com adoção integral dos preceitos, critérios e métodos constantes no Manual de Custos Rodoviários, tomando-se as tabelas inscritas na página eletrônica do DNIT, com a aplicação da região e data-base específicos a cada projeto". (Grifei)

97. Os argumentos, portanto, não merecem acolhida.

Considerações adicionais a respeito dos argumentos aplicáveis ao BDI:

98. Finalizando a análise a respeito das questões relacionadas ao BDI, é de se assinalar que o TCU, contrariamente ao que afirma a recorrente, não pretende fixar valores de BDIs, admitindo a existência de particularidades que são inerentes à estrutura própria de cada empresa e empreendimento.

99. Não obstante, não se pode perder de vista que o BDI, em última instância, reflete também a eficiência de uma empresa. Empresas mais eficientes tendem a apresentar taxas menores de BDI.

100. É nesse diapasão que deve ser compreendida a parametrização trazida pelas sucessivas LDOs e o controle de preços efetuados por este Tribunal: inibir a existência de contratos celebrados entre entes públicos e empresas privadas com preços acima daqueles que seriam os esperados. Transcreva-se, novamente, trecho do voto do Ministro-Relator proferido no TC 018.509/2008-9 (Acórdão 2843/2008 – Plenário):

22. Na alegação da especificidade do BDI para cada empresa e cada empreendimento, assiste razão às contratadas; realmente, concordo que cada construtora tenha o seu BDI específico, visto a estrutura organizacional distinta de cada particular. De igual maneira, é verdade que cada obra exija nuanças administrativas diferentes ou necessidades díspares a impactar diferentemente em seus custos indiretos.

23. Entretanto, um BDI médio – aceitável – tomado a partir de obras de tipologia semelhante, não é somente possível, mas indispensável. É bem verdade que cada empresa alveja uma margem de lucro e que possui maior ou menor estrutura, mas a negação de um limite não somente pode propiciar um enriquecimento sem causa, mas violar uma série de princípios primordiais da Administração, mormente a economicidade, eficiência, moralidade e finalidade. Excessos na remuneração, provindos ou não do BDI, viciam a avença em seus basilares de boa-fé e função social do contrato.

24. Ao estabelecer um BDI referencial, portanto, não se alvitra, simplesmente, fixar um valor limite para o contratado. A utilização de um valor médio, em associação a outros custos do empreendimento, propicia a percepção de um preço esperado da obra – aceitável –, harmônico entre os interesses da Administração e do particular. (Grifou-se)

101. Saliente-se, então, que a utilização de um BDI referencial do SICRO, por este Tribunal, não buscou limitar o BDI contratado em 23,90%. Ao contrário, apenas procurou verificar se os preços contratados eram compatíveis com os preços praticados pelo mercado, utilizando-se dos custos diretos e do BDI médio referencial de um mesmo sistema: o SICRO.

102. É impertinente, como já se salientou, buscar discutir-se isoladamente as questões relacionadas ao BDI aplicado, mesmo porque se o preço global contratado se apresentasse inferior ao preço global referenciado pelo SICRO não se discutiria da existência de sobrepreço, independentemente do BDI contratado ser superior ao BDI de referência.

Argumentos relacionados à suposta afronta ao ordenamento jurídico:

Argumento:

103. “Afronta ao Ordenamento Jurídico - descon sideração Indevida da presunção de regularidade dos Contratos 036 e 037/2007, firmados atendendo às determinações do Edital de Licitação, e do direito ao equilíbrio econômico-financeiro estabelecido no momento da apresentação das propostas.”

104. O TCU não apontou e/ou comprovou ilegalidade nos atos praticados pela contratada e que pudessem ensejar a possibilidade de lhe impor a revisão da avença.

105. “Se de fato ocorreu algum equívoco nos preços constantes do Edital, tratou-se de vício causado por parte da VALEC, não podendo essa Corte de Contas agora se utilizar do erro a que o próprio Órgão deu causa para reduzir preços contratuais firmados de forma regular”.

106. A recorrente tem o direito à manutenção das condições efetivas da proposta, o que significa executar o contrato nos exatos termos firmados, salvo concordância voluntária em sentido contrário.

Análise:

107. Assiste razão à recorrente no que concerne à opção que lhe assiste em rejeitar propostas de repactuação dos contratos para redução de preços, não se lhe podendo impor tais alterações de forma unilateral.

108. Contudo, o Tribunal, contrariamente aos argumentos da recorrente, não determinou qualquer alteração unilateral, uma vez que os Acórdãos 1922/2011 e 1923/2011 – Plenário fixaram prazos para que a Valec “tomasse as providências a seu alcance para a repactuação” dos Contratos 036/2007 e 037/2007 e que, na hipótese da ausência de repactuação adotasse as medidas inscritas no art. 45, § 2º, da Lei 8443/92.

109. *Veja-se, então, que os Acórdãos 1922/2011 e 1923/2011 – Plenário aludiram à hipótese de sustação dos Contratos 036 e 037/2007, como, aliás, expressamente consignou o Ministro-Relator nos itens 44 a 47 de seu voto (p. 222-223, v.p.).*

110. *Em outras palavras, não se está impondo à Construtora Andrade Gutierrez S. A. que execute os Contratos 036 e 037/2007 e pratique preços diferentes daqueles originalmente contratados, mas, ao contrário, se está lhe oferecendo a oportunidade de continuar executando os referidos contratos. Tal continuidade de execução, contudo, pode encontrar-se condicionada ao ajuste de seus preços aos referenciais determinados.*

CONCLUSÃO

111. *Ante todo o exposto, manifesto-me no sentido de que sejam os autos submetidos ao gabinete do Exmo. Sr. Ministro Walton Alencar Rodrigues, relator dos recursos, com a proposta de que o Tribunal:*

a) *com fundamento nos arts. 31 e 33 da Lei nº 8.443/92, conheça do recurso de reconsideração apresentado pela Construtora Andrade Gutierrez S. A. para, no mérito, dar-lhes provimento parcial;*

b) *alterar a redação do subitem 9.1 do Acórdão 1922/2011 – Plenário, nos seguintes termos:*

9.1. *fixar prazo à Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A, com base no art. 45 da Lei 8.443/1992, para que, em 45 (quarenta e cinco) dias, a contar da notificação, tome as providências a seu alcance para a repactuação do Contrato 036/07, firmado com a Construtora Andrade Gutierrez S.A., com vistas a adequação dos preços unitários contratuais às referências de preços calculadas pela Secob às fls. 7/8 deste processo (data base jan/2007), exceto no que concerne ao item de serviço Mobilização, Instalação e Desmobilização, de modo a sanear o sobrepreço de R\$ 41.254.048,56 identificado pela unidade técnica, promovendo, inclusive, a compensação dos valores indevidamente pagos;*

c) *alterar a redação do subitem 9.1 do Acórdão 1923/2011 – Plenário, nos seguintes termos:*

9.1. *fixar prazo à Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A, com base no art. 45 da Lei 8.443/1992, para que, em 45 (quarenta e cinco) dias, a contar da notificação, tome as providências a seu alcance para a repactuação do Contrato 037/07, firmado com a Construtora Andrade Gutierrez S.A., com vistas a adequação dos preços unitários contratuais às referências de preços calculadas pela Secob às fls. 40/41 deste processo (data base jan/2007), exceto no que concerne ao item de serviço Mobilização, Instalação e Desmobilização, de modo a sanear o sobrepreço de R\$ 39.598.271,45 identificado pela unidade técnica, promovendo, inclusive, a compensação dos valores indevidamente pagos;*

d) *comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, à Controladoria-Geral da União, à Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. e à Construtora Andrade Gutierrez S.A. a decisão que vier a ser proferida nestes autos.*

Estando os autos em meu gabinete, recebi da recorrente elementos adicionais ao pedido de reexame, que foram analisados pelo SecobHidro da seguinte forma:

Introdução

1. *Cuidam os autos de processo apartado, de acordo com a determinação constante do item 9.4.1 do Acórdão 462/2010-TCU-Plenário, em decorrência das irregularidades apontadas no Relatório de Levantamento de Auditoria, realizado no âmbito do Fiscobras 2008, TC 18.509/2008-9, que teve por objeto as obras de construção da Ferrovia Norte-Sul, trecho Aguiarnópolis - Palmas, no estado de Tocantins, sob a responsabilidade executiva da Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S/A, empresa vinculada ao Ministério dos Transportes.*

Histórico

2. Na sessão de 17/3/2010, o Tribunal, ao apreciar relatório de levantamento de auditoria integrante do Fiscobras 2008 nas obras de construção da Ferrovia Norte-Sul, trecho Aguiarnópolis - Palmas/TO (TC 018.509/2008-9), deliberou, entre outras providências, no sentido de (Acórdão 462/2010-TCU-Plenário):

9.4. determinar à Secob que:

9.4.1. constitua processos apartados destes autos, para prosseguir na investigação de indícios de sobrepreço nos Contratos 035/07, 036/07, 037/07, 038/07 e 037/09, atuando um processo para cada contrato fiscalizado;

(...)

9.4.3. entre os processos de que trata o subitem 9.4.1, priorize a instrução dos relativos aos Contratos 036/07 e 037/07, celebrados com a Construtora Andrade Gutierrez S/A;

3. Em atendimento aos referidos subitens foram constituídos os processos TC 010.493/2010-7 e TC 010.528/2010-5, apreciados, respectivamente, por meio dos Acórdãos 1.922/2011-TCU-Plenário (Contrato 36/07 para o lote 13) e 1.923/2011-TCU-Plenário (Contrato 37/07 para o lote 14), que fixaram prazos à Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S/A (Valec) para que adotasse “as providências ao seu alcance para a repactuação” dos mencionados Contratos 36/2007 e 37/2007, firmados com a Construtora Andrade Gutierrez S.A., “com vistas à adequação dos preços unitários contratuais às referências de preços calculadas pela Secob”, de modo a sanear os sobrepreços identificados, “promovendo, inclusive, a compensação dos valores indevidamente pagos”.

4. Os Acórdãos 1.922/2011 e 1.923/2011-TCU-Plenário explicitaram, respectivamente, sobrepreços de R\$ 42.096.469,29 e de R\$ 40.340.201,35 (data-base abril/2007).

5. A Construtora Andrade Gutierrez S/A (AG) interpôs pedidos de reexame contra os Acórdãos 1.922/2011 e 1.923/2011, que foram analisados pela Secretaria de Recursos (Serur), conforme peça 30, p. 14-34 (TC 010.493/2010-7) e peça 29, p. 43-44 (TC 010.528/2010-5).

6. Destaca-se que os argumentos apresentados pela AG no pedido de reexame foram enfrentados pela Serur e foram tratados em quatro grupos: questões relacionadas ao item “Manutenção, Mobilização e Desmobilização”; aspectos relacionados aos percentuais aplicáveis às Bonificações e Despesas Indiretas (BDI); questões acerca de composições de preços unitários utilizados pela Secretaria de Fiscalização de Obras 2 (Secob-2) para cálculo do sobrepreço; e discussão acerca da suposta afronta ao ordenamento jurídico (peça 30, p. 15-16, TC 010.493/2010-7/peça 29, p. 4-5, TC 010.528/2010-5).

7. A Serur propôs a redução do sobrepreço de R\$ 42.096.469,29 para R\$ 41.254.048,56, referente ao lote 13, e a redução do sobrepreço de R\$ 40.340.201,35 para R\$ 39.598.271,45, referente ao lote 14. Essas reduções decorreram dos argumentos trazidos em relação ao item “Mobilização, Instalação e Desmobilização” (peça 30, p. 31-34, TC 010.493/2010-7/peça 29, p. 20-23, TC 010.528/2010-5). Uma vez que as obras já estão no final da execução, já está configurado o superfaturamento.

8. Após a manifestação da Serur, os autos foram encaminhados para o gabinete do Ministro Walton Alencar Rodrigues, relator dos recursos.

9. Estando os autos no gabinete, a AG apresentou elementos adicionais ao pedido de reexame, relacionados ao BDI, mais especificamente à administração local, conforme peça 31 do TC 010.493/2010-7 e peça 33 do TC 010.528/2010-5.

10. *Por meio de despacho, os processos foram encaminhados à Secretaria de Fiscalização de Obras 4 (Secob-4), atualmente denominada de Secretaria de Fiscalização de Obras Portuárias, Hídricas e Ferroviárias (SecobHidro), para análise desses novos elementos (peça 8, TC 010.493/2010-7/TC 010.528/2010-5).*

11. *Considerando que os elementos adicionais aos pedidos de reexame possuem idêntico teor nos processos TC 010.493/2010-7 e TC 010.528/2010-5, far-se-á sua análise de forma conjunta.*

12. *A esse respeito, o Ministério Público Federal ajuizou na Justiça Federal duas ações civis públicas por ato de improbidade administrativa, referentes aos contratos para as obras dos lotes 13 e 14, contra o ex-presidente da Valec – Engenharia, Construções e Ferrovias S/A, José Francisco das Neves, conhecido como Juquinha. Também foram citados na ação o ex-diretor de Engenharia da Valec, Ulisses Assad, a empresa Construtora Andrade Gutierrez S/A e seu diretor, Rodrigo Ferreira Lopes da Silva (peça 54, p.1, TC 010.493/2010-7/peça 55, p. 1, TC 010.528/2010-5).*

13. *Ressalta-se que, com relação ao contrato do lote 13, o Juízo Federal da Segunda Vara no Tocantins deferiu pedido de indisponibilidade dos bens do Juquinha, do Ulisses Assad e do Rodrigo Ferreira Lopes da Silva e esse deferimento encontra-se vigente. (peça 54, p.2, TC 010.493/2010-7/peça 55, p. 2, TC 010.528/2010-5).*

EXAME TÉCNICO

I. *Síntese dos elementos recursais adicionais ao pedido de reexame apresentados pela AG (peça 31, TC 010.493/2010-7/peça 33, TC 010.528/2010-5)*

14. *A AG assinalou que o preço de venda (PV) é composto por duas partes de naturezas distintas, o custo direto (CD) e o custo indireto retratado pelo BDI ($PV=CD + BDI$). E que, desse modo, para efetuar uma análise justa e adequada dos preços contratuais é imprescindível avaliar cada uma dessas partes, composição de custos e BDI (peça 31, p. 3, TC 010.493/2010-7/peça 33, p. 3, TC 010.528/2010-5).*

15. *Afirmou que, ao se comparar as composições de custo propostas pela empresa com os referenciais do Sicro apresentados pela Secob, o custo direto dos Contratos 36/2011 e 37/2007 estão compatíveis com os referenciais de preços adotados pelo Tribunal.*

16. *Apresentou uma tabela em que constam as seguintes informações:*

a) *custo direto do Contrato 36/2007: R\$ 186.746.950,50;*

b) *custo direto - Sicro 2 (Secob) para o Contrato 36/2007: R\$ 184.573.534,25;*

c) *custo direto Secob após análise da Serur para o Contrato 36/2007: R\$ 185.415.954,98;*

d) *custo direto do Contrato 37/2007: R\$ 183.941.724,78;*

e) *custo direto - Sicro 2 (Secob) para o Contrato 37/2007: R\$ 184.573.534,25; e*

f) *custo direto Secob após análise da Serur para o Contrato 37/2007: R\$ 185.315.464,15.*

17. *Destacou que o custo direto global dos Contratos 36/2007 e 37/2007 está abaixo do valor total obtido com base nas composições de custo adotadas pela Secob e, por conseguinte, que os supostos sobrepreços nas obras dos lotes 13 e 14 da FNS decorrem, apenas, da diferença de BDI do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), de 23,9%, utilizado pelo TCU como paradigma, e o BDI praticado nos contratos da AG, de 45%. Ressaltou que o BDI constante do orçamento apresentado pela Valec no edital foi de 40%.*

18. Acrescentou que, em face de a grande diferença dos percentuais dos BDIs comparados se encontrar no item referente à administração local (2,5% Sicro e 18,5% contratos), e a fim de demonstrar a regularidade dos custos indiretos contratuais, inseridos no BDI, e demonstrar a insuficiência do valor adotado pelo TCU, a AG apresentou no pedido de reexame o detalhamento das despesas: mão de obra indireta, alimentação, equipamento de proteção individual (EPI), exames médicos (admissionais/demissionais e periódicos), medicamentos e ambulatório, laboratório de controle tecnológico, equipamentos de apoio à administração local e despesas gerais.

19. Contudo, informou que, devido ao prazo exíguo do pedido de reexame, não foi possível apresentar toda a documentação naquele momento. Aduziu que a análise da Serur foi muito célere, apenas quatro dias após a Secob ter respondido os quesitos formulados por aquela Secretaria de Recursos, e, por esse motivo, não foi possível apresentar a documentação integral que comprovasse a regularidade dos custos da administração local dos contratos, antes que houvesse o pronunciamento da Unidade Técnica.

20. Ressaltou que a Serur não aceitou os custos relativos à administração local sob o fundamento de que não foram apresentados os demonstrativos de custos e documentos comprobatórios das despesas indicadas, com destaque para as Guias de Recolhimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social (GFIPs) para comprovar os custos com a mão de obra, para os comprovantes dos gastos referentes à alimentação e para os comprovantes dos custos com veículos.

21. A AG informou que contratou a empresa Reage Auditoria para realizar o levantamento dos custos efetivos despendidos pela AG na execução das obras da Ferrovia Norte-Sul (FNS), lotes 13 e 14.

22. Segundo a AG, o trabalho da Reage Auditoria consistiu em analisar os documentos contábeis/fiscais referentes às despesas concernentes à administração local, incorridas nos lotes 13 e 14, no período de outubro de 2009 a setembro de 2011. A conclusão do trabalho da Reage Auditoria foi de que, para os lotes 13 e 14, considerados em conjunto, o valor total dos gastos com despesas de mão de obra indireta (R\$ 28.831.018,85), alimentação (R\$ 11.246.587,79), despesas diversas (R\$ 12.339.363,23) e transporte (R\$ 16.074.700,55) foi de R\$ 68.491.670,42. Salientou que esse valor apurado pela Reage Auditoria, para o custo de administração local, é superior ao valor de R\$ 64.544.968,73 que foi pago pela Valec à AG no mesmo período, para ambos os lotes, e que é correspondente a 18,5% do custo direto para os dois lotes (peça 31, p. 5-6, TC 010.493/2010-7/peça 33, p. 5-6, TC 010.528/2010-5).

23. A AG informou que está apresentando informações comerciais privadas, a fim de comprovar a regularidade dos gastos com a administração local dos lotes 13 e 14, mesmo que não seja obrigatório que a contratada divulgue os valores praticados em suas contratações firmadas com terceiros (peça 31, p. 6, TC 010.493/2010-7/peça 33, p.6, TC 010.528/2010-5).

24. Destacou que os valores adotados pelo TCU para remunerar a administração local são insuficientes e que os custos apurados pela Reage Auditoria não contemplam a integralidades dos gastos relativos à rubrica.

25. Concluiu que ao se comparar os preços contratuais com os valores obtidos com base nas composições propostas pela Secob e BDI do Acórdão 325/2007-TCU-Plenário (28,87%), acrescido da administração local apresentado pela AG, constata-se inexistência de sobrepreço (peça 31, p.10, TC 010.493/2010-7/TC 010.528/2010-5).

26. Reiterou que, caso o Tribunal entenda que os elementos não são suficientes para demonstrar a regularidade, seja determinada a realização de perícia técnica especializada para

levantamento dos dados e informações necessárias à avaliação dos pontos que entender não devidamente esclarecidos.

27. *Como anexo a essas alegações, a AG encaminhou dois DVDs e informou que no DVD1 contém os anexos I, II e III: cópia do relatório da Reage Auditoria; planilhas em Excel contendo resumo dos valores de mão de obra indireta da AG e dos subempreiteiros para os lotes 13 e 14; encargos utilizados e memória de cálculo do valor total de alimentação; planilha com relação de funcionários da AG alojados com direito a lanche da tarde e jantar; planilha com informações sobre os documentos referentes aos custos de materiais com os valores relacionados aos lotes 13 e 14, data e número da nota fiscal, descrição do material/serviço e identificação do fornecedor entre outros dados.*

28. *Quanto ao DVD 2, mencionou conter as Guias de Recolhimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social (GFIP) dos empregados e as despesas diversas, inclusive aluguéis.*

29. *Em seu relatório, a Reage Auditoria informou que seu trabalho consistiu em analisar e conferir as despesas indiretas realizadas pela AG referentes à mão de obra, ao fornecimento de refeições aos colaboradores, aos pagamentos de materiais diversos e ao transporte (peça 31, p. 15, TC 010.493/2010-7/peça 33, p. 14, TC 010.528/2010-5).*

I.1. Análise

30. *Primeiramente, deve-se destacar que os argumentos inicialmente apresentados pela AG no pedido de reexame já foram enfrentados e rejeitados pela Secob-2 e pela Serur, no que se refere à metodologia de se separar a análise do preço em duas partes distintas, qual seja, comparar o custo dos serviços sem o BDI e, posteriormente, se discutir exclusivamente a composição do BDI.*

31. *Sobre esse aspecto, podem-se aproveitar os argumentos trazidos outrora pela Secob-2 e pela Serur (peça 30, p. 17-18, TC 010.493/2010-7/peça 29, p. 6-7, TC 010.528/2010-5).*

21. *Verifica-se, em verdade, que embora não o explicita, uma vez mais o recorrente tenta se utilizar de metodologia de cálculo já analisada e rejeitada pelo Tribunal nestes mesmos autos, qual seja comparar os custos dos diversos serviços sem a inclusão do BDI e, em momento posterior, discutir exclusivamente a composição do BDI. Nessa linha, constrói argumentos que tentam demonstrar que seus Custos Diretos são compatíveis ou mesmo inferiores àqueles constantes do SICRO e aceitos pelo Tribunal.*

22. *A esse respeito, é oportuno lembrar a análise já produzida pela Secob-2, constante à p. 154 do volume principal, acolhida pelo Relator do Acórdão 1922/2011 – Plenário, ora recorrido:*

22. *O raciocínio empregado pela contratada para justificar a inexistência do indício de sobrepreço apontado no contrato CT 36/2007, no sentido de comparar os custos contratados (sem os 45% de BDI) com os custos de referência (sem os 23,9% de BDI) não merece prosperar, pois distorce a finalidade da verificação, qual seja: conferir se os preços contratados estão compatíveis com os preços médios praticados pelo mercado.*

23. *Segundo a linha de argumentação da Andrade Gutierrez, como o BDI é específico para cada empresa, deveria se adotar como referencial de mercado aquele proposto pela empreiteira. Ora, se a metodologia proposta fosse acolhida, poder-se-ia concluir pela inexistência de sobrepreço em situações em que embora não fosse constatado „sobrecusto“ a obra tenha sido superfaturada em mais de 100% mediante o subterfúgio de superestimar o BDI.*

24. *Em suma, se o orçamento-base estava inflado, obviamente não representava o preço de mercado, o que pode ter permitido a prática de maiores taxas de BDI sem que, necessariamente, os custos diretos ofertados estivessem discrepantes.*

23. De fato, o raciocínio trazido pelo recorrente, se acolhido, tornaria possível que em qualquer obra pública as empresas cotassem seus diversos itens integrantes da planilha orçamentária a um “Custo Direto” inferior ao valor de mercado, descaracterizando a prática do “sobrecusto”, e ainda assim assinassem contratos em valores abusivos, compensando o “subcusto” proposto com a aplicação de BDIs exorbitantes.

24. Não se pode, portanto, como pretende a recorrente, realizar a análise dos preços de mercado de forma apartada da avaliação do BDI.

25. Nessa linha, **ad argumentandum tantum**, ainda que fossem admitidas as hipóteses de cálculo trazidas pela recorrente descritas nos itens 19 e 20 retro, seria irrelevante a conclusão por ela trazida no sentido de que os Custos Diretos dos contratos são inferiores aos valores referenciais do SICRO.

26. Cabe observar, igualmente, que a linha interpretativa adotada por este Tribunal vem sendo acolhida como a dotada de maior razoabilidade, encontrando-se positivada, conforme se verifica no art. 127, §5º, III, da Lei 12309/2010 (LDO 2011), **in verbis**:

§ 7º. O preço de referência das obras e serviços de engenharia será aquele resultante da composição do custo unitário direto do sistema utilizado, acrescido do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas – BDI, evidenciando em sua composição, no mínimo:

(...)

27. Veja-se, a propósito, que a LDO fala em “preço de referência”. O TCU busca comparar, portanto, preços, e não somente custos como tergiversou a recorrente. Descabida, portanto, qualquer hipótese de comparação de preços que não contemple, além dos custos diretos, a incidência do BDI.

32. O entendimento explicitado pela Secob-2 e confirmado pela Serur de que não se pode avaliar os itens do BDI dissociados dos custos está de acordo com o entendimento do Tribunal. Nesse aspecto, citam-se ainda como exemplo os trechos do voto do Acórdão 589/2012-TCU-Plenário e o sumário do Acórdão 1.551/2008-TCU-Plenário.

33. Parte do voto do Acórdão 589/2012-TCU-Plenário:

128. Com relação às argumentações da alegante acerca do BDI, explicita-se, inicialmente, que será mantido o entendimento exposto na instrução da Secob I e no relatório resultante da fiscalização no âmbito do Fiscobras 2010, segundo o qual a adoção de um BDI referencial para a análise de preços não intenta realizar análise isolada daquele item nem, conseqüentemente, imputar irregularidade quanto a ele especificamente.

129. A análise da planilha orçamentária pretende aferir se os preços finais, compostos por custos e taxa de BDI, estão sendo praticados de forma justa e equilibrada, de modo a não causar prejuízos à administração ou ao contratado.

(...)

131. Desse modo, como já exposto, não é relevante nesta análise desmembrar cada componente do BDI composto pela empresa, tendo em vista que, mesmo tendo ela praticado taxas consideradas inicialmente excessivas, caso seu preço final seja considerado justo e adequado frente aos referenciais legalmente estabelecidos, não há que se falar em sobrepreço.

34. O sumário do Acórdão 1.551/2008-TCU-Plenário assim assinalou:

9. Não se admite a impugnação da taxa de BDI consagrada em processo licitatório plenamente válido sem que esteja cabalmente demonstrado que os demais componentes dos preços finais estejam superestimados, resultando em preços unitários completamente dissociados do

padrão de mercado. Na avaliação financeira de contratos de obras públicas, o controle deve incidir sobre o preço unitário final e não sobre cada uma de suas parcelas individualmente.

35. *Desse modo, o objeto da análise de preço é o preço final e não cada uma de suas parcelas individualmente. A análise empreendida pela Secob-2 adotou como referência os parâmetros do Sicro e, por coerência, utilizou como paradigma o BDI de 23,90%, usualmente praticado pela Diretoria de Infraestrutura do Dnit à época. O Sicro é utilizado pelo Dnit para balizar os preços de referência das licitações de obras rodoviárias e ferroviárias.*

36. *Com relação à razão oferecida pela AG, para a apresentação dos elementos adicionais, ter sido o prazo exíguo para apresentação do recurso, o argumento não deve prosperar. Conforme mencionado pela Serur, "no sistema processual brasileiro vige o princípio da consumação, pelo qual não se admite a complementação, o aditamento ou a correção de recurso anteriormente interposto." Além do mais, destaca-se o fato de que o recurso foi apresentado em 14/9/2011 e até o momento da instrução da Serur já haviam decorrido mais de setenta e cinco dias sem que tivesse sido juntada documentação adicional (peça 30, p. 15, TC 010.493/2010-7/peça 29, p. 4, TC 010.528/2010-5).*

37. *Quanto ao mérito das questões trazidas a respeito da administração local, a análise dos argumentos da AG será feita de forma a contemplar os diversos comprovantes de despesas apresentados com o intuito de justificar os custos com administração local.*

II. *Dos comprovantes de despesas apresentados pela Construtora Andrade Gutierrez referentes à administração local*

38. *A respeito dos comprovantes de despesas disponibilizados pela AG para comprovar as despesas da administração local dos lotes 13 e 14, foram encaminhadas notas fiscais de parte das despesas e verifica-se que para outras despesas, dentro mesma rubrica, existem apenas cálculos estimativos.*

39. *Além da incoerência de se propor uma análise de preços em que se consideram os custos diretos e indiretos de forma estanque, também é incoerente a proposta de se analisar as despesas da administração local apartada da administração central. Situação agravada pelo fato de que, para parte dos custos da administração local, terem sido encaminhados comprovantes e notas fiscais e para outros, dentro mesma rubrica, existirem apenas cálculos estimativos.*

40. *A AG apresentou apenas parcialmente as notas fiscais dos custos indiretos da administração local, e não o fez com as demais rubricas do BDI e nem com os custos diretos. Isso torna prejudicada a análise pretendida, uma vez que o parâmetro, no caso as notas fiscais, não foi o mesmo para as demais despesas da obra, incluindo os produtos e serviços das planilhas de custos dos Contratos 36/2007 e 37/2007 e as demais verbas integrantes do BDI.*

41. *A iniciativa da AG, por meio do escritório Aroeira Salles Advogados, de comprovar a execução de despesas, de parte da administração local, por meio das notas fiscais guarda contradição com a manifestação da própria AG, também por meio do mesmo escritório, em outro processo que tramita neste Tribunal. Trata-se do TC 028.869/2011-7, que cuida de inspeção realizada nas obras de implantação do perímetro de irrigação Tabuleiro de Russas, no estado do Ceará. Nesse processo, TC 028.869/2011-7, peça 95, foi afirmado pela AG que **a adoção de notas fiscais é descabida e que é inadmissível a utilização de notas fiscais como referenciais, que, pela sua natureza, são documentos acobertados pelo sigilo fiscal e contábil** (peça 55, p.4-8, TC 010.493/2010-7/peça 56, p. 4-8, TC 010.528/2010-5).*

42. *Excepcionalmente, em casos concretos, quando há poucos fornecedores e existe dificuldade de se estimar o valor de mercado de determinado insumo, o uso das notas fiscais como referencial de preços pode ser razoável, conforme ocorreu no TC 010.528/2010-5, em que a*

unidade técnica fez uso das notas fiscais dos tubos de ferro dúctil na análise dos preços contratuais.

43. Apesar da incoerência salientada nos parágrafos anteriores, serão analisados nesta instrução as manifestações da AG acerca da administração local dos Contratos 36/2007 e 37/2007 e dos custos a ela associadas.

II.1. Das Guias de Recolhimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social (GFIP) da mão de obra indireta dos lotes 13 e 14 da FNS, no período de outubro de 2009 a setembro de 2011

44. No Relatório da Reage Auditoria consta que foram apresentadas GFIPs para os empregados da mão de obra indireta dos lotes 13 e 14 (peça 31, p. 16, TC 010.493/2010-7/peça 33, p. 15, TC 010.528/2010-5). Os valores referentes a essa mão de obra foram lançados em duas planilha denominadas "Somatórios lote 13" e "Somatórios lote 14", ambas constantes do Anexo I do DVD 1 (peça 38, TC 010.493/2010-7/peça 39, TC 010.528/2010-5).

45. Foram apresentadas GFIPs com três tomadores distintos: a própria Construtora Andrade Gutierrez, a Ferrovia Norte Sul Tocantins lote 13 (filial) e a Ferrovia Norte Sul Tocantins lote 14 (filial). A esse respeito, o relatório da Reage Auditoria mencionou que a mão de obra indireta cujo tomador é a própria Andrade Gutierrez se refere aos funcionários responsáveis pela administração/gerenciamento do empreendimento, alocados na obra, que se trata dos custos referentes à administração local do empreendimento (peça 31, p. 16, TC 010.493/2010-7/peça 33, p. 15, TC 010.528/2010-5).

46. Com relação aos empregados cujo tomador é a Ferrovia Norte Sul lote 13 e lote 14, a Reage Auditoria informou também se tratar de mão de obra indireta da administração local (peça 31, p. 16, TC 010.493/2010-7/peça 33, p. 15, TC 010.528/2010-5).

47. A Reage Auditoria acrescentou que também foram apresentadas as GFIPs dos subempreiteiros, correspondentes ao período analisado, dos empregados que ocuparam funções de mão de obra indireta.

48. Salienta-se que a AG encaminhou a listagem dos cargos que compõem a mão de obra direta e indireta da empresa, conforme se verifica no Anexo I do DVD 1 (peça 31, p. 16, e peça 36, TC 010.493/2010-7/peça 33, p. 15, e peça 37, TC 010.528/2010-5).

49. A Reage Auditoria mencionou que para retroagir os valores referentes à mão de obra para abril de 2007 (data base dos Contratos 36/2007 e 37/207) foi feita uma média entre os índices contratuais de 2010 e 2011 (17,69%), uma vez que as despesas ocorreram entre outubro de 2009 e setembro de 2011.

50. O total informado pela Reage Auditoria referente à mão de obra da administração local foi de R\$ 33.931.226,09, sendo R\$ 30.139.035,54 com funcionários da construtora e R\$ 3.792.190,55 com subempreiteiros. O valor total corresponderia a R\$ 28.831.018,85, já na data base contratual, e com o percentual de 89,15% de encargos sociais do Sicro 3, utilizado pela AG pelo fato de o Sicro 2 não possuir o detalhamento para os encargos sociais referentes à mão de obra mensalista (peça 31, p. 17-18, TC 010.493/2010-7/peça 33, p. 16-17, TC 010.528/2010-5).

51. Com relação à administração central, a AG mencionou que o percentual de 1,5% proposto pelo TCU deveria ser reconsiderado, pois a taxa depende do porte da empresa.

52. A AG mencionou o manual do Sicro e que a média geral ajustada dos percentuais de administração central das obras pesquisadas pela Secob é de 5,25%, segundo o relatório do Acórdão 2.369/2011-TCU-Plenário, inferior, portanto, aos 5% da administração central aplicados pela AG aos Contratos 36/2007 e 37/2007 (peça 31, p. 7, TC 010.493/2010-7/peça 33, p. 7, TC 010.528/2010-5).

II.1.1. Análise

53. Inicialmente, deve-se destacar que cada obra de construção civil tem um Cadastro Específico do Instituto Nacional do Seguro Social (CEI). E de acordo com o Manual de Orientação da Relação Anual de Informações Sociais (Rais), ano-base 2011, o CEI vinculado deve ser preenchido para aqueles trabalhadores da obra que estiverem no canteiro e deve ser deixado em branco para aqueles trabalhadores da empresa que estiverem na matriz, conforme se extrai do citado manual (peça 42, p. 24, TC 010.493/2010-7/ peça 43, p. 24, TC 010.528/2010-5):

E) CEI vinculado – este campo deve ser preenchido somente pelo estabelecimento que possuir obra de construção civil. Informar a matrícula CEI neste campo e o CNPJ do(a) estabelecimento/entidade no campo “Inscrição no CNPJ/CEI”, conforme segue:

• 1º – **declarar os trabalhadores da empresa (matriz ou filial)**, iniciando a declaração pela inscrição do CNPJ, prefixo 00, deixando o campo CEI vinculado em branco;

• 2º – **declarar os trabalhadores da obra (canteiro) pelo CEI correspondente àquela obra** (utilizando o prefixo 01 para a primeira obra, 02 para segunda obra, e assim por diante) e informar o CNPJ da empresa para caracterizar a vinculação. **(grifos nossos)**

54. Desse modo, chega-se ao entendimento de que a empresa que possui obra de construção civil deve declarar seus empregados seguindo dois critérios diferenciados, estabelecidos no manual da Rais. Para aqueles trabalhadores da obra que desempenharem suas funções no canteiro, como é típico da administração local, o campo referente CEI vinculado deve ser preenchido, e para aqueles que estiverem na matriz ou filial, como é comum para o pessoal da administração central, o campo relativo ao CEI vinculado deve ser deixado em branco.

55. De acordo com o Manual de Custos Rodoviários do Dnit, volume 1 - Metodologia e Conceitos, páginas 12 e 13 (peça 41, p. 4-5, TC 010.493/2010-7/ peça 42, p. 4-5, TC 010.528/2010-5):

Administração Local - compreende o conjunto de atividades realizadas no local do empreendimento pelo Executor, necessárias à condução da obra e à administração do contrato. É exercida por pessoal técnico e administrativo, em caráter de exclusividade. Seu custo é representado pelo somatório dos salários e encargos dos componentes da respectiva equipe, que inclui pessoal de serviços gerais e de apoio. Segundo a metodologia adotada, estão incluídos também na administração local, os mestres e encarregados gerais, visto que os níveis inferiores da hierarquia estão incluídos diretamente nas Composições de Atividades e Serviços.

(...)

Este Manual adotou o percentual de 2,50% do Custo Direto de cada obra para atender estas despesas. **(grifos nossos)**

56. De acordo com o mesmo manual, na página 10 (peça 41, p. 2, TC 010.493/2010-7/ peça 42, p. 2, TC 010.528/2010-5):

Administração Central – Cada operação que o Executor realiza deve absorver uma parcela dos custos relativos à sua Administração Central. Tais custos envolvem, entre outros: honorários de Diretoria, despesas comerciais e de representação, administração central de pessoal, administração do patrimônio, aluguéis da sede, comunicações, materiais de expediente, treinamento e desenvolvimento tecnológico, viagens do pessoal lotado na sede, etc. **(grifos nossos)**

57. Conforme se verifica no manual do Sicro, as atividades típicas da administração local são realizadas no local da obra, nas dependências do canteiro, em caráter de exclusividade. Logo, para os funcionários da administração local, é necessário que o campo referente ao CEI vinculado da Rais esteja preenchido. Diferentemente do que ocorre para os funcionários da matriz que

integram a administração central, situação em que o CEI vinculado deve ser deixado em branco, segundo disposto no manual da Rais.

58. *Segundo a Instrução Normativa RFB 971, de 13 de novembro de 2009, art. 322, inciso XV, da Receita Federal do Brasil, considera-se canteiro de obras "a área destinada à execução da obra, aos serviços de apoio e à implantação das instalações provisórias indispensáveis à realização da construção, tais como alojamento, escritório de campo, estande de vendas, almoxarifado ou depósito, entre outras".*

59. *Com base nessas premissas e em consultas às planilhas das Rais, de 2009 a 2011, dos funcionários, cujas GFIPs foram encaminhadas pela AG, nota-se que os empregados em que consta a Andrade Gutierrez como tomadora dos serviços apresentam o campo do CEI vinculado em branco. Portanto, é provável que esses funcionários tenham prestado seus serviços na matriz/filial e não na administração local do empreendimento.*

60. *Diferentemente do que ocorre com aqueles funcionários em cujas GFIPs consta como tomador de serviços a Ferrovia Norte Sul Tocantins lote 13 ou a Ferrovia Norte Sul Tocantins lote 14, em que o campo referente ao CEI vinculado na Rais está preenchido.*

61. *Ao se analisar as GFIPs encaminhadas a este Tribunal, observa-se, com relação ao lote 13, que nas GFIPs em que consta a AG como tomadora dos serviços, aparece o CNPJ 17.262.213/0112-00 no campo da inscrição. Nas GFIPs em que aparece a Ferrovia Norte Sul Tocantins lote 13 como tomadora, consta a matrícula CEI 512018858370 no campo da inscrição.*

62. *Quanto ao lote 14, nas GFIPs em que consta a AG como tomadora dos serviços, aparece o CNPJ 17.262.213/0116-33 no campo da inscrição. Nas GFIPs em que aparece a Ferrovia Norte Sul Tocantins lote 14 como tomadora, consta a matrícula CEI 512018864172 no campo da inscrição.*

63. *Apenas para ilustrar, no mês de outubro de 2009, a AG informou que gastou R\$ 11.773,04 com mão de obra indireta no lote 13, relacionada à administração local. Desse total, ela afirmou que R\$ 6.064,88 foram com indiretos e R\$ 5.708,16, com os indiretos que foram lançados indevidamente como diretos, conforme se verifica na planilha da AG "Somatórios lote 13" (peça 38, p. 1-48, TC 010.493/2010-7).*

64. *Ao se consultar a Rais e as GFIPs dos empregados que totalizaram o gasto de R\$ 6.064,88, em outubro de 2009, percebe-se que o campo referente ao **CEI vinculado está em branco**, logo não se pode assegurar que eles constituam administração local, uma vez que, de acordo com as orientações do manual da Rais, o preenchimento do campo do CEI vinculado é exigência para aqueles funcionários que desempenham suas atividades no canteiro de obras. Se esse campo está em branco é porque se refere aos funcionários que trabalharam na matriz/filial e não no canteiro. É possível que os custos com esses empregados já tenham sido computados dentro da administração central do empreendimento, o que configuraria a duplicidade pelo fato de também terem sido contabilizados dentro da administração local.*

65. *Essas constatações relativas ao lote 13, mês de outubro de 2009, se repetiram em todos os vinte e quatro meses de outubro de 2009 a setembro de 2011, tanto no lote 13 quanto no lote 14.*

66. *Em consulta aos cadastros das Rais, de 2009 a 2011, verifica-se que há a possibilidade de ter havido rateio de mão de obra entre os lotes 13 e 14, ainda mais que toda a contabilidade da administração local dos lotes 13 e 14, encaminhada pela AG, foi apresentada de forma conjunta para ambos os lotes. Essa tese é fortalecida pelas fotos dos canteiros de obras dos lotes 13 e 14, obtidas durante as fiscalizações empreendidas no ano de 2012, que mostram que os canteiros dividem a mesma área e são estruturas contíguas (peça 60, TC 010.493/2010-7/ peça 61, TC 010.528/2010-5).*

67. A esse respeito, tem-se que no decorrer de outubro de 2009 a setembro de 2011, houve contratação do equivalente a 21 meses de administrador no lote 13 e com relação ao lote 14, não houve sequer um administrador contratado. Para o cargo de engenheiro civil, o lote 13 teve o equivalente a 175 meses de engenheiros civis contratados e o lote 14, apenas 24. É provável que parte desses profissionais tenham tido suas atividades rateadas entre os dois lotes. Além dessas, existem outras ocorrências que também chamam a atenção, considerando-se que os dois lotes são contínuos e possuem características semelhantes. Seguem alguns desses exemplos, que foram obtidos a partir das Rais, de 2009 a 2011, em que há grande divergência entre o quantitativo de profissionais nos dois lotes (peça 59, p. 40-41, TC 010.493/2010-7/ peça 60, p. 40-41, TC 010.528/2010-5):

<i>Ocupação (Descrição)</i>	<i>lote 13</i>	<i>Ocupação (Descrição)</i>	<i>lote 14</i>
<i>Administrador</i>	21	<i>Administrador</i>	-
<i>Afretador</i>	-	<i>Afretador</i>	9
<i>Agente de defesa ambiental</i>	57	<i>Agente de defesa ambiental</i>	14
<i>Almoxarife</i>	17	<i>Almoxarife</i>	61
<i>Apontador de mão-de-obra</i>	45	<i>Apontador de mão-de-obra</i>	21
<i>Auxiliar de contabilidade</i>	30	<i>Auxiliar de contabilidade</i>	-
<i>Engenheiro civil</i>	175	<i>Engenheiro civil</i>	24
<i>Engenheiro de controle de qualidade</i>	-	<i>Engenheiro de controle de qualidade</i>	6
<i>Engenheiro de segurança do trabalho</i>	2	<i>Engenheiro de segurança do trabalho</i>	20
<i>Inspetor de qualidade</i>	7	<i>Inspetor de qualidade</i>	22
<i>Inspetor de soldagem</i>	1	<i>Inspetor de soldagem</i>	-
<i>Instalador de linhas elétricas de alta e baixa - tensão (rede aérea e subterrânea)</i>	113	<i>Instalador de linhas elétricas de alta e baixa - tensão (rede aérea e subterrânea)</i>	49
<i>Mecânico de manutenção de máquinas de construção e terraplenagem</i>	71	<i>Mecânico de manutenção de máquinas de construção e terraplenagem</i>	20
<i>Operador de bomba de concreto</i>	31	<i>Operador de bomba de concreto</i>	-
<i>Operador de guindaste móvel</i>	-	<i>Operador de guindaste móvel</i>	20
<i>Operador de inspeção de qualidade</i>	-	<i>Operador de inspeção de qualidade</i>	21
<i>Operador de máquina perfuratriz</i>	-	<i>Operador de máquina perfuratriz</i>	5
<i>Operador de máquinas especiais em conservação de via permanente (trilhos)</i>	1	<i>Operador de máquinas especiais em conservação de via permanente (trilhos)</i>	-
<i>Pintor de estruturas metálicas</i>	15	<i>Pintor de estruturas metálicas</i>	-
<i>Relações públicas</i>	-	<i>Relações públicas</i>	7
<i>Secretária(o) executiva(o)</i>		<i>Secretária(o) executiva(o)</i>	

	2		-
Supervisor de almoxarifado	38	Supervisor de almoxarifado	-
Supervisor de controle patrimonial	-	Supervisor de controle patrimonial	4
Supervisor de manutenção elétrica de alta tensão industrial	13	Supervisor de manutenção elétrica de alta tensão industrial	-
Técnico de matéria-prima e material	-	Técnico de matéria-prima e material	21
Técnico de planejamento e programação da manutenção	20	Técnico de planejamento e programação da manutenção	-
Técnico em administração	23	Técnico em administração	-
Técnico em segurança no trabalho	90	Técnico em segurança no trabalho	25

68. *Sob esse aspecto, o manual do Dnit, citado nos parágrafos anteriores, informa que a administração local é desempenhada por profissionais de maneira exclusiva. No entanto, pode ter havido o rateio entre os dois lotes, bem como pode ter havido também duplicidade com relação aos profissionais que fazem parte da administração central, já que a exclusividade não está assegurada.*

69. *Uma vez que a AG se limitou apenas a defender o percentual de 5% da administração central empregado nos Contratos 36/2007 e 37/2007, sem ter comprovado os gastos que compõem a verba, é possível que exista duplicidade nos custos atribuídos à mão de obra indireta a ela associada.*

70. *A AG estimou ter gastado com mão de obra indireta da administração local o total de R\$ 28.831.018,85 para ambos os lotes, já retroagido à data-base contratual e com os encargos sociais no percentual de 89,15%, e estaria incluída também a mão de obra indireta alocada à administração local dos subempreiteiros (peça 31, p. 15-20, TC 010.493/2010-7/peça 33, p. 15-20, TC 010.528/2010-5).*

71. *Sem se considerar a mão de obra dos subempreiteiros (R\$ 3.792.190,55), o valor da mão de obra indireta, sem encargos e sem se retroagir à data-base, seria de R\$ 15.933.933,67, sendo R\$ 11.002.961,26 para o lote 13 e R\$ 4.930.972,41 para o lote 14, conforme o somatório dos totais das planilhas apresentadas pela AG denominadas "Somatórios lote 13" e "Somatórios lote 14" (peça 38, TC 010.493/2010-7/peça 39, TC 010.528/2010-5).*

72. *Em consulta aos dados da Rais, de outubro de 2009 a setembro de 2011, foram despendidos com remuneração da mão de obra indireta para os dois lotes, o total de R\$ 17.495.688,97, sem encargos e sem retroagir à data-base, considerando-se os funcionários com o campo do CEI vinculado preenchido e em branco. Logo estariam aí tanto a administração local quanto à administração central, dos lotes 13 e 14 (peça 59, p. 1-35, TC 010.493/2010-7/peça 60, p. 1-35, TC 010.528/2010-5).*

73. *Ressalta-se que o valor apresentado pela AG de R\$ 15.933.933,67 se aproxima dos R\$ 17.495.688,97 verificados nas Rais, contudo a AG não incluiu as despesas de administração central naquele total.*

74. *A AG informou que para a administração central foi utilizado o percentual de 5% sobre o custo direto dos Contratos 36/2007 e 37/2007. Conforme já mencionado no parágrafo 16 desta instrução, o custo direto do Contrato 36/2007 é de R\$ 186.746.950,50 e do Contrato 37/2007 é de R\$ 183.941.724,78. Assim, para o lote 13 (Contrato 36/2007), alcança-se o correspondente a R\$ 9.337.347,525 de administração central e para o lote 14, R\$ 9.197.086,24. Esses valores são aproximados e totalizam R\$ 18.534.433,76. A fim de se obter uma estimativa, ao se descontar o*

percentual de encargos de 89,15%, utilizado nos cálculos da AG sobre a remuneração, alcança-se o valor de R\$ 9.798.801,88, sem encargos, de administração central nos dois contratos.

75. A partir dos dados das Rais, de 2009 a 2011, com base nas ocupações dos empregados, procurou-se diferenciar os integrantes da mão de obra direta e da mão de obra indireta. Essa diferenciação foi feita com base no quadro o apresentado pela AG (peça 36, TC 010.493/2010-7/peça 37, TC 010.528/2010-5) com alguns ajustes. Ressalta-se que dentro do grupo da mão de obra indireta foi feita diferenciação entre os que possuíam o campo do CEI vinculado preenchido e em branco, a fim de se estimar os integrantes da administração local e da administração central, respectivamente.

76. Feitas essas considerações, nota-se que o valor estimado de R\$ 9.798.801,88, identificado nos Contratos 36/2007 e 37/2007, para a administração central é superior à diferença entre o total de R\$ 17.495.688,97, apurado nas Rais para mão de obra indireta (tanto administração local e central), e os R\$ 15.933.933,67 apresentados pela AG para a mão de obra da administração local.

77. Observa-se que dos R\$ 17.495.688,97, identificados nas Rais, o total de R\$ 12.794.127,53 se referem ao lote 13, dos quais, R\$ 9.906.325,88 se referem aos funcionários com o campo do CEI vinculado preenchido e R\$ 2.887.801,65, àqueles com o campo do CEI vinculado em branco (peça 59, p. 35, TC 010.493/2010-7/peça 60, p. 35, TC 010.528/2010-5). Logo, é provável que essa parcela de R\$ 2.887.801,65 corresponda à administração central e não local, pois para os funcionários que não apresentam o campo da matrícula CEI preenchido, não se pode afirmar que tenham desempenhado suas atividades no canteiro em regime de exclusividade, conforme conceitos apresentados no manual da Rais.

78. Já para o lote 14, foram despendidos R\$ 4.701.561,44 para a mão de obra indireta, sem encargos. Desse total, 4.132.673,49 se referem aos funcionários com o campo do CEI vinculado preenchido e R\$ 568.887,95, para aqueles com o campo do CEI vinculado em branco. Essa última parcela, provavelmente, corresponde à administração central, conforme mesmo raciocínio apresentado anteriormente (peça 59, p. 35, TC 010.493/2010-7/peça 60, p. 35, TC 010.528/2010-5).

79. O valor da mão de obra indireta, sem encargos e sem retroagir à data-base, de R\$ 15.933.933,67 corresponde a R\$ 30.139.035,54, já com encargos (89,15%) (peça 31, p. 19, TC 010.493/2010-7/peça 33, p. 18, TC 010.528/2010-5). Se retroagido até a data base contratual, pela média entre os índices contratuais de 2010 e de 2011 (17,69%), utilizada pela AG, alcança-se R\$ 24.807.440,15, dos quais R\$ 6.931.708,59 correspondem aos empregados cujo tomador é a própria AG, R\$ 12.614.776,98, a Ferrovia Norte Sul Tocantins lote 13, e R\$ 5.260.954,59, a Ferrovia Norte-Sul Tocantins lote 14 (peça 39, TC 010.493/2010-7/peça 40, TC 010.528/2010-5).

80. A partir das planilhas apresentadas pela AG denominadas "Somatórios lote 13" e "Somatórios lote 14" e das GFIPs apresentadas, verifica-se que o valor correspondente a R\$ 6.931.708,59 se refere àqueles empregados cujo tomador é a própria AG e que estão com o CEI vinculado em branco na Rais, e que, portanto, é provável que constituam administração central, conforme já explicado (peça 39, TC 010.493/2010-7/peça 40, TC 010.528/2010-5).

81. A parcela de R\$ 12.614.776,98 que se refere aos empregados cujo tomador é a Ferrovia Norte Sul Tocantins lote 13 e a parcela de R\$ 5.260.954,59 que se trata dos empregados cujo tomador é a Ferrovia Norte Sul Tocantins lote 14 (com CEI vinculado preenchido) correspondem àqueles que a AG informou se tratarem de custos indiretos que foram indevidamente lançados como diretos. As GFIPs apresentadas constituem item não digitalizável dos processos (DVD 2 da peça 31, TC 010.493/2010-5/peça 33, TC 010.528/2010-5).

82. Além da possibilidade de que tenha ocorrido duplicidade com as despesas da mão de obra indireta da administração local e da central, destaca-se o fato de os totais apresentados pela AG para a administração local dos lotes 13 e 14 serem tão diferentes, quando os lotes apresentam tantas semelhanças. Com base nas planilhas apresentadas pela AG denominadas "Somatórios lote 13" e "Somatórios lote 14", verifica-se que R\$ 11.002.921,26 se referem ao lote 13 e R\$ 4.930.972,41 se referem ao lote 14. Nesses montantes, foram considerados pela AG tanto empregados com CEI vinculado em branco quanto preenchido (peças 38 e 39, TC 010.493/2010-7/peças 39 e 40, TC 010.528/2010-5).

83. Essas constatações também se mantiveram com base nas consultas efetuadas nos cadastros das Rais, pelas quais foram despendidos mais de R\$ 12 milhões com mão de obra indireta do lote 13 e quase R\$ 5 milhões com mão de obra indireta do lote 14, considerando-se tanto os empregados com CEI vinculado preenchido quanto em branco (peça 59, p. 35, TC 010.493/2010-7/ peça 60, p. 35, TC 010.528/2010-5). É provável que parte desses profissionais tenham tido suas atividades rateadas entre os dois lotes, o que afastaria a exclusividade exigida para a administração local e elevaria o percentual daqueles funcionários que integram à administração central de ambos os lotes, o que agravaria a provável duplicidade acenada.

84. Não se pode, portanto, como pretende a recorrente, realizar a análise dos custos integrantes da administração local de forma dissociada da administração central.

II.2. Do fornecimento de alimentação dos empregados da Construtora Andrade Gutierrez

85. A Reage Auditoria incluiu nos cálculos custos com alimentação para a mão de obra direta e indireta. Ela utilizou como referência o valor dos Cadernos Técnicos de Serviços Técnicos Terceirizados de São Paulo (Cadterc).

86. A AG informou que dos 1.850 empregados da obra, 34% são alojados, o equivalente a 620 empregados, e, por isso, possuiriam direito a jantar. A AG extrapolou esse percentual de 34% para o total de 20.708 funcionários empregados na obra no período de 24 meses de outubro de 2009 a setembro de 2011, informados pela AG, no decorrer de todo o período de outubro de 2009 a setembro de 2011 e, portanto, considerou que 7.040,72 funcionários (alojados) teriam direito a jantar, conforme Anexo I do DVD 1 (planilha de mão de obra) e Anexo II do DVD 1 (funcionários com direito a jantar) (peça 31, p. 19-20, e peça 37, p. 1-34, TC 010.493/2010-7/peça 33, p. 18-19, e peça 38, p. 1-34, TC 010.528/2010-5).

87. A AG informou que, de acordo com a tabela do volume 9 do Cadterc (Prestação de Serviços de Nutrição e Alimentação dos empregados), referente à data base de junho/2011, os valores de referência para desjejum é de R\$ 1,83 e para almoço/jantar é de R\$ 8,88. Esses dois itens somados alcançam o valor de R\$ 10,71. A Reage Auditoria utilizou o índice de 19,43% para retroagir os itens de alimentação de maio de 2011 até abril de 2007, e chegou a R\$ 8,97.

88. No relatório da Reage Auditoria consta que foram servidos almoço e desjejum para 20.708 empregados (alojados e não alojados) por 25 dias ao mês ao custo de R\$ 8,97, totalizando R\$ 4.643.769,00.

89. Foi informado que os alojados recebem refeição nos 30 dias do mês. Por isso, para esses, foi considerado o custo do almoço e desjejum dos 5 dias faltantes. Então, tem-se $7.040,72$ empregados \times 5 dias \times R\$ 8,97 = R\$ 315.776,29.

90. Para os alojados também foi considerado o custo do jantar e lanche, atingindo-se o total de $7.040,72$ empregados \times 30 dias \times R\$ 8,97 = R\$ 1.894.657,75.

91. Para os subempreiteiros, a Reage Auditoria considerou a alimentação para 19.587 empregados durante o período da obra, conforme a planilha de mão de obra do Anexo I do DVD 1.

O total de custos de alimentação para os subempreiteiros alcançou o montante de $19.587 \times 25 \times 8,97 = R\$ 4.392.384,75$.

92. Ao todo, a Reage Auditoria informou que o gasto com alimentação retroagido para a data base do contrato (abril/2007) foi de R\$ 11.246.587,79. A parcela de R\$ 6.854.203,04 seria referente à AG e a quantia de R\$ 4.392.384,75, aos subempreiteiros.

II.2.1. Análise

93. Inicialmente, com relação ao valor adotado pela AG como parâmetro para as refeições, cabe mencionar que os valores de referência para desjejum de R\$ 1,83 e para almoço/jantar de R\$ 8,88, que somados atingem o valor de R\$ 10,71, quando retroagido pelo percentual de 19,43%, se alcança o montante de R\$ 8,63 e não de R\$ 8,97, utilizado pela AG.

94. Para efeito de cálculo com alimentação, a AG inclui nos custos da administração local tanto a alimentação dos funcionários da mão de obra direta quanto a dos funcionários da mão de obra indireta, considerando-se também a alimentação dos subempreiteiros.

95. Pelo raciocínio empreendido pela AG de que o fornecimento de alimentação aos empregados da construtora AG estaria incluído no BDI dos Contratos 36/2007 e 37/2007, pode-se formular a hipótese de que a alimentação dos subempreiteiros (R\$ 4.392.384,75) também estaria considerada dentro do BDI do contrato da AG com os subempreiteiros. Desse modo, não está descartada a possibilidade de a alimentação dos subempreiteiros ter sido computada no BDI do contrato principal e no BDI do contrato com as subempreiteiras.

96. Sobre esse tema, a metodologia empregada pelo Manual de Custos Rodoviários do Dnit, volume 1 - Metodologia e Conceitos, página 38, informa que os custos com alimentação (9,60%), transporte (4,79%), ferramentas manuais (5%) e equipamentos de proteção individual (1,12%) constituem encargos adicionais à mão de obra. Esses percentuais devem ser incluídos nos orçamentos de acordo com as exigências locais (peça 41, p. 14, TC 010.493/2010-7/peça 42, p. 14TC 010.528/2010-5).

97. É prática comum incluir os encargos relativos ao pagamento de vale-transporte e de alimentação nas rubricas dos encargos sociais. Essa foi a metodologia empregada para cálculo dos sobrepreços identificados nos lotes 13 e 14 pela Secob-2. Ao se elaborar as composições de referência, a Secob-2 fez incidir sobre os custos de mão de obra e de equipamentos esses encargos adicionais.

98. Logo, de acordo com a metodologia empregada pela Secob-2, em conformidade com o Sicro 2, os custos com alimentação da mão de obra direta já estariam incluídos nos custos diretos da obra. Desse modo, estaria incorrendo em duplicidade se também fossem considerados dentro da administração local do BDI.

99. A AG informou que dos 1850 empregados da obra, sem considerar os subempreiteiros, 34% são alojados, o que equivale a 620 empregados, e, por isso, possuiriam direito a jantar. A partir das listas dos cargos da mão de obra direta e da mão de obra indireta, encaminhadas pela AG, verifica-se que dos 620 empregados alojados, 489 desempenham atividade de mão de obra direta (peça 37, p. 35-42, TC 010.493/2010-7/peça 38, p. 35-42, TC 010.528/2010-5).

100. De acordo com a metodologia empregada pelo Sicro 2, não deveriam ter tido a alimentação computada na administração local, pois, em tese, essa já teria sido computada nas composições de preços unitários dos custos diretos.

101. Ao se considerar o universo dos 1850 funcionários, o total de 1457 empregados desempenham atividades de mão de obra direta, o que corresponde a 78,75% (peça 37, p. 45-82, TC 010.493/2010-7/peça 38, p. 45-82, TC 010.528/2010-5). Ao se extrapolar esse percentual para o total de trabalhadores, informados pela AG, que estiveram empregados na obra durante todo o

período de outubro de 2009 a setembro de 2011, tem-se que $20.708 \times 78,75\% = 16.308$ estiveram empregados na mão de obra direta e o restante de 4.400, na mão de obra indireta.

102. Se apenas a alimentação dos empregados da mão de obra indireta tivesse sido computada na administração local, considerando-se de maneira conservadora que todos os empregados da mão de obra indireta estivessem alojados e fizessem jus ao jantar, os custos estimados com alimentação seriam de $4.400 \times 30 \text{ dias} \times \text{R\$ } 8,63 = \text{R\$ } 1.139.160,00$ (almoço e desjejum) e de $4.400 \times 30 \text{ dias} \times \text{R\$ } 8,63 = \text{R\$ } 1.139.160,00$ (jantar e lanche), totalizando $\text{R\$ } 2.278.320,00$. Esse valor seria bastante inferior aos $\text{R\$ } 6.854.203,04$ que a AG informou ter apropriado à administração local com alimentação.

103. Com base nos dados das Rais, de outubro/2009 a setembro/2011, observou-se que, no decorrer desse período, 20.680 funcionários estiveram empregados nos dois lotes, considerando-se o somatório do quantitativo de empregados nos 24 meses da obra (peça 59, p. 36-39, TC 010.493/2010-7/ peça 60, p. 36-39, TC 010.528/2010-5). Esse total é ligeiramente menor do que o considerado pela AG de 20.708.

104. Do total de 20.680 funcionários identificados nas Rais, 10.859 estiveram empregados no lote 13, entre mão de obra direta e indireta. E dentro da indireta, constam aqueles com o CEI vinculado preenchido e com o CEI vinculado em branco. Com relação ao lote 14, identificou-se o quantitativo de 9.821 funcionários, com as mesmas considerações para o lote 13 (peça 59, p. 36-39, TC 010.493/2010-7/ peça 60, p. 36-39, TC 010.528/2010-5).

105. Com base na metodologia empregada no Sicro 2, em que os custos com alimentação da mão de obra direta já estariam considerados dentro das composições de serviços da planilha contratual, somente as despesas com a alimentação para a mão de obra indireta dos funcionários da administração local (com CEI vinculado preenchido) poderiam ter sido apropriadas à respectiva rubrica.

106. Em consulta aos cadastros das Rais, de outubro/2009 a setembro/2011, observou-se que 5.783 funcionários, com o campo do CEI vinculado preenchido, desempenharam atividades de mão de obra indireta, sendo 3.590 no lote 13 e 2.193 no lote 14 (peça 59, p. 2, 20 e 35, TC 010.493/2010-7/ peça 60, p. 2, 20 e 35, TC 010.528/2010-5).

107. A partir do pressuposto de que apenas as despesas de alimentação despendidas com esses funcionários poderiam ter sido computadas à administração local, de modo conservador, ao se considerar que todos esses empregados estivessem alojados e fizessem jus ao jantar, os custos estimados com alimentação seriam de $5.783 \times 30 \text{ dias} \times \text{R\$ } 8,63 = \text{R\$ } 1.497.218,70$ (almoço e desjejum) e de $5.783 \times 30 \text{ dias} \times \text{R\$ } 8,63 = \text{R\$ } 1.497.218,70$ (jantar e lanche), no total de $\text{R\$ } 2.994.437,40$. Esse valor também seria bastante inferior aos $\text{R\$ } 6.854.203,04$ que a AG informou ter apropriado à administração local com alimentação.

108. Não se pode, portanto, como pretende a recorrente, realizar a análise dos custos integrantes da administração local de forma dissociada das demais rubricas integrantes do BDI e também dos custos diretos da obra.

109. Os documentos apresentados pela AG não são suficientes para afastar o sobrepreço nos Contratos 36/2007 e 37/2007, uma vez que, conforme já mencionado anteriormente, a metodologia adotada pela Secob-2 para cálculo dos preços de referência, que redundaram na identificação do sobrepreço em ambos os contratos, utilizou o BDI do Sicro 2 e considerou as despesas com alimentação dentro das composições de preços unitários das planilhas dos Contratos 36/2007 e 37/2007. Portanto, se nos cálculos efetuados pela Secob-2 fossem adicionados à administração local esses custos com alimentação da mão de obra direta, a própria referência incorreria em duplicidade.

110. Além disso, com relação aos custos de alimentação dos subempreiteiros, é provável que esses já tenham sido considerados dentro do BDI dos contratos de subempreita, razão pela qual não poderiam ser computados novamente no BDI dos Contratos 36/2007 e 37/2007, o que configuraria incidência de BDI sobre BDI que redundaria em duplicidade.

II.3. Das despesas diversas

111. No relatório da Reage Auditoria consta que as despesas diversas se referem aos diversos gastos de natureza indireta que integram a administração local de uma obra.

112. A Reage Auditoria mencionou os valores totalizados de cada tipo de despesa e informou que, para cada total, disponibilizou a composição efetiva da despesa, com as seguintes informações: qual lote se relaciona; data de emissão/vencimento da nota fiscal; número da nota fiscal; descrição do material/serviço; CNPJ do fornecedor; nome do fornecedor; e valor total da nota fiscal (peça 31, p. 21, TC 010.493/2010-7/peça 33, p. 20, TC 010.528/2010-5).

113. Acrescentou que foram apresentados nos cadernos do Anexo III do DVD 2 os comprovantes referentes à curva ABC das despesas diversas, equivalente a 55,43% do total auditado, e destacou que o total de pagamentos efetuados de despesas diversas foi de R\$ 14.522.196,58.

114. Foi encaminhada uma tabela com resumo das despesas diversas constantes dessa curva ABC. Entre os gastos informados, contam seguros, projetos de obras de arte especiais, consultoria de pontes, equipamentos de topografia sem mão de obra, equipes de topografia, equipamentos de proteção individual, uniformes, ferramentas, aluguéis e outros.

115. A Reage Auditoria fez considerações sobre a dificuldade de se efetuar a retroação de cada nota fiscal à data base dos contratos, razão pela qual aplicou o índice de 17,69% sobre o total para retroagir o valor para abril/2007 e encontrou o total retroagido de R\$ 12.339.363,23.

II.3.1. Análise

116. A fim de quantificar os gastos com administração local, várias despesas foram incluídas na rubrica das despesas diversas. Embora a Reage Auditoria tenha afirmado ter auditado o total das despesas diversas, parte desses custos não foram comprovados, pois, como a própria empresa afirmou, foram encaminhados comprovantes referentes a apenas 55,43% dessas despesas.

117. Ademais, a AG incluiu nos custos das despesas diversas da administração local os custos com ferramentas e equipamentos de proteção individual, incluindo uniformes, que totalizam R\$ 1.393.866,99 (peça 31, p. 22, TC 010.493/2010-7/peça 33, p. 21, TC 010.528/2010-5). Da mesma forma como a alimentação dos empregados da mão de obra direta, a metodologia empregada pelo Manual de Custos Rodoviários do Dnit, volume 1 - Metodologia e Conceitos, página 38, e que foi utilizada por este Tribunal para cálculo dos sobrepreços identificados nos Contratos 36/2007 e 37/2007, prevê como encargos adicionais à mão de obra os custos com ferramentas manuais (5%) e equipamentos de proteção individual (1,12%) (peça 41, p. 14, TC 010.493/2010-7/peça 42, p. 14, TC 010.528/2010-5).

118. Ao se elaborar as composições de referência, a Secob-2 fez incidir sobre a mão de obra direta os custos com equipamentos de proteção individual (EPI) e com ferramentas. Portanto, já foram considerados dentro das composições de referência dos custos diretos e não dentro do BDI paradigma de 23,90% do Sicro. Se os percentuais de EPI e de ferramentas fossem retirados e transferidos para os custos indiretos, os preços de referência, que pautaram os sobrepreços identificados nos lotes 13 e 14, continuariam os mesmos, pois essa parcela sairia de uma parte do preço e entraria em outra.

119. É prática comum incluir os encargos relativos ao pagamento de ferramentas e de equipamentos de proteção individual nas rubricas dos encargos sociais. De acordo com a

metodologia citada, se esses encargos também fossem computados dentro das despesas diversas da administração local do BDI, estaria-se incorrendo em duplicidade.

120. Também foram apropriadas pela AG, nos custos indiretos, como despesas diversas da administração local as despesas com aluguéis, para os funcionários das obras dos lotes 13 e 14, no total de R\$ 1.196.494,36. A esse respeito, destaca-se o fato de terem sido previstos na planilha de custos diretos dos Contratos 36/2007 e 37/2007 despesas para os mesmos fins, que se tratam dos itens referentes às despesas de instalação de escritórios e de alojamentos, cuja medição acumulada desses itens, em janeiro de 2011, nos dois contratos, somou valores superiores a R\$ 1.328.000,00 (peça 43, p. 1, TC 010.493/2010-7/peça 44, p.30, TC 010.528/2010-5). Desse modo, não é possível assegurar a inexistência de duplicidade entre as despesas para instalação de escritórios e de alojamentos que constam na planilha de custos diretos com as despesas de aluguéis para os funcionários que estão dentro dos custos indiretos.

121. Ao se verificar de forma aleatória e não exaustiva os contratos de aluguéis encaminhados pela AG que foram apropriados à administração local, observa-se que constam aluguéis em lugares diversos dos da localização da obra, o que demonstra incoerência com o próprio conceito de administração local, que, como visto anteriormente nesta instrução, compreende o conjunto de atividades realizadas no local do empreendimento. Foram apropriadas, por exemplo, despesas de aluguel em Goiânia/GO, em Uberlândia/MG e em São Luís/MA, locais evidentemente bastante afastados da obra para poderem ter sido computadas despesas nos custos da administração local (peça 44, p. 70-74, peça 46, p. 106-108, 110-114 e 125-130, e peça 47, p. 1-4, TC 010.493/2010-7/peça 45, p. 70-74, peça 47, p. 106-108, 110-114 e 125-130, e peça 48, p. 1-4, TC 010.528/2010-5).

122. Quanto ao aluguel em São Luís/MA, ressalta-se que o contrato de aluguel se refere ao período de 20 de agosto de 2008 a 20 de agosto de 2009 e foi usufruído por funcionário com o cargo de administrador de obras, Antonio de Sousa Filho. Ou seja, foram computadas despesas de aluguel em período diferente do período em que a AG e a Reage Auditoria informaram ter realizado o levantamento das despesas da administração local, que foi de outubro de 2009 a setembro de 2011.

123. Além disso, é questionável também que um funcionário com a atribuição de administrador de obra, integrante da administração local, tenha desempenhado sua função há centenas de quilômetros do local de implantação da Ferrovia Norte Sul. Ao se verificar a Rais desse funcionário, observa-se que o campo referente ao CEI vinculado está em branco, diferente do que ocorre com os funcionários que tem a obrigatoriedade de prestar seus serviços no local do canteiro, que devem ter o campo referente ao CEI vinculado da Rais preenchido (peça 40, TC 010.493/2010-7/peça 41, TC 010.528/2010-5). Portanto, não é possível assegurar que esse funcionário integre à administração local, e, por consequência, as despesas de aluguel com ele despendidas.

124. Caso esse funcionário faça parte da administração central, além da duplicidade de mão de obra, por constar tanto na administração local como na central, poderia estar configurada também a duplicidade dessa despesa de aluguel pelo mesmo motivo, a qual poderia estar triplamente computada ao se rememorar que foram medidas e pagas despesas com alojamento nos custos diretos.

125. Com relação aos aluguéis, destaca-se ainda, nas planilhas apresentadas pela AG, que consta um item de aluguel denominado "**Casa de Visitas Feminina**", que está vinculado ao contrato de aluguel 15251152272 (peça 46, p. 2, e peça 47, p. 29-32, TC 010.493/2010-7/peça 47, p. 2, e peça 48, p. 29-32, TC 010.528/2010-5), sem que se tenha especificado a que serviria essa despesa de aluguel.

II.4. Dos transportes

126. Com relação aos transportes apropriados à administração local dos lotes 13 e 14, a AG informou que adotou como referência para os custos de transporte os valores constantes da tabela do Cadterc. Acrescentou que efetuou uma média entre as tabelas do Cadterc horário diurno de segunda a sexta e de segunda a domingo, uma vez que a jornada de trabalho era de segunda a sábado. A fim de retroagir os valores para abril de 2007, utilizou o índice contratual de 19,43%.

127. A AG comunicou que as despesas com transportes apresentadas se referem a todos os empregados da AG e dos subempreiteiros no período de outubro de 2009 a setembro de 2011 (24 meses), o que totalizou cerca de 1.678 empregados por mês (peça 31, p. 28, TC 010.493/2010-7/peça 33, p. 27, TC 010.528/2010-5). Nos cálculos, a AG considerou que 20.708 empregados estiveram empregados durante todo o período diretamente vinculados a ela e que 8.846 empregados foram de subempreiteiras no lote 13 e 10.741, no lote 14. O somatório deu 40.295 que dividido por 24 meses leva a uma média de 1.678 por mês.

128. A AG apresentou tabelas de gastos com transportes de diferentes categorias que totalizaram R\$ 16.074.700,55: ônibus - 44 passageiros (R\$ 9.266.438,88); grupo S-1 - até 80 cv: 12 h diária (R\$ 1.105.632,96); grupo S-2 - Vans acima de 9 lugares (R\$ 2.744.335,59); grupo S-2 - caminhonetes cabine simples - capacidade de carga até 749 kg (R\$ 390.341,12); E434 Caminhão carroceria: Mercedes Benz: L 1620/51 - c/guindauto 6 t/m (R\$ 565.344,00); E411 Cavalô Mecânico com Reboque: M. Benz/Randon: LS-1634/45 - 29,5 t (R\$ 968.256,00); e E406 Caminhão tanque: Mercedes Benz: Atego 1418/42 - 6.000 l (R\$ 1.034.352,00) (peça 31, p. 22-28, TC 010.493/2010-7/peça 33, p. 21-27, TC 010.528/2010-5).

II.4.1. Análise

129. Inicialmente, deve-se destacar que AG apresentou um cálculo estimativo acerca das despesas de transporte. No entanto, não encaminhou nenhum documento que comprove a realização dessas despesas. A análise de preço, como a AG colocou no início, compreende duas parcelas, os custos diretos e os custos indiretos. Ocorre que essas parcelas não podem ser dissociadas para serem analisadas de maneira estanque, como já tratado nesta instrução.

130. A AG propôs que fosse analisada a administração local e para isso encaminhou de maneira parcial os comprovantes dos seus custos. Além da incoerência de se propor a análise de preços com os custos diretos apartados dos indiretos, também é incoerente fazer uma análise em que para parte dos custos indiretos existem comprovantes e notas fiscais para assegurar a execução da despesa e para outros, dentro da mesma rubrica, existem apenas cálculos estimativos.

131. Ao se elaborar as composições de referência, a Secob-2 fez incidir sobre a mão de obra direta os custos com transportes. Portanto, já foram considerados dentro das composições de referência dos custos diretos e não dentro do BDI paradigma de 23,90%. Se os percentuais de transportes fossem retirados dos custos diretos das composições de referência e transferidos para o BDI, os preços de referência, que pautaram os sobrepreços identificados nos lotes 13 e 14, continuariam os mesmos, pois essa parcela sairia de uma parte do preço e entraria em outra.

132. Essa foi a metodologia utilizada pelo Tribunal para apurar o sobrepreço nos lotes 13 e 14 da Ferrovia Norte-Sul. Caso essa parcela de custos com transporte também fosse considerada dentro da administração local do BDI, estaria configurada duplicidade.

133. A recorrente não trouxe aos autos documentação que torne possível afirmar que inexistam duplicidade das despesas com transportes da mão de obra direta. Não foram encaminhados os comprovantes dessa despesa. Nesse sentido, convém ressaltar que foram apropriados à administração local R\$ 9.266.438,88 com o ônibus para passageiros que são passíveis de já terem sido considerados dentro dos custos diretos.

134. *A esse respeito, da mesma forma como argumentado para a alimentação dos empregados das subempreiteiras, é provável que as despesas de transporte para esses empregados já tenha sido contemplada na remuneração dos contratos de subempreita, razão pela qual não faz sentido se incluir na administração local as despesas de transportes dos empregados dos subempreiteiros, 8.846 empregados no lote 13 e 10.741, no lote 14, conforme informado pela AG.*

135. *Sem se considerar os empregados dos subempreiteiros, a AG informou que 20.708 funcionários estiveram ligados a obra durante todo o período de 24 meses (somando-se o número de funcionários mês a mês nos dois lotes). Ocorre que em consulta às Rais do período analisado, encontrou-se o total de 20.680, o que daria uma média de 861 empregados por mês, incluindo mão de obra direta e mão de obra indireta (peça 59, p. 36-39, TC 010.493/2010-7/ peça 60, p. 36-39, TC 010.528/2010-5). Desses, se fosse considerada apenas a mão de obra indireta da administração local, ou seja, aqueles que nas Rais estão com o campo do CEI vinculado preenchido, seria apurado o total de 5.783 funcionários durante 24 meses, nos dois lotes, e uma média mensal de 240 empregados por mês (peça 59, p. 35, TC 010.493/2010-7/ peça 60, p. 35, TC 010.528/2010-5).*

136. *Com base nas mesmas referências do Cadterc utilizadas pela AG que a levaram a estimar um custo de R\$ 9.266.438,88 de despesas com transporte dos trabalhadores (peça 31, p. 25, TC 010.493/2010-7/peça 33, p. 24, TC 010.528/2010-5), obtém-se uma estimativa de R\$ 1.623.317,76 com despesas de transportes, uma vez que R\$ 11.273,04 (custo mensal de um ônibus de 44 passageiros) x 240/40 (capacidade do ônibus) x 24 meses = R\$ 1.623.317,76. Valor bem inferior ao valor estimado de R\$ 9.266.438,88 de despesas com transporte dos trabalhadores contabilizados pela AG dentro da administração local.*

137. *Com relação ao E434 Caminhão carroceria, ao E411 Cavallo Mecânico com Reboque, ao E406 Caminhão tanque, que juntos totalizam R\$ 2.567.952,00, não se justifica a sua inclusão dentro da administração local, pois esses equipamentos e transportes já foram considerados dentro dos serviços de terraplanagem e de mobilização da obra, que compõem as planilhas de custos dos Contratos 36/207 e 37/2007 (peça 43, TC 010.493/2010-7/ peça 44, TC 010.528/2010-5).*

CONCLUSÃO

138. *Com o intuito de complementar as informações apresentadas nos pedidos de reexame interpostos, a AG encaminhou documentação adicional com discriminação de despesas constantes da administração local. Contudo, cabe ressaltar que a apresentação de elementos complementares aos recursos vai de encontro ao princípio da consumação, pelo qual não se admite a complementação, o aditamento ou a correção de recurso anteriormente interposto.*

139. *A AG utilizou a estratégia de se comparar custo com custo, no entanto, conforme discutido neste processo, o objeto de análise é o preço final e não cada uma de suas parcelas individualmente, ou seja, não se pode fazer análise do custo direto apartada do BDI.*

140. *Entre as despesas que integram a administração local, a AG trouxe aos autos uma série de GFIPs com o fito de justificar os custos com mão de obra indireta. Ocorre que nas GFIPs encaminhadas constavam três tomadores de serviços, a própria AG, a Ferrovia Norte Sul lote 13 e a Ferrovia Norte Sul lote 14.*

141. *As Rais dos empregados cujo tomador era a AG apresentaram o campo referente ao CEI vinculado deixado em branco, enquanto os empregados cujo tomador era a Ferrovia Norte Sul lote 13 ou 14 apresentaram o campo do CEI vinculado preenchido.*

142. *De acordo com o Manual de Orientação da Rais, ano-base 2011, o CEI vinculado deve ser preenchido para aqueles trabalhadores da obra que estiverem no canteiro (mão de obra da administração local) e deve ser deixado em branco para aqueles trabalhadores da empresa que estiverem na matriz (mão de obra da administração central). Logo, não se pode afirmar que não*

exista duplicidade com relação a parte da mão de obra indireta apropriada à administração local, uma vez que também pode ter sido computada na administração central.

143. Além disso, também existe a possibilidade de ter havido rateio de mão de obra entre os lotes 13 e 14, uma vez que para alguns cargos existe uma discrepância considerável entre as quantidades contratadas. Por exemplo, de outubro de 2009 a setembro de 2011, houve contratação do equivalente a 21 meses de administrador no lote 13 e com relação ao lote 14, não houve sequer um administrador contratado.

144. Com relação à alimentação, EPI e ferramentas e transportes, esses custos foram incluídos dentro da administração local, mas nas composições de referência dos custos diretos elaboradas pela Secob-2, em conformidade com a metodologia empregada no Sicro 2, já foram considerados dentro das composições dos custos diretos. A consideração desses custos na administração local acarretaria na incidência de duplicidade.

145. Quanto às despesas de aluguéis para os funcionários, que foram apropriadas aos custos indiretos, dentro de despesas diversas da administração local, existe a possibilidade de que haja duplicidade, uma vez que consta na planilha de custos diretos dos Contratos 36/2007 e 37/2007 itens para despesas com o mesmo fim, a saber, instalação de escritórios e de alojamentos.

146. Ainda quanto às despesas de aluguel, restou inconclusiva a despesa apropriada à administração local com o que viria a ser "Casa de Visitas Feminina".

147. Com relação ao uso de notas fiscais, em outro processo que tramita neste Tribunal, TC 028.869/2011-7, peça 95, a AG afirmou, quanto à utilização de notas fiscais como referencial para composição de preços, que a sua adoção seria descabida e inadmissível, pela sua natureza, pois são documentos acobertados pelo sigilo fiscal e contábil (peça 55, p.4-8, TC 010.493/2010-7/peça 56, p. 4-8, TC 010.528/2010-5).

148. A esse respeito, excepcionalmente, em casos concretos, quando há poucos fornecedores e há dificuldade de se estimar o valor de mercado de determinado insumo, o uso das notas fiscais como referencial de preços pode ser razoável, conforme ocorreu no TC 010.528/2010-5, em que a unidade técnica fez uso das notas fiscais dos tubos de ferro dúctil na análise dos preços contratuais.

149. Por fim, no caso deste processo, o uso das notas fiscais não se aplica. E também não é possível, portanto, como pretende a recorrente, realizar a análise dos custos integrantes da administração local de forma dissociada das demais rubricas integrantes do BDI e também dos custos diretos da obra.

150. Os sobrepreços/superfaturamentos foram calculados pela Secob-2 com base na metodologia do Sicro 2 e no seu respectivo BDI vigente à época. Caso, no preço de referência que balizou a constatação de que os preços da AG estavam acima do mercado, fosse efetuado o acréscimo dos valores indicados pela AG como sendo da administração local, tais como alimentação, transporte e equipamento de proteção individual da mão de obra direta, o preço de referência abrigaria duplicidade, pois, conforme já mencionado, foi adotada a metodologia do Sicro 2 e esses custos já foram considerados nas composições dos custos diretos de referência.

151. Com relação à análise empreendida pela Serur, o sobrepreço que se materializou em superfaturamento passou de R\$ 42.096.469,29 para R\$ 41.254.048,56, referente ao lote 13, e de R\$ 40.340.201,35 para R\$ 39.598.271,45, referente ao lote 14. Essas reduções decorreram dos argumentos trazidos em relação ao item "Mobilização, Instalação e Desmobilização" (peça 30, p. 31-34, TC 010.493/2010-7/peça 29, p. 20-23, TC 010.528/2010-5).

152. Uma vez que as obras estão no final da execução, conforme esquema de implantação de outubro/2012 da Ferrovia Norte-Sul, em que o lote 13 está com 91,71% de conclusão e o lote

14, 87,38% (peça 61, TC 010.493/2010-7/peça 62, TC 010.528/2010-5), perdeu-se o objeto da proposta da Serur para repactuação dos Contratos 36/2007 e 37/2007 com vistas à adequação dos preços unitários contratuais às referências de preços calculadas pela Secob-2 (peça 30, p. 31-34, TC 010.493/2010-7/peça 29, p. 20-23, TC 010.528/2010-5).

153. Os documentos adicionais ao recurso interposto pela AG não foram suficientes para afastar os sobrepreços/superfaturamentos nos Contratos 36/2007 e 37/2007, razão pela qual será proposta conversão dos autos em processo de tomada de contas especial.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

154. Ante todo o exposto, somos pelo encaminhamento dos autos ao Gabinete do Exmo. Sr. Ministro Walton Alencar Rodrigues, com a proposta:

a) acolher parcialmente a proposta de encaminhamento da Secretaria de Recursos constante da peça 29, p. 20-23, TC 010.528/2010-5, para que:

a.1) com fundamento nos arts. 31 e 33 da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, conheça do recurso de reconsideração apresentado pela Construtora Andrade Gutierrez S/A para, no mérito, dar-lhe provimento parcial;

b) converter o TC 010.528/2010-5 em Tomada de Contas Especial (TCE), nos termos do art. 47 da lei 8.443, de 16 de julho de 1992, e do art. 252 do Regimento Interno do TCU, com vistas à apuração do débito atualizado e à citação dos responsáveis pelo superfaturamento identificado no âmbito do Contrato 37/2007 (lote 14), firmado com a Construtora Andrade Gutierrez S/A, que possui sobrepreço/superfaturamento de R\$ 39.598.271,45 na planilha do contrato inicial, na data base de 30/4/2007; e

c) encaminhar cópia deste acórdão, acompanhado das peças que o fundamentam, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, à Controladoria Geral da União, à Secretaria de Fiscalização de Desestatização e Regulação de Transporte (SefidTransp), à Secretaria de Controle Externo no Estado do Tocantins, à Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S/A e à Construtora Andrade Gutierrez S/A.

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de pedido de reexame interposto pela Construtora Andrade Gutierrez S/A contra o Acórdão 1.923/2011 – Plenário, que assinou prazo para que a Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S/A promovesse a repactuação do Contrato 37/2007, firmado com a recorrente, para construção do lote 14 da Ferrovia Norte-Sul, em Tocantins, bem como a “compensação dos valores indevidamente pagos”.

Insatisfeita, a Construtora Andrade Gutierrez S/A interpôs o presente recurso, em que contesta as conclusões do Tribunal, no que se refere à “mobilização, instalação e desmobilização”, às composições de preços unitários e ao percentual de bonificação e despesas indiretas (BDI) aplicável à obra. Ataca, ainda, competência do Tribunal para intervir no conteúdo econômico do contrato.

A Secretaria de Recursos (Serur) opina pelo conhecimento e provimento parcial do recurso.

Recebidos e examinados os autos, encaminhei proposta de mérito ao Plenário, na Sessão de 11/6/2014, no sentido de “conhecer do pedido de reexame, para, no mérito, considerá-lo parcialmente procedente”. Na ocasião, o e. Ministro Benjamin Zymler solicitou vista do processo, com fundamento no art. 112 do Regimento Interno.

Restituídos os autos ao meu gabinete, fui informado de que, após a interposição deste pedido de reexame, a obra avaliada nestes autos havia sido concluída e recebida definitivamente pela Valec, sem realização da repactuação e a compensação de valores determinadas (peças 94/96 – reprodução das peças 34/36 do TC 009.099/2013-1), em razão do efeito suspensivo decorrente do presente recurso e do provimento judicial noticiado pela contratada (peça 73, p. 3).

Houve, nesses termos, perda superveniente de objeto do pedido de reexame, uma vez que a decisão recorrida já não se mostra hábil a produzir efeitos. O provimento ou desprovimento do recurso não mais tem habilidade para interferir na situação fática da relação jurídica subjacente à obra fiscalizada, porque não há saldo de serviços a repactuar ou saldo financeiro a reter.

Nos termos da jurisprudência desta Corte, a perda superveniente do objeto recursal enseja a extinção do recurso sem resolução do mérito (Acórdão 1.433/2010 da 1ª Câmara). Na mesma linha, precedentes do E. STJ (EDcl no AgRg no REsp 1.042.876/MA, Rel. Min. Sidnei Beneti, 3ª Turma, j.11/4/2013, DJe 3/5/2013).

A situação narrada impõe que o Tribunal adote providências tendentes a obter o ressarcimento do dano imposto ao Erário, a exemplo da conversão dos presentes autos em tomada de contas especial, com abertura da fase de contraditório e ampla defesa do recorrente e demais responsáveis eventualmente arrolados.

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 15 de fevereiro de 2017.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

ACÓRDÃO Nº 211/2017 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 010.528/2010-5
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Pedido de Reexame
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessada: Construtora Andrade Gutierrez S.A. (17.262.213/0001-94)
 - 3.2. Responsáveis: Construtora Andrade Gutierrez S.A. (17.262.213/0001-94); Valec - Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. (42.150.664/0001-87)
4. Entidade: Valec - Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. (42.150.664/0001-87)
5. Relator/ Relator da deliberação recorrida:
 - 5.1. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues
 - 5.2. Relator da deliberação recorrida: Ministro Valmir Campelo
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secretaria de Recursos e Secretaria de Fiscalização de Obras Portuárias, Hídricas e Ferroviárias (Secob Hidro)
8. Advogados constituídos nos autos: Nayron Sousa Russo (OAB/MG 106.011), Flávia da Cunha Gama (OAB/MG 101.817), André Luís Garoni de Oliveira (OAB/DF 15.786)
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de pedido de reexame interpostos pela Construtora Andrade Gutierrez S/A, contra o Acórdão 1.923/2011– Plenário, que assinou prazo para que a Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S/A promovesse a repactuação do Contrato 37/2007, firmado com a recorrente, para construção do lote 14 da Ferrovia Norte-Sul, em Tocantins.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento no artigo 48 da Lei 8.443/92, em:

 - 9.1. conhecer do pedido de reexame para extingui-lo, sem julgamento do mérito, em razão da perda superveniente do objeto recursal;
 - 9.2. encaminhar os autos ao relator *a quo*, para adoção das medidas processuais da sua competência, no sentido da recuperação dos prejuízos causados pela ação irregular da empresa.
10. Ata nº 5/2017 – Plenário.
11. Data da Sessão: 15/2/2017 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0211-05/17-P.
13. Especificação do quorum:
 - 13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Benjamin Zymler (Revisor), Augusto Nardes, José Múcio Monteiro, Ana Arraes, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.
 - 13.2. Ministro-Substituto convocado: André Luís de Carvalho.
 - 13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral