

GRUPO II – CLASSE V – Plenário**TC 005.568/2009-0 (com 6 anexos em 10 volumes)**

Natureza: Relatório de Levantamento de Auditoria – Fiscobras 2009

Entidade: Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF 1ª Região-DF).

Interessado: Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.

Responsáveis: Antonio Roberto de Sousa (CPF 055.067.781-04), Carolina Saraiva de Figueiredo Cardoso (CPF 084.405.437-27), Denise Mindello de Andrade (CPF 448.419.906-82), Felipe dos Santos Jacinto (CPF 003.116.773-04), Gilson Martins de Melo (CPF 877.453.306-10), José Hermínio B. Neto e Azevedo (CPF 192.748.583-53), José Murilo Cruz Brito (CPF 184.901.071-49), Luiz Otávio Campello Montezuma (CPF 034.589.058-20), Marco Antonio Franca (CPF 195.524.166-04), Paulo César de Almeida Toledo (CPF 890.956.267-68), Silvio Ferreira (CPF 884.071.528-20) e Consórcio Nova Sede TRF.

Advogados constituídos nos autos: Djenane Lima Coutinho (OAB/DF 12.053), João Geraldo Piquet Carneiro (OAB/DF 800-A), Arthur Lima Guedes (OAB/DF 18.073), Antonio Newton Soares de Matos (OAB/DF 22.998).

Sumário: LEVANTAMENTO DE AUDITORIA. FISCOBRAS 2009. OBRAS DE CONSTRUÇÃO DO EDIFÍCIO-SEDE DO TRF-1ª REGIÃO-DF. PROJETO EXECUTIVO DEFICIENTE. LICITAÇÃO REALIZADA SEM CONTEMPLAR REQUISITOS MÍNIMOS EXIGIDOS PELA LEI 8.666/93. PAGAMENTO POR SERVIÇOS NÃO PREVISTOS CONTRATUALMENTE. ADIANTAMENTO DE PAGAMENTOS. SOBREPREÇO. SUPERFATURAMENTO. FISCALIZAÇÃO OU SUPERVISÃO DEFICIENTE. OMISSÃO. ANULAÇÃO DO CONTRATO. MEDIDA CAUTELAR. AUDIÊNCIA. APENSAMENTO AO TC 015.005/2008-9. COMUNICAÇÃO À COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL, AO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ) E AO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL.

RELATÓRIO

Trata-se de levantamento de auditoria, realizado no Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF 1ª Região-DF), no âmbito do Fiscobras 2009, nas “obras de construção do edifício-sede do Tribunal em Brasília-DF, custeadas com recursos orçamentários disponibilizados por meio do programa de trabalho PT-02.122.0569.11RV.0101.

2. O levantamento em questão foi realizado no período de 16/3 a 30/4/2009, em cumprimento à determinação exarada no TC 027.609/2008-3, Acórdão 345/20089-TCU-Plenário.

3. O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante R\$ 486.432.257,19 e a elaboração dos projetos R\$ 8.600.000,00.

4. A obra em questão a ser construída a partir de projetos elaborados pelo escritório Arquitetura e Urbanismo Oscar Niemeyer S/C Ltda. é composta por quatro blocos com três subsolos, totalizando uma área construída de 168.886 m², dos quais 59.886 m² destinam-se à garagem.

4. A equipe de auditoria detectou indícios de irregularidades na execução dos contratos 58/2006, cujo objeto é a elaboração de projetos de arquitetura e complementares (terraplanagem, fundações, estruturas, instalações etc), assinado com a empresa Arquitetura e Urbanismo Oscar Niemeyer Ltda., e 56/2007, firmado com o Consórcio denominado Nova Sede do TRF (composto pelas empresas Construtora OAS Ltda., Via Engenharia S.A. e Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A), bem como no processo licitatório deste último. As principais irregularidades identificadas foram relatadas pela unidade técnica às fls. 184/267, v. 1, cujos elementos mais relevantes serão mencionados nos itens seguintes deste Relatório.

5. O primeiro achado de auditoria se refere ao projeto executivo utilizado na licitação. Segundo a unidade técnica, mencionado projeto continha graves falhas, inadmissíveis até mesmo para um projeto básico, quanto mais para um projeto executivo. Além disso, o projeto executivo foi objeto de outro contrato e foi pago como tal. No entender da Secob, houve nitidamente omissão do contratado (Contrato nº 058/2006) com relação ao projeto geotécnico. Também considerou inaceitável, em um projeto executivo, a existência de especificações prevendo a revisão do projeto de fundações (item relevante da obra) por alguém alheio ao contrato do projeto, a previsão de escavação de 13 metros de profundidade, em material de 1ª categoria, sem considerar as inclinações necessárias dos taludes.

6. Assegura que a antieconomicidade do projeto, alvo de questionamento de vários órgãos de controle, também é outro defeito extremamente grave. Diversos fatores ocasionaram essa majoração indevida. Somente com relação a 43% do contrato encontrou-se um sobrepreço de R\$ 40 milhões, sem falar na superestimativa de gabinetes, no elevado padrão das especificações de acabamentos (que o próprio TRF verificou ser possível de serem alteradas) e a previsão de aquisição de equipamentos de alto valor dentro do contrato da obra. Em síntese, entendeu que a gravidade das falhas aponta para a inépcia do projeto utilizado na licitação.

7. Resumiu, da seguinte forma, as irregularidades identificadas no projeto executivo (item 3.1, fls. 184/208, v. 1):

a) erro no projeto geotécnico, em face da definição das fundações com base em estudos de solos insuficientes;

b) inexistência de estudo de viabilidade econômica para comprovar a economicidade de executar subsolos escavados em material de 2ª categoria, quando tal escavação poderia ter sido evitada se houvesse sido aproveitada a área sob prédios para os quais não havia previsão de nenhum subsolo;

c) defeitos no projeto executivo dos serviços de escavação: previsão orçamentária de escavação com mais de 13 metros de altura em material de 1ª categoria sem previsão da inclinação dos taludes e inexistência de estudo avaliando a necessidade de proteção das paredes desses taludes;

d) superdimensionamento do projeto;

e) sobrepreço/superfaturamento;

f) projeto utilizado na licitação sem a respectiva aprovação dos órgãos competentes.

8. O segundo achado registrado no relatório de auditoria diz respeito à licitação realizada sem contemplar os requisitos mínimos exigidos pela Lei 8.666/93. Segundo a Secob, os fatos identificados na fiscalização, quando analisados em conjunto, constituem forte motivação para proposta de nulidade da Concorrência 2/2007. Resumidamente, assegura que a vasta jurisprudência deste Tribunal aponta para esse tipo de anulação, quando o projeto utilizado na licitação contém graves defeitos. No caso específico, foram encontradas falhas técnicas além de sobrepreço, os quais corroboram a antieconomicidade da obra já questionada por vários órgãos de controle.

9. Assegura, ainda, que a atuação do controle, já resultou em determinação para que fosse efetivada a revisão do projeto para adequá-lo às reais necessidades do órgão e redução da suntuosidade da obra. Essa revisão, que na verdade demanda elaboração de novo projeto, implicará perda de vinculação ao instrumento convocatório, em virtude de exclusão de itens para os quais houve exigência de habilitação técnica, além dos riscos de prejuízo inerentes a manter o contrato de uma obra em andamento ao mesmo tempo em que se elabora um novo projeto para ela.

10. Afirma, ainda, que um novo certame, de uma obra mais simples, com menos exigências para capacitação técnica, poderia propiciar a obtenção de uma proposta mais vantajosa para a

Administração. Além de existirem graves indícios que, se confirmados, comprometem a lisura da Concorrência nº 02/2007. Assegura, também, que na Justiça Federal existe Ação Civil Pública impetrada pelo MPF, solicitando também a anulação desse certame. Para completar, afirma, ainda, que essa obra, apesar do seu altíssimo valor, vem sofrendo graves restrições orçamentárias. O prolongamento do prazo da obra em virtude dessas restrições, bem como devido à necessidade de elaboração de um novo projeto, aliado à elevada materialidade do contrato, representam grande risco de o TRF-1 despendar um alto valor em troca de uma obra inacabada. Assim, no entender da Secob, tais fatos, analisados em conjunto, fundamentam a proposta de nulidade da Concorrência nº 02/2007.

11. Resume-se, na sequência, as principais irregularidades e fatos identificados que inviabilizam a manutenção da Concorrência 2/2007 (item 3.2, fls. 208/219, v. 1):

a) projeto superdimensionado contendo graves erros de ordem técnica além de sobrepreço;

b) determinação do CNJ de revisão do projeto – perda de vinculação ao instrumento convocatório (mudança de projeto) – potenciais prejuízos da continuidade do contrato;

c) falta de cronograma de desembolsos – restrição orçamentária (art. 40, XIV, alínea b da Lei 8.666/93);

c) indícios de participação na elaboração do projeto executivo falho do consultor de solos subcontratado pelo consórcio para definição do novo projeto de fundações – empresa de propriedade do consultor de solos executando serviços de escavação de fundações;

d) existência de ação civil pública solicitando a nulidade da licitação.

12. O terceiro achado registrado, refere-se ao pagamento por serviços não previstos contratualmente (pagamento por química). Em relação a esse achado, a Secob transcreve, inicialmente, trecho do voto condutor do acórdão 1606/2008-P, no qual se define o que consiste pagamento por química, que seria, em resumo, “pagamento de serviços novos, sem cobertura contratual, fora do projeto originalmente licitado, utilizando-se para faturamento outros serviços constantes da planilha de preços original, sem a respectiva execução destes últimos, para futura compensação”. Essa irregularidade, no entender da unidade técnica, por si só, não justificaria o não prosseguimento da obra. Entretanto, este achado, aliado aos demais indícios de irregularidade apontados no relatório, impede a continuidade do empreendimento.

13. Na sequência, informa que, na fase de fechamento deste relatório (14/05/2009), o TRF-1 enviou comunicação oficial a este Tribunal informando a existência de TERMO DE COMPROMISSO firmado entre Conselho Nacional de Justiça, Ministério Público Federal e Tribunal Regional Federal da 1ª Região, POR MEIO DO QUAL O TRF-1 SE COMPROMETEU A ANULAR A CONCORRÊNCIA 02/2007 E O CONTRATO 58/2007. Mesmo havendo a existência desse Termo de Compromisso, mantém-se a classificação das irregularidades como “grave com paralisação” (IG-P), pois essas somente deixarão de existir após a efetiva anulação do Contrato nº 58/2007.

14. Em continuidade à análise deste item, consignou que as considerações feitas pela equipe no achado em tela foram lastreadas em documentos elaborados e entregues pela Comissão de Fiscalização durante a execução do levantamento de auditoria. Nele fica evidente a utilização de itens da planilha para pagamento de outros serviços executados na obra, diferentes daqueles orçados, como por exemplo concreto de Fck 20 MPa para tubulões, cujo item orçamentário foi utilizado para pagamento de concreto de Fck 40 Mpa para sapatas. Frise, também, que os serviços citados na descrição dos achados foram meramente exemplificativos, pois compulsando a documentação das medições feitas na obra e a resposta ao Questionário 1/2009, verifica-se essa prática nos pagamentos de diversos itens orçamentários (item 3.3, fls. 220/224, v. 1).

15. O quarto achado registrado, refere-se à adiantamento de pagamentos. Em relação a esse achado, a Secob registra que a análise das três parcelas que compõem o item 10 (Serviços Auxiliares e Administrativos) demonstrou a total incompatibilidade entre os gastos previstos e o ritmo de desenvolvimento dos serviços da obra e que todos os desembolsos realizados até a Etapa 11 para o item sob exame foram efetuados em total conformidade com o cronograma físico financeiro do Segundo Termo Aditivo. Assim, afirma que os pagamentos relativos ao item 10 estavam ocorrendo

sem a prestação efetiva dos serviços, o que, de acordo com os art. 62 e 63 da Lei 4.320/1964, configura antecipação de pagamentos (item 3.4);

16. Destaca, ainda, que, na hipótese de nulidade da licitação e, conseqüentemente, do contrato dela decorrente, o indício de irregularidade aqui apontado configurará pagamento por serviço não realizado e as diferenças entre os valores pagos e os serviços efetivamente prestados deverão ser minuciosamente calculadas e glosadas.

17. O quinto achado se refere à identificação de sobrepreço. A situação encontrada durante a fiscalização demonstra a adoção de custos unitários dos serviços que compõem o item 10 do orçamento contratado (Serviços Auxiliares e Administrativos), superiores aos de mercado, aliada ao superdimensionamento da distância de transporte no item 02.04.400.402 (transporte até 5 km), que resultou em sobrepreço de R\$ 12.981.057,92.

18. Segundo a Secob, trata-se de indício de irregularidade grave, classificável como “grave com paralisação” (IG-P) que ensejaria, ainda, a determinação de retenção cautelar. Entretanto, na hipótese de nulidade da licitação, a conseqüente anulação do contrato dela decorrente implicará a efetivação do dano potencial ao erário identificado nesse achado. Afirma que, no entanto, a classificação como irregularidade “grave com paralisação” deixará de existir após a efetiva anulação do Contrato nº 58/2007.

19. Destaca, por fim, em relação a este item que o levantamento de auditoria realizado durante o Fiscobras de 2008 (para o qual foi autuado o processo 015.005/2008-9) apontou sobrepreço de R\$ 19.624.737,45 (valor sem BDI) em uma amostra com 44 serviços. Excluindo-se desse conjunto os itens relativos aos Serviços Auxiliares e Administrativos (cinco serviços), o sobrepreço daquela amostra reduz-se para R\$ 17.714.506,65 (valor sem BDI). Adicionando-se a taxa de BDI a esse valor e somando-o esse número ao sobrepreço calculado nesse indício de irregularidade, chega-se ao sobrepreço total de R\$ 35.228.706,82, que representa um preço a maior de 17,44% em uma amostra correspondente a 43,37% do orçamento contratado (tabela III, fl. 238, v. 1).

20. O sexto achado registrado se refere à fiscalização ou supervisão deficiente ou omissa. A Secob classificou esse item como irregularidade grave com recomendação de paralisação, em razão, principalmente, de que a omissões dos fiscais concorreram para grande parte dos demais indícios de irregularidades apontados neste relatório. Registra que durante o levantamento de auditoria realizado em 2008, constatou-se que a fiscalização da obra estava atuando de forma deficiente. Os trabalhos da presente auditoria, por sua vez, revelaram que a situação se agravou, pois foram identificadas diversas falhas e omissões importantes por parte dessa Comissão Executora, muitas delas tendo concorrido para os indícios de irregularidade apontados neste relatório.

21. Assim, concluiu que a Comissão Executora designada pelo TRF-1 para acompanhar e fiscalizar rigorosamente a execução do objeto do Contrato 58/2007 não vem cumprindo suas obrigações e que suas falhas e omissões permitiram que irregularidades graves tivessem acontecido e concorreram para a ocorrência de grande parte dos indícios de irregularidade apontados no presente relatório.

22. Resume-se, na seqüência, as principais irregularidades e fatos que justificam a classificação de tal irregularidade como grave (item 3.7, fls. 243/265, v. 1):

- a) autorização do pagamento de serviços não realizados;
- b) falta de controle da mão-de-obra presente no canteiro de obras;
- c) ausência de aprovação de empresas subcontratadas;
- d) extrapolação das competências da comissão executora;
- e) participação de integrantes da comissão executora nas fases anteriores à contratação.

23. Após o relato resumido nos itens precedentes, a Secob apresentou a conclusão e proposta que abaixo transcrevo como parte deste Relatório (fls. 268/280, v. 1):

“5 – CONCLUSÃO

As seguintes constatações foram identificadas neste trabalho:

Questões 1 e 2 Licitação realizada sem contemplar os requisitos mínimos exigidos pela Lei 8.666/93. (item 3.2)

Questão 2 Projeto executivo deficiente ou desatualizado. (item 3.1)

Questões 2, 3, 5 e 6 Fiscalização ou supervisão deficiente ou omissa. (item 3.7)

Questão 3 Pagamento por serviços não previstos contratualmente. (item 3.3)

Adiantamento de pagamentos. (item 3.4)

Questões 5 e 6 Sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado. (item 3.5)

Superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado. (item 3.6)

Os achados deste Levantamento de Auditoria podem ter impacto nas contas dos anos 2006, 2007, 2008 e 2009, visto que foram apontadas irregularidades na execução dos Contratos nº 58/2006 e 58/2007, bem como no processo licitatório deste último.

O principal benefício desta fiscalização é a potencial redução do valor total da obra. Uma nova licitação, com projeto menos suntuoso e requisitos de capacitação técnica menos restritivos, possibilitará contratação mais econômica para a Administração. Adicionalmente, foi apontado neste relatório de auditoria um sobrepreço de R\$ 12.981.057,92.

Foram constatados graves defeitos no projeto executivo utilizado na licitação da obra de construção da nova sede do TRF-1. Sob o aspecto técnico, esse projeto traz sérias omissões no tocante à previsão de escavação de material de 1ª/2ª categorias, à estabilidade dos taludes de escavação e ao projeto de geotecnia – especialmente em relação às sondagens. Sob o aspecto econômico, a superestimativa do programa de trabalho elaborado pelo órgão resultou em um projeto incompatível com as suas reais necessidades, tanto em área quanto em padrão de acabamento. Além disso, constatou-se antieconomicidade decorrente da majoração indevida dos preços unitários do orçamento contratado. Vasta jurisprudência deste Tribunal indica que a existência de projetos com falhas desta magnitude é suficiente para se propor a nulidade de uma licitação.

Ressalta-se também que o projeto executivo foi recebido, no âmbito do Contrato nº 58/2006, sem a aprovação dos órgãos competentes, em desatendimento a cláusulas referentes a pagamento e recebimento definitivo do citado contrato. Para tal aprovação foi necessária alteração nos projetos de arquitetura e estrutura de forma a atender exigências da Administração de Brasília e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal. Frise-se que essas modificações de projeto foram realizadas após o início das obras. A aprovação do projeto pelo Governo do Distrito Federal somente ocorreu em 20/03/2009 e, até a conclusão deste relatório, a obra encontrava-se sem alvará de construção.

Em razão do elevado valor total e da suntuosidade do projeto, essa obra foi alvo de questionamento por parte de diversos órgãos de controle, destacando-se, neste momento, a atuação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o qual já determinou a reanálise do projeto arquitetônico para adequar a obra às reais necessidades do TRF-1. Essa revisão, a qual demandará a elaboração de um novo projeto, implicará perda de vinculação ao instrumento convocatório da licitação em virtude da exclusão de serviços para os quais houve exigência de habilitação técnica, além dos riscos de prejuízo inerentes à manutenção do contrato de execução de uma obra enquanto novo projeto para ela é elaborado. Ademais, graves restrições orçamentárias vêm sendo impostas para essa obra, apesar de seu altíssimo valor. Todos esses aspectos conjugados apontam para grande risco de o TRF-1 despender grandes somas em troca de uma obra inacabada.

A análise dos serviços que já foram efetivamente executados, por sua vez, apontou outros graves problemas. O exame dos relatórios de acompanhamento técnico da obra (boletins de medição), bem como das informações obtidas na visita à obra, demonstraram a prática de química – pagamento de serviços novos, sem cobertura contratual, fora do projeto originalmente licitado, utilizando-se para faturamento outros serviços constantes da planilha de preços original.

Além disso, constatou-se que os pagamentos relativos aos serviços auxiliares e administrativos estão ocorrendo sem a prestação efetiva dos serviços. No que tange ao custo da obra, consignou-se sobrepreço decorrente da adoção de custos unitários superiores aos de mercado para os itens que compõem os serviços auxiliares e administrativos, bem com do superdimensionamento da distância de transporte no item 02.04.400.402 – Transporte até 5 km no valor de R\$ 12 milhões. Como até março de 2009, foram realizadas e pagas onze medições de serviços executados no âmbito do Contrato nº 58/2007, esse sobrepreço materializou-se em um superfaturamento de mais de R\$ 2 milhões. Esses valores não incluem o sobrepreço/superfaturamento decorrente dos serviços com sobrepreço calculado no levantamento de auditoria do ano passado.

Com relação à fiscalização da obra, constatou-se que a Comissão Executora designada pelo TRF-1 para acompanhar e fiscalizar rigorosamente a execução do objeto do Contrato nº 58/2007 não vem cumprindo suas obrigações e que suas falhas e omissões – entre elas o pagamento de serviços não realizados, a falta de controle da mão de obra presente no canteiro de obras, a ausência de aprovação de empresas subcontratadas, a extrapolação de suas competências e a permissão da violação da determinação contida no art. 9º da Lei 8.666/1993 – permitiram que irregularidades graves tenham acontecido, as quais concorreram para a ocorrência de grande parte dos indícios de irregularidade apontados no presente relatório. Digno de nota é o fato de esses profissionais terem atuado em todas as etapas da consecução do empreendimento, pois foram fiscais do contrato do projeto executivo e também fizeram parte da comissão de licitação das obras. Desse modo, cabe-lhes, dentro da sua esfera de atuação, a responsabilização por irregularidades identificadas em quaisquer dessas etapas.

A gravidade das irregularidades constatadas fundamentou a proposta de bloqueio orçamentário ao Contrato nº 58/2007. Especialmente no tocante aos achados referentes ao projeto executivo e à licitação da obra, considerou-se que tais irregularidades eram suficientes para se propor, após oitiva das partes, nulidade da concorrência que originou o referido contrato.

Todavia, tal proposta deixará de constar do encaminhamento deste trabalho, pois, na fase de fechamento deste relatório (14/05/2009), o TRF-1 enviou comunicação oficial a este Tribunal informando a existência de TERMO DE COMPROMISSO firmado entre Conselho Nacional de Justiça, Ministério Público Federal e Tribunal Regional Federal da 1ª Região, POR MEIO DO QUAL O TRF-1 SE COMPROMETEU A ANULAR A CONCORRÊNCIA Nº 02/2007 E O CONTRATO Nº 58/2007.

Nessa comunicação, o TRF-1 também informou constar do referido termo que, no prazo de sessenta dias, irá promover novos estudos técnicos com vista à construção da sua nova sede, assumindo o compromisso de se atentar para o princípio da economicidade, corrigir as irregularidades apuradas e prevenir novos problemas.

Mesmo havendo a existência do citado Termo de Compromisso, mantém-se a classificação das irregularidades como ‘grave com paralisação’ (IG-P), pois essas somente deixarão de existir após a efetiva anulação do Contrato nº 58/2007.

Por fim, entende-se ser necessário determinar ao TRF-1 a adoção das seguintes medidas para resguardar o Erário e permitir o deslinde das questões tratadas nos processos que estão em andamento neste Tribunal:

a) encaminhar a esta Corte cópia do(s) documento(s) que anula(m) a Concorrência nº 02/2007 e o Contrato nº 58/2007, tão logo esse(s) seja(m) emitido(s);

b) elaborar e enviar a este TCU inventário da obra, atestando os serviços efetivamente executados, devidamente fundamentado e respaldado em memória de cálculo detalhada e em documentos técnicos, tais como plantas, levantamentos topográficos de campo, entre outros, identificando a origem e os responsáveis pelos dados e, a partir desse inventário, definir com precisão o valor real da parcela da obra que já foi construída;

c) considerar na definição precisa do valor real da parcela da obra que já foi construída:

c.1) que a antecipação de pagamentos do item 10 da planilha contratada (Serviços Auxiliares e Administrativos) passará a configurar pagamento por serviços não-realizados;

c.2) que existe majoração indevida nos preços unitários contratados, conforme apontado nos levantamentos de auditoria realizados por este Tribunal nos anos de 2008 e 2009, devendo ser observado o disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias, bem assim a jurisprudência deste Tribunal, com relação à obrigatoriedade de se utilizar os sistemas de referência SINAPI e SICRO, salvo sob justificativa técnica devidamente circunstanciada;

d) somente realizar nova licitação para contratar empresa com vistas à continuidade da execução da obra do edifício sede do TRF-1 quando o novo projeto, contemplando as revisões determinadas pelo CNJ, estiver concluído e aprovado nos órgãos competentes.

6 – ENCAMINHAMENTO

Ante todo o exposto, somos pelo encaminhamento dos autos ao Gabinete do Ex^{mo} Sr. Ministro-Relator **Aroldo Cedraz**, com a(s) seguinte(s) proposta(s):

Proposta da equipe

Audiência de Responsável: Felipe dos Santos Jacinto: Com fulcro no art. 43, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, como Diretor Geral do TRF 1ª Região até 17/04/2008, para apresentar razões justificativa quanto aos fatos abaixo relacionados:

a) aprovação de programa de necessidades superdimensionado que embasou projeto executivo da obra

(achado 3.1, item IV);

b) aprovação, como autoridade competente estabelecida no art. 7º, §1º, §2º, inciso I, da Lei nº 8.666/1993, de projeto executivo falho para realização de licitação da obra (achado 3.1, itens IV e V);

c) sobrepreço/superfaturamento dos itens analisados no achados 3.5 e 3.6 deste de relatório, a fim de complementar as audiências realizada no âmbito do TC 015.005/2008-9 relativas ao sobrepreço verificado no levantamento de auditoria de 2008.

PRAZO PARA ATENDIMENTO: 15 DIAS.

Responsáveis:

Nome: Felipe dos Santos Jacinto **CPF:** 00311677304

— Audiência de Responsável: Luiz Otávio Campello Montezuma: Com fulcro no art. 43, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, como Analista Judiciário – Engenheiro, para apresentar razões de justificativa quanto à elaboração de programa de necessidades superdimensionado que embasou projeto executivo da obra (achado 3.1). **PRAZO PARA ATENDIMENTO: 15 DIAS.**

Responsáveis:

Nome: Luiz Otávio Campello Montezuma **CPF:** 3458905820

— Audiência de Responsável: Silvio Ferreira: Com fulcro no art. 43, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, como Diretor Geral do TRF 1ª Região a partir de 30/04/2008, para apresentar razões de justificativa quanto à não-adoção de providências necessárias para a regularização dos pagamentos das medições no âmbito do Contrato nº 58/2007 frente às modificações no projeto da obra que já foram implementadas desde maio de 2008 (achado 3.3).

PRAZO PARA ATENDIMENTO: 15 DIAS.

Responsáveis:

Nome: Silvio Ferreira **CPF:** 88407152820

—

Audiência de Responsável: José Murilo Cruz Brito: Com fulcro no art. 43, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, como Executor do Contrato nº 58/2006, para apresentar razões de justificativa quanto aos fatos abaixo relacionados:

a) recebimento e pagamento integral do objeto do Contrato nº 58/2006 (projeto executivo), contendo, além dos defeitos tratados no Levantamento de Auditoria de 2008 (achado 3.1), as seguintes falhas:

a.1) inexecução parcial em face da inexistência do relatório técnico de geotecnia, detalhado no anexo IV do referido Contrato;

a.2) erro no projeto geotécnico em face da definição das fundações em tubulões com base em estudos de solos insuficientes;

a.3) inexistência da devida aprovação do projeto nos órgãos competentes (Administração de Brasília e Corpo de Bombeiros), em desatendimento às Cláusulas Terceira (24 e 28), Décima (cronograma de pagamentos) e Anexo II, item 6.2.6 (condições para recebimento definitivo do projeto) do Contrato nº 58/2006;

a.4) inexistência de estudo de viabilidade econômica para comprovar a economicidade de executar subsolos escavados em material de 2ª categoria, quando tal escavação poderia ter sido evitada se houvesse sido aproveitada a área sob prédios para os quais não havia previsão de nenhum subsolo;

a.5) inexistência, na planilha orçamentária, de serviço prevendo a escavação de material de 2ª categoria, quando as sondagens existentes (à percussão) já indicavam a existência desse material;

a.6) defeitos no projeto executivo dos serviços de escavação: previsão orçamentária de escavação com mais de 13 metros de altura em material de 1ª categoria sem previsão da inclinação dos taludes e inexistência de estudo avaliando a necessidade de proteção das paredes desses taludes;

a.7) sobrepreço/superfaturamento.

PRAZO PARA ATENDIMENTO: 15 DIAS.

Responsáveis:

Nome: José Murilo Cruz Brito **CPF:** 18490107149

Audiência de Responsável: Antonio Roberto de Sousa: Com fulcro no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992, como integrante da Comissão de Recebimento de Projetos, Comissão Especial de Licitação da Concorrência nº 02/2007 e Comissão Executora do Contrato nº 58/2007, para apresentar razões de justificativa quanto aos fatos abaixo:

a) recebimento e pagamento integral do objeto do Contrato nº 58/2006, contendo, além dos defeitos tratados no Levantamento de Auditoria de 2008, as seguintes falhas (achado 3.1):

a.1) inexecução parcial em face da inexistência do relatório técnico de geotecnia, detalhado no anexo IV do referido contrato;

a.2) erro no projeto geotécnico em face da definição de fundações em tubulões com base em estudos de solos insuficientes;

a.3) inexistência da devida aprovação do projeto nos órgãos competentes (Administração de Brasília e Corpo de Bombeiros), em desatendimento às Cláusulas Terceira (24 e 28), Décima (cronograma de pagamentos) e Anexo II, item 6.2.6 (condições para recebimento definitivo do projeto) do Contrato nº 58/2006;

a.4) inexistência de estudo de viabilidade econômica para comprovar a economicidade de executar subsolos escavados em material de 2ª categoria, quando tal escavação poderia ter sido evitada se houvesse sido aproveitada área sob prédios para os quais não havia previsão de subsolo;

a.5) inexistência, na planilha orçamentária, de serviço prevendo escavação material 2ª categoria, quando sondagens existentes já indicavam a existência desse material;

a.6) defeitos no projeto executivo dos serviços de escavação: previsão orçamentária de escavação com mais de 13m de altura em material de 1ª categoria sem previsão da inclinação dos taludes e inexistência de estudo avaliando a necessidade de sua proteção;

a.7) sobrepreço/superfaturamento dos itens analisados no achados 3.5 e 3.6 deste relatório, a fim de complementar as audiências realizada no âmbito do TC 015.005/2008-9 relativas ao sobrepreço verificado no levantamento de auditoria de 2008;

b) inexistência no edital de licitação de cronograma de desembolso máximo por período que informasse a todos os licitantes as disponibilidades financeiras do órgão, permitindo aos licitantes a oferta de proposta em desconformidade com a realidade orçamentária do TRF-1, em ofensa à isonomia do certame e ao art. 40, inciso XIV, alínea b c/c o art. 7º, §2º, inciso III, da Lei nº 8.666/1993 (achado 3.2, item III).

c) autorização da realização de pagamentos sem cobertura contratual, utilizando-se para faturamento outros serviços constantes da planilha orçamentária original (prática de química – achado 3.3);

d) atesto de medições utilizando valores idênticos aos do cronograma físico-financeiro do contrato cujas parcelas já não correspondiam mais à execução real da obra, tendo em vista modificação de projeto não refletida na planilha orçamentária e no cronograma (achados 3.3 e 3.7);

e) descumprimento dos arts. 62 e 63, da Lei nº 4.320/1964, uma vez que foram autorizados pagamentos de valores no item 10 da planilha orçamentária do Contrato nº 58/2007, os quais não correspondiam aos serviços efetivamente prestados (achado 3.4);

PRAZO PARA ATENDIMENTO: 15 DIAS.

Responsáveis:

Nome: Antonio Roberto de Sousa **CPF:** 05506778104

Audiência de Responsável: Antonio Roberto de Sousa: Com fulcro no art. 43, inciso II, Lei 8.443/1992, como integrante da Comissão de Recebimento de Projetos, Comissão Especial de Licitação da Concorrência nº 02/2007 e Comissão Executora do Contrato nº 58/2007, para apresentar razões de justificativa quanto aos fatos abaixo:

f) descumprimento do art. 115 da LDO 2007 e a jurisprudência deste Tribunal, uma vez que foram aceitos, no âmbito do Contrato nº 58/2007, preços unitários superiores à mediana daqueles constantes no SINAPI, especialmente em relação aos itens orçamentários que não integraram amostra avaliada no Levantamento de Auditoria 2008 (parte do item 10 e o item 02.04.400.402 – achado 3.5);

g) superfaturamento de R\$ 2.449.953,27 no Contrato nº 58/2007, decorrente de pagamentos a maior dos itens orçamentários 10 e 02.04.400.402, ressaltando-se que este valor não inclui o superfaturamento decorrente do pagamento a maior dos itens orçamentários que estão sendo tratados no TC 015.005/2008-9 (achado 3.6);

h) atuação falha da Comissão Executora do Contrato nº 58/2007 (achado 3.7), consubstanciada pela:

h.1) autorização do pagamento de serviços não realizados;

h.2) falta de controle da mão de obra presente no canteiro de obras;

h.3) ausência de aprovação de empresas subcontratadas;

h.4) autorização para subcontratação de empresa para execução do serviço de escavação de sapatas, a qual é de propriedade do consultor de solos que determinou adoção desse tipo de fundação não prevista no projeto original;

h.5) autorização para início da execução de serviços não previstos contratualmente, extrapolando competências da comissão executora previstas no Contrato nº 58/2007;

h.6) falta de comunicação tempestiva ao superior hierárquico de fato ocorrido que poderia acarretar alteração contratual, como detecção de material de 2ª categoria;

h.7) permissão da violação da determinação contida no art. 9º da Lei 8.666/1993.

PRAZO PARA ATENDIMENTO: 15 DIAS.

Responsáveis:

Nome: Antonio Roberto de Sousa **CPF:** 05506778104

— Audiência de Responsável: José Hermínio B. Neto e Azevedo: Com fulcro no art. 43, inciso II, da Lei

8.443/1992, como integrante da Comissão de Recebimento de Projetos, Comissão Especial de Licitação da Concorrência nº 02/2007 e Comissão Executora do Contrato nº 58/2007, para apresentar razões de justificativa quanto aos fatos abaixo:

a) recebimento e pagamento integral do objeto do Contrato nº 58/2006, contendo, além dos defeitos tratados no Levantamento de Auditoria de 2008, as seguintes falhas (achado 3.1):

a.1) inexecução parcial em face da inexistência do relatório técnico de geotecnia, detalhado no anexo IV do referido contrato;

a.2) erro no projeto geotécnico em face da definição de fundações em tubulões com base em estudos de solos insuficientes;

a.3) inexistência da devida aprovação do projeto nos órgãos competentes (Administração de Brasília e Corpo de Bombeiros), em desatendimento às Cláusulas Terceira (24 e 28), Décima (cronograma de pagamentos) e Anexo II, item 6.2.6 (condições para recebimento definitivo do projeto) do Contrato nº 58/2006;

a.4) inexistência de estudo de viabilidade econômica para comprovar a economicidade de executar subsolos escavados em material de 2ª categoria, quando tal escavação poderia ter sido evitada se houvesse sido aproveitada área sob prédios para os quais não havia previsão de subsolo;

a.5) inexistência, na planilha orçamentária, de serviço prevendo escavação material 2ª categoria, quando sondagens existentes já indicavam a existência desse material;

a.6) defeitos no projeto executivo dos serviços de escavação: previsão orçamentária de escavação com mais de 13m de altura em material de 1ª categoria sem previsão da inclinação dos taludes e inexistência de estudo avaliando a necessidade de sua proteção;

a.7) sobrepreço/superfaturamento dos itens analisados no achados 3.5 e 3.6 deste de relatório, a fim de complementar as audiências realizada no âmbito do TC 015.005/2008-9 relativas ao sobrepreço verificado no levantamento de auditoria de 2008;

b) inexistência no edital de licitação de cronograma de desembolso máximo por período que informasse a todos os licitantes as disponibilidades financeiras do órgão, permitindo aos licitantes a oferta de proposta em desconformidade com a realidade orçamentária do TRF-1, em ofensa à isonomia do certame e ao art. 40, inciso XIV, alínea b c/c o art. 7º, §2º, inciso III, da Lei nº 8.666/1993 (achado 3.2, item III).

c) autorização da realização de pagamentos sem cobertura contratual, utilizando-se para faturamento outros serviços constantes da planilha orçamentária original (prática de química – achado 3.3);

d) atesto de medições utilizando valores idênticos aos do cronograma físico-financeiro do contrato cujas parcelas já não correspondiam mais à execução real da obra, tendo em vista modificação de projeto não refletida na planilha orçamentária e no cronograma (achados 3.3 e 3.7);

e) descumprimento dos arts. 62 e 63, da Lei nº 4.320/1964, uma vez que foram autorizados pagamentos de valores no item 10 da planilha orçamentária do Contrato nº 58/2007, os quais não correspondiam aos serviços efetivamente prestados (achado 3.4);

PRAZO PARA ATENDIMENTO: 15 DIAS.

Responsáveis:

Nome: José Hermínio B. Neto e Azevedo **CPF:** 19274858353

— Audiência de Responsável: José Hermínio B. Neto e Azevedo: Com fulcro no art. 43, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, como integrante da Comissão de Recebimento de Projetos, Comissão Especial de Licitação da Concorrência nº 02/2007 e Comissão Executora do Contrato nº 58/2007, para apresentar razões de justificativa quanto aos fatos abaixo:

f) descumprimento do art. 115 da LDO 2007 e a jurisprudência deste Tribunal, uma vez que foram aceitos, no âmbito do Contrato nº 58/2007, preços unitários superiores à mediana daqueles constantes no SINAPI, especialmente em relação aos itens orçamentários que não integraram amostra avaliada no Levantamento de Auditoria 2008 (parte do item 10 e o item 02.04.400.402 – achado 3.5);

g) superfaturamento de R\$ 2.449.953,27 no Contrato nº 58/2007, decorrente de pagamentos a maior dos itens orçamentários 10 e 02.04.400.402, ressaltando-se que este valor não inclui o superfaturamento decorrente do pagamento a maior dos itens orçamentários que estão sendo tratados no TC 015.005/2008-9 (achado 3.6);

h) atuação falha da Comissão Executora do Contrato nº 58/2007 (achado 3.7), consubstanciada pela:

h.1) autorização do pagamento de serviços não realizados;

h.2) falta de controle da mão de obra presente no canteiro de obras;

h.3) ausência de aprovação de empresas subcontratadas;

h.4) autorização para subcontratação de empresa para execução do serviço de escavação de sapatas, a qual é de propriedade do consultor de solos que determinou adoção desse tipo de fundação não prevista no projeto original;

h.5) autorização para início da execução de serviços não previstos contratualmente, extrapolando competências da comissão executora previstas no Contrato nº 58/2007;

h.6) falta de comunicação tempestiva ao superior hierárquico de fato ocorrido que poderia acarretar alteração contratual, como detecção de material de 2ª categoria;

h.7) permissão da violação da determinação contida no art. 9º da Lei 8.666/1993.

PRAZO PARA ATENDIMENTO: 15 DIAS.

Responsáveis:

Nome: José Hermínio B. Neto e Azevedo **CPF:** 19274858353

— Audiência de Responsável: Paulo César de Almeida Toledo: Com fulcro no art. 43, inciso II, Lei 8.443/1992, como integrante da Comissão Executora do Contrato nº 58/2007, para apresentar razões de justificativa quanto aos fatos abaixo relacionados:

a) recebimento e pagamento integral do objeto do Contrato nº 58/2006, contendo, além dos defeitos tratados no Levantamento de Auditoria de 2008, as seguintes falhas (achado 3.1):

a.1) inexecução parcial em face da inexistência do relatório técnico de geotecnia, detalhado no anexo IV do referido contrato;

a.2) erro no projeto geotécnico em face da definição de fundações em tubulões com base em estudos de solos insuficientes;

a.3) inexistência da devida aprovação do projeto nos órgãos competentes (Administração de Brasília e Corpo de Bombeiros), em desatendimento às Cláusulas Terceira (24 e 28), Décima (cronograma de pagamentos) e Anexo II, item 6.2.6 (condições para recebimento definitivo do projeto) do Contrato nº 58/2006;

a.4) inexistência de estudo de viabilidade econômica para comprovar a economicidade de executar subsolos escavados em material de 2ª categoria, quando tal escavação poderia ter sido evitada se houvesse sido aproveitada área sob prédios para os quais não havia previsão de subsolo;

a.5) inexistência, na planilha orçamentária, de serviço prevendo escavação material 2ª categoria, quando sondagens existentes já indicavam a existência desse material;

a.6) defeitos no projeto executivo dos serviços de escavação: previsão orçamentária de escavação com

mais de 13m de altura em material de 1ª categoria sem previsão da inclinação dos taludes e inexistência de estudo avaliando a necessidade de sua proteção;

a.7) sobrepreço/superfaturamento;

b) autorização da realização de pagamentos sem cobertura contratual, utilizando-se para faturamento outros serviços constantes da planilha orçamentária original (prática de química – achado 3.3);

c) atesto de medições utilizando valores idênticos aos do cronograma físico-financeiro do contrato cujas parcelas já não correspondiam mais à execução real da obra, tendo em vista a modificação de projeto não refletida na planilha orçamentária e no cronograma (achados 3.3 e 3.7);

d) descumprimento dos arts. 62 e 63, Lei 4.320/1964, uma vez que foram autorizados pagamentos de valores no item 10 – Serviços Auxiliares e Administrativos – da planilha orçamentária do Contrato nº 58/2007, os quais não correspondiam aos serviços efetivamente prestados (achado 3.4);

PRAZO PARA ATENDIMENTO: 15 DIAS.

Responsáveis:

Nome: Paulo César de Almeida Toledo **CPF:** 89095626768

Audiência de Responsável: Paulo César de Almeida Toledo: Com fulcro no art. 43, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, como integrante da Comissão Executora do Contrato nº 58/2007, para apresentar razões de justificativa quanto aos fatos abaixo relacionados:

e) descumprimento do art. 115 da LDO para o exercício de 2007 e a jurisprudência deste Tribunal, uma vez que foram aceitos, no âmbito do Contrato nº 58/2007, preços unitários superiores à mediana daqueles constantes no SINAPI, especialmente em relação aos itens orçamentários que não integraram a amostra avaliada no Levantamento de Auditoria de 2008 (parte do item 10 – Serviços Auxiliares e Administrativos – e o item 02.04.400.402 – Transporte até 5 km – achado 3.5);

f) superfaturamento de R\$ 2.449.953,27 no Contrato nº 58/2007, decorrente de pagamentos a maior dos itens orçamentários 10 – Serviços Auxiliares e Administrativos – e 02.04.400.402 – Transporte até 5 km, ressaltando-se que, este valor não inclui o superfaturamento decorrente do pagamento a maior dos itens orçamentários que estão sendo tratados no TC 015.005/2008-9 – Levantamento de Auditoria de 2008 (achado 3.6);

g) atuação falha da Comissão Executora do Contrato nº 58/2007 (achado 3.7), consubstanciada pela:

g.1) autorização do pagamento de serviços não realizados;

g.2) falta de controle da mão de obra presente no canteiro de obras;

g.3) ausência de aprovação de empresas subcontratadas;

g.4) autorização para subcontratação de empresa para execução do serviço de escavação de sapatas, a qual é de propriedade do consultor de solos que determinou a adoção desse tipo de fundação não prevista no projeto original;

g.5) autorização para início da execução de serviços não previstos contratualmente, extrapolando as competências da comissão executora previstas no Contrato nº 58/2007;

g.6) falta de comunicação tempestiva ao superior hierárquico de fato ocorrido na obra que poderia acarretar alteração contratual, como a detecção de material de 2ª categoria;

g.7) permissão da violação da determinação contida no art. 9º da Lei 8.666/1993.

PRAZO PARA ATENDIMENTO: 15 DIAS.

Responsáveis:**Nome:** Paulo César de Almeida Toledo **CPF:** 89095626768

Audiência de Responsável: MARCO ANTONIO FRANCA: Com fulcro no art. 43, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, como Presidente da Comissão Especial de Licitação da Concorrência nº 02/2007, para apresentar razões de justificativa quanto à inexistência no edital de licitação de cronograma de desembolso máximo por período que informasse a todos os licitantes as disponibilidades financeiras do órgão, permitindo aos licitantes a oferta de proposta em desconformidade com a realidade orçamentária do TRF-1, em ofensa à isonomia do certame e ao art. 40, inciso XIV, alínea b c/c o art. 7º, §2º, inciso III, da Lei nº 8.666/1993 (achado 3.2, item III).

PRAZO PARA ATENDIMENTO: 15 DIAS.

Responsáveis:**Nome:** MARCO ANTONIO FRANCA **CPF:** 19552416604

Audiência de Responsável: Denise Mindello de Andrade: Com fulcro no art. 43, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, como membro da Comissão Especial de Licitação da Concorrência nº 02/Com fulcro no art. 43, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, como membro da Comissão Especial de Licitação da Concorrência nº 02/2007, para apresentar razões de justificativa quanto à inexistência no edital de licitação de cronograma de desembolso máximo por período que informasse a todos os licitantes as disponibilidades financeiras do órgão, permitindo aos licitantes a oferta de proposta em desconformidade com a realidade orçamentária do TRF-1, em ofensa à isonomia do certame e ao art. 40, inciso XIV, alínea b c/c o art. 7º, §2º, inciso III, da Lei nº 8.666/1993 (achado 3.2, item III).

PRAZO PARA ATENDIMENTO: 15 DIAS.

Responsáveis:**Nome:** Denise Mindello de Andrade **CPF:** 44841990682

Audiência de Responsável: Carolina Saraiva de Figueiredo Cardoso: Com fulcro no art. 43, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, como membro da Comissão Especial de Licitação da Concorrência nº 02/2007, para apresentar razões de justificativa quanto à inexistência no edital de licitação de cronograma de desembolso máximo por período que informasse a todos os licitantes as disponibilidades financeiras do órgão, permitindo aos licitantes a oferta de proposta em desconformidade com a realidade orçamentária do TRF-1, em ofensa à isonomia do certame e ao art. 40, inciso XIV, alínea b c/c o art. 7º, §2º, inciso III, da Lei nº 8.666/1993 (achado 3.2, item III). PRAZO PARA ATENDIMENTO: 15 DIAS.

Responsáveis:**Nome:** Carolina Saraiva de Figueiredo Cardoso **CPF:** 08440543727

Audiência de Responsável: Gilson Martins de Melo: Com fulcro no art. 43, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, como membro da Comissão Especial de Licitação da Concorrência nº 02/2007, para apresentar razões de justificativa quanto à inexistência no edital de licitação de cronograma de desembolso máximo por período que informasse a todos os licitantes as disponibilidades financeiras do órgão, permitindo aos licitantes a oferta de proposta em desconformidade com a realidade orçamentária do TRF-1, em ofensa à isonomia do certame e ao art. 40, inciso XIV, alínea b c/c o art. 7º, §2º, inciso III, da Lei nº 8.666/1993 (achado 3.2, item III).

PRAZO PARA ATENDIMENTO: 15 DIAS.

Responsáveis:

Nome: Gilson Martins de Melo **CPF:** 87745330610

— Determinação a Órgão/Entidade: TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL 1ª REGIÃO (DF-AC-APAM- BA-GO-MA-MT-MG-PA-PI-RO-RR-TO): a) encaminhe a esta Corte cópia do(s) documento(s) que anula(m) a Concorrência nº 02/2007 e o Contrato nº 58/2007, tão logo esse(s) seja(m) emitido(s); b) elabore e envie a este TCU inventário da obra, atestando os serviços efetivamente executados, devidamente fundamentado e respaldado em memória de cálculo detalhada e em documentos técnicos, tais como plantas, levantamentos topográficos de campo, entre outros, identificando a origem e os responsáveis pelos dados e, a partir desse inventário, definir com precisão o valor real da parcela da obra que já foi construída;

c) considere na definição precisa do valor real da parcela da obra que já foi construída:

c.1) que a antecipação de pagamentos do item 10 da planilha contratada (Serviços Auxiliares e Administrativos) passará a configurar pagamento por serviços não-realizados;

c.2) que existe majoração indevida nos preços unitários contratados, conforme apontado nos levantamentos de auditoria realizados por este Tribunal nos anos de 2008 e 2009, devendo ser observado o disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias, bem assim a jurisprudência deste Tribunal, com relação à obrigatoriedade de se utilizar os sistemas de referência SINAPI e SICRO, salvo sob justificativa técnica devidamente circunstanciada;

d) apresente o detalhamento do custo do item 2 da planilha orçamentária de elaboração de projetos do Contrato nº 58/2006, identificando os valores pagos para o relatório técnico de geotecnia, definido nos seguintes termos no Anexo IV desse contrato:

‘relatório técnico, conforme Prática Geral de Projeto, onde deverão ser apresentados: descrição das soluções, justificativas técnicas dos dimensionamentos, tensões e cargas admissíveis, cálculo estimativo dos recalques totais, diferenciais e distorções angulares e comparação com os valores admissíveis, considerações sobre o comportamento das fundações ao longo do tempo e eventuais riscos de danos em edificações vizinhas, metodologia executiva sucinta, características e disponibilidade dos equipamentos a serem utilizados’.

e) somente realize nova licitação para contratar empresa com vistas à continuidade da execução da obra do edifício sede do TRF-1 quando o novo projeto, contemplando as revisões determinadas pelo CNJ, estiver concluído e aprovado nos órgãos competentes.

PRAZO PARA CUMPRIMENTO: 15 DIAS.

— Determinação de Providências Internas ao TCU: Sec. de Fiscalização de Obras: Envie cópia deste relatório à 3ª Secex, unidade técnica detentora da clientela do órgão fiscalizado, alertando-a de que os desdobramentos desta fiscalização poderão impactar na análise das contas dos anos de 2006, 2007, 2008 e 2009.

— Determinação de Providências Internas ao TCU: Secretaria das Sessões: Envie cópias deste Relatório de Levantamento de Auditoria, do Acórdão que vier a ser proferido, juntamente com o Relatório e Voto que o fundamentarem:

a) à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, informando que foi firmado TERMO DE COMPROMISSO entre Conselho Nacional de Justiça, Ministério Público Federal e Tribunal Regional Federal da 1ª Região, por meio do qual o TRF-1 se comprometeu a anular a Concorrência nº 02/2007 e o Contrato nº 58/2007, objetos das Irregularidades Graves com Paralisação (IG-P) apontadas;

b) ao Conselho Nacional de Justiça – CNJ, ao Ministério Público Federal – Procuradoria da República no Distrito Federal – 4º Ofício de Licitações e Contratos, ao Ministério Público do Estado de Goiás – 57ª Promotoria de Justiça de Goiânia – Defesa do Patrimônio Público e ao Departamento de Polícia Federal, para subsidiar a condução de ações nesses órgãos que tratem da construção do edifício sede do TRF-1.

– Apensamento do atual Processo a Outro(s): APENSAR ESTE PROCESSO AO PROCESSO:

15.005/2008-9

24. Registro que, quando o processo já se encontrava em meu gabinete, o Ministério Público Federal, Procuradoria da República no Distrito Federal, encaminhou à presidência deste Tribunal, por meio do ofício 107/09-GAB/PRDF/MPF, de 26/5/2003, doc. 440764159 (fls. 292/293, v.1), o termo de compromisso firmado entre o Conselho Nacional de Justiça, o Ministério Público Federal e o Tribunal Regional Federal da 1ª Região, no âmbito do procedimento administrativo 200810000001848, pela qual a Corte Regional comprometeu-se a anular a Concorrência 2/2007 e o Contrato 58/2007. Fez juntar, também, documentação demonstrando a anulação dos referidos atos (fls. 244/307, v. 1).

25. Documento de igual teor foi encaminhado pela PRDF/MPF ao Ministério Público junto a este Tribunal (ofício 108/09-GABJA/PRDF/MPF, doc. 440764173) e, posteriormente, acostado às fls. 308/324, v. 1.

26. Em 5/6/2009, foi, também, acostado aos autos o ofício PRESI/600-260, do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, no qual noticia sobre a anulação da Concorrência 2/2007 e do contrato 58/2007, referentes à obra do edifício-sede do TRF 1ª Região (fls. 325/340, v. 1).

27. Além disso, em 15/6/2009, foi encaminhado a este Tribunal pelo Conselho Nacional de Justiça, cópia da Certidão de julgamento e acórdão proferidos em recurso administrativo no procedimento administrativo 200100000001848, impetrado pelo Consórcio Nova Sede do TRF (Ofício 163/SP/G/CNJ, doc. 441355103, fls. 343/360, v.1).

28. Por fim, em 17/7/2009, após este feito haver sido incluído em pauta para julgamento por este Plenário nesta data, o Consórcio Nova Sede do TRF, por não haver “recebido qualquer comunicação para se manifestar em face das irregularidades apontadas”, por ser parte no contrato 58/2007 e por considerar que o relatório de fiscalização da Secob lhe atribui, direta ou indiretamente, a prática de atos supostamente irregulares, requereu “oportunidade para prévia manifestação, de modo a evitar-se a arguição de nulidade absoluta que virá a macular o processo em referência,” caso “seja analisado e julgado o mérito das irregularidades apontadas pela Secob” (fls.).

É o Relatório.

VOTO

O presente processo refere-se à auditoria, no âmbito do Fiscobras 2009, nas “obras de construção do edifício-sede do Tribunal Regional Federal da 1ª Região em Brasília-DF”, custeadas com recursos orçamentários disponibilizados por meio do programa de trabalho PT-02.122.0569.11RV.0101.

2. A proposta de encaminhamento prevê a realização de audiências dos responsáveis, além de envolver sugestão de determinações a serem expedidas, desde logo, ao TRF da 1ª Região, em caso de anulação do contrato 58/2007 e, ainda, proposta de apensamento destes autos ao TC-015.005/2008-9.

3. Quanto às propostas de audiência, pela leitura do relatório de fiscalização, percebe-se que as irregularidades detectadas justificam a oitiva dos responsáveis. No entanto, devo registrar que ajustes devem ser feitos nas propostas, conforme será detalhado adiante, pois, quando o processo já se encontrava em meu gabinete, foi acostado aos autos o ofício PRESI/600-260, do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, o qual noticia a anulação da Concorrência 2/2007 e do Contrato 58/2007, referentes à obra do edifício-sede do TRF 1ª Região.

4. Consta dos documentos acostados a este processo que o Consórcio Nova Sede do TRF impetrou recurso administrativo contra a deliberação que determinou a anulação do contrato 58/2007, procedimento administrativo 20010000001848, que foi denegado conforme Acórdão e Certidão de julgamento de fls. 344/360, v 1.

5. Diante dessas informações, os indícios de irregularidades registrados no subitem 3.3, fls. 220/224, v. 1), referentes ao pagamento por serviços não previstos contratualmente, utilizando-se da prática de faturamento de outros serviços constantes da planilha orçamentária original (pagamento por química), com a anulação do contrato, configuram, agora, pagamento por serviço não realizado e as diferenças entre os valores pagos e os serviços efetivamente prestados deverão ser minuciosamente calculadas e glosadas.

6. Da mesma forma, o achado tratado no subitem 3.5 do relatório de auditoria que se refere à adoção de custos unitários dos serviços que compõem o item 10 do orçamento contratado (Serviços Auxiliares e Administrativos), superiores aos de mercado, aliada ao superdimensionamento da distância de transporte no item 02.04.400.402 (transporte até 5 km), que resultou em sobrepreço de R\$ 12.981.057,92 (R\$ 12.561.067,22, decorrentes do item 10 e R\$ 419.990,69, referentes ao item transporte), configuram, em razão da impossibilidade de adoção da retenção cautelar, dano ao Erário.

7. Ocorre que o sobrepreço mencionado no item supra foi apurado considerando-se a totalidade do valor do contrato. Cabe, ainda, esclarecer que este valor é distinto do sobrepreço apurado em relação ao mesmo contrato no decorrer o levantamento de auditoria realizado durante o Fiscobras de 2008 (para o qual foi autuado o processo 015.005/2008-9). Naquele processo, foi apontado sobrepreço de R\$ 19.624.737,45 (valor sem BDI), em uma amostra com 44 serviços. Excluindo-se desse conjunto os itens relativos aos serviços auxiliares e administrativos (cinco serviços), o sobrepreço daquela amostra reduziu-se para R\$ 17.714.506,82 (valor sem BDI). Adicionando a taxa de BDI a esse valor e somando o número obtido ao sobrepreço calculado no subitem 3.5 do relatório de auditoria, a equipe chegou ao sobrepreço total de R\$ 35.228.706,82, que representa um preço a maior de 17,44% em uma amostra correspondente a 43,37% do orçamento contratado (vide tabela III à fl. 238, v. 1).

8. No entanto, devo registrar que, da mesma forma que o valor apurado no subitem 3.3 mencionado nos itens precedentes, os valores aqui demonstrados se referem ao contrato como um todo. Assim, considerando a anulação do contrato 58/2007, o sobrepreço apurado nas duas auditorias deve sofrer alteração, razão pela qual se torna necessária a adoção de procedimento com vistas a se obter o montante deste sobrepreço em razão da nova realidade surgida com a anulação do contrato.

9. Deve ser observado, ainda, que, até março de 2009, foram realizadas e pagas onze medições de serviços executados no âmbito do contrato 58/2007. Assim, considerando a existência de sobrepreço conforme apurado no subitem 3.5 do relatório de auditoria, pressupôs-se superfaturamento

de R\$ 2.449.953,27, devido ao pagamento de preços excessivos em relação ao mercado (ver tabela às fls. 241/242, v. 1). Tal valor ensejaria a determinação de retenção cautelar. Entretanto, à vista da anulação do contrato, tal medida não é mais possível de ser adotada, vez que não há como fazer compensação das parcelas pagas a maior.

10. Cabe, ainda, consignar que o superfaturamento de R\$ 2.449.953,27, no contrato 58/2007, não inclui o superfaturamento decorrente do pagamento a maior dos itens orçamentários que estão sendo tratados no TC 015.005/2008-9 (achado 3.6 do relatório de auditoria).

11. Assim, deve o superfaturamento ser objeto de nova análise das planilhas orçamentárias referentes ao ajuste financeiro final do contrato 58/2007, com indicação expressa dos serviços, quantitativos e preços unitários, acompanhada das respectivas memórias de cálculo, projetos, relatórios técnicos, bem como quaisquer documentos que indiquem a fundamentação técnica das quantidades e preços unitários a serem utilizados no ajuste de contas, de forma a comprovar a motivação dos atos a serem praticados.

12. Tal medida visa a garantir o ressarcimento devido à empresa por tudo o que já foi executado da obra, resguardando, no entanto, a possibilidade do abatimento do que foi indevidamente pago.

13. Passo a detalhar em seguida as determinações e audiências que entendo pertinentes, com os ajustes decorrentes da notícia da anulação da Concorrência 2/2007 e do Contrato 58/2007, conforme mencionei no item 3 deste voto. Procedo dessa forma em face do grande número de ocorrências elencados nas audiências a serem realizadas, de modo a permitir uma perfeita compreensão do acórdão que ora submeto ao Plenário desta Corte.

14. Duas determinações devem ser expedidas ao TRF da 1ª Região.

15. A primeira, para que aquele Tribunal se abstenha de realizar quaisquer pagamentos decorrentes do “encontro de contas” resultante da anulação do contrato 58/2007, referentes à execução das obras e serviços de engenharia e à elaboração dos projetos executivos da obras de construção do edifício-sede do Tribunal em Brasília-DF, até que este Tribunal delibere quanto ao mérito da questão.

16. A segunda determinação deve ser expedida ao TRF da 1ª Região para que:

a) elabore e envie a este TCU inventário da obra, atestando os serviços efetivamente executados, devidamente fundamentado e respaldado em memória de cálculo detalhada e em documentos técnicos, tais como plantas, levantamentos topográficos de campo, entre outros, identificando a origem e os responsáveis pelos dados e, a partir desse inventário, definir com precisão o valor real da parcela da obra que já foi construída;

b) considere na definição precisa do valor real da parcela da obra que já foi construída:

b.1) que a antecipação de pagamentos do item 10 da planilha contratada (Serviços Auxiliares e Administrativos) passará a configurar pagamento por serviços não realizados;

b.2) que existe majoração indevida nos preços unitários contratados, conforme apontado nos levantamentos de auditoria realizados por este Tribunal nos anos de 2008 e 2009, devendo ser observado o disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias, bem assim a jurisprudência deste Tribunal, com relação à obrigatoriedade de se utilizar os sistemas de referência Sinap e Sicro, salvo sob justificativa técnica devidamente circunstanciada;

c) apresente o detalhamento do custo do item 2 da planilha orçamentária de elaboração de projetos do Contrato 58/2006, identificando os valores pagos para o relatório técnico de geotecnia, definido nos termos no Anexo IV do contrato que dispõe que “o relatório técnico, conforme Prática Geral de Projeto, onde deverão ser apresentados: descrição das soluções, justificativas técnicas dos dimensionamentos, tensões e cargas admissíveis, cálculo estimativo dos recalques totais, diferenciais e distorções angulares e comparação com os valores admissíveis, considerações sobre o comportamento das fundações ao longo do tempo e eventuais riscos de danos em edificações vizinhas, metodologia executiva sucinta, características e disponibilidade dos equipamentos a serem utilizados”.

d) somente realize nova licitação para contratar empresa com vistas à continuidade da execução da obra do edifício sede do TRF-1ª Região quando o novo projeto, contemplando as revisões determinadas pelo CNJ, estiver concluído e aprovado nos órgãos competentes.

17. Entendo, também, necessário dar ciência ao Consórcio Nova Sede TRF, sobre a medida ora proposta, para, se assim desejar, se manifestar sobre os fatos apontados neste processo, que ensejaram a adoção desse procedimento.

18. As audiências propostas no relatório de fiscalização, ajustadas em decorrência da notícia da anulação da Concorrência 2/2007 e do Contrato 58/2007, devem ser efetuadas em razão das irregularidades indicadas a seguir, agrupadas de acordo com as respectivas responsabilidades:

18.1 Felipe dos Santos Jacinto:

- a) aprovação de programa de necessidades superdimensionado que embasou o projeto executivo da obra (achado 3.1, item IV);
- b) aprovação, como autoridade competente estabelecida no art. 7º, §§ 1º e 2º, inciso I, da Lei 8.666/1993, de projeto executivo falho para realização de licitação da obra (achado 3.1, item IV);
- c) sobrepreço nos itens 10 - Serviços Auxiliares e Administrativos e 02.04.400.402 - Transporte até 5 km (achados 3.5 e 3.6 do Relatório de Fiscalização), para complementar as audiências realizadas no âmbito do TC 015.005/2008-9, relativas ao sobrepreço verificado no levantamento de auditoria de 2008;

18.2. Luiz Otávio Campello Montezuma, Analista Judiciário – Engenheiro: elaboração de programa de necessidades superdimensionado que embasou projeto executivo da obra (achado 3.1);

18.3. Silvio Ferreira, Diretor Geral do TRF 1ª Região a partir de 30/04/2008: não adoção de providências necessárias para a regularização dos pagamentos das medições no âmbito do Contrato 58/2007 ante as modificações no projeto da obra que já foram implementadas desde maio de 2008 (achado 3.3);

18.4. José Murilo Cruz Brito, executor do Contrato nº 58/2006: recebimento e pagamento integral do objeto do Contrato nº 58/2006 (projeto executivo), contendo, além dos defeitos tratados no Levantamento de Auditoria de 2008 (achado 3.1), as seguintes falhas:

- a) inexecução parcial em face da inexistência do relatório técnico de geotecnia, detalhado no anexo IV do referido Contrato;
- b) erro no projeto geotécnico em face da definição das fundações em tubulões com base em estudos de solos insuficientes;
- c) inexistência da devida aprovação do projeto nos órgãos competentes (Administração de Brasília e Corpo de Bombeiros), em desatendimento às Cláusulas Terceira (24 e 28), Décima (cronograma de pagamentos) e Anexo II, item 6.2.6 (condições para recebimento definitivo do projeto) do Contrato nº 58/2006;
- d) inexistência de estudo de viabilidade econômica para comprovar a economicidade de executar solos escavados em material de 2ª categoria, quando tal escavação poderia ter sido evitada se houvesse sido aproveitada a área sob prédios para os quais não havia previsão de nenhum subsolo;
- e) inexistência, na planilha orçamentária, de serviço prevendo a escavação de material de 2ª categoria, quando as sondagens existentes (à percussão) já indicavam a existência desse material;
- f) defeitos no projeto executivo dos serviços de escavação: previsão orçamentária de escavação com mais de 13 metros de altura em material de 1ª categoria sem previsão da inclinação dos taludes e inexistência de estudo avaliando a necessidade de proteção das paredes desses taludes;
- g) sobrepreço/superfaturamento constatado no Contrato nº 58/2006;

18.5. Antonio Roberto de Sousa, como integrante da Comissão de Recebimento de Projetos, Comissão Especial de Licitação da Concorrência 02/2007 e Comissão Executora do Contrato nº 58/2007:

- a) recebimento e pagamento integral do objeto do Contrato nº 58/2006, contendo, além dos defeitos tratados no Levantamento de Auditoria de 2008, as seguintes falhas (achado 3.1):

- a.1) inexecução parcial em face da inexistência do relatório técnico de geotecnia, detalhado no anexo IV do referido contrato;
- a.2) erro no projeto geotécnico em face da definição de fundações em tubulões com base em estudos de solos insuficientes;
- a.3) inexistência da devida aprovação do projeto nos órgãos competentes (Administração de Brasília e Corpo de Bombeiros), em desatendimento às Cláusulas Terceira (24 e 28), Décima (cronograma de pagamentos) e Anexo II, item 6.2.6 (condições para recebimento definitivo do projeto) do Contrato nº 58/2006;
- a.4) inexistência de estudo de viabilidade econômica para comprovar a economicidade de executar subsolos escavados em material de 2ª categoria, quando tal escavação poderia ter sido evitada se houvesse sido aproveitada área sob prédios para os quais não havia previsão de subsolo;
- a.5) inexistência, na planilha orçamentária, de serviço prevendo escavação material 2ª categoria, quando sondagens existentes já indicavam a existência desse material;
- a.6) defeitos no projeto executivo dos serviços de escavação: previsão orçamentária de escavação com mais de 13m de altura em material de 1ª categoria sem previsão da inclinação dos taludes e inexistência de estudo avaliando a necessidade de sua proteção;
- b) sobrepreço/superfaturamento nos seguintes itens:
 - b.1) descumprimento do art. 115 da LDO 2007 e a jurisprudência deste Tribunal, uma vez que foram aceitos, no âmbito do Contrato nº 58/2007, preços unitários superiores à mediana daqueles constantes no SINAPI, especialmente em relação aos itens orçamentários que não integraram amostra avaliada no Levantamento de Auditoria 2008 (parte do item 10 e o item 02.04.400.402 - achado 3.5);
 - b.2) superfaturamento de R\$ 2.449.953,27 no Contrato nº 58/2007, decorrente de pagamentos a maior dos itens orçamentários 10 e 02.04.400.402, ressaltando-se que este valor não inclui o superfaturamento decorrente do pagamento a maior dos itens orçamentários que estão sendo tratados no TC 015.005/2008-9 (achado 3.6);
- c) inexistência no edital de licitação de cronograma de desembolso máximo por período que informasse a todos os licitantes as disponibilidades financeiras do órgão, permitindo aos licitantes a oferta de proposta em desconformidade com a realidade orçamentária do TRF-1, em ofensa à isonomia do certame e ao art. 40, inciso XIV, alínea b c/c art. 7º, §2º, inciso III, da Lei nº 8.666/1993 (achado 3.2, item III);
- d) autorização da realização de pagamentos sem cobertura contratual, utilizando-se para faturamento outros serviços constantes da planilha orçamentária original (prática de química - achado 3.3);
- e) atesto de medições utilizando valores idênticos aos do cronograma físico-financeiro do contrato cujas parcelas já não correspondiam mais à execução real da obra, tendo em vista modificação de projeto não refletida na planilha orçamentária e no cronograma (achados 3.3 e 3.7);
- f) descumprimento dos arts. 62 e 63, da Lei nº 4.320/1964, uma vez que foram autorizados pagamentos de valores no item 10 da planilha orçamentária do Contrato nº 58/2007, os quais não correspondiam aos serviços efetivamente prestados (achado 3.4);
- g) descumprimento do art. 115 da LDO 2007 e a jurisprudência deste Tribunal, uma vez que foram aceitos, no âmbito do Contrato nº 58/2007, preços unitários superiores à mediana daqueles constantes no SINAPI, especialmente em relação aos itens orçamentários que não integraram amostra avaliada no Levantamento de Auditoria 2008 (parte do item 10 e o item 02.04.400.402 - achado 3.5);
- h) superfaturamento de R\$ 2.449.953,27 no Contrato nº 58/2007, decorrente de pagamentos a maior dos itens orçamentários 10 e 02.04.400.402, ressaltando-se que este valor não inclui o superfaturamento decorrente do pagamento a maior dos itens orçamentários que estão sendo tratados no TC 015.005/2008-9 (achado 3.6);

i) atuação falha da Comissão Executora do Contrato nº 58/2007 (achado 3.7), consubstanciada pela:

- i.1) autorização do pagamento de serviços não realizados;
- i.2) falta de controle da mão de obra presente no canteiro de obras;
- i.3) ausência de aprovação de empresas subcontratadas;
- i.4) autorização para subcontratação de empresa para execução do serviço de escavação de sapatas, a qual é de propriedade do consultor de solos que determinou adoção desse tipo de fundação não prevista no projeto original;
- i.5) autorização para início da execução de serviços não previstos contratualmente, extrapolando competências da comissão executora previstas no Contrato nº 58/2007;
- i.6) falta de comunicação tempestiva ao superior hierárquico de fato ocorrido que poderia acarretar alteração contratual, como detecção de material de 2ª categoria;
- i.7) permissão da violação da determinação contida no art. 9º da Lei 8.666/1993;

18.6. José Hermínio B. Neto e Azevedo, como integrante da Comissão de Recebimento de Projetos, Comissão Especial de Licitação da Concorrência nº 02/2007 e Comissão Executora do Contrato nº 58/2007, para apresentar razões de justificativa quanto aos fatos abaixo:

- a) recebimento e pagamento integral do objeto do Contrato nº 58/2006, contendo, além dos defeitos tratados no Levantamento de Auditoria de 2008, as seguintes falhas (achado 3.1):
- b) inexecução parcial em face da inexistência do relatório técnico de geotecnia, detalhado no anexo IV do referido contrato;
- c) erro no projeto geotécnico em face da definição de fundações em tubulões com base em estudos de solos insuficientes;
- d) inexistência da devida aprovação do projeto nos órgãos competentes (Administração de Brasília e Corpo de Bombeiros), em desatendimento às Cláusulas Terceira (24 e 28), Décima (cronograma de pagamentos) e Anexo II, item 6.2.6 (condições para recebimento definitivo do projeto) do Contrato nº 58/2006;
- e) inexistência de estudo de viabilidade econômica para comprovar a economicidade de executar subsolos escavados em material de 2ª categoria, quando tal escavação poderia ter sido evitada se houvesse sido aproveitada área sob prédios para os quais não havia previsão de subsolo;
- f) inexistência, na planilha orçamentária, de serviço prevendo escavação material 2ª categoria, quando sondagens existentes já indicavam a existência desse material;
- g) defeitos no projeto executivo dos serviços de escavação: previsão orçamentária de escavação com mais de 13m de altura em material de 1ª categoria sem previsão da inclinação dos taludes e inexistência de estudo avaliando a necessidade de sua proteção;
- h) sobrepreço nos itens 10 - Serviços Auxiliares e Administrativos e 02.04.400.402 - Transporte até 5 km (achados 3.5 e 3.6 do Relatório de Fiscalização), a fim de complementar as audiências realizadas no âmbito do TC 015.005/2008-9 relativas ao sobrepreço verificado no levantamento de auditoria de 2008;
- i) inexistência no edital de licitação de cronograma de desembolso máximo por período que informasse a todos os licitantes as disponibilidades financeiras do órgão, permitindo aos licitantes a oferta de proposta em desconformidade com a realidade orçamentária do TRF-1, em ofensa à isonomia do certame e ao art. 40, inciso XIV, alínea b c/c art. 7º, §2º, inciso III, da Lei nº 8.666/1993 (achado 3.2, item III);
- j) autorização da realização de pagamentos sem cobertura contratual, utilizando-se para faturamento outros serviços constantes da planilha orçamentária original (prática de química - achado 3.3);
- k) atesto de medições utilizando valores idênticos aos do cronograma físico-financeiro do contrato cujas parcelas já não correspondiam mais à execução real da obra, tendo em vista modificação de projeto não refletida na planilha orçamentária e no cronograma (achados 3.3 e 3.7);

- l) descumprimento dos arts. 62 e 63, da Lei nº 4.320/1964, uma vez que foram autorizados pagamentos de valores no item 10 da planilha orçamentária do Contrato nº 58/2007, os quais não correspondiam aos serviços efetivamente prestados (achado 3.4);
- m) descumprimento do art. 115 da LDO 2007 e a da jurisprudência deste Tribunal, uma vez que foram aceitos, no âmbito do Contrato nº 58/2007, preços unitários superiores à mediana daqueles constantes no SINAPI, especialmente em relação aos itens orçamentários que não integraram amostra avaliada no Levantamento de Auditoria 2008 (parte do item 10 e o item 02.04.400.402 - achado 3.5);
- n) superfaturamento de R\$ 2.449.953,27 no Contrato nº 58/2007, decorrente de pagamentos a maior dos itens orçamentários 10 e 02.04.400.402, ressaltando-se que este valor não inclui o superfaturamento decorrente do pagamento a maior dos itens orçamentários que estão sendo tratados no TC 015.005/2008-9 (achado 3.6);
- o) atuação falha da Comissão Executora do Contrato nº 58/2007 (achado 3.7), consubstanciada pela:
 - p) autorização do pagamento de serviços não realizados;
 - q) falta de controle da mão de obra presente no canteiro de obras;
 - r) ausência de aprovação de empresas subcontratadas;
 - s) autorização para subcontratação de empresa para execução do serviço de escavação de sapatas, a qual é de propriedade do consultor de solos que determinou adoção desse tipo de fundação não prevista no projeto original;
 - t) autorização para início da execução de serviços não previstos contratualmente, extrapolando competências da comissão executora previstas no Contrato nº 58/2007;
 - u) falta de comunicação tempestiva ao superior hierárquico de fato ocorrido que poderia acarretar alteração contratual, como detecção de material de 2ª categoria;
 - v) permissão da violação da determinação contida no art. 9º da Lei 8.666/1993;

18.7. Paulo César de Almeida Toledo, integrante da Comissão Executora do Contrato nº 58/2007:

- a) recebimento e pagamento integral do objeto do Contrato nº 58/2006, contendo, além dos defeitos tratados no Levantamento de Auditoria de 2008, as seguintes falhas (achado 3.1):
- b) inexecução parcial em face da inexistência do relatório técnico de geotecnia, detalhado no anexo IV do referido contrato;
- c) erro no projeto geotécnico em face da definição de fundações em tubulões com base em estudos de solos insuficientes;
- d) inexistência da devida aprovação do projeto nos órgãos competentes (Administração de Brasília e Corpo de Bombeiros), em desatendimento às Cláusulas Terceira (24 e 28), Décima (cronograma de pagamentos) e Anexo II, item 6.2.6 (condições para recebimento definitivo do projeto) do Contrato nº 58/2006;
- f) inexistência de estudo de viabilidade econômica para comprovar a economicidade de executar subsolos escavados em material de 2ª categoria, quando tal escavação poderia ter sido evitada se houvesse sido aproveitada área sob prédios para os quais não havia previsão de subsolo;
- g) inexistência, na planilha orçamentária, de serviço prevendo escavação material 2ª categoria, quando sondagens existentes já indicavam a existência desse material;
- h) defeitos no projeto executivo dos serviços de escavação: previsão orçamentária de escavação com mais de 13m de altura em material de 1ª categoria sem previsão da inclinação dos taludes e inexistência de estudo avaliando a necessidade de sua proteção;
- i) sobrepreço/superfaturamento constatado no Contrato nº 58/2007;
- j) autorização da realização de pagamentos sem cobertura contratual, utilizando-se para faturamento outros serviços constantes da planilha orçamentária original (prática de química - achado 3.3);

- k) atesto de medições utilizando valores idênticos aos do cronograma físico-financeiro do contrato cujas parcelas já não correspondiam mais à execução real da obra, tendo em vista a modificação de projeto não refletida na planilha orçamentária e no cronograma (achados 3.3 e 3.7);
- l) descumprimento dos arts. 62 e 63, Lei 4.320/1964, uma vez que foram autorizados pagamentos de valores no item 10 - Serviços Auxiliares e Administrativos - da planilha orçamentária do Contrato nº 58/2007, os quais não correspondiam aos serviços efetivamente prestados (achado 3.4);
- m) descumprimento do art. 115 da LDO para o exercício de 2007 e a jurisprudência deste Tribunal, uma vez que foram aceitos, no âmbito do Contrato nº 58/2007, preços unitários superiores à mediana daqueles constantes no SINAPI, especialmente em relação aos itens orçamentários que não integraram a amostra avaliada no Levantamento de Auditoria de 2008 (parte do item 10 - Serviços Auxiliares e Administrativos - e o item 02.04.400.402 - Transporte até 5 km - achado 3.5);
- n) superfaturamento de R\$ 2.449.953,27 no Contrato nº 58/2007, decorrente de pagamentos a maior dos itens orçamentários 10 - Serviços Auxiliares e Administrativos - e 02.04.400.402 - Transporte até 5 km, ressaltando-se que, este valor não inclui o superfaturamento decorrente do pagamento a maior dos itens orçamentários que estão sendo tratados no TC 015.005/2008-9 - Levantamento de Auditoria de 2008 (achado 3.6);
- o) atuação falha da Comissão Executora do Contrato nº 58/2007 (achado 3.7), consubstanciada pela:
 - p) autorização do pagamento de serviços não realizados;
 - q) falta de controle da mão de obra presente no canteiro de obras;
 - r) ausência de aprovação de empresas subcontratadas;
 - s) autorização para subcontratação de empresa para execução do serviço de escavação de sapatas, a qual é de propriedade do consultor de solos que determinou a adoção desse tipo de fundação não prevista no projeto original;
 - t) autorização para início da execução de serviços não previstos contratualmente, extrapolando as competências da comissão executora previstas no Contrato nº 58/2007;
 - u) falta de comunicação tempestiva ao superior hierárquico de fato ocorrido na obra que poderia acarretar alteração contratual, como a detecção de material de 2ª categoria;
 - v) permissão da violação da determinação contida no art. 9º da Lei 8.666/1993;

18.8. Marco Antonio Franca, Presidente da Comissão Especial de Licitação da Concorrência nº 02/2007: inexistência no edital de licitação de cronograma de desembolso máximo por período que informasse a todos os licitantes as disponibilidades financeiras do órgão, permitindo aos licitantes a oferta de proposta em desconformidade com a realidade orçamentária do TRF-1, em ofensa à isonomia do certame e ao art. 40, inciso XIV, alínea b c/c art. 7º, §2º, inciso III, da Lei nº 8.666/1993 (achado 3.2, item III);

18.9. Denise Mindello de Andrade, membro da Comissão Especial de Licitação da Concorrência nº 02/Com fulcro no art. 43, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, membro da Comissão Especial de Licitação da Concorrência nº 02/2007: inexistência no edital de licitação de cronograma de desembolso máximo por período que informasse a todos os licitantes as disponibilidades financeiras do órgão, permitindo aos licitantes a oferta de proposta em desconformidade com a realidade orçamentária do TRF-1, em ofensa à isonomia do certame e ao art. 40, inciso XIV, alínea b c/c art. 7º, §2º, inciso III, da Lei nº 8.666/1993 (achado 3.2, item III);

18.10. Carolina Saraiva de Figueiredo Cardoso, membro da Comissão Especial de Licitação da Concorrência nº 02/2007: inexistência no edital de licitação de cronograma de desembolso máximo por período que informasse a todos os licitantes as disponibilidades financeiras do órgão, permitindo aos licitantes a oferta de proposta em desconformidade com a realidade orçamentária do TRF-1, em ofensa à isonomia do certame e ao art. 40, inciso XIV, alínea b c/c art. 7º, §2º, inciso III, da Lei nº 8.666/1993;

18.11. Gilson Martins de Melo, membro da Comissão Especial de Licitação da Concorrência nº 02/2007: inexistência no edital de licitação de cronograma de desembolso máximo por período que informasse a todos os licitantes as disponibilidades financeiras do órgão, permitindo aos licitantes a oferta de proposta em desconformidade com a realidade orçamentária do TRF-1, em ofensa à isonomia do certame e ao art. 40, inciso XIV, alínea b c/c art. 7º, §2º, inciso III, da Lei nº 8.666/1993 (achado 3.2, item III);

19. Observo ainda que a unidade técnica, às fls. 280, do v. 1, propôs o apensamento deste processo ao TC-015.005/2008-9.

20. Cabe esclarecer que no mencionado TC-015.005/2008-9, foi proposta a audiência dos srs. Felipe dos Santos Jacinto, ex-Diretor-Geral do TRF da 1ª Região; José Hermínio B. Neto Azevedo, Antônio Roberto de Souza e Paulo César de Almeida Toledo, membros da comissão de licitação e fiscais da obra; bem como a oitiva do TRF da 1ª Região e das empresas consorciadas. A proposta foi acolhida pelo relator do processo, auditor André Luís de Carvalho, por meio de despacho. Realizadas as oitivas, foram juntados ao processo elementos de defesa em análise na Secob.

21. Assim, admitindo-se a perfeita conexão entre este processo – fiscobras 2009 – com o TC-015.005/2008-9 – fiscobras 2008, e a anulação já concretizada do contrato 58/2007, em exame, o mais conveniente para o deslinde da questão é a juntada do mencionado TC-015.005/2008-9 a este processo, para análise conjunta das razões de justificativa obtidas em audiências efetivadas naqueles autos com os elementos que deverão ser juntados após as oitivas ora autorizadas.

22. Entendo conveniente, também, que seja determinado à Secob que priorize a instrução dos processos, tão logo se façam presentes naquela unidade as manifestações dos responsáveis e as informações requeridas ao TRF da 1ª Região.

23. Finalmente, cabe discutir o pleito formulado em 17/7/2009 pelo Consórcio Nova Sede do TRF, que requereu oportunidade de prévia manifestação acerca dos fatos tratados neste feito, a fim de evitar que eventual julgamento do mérito sem sua oitiva acarrete arguição de nulidade absoluta.

24. Não há óbice ao deferimento do pleito, dada a necessidade de assegurar o contraditório e a ampla defesa ao consórcio, ante possíveis reflexos da deliberação de mérito desta Corte sobre interesses jurídicos do requerente. Para tanto, é conveniente que lhe sejam encaminhadas cópias do acórdão que vier a ser proferido nesta oportunidade, deste voto, do relatório que o antecedeu e do relatório firmado pela Secob.

25. Apenas à guisa de esclarecimento e de forma a afastar a hipótese de eventual arguição de nulidade suscitada pelo requerente, destaco que a deliberação proferida nesta oportunidade observa o devido processo legal e não cerceia o contraditório e a ampla defesa.

26. Em primeiro lugar, porque as medidas que serão sugeridas a este Plenário e que podem atingir direito do consórcio têm como lastro o art. 45 da Lei Orgânica deste Tribunal e o art. 276 de seu Regimento Interno. Assim, dada sua natureza cautelar, podem ser adotadas, dada sua urgência, sem oitiva das partes e de outros interessados.

27. Em segundo lugar, porque este Colegiado, nesta oportunidade, não está a julgar o mérito da matéria. Limita-se esta Corte a adotar as já mencionadas providências cautelares e a promover outras medidas necessárias à correta instrução do feito, com a realização das audiências prévias e oitivas preconizadas na Lei Orgânica e no Regimento Interno, bem como de outras diligências indispensáveis à futura formação de um juízo definitivo acerca do tema.

Nessas condições, voto pela adoção da minuta de acórdão que trago ao escrutínio deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 22 de julho de 2009.

AROLDO CEDRAZ
Relator



ACÓRDÃO Nº 1617/2009 – TCU – Plenário

1. Processo TC 005.568/2009-0 (com 6 anexos em 10 volumes).
2. Grupo II – Classe de Assunto V – Relatório de Levantamento de Auditoria – Fiscobras 2009.
3. Responsáveis: Antonio Roberto de Sousa (CPF 055.067.781-04), Carolina Saraiva de Figueiredo Cardoso (CPF 084.405.437-27), Denise Mindello de Andrade (CPF 448.419.906-82), Felipe dos Santos Jacinto (CPF 003.116.773-04), Gilson Martins de Melo (CPF 877.453.306-10), José Hermínio B. Neto e Azevedo (CPF 192.748.583-53), José Murilo Cruz Brito (CPF 184.901.071-49), Luiz Otávio Campello Montezuma (CPF 034.589.058-20), Marco Antonio Franca (CPF 195.524.166-04), Paulo César de Almeida Toledo (CPF 890.956.267-68), Silvio Ferreira (CPF 884.071.528-20) e Consórcio Nova Sede TRF.
3. Interessado: Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.
4. Entidade: Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF 1ª Região-DF).
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secob
8. Advogado constituído nos autos: Djenane Lima Coutinho (OAB/DF 12.053), João Geraldo Piquet Carneiro (OAB/DF 800-A), Arthur Lima Guedes (OAB/DF 18.073), Antonio Newton Soares de Matos (OAB/DF 22.998).

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de levantamento de auditoria, realizado no Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF 1ª Região-DF), no âmbito do Fiscobras 2009, nas “obras de construção do edifício-sede do Tribunal em Brasília-DF”, custeadas com recursos orçamentários disponibilizados por meio do programa de trabalho PT-02.122.0569.11RV.0101,

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

9.1. determinar ao Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF 1ª Região-DF), com fundamento nos arts. 45 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992 e 276 do Regimento Interno-TCU, que se abstenha de realizar quaisquer pagamentos decorrentes do “encontro de contas” resultante da anulação do contrato 58/2007, referentes à execução das obras e serviços de engenharia do edifício-sede do Tribunal em Brasília-DF, publicada no Diário Oficial da União (DOU) em 22/5/2009 (Seção 3, pag. 128), até que este Tribunal delibere quanto ao mérito da questão;

9.1.1. fixar, com fundamento no art. 276, § 3º, do Regimento Interno-TCU, o prazo de 15 (quinze) dias para o TRF da 1ª Região se manifeste quanto às seguintes ocorrências:

9.1.1.1. autorização da realização de pagamentos sem cobertura contratual, utilizando-se para faturamento outros serviços constantes da planilha orçamentária original (prática de química – achado, 3.3);

9.1.1.2. a adoção de custos unitários dos serviços que compõem o item 10 do orçamento contratado (Serviços Auxiliares e Administrativos), superiores aos de mercado, aliada ao superdimensionamento da distância de transporte no item 02.04.400.402 (transporte até 5 km), que resultou em sobrepreço de R\$ 12.981.057,92;

9.1.1.3. superfaturamento de R\$ 2.449.953,27 no Contrato 58/2007, decorrente de pagamentos a maior dos itens orçamentários 10 e 02.04.400.402, ressaltando-se que este valor não inclui o superfaturamento decorrente do pagamento a maior dos itens orçamentários que estão sendo tratados no TC 015.005/2008-9 (achado 3.6);

9.2. encaminhar cópia deste acórdão, do relatório e do voto que o fundamentam e do relatório da fiscalização efetuada pela Secob ao Consórcio Nova Sede do TRF e fixar o prazo de 15 (quinze) dias para que aquela entidade, caso deseje, manifeste-se sobre os fatos apontados neste processo, que ensejaram a adoção do procedimento constante do subitem 9.1, bem como sobre os elementos constantes nos subitens 9.1.1.1, 9.1.1.2 e 9.1.1.3. retro;

9.3. determinar ao Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF 1ª Região-DF) que:

9.3.1. elabore e envie a este Tribunal inventário da obra, atestando os serviços efetivamente executados, devidamente fundamentado e respaldado em memória de cálculo detalhada e em documentos técnicos, tais como plantas, levantamentos topográficos de campo, entre outros, identificando a origem e os responsáveis pelos dados e, a partir desse inventário, definir com precisão o valor real da parcela da obra já construída;

9.3.2. considere na definição precisa do valor real da parcela da obra que já foi construída:

9.3.2.1 que a antecipação de pagamentos do item 10 da planilha contratada (Serviços Auxiliares e Administrativos) passará a configurar pagamento por serviços não-realizados;

9.3.2.2. que existe majoração indevida nos preços unitários contratados, conforme apontado nos levantamentos de auditoria realizados por este Tribunal nos anos de 2008 e 2009, devendo ser observado o disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias, bem assim a jurisprudência deste Tribunal, com relação à obrigatoriedade de se utilizar os sistemas de referência SINAPI e SICRO, salvo sob justificativa técnica devidamente circunstanciada;

9.3.3. apresente o detalhamento do custo do item 2 da planilha orçamentária de elaboração de projetos do Contrato 58/2006, identificando os valores pagos para o relatório técnico de geotecnia, definido nos termos no Anexo IV do contrato que dispõe que “o relatório técnico, conforme Prática Geral de Projeto, onde deverão ser apresentados: descrição das soluções, justificativas técnicas dos dimensionamentos, tensões e cargas admissíveis, cálculo estimativo dos recalques totais, diferenciais e distorções angulares e comparação com os valores admissíveis, considerações sobre o comportamento das fundações ao longo do tempo e eventuais riscos de danos em edificações vizinhas, metodologia executiva sucinta, características e disponibilidade dos equipamentos a serem utilizados”;

9.3.4. somente realize nova licitação para contratar empresa com vistas à continuidade da execução da obra do edifício sede do TRF-1ª Região quando o novo projeto básico elaborado nos termos do art. 6ª, alíneas a a f da Lei 8.666/3, contemplando as revisões dimensionais determinadas pelo CNJ, estiver concluído e aprovado nos órgãos competentes;

9.4. com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, promover a audiência dos seguintes responsáveis Felipe dos Santos Jacinto, Luiz Otávio Campello Montezuma, Silvio Ferreira, José Murilo Cruz Brito, Antonio Roberto de Sousa, José Hermínio B. Neto e Azevedo, Paulo César de Almeida Toledo, Marco Antonio Franca, Denise Mindello de Andrade, Carolina Saraiva de Figueiredo Cardoso, Gilson Martins de Melo, para apresentar razões justificativa quanto às irregularidades indicadas nos respectivos subitens do item 18 do voto que fundamenta este Acórdão, os quais estão agrupadas de acordo com as respectivas responsabilidades;

9.5. determinar à Secob que encaminhe cópia do relatório de auditoria, bem como cópia do Relatório, Voto e Acórdão proferido à 3ª Secex, unidade técnica detentora da clientela do órgão fiscalizado, alertando-a de que os desdobramentos desta fiscalização poderão impactar na análise das contas dos anos de 2006, 2007, 2008 e 2009;

9.6. encaminhar cópia deste Acórdão, juntamente com o Relatório e Voto que o fundamentam:

9.6.1. à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, informando que foi firmado Termo De Compromisso entre Conselho Nacional de Justiça, Ministério Público Federal e Tribunal Regional Federal da 1ª Região, por meio do qual o TRF-1 anulou a Concorrência nº 02/2007 e o Contrato nº 58/2007, objetos das Irregularidades Graves com Paralisação (IG-P) apontadas;

9.6.2. ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ), ao Ministério Público Federal – Procuradoria da República no Distrito Federal – 4º Ofício de Licitações e Contratos, ao Ministério Público do Estado de Goiás – 57ª Promotoria de Justiça de Goiânia – Defesa do Patrimônio Público e ao Departamento de Polícia Federal, para subsidiar a condução de ações nesses órgãos que tratem da construção do edifício sede do TRF-1;

9.7. encaminhar cópia do relatório de auditoria, bem como cópia do Relatório, Voto e Acórdão proferido aos responsáveis para subsidiar a elaboração de suas defesas;

9.8. apensar a estes autos o TC 015.005/2008-9, para análise conjunta das razões de justificativa obtidas em audiências efetivadas naqueles autos com os elementos que deverão ser juntados após as oitivas ora autorizadas.

10. Ata nº 29/2009 – Plenário.

11. Data da Sessão: 22/7/2009 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1617-29/09-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Auditor convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Auditores presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

BENJAMIN ZYMLER
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

AROLDO CEDRAZ
Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral