



## Número 239

Sessão: 22 de abril de 2015

Este Informativo, elaborado a partir das deliberações tomadas pelo Tribunal nas sessões de julgamento das Câmaras e do Plenário, contém resumos de algumas decisões proferidas nas datas acima indicadas, relativas a licitações e contratos, e tem por finalidade facilitar o acompanhamento, pelo leitor, dos aspectos relevantes que envolvem o tema. A seleção das decisões que constam do Informativo é feita pela Secretaria das Sessões, levando em consideração ao menos um dos seguintes fatores: ineditismo da deliberação, discussão no colegiado ou reiteração de entendimento importante. Os resumos apresentados no Informativo não são repositórios oficiais de jurisprudência. Para aprofundamento, o leitor pode acessar o inteiro teor da deliberação, bastando clicar no número do Acórdão (ou pressione a tecla CTRL e, simultaneamente, clique no número do Acórdão).

## SUMÁRIO

### Plenário

1. A aprovação de projeto básico inadequado, com grandes implicações nos custos e prazos de execução do empreendimento, reveste-se de gravidade suficiente para justificar a apenação pecuniária do gestor responsável e a sua inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal.
2. Nas contratações para a prestação de serviços de tecnologia da informação (TI), a utilização de métricas semelhantes a Unidade de Serviço Técnico (UST) e Unidade de Medida de Serviços (UMS) mostra-se inadequada para a remuneração de serviços que não geram resultados ou produtos aferíveis pelo ente público contratante, e não se coaduna ao disposto na Súmula TCU 269.
3. A utilização de taxas estimativas de consumo de aço por volume de concreto, para o cálculo do quantitativo da armadura dos elementos estruturais de obras, não atende às exigências legais relativas à elaboração do projeto básico (art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/93), por não representar elemento necessário e suficiente, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra e avaliar o respectivo custo, bem como definir os métodos e o prazo de execução.
4. Eventuais peculiaridades de uma obra, que possam requerer preços superiores aos normais de mercado ou aos referenciais, devem ser justificadas com minúcias no momento próprio, isto é, na orçamentação, sempre com o estabelecimento dos critérios de aceitabilidade legais (art. 40, inciso X, da Lei 8.666/93), e não tão somente depois da contratação.

## PLENÁRIO

### **1. A aprovação de projeto básico inadequado, com grandes implicações nos custos e prazos de execução do empreendimento, reveste-se de gravidade suficiente para justificar a apenação pecuniária do gestor responsável e a sua inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal.**

Em Auditoria realizada nas obras da Extensão Sul da Ferrovia Norte-Sul, contratadas pela Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A., foram realizadas audiências do diretor de engenharia e do superintendente de projetos em razão, dentre outros achados, do atesto e aprovação de termo de referência contendo projeto básico deficiente, o que resultou na realização da licitação sem contemplar os requisitos mínimos exigidos pelos arts. 6º e 7º da Lei 8.666/93, e na consequente contratação de execução da obra baseada em projeto básico deficiente. Ao analisar a questão, o relator anotou que “*a precariedade do projeto básico resultou em uma alta demanda de termos aditivos nos lotes da Extensão Sul da Ferrovia Norte-Sul, visando corrigir falhas, além da demanda de novos estudos para solucionar interrupções de traçado que não estavam previstas, o que culminou no aumento do valor do contrato e no comprometimento do adequado andamento da obra, ocasionando prejuízo ao erário e ao interesse público*”. Registrou ainda o relator que, em auditoria anterior realizada nessas obras, fora apontada a inexistência de dados de sondagens geotécnicas no projeto básico utilizado na contratação,

bem como a ausência de classificação de solos, que resultaram na adoção de soluções antieconômicas na execução dos serviços de terraplenagem da obra. Ressaltou, contudo, que o dano resultante dessa deficiência não pôde ser calculado tendo em vista o estágio avançado em que se encontrava a execução do empreendimento. Além da ausência das sondagens necessárias à caracterização do solo no leito da ferrovia, o relator destacou que “o projeto básico também não previu as soluções de traçado para o cruzamento com as linhas de alta tensão” e que, “embora eventualmente tenham sido adotadas soluções em campo para contornar os problemas de cruzamento”, ocorreram interrupções na execução da obra nesses pontos. “Essas interrupções nas frentes de obras resultam em impactos negativos não apenas nos prazos de execução, mas também nos próprios custos dos serviços de terraplenagem”. Por fim, concluiu que “a conduta dos responsáveis, que resultou na aprovação de projeto básico inadequado, com grandes implicações nos custos e prazos de execução do empreendimento, é de gravidade suficiente não apenas para justificar a apenação pecuniária, como também a sua inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública”. O Tribunal, pelos motivos expostos pelo relator, rejeitou as justificativas apresentadas pelos responsáveis e aplicou-lhes a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/92, inabilitando os gestores para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal pelo período de cinco anos (art. 60 da mesma Lei). **Acórdão 915/2015-Plenário, TC 012.612/2012-0, relator Ministro-Substituto Augusto Sherman, 22.4.2015.**

**2. Nas contratações para a prestação de serviços de tecnologia da informação (TI), a utilização de métricas semelhantes a Unidade de Serviço Técnico (UST) e Unidade de Medida de Serviços (UMS) mostra-se inadequada para a remuneração de serviços que não geram resultados ou produtos aferíveis pelo ente público contratante, e não se coaduna ao disposto na Súmula TCU 269.**

Relatório de consolidação das auditorias realizadas para avaliar o processo de trabalho de gestão de contratos de Tecnologia da Informação (TI) em órgãos da Administração Pública Federal apontara, dentre outros achados, falhas relacionadas à mensuração de serviços em contratos de suporte ou sustentação à infraestrutura de tecnologia da informação e comunicações. Nesse aspecto, a unidade técnica destacara que – apesar de um dos pilares do novo modelo de contratações de TI, regulamentado pela IN 4/10, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, consistir na remuneração vinculada ao alcance de resultados, em consonância com a Súmula TCU 269 – alguns contratos auditados utilizaram-se de métricas de resultados para serviços que não geram qualquer produto ou resultado aferível. Como consequência, ainda segundo a unidade técnica, ter-se-ia um maior risco de pagamento por serviços não realizados, assim como “de conflito de interesses por parte da empresa contratada, já que, quanto maior o número de chamados ela é instada a solucionar, maior será seu faturamento. Reedita-se, assim, o paradoxo do lucro-incompetência (Acórdão 786/2006) sob um modelo supostamente vinculado a resultados”. Endossando a análise da unidade técnica, o relator anotou que “de acordo com o novo modelo de contratação de TI, a remuneração deve estar vinculada aos resultados obtidos, admitindo-se apenas de forma excepcional o pagamento por hora trabalhada ou por posto de serviço. Para isso, nos contratos de suporte à infraestrutura de rede, estão sendo desenvolvidos novos critérios e mecanismos para remuneração dos serviços, como a Unidade de Serviço Técnico (UST) ou Unidade de Medida de Serviços (UMS)”. Explicou que “nesse critério de remuneração, o ente público promotor da licitação elabora, como anexo ao edital, um catálogo de serviços a serem prestados, contendo a descrição e a respectiva quantidade de UST de cada serviço, de acordo com a natureza, a complexidade e criticidade do serviço”. Ponderou o relator, contudo, que “há serviços cuja execução é praticamente impossível de ser monitorada, porquanto não geram qualquer produto ou resultado aferível, não sendo viável a quantificação do número de ocorrências”. Nesse caso, “a empresa contratada é quem classifica e contabiliza o respectivo número mensal de ocorrências, sem qualquer possibilidade prática de contestação ou de verificação por parte do ente público contratante”. Nesse sentido, concluiu o relator que “a métrica UST (ou UMS) mostra-se inadequada para serviços que não geram resultados ou produtos aferíveis pelo ente público contratante, pois contribui para aumento do risco de remuneração por serviços não prestados, além de gerar um cenário de conflito de interesses por parte da empresa contratada, já que, quanto maior o número de chamados ela é instada a solucionar, maior será seu faturamento”. O Tribunal, alinhado ao voto do relator, decidiu, dentre outros comandos, recomendar aos órgãos envolvidos que alertem os gestores de que “a utilização de métricas, como Unidade de Serviço Técnico (UST) e Unidade de Medida de Serviços (UMS), por exemplo, mostra-se inadequada para serviços que não geram resultados ou produtos aferíveis pelo ente público contratante e não se coaduna ao disposto na Súmula TCU 269”. **Acórdão 916/2015-Plenário, TC 014.815/2014-1, relator Ministro-Substituto Augusto Sherman, 22.4.2015.**

**3. A utilização de taxas estimativas de consumo de aço por volume de concreto, para o cálculo do quantitativo da armadura dos elementos estruturais de obras, não atende às exigências legais relativas à elaboração do projeto básico (art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/93), por não representar elemento necessário e suficiente, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra e avaliar o respectivo custo, bem como definir os métodos e o prazo de execução.**

Auditoria destinada a verificar a regularidade de licitação promovida pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) para a contratação das obras de construção de ponte sobre o Canal das Laranjeiras (lote 2), restauração e duplicação de acessos (lote 1), na BR 101, no Município de Laguna/SC apontara possível sobrepreço no orçamento do lote 2. Por meio do [Acórdão 3.293/2011](#), o Plenário fez determinações ao Dnit e ordenou a oitiva da autarquia e do consórcio vencedor da licitação, para que se manifestassem sobre os indícios de sobrepreço. Naquela assentada, dentre outros comandos, fora determinado ao Dnit que encaminhasse ao TCU *“memorial de cálculo e desenhos correspondentes aos elementos estruturais da ponte do lote 2, a fim de avaliar a adequação ao disposto no art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993”*. Em resposta, a autarquia informou *“não possuir tais documentos no projeto básico, porquanto normativo do Dnit permite levantar os quantitativos de aço por meio de estimativa da taxa de armadura na fase de projeto básico. No caso, o detalhamento geral do cálculo estrutural das fundações constará do projeto executivo, não havendo início de serviço sem o respectivo detalhamento”*. Analisando o argumento, anotou o relator que *“conquanto o Dnit não tenha elaborado memórias de cálculo e desenhos dos elementos estruturais da ponte na fase de projeto básico, pode-se considerar, na linha do exame da unidade especializada, atendida a determinação que lhe fora encaminhada tendo em vista a apresentação a este Tribunal dos documentos feitos na fase de projeto executivo (desenhos, memórias de cálculo e sondagens referentes aos elementos estruturais nos pontos 1 e 10 da infra e mesoestrutura)”*. Nada obstante, prosseguiu, *“a jurisprudência do Tribunal tem considerado que a utilização de taxas para o cálculo no detalhamento da armadura dos elementos estruturais de obras não atende às exigências do art. 6º, IX, da Lei 8.666/1993, conforme bem examinado pela unidade especializada (v.g.: [Acórdão 2.084/2011](#), [2.812/2011](#), ambos do Plenário)”*. Em tal contexto, entendeu o relator que a norma incidente do Dnit sobre o assunto (Instrução de Serviço 214 – Das Diretrizes Básicas para a Elaboração de Estudos e Projetos Rodoviários), ao permitir levantar quantitativos de aço por meio de estimativa da taxa de armadura na fase de projeto básico, *“está desconforme com as exigências legais que devem ser observadas na elaboração do projeto básico, por não apresentar o conjunto de elementos necessários e suficientes, com o nível de precisão adequado, para caracterizar a obra e avaliar o respectivo custo, bem como definir os métodos e o prazo de execução”*. Nesse sentido, o Plenário, acolhendo a proposta do relator, dentre outros comandos destinados a sanear irregularidades encontradas na auditoria, expediu ciência ao Dnit sobre as seguintes impropriedades no edital examinado: (i) *“as exigências da Instrução de Serviço 214/DNIT a respeito dos elementos de projeto básico, especialmente sem o detalhamento das estruturas de concreto armado das obras de artes especiais, estão em desacordo com o art. 6º, inciso IX, alínea b, da Lei 8.666/1993”*; (ii) *“o início da execução dos serviços sem o detalhamento das estruturas de concreto armado contraria o art. 7º, §1º, da Lei 8.666/1993”*. [Acórdão 896/2015-Plenário, TC 003.807/2011-8, relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, 22.4.2015.](#)

**4. Eventuais peculiaridades de uma obra, que possam requerer preços superiores aos normais de mercado ou aos referenciais, devem ser justificadas com minúcias no momento próprio, isto é, na orçamentação, sempre com o estabelecimento dos critérios de aceitabilidade legais (art. 40, inciso X, da Lei 8.666/93), e não tão-somente depois da contratação.**

Ainda na auditoria destinada a verificar a regularidade de licitação para a construção de ponte sobre o Canal das Laranjeiras na BR 101, fora realizada a oitiva do Dnit em face do custo excessivo de mão de obra para o lote 2. Nesse caso, anotou o relator, *“a unidade especializada apurou que, embora tenham sido empregados no orçamento os custos previstos para mão de obra das categorias profissionais de servente e operários qualificados constantes do Sicro, as referências de custo para este item estavam superestimadas no aludido sistema, haja vista que não foram adotados os pisos salariais acordados nas respectivas convenções coletivas, tal como estabelece a norma constante do Manual de Custos Rodoviários do Dnit”*. O titular da Coordenação-Geral de Custos de Infraestrutura do Dnit reconheceu ter adotado valores de referência salariais sem seguir as instruções preconizadas no Manual de Custos do Dnit, deixando de adotar os valores das convenções coletivas de trabalho. Por seu turno, o consórcio vencedor defendeu a inexistência de sobrepreço em face da escassez da mão de obra e outros fatores incidentes (equipamentos de proteção, alimentação, seguro de vida, etc). Analisando o feito, o relator ponderou que *“o piso salarial ajustado em convenção coletiva de trabalho reflete bem a realidade de mercado no momento de sua celebração”*. Nesse sentido, *“flutuações de demanda e oferta de mão de obra ao longo da vigência da convenção podem ou não afetar significativamente a atratividade de trabalhadores disponíveis no mercado, com impacto em sua remuneração, para além ou aquém dos termos*

da convenção”. Assim, “em casos excepcionalíssimos e tecnicamente justificados, poderia haver a necessidade de adequação de tais custos à realidade de mercado, o que afetaria inclusive os referenciais de custos”. O próprio TCU, prosseguiu, “admite adaptação dos sistemas oficiais de referência de acordo com as circunstâncias específicas de cada empreendimento e o contexto em que elas estão inseridas, desde que sejam justificadas tecnicamente as condições específicas relacionadas àquela obra que a distingue de outras semelhantes, inclusive destacando a causa de incidência de custos diferenciados dos constantes do referencial oficial de preços”. Exemplificando, reproduziu excerto do sumário do [Acórdão 2.068/2006-Plenário](#), onde se lê: “Eventuais peculiaridades de uma obra, que possam significar alteração dos preços normais de mercado ou referenciais, devem ser justificadas com minúcias no momento próprio, isto é, na orçamentação, sempre com o estabelecimento dos critérios de aceitabilidade prescritos no art. 40, inciso X, da Lei nº 8.666/93, e não tão-somente depois da contratação, sob pena de se tê-las sumariamente rejeitadas”. No caso concreto, concluiu o relator, “a alegada escassez de mão obra **versus** realidade de mercado não é suficiente para justificar o descumprimento às regras de precificação de mão de obra constante do Manual de Custos Rodoviários do Dnit porque desacompanhada de elementos probatórios capazes de justificar eventual modificação da composição dos custos unitários registrados no sistema de referência Sicro”. Nesses termos, o Plenário, acolhendo a proposta da relatoria, rejeitou as manifestações do Dnit e do consórcio vencedor quanto ao sobrepreço relativo ao custo excessivo de mão de obra, determinando à autarquia que, no prazo de trinta dias, altere os custos de mão de obra do orçamento de referência do edital da licitação do lote 2, de modo a contemplar o estabelecido no art. 127 da Lei 12.309/10 (LDO/2011) e no Manual de Custos Rodoviários do Dnit, promovendo, assegurado o contraditório e a ampla defesa à contratada, a repactuação contratual dos serviços cujos preços unitários sejam superiores aos de referência e, caso ainda não tenha feito, a glosa dos valores pagos a maior nas medições já realizadas. [Acórdão 896/2015-Plenário](#), TC 003.807/2011-8, relator **Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa**, 22.4.2015.

*Elaboração: Secretaria das Sessões*  
*Contato: [infojuris@tcu.gov.br](mailto:infojuris@tcu.gov.br)*