



CGU

Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO PREVENTIVA DE LICITAÇÕES, EDITAIS E CONTRATOS

Superintendência Regional - Departamento Nacional de Infraestrutura de
Transportes - Pará

2024

Controladoria-Geral da União (CGU)
Secretaria Federal de Controle Interno (SFC)

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Órgão: Ministério dos Transportes

Unidade Auditada: Superintendência Regional do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes no estado do Pará

Município/UF: Belém/PA

Relatório de Avaliação: 1610773

Missão

Elevar a credibilidade do Estado por meio da participação social, do controle interno governamental e do combate à corrupção em defesa da sociedade.

Avaliação

O trabalho de avaliação, como parte da atividade de auditoria interna, consiste na obtenção e na análise de evidências com o objetivo de fornecer opiniões ou conclusões independentes sobre um objeto de auditoria. Objetiva também avaliar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos relativos ao objeto e à Unidade Auditada, e contribuir para o seu aprimoramento.

SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| INTRODUÇÃO | 5 |
| RESULTADOS DOS EXAMES | 7 |
| 1. INFORMAÇÕES SOBRE AS ANÁLISES REFERENTES À INSTRUÇÃO E À ELABORAÇÃO DA DOCUMENTAÇÃO PROCESSUAL DA FASE PREPARATÓRIA DO PREGÃO Nº 90055/2024 ELABORADO PELO DNIT-SRE-PA. | 7 |
| CONCLUSÃO | 8 |
| ANEXOS | 10 |
| I – NOTA DE AUDITORIA | 10 |

INTRODUÇÃO

Trata-se de avaliação realizada preventivamente em licitação, cuja origem decorre da análise autônoma realizada pela ferramenta Analisador de Licitações, Contratos e Editais – ALICE, desenvolvida pela Controladoria-Geral da União – CGU. O ALICE gera alertas, a partir de trilhas de auditoria automatizadas suportadas por cruzamentos de dados e inteligência artificial, que são avaliados e confirmados por uma equipe de auditoria, resultando no presente trabalho.

A avaliação realizada pela CGU se limita aos alertas gerados pelo Sistema ALICE e possui natureza preventiva para mitigar os riscos que poderiam impactar os objetivos da futura contratação, fundamentada no art. 169 da Lei nº 14.133, de 01.04.2021.

As análises, conclusões e opiniões apresentadas no presente relatório não se confundem com aprovação ou homologação do procedimento licitatório realizado, tendo em vista que essas atividades são de responsabilidade da gestão da unidade auditada.

A ação consistiu em auditoria para avaliar o Edital Nº 90055/2024-02, publicado no Diário Oficial, em 19.03.2024, pela Superintendência Regional do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes no Estado do Pará instruído no processo nº 50602.002405/2023-76, cujo objeto está detalhado no Quadro 1.

Quadro 1 – Detalhamento do objeto a ser contratado

| | |
|--------------------------------|---|
| Modalidade: | Pregão Eletrônico |
| Objeto: | Serviços de manutenção rodoviária (conservação/recuperação) na BR-230/PA, Trecho: Divisa TO/PA – Divisa PA/AM; Subtrecho: Entroncamento da BR-422 (Novo Repartimento) – Rio Arataú; Segmento: km 301,10 ao km 383,40; Extensão: 82,30 km; Lote 01, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste Edital e seus anexos. |
| Critério de julgamento: | Menor Preço |
| Regime de Execução | Empreitada por preço unitário |
| Valores dos lotes: | R\$ 79.631.222,66 , versão sem desoneração, BDI 31,26 % (sem desoneração da mão de obra) e 15,00% (fornecimento e transporte de materiais asfálticos) |
| Data base: | Jul/2023 |
| Prazo | De Execução – 1095 (um mil e noventa e cinco) dias De Vigência – 1275 (um mil duzentos e setenta e cinco) dias |
| Data/hora: | 04/04/2024 às 10h |

Fonte: Edital Pregão Eletrônico 90055/2024-02.

Tendo em vista se tratar de alerta de licitação relacionado à alta materialidade, a avaliação foi direcionada aos riscos pertinentes à formação dos preços e à estimativa de quantidades do orçamento de referência do DNIT. Dessa forma, não foram avaliados, por exemplo, os aspectos jurídicos e cláusulas restritivas à competitividade do certame, ou riscos de integridade (servidores e fornecedores).

Nesse sentido, as análises tiveram como escopo responder as seguintes questões de auditoria:

- a) Se o processo foi autuado com os documentos e justificativas exigidos pela legislação.
- b) Se o orçamento estimativo foi elaborado com base nos princípios que regem a licitação no âmbito da Administração Pública Federal.

Para responder às questões de auditoria foram aplicados os seguintes testes:

- a) Análise documental; e
- b) Testes nos cálculos relacionados às quantidades estimadas, bem como os valores monetários considerados.

Com efeito de análise preliminar, foram verificadas inconsistências no orçamento estimativo que ensejaram na emissão da Nota de Auditoria nº 01, em 01.04.2024, por meio da qual recomendou-se a realização de ajustes no orçamento estimativo, para correção das inconformidades, tendo em vista o risco de superfaturamento na execução do objeto a ser contratado, em caso de pagamento por serviços com sobrepreço, antes da fase de abertura das propostas do certame.

Em 05.04.2024, foi publicado pelo DNIT, no Diário Oficial da União, o Aviso de Suspensão PREGÃO Nº 90055/2024 concernente ao processo analisado.

Em 12.04.2024, foi encaminhado à entidade autárquica, para manifestação, o Relatório Preliminar nº 1610773, com propostas de recomendações de ajustes a serem realizados em peças técnicas da documentação processual, inclusive, relacionados à estimativa do orçamento.

Por meio dos ofícios nº 64366/2024/SRE-PA, de 09.04.2024, e nº 71900/2024/SRE-PA, de 19.04.2024, bem como pela concessão de acesso externo à CGU aos processos nº 50600.013387/2024-59 e 50602.002405/2023-76, mediante e-mail, respectivamente, nos dias 24.04.2024 e 20.05.2024, a unidade demonstrou o atendimento das recomendações emitidas via Nota de Auditoria.

Em 19.06.2024, foi enviado à unidade auditada o Relatório Preliminar nº 1610773, contendo as análises das manifestações da unidade, com propostas reiterando a necessidade de ajustes em peças técnicas da documentação processual concernentes à estimativa do orçamento. Além do mais, foi informado o agendamento da Reunião de Busca Conjunta de Soluções para o dia 27.06.2024, sendo esta programação cumprida pelos envolvidos na demanda.

Por intermédio do ofício nº 131057/2024/SRE-PA, de 09.07.2024, a unidade se manifestou apresentando novas versões de documentos do orçamento demonstrando atendimento às recomendações desta Controladoria emitidas via Relatório Preliminar nº 1610773, de 19.06.2024 e aos encaminhamentos propostos na Reunião de Busca Conjunta de Soluções.

RESULTADOS DOS EXAMES

1. Informações sobre as análises referentes à instrução e à elaboração da documentação processual da fase preparatória do PREGÃO Nº 90055/2024 elaborado pelo DNIT-SRE-PA.

Por meio da Nota de Auditoria nº 01, em 01.04.2024, foi recomendado que a unidade auditada procedesse com o ajuste do orçamento estimativo relativo ao certame, nos itens listados a seguir:

- a) Escolha antieconômica pelo transporte com caminhão basculante de 6 m³ e 10 m³;
- b) Discrepância na composição auxiliar 6416078 (Usinagem de concreto asfáltico - faixa C - areia e brita comerciais) e composição de custos 4011463 (Concreto asfáltico - faixa C - areia e brita comerciais);
- c) Consumo do cimento asfáltico de petróleo – CAP 50/70, relativo aos serviços de concreto asfáltico - faixa C - areia e brita comerciais (tapa buraco, remendo profundo e fresagem), em dissonância com a composição de custo unitário do SICRO nº 6416078;
- d) Estimativa inadequada das despesas diversas na composição de custos da administração local;
- e) Serviços programados no cronograma físico-financeiro em dissonância com os níveis de esforços e ocorrências registradas no PATO e com a capacidade operacional da obra no primeiro mês de trabalho.

Por intermédio do Ofício nº 64366/2024/SRE-PA, em 09.04.2024, o DNIT se manifestou, informando que as recomendações emitidas pela CGU na Nota de Auditoria nº 01 foram implementadas, tais como itens: “a”; “b”; “c”; “d” e “e”. Todavia, na análise da documentação apresentada junto ao ofício, constatou-se que o item “e” ainda precisava de ajuste. Ato contínuo, evidenciou-se anexação, em 24.04.2024 (processo nº 50600.013387/2024-59 – trata da demanda de auditoria), da nova versão do cronograma físico-financeiro corrigindo, portanto, a pendência remanescente do item “e”.

De forma complementar, por meio de e-mail, no dia 20.05.2024, a unidade auditada concedeu à CGU, acesso externo ao processo nº 50602.002405/2023-76, o qual trata do pregão em análise. Em consulta realizada ao processo supra, constatou-se, no mês de maio do ano corrente, anexação de novas versões de documentos componentes do processo licitatório seguindo, ainda que parcialmente, as recomendações dessa Controladoria, tais como: justificativas, resumo memória de cálculo e orçamento do P.A.T.O; documento de formalização de demanda; estudo técnico preliminar; mapa de riscos; termo de referência; cronograma físico-financeiro; declarações de responsabilidade do projeto e orçamento; dados específicos para elaboração do edital-pregão; check-list da fase interna; edital atualizado e minuta do contrato. Desta forma, constatou-se que unidade instruiu o processo analisado em conformidade com os requisitos estabelecidos pela legislação de regência à modalidade licitatória.

Na Reunião de Busca Conjunta de Soluções realizada no dia 27.06.2024 foram propostos os encaminhamentos a serem providenciados pela unidade auditada num prazo de 15 dias corridos a partir do dia de ocorrência da reunião:

MEMÓRIA DE REUNIÃO – BUSCA CONJUNTA DAS SOLUÇÕES

TAREFA Nº: 1610773

DATA: 27/06/2024

UNIDADE AUDITADA : SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL – DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTE – PARÁ(DNIT/SER/PA)

CIDADE: BELÉM

UF: PARÁ

| Item do Relatório Preliminar | Descrição Sumária | Encaminhamentos Propostos | Justificativa/Informações/Documentos adicionais apresentados/Prazo para atendimento |
|------------------------------|---|--|---|
| 2 | Utilização de Nível de esforço dos serviços de tapa buraco e remendo profundo incompatíveis com as orientações contidas nos guias técnicos de custos e de conservação rodoviária; mapa de conservação da malha e normas do DNIT | Proceder os ajustes necessários nos valores de níveis de esforços, em observância ao estabelecido nos manuais de custos de infraestrutura e de conservação rodoviária; Resolução nº8, de 06.11.2023; Leis de responsabilidade fiscal, acesso à Informação e à de licitações públicas no âmbito da Administração Pública Federal e normas do DNIT | A unidade solicitou 15 dias para demonstrar que sanou o que foi apontado no achado. |
| 2 | Ausência de registro de alteração do cadastro no SNV do segmento licitado em face do contrato precedente nº 0517/2018 | Proceder o registro no estudo técnico preliminar em observância às Leis de responsabilidade fiscal, acesso à Informação e à de licitações públicas no âmbito da Administração Pública Federal | A unidade solicitou 15 dias para demonstrar que sanou o que foi apontado no achado. |

Após análise da documentação apresentada por meio do ofício nº 131057/2024/SRE-PA, de 09.07.2024, evidenciou-se o atendimento por parte da autarquia auditada às recomendações sugeridas pela CGU.

Com isso, propiciou a redução do valor estimado, sem desoneração, de R\$ 79.631.222,66 (setenta e nove milhões, seiscentos e trinta e um mil, duzentos e vinte e dois reais e sessenta e seis centavos) para R\$ 76.165.629,72 (setenta e seis milhões, cento e sessenta e cinco mil, seiscentos e vinte e nove reais e setenta e dois centavos).

Por consequência, em decorrência do trabalho realizado, houve uma redução no orçamento sem desoneração de R\$ 3.465.592,94 (três milhões, quatrocentos e sessenta e cinco mil, quinhentos e noventa e dois reais e noventa e quatro centavos) do orçamento inicial previsto no Pregão Eletrônico nº 90055/2024.

CONCLUSÃO

Fundado na verificação da documentação apresentada pela unidade auditada e a conferência nos autos do processo nº 50602.002405/2023-76, bem como nos testes aplicados nos objetos selecionados para análise, conclui-se que:

O DNIT-SER-PA procedeu a instrução do processo que trata da contratação em tela, conforme os normativos legais vigentes. Além disso, atendeu os ajustes recomendados na Nota de Auditoria nº 01 e nos relatórios preliminares emitidos, respectivamente, em 12.04.2024 e 19.06.2024.

Em suma, os ajustes contribuirão para aperfeiçoar a governança, a integridade, a gestão estratégica e de riscos; bem como assegurar a efetividade das contratações e fiscalizações, objetivos previstos no mapa estratégico vigente do DNIT.

ANEXOS

I – NOTA DE AUDITORIA

Senhor Superintendente,

Trata-se da nota de auditoria referente à análise do edital de licitação do Pregão nº 90055/22024/DNIT, publicado em 19.03.2024 pelo Departamento Nacional de Infraestrutura em Transportes (DNIT), conforme informações no quadro a seguir:

Quadro 1 – Informações do Edital

| | |
|--------------------------------|---|
| Modalidade: | Pregão Eletrônico |
| Objeto: | Serviços de manutenção rodoviária (conservação/recuperação) na BR-230/PA, Trecho: Divisa TO/PA - Divisa PA/AM; Subtrecho: Entroncamento da BR-422 (Novo Repartimento) - Rio Arataú; Segmento: km 301,10 ao km 383,40; Extensão: 82,30 km; Lote 01, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste Edital e seus anexos. |
| Critério de julgamento: | Menor Preço |
| Regime de Execução | Empreitada por preço unitário |
| Valores dos lotes: | R\$ 79.631.222,66 , versão sem desoneração, BDI 31,26 % (sem desoneração da mão de obra) e 15,00% (fornecimento e transporte de materiais asfálticos) |
| Data base: | Jul/2023 |
| Prazo | De Execução - 1095 (um mil e noventa e cinco) dias De Vigência - 1275 (um mil duzentos e setenta e cinco) dias |
| Data/hora: | 04/04/2024 às 10h |

Fonte: Edital Pregão Eletrônico 90055/2024-02

No decorrer do trabalho de auditoria preventiva, foram verificadas inconsistências no orçamento estimativo que indicam a necessidade de que medidas para o seu saneamento sejam adotadas antes mesmo da conclusão dos trabalhos. Encaminho o registro elaborado pela equipe sob minha supervisão, as providências recomendadas e os prazos inicialmente estabelecidos para o seu atendimento.

a) Escolha antieconômica pelo transporte com caminhão basculante de 6 m³ e 10 m³.

Foi adotada no PATO a composição de custo do Sicro (5914389) veículo de transporte um caminhão basculante com capacidade de 10 m³, que representa 20,33% (item mais relevante na faixa A da curva ABC de serviços). Na oportunidade de análise, foi constatado que a composição de custo do Sicro (5915321) - serviços de transportes com de caminhões de 14 m³- é mais vantajosa para Administração, restando uma diferença de aproximadamente 22% entre os preços unitários. Logo, considerando o volume de serviços e os custos advindos da escolha deste veículo, percebe-se que o meio mais adequado para o transporte é o caminhão basculante com capacidade mínima de 14 m³, sendo a utilização de caminhão basculante de

10 m³ configurada como uma solução técnica antieconômica, consumindo recursos públicos em quantidade superior àquela realmente necessária.

De forma semelhante, constatou-se que a composição de custos (5914344) - Transporte com caminhão basculante de 6 m³ - rodovia em revestimento pavimentada, aderida no PATO, mostrou-se antieconômica em face à opção pela composição de custos (5915321) - Transporte com caminhão basculante de 14 m³ - rodovia pavimentada, sobrando uma diferença de aproximadamente 27%. Para contribuir com a assertiva de inadequação do cenário apresentado, vejamos o que está regimentado pelo DNIT:

[...]

Art. 29. Recomenda-se a substituição do caminhão basculante com capacidade de 6 (seis) m³ pelo caminhão basculante de 10 (dez) m³ ou 14 (quatorze) m³ para a realização de carga, manobra, descarga e transporte dos materiais para serviços que demandarem o transporte de grandes volumes e/ou grandes Distâncias Médias de Transportes. (Resolução nº 8 de 06.11.2023).

[...]

Ainda sobre a contextualização mencionada, deve-se considerar os preceitos do Manual de Custos de Infraestrutura de Transportes Volume 01 - Metodologia e Conceitos, item 16, página 195, além do que estabelece o Decreto nº 7.983, de 08.04.2013, que trata de regras e critérios para elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia, contratados e executados com recursos dos orçamentos da União. Conforme Decreto citado, para “elaboração dos orçamentos de referência, os órgãos e entidades da administração pública federal poderão adotar especificidades locais ou de projeto na elaboração das respectivas composições de custo unitário, desde que demonstrada a pertinência dos ajustes para a obra ou serviço de engenharia a ser orçado em relatório técnico elaborado por profissional habilitado” (UNIÃO, 2013). Já o Manual de Custos do DNIT, esclarece que:

[...]

A utilização indiscriminada dos preços divulgados pelo sistema de custos referenciais de obras – SICRO, sem o devido tratamento que a elaboração de um orçamento para contratação de obras públicas requer, independentemente do nível de detalhamento do projeto, constitui grave erro para a correta formação dos preços das obras de infraestrutura de transportes. (Manual DNIT, 2007).

[...]

Assim, para efeitos do custo unitário de transporte (t x km) em rodovia pavimentada, o DNIT adotou, respectivamente, para os serviços de transporte com caminhão basculante de 10 m³ e 6m³, em rodovia pavimentada, os valores de R\$ 1,01 e R\$ 1,09 em vez de R\$ 0,79 - Transporte com caminhão basculante de 14m³ - rodovia pavimentada.

b) Discrepância na composição auxiliar 6416078 (Usinagem de concreto asfáltico - faixa C - areia e brita comerciais) e composição de custos 4011463 (Concreto asfáltico - faixa C - areia e brita comerciais).

Na composição auxiliar 6416078 (Usinagem de concreto asfáltico - faixa C - areia e brita comerciais) adotada pelo DNIT a qual reflete na composição de custos 4011463 (Concreto

asfáltico - faixa C - areia e brita comerciais), constatou-se a inclusão dos insumos brita 0 (M0005) e pedrisco(M1103) com preços distintos.

Vale destacar que a NBR 7211/2022 (Agregados para concreto – requisitos) trata os dois insumos na mesma zona granulométrica (4,75/12,5). Essa normativa baliza as normas DNER-EM 037/97(Agregado graúdo para concreto de cimento) e DNER-ME 083/98 (Agregados – Análise granulométrica).

Além disso, o Glossário de Termos Técnicos Rodoviários, elaborado pelo Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER), define, o material pedrisco, como a mistura nas mais variadas proporções, de pedra britada de graduação 0 (zero) com agregado miúdo artificial. Adicionalmente, o Manual de Pavimentação de autoria do DNIT, menciona que pedrisco é o material proveniente de britagem da pedra e com diâmetro compreendido entre 2,0 mm e 6,4 mm.

Seguindo como padrão a orientação da tabela apresentada na norma DNER-EM 037/97 e o Manual de Pavimentação do DNIT, é possível dizer que brita 0 e pedrisco podem ser considerados materiais semelhantes, uma vez que a brita 0 pode ter agregados retidos na peneira de # 9,5 mm (até 10%) e passantes na peneira # 2,4 mm (até 5%) e o pedrisco é o material com tamanho limitado entre 6,3 mm e 2,0 mm. Por conseguinte, um pedrisco pode se encaixar como brita 0. Todavia, a condição para que isso ocorra é que o pedrisco se enquadre nos limites de 4,8 mm e da 2,4 mm. Com isso, é possível dizer que o pedrisco está compreendido na Brita 0, mas observados os limites de controle da granulometria exigidos.

Outrossim, no PATO analisado, foi verificado que se realizou pesquisa de mercado para alguns materiais pétreos. **Na tabela a seguir, são apresentados os preços unitários da pesquisa de mercado e do preço referencial dos insumos analisados constantes no Sicro-Jul 23:**

Tabela 1 – Mapa comparativo Pesquisa de mercado e preço referencial Sicro Jul-23

| Código | Especificação | Un | P. UNIT. (M ³) – DNIT (*) | P. UNIT. (M ³) – Sicro(Jul/23) | P. UNIT. (M ³) – CGU (**) |
|--------|---------------|----------------|---------------------------------------|--|---------------------------------------|
| M0005 | Brita 0 | M ³ | 106,0209 | 191,8698 | 106,0209 |
| M1103 | Pedrisco | M ³ | 191,8698 | 191,8698 | 106,0209 |

(*) – Preços adotados no PATO pelo DNIT

(**) – Preços paradigmas recomendados

Fonte: Edital Pregão Eletrônico 90055/2024-02

Conforme Tabela 1, o Sicro adota o mesmo preço unitário para os insumos analisados, corroborando com as orientações nas normas técnicas da ABNT e da própria autarquia auditada. Portanto, em regra, os materiais são tratados como de mesma granulometria, recomendando-se a correção do item, conforme parâmetros adotados pela CGU, tendo em vista o impacto orçamentário nas duas composições supracitadas.

Ademais, não foi evidenciada no mapa de cotação de material pétreo, pesquisa relacionada ao pedrisco, indo de encontro ao Art. 45. da Resolução nº 8 de 06.11.2023.

Não há na documentação anexa ao edital justificativa do DNIT pelo uso na mesma composição como materiais e preços distintos, dissonante ao que determina o Decreto nº 7.983, de

08.04.2013, e no item 16 do Manual de Custos de Infraestrutura de Transportes Volume 01 - Metodologia e Conceitos.

- c) Consumo do cimento asfáltico de petróleo – CAP 50/70, relativo aos serviços de concreto asfáltico - faixa C - areia e brita comerciais (tapa buraco, remendo profundo e fresagem), em dissonância com a composição de custo unitário do SICRO nº 6416078.**

Na memória de cálculo dos itens da planilha orçamentária, relativos à aquisição e transporte de cimento asfáltico de petróleo – CAP 50/70, consta o consumo dessa emulsão em 0,05 t/t.

Porém, a composição de custo unitário do SICRO nº 6416078, relativa ao serviço “Usinagem de concreto asfáltico - faixa C - areia e brita comerciais”, considera o consumo do cimento asfáltico de petróleo – CAP 50/70 em 0,06323 t/t. Frise-se, que a composição impacta em aproximadamente 16 % dos serviços listados na Curva ABC, portanto, podendo impactar no equilíbrio econômico-financeiro do instrumento a ser celebrando, gerando riscos para futuros pedidos de aditivos por parte da empresa a ser contratada, ressaltando que o edital previu a contratação do escopo referente ao certame em análise sob a égide da empreitada por preço unitário.

- d) Estimativa inadequada das despesas diversas na composição de custos da administração local.**

A seguir um trecho do texto extraído do Manual de custos de infraestrutura de transportes – volume 08 – administração local, que trata sobre o percentual de 5% para estimar as despesas diversas:

[...]

Aplicando-se tais consumos sobre a quantidade média de mão de obra presente para cada natureza e porte de obra estudado, torna-se possível estimar um valor médio para despesas diversas. De posse dos orçamentos elaborados para calibração da metodologia, identificou-se um percentual da ordem de 5% sobre o valor total da administração local para as despesas diversas envolvidas com a operação dos canteiros de obras, razão pelo qual o SICRO recomenda este parâmetro.

[...]

A governança pública está apoiada em quatro princípios interrelacionados, ei-los: relações éticas (adotar ações que objetivem o interesse público); transparência (permitir o controle das ações realizadas pelos responsáveis da gestão pública, conformidade (atuar conforme a lei e normas) e prestação de contas responsável (Matias-Pereira, 2018).

As Leis de Responsabilidade Fiscal (LRF) e de Acesso à Informação (LAI), bem como a novel Lei de Licitações Públicas regulamentam o princípio da transparência pública e o accountability (dever de prestar contas). Outro princípio preponderante é o da economicidade (um dos norteadores de uma licitação no âmbito da Administração Pública Federal).

Neste sentido, ressalte-se que o princípio da transparência vai além da mera divulgação de dados, ele almeja a garantia de que as informações sejam compreensíveis ao cidadão, permitindo-lhe exercer o controle social. Na mesma direção, o dever de prestar contas representa uma postura transparente, um compromisso com a verdade e com a responsabilidade, consentindo que a sociedade, por meio de instrumentos como análise de conformidade e desempenho, avalie os atos do gestor público. No tocante à economicidade, segundo Carvalho (2022), estabelece que o agente público possui o dever de gerenciar os recursos públicos, onerando o menos possível a Administração.

Menos desperdício representa mais entrega para sociedade. Para tanto, deve-se aumentar a segurança das operações, reduzir incertezas e ampliar a chance de atingir os resultados (Souza e Santos, 2018).

Não obstante, a seguir trecho do que preconiza o Acórdão 2529/2023, in verbis:

[...]

9.2.3.2. o Exército Brasileiro fica autorizado a adaptar a sua metodologia de orçamento, medição e pagamento da administração local, de modo a prever: uma parcela de valor fixo mensal durante todo o período de execução da obra, independentemente do volume de serviços executados, correspondente ao valor estimado para a manutenção de equipes mínimas em canteiro e/ou períodos de menor produtividade; e, uma parcela unitária complementar, calculada pela diferença entre o valor total estimado da administração local e o valor total;

[...]

9.2.6.2. elaborar orçamento detalhado das atividades de administração local, mobilização e desmobilização e canteiro de obras e acampamento, com memória de cálculo dos quantitativos e custos unitários adotados, efetuando seu registro como custo direto;

[...]

Posto isso, observe-se que não há impedimento em estabelecer um valor estimado em percentual, baseado no estudo realizado pela autarquia. Porém, adotar um índice sem parametrização justificada, pode ser considerado desarrazoado e desproporcional, inclusive, afetar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Em complemento, a falta de memória de cálculo ou qualquer estudo que valide quantitativos que formam preço global de obras públicas é dissonante com a Lei nº 14.133, de 01.04.2021 (Art 6º - XXIII). Logo, não sendo recomendável seguir o processo sem a demonstração do estudo citado no manual.

Neste sentido, reforce-se que as leis mencionadas tratam de regras imperativas, ou seja, são de cumprimento obrigatório, sob pena de sanções legais.

Em vista disso, a disponibilização do estudo balizador do percentual na documentação técnica é essencial, tanto para o fornecedor que irá participar do pleito em ter segurança nos valores estimados com a finalidade de não incorrer em prejuízos, quanto para os órgãos de controle no acompanhamento da aplicação eficaz e eficiente dos recursos públicos. Com efeito, além dos princípios e normativos mencionados nesse item, também atenderá os princípios da isonomia; competitividade e do desenvolvimento nacional sustentável, estabelecidos na Lei nº 14.133, de 01.04.2021.

- e) **Serviços programados no cronograma físico-financeiro em dissonância com os níveis de esforços e ocorrências registradas no PATO e com a capacidade operacional da obra no primeiro mês de trabalho.**

A seguir, a Tabela 2 mostra o comparativo da programação de serviços estabelecida no cronograma físico em descompasso ao que fora programado no PATO:

Tabela 02 — Comparativo % de distribuição de serviços no cronograma físico -financeiro (CFF) e no PATO

| | | | ANO 1 | ANO 2 | ANO 3 | |
|---------|-----|-------------|--------------|--------------|--------------|------|
| 4011410 | 3.1 | CFF | 33,33% | 33,33% | 33,34% | 100% |
| | | PATO | 25% | 25% | 50% | 100% |
| 4915663 | 3.5 | CFF | 33,33% | 33,33% | 33,34% | 100% |
| | | PATO | 25% | 25% | 50% | 100% |
| 4011353 | 3.6 | CFF | 33,33% | 33,33% | 33,34% | 100% |
| | | PATO | 25% | 25% | 50% | 100% |
| 4011341 | 3.7 | CFF | 33,33% | 33,33% | 33,34% | 100% |
| | | PATO | 25% | 25% | 50% | 100% |
| 4011481 | 3.8 | CFF | 33,33% | 33,33% | 33,34% | 100% |
| | | PATO | 25% | 25% | 50% | 100% |
| 4011463 | 3.9 | CFF | 33,33% | 33,33% | 33,34% | 100% |
| | | PATO | 25% | 25% | 50% | 100% |
| 4413905 | 7.1 | CFF | 33,33% | 33,33% | 33,34% | 100% |
| | | PATO | 25% | 25% | 50% | 100% |
| 8000002 | 9.3 | CFF | 33,33% | 33,33% | 33,34% | 100% |
| | | PATO | 50% | | 50% | 100% |

Fonte: Edital Pregão Eletrônico 90055/2024-02

A programação que consta no CFF para os itens 3.1; 3.5 a 3.9 e 7.1, sinaliza, nos dois primeiros anos de atividade contratual, que o faturamento será executado antecipadamente ao que fora planejado no PATO; enquanto, no ano 3, indica o inverso dessa assertiva. Por sua vez, o item

9.3, referente a mobilização e desmobilização, indica no CFF, indevidamente, a distribuição percentual discrepante à forma adequada do PATO.

Além do mais, no CFF, observou-se vários serviços das etapas 1; 2; 3; 4; 5; 6; 7; e 8 com previsibilidade de execução/faturamento no primeiro mês do contrato. Por exemplo, os serviços de aquisição e transporte de material betuminoso estão paralelamente programados com atividades que, tecnicamente, são suas sucessoras, tais como: tapa buraco com pintura de ligação – demolição com serra corta piso; usinagem de concreto asfáltico - faixa C - areia e brita comerciais.

Além disso, partindo da premissa, num cenário pessimista, de que no primeiro mês haverá o processo de recrutamento composto pelos subprocessos de prospecção de candidatos; triagem; entrevista pré-seletiva; avaliação técnica; entrevista decisória; conferência de dados; comunicação ao(à) escolhido(a) pela empresa; exames médicos; entrega documentação e deslocamentos de mão de obra, que podem ser dos entes municipais que margeiam à obra ou até mesmo da capital paraense que dista 508,80 Km em relação ao canteiro de obras, ainda, em complemento, a mobilização de equipamentos e materiais (destacando-se materiais betuminosos CAP 50/70 e RR-1C, previstos para serem adquiridos nas cidades de Fortaleza - CE e Uberlândia - MG), certamente, considerando todos esses aspectos logísticos, até a disponibilidade dos insumos no canteiro, é inviável essa programação ser atendida. Em regra, apenas os percentuais relacionados aos itens 9.1; 9.3 e 10.1 devem ser mantidos na programação do primeiro mês e, quiçá, percentuais relacionados com aquisição e transporte de materiais.

Logo, da forma como está no cronograma físico-financeiro, poderá haver adiantamento de valores com risco, por exemplo, de abandono da empresa no último ano do contrato.

Portanto, deve-se levar em consideração a importância do cronograma físico-financeiro, tendo em vista que a peça técnica servirá de embasamento para o Relatório 13, o qual trata da programação mensal dos serviços, conforme citado no Manual de Conservação Rodoviária. Neste sentido, de acordo com o referido manual, é responsabilidade da Unidade Local, assistida devidamente pela sede da Unidade Regional, quando necessário, com apoio de consultoria, a programação dos serviços de conservação e respectiva execução. Para tanto, devem verificar, entre outras funções, o atendimento completo das metas físicas determinadas pelo plano de trabalho anual e pelo cronograma físico-financeiro.

Saliente-se que, conforme Lei nº 14.133, de 01.04.2021 (Art 6º), a distorção do cronograma físico-financeiro dá causa à superfaturamento em obras públicas, portanto, diante do exposto, há o risco de se realizar uma contratação eivada de sobrepreço e que poderá resultar em superfaturamento, indo de encontro à Art 11º - III da lei citada e ao item 16 do Manual de Custos de Infraestrutura de Transportes Volume 01 - Metodologia e Conceitos.

— Recomendações:

1. Realizar a revisão do composições de custos unitários pertinentes aos itens “a”, “b e “c”;

2. Anexar, na documentação técnica do certame licitatório em análise, o estudo que baliza o percentual utilizado para estimativa das despesas diversas na administração de canteiro (item d);
3. Proceder a revisão do cronograma físico-financeiro no que tange às inconsistências mencionadas nessa Nota de Auditoria (item e).

A equipe de auditoria permanece à disposição para prestar quaisquer esclarecimentos que se façam necessários.

Atenciosamente,