

**Proc. TC-041.554/2012-4**  
**TOMADA DE CONTAS ESPECIAL**

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator

Trata-se de tomada de contas especial instaurada com fundamento no Acórdão 2948/2011-Plenário, a partir da conversão de auditoria realizada pela Secex-MA, em razão de sobrepreço em faturas liquidadas e pagas à empresa Servix, no âmbito do contrato PG 258/96 (peça 8, p. 41-44), que objetivava a execução de obras emergenciais de recuperação do corpo estradal na rodovia BR-010/MA.

As citações foram dirigidas aos Srs. Francisco Augusto Pereira Desideri, Gerardo de Freitas Fernandes, José Ribamar Tavares, Maurício Hasenclever Borges, Servix Engenharia S.A. e Wolney Wagner de Siqueira.

Devidamente citados, os Srs. Francisco Augusto Pereira Desideri e Maurício Hasenclever Borges permaneceram silentes, devendo, por isso, serem considerados revêis para todos os efeitos, na forma do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

Procedida à minuciosa análise das alegações de defesa oferecidas pelos demais responsáveis, a Secex-MA concluiu, na instrução de peça 110, pela rejeição dos argumentos e propôs o julgamento pela irregularidade as contas dos gestores envolvidos, condenando-os, solidariamente com a empresa Servix, ao ressarcimento do débito apurado conforme metodologia utilizada pela Secob na instrução de peça 3, p. 2. Propôs, ainda, a aplicação de multa individual, fundamentada no art. 57, da Lei 8.443/1992.

Estando os autos no meu gabinete, recebi memorial da empresa Servix (peça 113) acerca da proposta exarada pela Secex-MA, alegando afronta aos princípios da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal, em razão do decurso de dezessete anos entre o fato gerador do suposto débito e a notificação para defesa.

Quanto ao mérito, a empresa alega que o sobrepreço foi calculado a partir de um referencial pouco confiável (Sicro I), amplamente criticado pelo próprio TCU e incompatível com a realidade dos serviços por ela executados.

Em razão disso, solicita a nulidade processual. Caso a preliminar não seja acatada, requer que seja reconsiderado o posicionamento da unidade técnica em relação ao débito.

## II

A presente TCE teve origem em auditoria realizada pela Secex-MA (TC 005.741/2002-0), fundamentada no item 8.1 da Decisão 693/2001, durante a qual constatou-se diversas irregularidades, dentre elas, suposto sobrepreço. Em decorrência do dano ao erário, por meio do Acórdão 2.948/2011-Plenário, o TCU converteu aqueles autos em tomada de contas especial.

Compulsando o processo de fiscalização, minha assessoria não encontrou ofício de audiência, oitiva ou qualquer documento que demonstre conhecimento da empresa Servix sobre as irregularidades que lhe foram imputadas.

Na peça 4 e na peça 5 do TC 005.741/2002-0, se localiza o conjunto de audiências dos gestores e servidores da administração. Nenhum ofício foi dirigido às empresas contratadas.

Verifica-se que a presente TCE foi instaurada em 22/10/2012 e que a Servix foi notificada apenas em 05/04/2013 (peça 23 e 39), quase quinze anos após o recebimento definitivo da obra, que ocorreu em 15/09/1998. Em razão disso, a empresa alega dificuldades de localização da documentação que possa lhe socorrer.

Embora não haja dúvidas quanto à imprescritibilidade das ações que busquem o ressarcimento de danos ao erário, entendo que o grande lapso temporal entre os fatos e a citação da empresa prejudica o exercício do contraditório. Não me parece razoável exigir que a contratada mantenha em seus arquivos os documentos e estudos que tenham fundamentado o preço daquele contrato por tantos anos após o término da obra.

A jurisprudência dessa Corte considera ilíquidáveis as contas quando, pela excessiva demora na citação, é sensivelmente afetada a capacidade de o responsável contraditar as imputações que lhe são dirigidas.

Dessa forma, com as devidas vênias por discordar das conclusões da Secex-MA, manifesto-me pelo arquivamento do processo em relação à empresa Servix, sem julgamento do mérito, por considerar prejudicada sua defesa.

No que concerne aos Srs. Francisco Augusto Pereira Desideri, Maurício Hasenclever Borges e Wolney Wagner de Siqueira, entendo que se encontram em situação similar à empresa, visto que não há nos autos documentos de notificação que sejam anteriores às citações constantes às peças 19, 22 e 24. Assim, face ao princípio da isonomia, faz-se necessário conferir a esses gestores o mesmo tratamento dispensado à empresa.

## III

Acatada a preliminar em relação aos responsáveis Francisco Augusto Pereira Desideri, Maurício Hasenclever Borges, Wolney Wagner de Siqueira e à empresa Servix, cabe a análise dos demais argumentos manejados no memorial (peça 113), que dizem respeito à questão do superfaturamento.

A empresa Servix ataca a adequação do paradigma utilizado pela Secob para calcular o sobrepreço. A peça cita alguns julgados dessa Corte (Acórdão 166/2004, 596/2005 e 1887/2006) e parecer do MPTCU (TC 400.123/1995-9) que questiona a confiabilidade do Sicro I como referencial de preços e utiliza, por julgar mais adequado ao caso concreto, os valores e composições do Sicro II, retroagidos para a data-base do contrato por meio dos índices da FGV.

Para demonstrar a conformidade de sua proposta de preços, a empresa seguiu a metodologia supracitada, usando como paradigma os valores do Sicro II, na data-base de sua

primeira publicação (outubro/2000), retroagindo-os para a data-base do contrato (outubro/1996). Feito isso, chegou à conclusão da inexistência de sobrepreço no Contrato PG 258/96.

Ressalta, ainda, que sua proposta teve conformidade com o Sicro atestada pela Chefia da Divisão de Construção e pela Diretoria de Engenharia Rodoviária. Adicionalmente, apresenta as seguintes justificativas:

Entretanto, nos serviços emergenciais, de que trata a presente Tomada de Contas Especial, as condições de trabalho são mais críticas para a empresa executora, uma vez que se trata de efetuar intervenções pontuais na rodovia, onde ocorreram interrupções, rupturas do corpo estradal, ou ameaças graves à segurança de tráfego.

Essas intervenções, especialmente no Contrato PG-258/96, deviam ser realizadas em pontos que se encontravam a grande distância uns dos outros, conforme demonstra o mapa da situação do objeto do contrato (DOC. II), levando à necessidade da empresa contratada efetuar constantes mudanças de patrulhas de equipamentos, trazendo reduções de produtividade e paralisação de serviços não previstas nem ao menos no SICRO II.

Aliás, a própria SECOB reconhece-que grande parcela dos serviços executados pode ser enquadrada como serviços de conservação rodoviária, o que demonstra a execução em condições atípicas.

É bem possível que os sistemas referenciais de preços para obras públicas, por mais detalhistas que sejam, nunca conseguirão prever todas as situações concretas que podem se apresentar em uma obra pública. Nos casos inusitados, o administrador público deve adotar a solução que achar adequada e motivá-la, expressamente, no processo licitatório, por meio de relatório técnico circunstanciado, elaborado por profissional habilitado e aprovado pelo órgão gestor dos recursos ou seu mandatário. A motivação dos atos se torna ainda mais relevante quando se trata de contratações diretas, onde não houve competição prévia entre diversas empresas, como verificado nestes autos.

Não se trata apenas de determinação legal, inserida em diversas leis de diretrizes orçamentárias, mas também de obediência aos princípios da Administração Pública – moralidade, eficiência, publicidade e impessoalidade. Caso alguma solução não se enquadre nos preços e composições contempladas nos sistemas oficiais, a escolha adotada deve ser claramente justificada. Isso não ocorreu no processo de contratação da empresa Servix, nem nas oportunidades de defesa que foram conferidas aos responsáveis ao longo do TC 005.741/2002-0 e TC 041.554/2012-4.

Convém lembrar que a Secob considerou as especificidades mencionadas pela empresa executora na análise do preço contratado. Vale rever a metodologia utilizada (TC 005.741/2002-0, peça 99, p. 21):

10.1 Análise das razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis, com o objetivo de buscar elementos que proporcionassem o atingimento dos objetivos propostos à Secob;

10.2 Determinação dos serviços de restauração rodoviária: inicialmente, com base nas tabelas do Sicro 1, classificação dos serviços da planilha orçamentária como sendo de *construção* ou *conservação rodoviária*; em seguida, tomando por base as informações do Sicro 2, classificação dos serviços de *construção rodoviária* como sendo de *construção* ou de *restauração rodoviária*;

10.3 Realização de ajustes na produtividade das equipes das composições de preço unitário de referência dos serviços de *restauração rodoviária* por meio da adoção de fator de redução de 0,90 sobre as produções horárias:

Discriminação	Classificação do serviço SICRO I	Classificação do serviço SICRO II	Ajuste
Serviço 1	Conservação Rodoviária	---	Não houve ajuste
Serviço 2	Construção Rodoviária	Construção Rodoviária	Não houve ajuste

Serviço 3	Construção Rodoviária	Restauração Rodoviária	Fator de eficiência = 0,90
-----------	-----------------------	------------------------	----------------------------

10.4 Lançamento dos preços unitários de referência resultantes das composições de preço unitário do Sicro 1 ajustadas (*restauração rodoviária*) e dos preços dos serviços de construção rodoviária obtidos diretamente das tabelas desse sistema (*construção e conservação rodoviária*) em uma planilha comparativa para a confirmação da existência de sobrepreço no contrato. É importante esclarecer que todos os preços de referência superiores aos contratados foram considerados com sinal negativo no cálculo do sobrepreço, de modo que fossem considerados como crédito no valor final encontrado;

10.5 Cálculo de eventual débito por meio do lançamento das quantidades executadas de cada serviço, em cada medição, em planilhas comparativas similares às utilizadas na determinação da existência de sobrepreço.

O critério aplicado pela Servix para demonstrar que os preços contratados estavam de acordo com o mercado, mediante deflação da tabela SICRO II de outubro/2000 para outubro/1996, não garante a confiabilidade dos resultados. Isso porque, apesar de ter sido metodologia aceita em alguns julgados, como argumentou a defesa, observa-se que, em períodos longos, como no caso em tela (4 anos), o deflacionamento pode ocasionar graves distorções nos resultados, pois alguns custos podem ter evolução no tempo completamente distinta dos índices de preços por inúmeros fatores. Nesse sentido, cito os acórdãos 649/2011, 1.593/2011,

Comparando os serviços contratados nas planilhas de Sicro I e II, percebe-se que há alguns com diferença significativa na composição, principalmente no que concerne a equipamentos, e outros onde a única diferença é o preço. Vejamos, como exemplo, os dois serviços de maior impacto no sobrepreço final:

Serviço 02.521.01 – Rec. do rev. com areia asf. a quente

Sicro I (outubro/1996)

EQUIPAMENTO	QUANTIDADE	UTILIZAÇÃO PRODUTIVA	UTILIZAÇÃO IMPRODUTIVA
VIBROACABADORA DE ASFALTO	1,00	0,56	0,44
ROLO ESTAT DE PNEUS AUTOPROP 23T	1,00	0,36	0,64
ROLO ESTAT AUTOPROP TANDEN 8,9T	1,00	0,80	0,20
CAMINHÃO BASCULANTE 10M3 (15T)	0,57	1,00	0,00
MÃO-DE-OBRA		QUANTIDADE	
ENCARREGADO DE PAVIMENTAÇÃO	1,00		
OPERÁRIO	6,00		
MATERIAL			
AREIA ASFALTO USINADA A QUENTE	M3		

Sicro II (outubro/2000)

EQUIPAMENTO	QUANTIDADE	UTILIZAÇÃO PRODUTIVA	UTILIZAÇÃO IMPRODUTIVA
TRATOR AGRÍCOLA 80 A 115HP (82KW)	1,00	0,16	0,84
ROLO COMPACTADOR DE PNEUS AUTOPROP 21T (97KW)	1,00	0,39	0,61
VASSOURA MECÂNICA REBOCÁVEL	1,00	0,16	0,84
VIBRO-ACABADORA DE ASFALTO SOBRE PNEUS (20KW)	1,00	0,81	0,19
ROLO COMPACTADOR ESTÁTICO TANDEN	1,00	0,45	0,55

AUTOPROP. 8,9T (43KW) CAMINHÃO BASCULANTE 5M3 8,8T (125KW)	1,13	1,00	0,00
MÃO-DE-OBRA		QUANTIDADE	
ENCARREGADO DE PAVIMENTAÇÃO SERVENTE	1,00 8,00		
MATERIAL			
AREIA ASFALTO USINADA A QUENTE	M3		

Serviço 09.002.06 – Transporte em caminhão basculante de 10m<sup>3</sup> (15t)

Sicro I (outubro/1996)

EQUIPAMENTO	QUANTIDADE	UTILIZAÇÃO PRODUTIVA	UTILIZAÇÃO IMPRODUTIVA
CAMINHÃO BASCULANTE 10M3 (15T)	1,00	1,00	0,00
MÃO-DE-OBRA		QUANTIDADE	
OPERÁRIO	0,50		

Sicro II (outubro/2000)

EQUIPAMENTO	QUANTIDADE	UTILIZAÇÃO PRODUTIVA	UTILIZAÇÃO IMPRODUTIVA
CAMINHÃO BASCULANTE 10M3 (15T)	1,00	1,00	0,00
MÃO-DE-OBRA		QUANTIDADE	
OPERÁRIO	0,50		

Pois bem, o serviço 02.521.01 sofreu muitas mudanças no Sicro II, com acréscimo de equipamentos e modificação na produtividade. Já o Serviço 09.002.06, não há qualquer alteração além do preço.

Ora, nos casos em que apenas o preço foi modificado, não há de se falar em aplicação dos valores contemplados no Sicro II, pois, conforme visto anteriormente, a deflação para a data-base do contrato acarreta muita distorção. Deve-se, sempre que possível, manter a pesquisa de preço feita à época do contrato.

Contudo, para que não reste dúvidas acerca do cálculo do sobrepreço, sugiro que o processo seja encaminhado à atual SecobRodov, para realizar detida análise das composições ajustadas do Sicro I (metodologia inicial) e as composições trazidas no Sicro II, sob aspectos de equipamentos, produção das equipes mecânicas e fator de eficiência. Na composição que a unidade técnica especializada julgar mais adequada ao caso concreto, deve-se aplicar os valores constantes do Sicro I na data-base do contrato. Ressalto que para soluções igualmente possíveis, deve-se optar pela que mais beneficie o réu, nos termos do art. 210, §1, inciso II.

#### IV

Preliminarmente, este Representante do Ministério Público junto ao TCU entende que houve prejuízo para a defesa da empresa Servix, bem como para os Srs. Augusto Pereira Desideri, Maurício Hasenclever Borges e Wolney Wagner de Siqueira, em face do longo período transcorrido entre a prática do ato administrativo e a citação, devendo ser consideradas ilíquidáveis as contas, ordenando-se o seu trancamento e consequente arquivamento, nos termos dos arts. 20 e 21 da Lei 8.443/1992. Respondem pelas irregularidades apuradas nestes autos apenas os Srs. Gerardo de Freitas Fernandes e José Ribamar Tavares.

Quanto ao mérito, entendo que a metodologia de cálculo sugerida pela Servix não se mostra adequada em razão das graves distorções nos resultados que o deflacionamento de preços pode ocasionar. Por outro lado, observo que as composições de alguns serviços contratados se diferem significativamente nas tabelas de Sicro I e II, levando à necessidade de revisão das composições utilizadas para o cálculo o sobrepreço.

Deste modo, sugiro o encaminhamento do presente processo à SecobRodov para reanálise das questões levantadas no memorial de peça 113.

Ministério Público, em 29/02/2016.

*(Assinado eletronicamente)*  
**LUCAS ROCHA FURTADO**  
Subprocurador-Geral