

TC 041.559/2012-6

Tomada de contas especial

Superintendência Regional do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes no Estado do Maranhão (DNIT/MA)

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Trata-se de tomada de contas especial (TCE) instaurada por determinação do Acórdão 2.948/2011-TCU-Plenário (peça 2, p. 35-38), proferido no âmbito TC 005.741/2002-0, alusivo a Relatório de Auditoria decorrente de fiscalização realizada em processos de dispensa de licitação conduzidas pelo então 15º Distrito Rodoviário Federal do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (15º DRF/DNER), atual Superintendência do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes no Estado do Maranhão (DNIT/MA).

2. A instauração da TCE foi determinada para que fossem averiguadas irregularidades cometidas na execução de diversos contratos, entre eles o Contrato PG-141/1999, analisado neste processo, mediante o qual a empresa DM Construtora de Obras Ltda. foi contratada para a realização de serviços emergenciais na rodovia BR-010/MA, trecho Divisa TO/MA-Divisa MA/PA, pelo valor de R\$ 3.295.368,38.

3. A auditoria realizada pela Secretaria de Controle Externo no Estado do Maranhão (Secex/MA) identificou a contratação de preços superiores aos preços unitários constantes do Sistema de Custos Rodoviários (Sicro). Com base na metodologia aplicada pela então Secretaria de Fiscalização de Obras (Secob), foi apurado débito no valor original de R\$ 434.364,87, referente ao sobrepreço calculado a partir da diferença entre os preços contratuais e os de composição de custos constantes do Sicro (peça 5, p. 12-13).

4. Os responsáveis abaixo relacionados foram citados para se manifestarem acerca da irregularidade constatada (peça 110, p. 2-3):

- a) Alfredo Soubihe Neto, Diretor de Engenharia;
- b) Antônio Máximo da Silva Filho, Chefê do St. M.R./15;
- c) DM Construtora de Obras Ltda., empresa contratada;
- d) Francisco Augusto Pereira Desideri, Chefê da Divisão de Construção;
- e) Espolio do Sr. Genésio Bernardino de Souza, Diretor Geral do então DNER;
- f) Gerardo de Freitas Fernandes, Chefê do S.V. Engenharia Rodoviária;
- g) Leônidas Soriano Caldas Neto, Chefê do 15º DRF; e
- h) Maurício Hasenclever Borges, Diretor Geral do 15º DRF.

5. Não obstante todos os responsáveis tenham tomado ciência dos expedientes que lhes foram encaminhados (peças 57 a 60, 65, 87, 95 e 108), somente os Srs. Antônio Máximo da Silva Filho e Gerardo de Freitas Fernandes e a empresa DM Construtora de Obras Ltda. encaminharam suas alegações de defesa (peças 64, 72 a 77 e 109).

6. Após analisar os elementos de defesa apresentados, a Secex/MA propôs, entre outras medidas, em pareceres convergentes (peças 110, p. 16-17; e 111):

a) excluir da relação processual os Srs. Alfredo Soubihe Neto, Francisco Augusto Pereira Desideri, Maurício Hasenclever Borges, Leônidas Soriano Caldas Neto, Genésio Bernardino de Souza e Antônio Máximo da Silva Filho; e

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Gabinete do Procurador SERGIO RICARDO COSTA CARIBÉ

b) julgar irregulares as contas do Sr. Gerardo de Freitas Fernandes e condená-lo, em solidariedade com a empresa DM Construtora de Obras Ltda., ao ressarcimento do valor original do débito de R\$ 434.364,87.

7. Considero apropriado o encaminhamento proposto pela unidade instrutiva para este processo.

8. Ressalto, inicialmente, que a irregularidade concernente à ocorrência de sobrepreço (e consequente superfaturamento) no Contrato PG-141/1999, firmado com a empresa DM Construtora de Obras Ltda., foi devidamente caracterizada, inclusive mediante metodologia própria de unidade técnica do TCU especializada na matéria (Secob).

9. Avalio que as preliminares apresentadas pelos responsáveis foram apropriadamente refutadas pela Secex/MA. Reputo também pertinente a responsabilização proposta pela unidade técnica para a irregularidade constatada, sem prejuízo de tecer breves considerações.

10. O Sr. Gerardo de Freitas Fernandes foi um dos responsáveis pela elaboração do orçamento referencial do DNIT, para o qual foram utilizados os preços unitários de referência constantes do Sicro de janeiro de 1999. O valor global estimado para a contratação dos serviços foi de R\$ 2.678.479,33 (peça 6, p. 39-40).

11. Conforme relatado pela Secex/MA, a empresa DM Construtora de Obras Ltda. apresentou, inicialmente, a proposta de menor preço, no valor total de R\$ 2.671.984,67. Posteriormente, com referência em projeto elaborado por empresa especializada contratada pelo DNIT, a DM apresentou nova proposta de preços, no valor total de R\$ 3.295.368,37, formulada com base nos preços unitários do Sicro de março de 1999, e não no de janeiro, conforme previa o orçamento estimativo que serviu de base para a apresentação das propostas (peças 74; e 110, p. 10). Os preços constantes dessa nova proposta foram utilizados para a formalização do Contrato PG-141/1999 (peça 76, p. 3).

12. No entanto, conforme já mencionado, a análise empreendida pela extinta Secob constatou a ocorrência de sobrepreço nos valores unitários de diversos itens do contrato, originários da segunda proposta apresentada pela empresa (peça 4, p. 54-57).

13. Em sua defesa, o Sr. Gerardo de Freitas Fernandes alegou que não poderia ser responsabilizado pela irregularidade, pois não teria sido ele o responsável pela aprovação da segunda proposta apresentada pela DM. No entanto, ressalto que o responsável analisou e aprovou a primeira proposta da empresa (peça 8, p. 7-8), a qual, no que tange aos preços unitários dos itens nos quais foi constatado o sobrepreço, em nada se difere da segunda proposta, conforme será visto a seguir.

14. De acordo com a informação consignada pela Secex/MA, a comparação das duas propostas apresentadas pela DM, respectivamente nos valores totais de R\$ 2.671.984,67 e R\$ 3.295.368,37, revela que os preços unitários dos itens analisados pela Secob são, em regra, os mesmos nos dois orçamentos (peça 110, p. 11).

15. A fim de melhor ilustrar a situação acima descrita, complementei a tabela elaborada pela unidade técnica (peça 110, p. 11) de forma a proporcionar uma comparação entre o preço de referência inicialmente estabelecido pelo DNIT (coluna A) e aqueles constantes das duas propostas apresentadas pela DM (colunas B e C, respectivamente):

Item	Preço Unitário de Referência DNIT (A)	Preço Unitário da 1ª Planilha DM (B)	Preço Unitário da 2ª Planilha DM (C)
Escavação e carga material de 1ª categoria	1,86	1,32	1,96
Momento de transporte	0,60	0,61	0,62

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Gabinete do Procurador SERGIO RICARDO COSTA CARIBÉ

Expurgo de jazida	0,64	1,12	1,12
Sarjeta de concreto moldada “ <i>in loco</i> ”	18,48	26,36	26,36
Meio fio de concreto (serviço acrescido)	-----	-----	13,1
Descida d’água em calha de concreto	50,99	63,62	63,62
Demolição manual parcial de dispositivos de concreto (serviço acrescido)	-----	-----	75,99
Regularização do subleito	0,23	0,39	0,39
Sub-base estabilizada granulometricamente s/ mistura	14,63	19,36	19,36
Imprimação	0,76	0,90	0,90
Pintura de ligação	0,37	0,38	0,38
Concreto Betuminoso Usinado a Quente (CBUQ)	114,28	139,58	139,58

16. Como se pode notar, embora a Secob tenha analisado os preços contratuais, os quais foram provenientes da segunda proposta apresentada, esses mesmos preços já constavam da primeira proposta. Ou seja, a primeira proposta da DM analisada e aprovada pelo Sr. Gerardo de Freitas Fernandes já apresentava sobrepreço, na medida em que os preços nela registrados eram, em regra, iguais aos da segunda proposta e maiores que os preços de referência estabelecidos pelo DNIT.

17. Portanto, considero que a responsabilidade do Sr. Gerardo de Freitas Fernandes está bem delineada, pois, apesar de não ter sido ele o responsável pela aprovação da segunda proposta da DM, foi o único responsável pela aprovação da primeira proposta, conforme se constata da leitura do documento intitulado “*Exame Detalhado da Proposta de Preços Apresentada pela Firma DM Construtora de Obras Ltda.*”, no qual o responsável registrou que os parâmetros constantes da proposta “*não se afastam substantivamente dos preços referenciais do Sincro/DNER relativos a janeiro de 1999*” (peça 8, p. 7).

18. A condenação da empresa a ressarcir o valor do débito apurado, em solidariedade com o Sr. Gerardo de Freitas Fernandes, também se mostra apropriada, na medida em que foi ela a responsável pela elaboração e apresentação de proposta comercial com preços unitários em desacordo com os parâmetros e critérios estabelecidos pelo contratante.

19. Quanto aos demais responsáveis, avalio, em conformidade com a análise empreendida pela Secex/MA, que devam ser excluídos da relação processual desta TCE. Esses gestores praticaram atos de mero expediente com vistas a dar andamento ao processo licitatório, não tendo participado da cadeia de aprovação dos orçamentos apresentados pela DM. Dessa forma, não seria razoável exigir que tivessem conhecimento detalhado acerca dos critérios de formação de preço dos serviços contratados.

20. Sobre a solicitação da empresa DM para que os juros de mora incidam sobre o valor do débito somente a partir da data da citação, considero viável o deferimento do pleito, em razão do dilatado período de tempo que foi necessário para a conclusão dos trabalhos de auditoria, bem como para a autuação e instrução desta TCE, sem que os responsáveis tenham contribuído para essa demora.

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Gabinete do Procurador SERGIO RICARDO COSTA CARIBÉ

21. Cumpre repisar, conforme mencionado pela unidade técnica, que essa mesma solução foi adotada, em caráter excepcional, pelo Ministro Vital do Rego, no voto condutor do Acórdão 2.850/2016-TCU-Plenário, prolatado no âmbito de processo similar a este, em que o Tribunal analisou, também por determinação do Acórdão 2.948/2011-TCU-Plenário, outro contrato do DNIT em que foi constatado sobrepreço.

22. Por fim, de acordo com entendimento jurisprudencial firmado no âmbito do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, verifico que se encontra prescrita a pretensão punitiva, haja vista o transcurso de mais de dez anos entre a ocorrência dos fatos – pagamentos com sobrepreço/superfaturamento, nos anos de 1999 e 2000 (peça 5, p. 12) – e a autorização para a citação dos responsáveis – ocorrida somente em 15/3/2015 (peça 37). Dessa forma, configura-se acertada a não proposição de aplicação de sanções aos responsáveis.

23. Diante do exposto, este membro do Ministério Público de Contas manifesta-se de acordo com a proposta de encaminhamento uniforme formulada pela Secex/MA.

(assinado eletronicamente)

Sergio Ricardo Costa Caribé

Procurador