

Proc. TC-043.940/2012-9
Tomada de Contas Especial
Recurso de Reconsideração

Parecer

Examinam-se Recursos de Reconsideração interpostos pelos Senhores Francisco Augusto Pereira Desideri, Gerardo de Freitas Fernandes e José Orlando Sá de Araújo, contra o Acórdão n.º 2.004/2015-TCU-Plenário, por meio do qual a Corte de Contas julgou irregulares suas contas e as do Senhor José Ribamar Tavares e da empresa Iter Engenharia de Construções Ltda., condenando-os solidariamente a restituir a quantia histórica de R\$ 60.223,27, referenciado à data de 3/6/1998, correspondente a sobrepreço apurado na execução do Contrato PG n.º 140/1997, cujo objeto era a execução de obras de recuperação da BR-110/MA.

2. Releva destacar que a Tomada de Contas Especial em questão constitui um dos processos instaurados pelo DNIT em cumprimento ao item 9.1 do Acórdão n.º 2.948/2011-TCU-Plenário, que apreciou relatório de auditoria realizada no então 15.º Distrito Rodoviário Federal do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (15.º DRF/DNER, atual Superintendência do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes no Maranhão, DNIT/MA), objeto do TC-005.741/2002-0, em que se evidenciou a existência de sobrepreço em diversas contratações emergenciais para realização de obras de restauração e conservação de rodovias federais.

3. Em síntese, os recorrentes sustentam, preliminarmente, que o excessivo tempo transcorrido entre os fatos questionados e sua citação pelo TCU (cerca de 15 anos) resultou em prejuízo ao pleno exercício do contraditório e da ampla, e, no mérito, que o sobrepreço apurado não subsiste, em razão de falhas na metodologia empregada para sua quantificação.

4. A Secretaria de Recursos, em instrução à peça 112, propõe que seja dado provimento ao recurso do Senhor Francisco Augusto Pereira Desideri, uma vez que ele não foi ouvido em audiência no âmbito do TC-005.741/2002-0, tendo-lhe sido facultado o direito de se defender apenas por ocasião de sua citação nestes autos.

5. Em rota oposta, a Serur entende que os argumentos recursais apresentados pelos Senhores Gerardo de Freitas Fernandes e José Orlando Sá de Araújo não se prestam a reformar o acórdão condenatório no tocante às responsabilidades de ambos em face do débito apurado nos autos.

II

6. Sem embargo, ao examinar os autos do TC-005.741/2002-0, que deu origem a esta TCE, verificamos que foram ouvidos em audiência acerca dos indícios de excesso nos preços unitários do Contrato PG n.º 140/97 os Senhores José Ribamar Tavares, Gerardo de Freitas Fernandes e José Orlando Sá de Araújo (peça 4, pp. 8-9, 25, 40-41, dos referidos autos).

7. Em decisões exaradas em outras TCEs instauradas por força do Acórdão n.º 2.004/2015-TCU-Plenário, a Corte de Contas tem reconhecido o comprometimento da ampla defesa devido ao longo prazo entre os fatos inquinados e a primeira notificação dos responsáveis. Por essa razão, foi excluída a responsabilidade do Senhor Francisco Augusto Pereira Desideri em face do débito apurado no âmbito do TC-041.555/2012-0 (Acórdão n.º 2.894/2015-TCU-Plenário).

8. Destarte, impõe-se, no caso vertente, adotar decisão análoga, no sentido de dar provimento ao recurso formulado pelo ex-gestor para excluí-lo do rol de responsáveis pelo débito estimado nestes autos.

9. Outrossim, releva observar que, no curso processual do TC-005.741/2002, também não foi promovida a oitiva da Iter Engenharia de Construções Ltda., tendo essa empresa sido notificada acerca das irregularidades na execução do Contrato PG n.º 140/97 apenas no âmbito desta TCE, em abril de 2013, passados mais de dezesseis anos desde a assinatura do referido ajuste (peça 38).

10. Diante disso, e por se tratar de questão objetiva – comprometimento do exercício do direito de defesa, devido a excessivo transcurso do tempo –, o recurso apresentado pelo Senhor Francisco Augusto Pereira Desideri deve aproveitar à empresa contratada, consoante estabelece o art. 281 do Regimento Interno do TCU.

11. Assim, ao tempo em que endossamos a proposta oferecida pela Serur quanto a se dar provimento ao Recurso de Reconsideração do ex-gestor, acrescentamos a necessidade de se estender os efeitos dessa decisão à empresa Iter Engenharia de Construções Ltda., para excluí-los do rol de responsáveis pelo débito imputado por meio do Acórdão n.º 2.004/2015-TCU-Plenário.

III

12. No tocante ao Recurso de Reconsideração formulado pelos Senhores Gerardo de Freitas Fernandes e José Orlando Sá de Araújo, não há que se falar em prejuízo ao contraditório e à ampla defesa desses responsáveis.

13. A propósito do débito que lhes foi atribuído, anotamos que, em pronunciamento pretérito à peça 67, nos alinhamos às conclusões da Secex-MA quanto à existência de sobrepreço no contrato PG n.º 140/97, em comparação com os referenciais do Sicro 1 ajustados pela à época denominada Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União (Secob).

14. Isso porque a contratação de serviços para execução em caráter emergencial não autoriza a prática de preços injustificadamente superiores aos de mercado, mas somente dispensa a prévia licitação. E o fato de não haver, à época, obrigação legal de se considerarem os custos do Sicro 1 como limite máximo nas contratações de obras rodoviárias – consoante já reconheceu a Corte de Contas, a exemplo do voto condutor do Acórdão n.º 286/2015-TCU-Plenário –, não é suficiente para infirmar a legitimidade desse sistema como referência de mercado.

15. Prova disso, como bem frisou a Secob, é que, em todos os ofícios enviados pelo Chefe do 15.º Distrito Rodoviário Federal – DRF solicitando às empresas propostas de preços para os serviços emergenciais em rodovias do Maranhão, destacou-se que deveriam ser “*tomados como referenciais os preços adotados ou praticados pelo DNER para obras e serviços de construção e de conservação contratada (Sicro)*” (peça 4, p. 9).

16. O Sicro 1 estava em vigor à época da contratação sob exame, com realização de pesquisa de preços regionalizada, em três estabelecimentos, para condições de fornecimento padrão, e com composições de preços unitários dos serviços nele incluídos. Ademais, seus preços não foram tomados pelo TCU com o paradigma absoluto, como sustentaram os responsáveis, sendo admitidos ajustes aos preços referenciais, desde que devidamente motivados e tecnicamente justificados.

17. Destarte, a ausência de justificativas para a contratação de serviços com preços superiores àqueles informados pelo Sicro 1 configura descumprimento do dever de motivar os atos administrativos, em afronta a princípios basilares da Administração Pública. Tal irregularidade assume maior gravidade no caso tratado nestes autos, em que a contratação das empresas se deu por dispensa de licitação, sem definição de preços em ambiente competitivo.

18. Nesta oportunidade, contudo, em observância ao efeito devolutivo inerente à espécie recursal e à isonomia entre jurisdicionados, cumpre-nos destacar que, em outras TCEs também originárias do Acórdão n.º 2.948/2011-TCU-Plenário, foram adotados encaminhamentos preliminares com vistas a confirmar a subsistência dos respectivos débitos.

19. No âmbito do TC-041.554/2012-4, o Relator, Ministro José Múcio Monteiro, acolheu proposição formulada pelo representante do Ministério Público que oficiou nos autos (Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado), no sentido de rever a metodologia de quantificação do débito, em face de questionamentos suscitados pela empresa responsabilizada naquele processo.

20. A tese ali defendida é de que, devido a alterações implementadas no Sicro 1 entre os anos de 1994 e 1999 – dentre as quais o aumento infundado da vida útil e de horas trabalhadas de

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Ministério Público

equipamentos –, as composições daquele sistema não se revelam adequadas para retratar o mercado da época, pois subestimariam os preços de referência.

21. Com o propósito de evidenciar a inépcia dos referenciais do Sicro 1 no caso concreto tratado naqueles autos, a empresa em questão confrontou preços contratados *versus* preços paradigma obtidos com a deflação dos valores constantes do Sicro 2 de outubro/2000 (primeira publicação) para abril/1996 (data-base do contrato), a partir de índices relativos a serviços rodoviários (terraplenagem e pavimentação), e considerando os mesmos percentuais de BDI adotados pela Secob em suas análises. Como resultado, o sobrepreço apontado deixou de existir.

22. Diante disso, e ainda que não se possa aceitar de plano a conclusão fundada na mera retroação de valores, uma vez que o longo período de tempo introduz distorção excessiva no resultado, o douto membro do Ministério Público assinalou haver diferenças entre composições de serviços do Sicro 1 e do Sicro 2, em termos de composição e produção das equipes e de coeficiente de produtividade, que podem redundar em valores inferiores de sobrepreço global no contrato então examinado. Assim, acolhendo sugestão do *Parquet* especial, o Relator restituiu o processo em questão à SeinfraRodovias para revisão dos preços referenciais.

23. Encaminhamento análogo foi sugerido por esta representante do MPTCU no âmbito do TC 041.556/2012-7, e encampado pelo insigne Ministro José Múcio Monteiro, que remeteu o feito à SeinfraRodovias. Bem assim, no TC 041.551/2012-5, propusemos a adoção de medida similar, ou, alternativamente, o arquivamento dos autos, sopesando o diminuto percentual do débito em relação ao total pago à empresa e as dúvidas quanto à efetiva ocorrência de prejuízo ao erário, estando o processo em aguardo de decisão do Ministro Relator.

24. Em reforço à preliminar ora suscitada, vem a propósito destacar as considerações a respeito das diferenças nas metodologias de execução de serviços do Sicro 1 e do Sicro 2 apresentadas no bojo do Acórdão n.º 1.607/2015-TCU-Plenário, em que também se discutiu a existência de sobrepreço em contrato de obras rodoviárias firmado pelo DNER em 1996. Pela clareza e pertinência ao caso sob análise, transcrevemos a seguir o excerto do voto condutor do *decisum*, da lavra do nobre Ministro Benjamin Zymler:

27. Pois bem, os recorrentes argumentam que a metodologia de execução constante do Sicro-2 refletiria melhor a situação da obra e, portanto, pugnam que seja adotado esse sistema como referencial de preços.

[...]

29. Busca-se, então, saber qual sistema reflete melhor os serviços executados na obra.

30. Como visto, o Sicro-2 buscou aperfeiçoar o Sicro-1 sanando omissões e incorporando novas tecnologias existentes no mercado. Acontece que essas novas tecnologias não surgiram com o advento do Sicro-2, pois já existiam previamente. Ou seja, o novo sistema apenas incorporou práticas já existentes no mercado e corrigiu inconsistências e omissões que existiam no sistema anterior.

[...]

32. Outrossim, veja-se que, em 1998, apenas se constatou a necessidade de atualização do sistema, o que permite a conclusão que antes dessa data as metodologias construtivas já espelhavam uma realidade diversa daquela do Sicro-1.

33. Em sendo assim, não é desarrazoado supor que as obras de engenharia aqui tratadas tenham utilizado as metodologias previstas no Sicro-2. (grifos acrescidos)

25. Não se descuida que a Secob tenha feito ajustes nas composições do Sicro 1 com vistas a buscar retratar o mercado da forma mais fidedigna possível (redução de produtividade nas composições dos serviços de restauração, a adoção de preços de brita comercial, em vez de brita produzida, e a adoção de taxas usuais de BDI usuais à época, descontando-se, no caso de serviços de construção e restauração, o percentual relativo à mobilização e desmobilização, uma vez que o critério para escolha das empreiteiras a serem contratadas emergencialmente era o de já estarem prestando serviços nas proximidades dos trechos a serem recuperados).

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Ministério Público

26. Entretanto, é de se reconhecer a possibilidade de que as metodologias executivas reproduzidas nas composições de serviço do Sicro 1 não fossem condizentes com as efetivamente adotadas nas obras.

27. Assim, à luz da diretriz constante do art. 210, § 1.º, inciso II, do Regimento Interno do TCU, bem assim para conferir tratamento isonômico aos responsáveis, impõe-se adotar no caso vertente a metodologia de apuração de sobrepreço mais conservadora. Pugnamos, pois, que o presente feito seja encaminhado à atual Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil para a realização de análises complementares, de modo a aplicar, nas composições do Sicro 2, os preços dos insumos do Sicro 1 à data-base do Contrato PG n.º 140/97, e, com base nos preços paradigmas mais benéficos aos responsáveis, informar o valor do débito remanescente na execução da referida avença.

IV

28. Em face do exposto, esta representante do Ministério Público concorda com o encaminhamento alvitrado pela Secretaria de Recursos à peça 112-114 no sentido de se conhecer do Recurso de Reconsideração interposto pelo Senhor Francisco Augusto Pereira Desideri para reconhecer o prejuízo ao pleno exercício do contraditório e da ampla defesa decorrente do longo lapso temporal entre os fatos e a primeira notificação do responsável, e acrescenta a necessidade de se estender os efeitos dessa decisão à empresa Iter Engenharia de Construções Ltda., consoante estabelece o art. 281 do Regimento Interno do TCU, de modo a excluí-los do rol de responsáveis pelo débito imputado por meio do Acórdão n.º 2.004/2015-TCU-Plenário.

29. No que se refere aos Recursos de Reconsideração interpostos pelos Senhores Gerardo de Freitas Fernandes e José Orlando Sá de Araújo, manifestamo-nos, preliminarmente, no sentido de que os autos sejam encaminhados à atual Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil, para a realização das análises complementares mencionadas nos itens 17 a 26 precedentes, e que sejam posteriormente restituídos a este gabinete, para emissão de pronunciamento de mérito.

Ministério Público, 11 de maio de 2017.

Cristina Machado da Costa e Silva
Subprocuradora-Geral