

## VOTO

Preenchidos os requisitos de admissibilidade, conheço dos recursos de reconsideração contra o acórdão 1.534/2012, alterado pelos acórdãos 1.174/2014 e 3.062/2015, todos do Plenário, interpostos por Amauri Sousa Lima, engenheiro e chefe do Serviço de Engenharia do Dnit, Rui Barbosa Igual, chefe e agente do Serviço de Engenharia do Dnit, e Antônio Carlos de Melo Victório, engenheiro fiscal, e pelas empresas Enpa Engenharia e Parceria Ltda. (atual Enpa Engenharia e Parceria Eireli), Construtora Sercel Ltda. e Tamasa Engenharia S/A.

2. As mencionadas deliberações julgaram irregulares as contas especiais desses responsáveis, com imputação de débito e aplicação de multa, em função de débitos relativos às obras de construção de trechos rodoviários na BR-364, no estado de Mato Grosso, a cargo do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit).

3. Foram impugnados pagamentos por serviços não executados para confecção das camadas de sub-base, base e rolamento, bem como por distâncias médias de transporte de brita maiores do que as efetivamente praticadas.

4. Em linhas gerais, os recorrentes contestaram o laudo pericial realizado pelo 9º Batalhão de Engenharia de Construção do Exército Brasileiro (9º BEC) quanto aos métodos de medição e avaliação utilizados para quantificar o débito. Questionaram os procedimentos para definição do local da pedreira utilizada para extração do material pétreo empregado, bem como os critérios empregados na avaliação dos percentuais de solo e brita utilizados e nos custos de produção e transporte da brita.

5. Os gestores do Dnit buscaram afastar a responsabilidade a eles imputada com base nos cargos ocupados à época dos fatos e em suas respectivas atribuições. Segundo seu entendimento, não teriam praticado ato ilícito.

6. Foram ainda trazidas alegações de prejuízo ao contraditório e à ampla defesa, bem como de prescrição da pretensão punitiva.

7. No mérito, a Secretaria de Recursos (Serur) e o Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) opinaram pelo não provimento dos apelos por entender que os argumentos recursais não lograram descaracterizar os débitos ou afastar a responsabilidade dos gestores.

8. Acompanho tais pareceres, cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir, com os destaques que faço na sequência.

## II

9. Conforme anotado pela Serur e pela unidade técnica original, não foram apresentadas razões suficientes para rejeitar as conclusões do laudo pericial do Exército. As normas mencionadas pelas empresas recorrentes que indicariam a necessidade de colheita de amostras a cada 100m de pista referem-se à sistemática para controle da execução do grau de compactação das camadas de sub-base e base (DNER-ES 301/97 e DNER-ES 303/97).

10. A norma DNER-PRO 277/97, também citada, trata da metodologia para controle estatístico de obras e serviços rodoviários e não fixa o número de amostras por extensão de pista. Nela são indicados diferentes planos de inspeção, com número variável de amostras, a depender de parâmetros prefixados para o percentual de defeitos máximo para aceitação dos serviços.

11. Os limites de tolerância mencionados pelos recorrentes, de  $\pm 10\%$  para a espessura das camadas de base e sub-base e de  $\pm 5\%$  para a da camada de rolamento, devem ser aplicados como critérios de aceitação dos serviços, de acordo com as normas do DNER. Para efeito de liquidação e pagamento, deve ser adotada a espessura média dos serviços passíveis de aceitação.

12. Vale registrar que, em benefício dos responsáveis, foi considerada a média de todos os valores apurados, apesar do expressivo percentual de medidas (superior a 50%, em alguns casos, da camada de

rolamento) que extrapolaram os limites de tolerância para mais e para menos, inclusive em trechos contíguos. A rigor, os serviços correspondentes poderiam ser rejeitados, com imputação do débito total.

13. O argumento de que a diferença apontada pelo 9º BEC entre o medido e o executado seria decorrente do desgaste natural não procede, uma vez que as medidas foram realizadas fora da trilha de rodas, e, conforme detalhamento constante do laudo pericial, também é improcedente a alegação de que as amostras teriam sido colhidas pelo Exército “fora do corpo estradal” (peça 1, p. 9-26; TC 001.511/2007-3, apenso). As fotos indicadas pela Tamasa tampouco comprovam essa alegação, aspecto que foi rebatido pela Serur (itens 6.26-6.28 da instrução reproduzida no relatório).

14. A Sercel e a Enpa não trouxeram outros documentos capazes de infirmar as conclusões do citado laudo. Por sua vez, as medidas apresentadas pela Tamasa com o objetivo de contrapor os resultados da perícia do 9º BEC não consideraram o número de amostras, que, segundo sua própria argumentação, seria compatível com a metodologia do DNER e estatisticamente correto (um furo a cada 100m).

15. Ao contrário disso, foram colhidas dez amostras, como no laudo do Exército. O valor médio que teria sido obtido para a espessura de revestimento foi superior ao valor considerado como executado, apesar do argumento, também utilizado pelos recorrentes, de que o desgaste natural deveria resultar em valores menores.

16. Ademais, considerando que a amostra realizada pela Tamasa teria sido colhida, em 2012, nos mesmos locais de sondagem utilizados no laudo pericial do 9º BEC, devem prevalecer os resultados desse laudo do Exército, que goza de fé pública, além de ter sido baseado em perícia realizada em período mais próximo ao término da obra.

17. Quanto à inexistência de irregularidade no percentual de mistura solo-brita empregada, a unidade técnica destacou que não houve imputação de débito referente a esse ponto.

18. Sobre o superfaturamento no transporte de agregados pétreos, as alegações foram consideradas igualmente insuficientes para afastar a irregularidade (itens 7.2-7.5 e 14.6-14.11 da instrução reproduzida no relatório).

19. Destaca-se que a Tamasa não apresentou documentação completa sobre o material adquirido, a exemplo de notas fiscais e contratos de fornecimento. Nesse contexto, a declaração de proprietário de pedra não é hábil a desconstituir a conclusão do laudo pericial. Destaca-se que, nos casos em que o laudo não fora conclusivo sobre a procedência do material, foi adotado o fornecimento da pedra mais distante, em benefício da contratada.

20. De modo semelhante, não há como acolher a documentação que, segundo a Enpa, teria comprovado a aquisição do material pétreo exclusivamente das pedreiras mais distantes (Serrana e Tangará). Conforme destacado na deliberação recorrida:

*“181. Apesar dos resultados apontados pelo Exército, a Enpa informou não ter utilizado material da pedra Tamasa, porém também não conseguiu comprovar a procedência de todo o material utilizado, tendo apresentado notas fiscais das pedreiras Serrana e Tangará correspondentes a menos de 25% do material pétreo empregado na obra. Dessa forma, a empresa não conseguiu invalidar os resultados apresentados pelo Exército quanto ao uso da pedra Tamasa.”*

21. Com efeito, a mera declaração emitida por representante da Pedreira Serrana acerca do restante do material é insuficiente para invalidar as conclusões em contrário da perícia do Exército. Nesse contexto, não há que se falar em desequilíbrio econômico do contrato, uma vez que não foi comprovada, por documentos válidos, a origem dos materiais pétreos que justificariam pagamentos majorados.

22. Sobre a suposta retenção pelo Dnit de pagamentos devidos por serviços já realizados, a Enpa argumentou que não teria sido dada a devida atenção às informações sobre a comprovação de que haveria valores retidos referentes ao fornecimento do material pétreo, em decorrência dos acórdãos 1.120/2004 e 1.221/2004, ambos do Plenário. Com isso, estaria sendo imputado débito relativo a valores não recebidos.

23. Ao contrário do relatado por essa recorrente, os documentos sobre esse ponto foram expressamente analisados pela Secob na instrução de mérito (peça 16) e em instrução complementar, após solicitação específica do relator *a quo* para manifestação sobre essa questão (peça 18, p. 21, e peça 22). Nesta etapa recursal, não se apresentou documentação adicional que comprovasse as retenções de valores relativos a tais serviços.

24. Ademais, o ofício UNIT/11 468/2003, reproduzido pela recorrente (peça 94, p. 25; e peça 18, p. 16), e a planilha com supostos saldos a executar foram considerados pela Secob nas referidas instruções. Esclareceu-se naquela oportunidade que o débito foi calculado com base em valores liquidados e efetivamente pagos (peça 16, p. 23):

“187. Importante comentar que o débito foi calculado a partir da relação de créditos pagos. Ou seja, valores previstos, mas não pagos, não foram considerados nos cálculos.

188. Ao avaliar os valores pagos e os que deveriam ter sido efetivamente pagos (em razão do real quantitativo executado) para os itens momento de transporte em rodovia pavimentada e em rodovia não pavimentada, observou-se que, juntos, foram pagos R\$ 76.086,01 a maior. Não se deve, portanto, existir medições a receber, como pretendido pela empresa.”

25. O trecho do relatório citado pela recorrente, no qual a unidade técnica teria confirmado a existência de saldo contratual a receber (peça 94, p. 32-33), foi truncado, com a omissão do real autor de tal afirmação (peça 16, p. 7):

“37. Na análise do momento de transporte, a Enpa observou que a distância da pista (ponto médio) à pedreira (Tangará) de 287,1 km apontada pelo 9º BEC seria 19,1 km maior do que a efetivamente medida. Disso, concluiu que a empresa haveria, ainda, direito a ressarcimento por essa diferença. Além disso, a Enpa alegou que, por força de acórdão do TCU (não informado), teriam se deixado de medir saldo contratual de momento extraordinário de transporte no valor de R\$ 761.356,22.”

26. O valor da multa aplicada, questionado pela Tamasa, correspondeu a menos de 10% do valor atualizado do débito, quando o máximo previsto poderia atingir 100% (art. 57 da Lei 8.443/1992). Não se constata qualquer discrepância com a dosimetria de penas aplicadas em situações assemelhadas no âmbito do TCU.

27. Por ter sido contratada apenas para conclusão do trecho final do lote – que seria mais distante das pedreiras – a Sercel alegou seria necessário incluir o pagamento relativo à distância da usina até o trecho das obras.

28. No entanto, essa empresa foi contratada para dar continuidade aos serviços após a rescisão contratual com a Agrimat Engenharia Indústria e Comércio. Nos termos da Lei 8.666/1993 (art. 24, inciso XI), a contratação de remanescente da obra deve se dar nas mesmas condições oferecidas pelo licitante vencedor, inclusive quanto ao preço. Tendo optado por celebrar o contrato nos termos estabelecidos, não poderia a empresa alegar que os preços praticados nos termos contratuais lhe seriam desfavoráveis para justificar condições especiais e pagamentos acima dos previstos. De qualquer modo, o momento de transporte foi calculado considerando as evidências obtidas do laudo do 9º BEC e as alegações de defesa da empresa que foram acatadas (peça 16, p. 18-19).

29. Improcedentes são também suas alegações de inobservância do devido processo legal e de ocorrência de prescrição, igualmente refutadas pela Serur (itens 11.6-11.9 e 12.3-12.6 da instrução reproduzida no relatório). A Sercel foi regularmente citada, compareceu aos autos com pedidos de prorrogação de prazo em 23/12/2008, por trinta dias, e em 28/1/2009, por mais 120 dias. Apesar de inferior ao solicitado, o prazo da última prorrogação concedida estendeu-se até 2/3/2009. A instrução de mérito da unidade técnica foi concluída apenas em 2/12/2010, sem que a contraprova – que teria motivado o pedido de prazo adicional - tivesse sido apresentada.

30. Sobre a prescrição, observa-se que os pagamentos irregulares que implicaram imputação de débito foram realizados no período de 11/4/2006 a 14/8/2007. A Sercel foi citada em 10/12/2008, e o acórdão condenatório, proferido em 20/6/2012; portanto não transcorreu o prazo decenal estabelecido para prescrição da pretensão punitiva (acórdão 1.441/2016 - Plenário).

## III

31. Quanto aos servidores do Dnit, as alegações foram analisadas devidamente pela Secretaria de Recursos - Serur (itens 5.5-5.10; 9.2-9.12 e 10.3-10.4 da instrução reproduzida no relatório).

32. Destaco que não houve incoerência na imputação de responsabilidade a Amauri Sousa Lima, na qualidade de chefe do Serviço de Engenharia. Conforme detalhadamente analisado no relatório que integrou o acórdão recorrido (peça 34, p. 25-29, itens 257-301), foram, em regra, responsabilizados aqueles que atuaram diretamente nas primeiras etapas de atestação dos serviços: o fiscal do contrato e o chefe do Setor de Construção ou o servidor que tenha validado a medição.

33. Com efeito, norma do DNER citada nos autos (Portaria 1.303/1992-DNER) atribui ao chefe do Setor de Construção a responsabilidade de promover a fiscalização das obras e serviços, controlar a qualidade técnica, conferir e examinar as medições dos serviços e obras do setor, entre outras atividades. Em conjunto com o fiscal da obra, o chefe desse setor responde pela etapa imediatamente envolvida na verificação dos serviços prestados para fins de liquidação da despesa.

34. Como titular do Serviço de Engenharia, esse recorrente só foi responsabilizado quando assumiu diretamente as atribuições de seus subordinados e atestou a medição realizada pelo fiscal do contrato sem assinatura do responsável pelo Setor de Construções; nas situações em que se baseou em medições assinadas pelo fiscal da obra e por responsável do Setor de Construção, não foi chamado a responder pelo débito.

35. A responsabilidade de Antônio Carlos de Melo Victório, como fiscal do contrato, também não pode ser afastada ante a argumentos de falta de pessoal e dificuldade de acompanhamento. Como fiscal do contrato, esse servidor era responsável pelos procedimentos de verificação dos serviços executados, que incluíam a ficha de medição e que diretamente fundamentariam os pagamentos à contratada. Esses aspectos foram destacados no relatório do acórdão recorrido e não foram afastados pelo recorrente:

“265. Em relação ao fiscal, que tinha a função de verificar a qualidade, controlar e fiscalizar a execução dos serviços da obra, seria esperado que esse, apesar de impossibilitado de realizar visitas diárias às obras, acompanhasse periodicamente a execução dos serviços, e, nessas oportunidades, exigisse a realização, ainda que amostral, de ensaios de laboratório e de campo em sua presença, e a apresentação dos demais ensaios (não realizados em sua presença) para sua conferência. Também seria esperado que o fiscal conhecesse a procedência do material empregado na obra, especialmente pelo extenso período de execução da obra.

266. A eventual falta de tempo para fiscalizar permanentemente a obra não serve como escusa para o desconhecimento da localização das pedreiras utilizadas e da real distância de transporte adotada, nem para o fato de o fiscal não ter observado que as camadas eram inferiores às projetadas. (...)

269. A ficha de medição é o documento que indica quais serviços foram realizados no período e em quais quantitativos. Esse documento é acompanhado de um memorial descritivo que demonstra os cálculos das quantidades, usualmente, indicando a localização dos trechos em que os serviços foram executados. Para poder elaborar esses cálculos, o agente que elabora essas medições deve ter conhecimento de todos os serviços executados e atestar que eles foram fielmente executados conforme a medição.

270. Como existem normas de aceitação do serviço, que englobam critérios quantitativos e qualitativos, ao atestar os serviços, os servidores também estão afirmando que eles foram executados de acordo com as normas e especificações vigentes à época.”

36. Da mesma forma, o servidor Rui Barbosa foi responsabilizado em parte das medições na qualidade de chefe do Setor de Construções. Nas demais, foi responsabilizado por haver atestado ou validado medições como agente de Serviços de Engenharia. Foi responsável pela elaboração de fichas de medições e memoriais descritivos que não foram atestados por outro fiscal de campo. Em relação aos contratos PD-11-013/2001 e PD-11-009/2001, atestou a maioria dos boletins de medição. Nessas circunstâncias, não há reparos a fazer à avaliação da Secob, que detalhadamente fundamentou sua responsabilidade (peça 34, p. 28-29, itens 284-299).



Assim, considerando que os apelos ora examinados não foram capazes de descaracterizar as constatações que levaram às condenações, não há elementos para seu provimento, razão pela qual voto por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto a sua consideração.

TCU, Sala das Sessões, em 31 de maio de 2017.

ANA ARRAES  
Relatora