

VOTO REVISOR

Com as devidas vênias, manifesto-me em desacordo com a proposta do relator.

2. Conforme visto, o processo trata de tomada de contas especial instaurada por força do Acórdão 948/2007-Plenário, a partir da conversão de processo de representação de equipe de fiscalização da Secex/PI, dando conta da ocorrência de sobrepreço, superfaturamento e diversas irregularidades na licitação e na execução das obras de construção do Sistema Adutor do Sudeste Piauiense.

3. A execução do Sistema Adutor do Sudeste Piauiense teve início em julho de 2004, após a celebração do Convênio PGE-158/2003 entre o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs) e o Estado do Piauí.

4. A avença assegurou recursos financeiros para a execução do Contrato AJ-27/1999 (peça 24, p. 24-30), firmado quatro anos antes, em 14/7/1999, entre a Construtora Jurema Ltda. e a Secretaria de Obras e Serviços Públicos do Estado do Piauí, atual Secretaria de Estado da Infraestrutura do Piauí (Seinfra/PI), após a Concorrência 01/1998.

5. Na peça original do processo, a Secex/PI apontou a ocorrência das seguintes irregularidades:

- a) sobrepreço decorrente de preços superiores aos de mercado;
- b) licitação sem previsão de recursos orçamentários;
- c) pagamentos antecipados de até 80% dos equipamentos e tubos sem exigência de garantias;
- d) ausência de critérios de aceitabilidade de preços unitário e global;
- e) restrição ao caráter competitivo da licitação;
- f) inabilitação indevida de oito licitantes;
- g) execução e pagamento de serviços sem projeto executivo concluído e aprovado;
- h) alteração do projeto básico com ofensa aos princípios da vinculação ao instrumento convocatório, da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa para a administração;
- i) inexistência de termo aditivo formalizando as alterações contratuais; e
- j) reformulação do projeto básico pela contratada para execução da obra.

6. Após a audiência dos responsáveis e a oitiva das empresas interessadas, o Tribunal expediu o Acórdão 948/2007-Plenário, por intermédio do qual aplicou multa ao Sr. Bertolino Marinho Madeira Campos, então Secretário de Infraestrutura do Estado do Piauí e fixou prazo para que a Seinfra/PI anulasse o Contrato AJ 27/1999, medida que foi efetivamente adotada em 29/12/2009, segundo informação do órgão estadual.

7. A principal irregularidade que motivou a referida medida corretiva foi a transfiguração do objeto licitado na Concorrência 01/1998, mediante a celebração dos segundo e terceiro termos aditivos ao aludido contrato, com vistas à sua utilização no âmbito do Convênio PGE-158/2003.

8. Conforme apontado no voto condutor do Acórdão 948/2007-Plenário, houve profunda alteração nas características essenciais do objeto contratado, que sofreu modificação no traçado, no local de captação, no diâmetro máximo da tubulação, na quantidade de estações elevatórias, na vazão total e, por fim, nos municípios atendidos.

9. O trecho a seguir do voto da decisão mencionada contém uma detalhada descrição das alterações efetivadas:

“4.5. O objeto licitado consistia numa adutora com cerca de 135 km, cujas alimentação seria efetuada pela Adutora do Oeste, esta oriunda da transposição do rio São Francisco. A Adutora do Sudeste Piauiense, conforme o projeto que embasou a licitação, teria início no município de Araripina, estado de Pernambuco e abasteceria os municípios piauienses de Marcolândia, Simões, Caldeirão Grande, Francisco Macedo, Padre Marcos, Alegrete e São Julião, para uma população de final de projeto de 50.000 habitantes. (...) O valor global contratado, de R\$ 26.568.405,72, a preços de fevereiro de 1999, incluía, ainda, a execução do projeto executivo e o acompanhamento técnico da obra (fls. 3/18, anexo 1).

4.6 A chamada reformulação do projeto básico, efetuada pela Construtora Jurema Ltda., titular do Contrato AJ 27/99, por meio da subcontratação da Núcleo Engenharia Ltda., na verdade veio a elaborar novo projeto, com as características que se seguem (já considerados os posteriores refinamentos promovidos pelo projeto executivo, também elaborado pela Núcleo).

4.6.1 O abastecimento da adutora passou a ser suprido pela Barragem de Estreito, no município de Padre Marcos, estado do Piauí. A distância entre a cidade de Araripina/PE e a de Padre Marcos/PI é de cerca de 50 km, considerando o alinhamento original da adutora. Foi previsto o abastecimento de mais quatro cidades, Jaicós, Belém do Piauí, Vila Nova e Campo Grande, o que implicou a inclusão de mais quatro trechos não previstos originalmente, num total aproximado de 54 km. Por outro lado, foi suprimido um extenso trecho do projeto inicial, em razão da exclusão da cidade de Simões, de aproximadamente 35 km. A extensão total da adutora, após todas as modificações, passou a cerca de 147 km, para uma população de projeto de 61.000 habitantes e uma vazão total de 153 l/s. O diâmetro da tubulação varia de 100 a 300 mm. No novo projeto, é necessária a construção de cinco elevatórias, e, como dispositivos de proteção, doze tanques de alimentação unidirecional – TAU, quatro reservatórios de equalização – Stand Pipe e duzentas e quarenta e oito ventosas, além de cento e noventa e seis registros de descarga (anexo 3). O valor total de execução do novo projeto, também a preços de fevereiro de 1999, é de R\$ 33.937.491,28 (não incluídos projeto executivo e acompanhamento técnico da obra).” (grifos acrescidos).

10. Dessa forma, considerando a profunda alteração do objeto licitado, entendo que o contrato executado não passou pelo crivo da competitividade, de modo que não cabe falar que os preços praticados refletem as condições de mercado do local, aferidos após uma regular licitação. Esse, portanto, é o cenário no qual o superfaturamento por sobrepreço deve ser analisado.

11. Com relação ao assunto, registro que o Sr. Bertolino Marinho Madeira Campos, Secretário de Infraestrutura do Estado do Piauí, e a empresa Construtora Jurema Ltda., foram citados em agosto de 2008 para que apresentassem alegações de defesa em razão do superfaturamento por sobrepreço, decorrente do pagamento de materiais e serviços a custos unitários superiores aos de mercado, no montante de R\$ 2.729.421,36, relativos aos recursos federais aplicados no Contrato AJ 027/1999.

12. Na sequência, o processo teve quatro instruções de mérito em três unidades técnicas distintas, conforme exposto na tabela a seguir:

Tabela 1 – Superfaturamentos calculados e percentual do superfaturamento frente ao montante de recursos federais despendidos no contrato, R\$ 19.066.087,38

Unidade Técnica	Valor do Débito	Data da instrução de mérito	Localização nos autos	% do Débito
-----------------	-----------------	-----------------------------	-----------------------	-------------

1ª Secretaria de Fiscalização de Obras (Secob-1)	2.667.180,93	30/8/2010	Peça 21, p. 42 a Peça 22, p. 12	14,0%
4ª Secretaria de Fiscalização de Obras (Secob-4)	2.667.180,93	31/8/2011	Peça 22, p. 46 a Peça 23, p. 4	14,0%
Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Portuária, Hídrica e Ferroviária - SeinfraHidro	2.650.750,76	14/1/2013	Peça 134	13,9%
Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Portuária, Hídrica e Ferroviária - SeinfraHidro	2.543.149,43	14/8/2015	Peça 146	13,3%

13. A Construtora Jurema Ltda. apresentou os argumentos expostos no relatório que antecede este voto, os quais foram parcialmente acolhidos pela Secob-1, que reduziu o superfaturamento total relativo a recursos federais, a preços originais, de R\$ 2.729.421,36 para R\$ 2.667.180,93.

14. Cabe destacar que a empresa, em suas primeiras alegações de defesa, solicitou que os créditos correspondentes a medições de serviços executados e não pagos fossem abatidos do débito apurado neste feito.

15. A então unidade técnica analisou a matéria e verificou que era possível a compensação do superfaturamento com os créditos das medições 34 a 38, que não haviam sido pagas pelo órgão estadual. Todavia, entendeu que o montante a ser abatido totalizava R\$ 1.137.103,82, correspondente ao valor das medições calculado a partir dos custos de referência adotados, expurgados do sobrepreço.

16. Com isso, propôs que as contas dos responsáveis fossem julgadas irregulares e que eles fossem condenados ao pagamento do débito total de R\$ 2.667.180,93, deduzido da quantia de R\$ 1.137.103,82, nas respectivas datas históricas.

17. Na sequência, o processo retornou três vezes à unidade técnica para análise de elementos adicionais de defesa pela Construtora Jurema Ltda., por força de despachos do então Relator do processo, Ministro Valmir Campelo.

18. Na primeira instrução, a então denominada Secob-4 manteve o valor do débito e rejeitou os argumentos apresentados. Na segunda, a SeinfraHidro promoveu, por determinação do Relator, a alteração do custo referencial do serviço “*Concreto armado, fck = 200kg/cm², preparo e lançamento, incluindo taxa de ferro de 80 kg/m³ e forma 10 m²/m³, escoramento e desforma*”, a partir da modificação do número de reaproveitamentos de formas de cinco para três reaproveitamentos.

19. Na última instrução, a unidade técnica promoveu nova redução do valor do débito, após ajustes nos custos referenciais dos itens “*Concreto magro 1:5:10, inclui preparo e lançamento*”, “*Concreto armado fck = 250 kg/cm²*”, “*Concreto armado fck = 200 kg/cm²*” e “*Embasamento em colchão de areia, incluindo assentamento Caixa para registro e/ou ventosa, inclusive tampão de ferro fundido DN 250*”.

20. Diante dos elementos trazidos nas múltiplas defesas apresentadas, a SeinfraHidro alvitrou que as contas dos responsáveis fossem julgadas irregulares e que eles fossem condenados a pagar o débito de R\$ 1.392.636,12, em valores históricos, correspondente à diferença do superfaturamento de R\$ 2.543.149,43 pelo montante de R\$ 1.150.513,31, correspondente ao valor referencial das medições não pagas.

II- Da ocorrência de superfaturamento

21. Com relação ao mérito do processo, entendo que deve ser mantida a proposta da SeinfraHidro de julgar irregulares as contas do Sr. Bertolino Marinho Madeira Campos, Secretário de Infraestrutura do Estado do Piauí, e condená-lo solidariamente com a empresa Construtora Jurema Ltda. ao pagamento do débito.

22. Porém, divirjo da quantia a ser imputada aos responsáveis como débito e, por consequência, da análise e do encaminhamento trazido pelo eminente Relator.

23. Conforme visto, o ponto central da divergência entre o Ministro Relator e a análise da SeinfraHidro diz respeito ao custo paradigma do item *“escavação de vala em rocha dura com uso de explosivo, incluindo regularização, em profundidade até 1,5 m”*.

24. Em seu voto, o insigne Ministro discordou do uso do Sicro para a obtenção do custo referencial do aludido serviço, no presente caso concreto, sob o argumento de que deveria ser utilizado o Sistema Sinapi a fim de manter a uniformidade e coerência na análise da economicidade do contrato.

25. Segundo ele, a referência utilizada para os cálculos no âmbito deste processo foi, à exceção do serviço que ora se discute, o Sinapi, de modo que seria *“mais adequado priorizar a utilização desse sistema de preços para todos os serviços em análise, para fins de uniformização e de obtenção de um resultado mais coerente”*.

26. Com relação ao assunto, observo que o entendimento esposado reflete o denominado princípio da uniformidade ou coerência das cotações, segundo o qual *“uma vez escolhido um referencial, este deve ser utilizado preferencialmente sobre outros”* (SAAD, Amauri Feres. Notas sobre o regime jurídico da precificação de obras públicas. Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, Belo Horizonte, ano 10, n. 111, p. 64-83, mar. 2011).

27. O aludido princípio encontra amparo no Roteiro de Auditoria de Obras Públicas, aprovado pela Portaria–Segecex nº 33, de 7 de dezembro de 2012, cujo item 132 estabelece que a *“utilização de diversas fontes na análise em um único orçamento/contrato deve ser feita com parcimônia, visto que há entre elas diversidade de critérios de apuração”*.

28. A despeito disso, destaco que não há vedação absoluta ao uso de diferentes sistemas de referência para o exame da economicidade de contratos, especialmente quando se trata do Sicro e do Sinapi, que se consolidaram como fontes oficiais de consulta.

29. Ademais, é preciso destacar que o uso simultâneo de composições e de custos dos dois sistemas de referência é prática comum nas auditorias de obras levadas a cabo nesta Corte de Contas, especialmente quando se trata de objetos não enquadrados exatamente como obras de edificações, saneamento, infraestrutura urbana e obras rodoviárias, como é o caso da construção de um sistema adutor (obra hídrica).

30. A título de exemplo, invoco vários processos envolvendo fiscalizações de obras hídricas nos quais foram usados simultaneamente os sistemas Sicro e Sinapi para a obtenção dos custos de referência:

a) Açude Público Salinas: Acórdão 1.522/2016-Plenário (relator: Ministro Benjamin Zymler). Trecho do voto:

“51. A propósito, dado o caráter preferencial do uso das tabelas do Sicro e do Sinapi, para fins de elaboração do orçamento em obras públicas, a prática recorrente das unidades técnicas do Tribunal, atualmente, é utilizar a tabela do Dnocs apenas em serviços que não constam daquelas referências, como por exemplo o item de concreto compactado a rolo para barragens. Ainda assim, as equipes de fiscalização têm considerado as especificidades de cada obra, como por exemplo as distâncias de transporte e a forma de obtenção de insumos como brita e areia (produzida ou adquirida), e utilizado o Sicro e o Sinapi para obter o custo dos insumos, de forma a adaptar as

composições do Dnocs à realidade da obra. Nesse sentido, invoco o já mencionado Acórdão 2.993/2014-Plenário, que tratou da barragem de Oiticica/RN.” (grifos acrescidos).

- b) Barragem do Castelo: Acórdão 3.588/2015-Plenário (relator: Ministro André Luís). Trecho do relatório condutor:

“A apuração dos preços de mercado foi realizada por meio de consulta ao Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi Nacional, localidade Teresina/PI, data base dezembro/2012), mantido e divulgado pela Caixa Econômica Federal; ao Sistema de Custos de Obras Rodoviárias (Sicro 2, data base janeiro 2013, já que não existe referência para a localidade Teresina na data base dezembro de 2012), mantido pelo Dnit; ao Sistema de custo do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - Dnocs (com insumos do Sinapi e Sicro 2); e subsidiariamente ao sistema de custos da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba - Codevasf (com insumos do Sicro 2). Esses valores referenciais foram comparados com os valores dos serviços dos insumos das composições do orçamento licitado.” (grifos acrescidos).

- c) Barragem Oiticica: Acórdão 2.993/2014-Plenário (relator: Ministro Aroldo Cedraz). Trecho do relatório:

“Ademais, cumpre observar que os principais serviços responsáveis pelo sobrepreço, como o Concreto Compactado com Rolo (CCR), foram analisados a partir de composição do Dnocs com algumas adaptações a fim de refletir as especificidades da obra. Assim, a partir da composição do Dnocs, mantiveram-se os coeficientes de utilização e consumos e substituíram-se os custos dos insumos pelos custos do Sicro e do Sinapi, dado que os custos do sistema do Dnocs não apresentam a abrangência e a periodicidade existentes no Sicro e no Sinapi.

(...)

117. Por fim, esclarecemos que na instrução anterior foi utilizada a composição Dnocs 3078, substituindo-se os custos dos insumos por valores do Sicro e do Sinapi, e nela foi utilizado o trator de esteiras Caterpillar – D6 na patrulha mecânica desse serviço (Anexo 5 desta instrução).” (grifos acrescidos).

- d) Programa de Integração do Rio São Francisco (PISF): Acórdão 2.062/2013-Plenário (relator: Ministro Raimundo Carreiro). Cabe lembrar que as obras de construção do PISF foram licitadas em 2005, em período próximo ao aproveitamento do contrato em análise. Trecho do relatório:

“Quanto ao orçamento da obra, as análises realizadas mostraram que o Ministério da Integração Nacional realizou adequadamente a orçamentação do empreendimento. Tal conclusão se deve ao fato de que o órgão utilizou, para grande maioria dos serviços analisados, os sistemas referenciais de custos Sicro e Sinapi. Ademais, sempre que tais sistemas não fossem aplicáveis, o projeto trazia as justificativas pertinentes. Ainda no que diz respeito ao orçamento, cabe destacar que diversas determinações exaradas pelo TCU em auditorias anteriores, notadamente a realizada no edital do Lote 5, TC 037.773/2011-9, foram incorporadas aos procedimentos do Ministério Integração Nacional, fazendo com que os preços do empreendimento não apresentassem divergências em relação aos praticados pelo mercado.” (grifos acrescidos).

- e) Sistema Adutor Santa Cruz do Apodi/Mossoró: Acórdão 1.992/2013-Plenário (relator: Ministro Aroldo Cedraz). Trecho do relatório:

“De fato, grande parte dos serviços constantes do orçamento base teve seus preços cotados dos sistemas oficiais Sinapi e Sicro, tendo sido especificado no orçamento os códigos das composições utilizadas para esses itens. No entanto, para os serviços cujos preços não foram retirados dos citados sistemas, não foi observada a presença de suas composições no edital de licitação. Desse modo, tendo em vista que a especificação dos códigos das composições do Sicro e Sinapi, por serem sistemas de acesso público, garante o acesso às composições, a ausência de composições de custos unitários foi verificada apenas para aqueles itens do orçamento cujos preços foram retirados de outros sistemas de custos.” (grifos nossos).

31. A mesma sistemática foi adotada em processo do próprio Ministro Relator na análise da economicidade das obras de implantação do Corredor de Ônibus - Radial Leste - Trecho 2, localizado no município de São Paulo/SP. Seguem as considerações emanadas no voto condutor do Acórdão 1.345/2018-Plenário:

“Quanto à suposta inadequação dos referenciais de preços da administração pública federal, em especial aqueles provenientes do Sicro e do Sinapi, os defendentes não especificam quais seriam as inadequações, sobretudo o impacto nos preços dessas supostas incorreções. Embora constem dos autos composições de preços unitários para os principais itens de serviço da obra, a empresa preferiu se ater ao argumento genérico de que seriam inaplicáveis ao empreendimento em exame.

(...)

Ademais, como é de praxe nos trabalhos de fiscalização de obras públicas conduzidos por esta Corte de Contas, os preços paradigmas adotados pela equipe de auditoria passaram por ajustes, assim como aqueles do Trecho 1 do Corredor Radial Leste, apreciados pelo TCU por meio Acórdão 1.923/2016-TCU-Plenário. Transcrevo, por oportuno, trecho do relatório de fiscalização (peça 104) :

‘55. O sobrepreço proveniente dos preços unitários adotados é evidenciado a partir da comparação entre os preços unitários dos serviços incluídos na planilha orçamentária e os preços paradigma estimados pela equipe de auditoria, os quais são provenientes, em sua maioria, dos sistemas de referência Sinapi e Sicro. Convém mencionar que, em alguns casos, as composições de preços unitários paradigma passaram por adaptações, com vistas a melhor refletir as condições de execução especificadas e a abarcar os pontos pertinentes discutidos para os serviços em comum com o empreendimento fiscalizado no âmbito do TC 019.151/2015, o Corredor Radial Leste – Trecho 1.’ (destaques acrescidos)” (grifos nossos).

32. Com isso, é possível concluir que, ainda que seja preferível o uso de uma única fonte de referência para a análise da economicidade de um contrato, não há óbice para que sejam utilizados custos de diferentes fontes. O que importa é que a composição de referência seja compatível com as condições de execução da obra e as especificações de seu projeto.

33. Afinal, como disse o próprio relator, no voto condutor do Acórdão 1.092/2016-Plenário:

“Para se escolher a melhor referência, é necessário conhecer a natureza de cada serviço e as condições de sua realização, informações que devem ser cotejadas com o modelo descrito matematicamente na composição de custos apresentada pelos sistemas referenciais. Destaco que tanto a adoção do Sicro quanto a utilização do Sinapi encontram previsão no Decreto 7.983/2013 (arts. 3º e 4º), sendo exigível dos gestores que busquem o modelo que melhor corresponda aos serviços que serão efetivamente realizados (arts. 5º, 6º e 8º).”

34. Esse parece ser o caso do paradigma adotado pela SeinfraHidro para o item “*escavação de vala em rocha dura com uso de explosivo, incluindo regularização, em profundidade até 1,5 m*”, como será justificado a seguir.

35. Na primeira instrução de mérito, o auditor da então denominada Secob-1 justificou o uso do item “*2 S 04 020 00 - escavação em vala material de 3ª categoria*”, do Sicro-2, como referência para o serviço em exame por não haver composição compatível na base nacional de composições do Sinapi. Seguem as considerações emanadas:

“5. Foi adotado como referência o custo obtido do Sicro 2, em virtude de não haver no banco nacional de composições do Sinapi um serviço de escavação de valas em rocha dura. Além do banco nacional de composições, o Sinapi contempla bancos regionais de composições para cada estado, onde é possível adotar a composição de um serviço regional com custos de insumos pesquisados em qualquer capital. As composições regionais do Sinapi são obtidas de órgãos locais, como companhias de saneamento e secretarias estaduais de infraestrutura. Assim, a adoção de um serviço do banco regional do Sinapi deve ser muito criteriosa, pois existem diversas composições para o mesmo serviço, que variam de estado para estado, pois são oriundas de órgãos diferentes.”

36. Além disso, considerando que a escavação de valas para a implantação de um sistema adutor localizado em zonas não urbanas possui condições de execução similares à escavação de valas em obras rodoviárias, não vejo razão técnica para se descartar o uso do Sicro como referência do serviço em análise, sem uma prova cabal de sua inadequação.

37. Afinal, a composição adotada pela unidade técnica possui o profissional **blaster** (peça 11, p. 24), que vem a ser o responsável pela elaboração do “*Plano de Fogo*” e para as operações com explosivos necessárias à escavação em material de 3ª categoria, não havendo, a rigor, nenhum óbice ao uso de tal composição como referência da escavação de valar em material de 3ª categoria para a implantação de um sistema adutor.

38. Tanto é assim, que o Tribunal, no Acórdão 2.740/2013-Plenário, que tratou das obras de implantação do 1º trecho Jati/Cariús do projeto Cinturão das Águas do Ceará – CAC, adotou como referência a composição do Sicro adaptada às especificações de projeto. A destacar que o aludido empreendimento foi licitado por meio da Concorrência nº 20120007/SRH/CCC, ou seja, em período próximo à execução das obras em exame.

39. Ademais, não existe nenhuma inconsistência técnica em adicionar o serviço do Sinapi “*56951/001 - acerto e verificação do nivelamento de cava*” ao custo de referência supramencionado para contemplar o serviço de regularização de vala. Nesse sentido, cabe destacar que a combinação de composições é praxe na análise da economicidade de contratos de obras públicas, sendo irrelevante, como visto, o fato de as composições se originarem de sistemas diferentes.

40. Com relação às composições do serviço de escavação de vala em rocha dura com uso de explosivo obtidas dos bancos regionais de composições do Sinapi, trago as seguintes considerações.

41. Conforme exposto na primeira instrução de mérito realizada pela Secob-1, à época da contratação em exame, recomendava-se o uso de composições do banco nacional do Sinapi, em detrimento das incluídas nos bancos regionais, na obtenção do custo de referência de obras públicas.

42. Isso se justificava porque as composições integrantes daquele banco possuíam maior consistência técnica, porquanto oriundas de instituições públicas executoras de obras e sujeitas a atualizações esporádicas, além de que eram continuamente utilizadas pelas equipes técnicas da própria Caixa Econômica Federal (Caixa) e dos órgãos conveniados, quando da orçamentação de obras.

43. Tanto é assim que a então denominada Secob, em auditoria de conformidade realizada na Caixa com o fito de verificar a abrangência do Sinapi registrou, no relatório condutor do Acórdão 1.736/2007-Plenário, que:

“46. Nesta auditoria, priorizou-se a análise do Banco Nacional, pois se entende que, da forma como se organiza o SINAPI hoje, este banco possui as melhores características quanto à confiabilidade, constituindo, por excelência, a referência de custos para as obras executadas com recursos federais segundo o disposto nas Leis de Diretrizes Orçamentárias. Este tema será retomado mais adiante no relatório, porém cabe aqui expor os motivos deste entendimento:

(...)

240. Da motivação de se considerar o Banco Nacional - BN como referência de custos descrita no item 46, e considerando que esse banco submete-se a controle e manutenção da CAIXA, entende-se que suas composições encontram-se em condições satisfatórias de atender ao disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias, e em consequência servirem de referência para o cálculo dos custos das obras executadas com recursos federais.” (grifos acrescidos).

44. A menor confiabilidade das composições extraídas de bancos regionais do Sinapi é reconhecida em outros precedentes desta Corte de Contas, como se verifica na seguinte passagem do relatório da equipe de fiscalização, acolhido pelo eminente Ministro Walton Alencar, no voto condutor do Acórdão 3.280/2011-Plenário:

“Antes da análise dos principais sobrepreços identificados, é importante ressaltar que, em alguns casos, a equipe de auditoria aceitou, em caráter excepcional, o uso da composição do Sinapi Regional (Rio de Janeiro/RJ), embora esse não seja o procedimento mais adequado, já que o correto é a adoção dos preços medianos do Sinapi Nacional. Nos termos do Acórdão 1.736/2007-TCU-Plenário, o Banco Nacional do Sinapi possui as melhores características quanto à confiabilidade, constituindo, por excelência, a referência de custos para as obras executadas com recursos federais segundo o disposto nas Leis de Diretrizes Orçamentárias. A Caixa Econômica Federal - CEF é responsável apenas pelas composições do Banco Nacional (BN). Os Bancos Regionais são alterados de acordo com a conveniência de acordo com os próprios órgãos que inserem suas composições, não se constituindo de dados validados pela CEF. Entretanto, em alguns casos, houve a necessidade de adoção desse parâmetro regional, em virtude da ausência de preços de referência no Banco Nacional do Sinapi e em outros sistemas de referência.”

45. Tal situação se verifica no presente caso, em que é assente a baixa credibilidade técnica do serviço 24915/002, extraído do Sinapi regional, escolhido pelo relator como referência para a escavação de vala em rocha dura. Compulsando os coeficientes do item, é possível observar o uso de 6 horas de **blaster** e de 16 horas de servente para a escavação de 1 m³ de rocha. Tal quantidade se mostra absolutamente desarrazoada considerando a dinâmica de um desmonte de rocha a fogo, em que o trabalho de campo do **blaster** se resume à preparação das cargas, execução da detonação e retirada de explosivos não detonados, sendo que os serventes são encarregados de retirar os materiais, de forma suplementar à carga mecânica nos caminhões.

46. A título de comparação, a composição usada originalmente pela unidade técnica, extraída do Sicro, previa a utilização 0,125 hora de blaster e 0,375 hora de servente para a escavação de 1 m³ de rocha, ou seja, um consumo bem menor de mão de obra.

47. Ademais, é importante ressaltar, ainda, que o serviço 24915/002 (Sinapi Regional) não incluiu escavadeira nem carregadeira, o que sugere que a remoção dos materiais, nesse item, ocorre de forma manual. Dessa forma, considerando o porte da obra em questão, em que o grande volume de

material torna recomendável a retirada mecânica, é de se concluir que a referida composição não pode ser usada como paradigma do item em exame.

48. As considerações expostas nos itens 41 a 47 supra seriam suficientes para manter a composição do Sicro como a única referência adequada para a *“escavação de vala em rocha dura com uso de explosivo, incluindo regularização, em profundidade até 1,5 m”*. Considerando as inconsistências verificadas na composição propugnada pelo Relator, a qual foi oriunda de base regional do Sinapi, que, conforme visto, possui baixa confiabilidade técnica por não ser validada pela Caixa, não há nenhuma razão plausível para abandonar a composição trazida pelas unidades técnicas, obtida do Sicro.

49. Porém, ainda que assim não fosse, caso se admitissem as composições do Sinapi como referência em conjunto com a do Sicro, não seria correto afirmar que apenas o serviço 24915/002 (Sinapi Regional), adotado pelo Relator, se mostra adequado ao empreendimento, por conter **blaster**.

50. Isso porque, além do referido item, as seguintes composições invocadas pela unidade técnica possuem o aludido profissional e, portanto, podem compor a análise que ora se empreende:

- a) 14442/002 - Escavação em rocha com uso de explosivo (peça 122, p. 23);
- b) 29795 - Escavação em rocha (peça 122, p. 27-28);
- c) 25683/004 - Escavação de material de 3ª categoria a fogo - Seinfra C2777 (peça 122, p. 30);
- d) 12589/001 - Escavação manual em valas de rocha com explosivo com profundidade até 2m (perfuração mecânica) (peça 122, p. 37-38);
- e) 12013/001 - Desmonte de rocha dura com explosivo, em valas (peça 122, p. 42-43);
- f) 12820 - Escavação de valas em rocha sã a fogo (peça 122, p. 46-47); e
- g) 26400/005 - Escavação de valas em rocha dura com profundidade até 2m c/ compressor e c/ explosivos (peça 123, p. 15).

51. Com relação à ausência do profissional encarregado do *“acompanhamento topográfico”* nas referidas composições – ele está presente apenas no serviço 24915/002 (Sinapi Regional), defendido pelo Relator – isso não implica um óbice insuperável ao uso de tais itens na obtenção do preço de referência do serviço de escavação de vala com regularização. Isso porque basta acrescentar o serviço do Sinapi *“56951/001 - acerto e verificação do nivelamento de cava”* aos custos de referência dos itens supramencionados. Conforme aduzido no item 39 retro, não há nenhuma inconsistência técnica em proceder dessa forma, que é usual na praxe de auditoria de obras deste Tribunal.

52. Com isso, as seguintes composições do Sinapi, com custos unitários na data-base de fevereiro de 2006 e insumos pesquisados em Teresina/PI, poderiam, em tese, ser usadas para cotejar o custo de referência do item *“escavação de vala em rocha dura com uso de explosivo, incluindo regularização, em profundidade até 1,5 m”* adotado pela SeinfraHidro:

Tabela 2 – Custos dos serviços de escavação de vala extraídos do Sinapi (contendo blaster) acrescidos do custo de regularização da vala, obtido do item “56951/001 - acerto e verificação do nivelamento de cava”, também extraído do Sinapi

CÓDIGO SINAPI	DESCRIÇÃO	VÍNCULO	UF	CUSTO (R\$/m³)	Custo Regularização de vala	Custo Total
---------------	-----------	---------	----	----------------	-----------------------------	-------------

14442/002	Escavação em rocha com uso de explosivo	Cagece - Cia. de águas e esgotos do Ceará	CE	22,97	1,29	24,26
29795	Escavação em rocha	Cohab/CE - Cia. de habitação do Ceará	CE	26,85	1,29	28,14
25683/004	Escavação de material de 3ª categoria a fogo - Seinfra C2777	Apoio desenvolvimento urbano - Fortaleza/CE	CE	34,29	1,29	35,58
12589/001	Escavação manual em valas de rocha com explosivo com profundidade até 2m (perfuração mecânica)	Saneago	GO	35,38	1,29	36,67
12013/001	Desmonte de rocha dura com explosivo, em valas	Sanepar/PR Cia. de saneamento do Paraná	PR	35,42	1,29	36,71
12820	Escavação de valas em rocha sã a fogo	Sanesul/MS - Empresa de saneamento do Mato Grosso do Sul	MS	52,07	1,29	53,36
26400/005	Escavação de valas em rocha dura c/ profundidade até 2m c/ compressor e c/ explosivos	Apoio desenvolvimento urbano - Joao Pessoa/PB	PB	89,76	1,29	91,05
24915/002	Escavação de vala em rocha dura, profundidade 2m, c/ auxílio de compressor, c/ explosivos e c/ acompanhamento topográfico	Caixa Econômica Federal - Sureg Paraíba	PB	90,50	-	90,50
Média						49,53

53. Como se vê, caso se ignorasse as inconsistências técnicas do serviço 24915/002 (Sinapi Regional) e se calculasse a média dos itens do Sinapi adaptados à realidade das obras, o custo obtido equivaleria a R\$ 49,53. Logo, considerando que tal valor é inferior ao custo de referência adotado pela SeinfraHidro, R\$ 51,72, o uso do Sinapi, tomando por base as especificidades da obra em análise, implicaria agravar a situação dos responsáveis.

54. Por esse motivo, cabe manter o valor do superfaturamento por sobrepreço apurado pelas diversas unidades técnicas que atuaram no processo, que corresponde a 13,3% do montante de recursos federais despendidos no contrato. O único ponto de divergência, conforme será exposto adiante, diz respeito, ao valor do débito, se seria ou não adequado, desde logo, se permitir a compensação de supostos créditos da contratada.

III – Do percentual de superfaturamento e da compensação de supostos créditos da Construtora Jurema Ltda.

55. Ainda que fosse adotado o preço de referência do item “*escavação de vala em rocha dura com uso de explosivo, incluindo regularização, em profundidade até 1,5 m*” consignado pelo eminente Relator, R\$ 90,50 (fev./2006), o que se afirma apenas para argumentar, não se mostra correta, com as devidas vênias, a conclusão que o superfaturamento por sobrepreço – calculado em 4% - encontra-se dentro da margem de variação, supostamente aceitável à época do início das obras.

56. Isso porque, para o cálculo do superfaturamento por preço excessivo, que vem a ser a diferença entre os preços contratados e pagos e os calculados a partir dos sistemas de referência, não cabe deduzir o valor de eventuais créditos da empresa contratada, como os que supostamente subsistem no caso concreto, conforme alegado pela sociedade empresária Construtora Jurema Ltda..

57. Seria até possível cogitar o abatimento desses créditos, o que será objeto de consideração adiante, mas apenas para fins de calcular o valor do débito, não do superfaturamento por preços excessivos.

58. Dito isso, verifico que, caso fosse considerado o preço de referência do item de escavação de vala propugnado pela empresa, o qual veio a ser acolhido pelo Relator, o valor do superfaturamento total em verdade corresponderia a R\$ 1.981.693,16, segundo cálculos efetuados por minha Assessoria. Tal montante equivale a 10,4% do total de recursos federais despendidos no presente contrato, R\$ 19.066.087,38. Por essa razão, compreendo que não caberia falar, mesmo se adotado o preço de referência proposto pelo Relator, que o sobrepreço final está dentro de uma margem de variação “*tida como normal de mercado*”.

59. Em verdade, o valor que o insigne Relator usou, de forma equivocada, com as devidas vênias, para verificar a materialidade do superfaturamento, R\$ 952.943,13 ou 4% das medições em seus cálculos, corresponde ao débito líquido. Tal montante foi obtido pela diferença entre o superfaturamento real, apurado segundo os critérios do Relator, e os créditos da construtora supostamente não pagos. Porém, conforme já exposto, tal dedução pode até ser cabível para o cálculo do débito, mas nunca para aferir o percentual de superfaturamento por sobrepreço do contrato em exame.

60. Nesse ponto, não se pode olvidar o contexto em que as presentes obras foram executadas, a partir do aproveitamento de uma licitação eivada de irregularidades, com cláusulas restritivas e inabilitação irregular de empresas, após a profunda alteração do projeto licitado.

61. As circunstâncias descritas no Acórdão 948/2007-Plenário, reproduzidas nas diversas instruções que subsidiaram a presente análise e sintetizadas na primeira parte deste voto, revelam que o preço do contrato, em sua configuração final, não passou pelo crivo da competitividade. Ainda mais por esse motivo, não cabe aceitar nenhuma margem de tolerância para qualquer excesso de custos verificado no Contrato AJ-27/1999, dada a absoluta ilicitude do aproveitamento desse ajuste para a execução do Convênio PGE-158/2003.

IV – Dos demais argumentos e da conclusão

62. Quanto ao longo transcurso de tempo verificado desde a assinatura do contrato e a execução dos últimos pagamentos até a apreciação do mérito deste processo (20 e 13 anos, respectivamente), observo que, em verdade, esse distanciamento temporal foi causado pelas próprias circunstâncias do cometimento da irregularidade e pelo comportamento processual da empresa Construtora Jurema Ltda..

63. Nesse sentido, não se pode olvidar que a Seinfra/PI e a aludida sociedade acordaram em aproveitar um contrato celebrado cinco anos antes do início de sua execução, em 2004, sendo que, após a citação dos responsáveis, apenas quatro anos após o início das obras, a empresa contratada

apresentou repetidas alegações de defesa e memoriais, adiando de forma indevida a prestação jurisdicional desta Corte de Contas, em prejuízo ao princípio constitucional da razoável duração do processo.

64. O comportamento da parte, no presente feito, poderia até ser enquadrado como abuso do direito de defesa, apto a gerar sanção por litigância de má-fé, pelo manifesto propósito protelatório da parte. Apesar disso, opto, neste momento, por rejeitar preliminarmente eventuais novos elementos trazidos pelas partes, por entender que a matéria foi exaustivamente debatida.

65. Considerando as seguidas interrupções no trâmite processual por conta da interposição de seguidos elementos de defesa, não incide sobre o presente caso a prescrição da pretensão punitiva, nos termos da bem lançada análise do Ministro Relator.

66. Com isso, tendo em vista a ausência de elementos aptos a configurar a boa-fé do Sr. Bertolino Marinho Madeira Campos e da empresa Construtora Jurema Ltda., pelos fundamentos esposados neste voto e na linha das diversas considerações esposadas pelas diversas unidades técnicas que atuaram nestes autos, julgo pertinente rejeitar as alegações de defesa apresentadas e julgar desde logo irregulares as contas dos responsáveis, condenando-os ao pagamento do débito a seguir.

Medição	Valor original Débito (R\$)	Data de ocorrência
1	240.782,68	31/8/2004
3	107.339,23	24/1/2005
4	456.638,92	24/1/2005
5	166.944,47	9/3/2005
6	30.904,33	18/3/2005
8	14.797,65	4/5/2005
9	91.916,85	27/5/2005
10	59.810,98	20/6/2005
11	53.071,03	2/8/2005
12	115.844,72	29/8/2005
13	8.824,06	12/9/2005
14	(2.165,28)	22/9/2005
16	208.132,68	11/10/2005
17	30.816,25	30/11/2005
19	96.609,77	30/11/2005
20	93.490,31	9/12/2005
21	76.830,29	16/12/2005
	110.329,50	21/3/2006
22	(44.843,21)	8/2/2006
23	(106.084,65)	8/2/2006
24	9.001,07	14/2/2006
25	46.764,44	14/2/2006
26	165.295,30	14/2/2006
27	12.518,01	9/3/2006
28	100.230,13	9/3/2006
29	75.511,97	12/4/2006
30	169.998,86	12/4/2006
31	83.902,80	10/5/2006

Medição	Valor original Débito (R\$)	Data de ocorrência
33	69.936,27	10/5/2006

67. Ressalto que o aludido débito vem a ser o mesmo calculado na última instrução da SeinfraHidro, sem os créditos equivalente às medições supostamente não pagas.

68. Compreendo que os responsáveis agiram mediante culpa grave, ao aproveitarem um contrato antigo, celebrado cinco anos antes, para executar objeto absolutamente diferente do licitado, com preços incompatíveis com os dos sistemas de referências aplicáveis a obra em exame. Sendo assim, julgo cabível aplicar a eles multas individuais de R\$ 1.000.000,00, correspondentes a aproximadamente 20% do montante do débito atualizado.

69. Com relação ao abatimento das medições supostamente não pagas, entendo, em linha de divergência com os pareceres anteriores, que não há elementos nos autos para afirmar, de modo inequívoco, que existe um crédito líquido e certo em favor da Construtora Jurema Ltda., passível de ser deduzido desde logo do valor do título executivo extrajudicial que se propõe constituir nesta tomada de contas especial.

70. Além de não se conhecer ao certo o montante devido à sociedade empresária – é possível que o órgão estadual tenha créditos perante à contratada, relativos a eventuais multas contratuais e serviços glosados – não se pode assegurar que, passados mais de 11 anos da citação da Construtora Jurema Ltda., quando ela solicitou o abatimento do montante, as medições ainda estejam pendentes de pagamento.

71. Por fim, o suposto crédito e o seu exato valor constituem matéria atinente à relação administrativa entre o Estado do Piauí e a construtora, não sendo questão prejudicial ou sujeita à apreciação do controle externo, ainda mais para conferir um crédito a entidade privada que deu causa a um prejuízo ao Erário.

72. Com isso, entendo que eventuais créditos devidos à empresa contratada em função do Contrato AJ-27/1999 devem ser pleiteados na fase de execução da presente deliberação. Nesse momento, a empresa poderá pedir ao juízo competente, mediante a devida dilação probatória, a compensação das seguintes quantias, correspondentes aos valores das medições 34 a 38 calculados a partir dos preços de referência apurados neste processo:

Medição	Valor original do Crédito – a demonstrar (R\$)	Data de ocorrência
34	183.212,97	26/5/2006
35	69.243,89	26/5/2006
36	171.412,15	26/5/2006
37	37.229,44	26/5/2006
38	689.414,86	26/5/2006

73. Diante de todo o exposto, com as devidas vênias do Relator, voto por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.



TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 31 de julho de 2019.

BENJAMIN ZYMLER
Revisor