

TC 041.554/2012-4**Tipo:** Tomada de Contas Especial**Relator:** Min. Antônio Anastasia**UJ:** Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) - Superintendência Regional do DNIT no Estado do Maranhão, vinculado ao Ministério da Infraestrutura**Responsáveis:** Francisco Augusto Pereira Desideri (CPF 310.929.347-15), Gerardo de Freitas Fernandes (CPF 062.944.483-87), José Ribamar Tavares – falecido – (CPF 037.885.043-15), Maurício Hasenclever Borges (CPF 006.996.756-34), Servix Engenharia S.A. (CNPJ 61.467.379/0001-39) e Wolney Wagner de Siqueira (CPF 020.432.201-44)**Procuradores:** Felipe Furtado Moraes, OAB/RJ 142.387, e Vivian Valle Ornellas, OAB/RJ 150.002 (peça 123); André Guimarães Cantarino, Frederico Gomes Dares e Lucas de Castro Bregunci, OAB/MG 116.021, 119.889 e 126.040, (peça 50); Alexandre Aroeira Salles, Tathiane Vieira Viggiano Fernandes, Patrícia Guercio Teixeira Delage, Marina Hermeto Corrêa, Francisco Freitas de Melo Franco Ferreira e Nayron Sousa Russo, OAB/DF 28.108 e 27.154, OAB/MG 90.459, 75.173, 89.353 e 106.011, e demais substabelecidos (peças 37, 38, 52, 63, 102, 114, 118 e 120); David Levistone da Silva e Souza Júnior, OAB/GO 29.271, e David Levistone da Silva e Souza, OAB/GO 11.750 (peças 95 e 101).**Proposta:** parecer**INTRODUÇÃO**

1. Trata-se de tomada de contas especial instaurada em observância ao item 9.1 do Acórdão 2948/2011-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro José Múcio Monteiro, por meio do qual, no julgamento de dispensas de licitação conduzidas pelo 15º Distrito Rodoviário Federal do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (15º DRF/DNER), atual Superintendência Regional no Maranhão do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (SRE-DNIT/MA), o Plenário do Tribunal de Contas da União, orientando-se por pareceres das antigas Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União (Secob) e Secretaria de Controle Externo no Maranhão (Secex/MA), identificou superfaturamento em faturas liquidadas e pagas sob o Contrato PG 258/96, que tinha por objetivo a execução de obras e serviços emergenciais na rodovia BR-010/MA, trecho Imperatriz (km 219,54)-Açailândia (km 289,20).

HISTÓRICO

2. O Contrato PG 258/96 (peça 8, p. 41-49), pactuado no dia 30/12/1996, objetivava a execução de obras emergenciais de recuperação do corpo estradal na rodovia BR-010/MA, trecho Imperatriz

(km 219,54) - Açailândia (km 289,20), segmentos km 219,54 a km 235,26 e km 267,94 a km 289,20, tendo por contratada a sociedade empresária Servix Engenharia S.A. (CNPJ 61.467.379/0001-39), que o 15º DRF escolheu com fundamento no art. 24, IV, da Lei 8.666/1993, segundo documentação reunida no processo administrativo DNER nº 51250.0001766/96-43 (peça 6, p. 11-15).

3. No início de 2002, fundamentada no item 8.1 da Decisão 693/2001-TCU-Plenário, a antiga Secex/MA realizou a Fiscalização 35/2002, tendo como objeto diversos contratos firmados pelo então 15º DRF/DNER para execução de obras de restauração e conservação rodoviária no estado do Maranhão. Nessa fiscalização, especificamente em relação ao Contrato PG 258/96, verificou-se a ocorrência de indícios de superfaturamento estimado em R\$ 486.749,76, valores históricos (peça 3, p. 34).

4. Em julho de 2005, em Despacho do então Ministro Marcos Vinícios Vilaça, foi determinado o envio dos autos que tratavam dos diversos contratos auditados para a então Secob examinar da matéria (TC 005.741/2002-0 – peça 99, p. 18).

5. Em dezembro de 2006, ainda no âmbito do TC 005.741/2002-0, a Secob finalizou suas análises (peça 3, p. 1-61), culminando na emissão de parecer confirmando a ocorrência de superfaturamento em diversos contratos. Especificamente para esse Contrato PG 258/96, a Secob entendeu que cabia aumentar o valor do superfaturamento de R\$ 486.749,76 para R\$ 518.565,86, o que representava o percentual de 13,04% calculado sobre o valor de referência da amostra analisada, de R\$ 4.558.744,53 (peça 3, p. 34-36), que, por sua vez, representava 100% do valor medido/pago (ou valor contratual).

6. A Secob também informou ser necessária a obtenção de documentos complementares para viabilizar a atualização monetária e o cálculo dos juros de mora dos débitos computados. A obtenção dos elementos complementares foi autorizada em 25/1/2007, no Despacho do então Relator, Ministro Marcos Vilaça (TC 005.741/2002-0 – peça 100, p. 35).

7. De posse de documentos complementares, a Secex/MA elaborou, em 6/9/2007, nova instrução (peça 5, p. 1-18), na qual propôs a autuação de diversos processos de TCE, inclusive em relação ao Contrato PG 258/96.

8. Em 11/2/2008, o então Relator, Ministro Marcos Vilaça, por meio de Despacho (TC 005.741/2002-0 – peça 118, p. 8), encaminhou os autos à Secob, para nova análise. Em 16/4/2009, a Secob emitiu parecer propondo a restituição dos autos à Secex/MA para ajustes na sua instrução (TC 005.741/2002-0 – peça 118, p. 9-16).

9. Depois de nova instrução da Secex/MA, datada de 14/7/2009 (peça 5, p. 19-32), e de parecer do Ministério Público junto ao TCU (MP/TCU), de 2/12/2009 (TC 005.741/2002-0 – peça 120, p. 62), o Tribunal, por meio do Acórdão 2948/2011-TCU-Plenário (peça 2, p. 33-38), de relatoria do Ministro José Múcio Monteiro, determinou a conversão do TC 005.741/2002-0 em onze processos apartados de Tomada de Contas Especial, referentes a superfaturamentos apurados no âmbito dos Contratos PG 073/95, PG 189/95, PG 164/95, PG 146/96, PG 258/96, PG 234/96, PG 233/96, PG 257/96, PG 141/99, PG 249/96 e PG 140/97.

10. Especificamente em relação ao Contrato PG 258/96 autuou-se este processo – TC 041.554/2012-4. No âmbito destes autos foram feitas as citações em relação às irregularidades observadas no referido Contrato PG 258/96. Em 21/10/2015, depois de transcorrido longo ciclo de comunicações após o Acórdão 2948/2011-TCU-Plenário, a Secex/MA emitiu instrução de mérito (peça 110).

11. Nela, foi proposto julgar irregulares as contas de Maurício Hasenclever Borges, ex-Diretor-Geral do DNER, Wolney Wagner de Siqueira, ex-Diretor de Engenharia Rodoviária do DNER, Francisco Augusto Pereira Desideri, ex-Chefe da Divisão de Construção do DNER, José Ribamar Tavares, ex-Chefe do 15º DRF/DNER e Gerardo de Freitas Fernandes, ex-Chefe do Serviço de

Engenharia Rodoviária do 15º DRF/DNER, condenando-os, em solidariedade com a sociedade empresária Servix Engenharia S.A., a recolher o superfaturamento apurado, de R\$ 518.565,86 a valores originais, aos cofres do Tesouro Nacional.

12. Em seguida, os autos foram encaminhados ao gabinete do MP/TCU, que se manifestou pelo arquivamento do processo em relação à empresa Servix e aos Srs. Maurício Hasenclever Borges, Wolney Wagner de Siqueira e Francisco Augusto Pereira Desideri, sem julgamento do mérito, por considerar prejudicada a defesa desses responsáveis face ao grande lapso temporal entre os fatos e sua citação (peça 115, p. 2). De acordo com proposta do MP/TCU, responderiam pelas irregularidades apuradas nestes autos apenas os Srs. Gerardo de Freitas Fernandes e José Ribamar Tavares, uma vez que eles foram chamados aos autos ainda durante o processo TC 005.741/2002-0.

13. O MP/TCU também observou que as composições de alguns serviços contratados apresentavam diferenças significativas nas tabelas do Sicro 1 e 2, indicando possível necessidade de revisão das composições utilizadas para o cálculo o superfaturamento. Para que não restasse dúvidas acerca do superfaturamento, sugeriu que os autos fossem encaminhados à Unidade Técnica, para que essa realizasse análise das composições ajustadas do Sicro 1 e do Sicro 2, sob aspectos de equipamentos, produção das equipes mecânicas e fator de eficiência, e usasse os valores constantes do Sicro 1 na data-base do contrato “na composição que a unidade técnica especializada julgar mais adequada ao caso concreto” (peça 115, p. 5).

14. Dando andamento a este processo, o então Relator, Ministro José Múcio Monteiro, por meio de Despacho de 3/3/2016, encaminhou os autos a esta Unidade Especializada para que revisasse as composições utilizadas para o cálculo do superfaturamento, conforme sugerido pelo MP (peça 116, p. 1).

EXAME TÉCNICO

15. Antes de dar início à análise requerida, é importante trazer a esta instrução os encaminhamentos dados aos demais processos de TCE autuados em cumprimento ao item 9.1 do Acórdão 2948/2011-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro José Múcio Monteiro, que determinou a conversão do TC 005.741/2002-0 em onze processos apartados de Tomada de Contas Especial, referentes a superfaturamentos apurados no âmbito dos Contratos PG 073/95, PG 141/99, PG 249/96, PG 257/96, PG 234/96, PG 164/95, PG 233/96, PG 146/96, PG 189/95, PG 258/96, PG 140/97, com o fim de conferir uniformidade da proposta de encaminhamento desta instrução com as decisões já proferidas pelo Tribunal.

16. Desse modo, apresenta-se, no que segue, resumo histórico dos processos já julgados pelo Tribunal, com base em instrução de mérito elaborada pela antiga Secex-MA ou pela Secex-TCE. Depois, serão analisados os processos em que contemplam parecer da SeinfraRodoviaAviação, respondendo a questões relacionadas ao sistema de referência mais adequado para o cálculo dos superfaturamentos observados nos Contratos PG 164/95, PG 233/96, PG 146/96, PG 189/95, PG 258/96 e PG 140/97.

17. Antes disso, vale registrar que nos processos referentes aos onze contratos, a então Secex/MA apurou como responsáveis solidários pelos superfaturamentos encontrados, as empresas contratadas e os agentes públicos que ocupavam as funções de: Chefe de Setor no 15º DRF/DNER e Chefe do Serviço de Engenharia Rodoviária do 15º DRF/DNER, responsáveis por examinar as propostas das empresas, a fim de confirmar se estavam compatíveis com os preços praticados pelo DNER; Chefe do 15º DRF/DNER, responsável pelo 15º DRF/DNER e por encaminhar os exames à Diretoria de Engenharia Rodoviária do DNER; Chefe da Divisão de Construção do DNER, responsável por aceitar a proposta da empresa e encaminhá-la à Diretoria de Engenharia Rodoviária do DNER; Diretor de Engenharia Rodoviária do DNER, responsável por aceitar a proposta e encaminhá-la ao Conselho Administrativo do DNER; e Diretor-Geral do DNER, responsável por ratificar a dispensa e autorizar a contratação da empresa.

I – Processos julgados pelo Tribunal

I.1. Contrato PG 073/95

18. No âmbito do processo TC 032.257/2012-0, referente ao Contrato PG 073/95, o relator, Ministro Benjamin Zymler, considerou que não seria exigível do Diretor de Engenharia Rodoviária do DNER, com centenas de engenheiros no quadro, que analisasse a compatibilidade dos valores de todos os contratos com os preços de mercado, notadamente em uma contratação que não era de elevado vulto e relevância em relação a outros contratos celebrados pelo órgão à época (TC 032.257/2012-0 – peça 139, p. 3). Pelo mesmo motivo foram excluídos do polo passivo o Chefe do 15º DRF/DNER e o Diretor-Geral do DNER, tendo em vista que o prejuízo apurado tinha origem em inconsistências na orçamentação da obra, envolvendo um nível de detalhamento técnico que se pode considerar alheio às atribuições das instâncias máximas do DNER e do 15º DRF/DNER (TC 032.257/2012-0 – peça 70, p. 3).

19. Considerou ainda que o Chefe da Divisão de Construção do DNER, Sr. Francisco Augusto Pereira Desideri, deveria ser excluído da relação processual, por não estar diretamente envolvido no processo que deu encaminhamento à contratação, conforme documentação juntada aos autos (TC 032.257/2012-0 – peça 139, p. 3).

20. Finalmente, quanto ao cálculo do valor do débito, o relator considerou que o item “01.100.20 – Escavação, carga, transporte mat. 1ª cat. DMT 3000 a 5000m”, tinha como preço de referência o valor de R\$ 3,39/m³, enquanto o valor utilizado pela Secob nos cálculos de superfaturamento foi de R\$ 1,07/m³. Outro ponto é que as composições da Secob para os itens “sub-base de solo estab. granulometricamente sem mistura” e “base de solo estabilizado granulometricamente sem mistura” deixaram de considerar o custo do transporte do material, com DMT de 15,2 km. Por fim, para o serviço “Escavação e carga de material de jazida”, a Unidade Técnica deixou de considerar o custo de indenização de jazida (TC 032.257/2012-0 – peça 139, p. 5-7).

21. Fazendo as correções devidas, o débito anteriormente apurado na execução do Contrato PG 073/95 foi inteiramente eliminado, e o julgamento pela irregularidade, presente no Acórdão 1327/2016-TCU-Plenário, foi convertido em regularidade com ressalva, por meio do Acórdão 2089/2018-TCU-Plenário, de 5/9/2018, as duas decisões de relatoria do Ministro Benjamin Zymler.

I.2. Contrato PG 141/99

22. No âmbito do processo TC 041.559/2012-6, referente ao Contrato PG 141/99, o Tribunal inicialmente decidiu por excluir a responsabilidade do Chefe de Setor no 15º DRF/DNER, do Diretor de Engenharia Rodoviária do DNER, do Chefe do 15º DRF/DNER e do Diretor-Geral do DNER, mas manter a responsabilidade solidária pelo débito em relação à empresa contratada, ao Chefe da Divisão de Construção do DNER, Sr. Francisco Augusto Pereira Desideri, e ao Chefe do Serviço de Engenharia Rodoviária do 15º DRF/DNER, Sr. Gerardo de Freitas Fernandes, conforme Acórdão 1566/2018-Plenário, de relatoria do Ministro José Múcio Monteiro (TC 041.559/2012-6 – peças 117 e 119).

23. Posteriormente, ao analisar recursos de reconsideração interpostos pelo representante da empresa contratada e pelos Srs. Francisco Augusto Desideri e Gerardo de Freitas Fernandes, foi realizado novo exame do cálculo do superfaturamento apurado pelo TCU nos estágios processuais anteriores, que acabou por elidir o dano anteriormente apurado.

24. Inicialmente, a assessoria do Relator daquele processo (fase de recurso), Ministro Benjamin Zymler, observou que a Unidade Técnica não havia computado nos preços de referência dos serviços de imprimação, pintura de ligação e AAUQ o valor dos materiais betuminosos, justificando que esses componentes e seus respectivos fretes, na época das contratações, eram pagos pelo valor da nota fiscal de aquisição. Contudo, no voto do relator foi observado que, entre 1997 e 2003, o custo de aquisição dos materiais asfálticos deveria estar incluído nos orçamentos dos licitantes. Como as composições da

empresa incluíam os custos de fornecimentos de betumes, os valores de produtos asfálticos também deveriam ter sido incorporados nas composições de referência elaboradas pela antiga Secob (TC 041.559/2012-6 – peça 187, p. 6).

25. Além disso, a massa asfáltica, no caso em análise, poderia ter sido adquirida pronta, como alegava a defesa dos responsáveis, dado o pequeno volume a ser aplicado na obra. O Relator também observou que os valores de transportes de insumos para vários itens deveriam ter sido considerados nas composições de referência da Unidade Técnica. Já no item “Escavação e carga de material de primeira categoria”, de acordo com o voto do Relator, o DNER e a Secob deveriam ter incluído novo equipamento na composição de custo, fosse ele pá carregadeira ou escavadeira hidráulica.

26. Mesmo com os ajustes realizados nos serviços, não houve a elisão total do débito, mas o Relator ficou com dúvida acima do razoável acerca da ocorrência ou não de uma contratação antieconômica (TC 041.559/2012-6 – peça 187, p. 9), sobretudo em razão de a amostra analisada abarcar apenas cerca de 30% do valor medido/pago pela obra. Assim, por meio do Acórdão 2862/2019-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, foram tornados insubsistentes os subitens 9.2, 9.3 e 9.4 do Acórdão 1566/2018-TCU-Plenário. Com isso, em 15/7/2020, por meio do Acórdão 1781/2020-TCU-Plenário, as contas dos responsáveis foram julgadas regulares, com quitação plena.

I.3. Contrato PG 249/96

27. No âmbito do processo TC 043.938/2012-4, referente ao Contrato PG 249/96, o Tribunal decidiu, em 15/7/2020, por meio do Acórdão 1965/2020-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Raimundo Carreiro, por considerar iliquidáveis as contas dos responsáveis citados, e ordenar o trancamento e consequente arquivamento do processo instaurado para apurar o débito em relação ao Contrato PG 249/96 (TC 043.938/2012-4 – peça 136, p. 1).

28. Naquele processo, auditor da Secex-TCE propôs encaminhar os autos à 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 249/96, e, com base nos preços paradigmas mais benéficos aos responsáveis, informar o valor do débito remanescente na execução da referida avença (TC 043.938/2012-4 – peça 137, p. 1).

29. Contudo, o Diretor divergiu e propôs “considerar iliquidáveis as contas de todos os envolvidos, ordenando-se o seu trancamento e consequente arquivamento daquele processo, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 20 e 21 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 211, § 1º, do Regimento Interno do TCU, e o art. 6º, inciso II, da IN TCU 71/2012”. O titular da Secex-TCE, o Ministério Público junto ao TCU e o Relator manifestaram concordância com o encaminhamento proposto pelo Diretor de subunidade (TC 043.938/2012-4 – peça 137, p. 1).

30. No seu voto, o Relator do processo, Ministro Raimundo Carreiro, afirmou que o débito inicial já havia sido calculado pela Secob, não havendo motivos para nova manifestação da Unidade Especializada; que seria difícil tentar discutir a relação entre condições adversas e a redução de produtividade dos equipamentos que impactaram os serviços de transporte e carga em obras executadas há 24 anos, ainda que tenha sido utilizado fator redutor da produtividade nos cálculos efetuados pela Secob; que o superfaturamento calculado foi de 2,36% do contrato, e esse valor ainda poderia ser reduzido, trazendo a necessidade de considerar o princípio da bagatela combinado com o princípio da economia processual; e que, em relação ao contrato PG 249/96, os responsáveis foram chamados em audiência em 2002, no âmbito do TC 005.741/2002-0, sobre irregularidades relacionadas à ausência de aditivos e às quantidades executadas a menor, e não a superfaturamento, o que traria prejuízo à defesa dos responsáveis (TC 043.938/2012-4 – peça 137, p. 1-2).

I.4 Contrato PG 257/96

31. No âmbito do processo TC 041.557/2012-3, referente ao Contrato PG 257/96, o Tribunal decidiu, em 5/6/2019, por meio do Acórdão 1266/2019-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Nardes, em afastar a responsabilidade de Maurício Hasenclever Borges, ex-Diretor-Geral do DNER, Wolney Wagner de Siqueira, ex-Diretor de Engenharia Rodoviária do DNER, e Francisco Augusto Pereira Desideri, ex-chefe da Divisão de Construção do DNER, e condenar solidariamente em débito a empresa contratada e os Srs. Gerardo de Freitas Fernandes, ex-chefe do Serviço de Engenharia Rodoviária do 15º DRF, e José Ribamar Tavares, ex-chefe do 15º DRF/DNER (TC 041.557/2012-3 – peça 157, p. 1). Essa obra, contratada por R\$ 9.145.472,08, teve execução física de R\$ 9.092.316,00, e nela foi apurado superfaturamento de R\$ 513.062,71 (5,64%, a valores iniciais).

32. Naquele processo, foi excluída a responsabilização dos Srs. Wolney Wagner de Siqueira e Maurício Hasenclever Borges por ter sido considerado que não cabia a eles, dentro dos vários setores que compunham a cadeia de aprovação dos atos dentro da antiga autarquia, a conferência em pormenores acerca da compatibilidade dos valores orçados com o Sicro (TC 041.557/2012-3 – peça 148, p. 3). Já o Sr. Francisco Augusto Pereira Desideri teve sua responsabilidade excluída por ter sido citado por conduta que não ficou comprovada, por não ter participado do processo de aprovação da proposta com sobrepreço (TC 041.557/2012-3 – peça 158, p. 1).

I.5. Contrato PG 234/96

33. No âmbito do processo TC 041.555/2012-0, referente ao Contrato PG 234/96, o Tribunal decidiu, por meio do Acórdão 2662/2014-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro José Múcio Monteiro, em emitir decisão condenando solidariamente em débito a empresa contratada e os Srs. Gerardo de Freitas Fernandes, ex-chefe do Serviço de Engenharia Rodoviária do 15º DRF, José Ribamar Tavares, ex-chefe do 15º DRF/DNER, e José Orlando Sá de Araújo, ex-Chefe de Setor no 15º DRF/DNER, Maurício Hasenclever Borges, ex-Diretor-Geral do DNER, Francisco Augusto Pereira Desideri, ex-Chefe da Divisão de Construção do DNER e Wolney Wagner de Siqueira, ex-Diretor de Engenharia Rodoviária do DNER. Nessa obra, contratada por R\$ 2.799.496,70, e cuja amostra analisada foi de 2.793.633,14, foi apurado superfaturamento de R\$ 348.290,38 (14,24% a preços iniciais).

34. Posteriormente, o Tribunal, por meio de duas decisões de relatoria do Ministro José Múcio Monteiro, decidiu por afastar as responsabilidades de Maurício Hasenclever Borges e Francisco Augusto Pereira Desideri (Acórdão 2894/2015-TCU-Plenário), e de Wolney Wagner de Siqueira (Acórdão 1929/2015-TCU-Plenário).

35. No caso, o Sr. Wolney Wagner de Siqueira teve sua responsabilidade excluída em face do obstáculo ao pleno estabelecimento do contraditório em relação a sua pessoa, pelo transcurso de mais de dezesseis anos entre os fatos e sua notificação (TC 041.555/2012-0 – peça 129, p. 1). Pelo mesmo motivo foi considerada prejudicada a responsabilização dos Srs. Francisco Augusto Pereira Desideri e Maurício Hasenclever Borges (TC 041.555/2012-0 – peça 159, p. 1).

II - Processos com solicitação de parecer da SeinfraRodoviaAviação

36. Nos demais processos instaurados em cumprimento ao item 9.1 do Acórdão 2948/2011-TCU-Plenário, foi solicitado parecer desta Unidade Especializada para que realizasse análises complementares, de modo a aplicar, nas composições do Sicro 2, os preços dos insumos pesquisados no âmbito do Sicro 1, avaliando se os novos valores expressavam uma realidade distinta das conclusões anteriores lançadas nos autos e estavam associados, efetivamente, a fundamentos que autorizassem sua repercussão sobre a análise de mérito daqueles processos de TCE. Esses processos estão resumidos a seguir:

Tabela 1: Processos com solicitação de parecer da SeinfraRodoviaAviação

TCE	Parecer da Unidade Especializada	Localização	Contrato PG	Valor (R\$)	Acórdão Pl. mérito	Débito histórico	
						Valor (R\$)	%
033.709/2012-2	Pendente	Seinfra	189/95	1.123.933,73	Não houve	292.460,36	35,17%



		Rodovia					
043.940/2012-9	Pendente	Seinfra Rodovia	140/97	1.002.434,13	2004/2015 Irregulares Débito	60.223,97	6,39%
041.548/2012-4	Concluído	Aguardando instrução da Secex-TCE	164/95	1.697.129,27	Não houve	71.430,54	4,39%
041.551/2012-5	Concluído	Enviado para pronunciamento do Relator	146/96	7.517.524,75	Não houve	306.253,85	4,25%
041.554/2012-4	Pendente	Seinfra Rodovia	258/96	4.558.744,53	Não houve	518.565,86	12,84%
041.556/2012-7	Concluído	MP/TCU	233/96	2.914.050,53	Não houve	298.297,29	11,40%

Fonte: Elaboração própria

II.1. Contrato PG 164/95

37. No processo TC 041.548/2012-4, a SeinfraRodoviaAviação elaborou instrução para reavaliar o orçamento de referência do Contrato PG 164/95 segundo o Sicro 2, de maneira a confirmar, ou não, o superfaturamento calculado anteriormente com base no Sicro 1.

38. Aquela demanda teve como origem tese então defendida no âmbito do voto que fundamentou o Acórdão 1607/2015-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, segundo a qual, para determinadas obras rodoviárias licitadas/contratadas sob a égide do Sicro 1, a metodologia de orçamentação do Sicro 2 poderia refletir melhor a situação vivenciada na execução dos serviços, no caso destes terem sido realizados durante a vigência desta última versão do sistema de custos do DNIT.

39. Naquela instrução, antes de calcular o novo orçamento da obra, apresentou-se uma contextualização sobre os sistemas de referência de obras rodoviárias. Nela, registrou-se o entendimento da Unidade Técnica pela improcedência de se utilizar o Sicro 2 como referência para orçamentação de obra planejada, contratada e executada durante a vigência do Sicro 1 (TC 041.548/2012-4 – peça 95, p. 5-10).

40. Para tanto, enfatizou-se a importância do atributo da temporalidade dos sistemas de referência, tendo como suporte decisões desta Corte de Contas (Acórdãos 2511/2015, 278/2008, 1194/2018 e 2751/2018, todos do Plenário, de relatoria dos Ministros André de Carvalho, Marcos Bemquerer, Augusto Sherman e Benjamin Zymler, respectivamente). Ou seja, registrou-se que, de tempos em tempos, os sistemas de referência são alterados de modo a fazer frente às novas normas, avanços tecnológicos, contexto socioeconômico e outros. De acordo com as citadas decisões, considerou-se adequado utilizar sistemas de referência que estivessem vigentes na época em que ocorreram as fases de planejamento e contratação dos empreendimentos, garantindo tanto para o contratado quanto para a Administração a validade das premissas pactuadas na época da realização do negócio.

41. Em acréscimo, naquela instrução foram apontadas diversas fragilidades originadas a partir do uso de sistemas de referências cujas vigências tiveram início em momento posterior à contratação e execução das obras (TC 041.548/2012-4 – peça 95, p. 5-10). Em especial, registrou-se que este Tribunal já emitiu diversas decisões no sentido de que o emprego de índices de retroação para corrigir significativos lapsos temporais introduz grande imprecisão nos valores orçados (Acórdãos 1317/2006, 278/2008, 2127/2006, 1667/2011 e 1922/2011, todos do Plenário, de relatoria da Ministra Ana Arraes e dos Ministros Marcos Bemquerer, Augusto Sherman, Ubiratan Aguiar e Valmir Campelo, respectivamente).

42. Mesmo assim, de forma a viabilizar o atendimento do Despacho de 3/7/2017 (TC 041.548/2012-4 – peça 91, p. 1-2), lançou-se mão naquela instrução da utilização do Sicro 2 em conjunto com os custos (insumos, equipamentos e mão de obra) da época da licitação que culminou na

formalização do Contrato PG 164/95 (nov/1995), quando vigia o Sicro 1 (TC 041.548/2012-4 – peça 95, p. 11-14). Denominou-se essa alternativa de sistema híbrido de orçamentação.

43. Ademais, procederam-se algumas adaptações pontuais, como, por exemplo, a inclusão do percentual de adicional de mão de obra nas CPUs do Sicro 2, em atendimento à IS/DG 15/2006 - DNIT. Os cálculos apontaram para a insubsistência do superfaturamento no Contrato PG 164/95 tendo o Sicro 2 como parâmetro, com o resultado de desconto de R\$ 156.049,71 em relação ao valor de referência (TC 041.548/2012-4 – peça 95, p. 14-19).

44. Finalmente, fez-se constar na instrução que alterações pontuais poderiam ser feitas ao orçamento de referência do Contrato PG 164/95, mesmo mantendo a metodologia do Sicro 1. Isso porque observou-se inconsistência na composição do item “mistura areia-asfalto usinado a quente”, que, no cálculo original, não previa os insumos “aquecedor de fluido térmico” e “óleo combustível”. Com isso, o custo do serviço ficaria em R\$ 7,95/t em vez dos R\$ 3,61/t calculados na inicial daquele processo. Além disso, observou-se que poderia ser mais adequado usar apenas uma taxa de BDI, de 40,5%, em vez de taxa dupla de BDI adotada pela Secob, de 40,5% para remunerar os serviços de conservação rodoviária e 35,8% para os serviços de construção e restauração rodoviária.

45. Esses ajustes pontuais seriam suficientes para elidir completamente o superfaturamento inicialmente calculado em R\$ 71.430,53 (TC 041.548/2012-4 – peça 85, p. 15), e ainda chegar ao desconto de R\$ 37.078,75 da proposta em relação ao orçamento de referência (TC 041.548/2012-4 – peça 95, p. 20).

46. Não obstante, a instrução teve como proposta submeter os autos à consideração superior, com parecer no sentido de manter o cálculo original do superfaturamento apurado no Contrato PG 164/95, segundo orçamentação de referência realizada, exclusivamente, com base no Sicro 1, por carência técnica para fundamentar a adoção de qualquer resultado que se pudesse obter por meio do recálculo segundo o Sicro 2.

47. Por meio do Acórdão 1635/2020-TCU-Plenário, de Relatoria do Ministro Raimundo Carreiro, o Tribunal decidiu por:

9.1. manter o cálculo original do superfaturamento apurado no Contrato PG 164/95, segundo orçamentação de referência realizada, exclusivamente, com base no Sicro 1, por carência técnica para fundamentar a adoção de qualquer resultado que se possa obter por meio do recálculo segundo o Sicro 2;

9.2. enviar os autos à SecexTCE para que avalie, com a maior brevidade possível, a adequação da última proposta de mérito, contida na instrução de peça 85, datada de 19/6/2015, ante o amplo lapso temporal transcorrido entre essa data e a da proposta de encaminhamento da SeinfraRodoviaAviação (3/2/2020), contida à peça 95, informando que os novos valores obtidos pela aplicação da nova metodologia de cálculo (Sicro 2) não se mostraram confiáveis e, portanto, não infirmam as conclusões anteriores lançadas nos autos que apontam superfaturamento no Contrato PG 164/95, com conseqüente dano ao erário.

48. Cabe observar que a Secex-TCE ainda não apresentou instrução avaliando a adequação da antiga proposta de mérito, concluída pela antiga Secex-MA em 19/6/2015. Naquela instrução (TC 041.548/2012-4 – peça 67, p. 17), foi proposto julgar irregulares as contas de Benedito Madian Viana de Carvalho, Francisco Augusto Pereira Desideri, José Ribamar Tavares, Raymundo Tarcísio Delgado e Wolney Wagner de Siqueira, condenando-os ao pagamento de débito em solidariedade com a sociedade empresária Íter Engenharia de Construções Ltda. Cumpre ainda informar que naquele processo foi analisado recurso de reconsideração de 2021, requerendo a exclusão de responsabilidade do Sr. Wolney Wagner de Siqueira, mas que foi recebido como mera petição, uma vez que as decisões tomadas no Acórdão 1635/2020-TCU-Plenário, de Relatoria do Ministro Raimundo Carreiro, tiveram natureza unicamente saneadora, e não decisória.

II.2. Contrato PG 233/96

49. No processo TC 041.556/2012-7, a SeinfraRodoviaAviação elaborou instrução para reavaliar o orçamento de referência do Contrato PG 233/96 segundo o Sicro 2, de maneira a confirmar, ou não, o superfaturamento calculado anteriormente com base no Sicro 1.

50. Nesse processo, esta Unidade Especializada novamente concluiu que deveria ser mantido o superfaturamento calculado segundo metodologia do Sicro 1. A diferença em relação ao Parecer presente no processo TC 041.548/2012-4 foi que, mesmo fazendo alterações pontuais ao orçamento de referência calculado anteriormente, com o uso de uma taxa de BDI em vez de duas, continuou a ser observado superfaturamento, ainda que ele tenha sido reduzido, a valores originais, de R\$ 298.297,29 para R\$ 177.765,85 (TC 041.556/2012-7 – peça 116, p. 23), o que representa percentual de 5,9% do valor do Contrato PG 233/96.

51. Após a emissão do parecer da Unidade Especializada, o Relator do processo, Ministro Raimundo Carreiro, enviou os autos para vista do MP/TCU, considerando que o estudo acerca do cálculo do superfaturamento apurado nos autos era oriundo de pedido do *Parquet* especializado.

52. O MP/TCU emitiu então parecer no qual analisou a arguição da matéria suscitada pelo Sr. Francisco Augusto Pereira Desideri, em memorial acostado àquele processo, levando-se em consideração o recente pronunciamento do STF, em razão da repercussão geral admitida pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário 636.886 (tema 899). A decisão desse julgamento foi publicada em 20/4/2020, enunciando-se a tese de que “é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”.

53. No seu parecer, o MP/TCU defendeu a tese de que deveria ser adotado o mesmo marco normativo prescricional, previsto na Lei 9.873/1999, tanto para a pretensão punitiva do Tribunal quanto para a sua pretensão de ressarcimento do dano ao erário.

54. Quanto ao mérito do processo TC 041.556/2012-7, o MP/TCU manteve a proposta do parecer anterior, em que entendeu que foi configurado prejuízo ao pleno exercício da defesa e contraditório em relação aos Srs. Francisco Augusto Pereira Desideri, Wolney Wagner de Siqueira, Maurício Hasenclever Borges e da empresa Planor Construções e Comércio Ltda. Com isso, concluiu que deveriam responder em solidariedade pelo débito apurado apenas os Srs. José Ribamar Tavares, ex-Chefe do 15º DRF/DNER, Gerardo de Freitas Fernandes, ex-Chefe do Serviço de Engenharia Rodoviária do 15º DRF/DNER e Pedro Deodato de Amorim Nascimento, ex-Chefe de Setor no 15º DRF/DNER.

55. Com relação ao Sr. José Ribamar Tavares, em razão do seu falecimento em 9/6/2015, o MP/TCU entendeu ser inadequado a citação do seu espólio naquela fase processual, uma vez que o longo transcurso de tempo desde a execução da avença configuraria prejuízo à ampla defesa e ao contraditório dos seus representantes, caso chamados aos autos pela primeira vez (TC 041.556/2012-7 – peça 127, p. 12). Não houve objeções, contudo, ao julgamento pela irregularidade das contas daquele responsável.

56. Por fim, o MP/TCU, quanto ao débito, concordou com a conclusão desta SeinfraRodoviaAviação no sentido de manter o cálculo original do superfaturamento apurado no Contrato PG 233/96 segundo método de orçamentação realizado, exclusivamente, com base no Sicro 1, considerando o ajuste no cálculo para incorporar a incidência de taxa única de BDI de referência, de modo a alterar o valor do superfaturamento para R\$ 177.765,85 (TC 041.556/2012-7 – peça 127, p. 12).

57. Cabe observar que o Tribunal ainda não apreciou, até o momento, o Parecer do MP/TCU, nem emitiu decisão de mérito quanto ao superfaturamento observado no processo TC 041.556/2012-7.

II.2. Contrato PG 146/96

58. Por fim, no processo TC 041.551/2012-5 foi elaborada instrução para reavaliar o orçamento de referência do Contrato PG 146/96 segundo o Sicro 2, de maneira a confirmar, ou não, o superfaturamento calculado anteriormente com base no Sicro 1.

59. Naquele processo, a Unidade Especializada pronunciou-se de acordo com Parecer do Diretor da 1ª DT da SeinfraRodoviaAviação. Naquele parecer, ainda não apreciado pelo Tribunal, foi proposto (TC 041.551/2012-5 – peça 116, p. 14):

a) que seja desconsiderada qualquer possibilidade de se reavaliar o superfaturamento apontado no Contrato PG-146/96 a partir de orçamentação distinta daquela estabelecida no Sicro 1, por absoluta carência técnica para fundamentar, neste caso concreto, os resultados que se possa obter por meio de outro sistema, em especial o Sicro 2;

b) que sejam revistos os cálculos realizados pela Secob no processo originário desta TCE (peça 3, p. 1-61) confirmados pelo Acórdão 2948/2011-TCU-Plenário (TC 005.741/2002-0), de maneira que passem a contemplar ajuste no preço unitário do serviço “Mistura de areia-asfalto usina à quente”, em razão de a composição de preço do Sicro 1 relativa a esse item não incluir insumos imprescindíveis à realização do serviço;

c) que sejam acolhidas as alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis para considerar insubsistente o prejuízo apontado e arquivar este processo, com amparo nos art. 212 e art. 169 inciso III, do Regimento Interno do TCU.

60. Portanto, da mesma forma que nos processos TC 041.556/2012-7 e TC 041.548/2012-4, esta Unidade Especializada concluiu que deveria ser mantido o superfaturamento calculado segundo metodologia do Sicro 1. Nesse processo, a alteração pontual do orçamento de referência calculado anteriormente pela Secob, com a alteração da composição do serviço de “mistura de areia-asfalto usinado à quente”, foi suficiente para elidir o superfaturamento original. A Unidade ainda entendeu adequado calcular o superfaturamento aplicando uma única taxa de BDI, em vez de uma para remunerar serviços de conservação rodoviária e outra para serviços de construção e restauração.

III - Contrato PG 258/96 desse processo – Cálculo do superfaturamento

61. Conhecidos os encaminhamentos dados aos demais processos de TCE autuados em cumprimento ao item 9.1 do Acórdão 2948/2011-TCU-Plenário, será feita a análise requerida pelo Despacho de 3/3/2016 (peça 116, p. 1), de modo a reavaliar o superfaturamento do Contrato PG 258/96, originalmente calculado em R\$ 518.565,86 (valores históricos).

62. Para tanto, cabe inicialmente lembrar que, em 30/12/1996, a empresa Servix Engenharia S.A. (CNPJ 61.467.379/0001-39) apresentou proposta de R\$ 4.558.744,53 ao DNER para executar os serviços de recuperação do corpo estradal na rodovia BR-010/MA (peça 7, p. 4-10). Cabe mencionar que o orçamento estimado pelo DNER foi de R\$ 4.346.907,81 (peça 6, p. 33-39).

63. As obras relativas ao Contrato PG 258/96, assinado em 30/12/1996, foram executadas entre 1º/1/1997 e 28/2/1997 (peça 9, p. 26-33 e peças 10 e 11), portanto, antes da vigência do Sicro 2. Em 15/9/1998, os serviços, concluídos em 28/2/1997, foram recebidos definitivamente pelo DNER, com execução física de R\$ 4.558.744,52 (peça 9, p. 24-25).

64. Registrados esses pontos, retoma-se a questão suscitada pelo MP/TCU, em 29/2/2016 (peça 115, p. 6), relativa à aplicação de CPUs do Sicro 2, combinadas com o emprego de preços vigentes à época da licitação das obras, constantes das tabelas do Sicro 1.

65. Essa proposta de recálculo do superfaturamento foi decorrente do reconhecimento de que era possível que as metodologias executivas reproduzidas nas composições de serviço do Sicro 1 não fossem condizentes com as efetivamente adotadas nas obras. Também decorreu da necessidade de conferir tratamento isonômico aos responsáveis, uma vez que já havia sido requerido à SeinfraRodoviaAviação parecer tratando desse recálculo no âmbito dos processos TC 033.709/2012-2, TC 041.548/2012-4, TC 041.554/2012-4 e TC 041.556/2012-7.

66. Contudo, em 17/11/2020, o *Parquet* especializado, ao analisar Parecer da SeinfraRodoviaAviação emitido no âmbito do processo TC 041.556/2012-7, manifestou-se no sentido de manter o cálculo original do superfaturamento apurado no Contrato PG 233/96, segundo

orçamentação de referência realizada, exclusivamente, com base no Sicro 1 (TC 041.556/2012-7, peça 127, p. 11):

66. Outrossim, diante da minuciosa análise técnica empreendida pela Seinfra, bem como sua detalhada contextualização sobre os sistemas de preços de obras, em especial, do Sicro 1 e 2, temos como devido rever a aplicação da tese defendida no Acórdão n.º 1.607/2015-TCU-Plenário a este caso concreto. Assim, acompanhamos a conclusão da Unidade Técnica no sentido de manter o cálculo original do superfaturamento apurado no Contrato PG 233/96, segundo orçamentação de referência realizada, exclusivamente, com base no Sicro 1.

67. De fato, na avença em tela, as obras previstas foram executadas entre dezembro de 1996 e novembro de 1997, antes, portanto, de que o próprio Dnit indicasse a necessidade de atualização do seu banco de custos. Esse contexto não comporta, assim, relevante premissa considerada naquela deliberação, que justificou a utilização de composições de custo do Sicro 2 para fins de cálculo do superfaturamento: a execução dos serviços no caso enfrentado se deu em sua maior parte sob a vigência desse sistema, de modo que seus parâmetros melhor refletiam a realidade tecnológica do momento.

68. Por fim, dado o período de execução do Contrato PG 233/96 e a inaplicabilidade da tese empregada no TC-041.554/2012-4, convém registrar que eventual adoção de novas tecnologias que poderiam justificar a alteração do sistema de referência não pode ser presumida, especialmente quando as obras foram licitadas, contratadas e executadas antes da vigência do novo referencial, como é o caso. Assim, caberia aos responsáveis trazer aos autos elementos que confirmassem a antecipação do uso desses equipamentos e materiais mais avançados no período que antecede seu emprego como padrão metodológico dentro de um banco de custos. Devidamente demonstrada essa situação, não vemos impedimento para estabelecer ajustes nesse sentido. Porém, até o momento, a análise da Unidade Técnica deve prevalecer para o presente encaminhamento de mérito do processo.

67. Além disso, no processo TC 041.548/2012-4, seguindo proposta do Parecer desta Unidade Técnica, o Tribunal decidiu, por meio do Acórdão 1635/2020-TCU-Plenário, de Relatoria do Ministro Raimundo Carreiro, por manter o cálculo original do superfaturamento apurado no Contrato PG 164/95, segundo orçamentação de referência realizada, exclusivamente, com base no Sicro 1, por carência técnica para fundamentar a adoção de qualquer resultado que se pudesse obter por meio do recálculo segundo o Sicro 2.

68. Nesse mesmo rumo, consta nos processos TC 041.551/2012-5 e TC 041.556/2012-7 Pareceres desta Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil propondo que seja desconsiderada qualquer possibilidade de se reavaliar o superfaturamento calculado nos Contratos PG 146/96 e PG 233/96, respectivamente, a partir de orçamentação distinta daquela estabelecida no Sicro 1, em razão das diversas fragilidades originadas a partir do uso de sistemas de referências cujas vigências tiveram início em momento posterior à contratação e execução das obras.

69. Desta forma, diante do Acórdão 1635/2020-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Raimundo Carreiro, e do posicionamento do MP/TCU no âmbito do processo TC 041.556/2012-7, em que foi adotada posição no sentido de manter os cálculos de superfaturamento segundo orçamentação de referência realizada exclusivamente com base no Sicro 1, e considerando os princípios da racionalidade administrativa e da economia processual, pondera-se que seja dispensável recalcular o superfaturamento verificado no Contrato PG 258/96 usando metodologia do Sicro 2.

70. Assim, nesta instrução não consta reanálise do orçamento do Contrato PG 258/96 nos exatos termos do Parecer de 29/2/2016, ou seja, nas análises foram mantidos os valores das composições unitárias do Sicro 1 quanto aos aspectos de produção das equipes mecânicas, fator de eficiência e custos de equipamentos. Cabe lembrar que a antiga Secob já havia aplicado fator de redução de eficiência (0,9) no cálculo das composições unitárias dos itens de restauração rodoviária.

71. Todavia, buscando atender à determinação constante do despacho à peça 116, nesta oportunidade foi revisado o orçamento de referência elaborado pela antiga Secob a fim de usar as

composições de preço unitário que melhor representem a execução dos serviços. Assim, de forma semelhante ao exposto por esta Unidade Especializada no âmbito dos processos TC 041.548/2012-4, TC 041.551/2012-5 e TC 041.556/2012-7, mostra-se pertinente efetuar mudanças pontuais no orçamento de referência calculado originalmente também em relação ao Contrato PG 258/96. Tais ponderações reclamam serem efetivadas mesmo considerando o esforço já empreendido pela então Secob para implementar correções nas CPUs do Sicro 1, durante o trabalho desenvolvido em 2006, no âmbito do TC 005.741/2002-0 (peça 3, p. 1-61)

72. Inicialmente, vale registrar que, analisando o cálculo de superfaturamento de R\$ 518.565,86 (peça 3, p. 36), se observa que apenas nos itens de “mistura areia-asfalto usinado a quente” e “transporte com caminhões basculantes de 10 m³” foi apurado superfaturamento de R\$ 399.918,20:

Tabela 2: Superfaturamento calculado pela antiga Secob no Contrato PG 258/96

Código	Discriminação	Unid.	Quant.	Preço Sicro	Preço Íter	Superfaturamento (R\$)
02.521.00	mistura areia-asfalto usinado a quente	m ³	27.238,00	12,41	17,86	148.447,10
09.002.06	transporte com caminhões basculantes de 10 m ³ (15t)	t.km	8.382.370,00	0,14	0,17	251.471,10
Total						399.918,20

Fonte: Elaboração própria, a partir dos elementos constantes à peça 3, p. 36

73. Como primeira mudança ao orçamento de referência elaborado pela Secob, foram incorporados, na composição de custo do item de “mistura areia-asfalto usinada quente”, os insumos “aquecedor de fluido térmico” e “óleo combustível”, uma vez que a ausência desses materiais impossibilitaria a produção daquele serviço. Fazendo essas adaptações, o custo do serviço ficaria em R\$ 24,84 por metro cúbico executado (peça 130, p. 1). Só essa mudança reduz o superfaturamento apurado no Contrato 258/96 em R\$ 338.568,34.

74. Outro ponto passível de ajuste trata-se da definição da taxa de BDI a ser adotada na elaboração do orçamento de referência do Contrato 258/96. Essa questão foi discutida no âmbito do TC 041.548/2012-4, conforme análise realizada nas páginas 19 e 20 da peça 95 daquele processo:

107. Nos termos da análise inicial que subsidia este processo, optou-se por utilizar, para serviços de construção e restauração rodoviária, uma taxa única de BDI em todas as análises no valor de 33,18%, que corresponde à taxa de BDI do Sicro 1 para serviços de construção rodoviária (35,8%), descontado o percentual referente às despesas de mobilização e desmobilização (2,62%). Para os serviços de conservação rodoviária, mantivemos a taxa de BDI do Sicro 1, isto é, 40,5%.

108. A despeito de se ter utilizado dois BDIs na análise que embasou este processo, é natural no âmbito de obras rodoviárias empreendidas pelo DNIT que, para cada empreendimento, seja utilizado apenas um BDI de referência. Note-se que, no caso concreto, a contratação foi celebrada com BDI único (peça 7, p. 38).

109. Exceção a essa regra é possível quando se tem o fornecimento de materiais e equipamentos de natureza muito específica e de relevante materialidade no preço global do empreendimento, situação em que se evidencia a necessidade de dois BDIs (Acórdãos 2293/2010 – Relator, Ministro José Jorge, 1368/2010 – Relator, Ministro Walton Alencar Rodrigues, 1479/2010 – Relator, Ministro André de Carvalho, todos do plenário).

110. Nesse passo, tendo como parâmetro balizador o Sicro 1, o BDI mais próprio para ser utilizado seria o BDI de obras de conservação (40,5%) em razão de a obra estar mais afeta a essa caracterização. Veja que se trata de obra emergencial, executada em dois meses (nov e dez/1995), cujo objeto contemplava serviços de recomposição de crateras (peça 7, p. 1 a 20), itens típicos de

obras de conservação.

75. Uma vez que as obras objeto do Contrato PG 258/96 se assemelham àquelas objeto do contrato discutido no âmbito do TC 041.548/2012-4, é necessário adequar o orçamento do Contrato PG 258/96 para que a taxa de BDI aplicada seja a mesma tanto para os serviços de conservação quanto para os de restauração e construção rodoviária.

76. Esses ajustes pontuais (inclusão de “aquecedor de fluido térmico” e “óleo combustível” na composição da “mistura areia-asfalto usinada a quente”; e uso de taxa única de BDI para remunerar os serviços típicos de conservação, construção e restauração rodoviária) reduzem o superfaturamento inicialmente calculado de R\$ 518.565,86 para o valor de R\$ 115.621,23, apenas 2,64% do valor total analisado (peça 131, p. 1-2).

77. Ainda pode ser feito um terceiro reparo no superfaturamento calculado em R\$ 518.565,86, uma vez que o orçamento elaborado pelo DNER apresentava inconsistência quanto aos serviços necessários para remunerar os custos com transportes. Isso porque a planilha orçamentária do DNER previa a contratação apenas do serviço 3 S 09 002 06, “transporte em caminhão basculante de 10 m³ (15t)”, com custo de referência de R\$ 0,14 por t.km pelo Sicro 1 (10/1996), e não apresentava itens para remunerar o transporte de CBUQ usado nos serviços de remendo profundo, por exemplo (peça 6, p. 34).

78. O transporte dos materiais usados nos serviços de remendos, tapa-buracos e recomposição de revestimento de pista com mistura areia-asfalto deveria estar previsto na planilha orçamentária como o serviço 09.002.03, “transporte especial em caminhões basculantes de 4 m³ (7.1t)”, segundo nomenclatura do Sicro 1, ou “transporte local de material para remendos” no Sicro 2, de acordo com o Manual de Custos Rodoviários – Composição de Custos Unitários de Referência – Serviços de Conservação Rodoviária - Volume 5, item 2.2.70. Esse item tinha como custo de referência o valor de R\$ 0,24 t.km (10/1996).

79. Da documentação em que se baseou a proposta da empresa Servix Engenharia S.A., obtém-se que a Distância Média de Transporte da Mistura (DMT) da usina até a pista era de 33,4 km (peça 6, p. 41). Considerando apenas o transporte de mistura areia-asfalto usinado a quente (27.238,00 m³) e a densidade de 2,3 t/m³, chega-se ao transporte de 2.092.423,16 t.km, o que, ao custo de R\$ 0,24 t.km, resulta no gasto adicional com transporte especial em caminhões basculantes de R\$ 502.181,55, valor suficiente para eliminar o débito anteriormente apurado.

80. Diante disso, atendendo à determinação constante de Despacho de 3/3/2016 do Ministro José Múcio Monteiro, que encaminhou os autos a esta Unidade Especializada para que revisasse as composições utilizadas para o cálculo do superfaturamento, conforme sugerido pelo MP (peça 116, p. 1), **o Parecer desta SeinfraRodovia é no sentido de que os novos valores obtidos a partir da revisão do orçamento de referência calculado pela antiga Secob expressam realidade distinta das conclusões anteriores lançadas nos autos e repercutem sobre a análise de mérito desta TCE, uma vez que três alterações, sendo elas a) na forma de aplicação de taxa única de BDI; b) no cálculo do preço unitário do serviço “Mistura de areia-asfalto usinada à quente”; e c) no valor de referência para o transporte de materiais asfálticos usados na execução de serviços de remendos, tapa-buracos e recomposição de revestimento de pista com mistura areia-asfalto; eliminaram por completo o superfaturamento anteriormente apurado.**

81. Diante da conclusão do parecer pela eliminação do superfaturamento anteriormente apurado, em que pese a responsabilidade deste processo ser da SecexTCE, considerando que já consta nos autos proposta de mérito emitida pela extinta Secex-MA, peça 110, entende-se oportuno e por economia processual, desde já, propor a alteração do mérito então sugerido, para o julgamento pela regularidade das contas de todos os envolvidos (itens 76-80), face o vício de origem no cálculo do débito que tornou insubsistente o valor atribuído como dano ao erário.

82. Esta Corte de Contas vem se posicionando no sentido de que a inexistência de dano ao erário não é motivo para o arquivamento, sem julgamento de mérito, de tomada de contas especial, devendo haver manifestação conclusiva do TCU sobre o emprego dos recursos públicos federais (Acórdãos Acórdão 1781/2020-TCU-Plenário, 2801/2017-TCU-Primeira Câmara, 10938/2016-TCU-Segunda Câmara, 1831/2016-Primeira Câmara, de relatoria dos Ministros Raimundo Carreiro, Bruno Dantas, Vital do Rêgo e Augusto Sherman Cavalcanti, respectivamente).

83. Portanto, tendo em vista não mais haver motivos para julgamento pela irregularidade das contas, em razão da elisão da única falha que o havia dado causa (superfaturamento inicialmente constatado no Contrato PG 258/96), em face da análise promovida nos itens 76-80, propõe-se acolher integralmente as alegações de defesa apresentadas pelos Srs. Francisco Augusto Pereira Desideri, Gerardo de Freitas Fernandes, José Ribamar Tavares (falecido), Maurício Hasenclever Borges e Wolney Wagner de Siqueira e pela empresa Servix Engenharia S.A., uma vez que foram suficientes para elidir as irregularidades a eles atribuídas. Desse modo, suas contas devem ser julgadas regulares, dando-se quitação plena aos responsáveis.

CONCLUSÃO

84. Essa instrução teve como objetivo cumprir a determinação constante em Despacho de 3/3/2016 do Ministro Relator José Múcio Monteiro, que determinou o recálculo do valor do débito presente na instrução de mérito da Secex/MA (item 14).

85. Isso em razão de o MP/TCU, em 29/2/2016, ter se manifestado, preliminarmente, no sentido de que os autos fossem encaminhados a esta Unidade Técnica para a realização de revisão das composições de preço unitário utilizadas para o cálculo o superfaturamento, realizando análise das composições ajustadas do Sicro 1 e do Sicro 2, sob aspectos de equipamentos, produção das equipes mecânicas e fator de eficiência, e usasse os valores constantes do Sicro 1 na data-base do contrato “na composição que a unidade técnica especializada julgar mais adequada ao caso concreto” (item 13).

86. Essa proposta de recálculo do superfaturamento foi decorrente do reconhecimento de que era possível que as metodologias executivas reproduzidas nas composições de serviço do Sicro 1 não fossem condizentes com as efetivamente adotadas nas obras e da necessidade de conferir tratamento isonômico aos responsáveis, uma vez que parecer a respeito desse recálculo já havia sido requerido à esta Unidade Técnica nos processos TC 033.709/2012-2, TC 041.548/2012-4, TC 041.554/2012-4 e TC 041.556/2012-7 (item 65).

87. Contudo, em 17/11/2020, o Parquet especializado, ao analisar Parecer da SeinfraRodoviaAviação emitido no âmbito do processo TC 041.556/2012-7, manifestou-se no sentido de manter o cálculo original do superfaturamento apurado no Contrato PG 233/96, segundo orçamentação de referência realizada, exclusivamente, com base no Sicro 1 (item 64).

88. Além disso, no processo TC 041.548/2012-4, seguindo proposta do Parecer elaborado pela SeinfraRodoviaAviação, o Tribunal decidiu, por meio do Acórdão 1635/2020-TCU-Plenário, de Relatoria do Ministro Raimundo Carreiro, por manter o cálculo original do superfaturamento apurado no Contrato PG 164/95, segundo orçamentação de referência realizada, exclusivamente, com base no Sicro 1, por carência técnica para fundamentar a adoção de qualquer resultado que se pudesse obter por meio do recálculo segundo o Sicro 2 (item 65).

89. De maneira semelhante, nos pareceres emitidos por esta Unidade Técnica nos processos TC 041.551/2012-5 e TC 041.556/2012-7, também constam propostas no sentido de desconsiderar qualquer possibilidade de se reavaliar o superfaturamento calculado nos Contratos PG 146/96 e PG 233/96, respectivamente, a partir de orçamentação distinta daquela estabelecida no Sicro 1, em razão das diversas fragilidades originadas a partir do uso de sistemas de referências cujas vigências tiveram início em momento posterior à contratação e execução das obras (item 66).



90. Desta forma, diante do Acórdão 1635/2020-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Raimundo Carreiro, e do posicionamento do MP/TCU no âmbito do processo TC 041.556/2012-7, em que foi adotada posição no sentido de manter os cálculos de superfaturamento segundo orçamentação de referência realizada exclusivamente com base no Sicro 1, e considerando os princípios da racionalidade administrativa e da economia processual, ponderou-se que era dispensável recalculá-lo o superfaturamento verificado no Contrato PG 258/96 usando metodologia do Sicro 2 quanto aos aspectos de produção das equipes mecânicas, fator de eficiência e custos de equipamentos. Assim, nesta instrução não constou reanálise do orçamento do Contrato PG 258/96 nos exatos termos do Parecer de 29/2/2016 (peça 115, p. 5).

91. Contudo, a essência do pedido do MP/TCU foi atendida, uma vez que o orçamento de referência calculado pela Secob foi reanalisado, de forma a usar as composições que melhor representassem a execução dos serviços. Dessa forma, mesmo considerando o esforço já empreendido pela então Secob para implementar correções nas CPUs do Sicro 1, durante o trabalho desenvolvido em 2006 (peças 3-6) no âmbito do TC 005.741/2002-0, mostrou-se pertinente proceder ajustes adicionais nas CPUs do Sicro 1 (item 71).

92. Nesse rumo, corrigiu-se a CPU do Sicro 1 relativa ao serviço “Mistura e areia-asfalto usinada a quente – AAUQ”, que não contemplava insumos imprescindíveis à sua realização (item 73).

93. Também se mostrou adequado ao caso adotar BDI único no percentual de 40,5% (item 74).

94. Finalmente, observou-se incoerência na planilha orçamentária elaborada pelo antigo DNER, que não previu item específico para remunerar o transporte de materiais de remendos, como a mistura de areia-asfalto (itens 78-79).

95. Essas três alterações pontuais eliminaram por completo o superfaturamento anteriormente apurado.

96. Diante disso, atendendo à determinação constante de Despacho de 3/3/2016 do Ministro José Múcio Monteiro, que encaminhou os autos a esta Unidade Especializada para que revisasse as composições utilizadas para o cálculo do superfaturamento, conforme sugerido pelo MP (peça 116, p. 1), **o Parecer desta SeinfraRodovia é no sentido de que os novos valores obtidos a partir da revisão do orçamento de referência calculado pela antiga Secob expressam realidade distinta das conclusões anteriores lançadas nos autos e repercutem sobre a análise de mérito desta TCE, uma vez que três alterações, sendo elas a) na forma de aplicação de taxa única de BDI; b) no cálculo do preço unitário do serviço “Mistura de areia-asfalto usinada à quente”; e c) no valor de referência para o transporte de materiais asfálticos usados na execução de serviços de remendos, tapaburacos e recomposição de revestimento de pista com mistura areia-asfalto; eliminaram por completo o superfaturamento anteriormente apurado.**

97. Diante da conclusão do parecer pela eliminação do superfaturamento anteriormente apurado, em que pese a responsabilidade deste processo ser da SecexTCE, considerando que já consta nos autos proposta de mérito emitida pela extinta Secex-MA, peça 110, entende-se oportuno e por economia processual, desde já, propor a alteração do mérito então sugerido, para o julgamento pela regularidade das contas de todos os envolvidos (itens 76-83), face o vício de origem no cálculo do débito que tornou insubsistente o valor atribuído como dano ao erário.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

98. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, inciso I, 207 e 214, inciso I, do Regimento Interno do TCU, que sejam julgadas regulares as contas dos Srs. Francisco Augusto Pereira Desideri (CPF 310.929.347-15), Gerardo de Freitas Fernandes (CPF 062.944.483-87), José Ribamar Tavares – falecido – (CPF 037.885.043-15), Maurício Hasenclever



Borges (CPF 006.996.756-34) e Wolney Wagner de Siqueira (CPF 020.432.201-44) e da empresa Servix Engenharia S.A. (CNPJ 61.467.379/0001-39), dando-lhes quitação plena;

b) enviar cópia do presente Acórdão à Superintendência do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes no Maranhão (Dnit/MA) e aos responsáveis, informando que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamenta, está disponível para a consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos, além de esclarecer que, caso requerido, o TCU poderá fornecer sem custos as correspondentes cópias, de forma impressa.

SeinfraRodoviaAviação, em 18 de fevereiro de 2022.

(Assinado eletronicamente)

Míron Alfaia Castellani

AUFC – Mat. 10.627-5