

TC 020.303/2008-1

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Departamento Nacional de Estradas e Rodagens-DNER – 15º Distrito (MA).

Responsável: José Ribamar Tavares (CPF 037.885.043-15), Maciste Granha de Mello Filho (CPF 337.065.577-20), José Orlando Sá de Araújo (CPF 088.866.953-49) e Planor Construções e Comércio Ltda (CNPJ 23.668.783/0001-81)

Advogados/Procuradores: Patrícia Guercio Teixeira Delage (OAB/MG 90.459) e Pedro Albino de Paiva (CPF 288.093.861-91)

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: mérito

INTRODUÇÃO

1. Tratam os autos de TCE instaurada por força do Acórdão TCU 224/2007-Plenário, para apuração de irregularidades no contrato PG-077/96, celebrado entre o então Departamento Nacional de Estradas e Rodagens-DNER, 15º Distrito, situado no Estado do Maranhão, e a empresa Planor Construções e Comércio Ltda, tendo como objeto a realização de obras emergenciais em trecho da rodovia BR-222/MA, no ano de 1996.

HISTÓRICO

2. Este processo, que visa o chamamento dos responsáveis para que respondam acerca das irregularidades decorrentes do contrato supracitado, tem como origem a conversão, através do item 9.7 do Acórdão TCU 224/2007-Plenário, dos autos do TC 003.028/2001-3 (representação) em tomada de contas especial.

3. Inicialmente, a representação do Ministério Público Federal noticiava várias irregularidades no contrato, quais sejam: dispensa irregular de procedimento licitatório; fixação de materiais em quantidade superior à necessária para a realização dos serviços; não execução de obras e serviços previstos no contrato; contratação de serviços desnecessários; aceitação de serviços de baixa qualidade e contratação e pagamento de serviços com superfaturamento.

4. Todas as irregularidades, à exceção de uma, foram objeto de análise no TC 003.028/2001-3, representação, que resultou no acórdão supra, culminando na aplicação de multa aos responsáveis. No que tange à irregularidade mais grave, que serviu de parâmetro para a conversão dos autos em TCE e diz respeito a grave erro na orçamentação do objeto, terminou por evoluir em proposta superfaturada e posterior pagamento dos serviços à contratada, caracterizando o débito e tornando assim exigível sua cobrança.

5. Dessa forma, convertidos os autos em TCE, gerando este TC 020.303/2008-1, foram citados os seguintes responsáveis:

- a) José Ribamar Tavares, chefe do 15º DRF/DNER à época;
- b) Maciste Granha de Mello Filho, diretor executivo do DNER à época, e que assinou o contrato com a empresa Planor Construções e Comércio Ltda;
- c) José Orlando Sá de Araújo, engenheiro residente à época, responsável que cometeu graves

equivocos na estimação do preço das obras; e

d) Planor Construções e Comércio Ltda, empresa contratada e beneficiária dos pagamentos efetuados.

6. Assim, passa-se à análise da fase citatória e exame das questões de mérito.

EXAME TÉCNICO

7. A irregularidade que gerou a conversão dos autos da representação (TC 003.028/2001-3) nesta TCE refere-se a pagamentos superfaturados efetuados à empresa Planor Construções e Comércio Ltda.

8. Tais pagamentos são oriundos do Contrato PG 077/96, cujo objeto era a “execução de serviços emergenciais de recuperação do corpo estradal na Rodovia BR 222/MA, trecho Chapadinha (km 75,30) – entr. MA-020 Vargem Grande (km 151,60)”, assinado em 31/5/1996, celebrado entre o então DNER e essa empresa, no valor de R\$ 4.849.042,69, valor bem próximo do orçado pelo Departamento: R\$ 4.900.338,50. Esse contrato foi celebrado por dispensa de licitação, fundamentado no art. 24, IV da Lei de Licitações – dispensa por emergência.

9. Os autos do TC 003.028/2001-3 já trazem julgamento a respeito dessa contratação: O Acórdão 224/2007-Plenário (peça 1, p. 43) multou os responsáveis por dispensa irregular de licitação, dentre outras irregularidades.

10. Num primeiro momento, houve o chamamento dos responsáveis, exceto o Sr. Maciste, ainda no âmbito do TC 003.028/2001-3, para que se manifestassem acerca de várias irregularidades, dentre elas o superfaturamento da obra. Dessas manifestações, resultou análise da Secob/TCU que avaliou cada uma das defesas apresentadas inicialmente, cada item de serviço e suas composições de preço constantes na tabela Sicro e, ainda, a proposta apresentada pela Planor.

11. Constatou-se, naquela análise, várias contradições na elaboração do orçamento da obra, tais como redução de produção horária de equipes e produtividade de equipamentos em alguns serviços e, em outros, mesmo submetidos às mesmas circunstâncias de uso locais, não tiveram qualquer redução. Ao contrário, o que se viu em alguns casos, tais como no serviço de “compactação de aterros a 100% Proctor Normal”, foi aumento de produtividade, mesmo submetido às mesmas dificuldades alegadas pelos responsáveis quanto às operações realizadas no local. Estes detalhes, no entanto, serão analisados oportunamente quando da análise das defesas.

12. Assim, o que se observa na gestão desse contrato é verdadeira afronta à boa gestão dos recursos federais, pois se verá abaixo que os valores orçados e contratados pelo DNER em muito superam os valores de mercado daquela época. Vale destacar ainda que, na análise desse contrato, o TC 003.028/2001-3 identificou ausência do próprio projeto básico da obra, fato que reflete a total falta de esmero dos gestores no uso dos recursos federais.

13. Voltando aos aspectos relacionados à orçamentação do objeto, tema desta TCE, a Secob, em sua análise (peça 27, p. 3-25 do TC 003.028/2001-3), elaborou a seguinte planilha de débito:

Orçamento 15º Distrito Rodoviário Federal. Rodovia BR 222/MA										
		SICRO 04/96 fe=0,90				PLANOR PROPOSTA				
Cód	Serviço	Un	Qtd	P. Unit (R\$)	P. Total (R\$)	Un	Qtd	P. Unit (R\$)	P. Total (R\$)	SOBP (%)
I	TERRAPLENAGEM									
01.000.00	Desmat, destoc e limp	M²	685.794,60	0,05	34.289,73	M2	685.794,60	0,05	34.289,73	0,00
01.100.11	Esc. Carg e Desc [...] 400-600	M3	205.987,76	1,66	341.939,68	M3	205.987,76	1,61	331.640,29	-3,01
01.100.12	Esc. Carg e Desc [...] 600-800	M3	313.554,73	1,72	539.314,14	M3	313.554,73	1,68	526.771,95	-2,33
01.200.01	Esc. E carga de material jazida					M3	119.945,00	2,32	278.272,40	
01.510.01	Compactação de aterros a 100 % do P.N	M3	428.621,62	1,00	428.621,62	M3	428.621,62	0,87	372.900,81	-13,00
II	PAVIMENTAÇÃO									
02.200.00	Sub-base estab granu s/ mistura	M3	46.300,00	2,44	112.972,00	M3	46.300,00	2,09	96.767,00	-14,34
02.200.01	Base estab granul s mistura	M3	58.000,00	2,44	141.520,00	M3	58.000,00	2,16	125.280,00	-11,48
02.300.00	Imprimação – execução	M²	480.000,00	0,06	28.800,00	M2	480.000,00	0,08	38.400,00	33,33
02.400.00	Pintura de ligação – execução	M²	280.000,00	0,06	16.800,00	M2	280.000,00	0,08	22.400,00	33,33
02.521.00	Mistura areia asfalto usinada a quente	T	27.090,00	5,28	143.035,20	T	27.090,00	11,08	300.157,20	109,85
02.510.01	Lama asfáltica fina	M²	247.100,00	0,36	88.956,00	M2	247.100,00	0,33	81.543,00	-8,33
02.521.00	Recomposição de revestimento AAUQ	T	27.090,00	2,81	76.122,90	T	27.090,00	5,04	136.533,60	79,36
02.900.00	Remoção de pavimento	M3	18.890,00	2,80	52.892,00	M3	18.890,00	2,89	54.592,10	3,21
02.999.00	Peneiramento	M3	11.280,00	3,07	34.629,60	M3	11.280,00	2,44	27.523,20	-20,52
09.512.00	Areia extraída					M3	11.660,00	4,00	46.640,00	
09.002.00	Transporte em basculante – 5 m³	T x km	4.617.345,76	0,14	646.428,41	T x km	4.617.345,76	0,25	1.154.336,44	78,57
09.002.03	Transporte especial em basculante – 4 m³	T x km	1.087.663,50	0,24	261.039,24	T x km	1.087.663,50	0,27	293.669,15	12,50
TOTAL DOS SERVIÇOS					2.947.360,51				3.921.716,86	
					DÉBITO SERVIÇOS				974.356,35	
		Quantidades composições Sicro				PLANOR PROPOSTA				
	Materiais	Um	Qtd	P. Unit (R\$)	P. Total (R\$)	Un	Qtd	P. Unit (R\$)	P. Total	SUPFT
	CAP 50/60 Aquisição	T	1.764,00	143,41	252.975,24	T	2.486,00	143,41	356.517,26	40,93
	CM 70 Aquisição	T	480,00	180,19	86.491,20	T	720,00	180,19	129.736,80	50,00
	Emulsão RLIC Aquisição	T	467,81	179,84	84.130,95	T	298,99	179,84	53.770,36	-36,09

Orçamento 15º Distrito Rodoviário Federal. Rodovia BR 222/MA										
		SICRO 04/96 fe=0,90				PLANOR PROPOSTA				
Cód	Serviço	Un	Qtd	P. Unit (R\$)	P. Total (R\$)	Un	Qtd	P. Unit (R\$)	P. Total (R\$)	SOBP (%)
	Frete CAP Aquisição	T	1.764,00	110,50	194.922,00	T	2.486,00	110,50	274.703,00	40,93
	Frete CM 70	T	480,00	110,50	53.040,00	T	720,00	110,50	79.560,00	50,00
	Frete Emulsão RLIC	T	467,81	110,50	51.693,01	T	298,99	110,50	33.038,40	-36,09
TOTAL DOS MATERIAIS					723.252,40				927.325,82	
DÉBITO MATERIAIS									204.073,42	
RESUMO										
TOTAL GERAL SICRO					R\$ 3.670.612,91					
TOTAL GERAL PLANOR					R\$ 4.849.042,68					
DÉBITO TOTAL					R\$ 1.178.429,77					

14. Na elaboração dessa planilha de débito, vale destacar as seguintes considerações na análise da Secob, destacados no Voto do Ministro-Relator (peça 1, p. 41), que fundamentou o Acórdão TCU 224/2007-Plenário e que converteu os autos em TCE para que os responsáveis respondessem por esta irregularidade:

É relevante destacar que o exame empreendido pela Secob foi pautado pela prudência, tendo sido empregados os seguintes critérios favoráveis aos responsáveis:

- a) desconsideração do acréscimo de produtividade para obra de restauração, quando o item foi orçado ao preço de conservação;
- b) orçamento tido como certo quando não há diferença fidedigna de preço;
- c) custo do frete aceito, por falta de parâmetros;
- d) quantitativos não questionados, salvo quando houve clara duplicidade (material de jazida e areia, cotados isoladamente mas já incluídos em outros serviços) ou patente erro na composição;
- e) reconhecimento de que quantitativos adquiridos a menos do que determina a composição foram completados pela empresa contratada;
- f) aplicação do redutor de produtividade, mesmo quando o Sicro não diferencia obras de construção e restauração;
- g) anuência ao serviço de desmatamento, embora não seja comum em obra de restauração.

15. Naquele Voto, o Ministro-Relator informa, ainda, que não era possível ceder quanto aos percentuais de produtividade sustentados pelo orçamentista e pelo ex-chefe do 15º DRF/DNER. Primeiro, porque não se sabe como foram encontrados; segundo, porque são nitidamente colocados com o propósito de se harmonizarem com os preços contratados.

16. Exemplo disso é o serviço de “escavação, carga e transporte de material de 1ª categoria DMT 600 a 800 e DMT 400 a 600” (item 15 do Voto do Ministro-Relator, que reproduz a instrução da Secob).

17. Nesse serviço, o Sicro prevê que, para as distâncias de 600 a 800 metros, a produção horária é de 356m³. Na composição que foi apresentada pela defesa, a produção horária foi aumentada para exatos 375,62m³. Nas distâncias de 400 a 600 metros, a produção horária foi diminuída de 424m³ (Sicro) para 402,96m³. De acordo com a Secob, esses números sugerem a utilização dessas contas como “conta de chegada”, para justificar os preços orçados.

18. Nesse mesmo serviço observa-se outra inconsistência: para uma distância (DMT 600-800) a produção horária foi aumentada, enquanto para a outra (DMT 400-600) a produção horária foi

diminuída, mesmo estando sob as mesmas condições locais. Não se observa nos autos justificativa técnica aceitável para as duas coisas: a forma como foi feita a alteração dos metros cúbicos para a produção horária e a divergência no que concerne ao aumento dessa mesma produção horária para um item e redução para outro item, estando os dois submetidos às mesmas condições locais de trabalho.

19. De acordo com os cálculos efetuados pela Secob/TCU, em instrução pretérita, reproduzida no Relatório e Voto do Ministro-Relator Marcos Vinícios Vilaça (peça 1, p. 24-38 e p. 39-42), que fundamentou o Acórdão TCU 224/2007-Plenário, o valor superfaturado equivale a R\$ 1.178.429,77, que foi decomposto nos quatro pagamentos efetuados, conforme se segue:

Data	Valor (R\$)
23/7/1996	167.722,99
23/7/1996	440.643,29
23/9/1996	234.964,39
6/12/1996	335.099,10

20. Por fim, os responsáveis foram citados solidariamente, conforme tabela abaixo:

Responsável	Citação	Data ciência	AR
José Ribamar Tavares	Of. 1881/2012 (pç 7)	20/8/2012	Peça 11
Maciste Granha de Mello Filho	Of. 1884/2012 (pç 8)	20/8/2012	Peça 16
José Orlando Sá de Araújo	Of. 1885/2012 (pç 9)	21/8/2012	Peça 13
Planor Construções e Comércio	Of. 1888/2012 (pç 10)	20/8/2012)	Peça 12

21. Os responsáveis apresentaram suas alegações de defesa separadamente, mas todas elas trazem as mesmas considerações em relação à utilização do Sicro1 como instrumento idôneo para aferição de sobrepreço, além de questionamentos quanto à obrigatoriedade da utilização desse sistema.

22. Assim, far-se-á inicialmente a análise desses argumentos, que não serão mais tratados quando das análises das defesas separadamente.

Utilização do Sicro 1

23. A versão do SICRO utilizada para cálculo do débito (SICRO I) foi anterior à em uso atualmente (SICRO 2), pois era a que estava em vigor na época da execução dos serviços. A esse respeito, cabem algumas considerações pertinentes à segurança na utilização daquele referencial, já que ele foi modificado no final de 1998.

24. A obra foi executada em 1996, época em que a economia brasileira se adequava a uma nova realidade econômica. A partir de 1994, a estabilização monetária exerceu influência no comportamento de construtores, fornecedores e empresários de um modo geral, e, conseqüentemente, modificou a formação dos custos das suas respectivas atividades. Da mesma forma, recursos de informática antes onerosos ao mercado brasileiro foram incorporados ao setor da construção, o que proporcionou uma evolução tecnológica na composição dos serviços.

25. O SICRO, por ser um sistema informatizado, necessitou de adaptações para adequá-lo às

necessidades dos usuários. Geralmente, essas modificações trazem benefícios para quem usufrui das informações advindas desses sistemas. As atualizações e aprimoramentos são essenciais ao bom funcionamento de qualquer sistema de informática e não invalidam, anulam ou desacreditam as suas versões anteriores.

26. Uma das modificações introduzidas na nova versão do SICRO foi a aferição das produtividades utilizadas atualmente nos cálculos dos custos rodoviários, com base nas características dos novos equipamentos. Houve também alterações nos métodos construtivos e na formação de algumas equipes mecânicas. Essas adaptações foram realizadas por meio de pesquisas junto a fabricantes e usuários.

27. O advento do SICRO 2 também proporcionou a readequação das produções horárias das equipes, com a aplicação de conhecimentos mais recentes. Contudo, novas tecnologias surgem para aprimorar a capacidade operativa dos equipamentos e para melhorar as técnicas construtivas, o que quase sempre conduz a menores custos, por incorporar os ganhos de produtividade a elas inerentes. Dessa maneira, adaptar um sistema para melhorá-lo não significa desacreditar o sistema antigo.

28. Outra melhoria foi discriminar, em separado, como custo unitário de referência, os serviços pertencentes a obras de restauração rodoviária. As composições das obras de restauração eram inseridas na categoria de construção, mas foram detalhadas em tabelas separadas a partir do SICRO 2, por apresentarem condições mais adversas de execução, de forma a melhor caracterizar a realidade das atividades em campo.

29. Assim como o sistema atual, o SICRO I possuía coleta de preços regionalizada, com valores pesquisados em três estabelecimentos para condições de fornecimento padrão. Uma empresa de construção normalmente negocia seus preços por adquirir maiores quantidades e por possuir um cadastro de fornecedores mais amplo, o que viabiliza aquisições por menores preços. Logo, os preços do SICRO são parâmetros muito favoráveis aos contratados.

30. Em relação às composições de custos unitários dos serviços do SICRO I, as melhorias de produtividade introduzidas pelo SICRO 2 não inviabilizam a utilização dos preços do antigo sistema para imputar débito aos responsáveis. Se o SICRO I for utilizado racionalmente como parâmetro de referência, a probabilidade de se apenar injustamente os responsáveis será nula. Além disso, verifica-se que as discrepâncias observadas pelo Tribunal no emprego desse sistema, muitas vezes derivavam da constatação de que os valores das propostas das empresas licitantes estavam muito abaixo dos valores fixados pelo próprio DNER (atualmente extinto). O Exmo Sr. Ministro-Relator Adylson Mota traz essa observação no Voto que manifestou o Acórdão 1.484/2003 - Plenário:

No tocante a não-adoção dos preços da tabela Sicro, penso que há algumas ponderações a se fazer. É certo que este Tribunal vem adotando a prática de determinar ao DNIT que busque a compatibilidade dos preços a serem contratados com aqueles constantes na referida tabela, utilizando-a, inclusive, para apuração de eventual sobrepreço, como é o caso dos Acórdãos n.ºs 40/2003-P, 513/2003-P, 67/2002-P, entre tantos outros. Também é certo que, atualmente, os relatórios constantes naquela tabela (hoje chamada Sicro 2) estão disponibilizados na página do DNIT na Internet, com periodicidade e abrangência adequadas e sem interrupção. Entretanto, nem sempre foi assim.

Conforme constatado por este Tribunal, após auditoria operacional realizada no referido sistema (TC 002.489/2002-4) o DNER (extinto) utilizou-se, a partir de 1972, de um manual institucional de custos que foi, em 1980, revisado, sendo então criado o Sistema de Custos Rodoviário - Sicro, que somente sofreu nova atualização a partir de 1998.

Nesse interregno, esta Casa observou em vários processos que apreciou, discrepâncias entre custos orçados pelo DNER e os efetivamente contratados que acabaram por suscitar dúvidas quanto à confiabilidade da sistemática de apuração de custos então adotada por aquela autarquia para a definição dos orçamentos de

obras a serem licitadas. Isso porque constatou-se que empresas licitantes apresentavam propostas muito abaixo dos valores fixados pelo próprio DNER (em alguns casos chegava a 50%). Assim, por meio do Acórdão 5011996-P, esta Casa determinou à referida entidade que reestudasse o seu sistema de custos, de modo a torná-lo mais adequado à realidade dos preços de mercado, evitando a geração de orçamentos super ou subvalorizados.

31. É importante mencionar que muitas decisões deste Tribunal tiveram por base as composições do antigo Sicro, como por exemplo os Acórdãos 1842/2003-Plenário, 219/2004-Plenário e 580/2002-Segunda Câmara.

32. Dessa forma, entende-se superada a discussão em torno da utilização do Sicro 1 como parâmetro para aferição de sobrepreços naquela época, de forma que ficam rejeitadas as alegações de defesa dos mesmos no que tange a este aspecto.

Defesa do Sr. José Ribamar Tavares

33. O responsável apresentou sua defesa à peça 44, complementada pela peça 47.

34. Argumento: O responsável alega que a primeira decisão plenária apenas considerou como certos e definitivos os motivos elencados na representação do Ministério Público; e que a Unidade Técnica deveria ter realizado uma dilação probatória mais elástica.

35. Análise: No âmbito da análise da contratação resultante do contrato PG 077/96, houve a prolação do Acórdão 224/2007-Plenário, que foi emitido após análise detalhada do contrato no âmbito deste Tribunal.

36. Fácil se observar isso: Esse acórdão foi exarado após manifestação da Secex/MA, da Secob, que analisou todas as composições de preços do orçamento da obra e da proposta da Planor em comparação com os da tabela Sicro/Nordeste da época. Essas manifestações da Secex/MA e da Secob, inclusive, foram realizadas após audiência dos responsáveis, ainda no âmbito da representação, sendo que desde aquele momento os mesmos já puderam apresentar defesa quanto à irregularidade aqui discutida, referente ao superfaturamento.

37. As instruções da Secex/MA e da Secob encontram-se reproduzidas no Relatório e Voto do Relator, à peça 1, p. 2-42 do presente processo.

38. Dessa forma, não há que se falar que a unidade técnica deste tribunal deveria dar mais robustez às provas, pois há elementos suficientes para não deixar dúvidas quanto à prática de superfaturamento dos preços. A Secob analisou item a item da composição de preços, e identificou várias inconsistências, como, por exemplo:

a) a redução da produção horária da equipe nos serviços de “desmatamento, destocamento e limpeza de árvores com diâmetro até 0,15m” quando ainda não se sabia quais seriam as alturas pluviométricas que justificariam essa redução ainda na fase de elaboração do orçamento;

b) o aumento de produção horária das equipes mecânicas para os serviços de “escavação, carga e transporte de material de 1ª categoria DMT 600-800”, de 356m³ para 375,62m³, enquanto para as distâncias de 400-600 metros, a produção horária foi diminuída de 424,00m³ para 402m³. Não é razoável as mesmas condições locais exigirem um aumento na produção no primeiro serviço e uma redução no segundo;

c) contratação de serviços que já constavam nas composições de preços de outros, tendo como exemplo os serviços de “escavação e carga de material de jazida” e “areia extraída”. O primeiro serviço faz parte da composição dos serviços de “sub-base estabilizada granulometricamente sem mistura” e o segundo consta como composição do serviço de “lama asfáltica”;

39. Esses são só alguns exemplos que foram detalhadamente analisados no âmbito da Secob, após análise das justificativas iniciais dos responsáveis. Aliás, cabe mencionar que esta já é a segunda

oportunidade de defesa dos mesmos, já que somente agora respondem no âmbito de uma TCE, momento que oportuniza a chance de trazerem novas provas para melhor decisão desta Corte.

40. Dessa forma, não merece prosperar a alegação de que as provas deveriam possuir mais robustez, pois as secretarias responsáveis deste tribunal já abordaram detalhadamente acerca do tema, com a presença de todos os elementos de prova: orçamento elaborado pelo então DNER sob a gestão do Sr. José Ribamar Tavares, o documento comprobatório da convocação da empresa Planor para apresentar sua proposta, proposta da Planor com os respectivos serviços, contrato celebrado entre as partes, tabela Sicro/Nordeste com referência abril/96 (data da proposta), dentre outros.

41. Não há cerceamento de defesa para o responsável, visto que o mesmo já se manifesta acerca desta irregularidade desde a audiência realizada no âmbito do processo de representação TC 003.028/2001-3.

42. Por fim, cabe destacar ainda que o próprio responsável reconhece, no *item 63* da defesa à peça 44 deste TC, que “de fato, não requereu quaisquer daquelas provas que poderiam ter sido tomadas na instrução”.

43. Argumento: que o Sicro não poderia ser usado para o caso do Maranhão, porque aquele sistema não contemplava o Estado e que, à época dos fatos, era meramente referencial. Complementa que todos os valores foram ratificados pelas instâncias competentes do DNER/MA e DNER/DF.

44. Análise: Não merecem prosperar os argumentos do defendente, pelas razões que se seguem.

45. Em primeiro lugar, é importante destacar trecho da instrução pretérita da Secob, reproduzida no Relatório e Voto do Relator, exatamente à peça 1, p. 32, *item 26*:

O Sicro 1 possuía coleta de preços regionalizada, com valores pesquisados em três estabelecimentos para condições de fornecimento padrão. Uma empresa de construção normalmente negocia seus preços por adquirir maiores quantidades e por possuir um cadastro de fornecedores mais amplo, o que viabiliza aquisições por menores preços. Logo, os preços do Sicro são parâmetros muito favoráveis aos contratados.

46. Como se vê, a utilização do Sicro como parâmetro para aferir preços pode ser considerado favorável aos contratados, pois na pesquisa realizada para alimentar o sistema, os valores são pesquisados para condições de fornecimento padrão.

47. No caso em tela, o próprio responsável observou, ao convocar a empresa Planor para apresentar sua proposta, que os preços adotados ou praticados pelo antigo DNER para obras e serviços de construção e de conservação contratada (Sicro) deveriam ser tomados como referenciais (peça 4, p. 8 do TC 003.028/2001-3, originador desta TCE).

48. De fato, ainda que se diga que os preços do Sicro são referenciais, e isso o TCU reconhece, notou-se que os preços contratados foram muito maiores que esses referenciais. Na leitura do Tribunal, feita através do Acórdão TCU 1.484/2003-Plenário, constatou-se que “empresas licitantes apresentavam propostas muito abaixo dos valores fixados pelo próprio DNER (em alguns casos chegava a 50%)”. Então, se o sistema apresentava valores divergentes daqueles de mercado, observou-se que, na verdade, os de mercado tendiam a apresentar valores menores que os constantes da tabela Sicro da época.

49. A distância entre os valores contratados e os constantes da tabela Sicro são enormes, representando mais de um milhão de reais num montante de apenas quatro milhões.

50. O fato de o Sistema não contemplar especificamente o Estado do Maranhão não significa que os preços da tabela não podem ser usados como referenciais. Como se sabe, havia a tabela referencial do Nordeste, e eventuais especificidades relativas aos custos no Estado do Maranhão, que importassem em valores divergentes aos constantes naquela tabela, deveriam ter sido expressamente motivadas no momento da elaboração da proposta, ou mesmo durante os trabalhos realizados à época,

atendendo ao princípio da motivação dos atos administrativos.

51. Argumento: que a engenharia do DNER aplicou, em 1995, o Manual de Custos Rodoviários de 1972, que ainda estaria válido.

52. Análise: De fato, coexistiam o Manual de Custos Rodoviários de 1972 e o Sicro 1, de 1992. Ocorre que o responsável alega, nesta defesa, ter utilizado o método previsto no Manual, pelo fato de que o Sicro era apenas experimental.

53. Não merece prosperar a argumentação do defêndente, simplesmente pelo fato de entrar em contradição com a própria demonstração cabal da utilização, já no âmbito daquele processo administrativo de contratação, da tabela Sicro como referência. Para isso, basta ver o despacho constante à peça 4, p. 8 do TC 003.028/2001-3 (originador da presente TCE), que claramente impõe que “na formulação da proposta de preços devem ser tomados como referenciais os preços adotados ou praticados pelo DNER para obras e serviços de construção e conservação contratada (SICRO)”. Nessa convocação, não há qualquer menção à utilização de preços baseados no Manual de Custos Rodoviários de 1972.

54. Argumento: que, no âmbito da Justiça Federal, com sentença parcial de procedência e que não foi condenado a qualquer ressarcimento.

55. Análise: Existem dois pontos que devem ser considerados no caso em tela: primeiro, a ausência de qualquer documento que comprove tal alegação. O responsável não apresenta qualquer prova documental da alegação, sequer a indicação do número do processo. A ação judicial versa sobre várias irregularidades, e não apenas sobre o superfaturamento, tendo em vista que é seguimento da representação protocolada pelo Ministério Público em meados de 2001. Ademais, o Tribunal de Contas da União possui jurisdição e competência próprias estabelecidas pela Constituição Federal e pela sua Lei Orgânica (Lei 8.443/92). Por isso, não obsta a sua atuação o fato de tramitar no âmbito do poder judiciário ação penal ou civil, versando sobre o mesmo assunto, dado o princípio da independência das instâncias.

56. Assim, não assiste razão ao responsável, devendo ser rejeitadas suas alegações de defesa.

Defesa do Sr. José Orlando Sá de Araújo

57. O responsável apresentou sua defesa à peça 37, alegando:

58. Argumento: que, para que haja ilegalidade, é necessário haver contrariedade a uma norma legal; que no caso não houve ilegalidade visto que o fato objeto da TCE ocorreu em 1996 e nesse período não havia nenhuma norma no DNER regulamentando a utilização do Sicro como preço único para a elaboração dos orçamentos; que o TCU já observara, em vários processos que apreciou, discrepâncias entre custos orçados pelo DNER e os efetivamente contratados, o que levou o Tribunal a solicitar ao DNER revisão do Sicro; que não havia norma interna que estabelecesse a obrigatoriedade de que os orçamentos básicos fossem baseados nos preços unitários do Sicro; que o Sicro era apenas o referencial inicial de análise de custos unitários do DNER, devendo-se levar em consideração as particularidades de cada obra;

59. Análise: Sobre a utilização do Sicro 1 como instrumento idôneo de aferição de sobrepreços, já se analisou conforme item 23 a 31 desta instrução.

60. O Sr. José Orlando menciona que devem ser levada em consideração as particularidades de cada obra, quando da busca pelo preço adequado.

61. Esquece o responsável que, ao elaborar o orçamento da obra, já se tinha como referência o Sicro, conforme se depreende da leitura do documento à peça 4, p. 8 do TC 003.028/2001-3. Ocorre

que, para elaborar um orçamento com variações de unidades de medida ou alteração nas produtividades dos equipamentos ou produções horárias das equipes, ou mesmo nos preços, deveria ter justificado isso nos autos, no processo administrativo de contratação, em atendimento ao princípio da motivação dos atos administrativos.

62. Ocorreu, na prática, que o responsável só veio a justificar tais alterações quando intimado pelo TCU.

63. Deve ser lembrado que a Secob identificou, na análise dessa primeira defesa (parecer técnico à peça 27, p. 3-25 do TC 003.028/2001-3) diversas contradições nas composições dos serviços informados no orçamento da obra (peça 16, p. 10 do TC 003.028/2001-3), da proposta da Planor (peça 16, p. 15 do TC 003.028/2001-3) em comparação com o Sicro, tais como aumentos e reduções de produtividades para diversos itens de serviços, mesmo submetido às mesmas condições locais de trabalho.

64. Se péssimas eram as condições de trabalho, como explicar a paradoxal situação onde alguns serviços possuem suas produtividades reduzidas em função das condições locais e em outros essa mesma produtividade foi aumentada?

65. Ainda que houvesse tais explicações, não existe qualquer justificativa técnica coerente nos autos. Aliás, a ausência de formalidades essenciais é marca patente nesta contratação, conforme se vê no voto condutor do Acórdão TCU 224/2007-Plenário (peça 9, p. 34 do TC 003.028/2001-3):

além da dispensa de licitação e do estabelecimento dos preços, o ex-chefe do 15º DRF respondeu pela falta de data-base no orçamento; pela falta de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) para as obras; pela falta de memorial descritivo; pela falta de projeto básico ou algo parecido; pela falta de vistoria que retratasse a situação emergencial antes do início dos serviços; pela falta de relatório da contratada sobre as soluções técnicas e métodos construtivos; pela falta de comprovação da regularidade da contratada quanto ao pagamento de tributos federais; pela falta de relatório de fiscalização das obras; pela falta de informação sobre a amplitude dos serviços; e pela lavratura do termo de recebimento definitivo das obras apenas oito meses após a conclusão.

66. Assim, não merece prosperar a alegação do defendente.

67. Argumento: que o Sicro considerava naquela época os mesmos padrões de desempenho e qualidade para todo o país, sem levar em conta nenhuma interferência externa como fila de carros parados, terreno acidentado, região chuvosa ou seca etc; que, no Maranhão, em virtude da sua localização na pré-amazônia, havia dificuldades na obtenção de areia grossa e materiais pétreos, fazendo com que existisse um aumento de preços na aquisição de tais insumos; que o Sicro repete a produção da equipe em todas as regiões do Brasil sem levar em consideração as peculiaridades do trecho, como por exemplo o material totalmente saturado, ocasionado pelas chuvas que provocaram o impedimento do corpo estradal; que muitos contratos da época também possuíam em seu escopo contratual preços unitários superiores ao Sicro; que os critérios de formação de preços unitários referenciais, ajustados às características próprias da obra, foram realizados sem afastamento da metodologia Sicro e sem nenhuma impropriedade ou superestimativas de custos; que há diminuição da produtividade da equipe e redução da vida útil dos componentes hidráulicos em virtude do pouco espaço disponível para manobras bem como a dificuldade dos caminhos de serviços para obtenção de materiais.

68. Análise: o responsável busca justificar as divergências de preços com base no fato de que o Sicro apresentava os mesmos padrões de desempenho e qualidade para todo o País, além de fatores locais, tais como dificuldades de obtenção de materiais pétreos, dentre outros.

69. Mais uma vez refutam-se os argumentos.

70. Repise-se que uma das características marcantes dessa contratação foi a ausência de diversos documentos essenciais para a boa execução contratual, tais como projetos básicos ou assemelhados, conforme se depreende na leitura do voto condutor do Acórdão TCU 224/2007-Plenário (peça 1, p. 43 deste TC).

71. Na situação em que o DNER tivesse que realizar alterações nas composições dos serviços constantes do Sicro (relembrando que o próprio DNER utilizou esse sistema como referencial naquele contrato – vide peça 4, p. 8 do TC 003.028/2001-3), estas mudanças deveriam estar expressamente motivadas no processo administrativo de contratação ou, até mesmo, em eventual projeto executivo da obra, que refletiria as dificuldades de operação alegadas pelos responsáveis, o que não veio a ocorrer.

72. Argumento: em relação aos serviços de escavação e carga de material de jazida (119.945,00 m³):

- a) que parte do material foi utilizado para recuperação de erosões no acostamento (84.681,17 m³);
- b) que o analista da Secob/TCU “nunca esteve acompanhando uma obra rodoviária desenvolvida no período chuvoso”, ao afirmar que o serviço é realizado fora da pista não estando sujeito aos efeitos do tráfego;
- c) que o Sicro previa a produção da equipe em 234 m³, porém em decorrência das condições dos acessos às jazidas, face às constantes chuvas na região, foi reduzida a produção da equipe para 97,61 m³, adequando-se assim o preço do serviço ao praticado na região;
- d) que na época foi realizada pesquisa de mercado junto a empresas que trabalhava na região e estas informaram preços bem superiores aos do Sicro.

73. Análise: com relação aos itens escavação e carga de material de jazida e areia extraída, as alegações do defendente, à falta de projeto executivo, memórias de cálculo e até relatórios de medição, não tem solidez objetiva para infirmar o débito que a Secob, sob o fundamento da duplicidade desses serviços na planilha do contrato PG 077/96, imputou à peça 28, p. 31 do TC 003.028/2001-3, reproduzida nesta instrução no item 13.

74. Argumento: em relação aos serviços de imprimação e pintura de ligação:

- a) que por se tratar de intervenção em pequenos segmentos alternados foi prevista uma diminuição de produtividade no equipamento devido à pouca área para manobras e em decorrência das fortes chuvas;
- b) que a empresa por diversas vezes teve que refazer os serviços de imprimação em decorrência das chuvas;
- c) que o próprio analista do TCU afirmou que as produções horárias dos serviços de imprimação e pintura de ligação foram reduzidas com base em parâmetros técnicos coerentes;

75. Análise: da mesma forma que no item anterior, a defesa também não vinga, especialmente porque inexistente justificativa, objetiva e tecnicamente demonstrada, para a drástica redução nas suas produtividades das equipes, redundando em significativo aumento dos correlatos preços unitários e, conseqüentemente, em débito.

76. É equivocada a afirmação de que “o próprio analista do TCU afirmou que as produções horárias dos serviços de imprimação e pintura de ligação foram reduzidas com base em parâmetros técnicos coerentes”. Essa redução na verdade foi realizada pela Secob, ao apurar o débito correto.

77. Naquela análise, a Secob detectou que “as justificativas de decréscimo na produtividade dos equipamentos apresentadas pela defesa não procedem por não serem embasadas em nenhum argumento que possua consistência técnica”. Por fim, a própria Secob, prudentemente, aplicou uma redução de produtividade embasada em parâmetros técnicos coerentes, formulados em estudos do

próprio DNIT.

78. Argumentos:

- i) em relação aos serviços de “Mistura Areia Asfalto Usinada a Quente” (MAAUQ):
 - a) que o Relatório de Auditoria aponta, no orçamento do DNER, a utilização de unidade de medida diferente do Sicro;
 - b) que, pelo fato de a usina ser gravimétrica (dotada de balança para pesagem dos componentes da mistura), ao utilizar a unidade de massa facilitaria enormemente os trabalhos, visto que tal unidade permitiria maior noção de grandeza de volume;
 - c) que o Analista da Secob registrou a irregularidade por acreditar que o Sicro é o único referencial e é inflexível;
 - d) que o material explorado estava com umidade muito acima dos níveis aceitáveis, sendo necessário reduzir a produção da usina em até 50 %da prevista pelo fabricante. Pois este considera para efeito do cálculo da produção que os agregados estejam em condições de umidade bem diferentes (abaixo) das encontradas nos materiais disponíveis na região;
 - e) que as composições do Sicro eram genéricas com parâmetros de produtividade obtidos em condições normais para a execução de obras sem nunca levar em consideração a produtividade dos equipamentos em decorrência dos fatores locais;
 - f) apresenta informações de contratos celebrados em 1993 (anexos), alegando que eram superiores aos do orçamento em pauta;
- ii) em relação aos serviços de “Recomposição do Revestimento com Areia Asfalto Usinada a Quente”:
 - a) que foram medidos em toneladas, da mesma forma que a mistura AAUQ, fato este que não provocou nenhuma lesão ao erário;
 - b) que alterou-se a produtividade em virtude de tratar-se de execução de revestimento em faixa de pequena extensão, com constantes deslocamentos dos equipamentos e materiais, além de contínua interferência do tráfego;
 - c) que o preço cotado no orçamento foi o praticado na região, e que o TCU nunca questionou os contratos de restauração de 1993, licitados em Brasília-DF;
 - d) que não havia obrigatoriedade de adoção de unidade de medida adotada pelo Sicro, hoje existente;
- iii) Em relação aos serviços de “remoção de pavimento”:
 - a) que o serviço foi realizado em todos os segmentos restaurados, e também nos de recuperação de erosões nos acostamentos;
 - b) que a retirada do revestimento não era operação das mais simples, pois não podia ser efetuada de forma contínua;
 - c) que até para a remoção do mesmo era difícil o acesso das caçambas e, em consequência das condições, teve sua produção reduzida, pois os trabalhos foram executados em pequenos segmentos dispersos uns dos outros e o remanejamento dos equipamentos de um ponto a outro acabava por demandar tempo;
 - d) que o Analista do TCU não tem conhecimento das reais condições em que a obra foi executada, e o preço unitário do Sicro para a região Nordeste não faz menção para serviços executados nestas condições
- iv) Em relação aos serviços de “areia extraída”:
 - a) que este serviço, devido às condições em que foi executada a obra, teve aplicação na execução da pavimentação, ou seja: base e sub-base e na recuperação dos acostamentos;
 - b) que também foi aplicada na execução do salgamento da imprimação para facilitar o fluxo e evitar que os pneus dos veículos retirassem a emulsão recém-aplicada;
 - c) que esta areia não está inclusa no custo de nenhum item do orçamento, logo teve que ser computada isoladamente;

- v) com relação aos serviços de “transporte em basculante 5m³ e 4m³”:
a) que sua produção foi reduzida devido às condições da rodovia;
b) que nenhum proprietário de veículo de carga queria transportar cargas no referido segmento pelo preço que fazia em outros com condições regulares de trafegabilidade, fato que provocou a os preços superiores aos do Sicro;
- vi) com relação à aquisição de CAP 50/60:
a) que incorre em equívoco o Analista do TCU ao afirmar que a taxa de CAP 50/60 para AAUQ segundo o Sicro é de 6,51%, e que esta taxa é informada para a região Nordeste sem levar em consideração as particularidades de cada segmento contratual;
b) que a taxa de CAP adotada foi de 8,5%, coisas que o Sicro nunca relatou por desconhecer tais particularidades;
c) que o volume de CAP 50/60 utilizado no AAUQ foi $27.090t \times 0,085 = 2.302,65$;
d) que a pintura de ligação foi executada com CAP 50/60 num total de 112 toneladas e o restante do CAP 50/60, 71,35 t, foi utilizado na recuperação de buracos localizados na área de aplicação de lama asfáltica.
- vii) quanto à aquisição de CM70:
a) que a taxa de CM70 adotada na imprimação foi de 1,2% e não 1%, computando 576,00t, e que foi utilizado também na imprimação dos acostamentos recuperados num total de 144,00t. Conclui que não houve excesso de emulsão.
- viii) quanto à aquisição de RL-1C:
a) que a taxa de RL-1C adotada na lama fina foi de 1,2 l/m², e desse modo a quantidade prevista para o serviço é suficiente. Logo, não teria havido subdimensionamento da mesma.
- ix) quanto aos preços do orçamento referencial do PG 077/96:
a) apenas os orçou, mas a contratação ficou a cargo do DNER em Brasília. De resto, eram compatíveis com os do Sicro, cumprindo frisar que não se reportavam a obras emergenciais, mas a serviços de conservação e construção;
b) o contrato PG 077/96 só foi assinado com a aquiescência de Brasília, onde houve a certificação de compatibilidade dos preços orçados;
c) tendo-se reconhecido a ausência de responsabilidade dele, não deve ser punido por um ato a que não teria dado ensejo.

79. Análise: quanto aos demais serviços, segue o mesmo rumo a defesa, já que não se apresentou motivo plausível e razoável para refutar os achados da Secob à peça 27, p. 3-25 do TC 003.028/2001-3.

80. Como se vê, não merecem prosperar as alegações do defendente no que tange às suas explicações técnicas, visto que inconsistentes pela falta de argumentos válidos para diversos tipos de alterações realizadas, destaque-se, sem prévia motivação administrativa, tais como: orçamentação em unidade de medida diversa da que apresenta o Sicro e alterações, ora para mais, ora para menos, das produtividades dos equipamentos e das produções horárias das equipes, mesmo estando sujeitas às mesmas condições de trabalho e ausência de projeto básico, executivo ou semelhante que pudessem comprovar suas argumentações.

81. No que se refere aos preços do orçamento do Contrato PG 077/96, rechaça-se a afirmação de que, apenas tendo elaborado o orçamento, não pode ser responsabilizado por qualquer débito, haja vista que essa peça foi crucial na aceitação da oferta da Construtora Planor.

82. Dessa, forma, propõe-se a rejeição das alegações de defesa do responsável.

Defesa do da empresa Planor Construções e Comércio Ltda

83. A empresa apresentou sua defesa à peça 40:

84. Argumento: que a Secob deveria ter elaborado, para cada medição, uma planilha de cálculo demonstrando os itens diversos da obra em que se apontou dano ao erário, e que a divisão do débito calculado com base na medição final da obra não é explicado. Afirmo também que se associou a data de 23/7/1996 a parte mais expressiva do suposto débito, e que eventual falha na escolha dos critérios de distribuição do débito para cada uma das quatro medições poderá implicar indevida atualização monetária a maior de parcelas integrantes do débito apurado, correspondentes a itens faturados mais recentemente a partir da data mais remota de pagamento.

85. Análise: não merecem prosperar os argumentos da empresa.

86. Primeiramente, porque a Secob apurou detalhadamente as composições de serviço da tabela Sicro em comparação com o orçamento do DNER e a proposta da Planor. Foram identificados os itens de débito conforme planilha à peça 28, p. 32 do TC 003.028/2001-3.

87. Ali, restam claros os itens de serviços que consistiram em débito. Esse valor total, por conseguinte, foi distribuído pelos quatro pagamentos realizados – em função das quatro medições – em que a Secob verificou cada medição e os comparou com os itens da planilha de débito. A data de 23/7/1996 é a mais expressiva porque representa o pagamento das duas primeiras medições.

88. Argumento: que deve ser suprimido do débito calculado as parcelas correspondentes aos itens “escavação e carga de material de jazida” e “areia extraída”, considerando que o escopo desta tomada de contas especial contemplaria tão somente preços, e não quantidades.

89. Análise: a empresa pede a retirada dos itens que a Secob considerou como pagos em duplicidade, argumentando que a TCE teria sido instaurada somente com vistas à aferição de sobrepreços em itens.

90. Não faz o menor sentido o pedido, pois esta TCE consistiu em apurar irregularidades na obra contratada para recuperação daquela estrada, em especial quanto a eventuais superfaturamentos verificados.

91. Estes superfaturamentos não se limitam apenas em detectar eventuais preços acima dos praticados no mercado, mas também superfaturamento de materiais, pagos em duplicidade, representando verdadeiro dano ao erário federal.

92. Com relação às outras irregularidades apontadas naquele contrato, diferentemente do alegado na defesa da empresa, o Sr. José Ribamar Tavares, então gestor da autarquia, foi multado pela ocorrência de diversas irregularidades (voto condutor do acórdão à peça 1, p. 40 deste TC).

93. Argumento: que os custos unitários constantes de sistemas de preços se constituem em meros parâmetros porque resultam de ponderações estatísticas regionalizadas de custos. Que refletem um custo unitário médio de determinada região.

94. Análise: a empresa alega que os preços resultam de características regionais, o que o TCU certamente concorda conforme entendimentos anteriormente expressados nesta instrução.

95. No entanto, não é a questão local que é questionada pelo TCU.

96. Conforme já explanado nesta instrução, eventuais disfunções em relação à tabela Sicro deveriam ter sido justificadas previamente ou, até mesmo, durante os trabalhos.

97. A própria empresa contratada recebeu pedido de proposta (peça 4, p. 8 do TC 003.028/2001-3) contendo claramente a informação de que o referencial seria o Sicro.

98. Argumento: que apontaram-se as supostas irregularidades em representação do Ministério Público Federal, embasada em relatório técnico elaborado cinco anos depois de concluída a obra e por autor que, como o próprio afirma, sequer inspecionou o local.

99. Análise: diferentemente do alegado, houve inspeção no local, realizada pelo perito Dr. José

Alex Santanna (ação cautelar interposta pelo Ministério Público Federal), de forma que até mesmo o defendente, ex-chefe do DNER à época, admite na sua defesa à peça 44.

100. Não assiste razão alguma à empresa, visto que todos os elementos comprobatórios da ocorrência das irregularidades, pagamentos superfaturados, encontram-se nos autos do TC 003.028/2001-3: orçamento elaborado pelo DNER (peça 16, p. 10), proposta da Planor (peça 16, p. 15), tabelas Sicro abril 1996 (peça 28, p. 18/ 26), planilhas de medições da Planor (peça 23, p. 2), contrato Planor x Dner (peça 17, p. 8), dentre outros.

101. Argumento: em relação aos serviços de imprimação e pintura de ligação, sustenta que a Secob reputou que “as produções horárias dos serviços de imprimação e pintura de ligação foram reduzidas com base em parâmetros técnicos coerentes” e que “ainda assim, verificou-se sobrepreço de 33,33% para cada serviço”.

102. Análise: É equivocada a afirmação de que “o próprio analista do TCU afirmou que as produções horárias dos serviços de imprimação e pintura de ligação foram reduzidas com base em parâmetros técnicos coerentes”. Essa redução na verdade foi realizada pela Secob, ao apurar o débito correto.

103. Naquela análise, a Secob detectou que “as justificativas de decréscimo na produtividade dos equipamentos apresentadas pela defesa não procedem por não serem embasadas em nenhum argumento que possua consistência técnica”. Por fim, a própria Secob, prudentemente, aplicou uma redução de produtividade embasada em parâmetros técnicos coerentes, formulados em estudos do próprio DNIT.

104. Argumento:

- i) Ainda em relação aos serviços de imprimação e pintura de ligação:
 - a) que já era prevista uma diminuição de produtividade no equipamento em razão dos seguintes fatores: necessidade de intervenção em pequenos segmentos alternados, reduzida área para as manobras, aumento do tráfego na região, sem que houvesse desvios e fortes chuvas diárias por ocasião das obras;
 - b) que foi necessário refazer diversas vezes os serviços de imprimação, em decorrência das chuvas ocorridas no instante da execução do serviço;
 - c) trata-se de questões extraordinárias de trabalho, não ponderadas quando do exame dos preços praticados, e que não foram consideradas nos pareceres emitidos nos autos porque não se fez inspeção no local;
 - d) que o preço proposto da imprimação, de R\$ 0,08, é inferior ao do sistema de custos do DER/MA à época, que corresponderia a R\$ 0,17 em abril de 1996;
 - e) afirma juntar à peça de defesa documentos comprobatórios do preço praticado em concorrência internacional promovida, à mesma época, pelo Estado do Maranhão, com recursos do Banco Mundial, submetida a exame do Tribunal de Contas do Estado e por este aprovada;
 - f) que, nesta concorrência internacional, o preço praticado pela empresa vencedora abarca a execução do serviço e o fornecimento do material, procedimento diverso do praticado pelo DNER, em que se separam os dois itens;
 - g) no que concerne à pintura de ligação, o custo unitário em abril de 1996 é de R\$ 0,17. Que o preço da concorrência do Estado do Maranhão, supramencionada, abarca a execução do serviço e o fornecimento do material, também diferentemente do procedimento do DNER, em que se separam os dois itens.
- ii) Em relação ao item “mistura areia-asfalto usinada a quente”
 - a) que a especificidade do custo do item resulta do colapso do corpo estradal, no trecho da obra, e do fato de ele se situar próximo da selva amazônica, por exemplo, portanto distante

- de grandes centros urbanos, o que dificulta a obtenção de areia grossa e de materiais pétreos, o que aumenta os custos dos insumos;
- b) que o custo unitário para toda a região Nordeste, constante do Sicro, pressupõe que tais materiais pétreos são produzidos pela empresa executora da obra e resulta de pesquisa feita nos mercados situados nos estados do Ceará e de Pernambuco;
- iii) Em relação ao item “recomposição de revestimento com AAUQ”:
- a) que deve ser feita comparação com o custo unitário do sistema de custos do Departamento de Estradas de Rodagem do Maranhão – DER/MA. Que o preço do DER/MA para o item denominado “espalhamento de areia asfalto usinado a quente”, era de R\$ 6,33 por metro cúbico ou R\$ 2,94 por tonelada, e que reajustado para abril de 1996 resulta no custo de R\$ 3,59, o que implicaria redução significativa no sobrepreço;
- b) que o preço praticado é justo em razão da inevitável redução da produtividade causada pelas chuvas diárias à época da obra, o que obrigava a interrupção frequente da execução do item;
- iv) em relação ao item “remoção de pavimento”
- a) que a dificuldade que se revelou maior que a normal num processo como esse, de retirado do revestimento, decorreu do péssimo estado das pistas, onde havia muitos buracos de grande profundidade e dificultava o acesso de caçambas;
- b) que houve necessidade de executar os serviços por pequenos segmentos dispersos e afastados uns dos outros e, por conseguinte, de fazer frequente remanejamento dos equipamentos de um ponto a outro;
- c) que o preço do sistema de custos do Departamento Estadual de Trânsito do Maranhão é de R\$ 4,38 que, reajustado para abril de 1996, corresponde a R\$ 5,34, bem superior ao valor pago, de R\$ 2,89.
- v) Em relação aos serviços de transporte em basculante – 5 m³ e transporte especial
- a) que houve redução da produtividade de sua execução motivada pelas precárias condições da rodovia;
- b) que os proprietários de veículos de carga não tinham interesse em prestar seus serviços no trecho pelo mesmo preço cobrado em condições regulares de trafegabilidade;
- c) que é descabida a imputação de sobrepreço embasada em meras comparações com custos do Sicro, ainda mais decorridos dez anos da execução da obra.
- d) constava do sistema DER/MA (Departamento Estadual de Estradas e Rodagens), item denominado “transporte comercial”, no valor de R\$ 0,26, e que, reajustado pelos critérios do DNER, corresponderia a R\$ 0,32, superior aos valores pagos (R\$ 0,25 e R\$ 0,27, respectivamente).
- vi) Em relação aos serviços “escavação e carga de material de jazida”
- a) que a Secob fez mera conjectura ao computar neste valor serviços inexistentes ou pagos em duplicidade, visto que não fez inspeção no local;
- b) que estava previsto o emprego de material de jazida para recuperação de erosões nos acostamentos, sendo 84.681 m³ para a recomposição da pavimentação, 10.535,00 m³ para a troca de solo saturado na pista e 24.728,83 m³ para a recomposição de crateras existentes na área de aplicação de lama asfáltica;
- c) que não procede a afirmação exarada na instrução da Secob de que tal serviço é realizado fora da pista de rodagem e por isso não estaria sujeito aos efeitos do tráfego;
- d) que o Sicro previa a produção da equipe em 234,00 m³. porém, em decorrência das conhecidas condições de acesso às jazidas por conta das chuvas, reduziu-se a produção para 97,61 m³.
- e) que esses pormenores, tais como as dificuldades de operação no local, não foram considerados no parecer da Secob;
- f) que só é possível fazer comparação de tais preços se se os agrupar o conjunto de itens, pois o DER-MA, à época, não tinha preço para base e sub-base. No sistema do DER-MA,

somente constava o preço para Estabilização Granulométrica com Mistura de Solos – Pista – usado par base e sub-base, ao valor de R\$ 1,79 o metro cúbico. E que esse preço, reajustado para abril de 1996, corresponderia a R\$ 2,18 o metro cúbico, portanto compatível com o preço pago.

- vii) Em relação ao item “areia extraída”:
- a) que o item teve aplicação tanto na execução da pavimentação (base e sub-base) como na recuperação dos acostamentos para facilitar o emprego do material em decorrência da umidade apresentada acima da exigida;
 - b) aplicou-se também o item na execução do salgamento da imprimação, para facilitar o fluxo e evitar que os pneus dos veículos retirassem a emulsão recém-aplicada;
 - c) que se trata de uma presunção equivocada de irregularidade, cuja imputação decorre do desconhecimento das verdades fáticas relativas à obra.
- viii) Em relação às quantidades pagas pelos itens CAP 50/60 Aquisição, CM 70, frete CAP e Frete CM70:
- a) que a inclusão deste débito é equivocada, pois trata-se de inobservância da determinação exarada no subitem 9.3 do Acórdão TCU 224/2007-Plenário;
 - b) que é equivocada o entendimento de que a taxa de CAP 50/60 para AAUQ segundo o Sicro é de 6,51 %. Este percentual é válido para toda a região Nordeste sem levar em consideração as particularidades de cada segmento contratual. A qualidade da areia existente no Maranhão é de baixa qualidade e, por isso, requerem maior quantidade de CAP na mistura. Logo, se justificaria a taxa de 8,5 % distinta da registrada no sistema de custos;
 - c) que tanto isso é verdade que, no laudo emitido pela Perícia Oficial, consta nos ensaios de perito da Universidade de Brasília variação do teor do betume entre 7,90 e 8,40 %. O segmento vinha sendo utilizado há cinco anos e é sabido que o teor do ligante cai por força da evaporação dos materiais asfálticos;
 - a) que o manual do DNIT é claro no estabelecimento para Areia Asfalto, da faixa percentual de 7% a 12 %. O que determina o percentual adequado exato é a qualidade da areia a ser empregada. Empregou-se no AAUQ o volume de CAP 50160. Portanto, de 2.302,65 t (8,5% de 27.090 t). A pintura de ligação foi executada com CAP 50160, num total de 112 toneladas, e o restante do CAP 50160, 71,35 t foi utilizado na recuperação de buracos localizados na área de aplicação de lama asfáltica;
 - a) que a taxa de CM 70, adotada na imprimação, foi de 1,2%, e não de 1%, como que se computou o total de 576,00 t. Empregou-se também o material CM-70 na imprimação dos acostamentos recuperados, na quantidade total de 144,00 t. Não houve, portanto, o sustentado excesso de emulsão.

105. Requer, por fim, julgamento favorável e, na hipótese de não acolhimento, que o Tribunal determine o refazimento da citação da defendente com eventuais correções que teriam havido nas questões prévias.

106. Análise: a defendente traz uma gama de informações com aspectos técnicos relacionados à obra.

107. Primeiramente, refutam-se todos os argumentos apresentados, pela simples falta de documentos que os comprovem, tais como as alegações de preços praticados no âmbito do Departamento Estadual de Estradas e Rodagens –DER/MA. A defendente apresenta em diversos supostos preços que estavam naquele sistema, além de composições de serviços diversos do Sicro (vide item “g” relativo aos serviços de pintura de ligação, acima).

108. Informa também supostos serviços constantes no DER/MA, diferentes dos constantes do Sicro, sem apresentar qualquer documento comprobatório de suas afirmações nos autos deste TC.

109. Ademais, o Sicro é considerado fonte de dados idônea para aferição de preços e composições de serviços e, tendo a empresa sido sondada para que apresentasse sua proposta com

referenciais do Sicro, não há porque realizar comparação com o sistema estadual, visto que possuía, de acordo com as informações trazidas ao processo, algumas composições divergentes.

110. Da mesma forma, rechaçam-se os argumentos relativos à concorrência internacional promovida pelo Estado do Maranhão, com recursos do Banco Mundial, pelo simples fato de não ter sido anexado aos autos qualquer documento relacionado ao certame, inviabilizando assim qualquer análise mais detalhada.

111. As alegações da defendente, à falta de projeto executivo, memórias de cálculo e até relatórios de medição, não tem solidez objetiva para infirmar o débito que a Secob imputou à peça 28, p. 31 do TC 003.028/2001-3, reproduzida nesta instrução no item 13.

Defesa do Sr. Maciste Granha de Mello Filho

112. O responsável apresentou sua defesa à peça 42, argumentando:

113. Argumento:

- i) que o TCU só teria incluído o mesmo no rol de responsáveis em 2007, em função do Acórdão TCU 224/2007. E que até aquele momento não teria sido sequer mencionado no processo;
- ii) que somente procedeu à assinatura do contrato para a execução das obras da BR 222/MA de boa-fé, apenas em substituição ao Sr. Diretor Geral do DNER à época, em conformidade com pareceres jurídicos favoráveis;
- iii) invoca a jurisprudência do Tribunal de Contas da União quanto ao tempo decorrido entre o fato gerador do dano e o chamamento do processo de tomada de contas especial;
- iv) que a assinatura do contrato ocorreu em maio de 1996 e que só foi citado pela primeira vez em 17/8/2012, 16 anos após o fato;
- v) invoca o cerceamento ao exercício do contraditório e ampla defesa, em função desse intervalo de tempo;
- vi) que a assinatura do contrato é o único ato praticado em relação à contratação das obras emergenciais na BR 222/MA;
- vii) que ocupava o cargo de Diretor Executivo do DNER à época, e que competia ao Diretor Geral a assinatura dos contratos;
- viii) que assinou o contrato com base em pareceres que atestavam a legalidade dos atos;
- ix) que havia no processo administrativo parecer favorável quanto aos preços orçados;
- x) que apenas formalizou o ato de contratação, em substituição ao Diretor Geral à época;
- xi) que, considerando a estrutura hierárquica da autarquia, não se mostrava razoável que, substituindo o Diretor geral, efetivasse retrabalhos técnicos com minúcia, no sentido de avaliar a adequação de cada um dos preços unitários;
- xii) que o Sicro ainda era um sistema muito precário, tanto em razão do incremento de tecnologia quanto em razão da necessidade de padronização, inclusive geográfica;
- xiii) Que o Sicro não apresentava preços para o estado do Maranhão, e que o cálculo de preços realizados na Bahia, Ceará e Pernambuco eram estendidos aos outros estados do Nordeste.

114. Análise: o responsável foca sua defesa em dois aspectos: a problemática do Sicro 1 e a possível existência de cerceamento ao contraditório e ampla defesa, em função do longo lapso temporal entre o fato gerador e o primeiro chamamento ao processo.

115. Quanto ao primeiro aspecto, Sicro 1, o item 23 desta instrução já apresentou entendimento a respeito da sua aplicabilidade, razão pela qual não será mais explorado neste momento.

116. Na verdade, em relação ao Sr. Maciste, entende-se importante considerar o aspecto temporal. Analisando os autos, observou-se que o primeiro chamamento ao processo ocorreu somente em agosto de 2012, cerca de 16 anos após o fato gerador. Tal decurso de tempo inviabiliza o pleno exercício do direito de ampla defesa por parte do responsável devido à natural dificuldade de se reconstituírem os fatos e se reunirem os documentos necessários à comprovação da regular aplicação

dos recursos.

117. No caso em tela, também é possível observar a eventualidade com que fez o responsável vir aos autos. Ocorre que ele ocupava a função de Diretor Executivo e a ele cabia, excepcionalmente, substituir o Diretor Geral em suas ausências e impedimentos.

118. Assim, não havendo nos autos indícios de má-fé por parte do responsável e ante à questão temporal, propõe-se o acolhimento das suas alegações de defesa.

CONCLUSÃO

119. Da análise dos autos, observa-se verdadeira afronta às normas de boa gestão administrativa no âmbito do então DNER naquele ano de 1996.

120. O contrato PG 077/96, objeto desta TCE, foi celebrado, juntamente com outros (não tratados neste TC), num ambiente de completa inércia por parte dos gestores à época, que permitiram a ocorrência de danos no trecho da BR 222/MA -Chapadinha – Vargem Grande /MA, e consequente contratação emergencial de serviços de recuperação de estradas, contratação essa já reprimida pelo Tribunal quando da prolação do Acórdão TCU 224/2007-Plenário.

121. Neste TC se tratou das irregularidades ainda mais graves, correspondentes à pagamentos superfaturados à empresa Planor Construções e Comércio Ltda, decorrente de graves falhas na orçamentação do objeto.

122. As defesas tentaram condenar o uso do Sistema Sicro para aferição de sobrepreço, hipótese refutada por este Tribunal.

123. Também não conseguiram responder às questões técnicas referentes às significativas e inexplicáveis alterações nas produtividades de equipamentos, produções horárias de equipes e preços. Em alguns itens, aumentava-se a produtividade. Em outros, diminuía-se, mesmo estando sujeitos às mesmas condições de uso locais. Na verdade essa movimentação representou ajustes no orçamento para que o mesmo se adequasse à proposta da empresa.

124. Não se observou documentação comprobatória dessas alegações, mas tão somente argumentos que não tiveram o condão de elidir as irregularidades imputadas aos responsáveis.

125. Em face da análise promovida nos autos, propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelos Srs. José de Ribamar Tavares, José Orlando Sá de Araújo e pela empresa Planor Construções e Comércio Ltda, uma vez que não foram suficientes para sanear as irregularidades a eles atribuídas.

126. Os argumentos de defesa tampouco lograram afastar o débito imputado aos responsáveis. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem sua boa-fé ou a ocorrência de outros excludentes de culpabilidade. Desse modo, suas contas devem, desde logo, ser julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, procedendo-se à condenação em débito e à aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

127. Quanto ao Sr. Maciste Granha de Mello, propõe-se o acolhimento das alegações de defesa apresentada, diante do lapso temporal decorrido entre o fato gerador e o primeiro chamamento aos autos.

BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO

128. Entre os benefícios do exame desta tomada de contas especial pode-se mencionar o ressarcimento ao erário da quantia de R\$ 1.178.429,77, referentes a valores históricos de 1996.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

129. Processo conexo: TC 003.028/2001-3, já julgado, que prolatou o Acórdão TCU 224/2007-P, que gerou este TC para apuração das irregularidades mais graves.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

130. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) acolher as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Maciste Granha de Mello Filho (CPF 337.065.577-20) e, 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, julgar regulares as contas do mesmo, dando-se-lhe quitação plena;

b) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea c, e § 2º da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso III, e § 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas **irregulares** as contas dos Srs. José Ribamar Tavares (CPF 037.885.043-15), ex-chefe do 15º DRF/DNER e José Orlando Sá de Araújo (CPF 088.866.953-49), engenheiro responsável pelos graves equívocos na estimação do preço das obras, e condená-los, em **solidariedade**, com a empresa Planor Construções e Comércio Ltda (CNPJ 23.668.783/0001-81), ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Departamento Nacional de Infraestrutura e Transportes-DNIT, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor.

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
23/7/1996	167.722,99
23/7/1996	440.643,29
23/9/1996	234.964,39
6/12/1996	335.099,10

c) aplicar aos Srs. José Ribamar Tavares (CPF 037.885.043-15) e José Orlando Sá de Araújo (CPF 088.866.953-49), e à empresa Planor Construções e Comércio Ltda (CNPJ 23.668.783/0001-81), individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

d) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas caso não atendidas as notificações;

e) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Maranhão, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis.

Secex/MA, 1ª DT, em 11/12/2013.

(Assinado eletronicamente)

Omar Cortez Prado Segundo

AUFC – Mat. 9452-8