

## VOTO

Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada por determinação do Acórdão 7.950/2010-TCU-1ª Câmara, em razão de irregularidades identificadas no âmbito do processo de representação TC 015.279/2006-7, praticadas por gestor do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) no exercício de 2005, relativas ao Contrato 238/2006, firmado com a empresa Egesa Engenharia S.A. para a implantação do Contorno Ferroviário do Município de Campo Belo/MG, no valor de R\$ 22.638.433,46.

2. As irregularidades que motivaram a conversão dos autos de representação em tomada de contas especial foram constatadas na ocasião da licitação da referida obra, realizada por intermédio do Edital de Concorrência Pública 143/2006-00, e estão relacionadas a seguir: superfaturamento decorrente da aprovação do projeto executivo e do orçamento base da licitação com sobrepreço; e seleção de metodologia construtiva antieconômica para os serviços de terraplenagem.

3. A Secob Hidroferrovia promoveu a citação dos responsáveis, com base na delegação de competência do então Ministro Relator Augusto Nardes, e realizou a análise das alegações de defesa ora em questão.

4. A proposta da unidade técnica, que contou com a anuência do Ministério Público junto ao TCU, consistiu no julgamento pela irregularidade das contas dos responsáveis, bem como na condenação em débito e na aplicação de multa.

**I – Do superfaturamento**

5. O superfaturamento em análise foi identificado ainda enquanto sobrepreço, na fase de licitação, ocasião em que Dnit foi chamado aos autos para justificar a existência de preços unitários acima dos preços referenciais.

6. Apesar disso, o Dnit deu andamento ao processo licitatório e contratou a empresa vencedora, Egesa Engenharia S.A., com potencial sobrepreço de 23,98%, equivalente a R\$ 4.379.293,02, já considerando o desconto de 8,02% ofertado pela empresa na licitação.

7. Após a celebração do Contrato 238/2006, quatro termos aditivos foram firmados: o 1º Termo Aditivo aumentou o contrato em 10%; o 2º Termo Aditivo promoveu um incremento que totalizou 23,2%; o 3º Termo Aditivo prorrogou o prazo contratual; e o 4º Termo Aditivo aumentou o valor do contrato para R\$ 28.296.815,57, perfazendo 25% de acréscimos.

8. Após a análise das alegações de defesa, considerando os aditivos contratuais e o reajustamento dos preços realizado na fase de execução, a unidade técnica apontou a ocorrência de superfaturamento no valor de R\$ 5.407.334,56.

9. Dentre os serviços apontados como superfaturados, destaco a representatividade daqueles relativos à terraplenagem, da ordem de R\$ 3,35 milhões, bem como os afetos à via permanente, da ordem de R\$ 1,25 milhões.

10. A análise dos preços unitários dos serviços permitiu a verificação de 78,8% do valor final do contrato e o método da limitação do preço global foi adotado para cálculo do superfaturamento, ou seja, o valor de superfaturamento apontado já contempla redução derivada de preços contratuais de serviços inferiores aos preços referenciais, em especial em virtude de o contrato já ter sido concluído.

**II – Da metodologia construtiva antieconômica para os serviços de terraplenagem**

11. Em relação à metodologia construtiva antieconômica para os serviços de terraplenagem, a unidade técnica apontou que o Sicro 2 possui variadas opções de combinações de equipamentos para a execução do serviço de “escavação, carga e transporte” e o orçamento base da licitação selecionou metodologia mais onerosa, sem justificativa técnica.

12. As composições de preços unitários do Sicro 2 para os serviços de “escavação, carga e transporte” possuem as seguintes alternativas: “motoscaper”, “carregadeira de pneus e caminhões basculantes” e “escavadeira hidráulica e caminhões basculantes”.

13. Segundo a Secob Hidroferrovia, o orçamento base da licitação foi realizado com serviços mais onerosos, sem justificativa técnica, provocando contratação dos serviços de terraplenagem com prejuízo aos cofres públicos de R\$ 642.606,95.

14. Observo que a unidade técnica realizou o cálculo do superfaturamento separado do cálculo do dano apontado como prejuízo decorrente da adoção de método executivo antieconômico, motivo pelo qual não há duplicidade entre os valores apresentados (peça 41).

### III – Da análise das alegações de defesa

15. Em razão das irregularidades acima apresentadas, foram citados os seguintes responsáveis:

- Luiz Fernando de Pádua Fonseca, Coordenador Geral Ferroviário do Dnit à época dos fatos, por ter aprovado o Projeto Executivo e o orçamento base da Concorrência Pública 143/2006-00, por meio da Portaria 1.794, de 29/12/2005, com sobrepreço – o que provocou medições com superfaturamento – e com metodologia construtiva antieconômica para os serviços de terraplenagem; e
- Egesa Engenharia S.A., solidariamente, por ter se beneficiado do superfaturamento evidenciado.

16. Os exames empreendidos pela unidade técnica quanto às alegações de defesa do ex-Coordenador Geral Ferroviário chegaram a conclusões adequadas, que contaram com a anuência do Ministério Público junto ao TCU, no sentido de que a conduta do responsável deu causa à ocorrência do dano, motivo pelo qual cumpre adotá-los como razões de decidir e rejeitar as alegações de defesa apresentadas.

17. O superfaturamento apontado pela unidade técnica decorreu da aprovação do projeto executivo e do orçamento base da licitação com preços unitários acima dos preços de mercado, bem como da inserção no contrato, por meio do 1º Termo Aditivo, de preços unitários superiores aos de mercado. A aprovação do projeto executivo, contemplando o orçamento base, bem como a assinatura do 1º Termo Aditivo foram realizadas pelo Sr. Luiz Fernando de Pádua Fonseca.

18. Destaco que a alegação do responsável de que a competência para a aprovação do projeto executivo e do orçamento base da licitação era da Diretoria de Planejamento e Pesquisa do Dnit não tem o condão elidir a irregularidade praticada, em especial em virtude de a Portaria 1.468, de 18/11/2005, assinada pelo então Diretor de Planejamento e Pesquisa, ter delegado a competência para tal aprovação, que de fato foi realizada pelo Sr. Luiz Fernando de Pádua Fonseca, consoante a Portaria 1.794, de 29/12/2005.

19. Em relação à possibilidade de uso do Sicro 2 para obras ferroviárias, observo que o próprio Dnit já confirmou a este Tribunal, por meio do Ofício 504/2007-DG, assinado pelo então Diretor Geral do Dnit, a aplicabilidade do sistema para esse tipo de obra, conforme consignado no voto condutor do Acórdão 2.843/2008-TCU-Plenário.

20. Quanto aos argumentos apresentados pela Egesa para justificar redução da produtividade das composições dos serviços de terraplenagem, quais sejam a largura da plataforma de terraplenagem, a topografia acidentada, as rampas e a precipitação local, ressalto que tais argumentos foram apresentados pelo Dnit, por meio do Parecer Técnico 6/2006, da Coordenação Geral Ferroviária.

21. A unidade técnica deste TCU realizou minuciosa análise de tais argumentos (TC 015.279/2006-7, peça 1, p. 147-160 e peça 2, p. 48-63) e, em virtude da ausência de diferenças significativas com os padrões adotados pelo próprio Sicro para as obras rodoviárias, refutou cada um deles. Observo que este Tribunal, por meio do Acórdão 7.950/2010-2ª Câmara, anuiu às conclusões constantes da análise instrutiva (TC 015.279/2006-7, peça 3, p. 18-25).

22. No que tange a alegação da contratada relativa à inadequação do mês de referência e região do Sicro 2 para estabelecimento dos preços de referência, destaco que não seria razoável a unidade técnica adotar os preços do Sicro 2 de fevereiro de 2005, atualizados para fevereiro de 2006, já que o Sicro possui cotação em mês próximo à data da efetiva realização do certame. Assim, entendo que a adoção do estado de Minas Gerais, local da obra, e do mês de referência mais próximo da data base da licitação foram adequados.

23. Insta destacar que a maior parte do superfaturamento está nos serviços de terraplenagem e que os preços dos serviços de escavação, carga e transporte são de simples comparação, já que não requerem inserção de atividades auxiliares ou distâncias de transporte adicionais, motivo pelo qual um gestor diligente, independentemente do método de formação dos preços, certamente perceberia com facilidade as distorções dos preços unitários adotados no orçamento base da licitação.

24. O serviço que apresentou maior valor de superfaturamento foi o de “recomposição mecanizada de aterro s/ forn. Mat. Jazida”, inserido por meio do 1º Termo Aditivo, no valor de R\$ 27,89/m³. Observo que o Sicro 2 possui a composição de preço unitário “3 S 08 501 00 - recomposição mecanizada de aterro”, que inclui o fornecimento do material de jazida, o que não é o caso do serviço contratado.

25. Fazendo as adaptações para a retirada do material de jazida da composição do Sicro 2, o preço unitário de mercado para o referido serviço é de R\$ 14,77, ou seja, o serviço foi inserido ao contrato com 88,8% de sobrepreço, que culminou no superfaturamento de R\$ 896.488,23 (base fevereiro/2006).

26. Ressalto que argumentos apresentados pelo responsável e pela empresa contratada ensejaram a realização de ajustes nas composições de referência, reduzindo o superfaturamento inicialmente apontado de R\$ 5.153.603,21 para R\$ 4.937.122,84, a preços iniciais, equivalente a 21,14% do valor final do contrato.

27. Considerando o reajustamento de cada uma das medições, o superfaturamento totalizou o montante de R\$ 5.407.334,56.

28. Insta destacar que a Egesa Engenharia S.A. se beneficiou por ter recebido, de forma irregular, os recursos superfaturados, motivo pelo qual deve ser condenada em débito, solidariamente com o responsável.

29. Por fim, quanto à irregularidade relativa à aprovação de projeto executivo e orçamento base da licitação com metodologia executiva antieconômica para os serviços de terraplenagem, observo que, de fato, conforme apontado pela Secob Hidroferrovia, não constam dos autos elementos que indiquem a necessidade técnica da contratação dos serviços mais onerosos, com motoscraeper ou combinação de carregadeira de pneus e caminhões basculantes.

30. A unidade técnica bem discorreu que “a altura dos cortes apresentados não se mostra capaz de inviabilizar o uso de escavadeira hidráulica”; “não se verificam rampas íngremes nem locais em que possam ser executados aterros em locais de difícil acesso para caminhões”; e, apesar de considerar o uso de carregadeiras de pneus, e não de escavadeiras hidráulicas, “houve previsão de utilização de caminhões nos serviços de escavação, carga e transporte de materiais a maiores distâncias”.

31. Ademais, fotografias da obra apresentadas pelo Dnit (TC 015.279/2006-7, peça 1, p. 209) e pela Egesa (peça 34, p. 25-26) demonstram a participação de escavadeira hidráulica na execução das escavações, o que confirma a possibilidade da realização do serviço com o uso de tal equipamento, menos oneroso do que os demais.

32. Apesar disso, no caso concreto, em virtude da impossibilidade de se quantificar o eventual benefício auferido pela contratada indevidamente, já que mesmo sendo antieconômico e não havendo justificativa técnica para a adoção dos equipamentos mais onerosos a Egesa pode ter realizado parte dos serviços segundo o método previsto no contrato, a empresa contratada não foi citada solidariamente com o gestor.

#### IV – Da conclusão

33. A atual redação do art. 206 do Regimento Interno do TCU, vigente desde 1/1/2012, possibilita a aplicação de multa ou imputação de débito mesmo após decisão definitiva em processo de prestação de contas, exceto se a matéria tiver sido examinada de forma expressa e conclusiva, hipótese na qual o seu exame dependerá do conhecimento de recurso interposto pelo Ministério Público.
34. Por meio do Acórdão 4.733/2012-TCU-2ª Câmara, de 3/7/2012, este Tribunal julgou as contas ordinárias do Dnit do exercício de 2005. Apesar disso, a matéria em questão não foi objeto de exame quando do julgamento das referidas contas, o que possibilitaria a aplicação de multa e a imputação de débito mesmo àqueles que tiveram as suas contas ordinárias julgadas.
35. Destaco que não há impedimento regimental para que o responsável em questão seja multado e condenado em débito, mesmo porque seu nome sequer constou do rol de responsáveis que tiveram as contas julgadas por intermédio do Acórdão supracitado.
36. Assim, pelos motivos expostos, considero que o Sr. Luiz Fernando de Pádua Fonseca e a empresa Egesa Engenharia S.A. devam ter as suas contas julgadas irregulares, bem como devam ser condenados em débito pelos prejuízos causados e sancionados com a pena de multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.
37. Por fim, entendo ser cabível a remessa de cópia da deliberação que o tribunal vier a adotar ao Conselho Federal de Engenharia e Agronomia, para apurar a eventual ocorrência de falta ética profissional por parte do responsável, bem como dos responsáveis técnicos das seguintes empresas: Egesa Engenharia S.A. (execução do contrato); Ferreira Consultoria de Engenharia Ltda. (elaboração do projeto); e Consórcio STE/SISCON (apoio à aprovação do projeto).
38. Devido à reprovabilidade da conduta dos responsáveis, que resultou em dano ao erário, entendo deva-lhes ser aplicada a multa prevista no artigo 57 da Lei 8.443/1992. Para tanto, fixo-a em R\$ 600.000,00 (seiscentos mil reais) para o Sr. Luiz Fernando de Pádua Fonseca e R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais) para a empresa Egesa Engenharia S.A., quantias correspondentes a, aproximadamente, 10% do valor atualizado dos débitos que ora lhes são imputados.
39. Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 26 de março de 2014.

BENJAMIN ZYMLER  
Relator