

GRUPO II – CLASSE V – PLENÁRIO

TC 006.043/2008-0 [Aposos: TC 013.503/2013-8, TC 026.150/2010-7, TC 045.715/2012-2, TC 029.356/2013-0, TC 001.365/2009-0, TC 009.708/2012-0]

Natureza: Relatório de Levantamento

Órgão/Entidade: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária e Departamento de Estradas de Rodagem, Infraestrutura Hidroviária e Aeroportuária do Acre – Deracre.

Responsáveis: A. S. Lamar (00.636.851/0001-25); A. S. Rocha (34.708.206/0001-92); Abaco Engenharia Construcoes e Comercio Ltda (63.593.594/0001-01); Ana Leila Galvão Maia Moreira (321.958.422-53); Az Comercio, Serv. e Rep. Imp. Exp. Ltda (08.078.762/0001-12); Bessa Serviços de Terraplanagem Ltda. (05.826.983/0001-33); Carlos Augusto Lima Paz (190.402.616-87); Carlos Celso Medeiros Ribeiro (297.756.984-72); Cepel Construcoes Estudos e Projetos de Engenharia Ltda (04.034.005/0001-96); Construtora Kamilla Ltda (01.983.818/0001-34); Cooperativa dos Proprietários de Caminhões e Maq. Pesadas de Rio Branco Ltda (05.591.780/0001-05); Cooperativa dos Proprietários de Veículos e Máquinas Pesadas do Estado do Acre (06.100.426/0001-01); Departamento de Estradas de Rodagem Infra-estrutura Hidroviária e Aeroportuária do Acre - Deracre (04.031.258/0001-06); E. M. Castro (me) (04.336.901/0001-00); Editec Edificações Ltda (14.295.190/0001-26); Emcon Empresa de Construcoes Ltda (01.269.110/0001-16); Engrácia Modesto Mendes (022.002.602-53); Etenge-empresa de Engenharia Em Eletricidade e Com. Ltda (04.593.893/0001-87); Expedito C Cavalcante (84.303.742/0001-86); Francimar Fernandes de Albuquerque (012.998.242-34); Francisco Ari da Silveira Júnior (434.643.512-20); Francisco Vagner de Santana Amorim (079.412.002-44); Jader Maia Sobrinho (360.253.562-20); Janaina Maria dos Santos (631.897.712-00); Joais da Silva dos Santos (594.911.402-72); Joselito José da Nóbrega (439.495.334-00); Josinaldo Batista Ferreira (654.111.532-04); José Ronaldo Pessoa Pereira (079.784.132-68); José Ruy Coelho de Albuquerque (015.327.742-49); Luiz Helosman de Figueiredo (089.336.264-68); Manoel Batista de Araújo (196.971.202-34); Manoel da Silva Almeida (051.330.092-91); Marcus Alexandre Médici Aguiar (264.703.988-71); Marcus Euler C. de Freitas (08.807.831/0001-81); Maria Odalis Ruiz Gadelha (339.468.332-68); Marts Transportes e Serviços Ltda (10.213.544/0001-95); Mav Construtora Ltda Me (14.294.656/0001-79); Michel Marques Abrahão (576.424.191-04); Márcio Morales de Souza (626.045.542-91); Mário Jorge Moraes Oliveira (233.599.002-00); Nilson Roberto Areal de Almeida (138.144.432-68); Paulo César da Silva (372.822.712-91); Rebouças & Marques Ltda - Me (04.377.442/0001-02); Selva Construções e Engenharia Ltda (04.601.688/0001-16); Vilseu Ferreira da Silva (272.789.131-87); Wagner Alves de Souza (035.878.602-97)

Interessados: Central T.r.r. Importação e Exportação Ltda (84.324.417/0001-08); Congresso Nacional; Departamento de Estradas de Rodagem Infra-estrutura Hidroviária e Aeroportuária do Acre - Deracre (04.031.258/0001-06); Emcon Empresa de Construcoes Ltda (01.269.110/0001-16); Marcus Euler C. de Freitas (08.807.831/0001-81); Superintendência Regional do Incra no Estado do Acre (00.375.972/0017-28)

Advogados constituídos nos autos: Stela Maris Vieira de Souza (OAB/AC 2906) e outros.

SUMÁRIO: LEVANTAMENTO DE AUDITORIA. FISCALIZAÇÃO DE OBRAS DE RECUPERAÇÃO E MANUTENÇÃO DE ESTRADAS VICINAIS NO ESTADO DO ACRE. AUDIÊNCIAS. ACOLHIMENTO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. NOTIFICAÇÃO. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de levantamento de auditoria (Fiscobras 2008), tendo por objeto obras de recuperação e manutenção de estradas vicinais no Estado do Acre, custeadas com recursos repassados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra, Programa de Trabalho nº 21.631.0137.4312.0080.

2. O relatório de levantamento produzido pela Secex-AC (fls. 97 a 263 do volume principal) contemplou 13 indícios de irregularidades, que motivaram a equipe de auditoria a formular propostas de audiência, conversão dos autos em tomada de contas especial e adoção de medida cautelar para retenção de valores a serem pagos em contratos celebrados pelo Departamento de Estradas e Rodagem, Infraestrutura Hidroviária e Aeroportuária do Acre – Deracre.

3. Ao apreciar as propostas contidas no relatório de auditoria que inaugura o feito, proféri o seguinte despacho:

“Cuidam os autos de levantamento de auditoria realizado pela Secex-AC, no âmbito do Fiscobras 2008, tendo por objeto obras de recuperação e manutenção de estradas vicinais no Estado do Acre, custeadas com recursos repassados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra, Programa de Trabalho nº 21.631.0137.4312.0080.

2. O repasse dos recursos federais se dá ao amparo do Convênio CRT/AC nº 4.000/2007 (Siafi nº 593052), celebrado com o Governo do Estado do Acre, tendo por executor o Departamento de Estradas e Rodagem, Infra-Estrutura Hidroviária e Aeroportuária do Acre – Deracre, e tem por finalidade a recuperação, qualificação e emancipação de projetos de assentamento rural, por meio do apoio à recuperação e manutenção de estradas vicinais.

3. No alentado relatório de fiscalização de fls. 97 a 263, a equipe da Secex-AC identifica 13 indícios de irregularidades, em função dos quais são formuladas diversas propostas de encaminhamento, que incluem a audiência de responsáveis, a conversão dos autos em tomada de contas especial, a expedição de medida cautelar objetivando a retenção de valores a serem pagos em vários contratos celebrados pelo Deracre e a correspondente oitiva de gestores e empresas, além da expedição de determinações ao Deracre e ao Incra.

4. O titular da Secex-AC após a sua concordância com as propostas de encaminhamento (fl. 264).

5. Estando o processo em meu Gabinete, o Diretor-Geral do Deracre peticionou nos autos (fls. 268/269) manifestando sua discordância com relação ao relatório da equipe de auditoria bem como registrando sua irresignação com o prazo que lhe foi concedido para apresentar esclarecimentos

preliminares (cinco dias). Contesta a metodologia utilizada pelos analistas do Tribunal para apurar parte dos fatos imputados como irregulares, baseada, segundo o dirigente do órgão estadual, em entrevistas realizadas com os produtores agrícolas das localidades em que tiveram curso as obras. Por fim, solicita a concessão de prazo de no mínimo 10 (dez) dias para coligir mais elementos que contribuam para a busca da verdade real, visando um justo julgamento da matéria.

6. Com relação à manifestação do Diretor-Geral do Deracre, importa esclarecer que a manifestação preliminar do órgão auditado em processos constituídos no âmbito da sistemática do plano anual de auditoria em obras (Fiscobras) decorre de previsão legal contida nas sucessivas leis de diretrizes orçamentárias anuais. É de se ver, por pertinente, o disposto no art. 97 da Lei nº 11.768/2008 (LDO para 2009):

'Art. 97. O Tribunal de Contas da União enviará à Comissão Mista de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição, até 30 (trinta) dias após o encaminhamento da Proposta Orçamentária de 2009, informações recentes sobre a execução física das obras que tenham sido objeto de fiscalização, inclusive na forma de banco de dados.

§ 1º Das informações referidas no caput deste artigo constarão, para cada obra fiscalizada, sem prejuízo de outros dados considerados relevantes pelo Tribunal de Contas da União:

I - as classificações institucional, funcional e programática, atualizadas de acordo com a Lei Orçamentária de 2008;

II - sua localização e especificação, com as etapas, as parcelas ou os subtrechos e seus respectivos contratos e convênios, conforme o caso, o CNPJ e a razão social da empresa responsável pela execução da obra ou serviço, nos quais foram identificadas irregularidades;

III - a classificação dos indícios de irregularidades de acordo com sua gravidade, bem como pronunciamento, na forma do § 5º deste artigo, acerca da paralisação cautelar da obra, com fundamento no art. 96, § 1º, inciso IV, desta Lei;

IV - as providências já adotadas pelo Tribunal de Contas da União quanto às irregularidades;

V - o percentual de execução físico-financeira;

VI - a estimativa do valor necessário para conclusão;

VII - a manifestação prévia do órgão ou entidade fiscalizada e a correspondente avaliação preliminar do Tribunal de Contas da União.

§ 2º A seleção das obras a serem fiscalizadas deve considerar, entre outros fatores, o valor empenhado no exercício de 2007 e o fixado para 2008, os projetos de grande vulto, a regionalização do gasto, o histórico de irregularidades pendentes obtido a partir de fiscalizações anteriores, a reincidência de irregularidades cometidas e as obras contidas no Anexo VI da Lei Orçamentária de 2008, que não foram objeto de deliberação do Tribunal de Contas da União pela regularidade durante os 12 (doze) meses anteriores à data da publicação desta Lei.

.....'

7. A oitiva preliminar do órgão auditado e a respectiva avaliação preliminar mencionadas nas disposições legais acima transcritas têm por objetivo primordial a reunião de elementos de convicção que orientem o Congresso Nacional, no exercício de sua competência para deliberar acerca de matéria orçamentária, acerca da paralisação do fluxo de recursos para as obras em que tenham sido identificados indícios de irregularidades graves.

8. Todavia, a manifestação preliminar com relação à qual o dirigente do Deracre demonstra sua irrisignação com o escasso prazo concedido não se configura, para os termos da Lei Orgânica do TCU e de seu Regimento Interno, como a oportunidade formal para o exercício pleno do contraditório e da ampla defesa, que somente se materializa nas situações de audiência, citação e oitiva para pronunciamento acerca da adoção de medida cautelar, situações ainda não verificadas no estágio atual do processo. Por essa razão, não cabe deferimento ao pleito de concessão de mais prazo para contraditar o relatório de fiscalização.

9. De outra parte, sem adentrar no mérito das contestações feitas pelo Diretor-Geral do Deracre à metodologia de fiscalização empreendida pela Secex-AC, considero que se constituem em ilações que, a meu ver, não logram desmerecer o trabalho dos analistas desta Casa nem impingir-lhe dúvida quanto ao rigor e correção na execução das tarefas que lhe são afetas. Eis que as justificativas a serem esgrimidas pelos auditados devem estar embasadas em argumentação lógica e coerente, lastreadas em meios de provas idôneos. Da mesma sorte, as imputações feitas pelas unidades técnicas devem se amoldar aos mesmos parâmetros. No caso concreto em exame, verifico que os elementos coligidos nos

autos pelos analistas constituem-se de farta documentação obtida junto aos próprios órgãos auditados. Entretanto, a apreciação das argumentações de uma parte e outra somente será possível ao julgador quando estabelecido formalmente o contraditório.

10. *Tendo em conta essas considerações, entendo que devo apreciar, desde logo, por economia e celeridade processual, as propostas de realização de audiência, conversão dos autos em tomada de contas especial e de adoção de medidas cautelares cogitadas pela Secex-AC. Busca-se, assim, impulsionar os autos de modo a se alcançar a necessária avaliação da matéria de fundo relacionada aos indícios de irregularidades apontados pela auditoria.*

11. *Em sede de cognição sumária, com as devidas vênias, deixo de acolher os encaminhamentos sugeridos pela unidade técnica com relação à adoção de procedimento cautelar tendente à retenção de valores no âmbito dos diversos contratos examinados. Também manifesto minha discordância com relação à imediata conversão dos autos em tomada de contas especial. Essas duas divergências se baseiam nos breves argumentos que alinhio a seguir.*

12. *Verifico que dos 68 contratos que foram celebrados para dar consecução ao objeto do convênio celebrado entre o Governo do Estado do Acre e o Incra para a recuperação de estradas vicinais, conforme informações lançadas pela própria equipe de fiscalização nos campos próprios do relatório gerado pelo Sistema Fiscalis (fls. 219/263 – Anexo 6 do relatório), todos já tiveram sua vigência expirada, a exceção dos contratos de manutenção de maquinário, sobre os quais não recaem indícios de irregularidades atinentes a sobrepreço ou superfaturamento.*

13. *Ademais, não consta do relatório técnico informação acerca da existência de aditivos ampliando a vigência dos contratos inquinados de impropriedades.*

14. *O grau de incerteza quanto à real situação atual da utilização dos recursos federais é reforçada pelo que revela consulta ao sítio da CGU (http://www.cgu.gov.br/convenios/consultam.asp?fcod=139&fname=RIO+BRANCO&festado=AC&for_gao=49000). Ali é informado que o valor total do convênio já foi liberado, embora a sua data de vigência esteja indicada até 31/12/2008. E essa mesma data é registrada no relatório da equipe técnica como sendo 31/07/2008 (fl. 263).*

15. *Nessas condições, não vejo segurança em determinar medida tendente a retenção de valores para contratos que podem até já estar concluídos, o que resultaria em medida totalmente ineficaz.*

16. *Também considero imprescindível que a unidade técnica esclareça qual a situação atual de cada contrato para o qual é propugnada a retenção de valores, de modo a municiar o relator de elementos suficientes à formação de sua convicção, tais como a demonstração inequívoca de que os contratos ainda vigoram e quais os valores que ainda restam ser liquidados em cada um, de modo a sopesar a eventual retenção cautelar com a capacidade de eventuais contratos ainda em curso absorvê-la, de modo a não prejudicar o andamento de obras necessárias à população local, que utilizam as estradas vicinais para escoamento da produção agrícola.*

17. *É possível que alguns contratos tenham sido prorrogados, haja vista a ampliação do prazo de vigência do convênio. Todavia, é necessário esclarecer quais deles e em que situação físico-financeira se encontram. Tendo em conta a possibilidade de que algumas frentes de trabalho ainda estejam em curso, é necessário, até que escoimadas as dívidas comentadas e exercido em sua plenitude o contraditório por parte dos arrolados como responsáveis, que seja alterada a situação de IGP grafada para o único achado de auditoria que recebeu essa classificação – item 3.6 (contratos de locação de máquinas) – para IGC, sob pena de se espriar para todo o programa de trabalho o risco de paralisação do fluxo financeiro, a teor das disposições das leis de diretrizes orçamentárias.*

18. *No que concerne à proposta de conversão do processo em tomada de contas especial e citação, anoto que ela recai, no campo fático, sobre três questões, em resumo:*

a) pagamento em excesso de locação de equipamentos, no valor de R\$ 3.227.303,35;

b) dupla contagem do aluguel de um veículo, no valor de R\$ 8.010,00;

c) pagamento de combustíveis em excesso, no valor de R\$ 2.141.411,23.

19. *De plano, registro a inviabilidade de prosseguimento de tomada de contas especial com relação ao item 'b' acima, tendo em vista que o valor imputado é inferior ao mínimo fixado pelo art. 5º c/c o art. 11 da IN-TCU nº 56/2007.*

20. *As outras duas situações supostamente geradoras de débito, por sua vez, consideram como uma das evidências para embasar os respectivos achados de auditoria (itens 3.4 e 3.6) a metodologia de*

entrevistas questionada pelo Diretor-Geral do Deracre, conforme já explanado em itens anteriores deste despacho.

21. Verifico, também, que para outros questionamentos relacionados à aquisição e fornecimento de combustíveis (fl. 190) e a excesso de quantitativos contratados para a locação de maquinário (fl. 183), está sendo proposta a audiência do Diretor-Geral do Deracre, igualmente elencado como responsável para fins de citação nos pontos resumidos no item 18 deste despacho.

22. Assim, diante das considerações acima expendidas, vejo como mais recomendável, no momento, a promoção de audiência dos responsáveis para que apresentem razões de justificativa sobre o possível superfaturamento decorrente de valores pagos por quantitativos em excesso, seja de locação, seja de fornecimento de combustíveis. Dessa forma, e considerando, ainda, o questionamento prévio formulado pelo Diretor-Geral do Deracre sobre a metodologia de trabalho da Secex-AC, considero mais adequado, para evitar julgamento precipitado e antes de confrontar de forma exauriente as argumentações dos responsáveis a serem ulteriormente analisadas pela secretaria do Tribunal, abrir oportunidade para que sejam apresentadas justificativas para os fatos relacionados aos indícios de débito levantados no processo.

23. Esse encaminhamento possibilitará, após a apreciação das razões de justificativas a serem apresentadas ao Tribunal, a fixação, com maior segurança, de possíveis excessos de pagamentos que sustentem eventual apuração de débito e conversão dos autos em tomada de contas especial.

24. Com relação às propostas de expedição de determinações, deixo para apreciar sua pertinência após o exame das alegações de defesa.

25. Isto posto, **decido**:

25.1. determinar à Secex-AC que, com base no art. 43, inciso II, da Lei nº 8.443/92 e no art. 250, inciso IV, do Regimento Interno, promova a audiência dos responsáveis a seguir indicados, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentem razões de justificativa acerca dos seguintes indícios de irregularidades verificados nas obras custeadas com recursos do Convênio CRT/AC nº 4.000/2007 (Siafi nº 593052), em resumo:

25.1.1. Sr. Marcus Alexandre Médici Aguiar, Diretor-Geral do Deracre; Sr. Francisco Ari da Silveira Júnior, Chefe do Departamento de Estradas Vicinais e Ramais do Deracre e respectivas empresas contratadas e beneficiárias dos pagamentos:

1) utilização da relação de 1,3 m³ de material a ser escavado/carregado/transportado para produzir 1m³ de material compactado na plataforma de rodagem, quando o manual do DNIT considera para a mesma relação o valor de 1,15 m³ de material a ser escavado/carregado/transportado para produzir 1m³ de material compactado (achado 3.2);

2) prática de preços em valores superiores aos constantes no sistema de custos rodoviários do DNIT-SICRO, conforme fls. 328/341, anexo 6 (achado 3.1);

3) distância média de transporte – DMT verificada "in loco" inferior à constante do projeto executivo, ocasionando o sobrepreço na distância contratada, conforme planilha às fls. 328/341, anexo 6 (achado 3.3);

25.1.2. Sr. Marcus Alexandre Médici Aguiar, Diretor-Geral do Deracre; Sr. Francisco Ari da Silveira Júnior, Chefe do Departamento de Estradas Vicinais e Ramais do Deracre e respectivas empresas contratadas e beneficiárias dos pagamentos:

1) não demonstração da aplicação da totalidade de horas de utilização produtiva de equipamentos locados, bem como a antieconomicidade na locação dos mesmos equipamentos, gerando possível prejuízo ao erário no montante de R\$ 3.227.303,35;

2) não demonstração da aplicação da totalidade dos combustíveis medidos e pagos, gerando possível prejuízo ao erário no montante de R\$ 2.141.411,23;

3) sobrepreço de R\$ 873.218,97 relativo às horas que se constituem em excesso de quantitativos contratados em locação de equipamentos;

25.1.3. Sra. Engrácia Modesto Mendes, Sr. Jader Maia Sobrinho, Sra. Janaina Maria dos Santos e Sr. Mário Jorge Moraes Oliveira, na qualidade de membros da comissão permanente de licitação; Sr. Joselito José da Nobrega, Diretor de Operações do Deracre; Sr. Marcus Alexandre Médici, Diretor-Geral do Deracre; Sr. Wagner Alves de Souza, na qualidade de presidente da comissão de licitação; das empresas A. S. Lamar (CNPJ 00.636.851/0001-25), CEPEL Construções, Estudos e Projetos de Engenharia Ltda. (CNPJ 04.034.005/0001-96), ETENGE – Empresa de Engenharia em Eletricidade e Com. Ltda. (CNPJ 04.593.893/0001-87), MAV Construtora Ltda. ME (CNPJ 14.294.656/0001-79); em

razão de possíveis procedimentos fraudulentos na realização da Concorrência nº 060/2007-CPL 01, conforme detalhamento a constar da comunicação processual a ser expedida pela Secex-AC;

25.1.4. Sr. Marcus Alexandre Médici Aguiar, Diretor-Geral do Deracre; Sr. Francisco Ari da Silveira Júnior, Chefe do Departamento de Estradas Vicinais e Ramais do Deracre:

*1) relativamente aos Contratos 5.07.171C, 5.07.171G, 5.07.171B, 5.07.171D, 5.07.169B, 5.07.167E, 5.07.169A, 5.07.171E, 5.07.171F, 5.07.169C, 5.07.167D: imprecisão na indicação dos locais onde os equipamentos locados seriam empregados, constando apenas a região geográfica, o que indica falha na caracterização do objeto, contrariando dispositivos da Lei 8,666/1993, tais como: art. 6º, inciso IX; art. 6º, inciso X; art. 7º, § 1º; art. 7º, § 2º; art. 7º, **caput** (achado 3.7);*

*2) relativamente aos Contratos 4.07.225C, 4.07.224A, 4.07.220A: não indicação dos locais onde seriam executado as obras de arte corrente/especiais (ponte/bueiros), inviabilizando a caracterização plena do objeto contrariando dispositivos da Lei 8,666/1993, tais como: art. 6º, inciso IX; art. 6º, inciso X; art. 7º, § 1º; art. 7º, § 2º; art. 7º, **caput** (achado 3.7);*

3) relativamente aos Contratos 4.08.040C, 4.08.042M, 4.08.033A, 4.08.040H, 4.08.036B, 4.08.037A, 4.08.036A, 4.08.030A, 4.08.020B, 4.08.019C, 4.08.023A, 4.08.021A, 4.08.057D e 4.08.087A:

3.1) quantificação excessiva e antieconômica do serviço de regularização do sub-leito da terraplenagem para ser executado em toda a extensão do ramal (item 3.1 dos orçamentos), quando deveria ter sido orçado somente para os trechos sem previsão de aterros, uma vez que a aplicação do serviço constante no subitem 2.4 do orçamento (compactação de aterros - 95% proctor normal - m³) supre a necessidade de fazer nova regularização (achado 3.2);

*3.2) inexistência da especificação mínima do material granular a ser empregado no revestimento primário dos ramais, contrariando dispositivos da Lei 8,666/1993, tais como: art. 6º, inciso IX; art. 6º, inciso X; art. 7º, § 1º; art. 7º, § 2º; art. 7º, **caput** (achado 3.7);*

*3.3) celebração dos contratos sem a informação da localização exata das jazidas, implicando na contratação de serviços de transporte para uma distância superior a verificada na prática, como no caso dos Ramais Carão (Contrato 4.08.020B) e Saracura (Contrato 4.08.033A), contrariando dispositivos da Lei 8,666/1993, tais como: art. 6º, inciso IX; art. 6º, inciso X; art. 7º, § 1º; art. 7º, § 2º; art. 7º, **caput** (achado 3.3);*

4) desvio de finalidade na aplicação dos recursos do convênio, haja vista o não emprego, na 1ª etapa de execução dos serviços de manutenção e recuperação de ramais (set/07 a dez/07), de 102 equipamentos do acervo do Deracre, que foram objeto de recuperação (reposição de peças e serviços mecânicos) ainda no mesmo período, conforme relação às fls. 317 a 327 do Anexo 6, através dos contratos adiante relacionados: 5.07.198F, 5.08.032A, 5.07.198D, 5.07.187C, 5.08.004J, 5.08.004I, 5.07.187E, 5.07.198B, 5.07.198A, 5.07.187A, 5.07.187D, 5.07.188C, 5.07.188A, 5.07.188B, 5.07.187B, 5.07.188D e 5.07.198E;

5) aquisição de combustíveis à preços de varejo, quando o Deracre possuía capacidade operacional para estocagem/distribuição para as localidades atendidas pelo fornecimento, podendo ter optado por adquirir o combustível diretamente da distribuidora, a um preço menor que o verificado no comércio varejista;

25.1.5. Sr. Carlos Augusto Lima Paz, Superintendente Regional do Inbra no Estado do Acre: inclusão, no objeto do convênio, de ramais que não têm correlação com projetos de assentamento do Inbra, conforme relação de fls. 352/354 do Anexo 6, em desacordo com a finalidade do Programa de Trabalho PT 21.631.0137.4312.0080;

25.2. determinar, ainda, à Secex-AC, que:

25.2.1. envie aos responsáveis a serem ouvidos em audiência cópia desta decisão singular, bem como de todas as peças processuais relacionadas aos correspondentes achados de auditoria, conforme cada situação individual, fornecendo, nas comunicações a serem expedidas, todos os detalhamentos imprescindíveis ao completo entendimento das questões pelas quais respondem neste processo;

25.2.2. na mesma oportunidade em que efetuar a análise das razões de justificativas, realize as diligências necessárias ao esclarecimento das questões levantadas nos itens 12 a 17 deste despacho;

25.2.3. dê ciência desta decisão monocrática ao Diretor-Geral do Deracre;

25.3. autorizar a Secex-AC, caso requerido, a prorrogar por igual período o prazo fixado neste despacho para a apresentação das razões de justificativa;

25.4. encaminhar cópia deste despacho à Secob, para que providencie a alteração, no sistema próprio, da classificação de IGP para IGC, relativa ao achado de auditoria nº 3.6 (contratos de locação de

*máquinas), para fins de consolidação das informações a serem encaminhadas ao Congresso Nacional por força da LDO para 2009 (Lei nº 11.768/2008).
Restituam-se os autos à Secex-AC, para as providências a seu cargo.”*

4. As audiências foram realizadas, conforme comunicações juntadas à f. 33 da Peça 6 à f. 50 da Peça 7.

5. Após a realização de diligências complementares, a Secex-AC analisou as respostas às audiências e lançou instrução de fls. 540-B a 609 (volume principal), que contemplou as seguintes propostas de encaminhamento, em resumo (os números dos itens correspondem aos itens da proposta integrante da instrução da unidade regional):

23.1 – considerar revéis a Construtora Kamilla Ltda e a Cooperativa dos Proprietários de Caminhões e Máquinas Pesadas de Rio Brancos Ltda – Transcoop;

23.2 – acatar integralmente as justificativas dos responsáveis quanto a: prática de preços em valores superiores aos constantes do Sicro em diversos contratos; DMT inferior à constante no projeto em dois contratos; horas de utilização produtiva de equipamentos locados e antieconomicidade na locação dos mesmos equipamentos em diversos contratos; imprecisão na indicação dos locais onde os equipamentos seriam empregados; não indicação dos locais onde seriam executadas as obras de arte corrente/especiais;

23.3 – acatar parcialmente as justificativas dos responsáveis quanto a: indícios de fraude na Concorrência nº 060/2007 (participação de empresas com sócios com vínculos de parentesco); e aquisição de combustíveis a preços de varejo;

23.4 – rejeitar as justificativas dos responsáveis em razão de não lograrem elidir as ocorrências que motivam as propostas de aplicação de multa e de conversão dos autos em tomada de contas especial e citação, conforme itens específicos abaixo resumidos;

23.5 – aplicar multa do art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/1992 a Marcus Alexandre Medici Aguiar (então Diretor Geral do Deracre), em função das seguintes irregularidades: ter homologado licitação e celebrado três contratos com a ausência de localização de onde seriam realizadas as obras; contratar obras com ausência de especificação mínima do material para revestimento primário adequado para a drenagem das águas das chuvas;

23.6 – aplicar multa do art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/1992 ao Sr. Francisco Ari da Silveira Júnior (então gerente do Deracre), em função de ter tolerado condição contratual relativa à ausência de especificação mínima do material para revestimento primário adequado para a drenagem das águas das chuvas;

23.7 – aplicar multa do art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/1992 a Carlos Augusto Lima Paz, (então Superintendente Regional do Inbra no Estado do Acre) por ter incluído no objeto do Convênio CRT/AC nº 4.000/2007, ramais que não têm correlação com projetos de assentamento;

23.8 – determinação ao Inbra de realização de levantamento de áreas em que foram realizados serviços de aterros para diversos contratos e ramais indicados, bem como apuração de débito decorrente de valores pagos como regularização de sub-leito, serviços esses já inseridos no serviço de compactação de aterros;

23.9 – alertas diversos ao Inbra acerca de falhas nos procedimentos de definição dos serviços a serem contratados pelo Deracre, bem como de fiscalização dos serviços;

23.10 – alerta acerca da participação em licitações de empresas com vínculos de parentesco entre sócios;

23.11 – conversão dos autos em TCE;

- 23.12 – citação de responsáveis por débito relativo a pagamento de volumes de escavação, carga e transporte de materiais para aterro acima do justificado tecnicamente;
- 23.13 – citação de responsáveis por pagamento de transporte em distância superior à verificada *in loco*;
- 23.14 – citação de responsáveis por gastos não demonstrados com locação de máquinas utilizadas nas obras;
- 23.15 – citação de responsáveis por gastos não demonstrados com combustíveis;
- 23.16 – citação de responsáveis por gastos não comprovados com peças e manutenção de máquinas utilizadas nas obras;
- 23.17 – requisição de serviços técnicos do IPR (Instituto de Pesquisas Rodoviárias/Dnit) para realização de perícia em serviços de terraplenagem, de artes correntes e revestimento primário, com o objetivo de apurar a qualidade do serviço;
- 23.18 – determinação ao IPR do encaminhamento dos resultados da perícia acima indicada;
- 23.19 – determinação de monitoramento das determinações relativas a perícias;
- 23.20 – dar ciência ao interessado no TC-001.365/2009-0 da deliberação que vier a ser adotada;
- 23.21 – cancelar a chancela de sigilo do TC-001.365/2009-0.

6. O dirigente da subunidade da Secex/AC manifestou-se de acordo com as propostas de encaminhamento (fl. 610 do vol. Principal).

7. Por sua vez, o Secretário da Secex/AC lançou a seguinte manifestação (fl. 870):

- “Despacho nos autos para anuir à complexa e minuciosa instrução de fis. 540 a 610, volume 8, agregando duas alterações à proposta constante daquela peça, a segunda decorrente da primeira.*
- 2. Em face da complexidade da matéria e da materialidade envolvida, de cerca de R\$ 9 milhões, em valores atuais, consoante demonstrado na análise, e da especialização das Secretarias de Obras, entendo que os desdobramentos constantes da proposta devem ser conduzidos pela Secob2, atuante em obras rodoviárias, considerando-se, ainda, a limitação desta unidade em relação ao quantitativo de auditores com formação na área de engenharia.*
- 3. Assim, encaminho os autos à consideração do Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator Valmir Campelo concordando com as propostas que integram o item 23 da instrução de fls. 540/610, com os seguintes acréscimos:*
- 3.1 — atribuir à Secretaria de Fiscalização de Obras 2 a instrução das tomadas de contas especiais que vierem a ser autuadas a partir da decisão. I e vier a ser adotada;*
- 3.2 — alterar o item 23.19 da instrução para fazer constar: ‘determinar à Secob2 que monitore, em processo específico, o cumprimento da deliberação dos itens 23.8 e 23.17/18.’”*

8. Diante das propostas de encaminhamento e das sugestões acrescidas pelo dirigente da Secex-AC, proferi o seguinte despacho:

- “Cuidam os autos de levantamento de auditoria realizado pela Secex-AC, no âmbito do Fiscobras 2008, tendo por objeto obras de recuperação e manutenção de estradas vicinais no Estado do Acre, custeadas com recursos repassados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra, Programa de Trabalho nº 21.631.0137.4312.0080.*
- 2. Das propostas de encaminhamento formuladas do âmbito da Secex-AC, duas delas me levam, preliminarmente, a encaminhar os autos à avaliação da Segecex, para definição da forma mais adequada de prosseguir nas subsequentes etapas processuais.*
- 3. A primeira diz respeito ao item 23.17 (fl. 609) das proposições. Sugere a unidade regional a requisição de serviço técnico especializado para a realização de perícia nas obras de terraplenagem, de artes correntes e revestimento primários de determinado segmento estradal fiscalizado nos autos, para avaliar a qualidade e adequação técnica do material empregado.*

4. Ocorre que recentemente o Tribunal fez investimentos em equipamentos e em treinamento de servidores para viabilizar a realização de investigações técnicas mais detalhadas nos trabalhos de fiscalização de obras públicas.
5. Assim, para melhor abalizar decisão ulterior do Tribunal acerca da sugestão da requisição de serviços especializados, considero imprescindível colher a opinião da unidade básica a respeito do tema, tendo em vista a circunstância comentada no parágrafo anterior.
6. Outra proposta consignada nos autos também reclama a atuação coordenadora da Segecex na distribuição dos trabalhos entre as unidades técnicas. Refiro-me à proposta do titular da Secex-AC (fl. 870), no sentido de que os desdobramentos da decisão que vier a ser adotada nos autos passem a ser conduzidos pela Secob-2, como por exemplo, a instrução das tomadas de contas especiais eventualmente a serem instauradas.
7. Tendo em vista a existência de normatização e política específica de atribuição dos trabalhos na área de obras públicas entre as unidades especializadas (Secob's) e as demais unidades técnicas, entendo que a proposta supra deve ser avaliada pela Segecex, antes de se consubstanciar em decisão nos autos.
8. Caso a Segecex endosse tal proposta, indago ainda se não se mostra conveniente que a Secob que se encarregará dos trabalhos subsequentes desde logo lance parecer nos autos acerca da pertinência das análises e propostas formuladas pela Secex-AC.”
9. No âmbito da Segecex, o processo recebeu despacho da Adplan (peça 18), encaminhando os autos à então Secob2 para, em cumprimento ao despacho do relator, emissão de parecer acerca da pertinência das análises e das propostas formuladas nos autos.
10. Vem agora o feito ao meu gabinete, com parecer da unidade especializada – Secretaria de Fiscalização de Obras Rodoviárias – lançado à peça 165, da qual transcrevo os seguintes excertos:

“APRESENTAÇÃO

Os presentes autos tratam de Levantamento de Auditoria realizado pela Secex/AC no âmbito do Fiscobras 2008 para exame das obras de recuperação e manutenção de estradas vicinais no Estado do Acre, custeadas com recursos repassados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra.

2. *O objeto da presente instrução é a elaboração de parecer da SecobRodovias determinado pelo relator, ministro Valmir Campelo, exarado nos autos após o último encaminhamento da Secex/AC, conforme será detalhado mais adiante.*

INFORMAÇÕES SINTÉTICAS SOBRE AS OBRAS FISCALIZADAS

3. *As obras do programa de manutenção de estradas vicinais no Estado do Acre são basicamente de dois tipos:*

- abertura e manutenção de ramais com utilização de máquinas apenas para limpeza e regularização do terreno natural e execução de valas laterais para drenagem;
- execução de revestimento primário, mediante serviços de limpeza de ramais existentes e execução de uma camada de base, com material selecionado (trazido de jazidas) e compactado, e de outra camada de revestimento em cascalho (trazido de jazidas), do tipo piçarra, também compactado, além de valetas laterais para drenagem, podendo, ainda, haver a execução de obras de arte corrente (bueiros) e/ou obras de arte especiais (pontes em madeira ou concreto).

4. *Os recursos para execução das obras foram repassados mediante o Convênio CRT/AC nº 4000/2007 (SIAFI nº 593052), celebrado em 21/08/2007 entre o Incra e o Estado do Acre, tendo como executor o Departamento de Estradas de Rodagem, Infraestrutura Hidroviária e Aeroportuária do Estado do Acre – Der acre. O instrumento vigorou até 31/12/2008 e seus recursos somaram R\$ 22.696.886,50, cabendo ao Concedente (Incra) a importância de R\$ 20.500.000,00, e ao Conveniente (Estado do Acre), a contrapartida de R\$ 2.196.886,50.*

[...]

EXAME TÉCNICO – PARECER DA SECOBRODOVIAS SOBRE AS PROPOSTAS DA SECEX/AC

15. *A Secex/AC apresenta em sua última instrução itens com conclusão acerca de audiências e oitivas realizadas e itens com propostas de citação, determinações e outros procedimentos a serem realizados.*

16. *Quanto às propostas de acolhimento ou rejeição de razões de justificativa, entende-se que não devem ser abrangidas neste parecer, uma vez que, conforme considerado pelo relator em seu despacho*

exposto no item 13.2 acima, a motivação para a manifestação desta unidade técnica é a oportunidade de avaliação de “trabalhos subsequentes” propostos pela Secex/AC a serem possivelmente realizados, os quais podem vir a ficar a cargo da SecobRodovias, sucessora da Secob-2. Também deve ser compor este parecer a avaliação da possibilidade de levantamentos de campo, conforme exposto no item 13 acima.

17. Assim, lista-se a seguir, de forma resumida, os itens da proposta da Secex/AC que serão tratados neste parecer:

23.8 – determinação ao Incra de realização de levantamento de áreas em que foram realizados serviços de aterros para diversos contratos e ramais indicados bem como apuração de débito decorrente de valores pagos como regularização de sub-leito, serviços esses já inseridos no serviço de compactação de aterros;

23.9 – Alertas diversos ao Incra acerca de falhas nos procedimentos de definição dos serviços a serem contratados pelo Deracre, bem como de fiscalização dos serviços;

23.10 – Alerta acerca da participação em licitações de empresas com vínculos de parentesco entre sócios;

23.11 – conversão dos autos em TCE;

23.12 – citação de responsáveis por débito relativo a pagamento de volumes de escavação, carga e transporte de materiais para aterro acima do justificado tecnicamente;

23.13 – citação de responsáveis por pagamento de transporte em distância superior à verificada in loco;

23.14 – citação de responsáveis por gastos não demonstrados com locação de máquinas utilizadas nas obras;

23.15 – citação de responsáveis por gastos não demonstrados com combustíveis;

23.16 – citação de responsáveis por gastos não comprovados com peças e manutenção de máquinas utilizadas nas obras;

23.17 – requisição de serviços técnicos do IPR (Instituto de Pesquisas Rodoviárias/Dnit) para realização de perícia em serviços de terraplenagem com o objetivo de apurar a qualidade do serviço;

23.18 – determinação ao IPR do encaminhamento dos resultados da perícia acima indicada;

23.19 – determinação de monitoramento das determinações relativas à perícias;

Realização de perícias – itens 23.17 a 23.19 da proposta da Secex/AC

18. Com relação à realização de perícia técnica de engenharia, cabe considerar que os serviços executados em obras de adequação de estradas vicinais não possuem as mesmas características de durabilidade de uma estrada pavimentada. Devido à ausência de revestimento asfáltico ou de concreto na camada de rolamento, as intempéries e o tráfego determinam a ocorrência de erosões e deterioração do serviço em período de tempo bem inferior ao que decorre em estradas pavimentadas. Assim, os serviços de manutenção em estradas vicinais são realizados anualmente em trechos sem revestimento primário (somente o terreno limpo e conformado), e aproximadamente de três em três anos para trechos com revestimento primário (base de cascalho compactado).

19. Diante disso e, considerando que os serviços fiscalizados foram realizados em 2008, mesmo ano em que a auditoria apontou os indícios de irregularidades ora abordados, não se julga mais viável e nem efetiva, na presente data, a realização de inspeções, ensaios ou perícias de engenharia nos trechos executados, uma vez que eles não devem mais guardar as características originais da época de sua execução.

Débito decorrente de pagamento de volumes de escavação, carga e transporte de materiais para aterro acima do justificado tecnicamente – item 23.12 da proposta da Secex/AC

Causas: utilização da relação de 1,30 m³ de material a ser escavado/carregado/transportado para produzir 1m³ de material compactado na plataforma de rodagem, ocasionando um débito de R\$ 374.395,86.

20. A relação entre os volumes escavados e utilizados para revestimento primário é exatamente 1,3 para todos os contratos firmados pelo Dercre. O manual do DNIT de terraplanagem considera em suas composições o percentual de 1,15 para tal relação, conforme se pode observado do item 2.2.2.2 do referido manual e diversas composições do SICRO, a exemplo da composição 2 S 02 200 00.

Síntese das justificativas

21. O principal argumento apresentado defende a adoção de um "fator de empolamento" próximo a 1,30. Complementarmente, afirmam os respondentes que foram necessários a remoção e o expurgo de

camada vegetal em volume muito acima do preconizado pelo Sicro para exploração das jazidas e que tal fato implicaria diretamente nas relações de corte e aterro.

Conclusão da Secex/AC

22. *A Secex/AC não acatou os argumentos de defesa apresentados pelos responsáveis, uma vez que o questionamento da audiência tratou do coeficiente adotado na relação de corte e aterro, ou seja, do fator de contração, ou de homogeneização. Já a defesa ocupou-se em falar do fator de empolamento referente à relação entre corte e volume solto eximindo-se de justificar a utilização do fator de contração utilizado.*

23. *Neste sentido, as justificativas acerca do fator de empolamento apenas reforçaram, para a Secex/AC, a irregularidade apontada, devido ao fato de que os fatores fornecidos pela Fundação Tecnológica do Acre estão próximos do valor de 1,30 adotado pelo Sicro para empolamento. Este resultado confere maior credibilidade aos parâmetros Sicro e, deste modo, o valor de 1,15 para o fator de homogeneização se mostra adequado para o solo estudado. Consequentemente, o valor de 1,20 utilizado pela equipe de auditoria mostra-se conservador em favor dos responsáveis.*

24. *Quanto à camada de expurgo de 35 cm, superior ao parâmetro Sicro de 15 cm, alegada pelos responsáveis, decorrente do tipo de vegetação da Região, a unidade técnica regional considerou que não foram apresentados pelos responsáveis quaisquer estudos técnicos ou obra científica para amparar a alegação, tampouco, prova que as jazidas utilizadas encontravam-se inexploradas e necessitassem de retirada de camada vegetal.*

Análise da SecobRodovia

25. *A Secex/AC avaliou a adequação dos volumes dos serviços de escavação, carga e transporte a partir dos volumes dos serviços de aterro e de base compactados. Conforme tratado na instrução anterior, foi adotado um fator de 1,2 (extraído dos manuais do Dnit) para a relação entre os volumes dos aterros e das camadas de base e os volumes medidos para o serviço de escavação, carga e transporte – ECT (embora o material escavado seja o mesmo material que compõe os aterros e a base da pista – os serviços são pagos em itens distintos, cada um com seus custos, mas com relação tecnicamente coerente entre seus volumes). Isso significa que os volumes de ECT poderiam ser até 1,2 (20 % maiores) vezes os volumes de aterro e base compactados. Tal situação decorre do fenômeno de expansão do material quando escavado e de sua nova contração quando compactado na pista. A taxa que mede apenas a variação de volume na expansão causada pela retirada do material de seu local natural é denominada “fator de empolamento”. Já quando o material é compactado no local de destino (corpo do aterro ou camada de pavimento), ele sofre uma redução de volume. A razão entre essas duas variações de volume, uma para mais e outra para menos, é chamada de fator de homogeneização, e mede, então, a relação entre o volume do material no local de origem (jazida) e depois de compactado no local de uso. Normalmente o solo compactado no corpo do aterro ou pavimento tem menor volume e maior densidade do que o que possuía in natura, devido às altas cargas mecânicas utilizadas na compactação.*

26. *As defesas dos responsáveis e interessados abordam o fator de empolamento de 1,3, obtido em ensaio, mas esse fator é apenas parte do fator de relação entre escavação e compactação, de modo que não explica o fator (de homogeneização) utilizado nos contratos. No entanto, as defesas acrescentam que foi necessária a remoção de camada inservível nas jazidas, serviço esse não previsto em item específico e que, portanto, estaria compondo os volumes de ECT (mas não os de aterro e de camada de base, pois o material inservível, de baixa qualidade, é descartado em locais de bota-fora). Segundo as defesas, essa diferença explicaria, por si só, o fator de 1,35, uma vez que a camada média de expurgo teria sido de 35 cm.*

27. *A Secex/AC rejeitou as defesas, primeiro porque o argumento apresentado quanto ao fator de empolamento não se adéqua ao questionamento feito, conforme visto acima. Além disso, aquela unidade técnica não acolheu o argumento referente à remoção de camada de material inservível, uma vez que não foram apresentados fatos ou evidências materiais e teóricas para o caso.*

28. *Diante desse quadro, entende-se que, realmente, o argumento da Secex/AC está correto do ponto de vista teórico, principalmente porque a relação de 1,2 entre escavação e compactação tem fundamento em documento técnico oficial e reconhecido, e é vista de forma comum na prática.*

29. *Entretanto, para oferecer um parecer que vá além dessa análise, a SecobRodovia ou qualquer outra unidade necessitaria fazer uma avaliação também acerca da real necessidade de remoção de camada inservível nas jazidas. Observe-se que é comum, nos serviços de escavação e carga de*

materiais para aterro ou pavimentação, que a profundidade escavada não ultrapasse 1 m, especialmente quando os volumes não são elevados (como é o caso) e os terrenos das jazidas são relativamente planos, de modo a reduzir custos e danos ao meio ambiente. Assim, a eventual remoção de camada de 35 cm de material inservível, que pode ser encontrada na prática, já representaria um aumento de 35% no volume escavado.

30. Outro fato a se levar em conta, de forma simplificada, é o de que a relação entre o fator de 1,2, preconizado pela Secex/AC, e o fator de 1,3 constante nos contratos (as medições podem ter produzidos relações maiores) representa uma diferença de 8% de possível volume a maior, o que não chega a ser implicar sobrepreço inaceitável.

31. Assim, em que pese o bem elaborado raciocínio da Secex/AC, mas considerando-se os fatos acima, bem como a inviabilidade de se realizar, atualmente, uma inspeção efetiva no local, em razão do lapso de tempo decorrido, esta unidade técnica propugna pela não caracterização de débito, em razão da impossibilidade de avaliação contundente do ponto.

Débito por pagamento de transporte em distância superior à verificada in loco – item 23.13 da proposta da Secex/AC

Detalhamento da irregularidade

32. A discussão em torno do assunto das Distâncias Médias de Transporte corresponde ao pagamento de quantitativos a maior em relação ao Contrato 4.08.033A (Ramal Saracura), firmado com a Etenge - Empresa de Engenharia em Eletricidade e Comércio Ltda., perfazendo um débito no valor de R\$ 6.929,02.

Síntese das justificativas

33. Os responsáveis integrantes do quadro do Deracre criticaram a metodologia utilizada pela Secex/AC e apresentaram conceitos pertinentes a respeito de cálculo da DMT, indicando uma fórmula aplicável quando o acesso da jazida é feito por uma das extremidades do trecho trabalhado.

Conclusão da Secex/AC

34. Embora os responsáveis integrantes do quadro do Deracre tenham exposto conceitos pertinentes a respeito da metodologia de cálculo da DMT, erraram no cálculo apresentado, pois, utilizaram fórmula aplicável quando o acesso à jazida é por uma das extremidades do trecho trabalhado. No caso do Ramal Saracura, o acesso à jazida era interno ao trecho, aplicando-se fórmula diversa. Assim, a Secex/AC concluiu pela ocorrência de débito decorrente de quantitativos a maior em relação ao Contrato 4.08.033A (Ramal Saracura), firmado com a Etenge - Empresa de Engenharia em Eletricidade e Comércio Ltda.

Débitos decorrentes calculados após a análise das justificativas

35. Débito no valor de R\$ 6.929,02 (seis mil novecentos e vinte e nove reais e dois centavos).

Análise da SecobRodovia

36. Neste ponto, o exame da Secex/AC é procedente teoricamente, mas paralelamente às dificuldades de verificação, pela SecobRodovia, da real distância de transporte percorrida, observa-se a baixa materialidade do ponto. A Instrução Normativa TCU-56/2007, art. 5º, dispõe que a tomada de contas especial somente deva ser instaurada quando o valor do dano, atualizado monetariamente, for igual ou superior à quantia estabelecida pelo Tribunal (art. 11) para esse efeito, ou seja, R\$ 23.000,00 (data-base jan/2008).

37. Assim, propõe-se a exclusão do item da proposta da Secex/AC.

Débito decorrente de gastos não demonstrados com utilização e com locação de máquinas nas obras – item 23.14 da proposta da Secex/AC

Causa: não demonstração da aplicação da totalidade de horas de utilização produtiva de equipamentos locados, R\$ 3.227.303,35; Excesso de quantitativos contratados em locação de equipamentos, R\$ 873.218,97. Total R\$ 3.902.616,35.

Síntese das justificativas

38. Os responsáveis e interessados ouvidos tecem críticas relacionadas à planilha de cálculo de sobrepreço apresentada pela equipe de analistas da Secex/AC alegando diversas inconsistências (sobreposição de totalizadores e fórmulas incompatíveis com as propostas nos cabeçalhos das mesmas).

39. Alegam que a planilha utilizada pelo Deracre para demonstrar uma referência de consumos por quilômetro de ramal fora baseada em um ramal com condições de transporte mediano ou mínimo, objetivando evidenciar melhor as condições de consumo encontradas na região, enquanto que, as

medições realizadas tiveram como referência a produtividade real medida in loco ocasionando as diferenças verificadas. Afirmam que a metodologia utilizada pela equipe de auditoria não é adequada, pois se vale de patrulha subjetiva não aferida e é agravada pela não consideração de horas de motoniveladora fundamentais a exequibilidade dos serviços. Para o cálculo, haveria a necessidade de apropriação de campo adequada com critério técnico e relativo bom senso do que efetivamente ocorreu em cada localidade.

40. *Outros argumentos que merecem destaque seriam:*

- não foram incluídas adequadamente na planilha de referência etapas com uso de motoniveladora para execução de valetamento (confeção de valas laterais para drenagem de água das chuvas) e nem outros itens do serviço;

- as distâncias de transporte de materiais foram maiores do que as consideradas na planilha de referência, o que ocasionou maior consumo de horas de máquinas e caminhões, bem como de combustíveis;

- necessidade de remoção de camadas inservíveis ou de baixa qualidade;

Conclusão da Secex/AC

41. *Inicialmente, convém resumir a metodologia adotada pela Secex/AC para o cálculo do débito relacionado à locação de equipamentos contratados pelo Deracre para execução dos serviços de terraplenagem e pavimentação das estradas vicinais em diversos municípios acreanos.*

42. *Primeiramente, foi calculado o parâmetro da produtividade mensal da patrulha mecanizada das extensões de serviços executados em cada mês. Para tanto, foram utilizados parâmetros de produtividade horária dos equipamentos obtidos no Sicro 2 para três situações distintas, conforme os serviços realizados nos ramais, a saber: 1- serviços de melhoria de ramais com conformação de plataforma e compactação de aterros; 2- serviços de melhoria de ramais com conformação de plataforma sem compactação de aterros e; 3- piçarramento de ramais. Deste modo, obteve-se a utilização operativa total de horas para manutenção de 1 km de ramal. Isso, para cada tipo de equipamento e conforme os serviços envolvidos nos ramais (planilhas 1, 2 e 3, anexas à instrução da Secex/AC, fls. 612 a 617, volume 8, principal – Peça 13 do processo).*

43. *De posse desses parâmetros, foi possível compará-los com a produção mensal dos equipamentos próprios dos órgãos envolvidos e os locados conforme informado pelo Deracre (fls. 472/522 do Anexo 11). Para o preenchimento da tabela de cálculo do débito (planilha 6 anexa à instrução da Secex/AC, fls. 638/703, principal), buscaram-se informações em documentos fornecidos pelo Deracre e Incra, a exemplo de: documento intitulado Análise Técnica, assinado pelo então Gerente do Departamento de Estradas Vicinais do Deracre (fls. 179/192 do Anexo 1); Relatório de Fiscalização do Incra (fls. 199/224 do Anexo 1); Relatório Parcial de Execução emitido pelo Deracre e integrante da primeira prestação de contas (fls. 559/568 do Anexo 1).*

44. *Complementarmente, analisaram-se as planilhas correspondentes à relação dos quantitativos de serviços executados nos ramais em cada mês de execução (618/637, principal). Nestas planilhas, foram indicadas, para cada ramal executado, as observações com relação às conclusões obtidas após verificação das informações prestadas pelo Deracre. Dentre as principais observações podem-se citar as seguintes:*

a) ausência de serviços de limpeza, valetamento lateral e saída d'água; – infere-se que nos ramais taxados com essa observação não houve quaisquer serviços até a data da vistoria;

b) ausência de serviços de valetamento lateral e saída d'água – infere-se que os serviços nos ramais relacionados até a data da vistoria foram executados fora das especificações de projeto, de maneira incompleta e ineficaz, carecendo de elementos para assegurar uma durabilidade mínima no período chuvoso;

c) serviços em ramais que já tinham sido recebidos em 2007 como objeto de ajuste anterior, tais como o Termo de Cooperação Técnica CRT/AC n. 7.000/06 e Convênio CRT n. 4.000/06, ambos celebrados entre o Incra e Estado do Acre. Neste caso, considera-se que os serviços já haviam sido executados com recursos do ajuste anterior e não necessitavam de intervenção no período de 2007, configurando a priori conduta irregular na prestação de contas dos recursos aplicados no período de setembro a dezembro de 2007;

d) duplicidade de ramal já incluído em planilha relativa a outro município (é o caso do Ramal Esperai no município de Epitaciolândia).

45. Além desses pontos, verificou-se que na planilha de produtividade remetida aos autos pelo Deracre (fls. 472/522 do Anexo 11) foram indevidamente consignados como executados, em novembro e dezembro de 2007, diversos ramais, que, segundo o relatório parcial de execução encaminhado pelo Deracre ao Incra/AC em 15/10/2007 (fls. 175/177 do Anexo 1), já haviam sido executados e concluídos no mês de outubro de 2007.

46. Importa relatar que nas glosas sugeridas pelo exame da Secex/AC para os contratos, adotou-se a premissa de que as máquinas do Deracre e prefeituras parceiras eram suficientes para a execução dos serviços, de forma que não se fazia necessária a contratação de locação de máquinas pesadas, mas sim indesejável, ante o princípio da economicidade. Importa citar, ainda, que as razões de justificativas encaminhadas pelas empresas contratadas e pelo Deracre não foram consideradas, pela Secex/AC, suficientes para justificar a necessidade de locação dos equipamentos. Tampouco se prestaram a comprovar a utilização e os locais em que tais equipamentos teriam sido utilizados.

47. A Secex/AC concluiu, então, pela ocorrência de débito.

Débitos decorrentes calculados após a análise das justificativas

48. O débito decorrente da locação indevida de equipamentos pesados refere-se aos quantitativos excedentes dos seguintes equipamentos: trator de esteira, pá carregadeira, motoniveladora, retroescavadeira, caminhão basculante e caminhão trucado. O débito total calculado foi de R\$ 3.902.616,15 em valores históricos.

Análise da SecobRodovia

49. A metodologia aplicada pela Secex/AC baseou-se no sistema referencial Sicro 2 para obtenção das produções horárias e em documentos fornecidos pelo próprio Deracre, de modo que apresentam consistência teórica para o cálculo estimativo dos quantitativos de horas de uso das máquinas contratadas.

50. A Secex/AC também insere em sua análise registros de observações feitas em campo a respeito da execução dos serviços, especificamente quanto à localização de jazidas. Contudo, o presente parecer precisa considerar que as conclusões e propostas da Secex/AC não se mostram suficientemente amparadas por evidências fáticas demonstradas nos autos. Por exemplo, não existem nos autos fotografias ou outros elementos concretos que demonstrem as condições do pavimento dos ramais que foram objeto de manutenção, de modo a se confirmar a adequação das produtividades do Sicro aos casos analisados. Também não são apresentados fotos ou registros comprovados acerca da presença física das máquinas nos ramais cujos contratos foram examinados.

51. Embora o raciocínio teórico da Secex/AC esteja correto, entende-se que seria necessária também uma comprovação fática associada, para que o questionamento fosse irrefutável, especialmente porque não é possível, depois do tempo decorrido desde as obras, realizar qualquer inspeção produtiva para sanear os autos. Observe-se que o próprio TCU, em suas normas de auditoria (NAT), preconiza que:

105. As evidências, elementos essenciais e comprobatórios do achado, devem ser suficientes e completas de modo a permitir que terceiros, que não participaram do trabalho de auditoria, cheguem às mesmas conclusões da equipe; adequadas e fidedignas, gozando de autenticidade, confiabilidade e exatidão da fonte; pertinentes ao tema e diretamente relacionadas com o achado.

52. Essa carência de evidências suficientes, que em grande parte pode ser resultado do tempo em que o processo vem percorrendo etapas de exame após a instrução da Secex/AC, representa um óbice significativo para a emissão de parecer conclusivo acerca do conteúdo das propostas anteriormente inseridas nestes autos.

53. Por outro lado é forçoso reconhecer que as defesas dos interessados são, em geral, muito frágeis. As afirmações também não se fazem acompanhar de comprovações documentais ou físicas, como fotografias ou demonstrativos. As indicações de ramais executados, na tentativa de justificar a quantidade de horas de máquinas medidas, foram bastante refutadas pela Secex/AC em razão de não se relacionarem com os contratos questionados. Embora não tenha havido oportunidade de réplica pelo Deracre, esses fatos já formam indicações de, no mínimo, fragilidade e descontrole na atuação da autarquia estadual.

54. Cabe mencionar, neste ponto do presente parecer, que em 2012 a Secob-2, atualmente SecobRodovia, realizou auditoria (TC 006.967/2012-4) no âmbito do Fiscobras em obras de manutenção de ramais no estado do Acre. Verificou-se, então, que o pagamento de serviços com base na quantidade de horas de máquinas já não era mais adotado nos contratos de manutenção de ramais com revestimento primário, mas apenas nos serviços de manutenção de ramais simples, cujos contratos

possuíam materialidade bastante menor. Ainda assim, aquele exame não apontou discrepâncias nos quantitativos de horas de máquinas medidas. A equipe de auditoria percorreu alguns trechos e não observou a incompatibilidade entre as patrulhas encontradas em campo e aquelas previstas nos contratos.

55. Na ocasião, a equipe foi informada pelo Deracre de que a metodologia de recuperação de ramais simples seria abandonada, e que apenas seriam mantidos, nos próximos exercícios, serviços de manutenção em ramais com revestimento primário, e com base em projeto e quantitativos de serviços, e não mais em horas de máquinas ou consumo de combustíveis. As razões para essa nova diretriz seriam as fragilidades de demonstração e medição dos serviços da forma anteriormente adotada (horas de máquinas e consumo de combustíveis). Além disso, os serviços em ramais simples seriam reduzidos, também em razão da constatação de que nos ramais sem revestimento primário a trafegabilidade se mantinha por muito pouco tempo, tornando os gastos de manutenção de baixa efetividade.

56. Mencione-se que as impropriedades constatadas na fiscalização de 2012 referiram-se a fragilidades na indicação de localização de jazidas e de cálculo de volumes de escavação de materiais. Foram propostos alertas ao Deracre quanto a esses pontos, uma vez que não se identificou potencial dano ao erário.

57. Ante esses fatos, entende-se que não é possível, de forma categórica, este parecer corroborar a proposta da Secex/AC, especialmente em razão da impossibilidade de certeza acerca dos indícios de irregularidade e dos valores dos débitos apontados, em que pese a fragilidade das defesas do Deracre. Além disso, entende-se que o tempo decorrido desde os fatos inquinados é óbice significativo para o presente parecer, o que, associado às notícias de que o Deracre está em processo de aperfeiçoamento de sua metodologia de execução dessas obras, não sugere a melhor oportunidade de o Tribunal consumir, no prosseguimento do exame das questões ora tratadas, energia que pode ser aplicada no exame de processos mais recentes e com maior potencial de efetividade.

Débito decorrente de gastos não demonstrados com combustíveis - item 23.15 da proposta da Secex/AC

58. Uma quantidade excedente em aquisição de óleo diesel entre os meses de novembro e dezembro de 2007 carece de comprovação e justificativa, implicando possível dano ao Erário na ordem de mais de 2 milhões de reais.

Síntese das justificativas

59. Os fornecedores de combustível informaram que atenderam ao contrato com a entrega dos combustíveis nos locais estipulados e que o pacto não obriga o contratado a fiscalizar a destinação/aplicação do combustível fornecido, função esta a ser executada por servidor da Administração.

60. Os responsáveis do Deracre alegam que a interpretação dada pela equipe de auditoria ao estudo de consumo e produtividade preliminar do Deracre, no sentido de que a distância de transporte adotada como referência seria um valor médio das distâncias verificadas em todos os ramais, seria incorreta, pois, desse parâmetro não se poderia deduzir as distâncias médias de transporte efetivamente percorridas.

61. Informaram que as distâncias médias de transporte foram efetivamente superiores à prevista acarretando um aumento significativo no consumo de combustíveis.

Conclusão da Secex/AC

62. Aquisição de 1.523.868,62 litros de óleo diesel sem comprovação ou apresentação de elementos que justificassem os valores medidos, quando o parâmetro de referência adotado foi de 597.485,08 litros. Assim a quantidade excedida foi de 926.383,54 litros de combustível.

Débitos decorrentes calculados após a análise das justificativas

63. O débito total calculado foi de R\$ 2.121.959,20 (valores históricos), conforme planilha constante na última instrução.

Análise da SecobRodovia

64. A partir da obtenção das quantidades de horas de máquina necessárias para a realização de 1 km de ramal extraídas das planilhas anexas à instrução (fls. 612/637, Principal) foi calculado o parâmetro mensal de consumo de óleo diesel em cada município para comparação direta com as quantidades pagas. Deste modo, obtiveram-se as quantidades excedentes que resultaram no possível débito explicitado nas planilhas 8, 9, 10 e 10-A (fls. 722/760, Principal).

65. *Observe-se que o cálculo do volume de combustíveis que seria necessário foi realizado com base na quantidade de horas de máquinas apurada no item anterior. Desse modo, uma vez que no exame procedido no item anterior deste parecer concluiu-se pela impossibilidade de realizar uma condenação suficientemente fundamentada, fica também prejudicada a condenação dos responsáveis quanto ao consumo excessivo de combustíveis, em que pese a correção teórica do raciocínio da Secex/AC.*

66. *Acrescente-se que não existem documentos que atestem as distâncias médias de transporte dos ramais de estradas vicinais, de modo a tornar viável a verificação da veracidade das afirmações dos responsáveis. Além disso, conforme já mencionado neste parecer, foi verificado em fiscalização realizada em 2012 pela Secob-2 (atualmente SecobRodovia) que havia uma fragilidade nos projetos básicos e nas medições em relação à indicação de locais de extração de materiais, o que impactaria também a verificação das distâncias de transporte. Contudo, a equipe daquela auditoria verificou, amostralmente, que as jazidas indicadas pela fiscal dos contratos correspondiam à realidade, de modo que as propostas limitaram-se a alertas quanto às falhas observadas no âmbito de projetos, contratos e medições.*

67. *Ante as considerações acima, entende-se que não há fundamentação suficientemente firme para a condenação dos responsáveis indicados.*

Débito decorrente de gastos não comprovados com peças e manutenção de máquinas utilizadas nas obras - item 23.16 da proposta da Secex/AC

68. *A irregularidade decorre do uso de recursos para execução de serviços de mecânicos e reposição de peças para reparos em equipamentos não utilizados para realização de serviços no âmbito do convênio.*

Análise da SecobRodovia

69. *Inicialmente, observa-se que o custo de manutenção das máquinas é proporcional ao seu tempo de utilização, ponto esse que já foi tratado nos itens anteriores, assim como o caso do combustível pago. A consideração de que parte das máquinas indicadas não participou das obras não foi acompanhada de uma avaliação de taxa média de custo de manutenção ou de que eventualmente as máquinas efetivamente utilizadas deixaram de ser listadas entre as que sofreram manutenção.*

70. *Assim, de forma coerente com o exame dos pontos anteriores, entende-se que não existem, nos autos, elementos devidamente comprovados e claros para a comprovação de que há débito a ser ressarcido e em que monta. Assim, propõe-se pela exclusão do ponto da proposta.*

CONCLUSÃO

71. *Analizando com cuidado o teor do despacho do relator, exposto nos itens 13 a 13.2 desta instrução, pode-se considerar que sua intenção era a de obter avaliação da Segecex, na qualidade de coordenadora, acerca da proposta da Secex/AC de transferir para a então Secob-2 o prosseguimento do exame de irregularidades apontadas, mediante a instrução de TCEs e a verificação de cumprimento de determinações. Além disso, o relator levantou a possibilidade de um levantamento de campo, a ser procedido pela Secob-2, o qual também deveria ser objeto de manifestação desta unidade técnica.*

72. *Em seguida, a Segecex e a Adplan encaminharam os autos para a Secob-2 (atualmente SecobRodovia) para realização de parecer em atendimento ao referido despacho do relator.*

73. *Neste parecer, a SecobRodovia primeiramente considerou que devia se limitar à manifestação apenas quanto aos itens da proposta da Secex/AC que têm potencial para produzir novos exames (propostas de determinação e de citação).*

74. *De modo a apresentar elementos mais objetivos para a decisão do relator acerca da aprovação das novas providências e ações de controle propostas nos autos pela Secex/AC, a SecobRodovia avaliou a possibilidade técnica de realização dos procedimentos e dos exames pertinentes. Em geral, este parecer acolheu o raciocínio teórico desenvolvido pela Secex/AC no exame dos pontos e no cálculo de valores indevidamente pagos nos contratos. Contudo, verificou-se que os autos carecem de elementos que comprovem as premissas quantitativas teoricamente adotadas no exame anterior, principalmente para a avaliação de valores de débitos.*

75. *Observou-se que não é viável, hoje, a realização de novas inspeções pela SecobRodovia para sanear os autos. Dadas as características dos serviços executados, já não seria possível a verificação de locais de jazidas, serviços executados e máquinas necessárias, entre outros aspectos, uma vez que o tráfego nas pistas e ação das intempéries certamente já os descaracterizaram, além de que novos serviços, mais recentes, vêm sendo realizados.*

76. Da mesma forma a proposta de realização de perícia ou de levantamento de campo se mostra improdutiva ou potencialmente inclusiva.

77. Destaque-se que isso não implica concluir pela regularidade dos procedimentos do Deracre, mas apenas considerar a impossibilidade de realizar uma condenação dos gestores suficientemente fundamentada.

78. Ante essas constatações, considera-se que o prosseguimento da instrução dos autos, especialmente para a realização de citações e para a análise de argumentos de defesa dos responsáveis quanto aos fatos geradores dos débitos, não se mostra viável, em razão da carência de evidências e de sua impossibilidade de obtenção.

79. Contudo, essa é a conclusão desta diretoria da SecobRodovia, o que não impede a Secex/AC de adotar outra posição, de modo que cabe à Segecex avaliar o caso.

80. Destaque-se, por fim, que embora conte nos autos o argumento do então titular da Secex/AC de que a complexidade e a materialidade (cerca de nove milhões de reais) do suposto débito indicariam a transferência do exame dos autos para a Secob-2, o caso envolve a atuação do Deracre e do Incra, duas unidades jurisdicionadas que não compõem a clientela da SecobRodovia.

ENCAMINHAMENTO

81. Diante do exposto, submeto os autos à consideração superior com proposta de manifestação desta unidade técnica à Segecex, para posterior encaminhamento do assunto ao relator, no sentido de não acolhimento dos itens constantes na última proposta da Secex/AC indicados abaixo, em razão da impossibilidade atual de obtenção de fundamentação fática e de motivação necessárias.

Itens da proposta da Secex/AC avaliados neste parecer:

23.8 – determinação ao Incra de realização de levantamento de áreas em que foram realizados serviços de aterros para diversos contratos e ramais indicados bem como apuração de débito decorrente de valores pagos como regularização de sub-leito, serviços esses já inseridos no serviço de compactação de aterros;

23.9 – Alertas diversos ao Incra acerca de falhas nos procedimentos de definição dos serviços a serem contratados pelo Deracre, bem como de fiscalização dos serviços;

23.10 – Alerta acerca da participação em licitações de empresas com vínculos de parentesco entre sócios;

23.11 – conversão dos autos em TCE;

23.12 – citação de responsáveis por débito relativo a pagamento de volumes de escavação, carga e transporte de materiais para aterro acima do justificado tecnicamente;

23.13 – citação de responsáveis por pagamento de transporte em distância superior à verificada in loco;

23.14 – citação de responsáveis por gastos não demonstrados com locação de máquinas utilizadas nas obras;

23.15 – citação de responsáveis por gastos não demonstrados com combustíveis;

23.16 – citação de responsáveis por gastos não comprovados com peças e manutenção de máquinas utilizadas nas obras;

23.17 – requisição de serviços técnicos do IPR (Instituto de Pesquisas Rodoviárias/Dnit) para realização de perícia em serviços de terraplenagem com o objetivo de apurar a qualidade do serviço;

23.18 – determinação ao IPR do encaminhamento dos resultados da perícia acima indicada;

23.19 – determinação de monitoramento das determinações relativas à perícias;

É o parecer.”

11. A instância dirigente da SecobRodovias anuiu ao parecer (cf. peças 166 e 167).

É o relatório.