

VOTO

Em apreciação, 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. Os recursos federais aplicados advêm 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, Infraestrutura Hidroviária e Aeroportuária do Acre – Deracre, que tinha por finalidade a recuperação, qualificação e emancipação de projetos de assentamento rural, por meio do apoio à recuperação e manutenção de estradas vicinais.

3. Conforme visto no relatório precedente, foram realizadas audiências e oitivas a diversos responsáveis e empresas contratadas para os serviços, tendo em vista os indícios de irregularidades levantados no relatório de levantamento de auditoria que inaugura o feito.

4. Cuida-se, portanto, na presente fase processual, de avaliar as justificativas apresentadas e as propostas de encaminhamento formuladas pelas unidades técnicas que atuaram no processo (Secex-AC e SecobRodovias).

5. De plano, manifesto minha concordância com a análise empreendida pela Secex-AC quanto ao acolhimento integral das defesas apresentadas pelos responsáveis e empresas interessadas quanto a suposta prática de preços em valores superiores aos constantes do Sicro (item 25.1.1 – 2 do despacho que determinou as audiências, transcrito no relatório que antecede este voto); distâncias médias de transporte realizadas em suposta quantidade inferior à constante no projeto em dois contratos examinados (item 25.1.1 – 3); suposta não demonstração de todas as horas de utilização produtiva de equipamentos locados e antieconomicidade na locação dos mesmos equipamentos (item 25.1.2 – 2); imprecisão na indicação dos locais onde os equipamentos seriam empregados (item 25.1.4 – 1); não indicação dos locais onde seriam executadas as obras de arte corrente/especiais (item 25.1.4 – 2).

6. Quanto aos exames e correspondentes propostas de encaminhamento lavradas pela unidade regional relativas às ocorrências concernentes a indícios de fraude na Concorrência nº 060/2007 (participação de empresas com sócios comuns ou com vínculos de parentesco) e aquisição de combustíveis a preços de varejo, a Secex-AC propugna o acolhimento parcial das justificativas apresentadas. Avalio, contudo, que para esses dois pontos as defesas também merecem acolhimento integral. A própria unidade técnica reconhece que a Lei 8.666/93 não veda absolutamente a participação de empresas com sócios comuns em procedimento licitatório. Ademais, não restou comprovado a ocorrência de conluio. A jurisprudência do Tribunal aponta nessa direção (cf. Informativo de Licitações e Contratos nº 143). Com relação à aquisição de combustíveis, também é a mesma unidade regional que reconhece que *“não está suficientemente caracterizado nos autos que a capacidade operacional do Deracre [para estocagem de combustível] possa atender todas as demandas da entidade, em virtude que, conforme o documento às fls. 182 do Anexo 6, parte considerável das reservas atendem a usinagem de asfalto.”* (fl. 596).

7. Passo a apreciar as propostas de encaminhamento formuladas pela Secex-AC de conversão dos autos em tomada de contas especial e citação dos responsáveis.

8. Nesse quesito, há divergência de posicionamento entre a unidade regional e a unidade especializada em obras rodoviárias, SecobRodovias, que emitiu parecer nos autos acerca do tema, em atendimento a despacho proferido pelo relator, cuja motivação encontra-se integralmente transcrita no relatório antecedente.

9. Para essa questão, com as devidas vênias e reconhecendo o laborioso trabalho da Secex-AC, acolho a integralidade do parecer emitido pela SecobRodovias, pelas razões explicitadas na peça reproduzida no relatório que antecede este voto e pelas que enfatizo a seguir.
10. Acerca do possível débito decorrente da diferença entre o fator de empolamento padrão de 1,2 (manual do Dnit) e o utilizado nas obras das estradas vicinais do Acre (1,30) considero que a diferença poderia sim ser explicada pela remoção e bota-fora de camada inservível nas jazidas. Se consideradas as perdas e as camadas superiores descartadas após a limpeza do terreno, na fase de projeto, para estimativa do tamanho dos empréstimos, bem como idealização das compensações entre cortes e aterros, é pertinente o uso do coeficiente de redução volumétrica de 1,30. Além disso, embora o projeto e o orçamento tenham estimado os volumes totais de escavações pela aplicação do índice genérico de 1,30, tal constatação não é suficiente, por si só, para a conclusão de superfaturamento na quantificação dos volumes.
11. Por sua vez, acerca do suposto débito por pagamento de transporte em distância superior à verificada in loco (R\$ 6.929,02), o prosseguimento em sua apuração encontra óbice na regulamentação que rege a matéria, haja vista a parca materialidade.
12. No que se refere ao possível débito decorrente de gastos não demonstrados com utilização e locação de máquinas nas obras, concordo com a SecobRodovias que seriam necessárias evidências fáticas que corroborassem serem os equipamentos locados excessivos para os serviços a realizar, tais como fotografias ou outros elementos concretos que demonstrassem 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. À falta dessa comprovação robusta, aliada à dificuldade de produção de provas nesta fase processual, considero, em linha de concordância com a unidade especializada, não ser possível imputar débito em razão desse apontamento de auditoria.
13. Com relação a eventuais gastos não demonstrados com o consumo de combustíveis, o exame da questão resta prejudicado tendo em vista que a premissa utilizada pela unidade regional foi o cálculo do volume de combustíveis considerado suficiente (*versus* o quantitativo pago) com base na quantidade de horas de máquinas que seriam necessárias à realização dos serviços, conforme apurado no item anterior. Tendo em conta que não foi possível comprovar cabalmente o excesso de utilização de máquinas nas obras, também resta inviabilizada a imputação de débito por suposto uso excessivo de combustível.
14. O mesmo raciocínio acima se aplica para o último item da proposta de citação: gastos não comprovados com peças e manutenção de máquinas utilizadas nas obras. Consoante destacado pela unidade especializada em obras rodoviárias *“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.”* Avalio, portanto, ser incabível imputar débito nessas condições.
15. Concluída a apreciação dos pontos que impulsionaram a Secex-AC a sugerir a conversão do processo em tomada de contas especial, passo a tratar da proposta de requisição de serviços técnicos especializados para realização de perícia com o objetivo de apurar a qualidade dos serviços.
16. Também nessa questão, compartilho com a SecobRodovias que não se mostra mais viável e nem efetiva a realização de perícia de engenharia nos trechos executados, uma vez que, pela natureza dos serviços executados em obras de adequação de estradas vicinais (que não possuem a mesma durabilidade de uma estrada pavimentada) e o tempo decorrido desde o levantamento de auditoria (ano de 2008), os trechos fiscalizados não guardam mais as características originais da época da execução dos serviços. Como consequência dessa avaliação, ficam prejudicadas também as propostas constantes dos itens 23.8, 23.18 e 23.19 da Secex-AC.

17. Adentro, agora, na apreciação das propostas de aplicação de multa com base no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/1992.

18. Considero de excessivo rigor apenas o ex-Diretor Geral do Deracre pela falha em identificar o preciso local de execução dos serviços em três contratos, quando a fiscalização sob julgamento abrangeu um universo de sessenta e oito contratos celebrados para fazer face ao convênio celebrado com a União. Entendo que essa ocorrência possa ser tratada como falha formal, inclusive tendo-se em conta que tal omissão não contribuiu para a ocorrência de dano ao erário e nem foi gestada com dolo ou má-fé, devendo ainda ser considerado que os contratos individualmente considerados tem baixa materialidade e são de simples execução, sendo que a falta de identificação do local preciso da intervenção a ser executada não prejudicou, na espécie, a finalidade precípua da avença.

19. Quanto a proposta de aplicação de multa ao ex-Diretor Geral do Deracre e ao ex-Gerente do Departamento de Estradas Vicinais e Ramais do Deracre em razão de suposta inexistência, nos projetos básicos, de especificação mínima do material para o revestimento primário dos ramais, considero também incabível. Com efeito, existe uma definição mínima constante do subitem 4.3.4.3 do anexo “especificações técnicas” do edital de licitação, conforme descrito na instrução da unidade regional (pág. 587). Todavia, a instrução técnica argumenta que a especificação prevista pelo Deracre é insuficiente por não estabelecer padrões técnicos para uma adequada drenagem. Ora, em se tratando de serviços em estradas vicinais – de pouca trafegabilidade e de concepção simples, por definição – deve-se ter em conta a viabilidade econômica da obra em face dessas características, razão pela qual as jazidas de materiais para revestimento primário devem ser selecionadas de maneira a oferecer distância média de transporte viável e de material adequado para compor a capa de rolamento. Assim, considero que as definições usadas no edital do Deracre, embora pudessem comportar maior detalhamento, não se mostram omissas a tal ponto de justificar a aplicação de sanção pecuniária aos então gestores estaduais.

20. Acerca do assunto, aliás, reconheço que a Administração Pública Federal carece de normativos específicos para parametrizar projetos de rodovias vicinais. Essa carência compromete, sem dúvida, a eficácia e efetividade da aplicação dos recursos da União repassados para projetos tais como os verificados neste processo. Todavia, existem iniciativas de outros órgãos, como de alguns governos estaduais e mesmo um antigo projeto desenvolvido pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES em parceria com o Banco Mundial – BIRD (Manual de Rodovias Vicinais – BBD II, BNDES, 1976). Considerando, portanto, o expressivo volume de recursos destinados pelo Incra para a abertura e manutenção de estradas vicinais em assentamentos rurais, cabível expedir recomendação a essa autarquia para que, haurindo o conhecimento desenvolvido por outras esferas de governo e instituições, elabore normas para essa área, de modo a que os convênios que vierem a ser celebrados, doravante, contem com elementos suficientes a orientar adequadamente os projetos a serem desenvolvidos pelos beneficiários.

21. Por fim, quanto à ocorrência imputada ao Sr. Carlos Augusto Lima Paz, (então Superintendente Regional do Incra 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, não vislumbro na espécie a ocorrência de irregularidade grave, eis que, embora os ramais em questão não atendessem diretamente áreas de assentamento, de qualquer sorte beneficiaram a população local, propiciaram melhor mobilidade na região e contribuíram para a integração dos moradores. Ademais, não há indícios de favorecimentos indevidos com a inclusão dos ramais questionados.

22. Nada a opor à opinião de se expedir notificação ao Incra quanto às falhas relativas a celebração do convênio antes do seu objeto estar precisamente definido e à deficiência de fiscalização (item 23.9 da proposta da Secex-AC).

23. Em epílogo, há de ser encaminhada cópia da deliberação que vier a ser adotada à Superintendência Regional da Polícia Federal no Estado do Acre, tendo em vista a solicitação contida no TC-003.517/2014-4.

Ante o exposto, voto no sentido de que o Tribunal aprove a minuta de acórdão que submeto à consideração do Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 12 de março de 2014.

VALMIR CAMPELO
Ministro-Relator