

**Proc. TC-023.049/2013-8**  
**TOMADA DE CONTAS ESPECIAL**

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator

Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada por força do Acórdão nº 4793/2013 – TCU – 2ª Câmara, em face de Amauri Sousa Lima (Superintendente Regional do DNIT no Estado do Tocantins), Manoel das Graças Barbosa da Costa (Engenheiro Supervisor), Nilton Correa Vieira (Chefe de Serviço), e das empresas Construtora Caiapó Ltda. e Paviservice Serviços de Pavimentação Ltda.

Os débitos imputados aos responsáveis decorrem de irregularidades em dois contratos do DNIT no Estado de Tocantins, no âmbito do Programa Crema (Contrato de Restauração e Manutenção), 1ª Etapa, com duração de dois anos, celebrados com as empresas acima mencionadas.

A essência das irregularidades verificadas e que geraram o dano aos cofres do DNIT diz respeito a ocorrência de pagamentos feitos a maior do que o realmente devido às contratadas, durante vários meses durante o período de vigência dos contratos, compreendendo os exercícios de 2010 e 2011.

A análise e identificação dos valores imputados como débito foi feita pela Secob Rodovias, nos autos de representação TC-006.727/2012-3, apenso. Assinalou-se naqueles autos (peça nº 40) que as características dos contratos sob investigação previam a remuneração mensal das empresas de acordo com seu desempenho na execução dos serviços de manutenção e conservação dos trechos estradais sob suas responsabilidades. Todavia, consignou a Secob Rodovias que:

*“Em consulta aos relatórios mensais da supervisora, o fator de desempenho para os serviços de manutenção e conservação de ambos os contratos está descrito nos gráficos abaixo, situando-se por volta de 75%, o que se infere que os pagamentos relativos a este serviço deveriam corresponder, em média, a 75% do valor mensal contratado para este serviço, de forma a se manter a compatibilidade entre o executado, contratado e pago. Entretanto, após consulta aos boletins de medição, os percentuais de pagamentos para esses serviços, por parte do Dnit, foram, em média, bem superiores aos atribuídos pela empresa supervisora, o que, após confrontação de cada medição mensal entre o percentual pago pelo Dnit e o fator de desempenho atribuído pela empresa supervisora, indica um possível pagamento a maior de R\$ 317.835,06 (no caso da empresa Caiapó) e R\$ 102.247,99 (empresa Paviservice), conforme tabelas 4 e 5, anexas ao final desta instrução.”*

Acolhendo essa análise, a 2ª Câmara, por meio do Acórdão nº 4793/2013 e sob a relatoria de Vossa Excelência, determinou, com precisão, a citação dos responsáveis “*em função da discrepância [...] entre os fatores de desempenho relativos à realização dos serviços de manutenção e conservação, atribuídos pela empresa supervisora às empresas executoras das obras, e o percentual pago pelo DNIT*” (subitens 9.2.1 e 9.2.2).

Na fase seguinte de tomada de contas especial, que teve prosseguimento nos presentes autos, as alegações de defesa dos citados foram analisadas pela Secex-TO que, em posicionamento uniforme, opina no sentido de que sejam rejeitadas e os responsáveis solidários sejam condenados ao recolhimento das importâncias originalmente identificadas pela Secob Rodovias.

Este membro do Ministério-Público concorda com a unidade técnica quanto ao fato de que as defesas apresentadas não lograram afastar as inconsistências de pagamentos efetuados a maior às empresas, no período de execução dos contratos do Crema 1ª Etapa.

As alegações dos defendentes primaram por desqualificar os serviços do Consórcio CONSOL/JBR, contratado pelo DNIT para prestar os serviços de assessoramento técnico e monitoramento do desempenho nos programas de recuperação rodoviária do DNIT, e nesse sentido justificar que o engenheiro supervisor da autarquia poderia contraditar e “corrigir” as avaliações realizadas pelo consórcio, sem apoio em evidências colhidas **in loco** ou em registros técnicos mensuráveis que infirmem os juízos de caráter avaliativo emitidos nas fichas de notificações de não conformidade, tarefa incumbida ao consórcio contratado especificamente para essa finalidade.

Caso pairassem dúvidas sobre o acerto das avaliações feitas pelo consórcio, providências administrativas outras deveriam ter sido tomadas, a exemplo de investigação sobre a qualidade do serviço prestado, aplicação de multas por desempenho inadequado, ou mesmo rescisão do contrato de assessoramento técnico. Nada disso ocorreu, o que leva a presumir que o DNIT não questionava a suficiência dos trabalhos prestados pelo consórcio que, deve ser ressaltado, abrangia outros trechos rodoviários que não os ora tratados.

Além do mais, precisa foi a análise da unidade técnica quando registra que diversas alegações da defesa argumentado que correções do supervisor do contrato seriam necessárias em função de situações fáticas (reuniões para definir procedimentos a serem adotados nas medições, risco de duplicidade de programas aplicáveis aos trechos rodoviários em questão, tais como PROSINAL e PRODEFENSAS) não lograram ser comprovadas com documentação hábil, permanecendo no campo da argumentação sem lastro probatório.

Assim, toda a investigação levada a efeito pelo Tribunal que culminou na presente tomada de contas especial está em coerência com diversos trabalhos pretéritos da Casa sobre os contratos celebrados no âmbito do programa Crema, sendo certo que esse tipo de avença, para ter pagamento justo, deve ser fiscalizado *pari passu*, cabendo efetuar os pagamentos mensais às contratadas pelas intervenções efetivamente verificadas.

É o que se extrai do item 9.3.2 do Acórdão nº 32/2008-TCU-Plenário (Relator o Ministro Ubiratan Aguiar), ao emitir determinação a uma regional do DNIT:

*“9.3.2. exija, na execução dos contratos que tenham como objeto serviços de conservação e/ou restauração rodoviária, a exemplo dos Contratos TT-335/2006-00 e TT-336/2006-00, como condição para o pagamento dos serviços, que os quantitativos medidos sejam discriminados em relatório de fiscalização que identifique, por meio de mapas lineares ou outros instrumentos, a estaca e a posição geográfica inicial e final da execução de cada serviço e sejam acompanhados por arquivo de fotos digitais datadas e que enquadrem a indicação, com*

*precisão mínima de uma centena de metros, da localização em que foram obtidas, de forma a evidenciar suficientemente a situação dos trechos concernentes antes e depois dos trabalhos e registrar inequivocamente a realização das atividades, de forma a evitar os problemas verificados na aferição dos serviços efetivamente executados no âmbito dos mencionados contratos, uma vez que os critérios estabelecidos para determinação do valor a ser pago pelos serviços de manutenção e conservação da rodovia são excessivamente subjetivos e de difícil quantificação.”*

Entendo, portanto, que subiste o débito apurado.

Poder-se-ia, como de fato faz a Construtora Caiapó em manifestação (peça 88) acostada aos autos quando o feito se encontrava neste órgão ministerial para manifestação, alegar que o montante do débito frente ao valor total dos contratos seria de pequeno percentual, o que, no entendimento da empresa, não representaria prejuízos aos cofres públicos.

Ocorre que há de se fazer a distinção entre as situações que usualmente acarretam o superfaturamento em obras de engenharia.

Quando o superfaturamento decorre de sobrepreço (normalmente oriundo da orçamentação prévia) de baixo valor percentual em relação ao total do contrato ou da execução efetiva, não deve ser olvidado que o orçamento é sempre uma estimativa, e em assim sendo, sempre haverá um nível de aproximação de valores, para mais ou para menos, em relação os custos reais.

É claro que quanto melhor o projeto e mais particulares forem as condições estabelecidas para o empreendimento, mais próximo o valor estimado será do real, mas nunca será idêntico. Essa circunstância praticamente inelutável, em algumas vezes, pode acarretar, no caso concreto em que o TCU considere que determinado valor de débito, quando confrontado com os valores globais do contrato, não têm materialidade suficiente para se concluir pelo prejuízo ao erário (Acórdãos de nºs 1979/2010; 763/2011; 2086/2012; 3382/2012, entre outros).

Todavia, situação diferente é quando o superfaturamento decorre de excessos de quantitativos de serviços, ou pagamento por serviços não executados ou executados com qualidade inferior ao exigido no edital e no contrato, o que é o caso do presente processo. Nessas situações, o eventual pequeno percentual do débito em comparação com o valor total do contrato não induz a existência de parca materialidade apta a afastar o dano ao erário.

De fato, nos contratos do tipo Crema 1ª Etapa, o fator de desempenho para os serviços de manutenção e conservação é o balizador dos pagamentos mensais a serem feitos às construtoras. No caso dos autos, a Secob Rodovias identificou que esse fator de desempenho situava-se por volta de 75%. Logo, os pagamentos relativos a este serviço deveriam corresponder, em média, a 75% do valor mensal contratado, de forma a se manter a compatibilidade entre o executado, contratado e pago, não sendo lícito que o fiscal do DNIT, a pretexto de corrigir pontuações “burocraticamente” lançadas pelo consórcio que presta os serviços de assessoramento técnico, alterasse aquelas pontuações sem lastro em vistoria e exames técnicos que infirmem as fichas de notificação de não conformidades (FNNC).

Verifica-se, assim, que faltou a devida motivação aos atos do fiscal dos contratos que alteraram as pontuações, em afronta ao art. 50 da Lei nº 9.784/99, situação endossada, por omissão, pelos seus superiores, também arrolados nesta TCE e que fálharam no dever de supervisão dos atos do Sr. Manoel das Graças Barbosa da Costa.

Quanto às demais matérias alegadas na manifestação extemporânea da empresa Caiapó Ltda., avalio que já foram devidamente apreciadas na instrução da Secex-TO, não se constituindo

em argumentação nova ante todo o quando já avaliado neste processo e na representação que o antecedeu. Inclusive, não procede a argumentação de que a Caiapó não exerceu seu pleno direito de defesa e contraditório, pois não teria sido ouvida no processo apenso. Tanto o foi que trouxe àqueles autos suas ponderações, conforme se observa da peça 19 do TC-006.727/2012-3.

Ante o exposto, manifesto-me em concordância com a proposta de encaminhamento lançada no item 70 da instrução de peça 83, corroborada pela instância dirigente da Secex-TO (Peças 84 e 85).

Ministério Público, em 11/11/2014.

*(Assinado eletronicamente)*  
**LUCAS ROCHA FURTADO**  
Subprocurador-Geral