

Processo TC nº 021.169/2011-0
TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

Excelentíssima Senhora Ministra-Relatora,

Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), em desfavor do Sr. Divino Cardoso Campos e da Sra. Sueli Alves Aragão, ex-prefeitos do Município de Cacoal/RO, em razão de superfaturamento na execução contratual quanto aos recursos repassados àquela localidade por meio do Convênio PG-115/98-00 (Siafi 367947), celebrado com o extinto Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER), cujo objeto foi a construção de vias marginais na BR-364/RO, no perímetro urbano de Cacoal/RO.

2. A obra foi originalmente orçada em R\$ 5.379.126,30, segundo registrado no relatório do tomador (peça 4, p. 68), porém o convênio foi inicialmente firmado no valor de R\$ 210.273,68 (peça 17, p. 126-129), estabelecendo 95% de participação do concedente e 5% de contrapartida municipal. À medida que foram alocadas novas dotações para a obra pelo DNER, o convênio foi sendo aditivado até chegar ao total de R\$ 5.629.983,53 no 7º termo aditivo (peça 17, p. 170-171), mantendo-se a mesma proporção de participação entre as partes.

3. O dano discutido nos autos refere-se a superfaturamento ocorrido no contrato de execução da obra firmado pela Prefeitura com a Construtora Castilho de Porto Alegre S/A, atualmente denominada Castilho Engenharia e Empreendimentos S/A, em consequência de sobrepreço no orçamento base da licitação e no decorrente contrato. O débito foi quantificado pelo Dnit em R\$ 618.703,75, atribuindo-o à responsabilidade dos ex-prefeitos que geriram a aplicação dos recursos e dividindo-o proporcionalmente em relação ao valor pago em cada gestão municipal (peça 4). O montante impugnado foi calculado a partir da comparação dos preços contratados com os referenciais do Sistema de Custos Rodoviários da autarquia federal (Sicro), considerando os quantitativos medidos e pagos. Nessa operação, o Dnit somou as diferenças a maior dos itens com sobrepreço unitário, mas descartou as diferenças a menor dos itens com desconto.

4. Ao certificar a irregularidade das contas, a Controladoria-Geral da União (CGU) anuiu com as conclusões do tomador de contas (peça 5).

5. Na fase externa da TCE, a Secex/RO (peça 35) recalculou o débito de forma a considerar a compensação entre sobrepreços e descontos unitários, o que está de acordo com o entendimento do Tribunal, descrito por exemplo no Acórdão nº 3650/2013-Plenário. A partir desse procedimento, a estimativa do dano foi reduzida para R\$ 501.550,24 (peça 30). Além disso, incluiu no rol de responsáveis a construtora, por haver recebido pagamento por serviços superfaturados. Convencionou-se como data de ocorrência do débito a da última transferência ao Município, 20/12/2002, que seria mais favorável aos responsáveis e possibilitaria a distribuição do débito proporcional.

6. Os responsáveis foram devidamente citados e apresentaram suas alegações de defesa (peças 50, 57 e 60). Após examiná-las, a unidade instrutiva concluiu (peças 66 e 85) que não foram suficientes para afastar o débito ou a responsabilidade dos gestores municipais e da empresa.

7. Por outro lado, a Secex/RO promoveu outro ajuste no montante do débito, desta feita excluindo as parcelas relativas à última medição da obra (20ª medição), tendo em vista que ficou claro não haver sido realizado o respectivo pagamento. Por conseguinte, o superfaturamento efetivamente ocorrido no contrato de execução da obra equivale a R\$ 494.158,04.

8. Propôs-se, então, julgar irregulares as contas dos ex-prefeitos, condená-los em débito solidariamente com a construtora e aplicar a todos, individualmente, a multa definida no art. 57 da Lei nº 8.443/92. Conforme exigido na Lei Orgânica desta Corte, foi proposto também cientificar o Ministério Público Federal acerca da decisão a ser proferida.

Continuação do TC nº 021.169/2011-0

II

9. Examinando os autos, avalio que a responsabilização dos ex-gestores e da empresa está bem delineada. Manifesto-me, portanto, em consonância com a unidade técnica neste quesito.

10. O Sr. Divino Cardoso Campos, prefeito no mandato de 1997 a 2000, promoveu a licitação, firmou o contrato com a Construtora Castilho e iniciou sua execução. O certame foi realizado a despeito de notificação do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE/RO) sobre a existência de sobrepreço no seu orçamento base (peça 21, p. 25-34). Numa ação fiscalizatória prévia de editais, a Corte de Contas estadual requereu que a Prefeitura ajustasse a planilha aos preços de mercado, alertando sobre a possibilidade de responsabilização dos gestores em caso de efetivação do superfaturamento. A Secex/RO verificou que os preços contratados permaneceram acima dos referenciais, tanto estaduais do Departamento de Estradas de Rodagem de Rondônia (DER/RO), quanto federais do Sicro. Dessa forma, cabe atribuir a este ex-gestor municipal a responsabilidade pela totalidade do dano, uma vez que suas condutas foram determinantes para todo o prejuízo.

11. A prefeita sucessora, Sra. Sueli Alves Aragão, embora não tenha promovido o certame e celebrado o contrato, deu continuidade à execução contratual e firmou diversos termos aditivos aumentando o valor da avença a cada novo aporte do DNER. Agiu sem a devida diligência esperada de um gestor público, conduta agravada tendo em vista a Prefeitura haver sido alertada pelo TCE/RO acerca do sobrepreço. Adequada, portanto, a atribuição de débito à ex-prefeita na proporção dos recursos federais aplicados durante a sua gestão.

12. Quanto à empresa Castilho Engenharia e Empreendimentos S/A, sua responsabilidade solidária está caracterizada pelo recebimento de pagamento por serviços comprovadamente superfaturados. Mesmo que tenha tirado proveito de orçamento superestimado pela Administração, a contratada responde pelo débito, pois contribuiu efetivamente para a sua ocorrência (Acórdão nº 454/2014-Plenário). À construtora se deve atribuir responsabilidade sobre a totalidade do prejuízo causado ao erário.

III

13. Com relação ao débito, reputo necessário um ajuste. O valor apontado na última instrução da Secex/RO, R\$ 494.158,04 em valores originais, corresponde ao superfaturamento total ocorrido na execução da obra. Considero que a estimativa foi adequadamente realizada em conformidade com os parâmetros preconizados na jurisprudência do TCU.

14. Entretanto, deve-se observar que a participação de recursos federais no Convênio PG-115/98-00 atingia 95% do valor global, sendo os 5% restantes suportados pela contrapartida municipal. Isso pode ser verificado no termo original do convênio (peça 17, p. 126-129), nos seus aditivos (peça 17, p. 140-141, 145-146, 149-150, 160-161, 165-166 e 170-171) e nas transferências para pagamentos de cada medição da obra (peças 23 e 25).

15. Consequentemente, o débito perante o erário federal deve equivaler a 95% do superfaturamento total ocorrido, ou seja, a R\$ 469.450,14, a fim de não resultar em enriquecimento ilícito da União, conforme entendimento jurisprudencial desta Corte (Acórdãos nºs 1378/2012-Plenário, 1543/2008 e 13/2007-2ª Câmara). Este é o valor a ser ressarcido solidariamente pelo ex-prefeito e pela empresa contratada, enquanto a solidariedade no débito por parte da ex-prefeita sucessora atinge a parcela de R\$ 279.980,06, todos com data de ocorrência em 20/12/2002.

16. Uma vez que há parcela de dano que incide sobre os cofres municipais, considero necessário encaminhar cópia do julgamento desta tomada de contas especial ao TCE/RO.

Continuação do TC nº 021.169/2011-0

IV

17. Diante do exposto, este representante do Ministério Público junto ao TCU manifesta concordância com a proposta de encaminhamento apresentada pela unidade técnica na peça 85, porém com ajuste nos montantes do débito, de forma a atribuir ao Sr. Divino Cardoso Campos e à empresa Castilho Engenharia e Empreendimentos S/A a responsabilidade solidária pelo dano de R\$ 469.450,14 e à Sra. Sueli Alves Aragão pela quantia de R\$ 279.980,06. Além disso, proponho acrescentar o Tribunal de Contas do Estado de Rondônia como destinatário das comunicações acerca da deliberação a ser proferida nestes autos.

Ministério Público, em março de 2015.

(Assinado eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral