TC 013.635/2011-5

Apensos: TC 015.010/2008-9 e TC 001.381/2011-8

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Superintendência Regional do Departamento Nacional de Infraestrutura Rodoviária nos Estados do Pará e Amapá

Responsáveis: Maurício Hasenclever Borges (006.996.756-34), Roberto Borges Furtado Silva (490.589.751-34), Francisco Augusto Pereira Desideri (310.929.347-15), Rogério Gonzales Alves (553.259.397-34), Luiz Munhoz Prosel Júnior (459.516.676-15), Hideraldo Luiz Caron (323.497.930-87), Consórcio Construtor da BR 163 (02.870.297/0001-71), Construtora Queiroz Galvão S/A (33.412.792/0001-60), Construtora Andrade Gutierrez S/A (17.262.213/0001-94), Construtora Norberto Odebrecht S/A (15.102.288/0001-82) e Estacon Engenharia S/A (04.946.406/0001-12)

Advogado: Patrícia Guercio Teixeira Delage (OAB/MG 90.459) e outros (peça 78, p. 1); Pablo Alves Prado (OAB/DF 43.164) (peça 119)

Procurador: Carlos Augusto Soares Caroni de Andrade (032.308.901-16), peça 116, p.2;

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: de mérito

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo item 9.2 do Acórdão 1.193/2011-TCU-Plenário (Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues) ao analisar o TC 015.010/2008-9–Relatório de Levantamento. A TCE origina-se de superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado, da ordem de R$ 28.000.000,00 a preços iniciais (PI) ref. março/1994, nas obras de implantação e conservação do trecho paraense da BR-163, executadas no período entre 1997 e 2008.

HISTÓRICO

2. Os serviços de implantação e conservação da Rodovia BR-163/PA, no trecho do km 770 (divisa MT/PA) até o km 1.468,5 (Entr. BR-230/PA) foram licitados pela Secretaria de Estado de Transportes do Pará (SETRAN/PA) por meio de concorrência regulada pelo Edital 19/90, cujo aviso foi publicado em 7/5/1990. O trecho foi divido em quatro lotes: Lote 1 – km 770 (divisa MT/PA) ao km 942; Lote 2 – km 942 ao km 1141,5; Lote 3 – km 1141,5 ao km 1305 e Lote 4 – km 1305 ao km 1468,5 (entroncamento da BR-230). Sagraram-se vencedoras as empresas Construtora Norberto Odebrecht S/A., Estacon Engenharia S/A., Construtora Andrade Gutierrez e Construtora Queiroz

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52730147.

Galvão S/A., nesta ordem. Em 13/8/1991, a SETRAN/PA e as empresas formalizaram os contratos: AJUR 55/91 (Lote 1), AJUR 56/91 (Lote 02), AJUR 57/91 (Lote 3) e AJUR 04/91 (Lote 4).

3. Em 25/11/1997, a responsabilidade pela execução dos contratos em tela foi transferida ao então Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER) por intermédio de Termos de Cessão/Sub-rogação Parcial, em consequência foram assinados contratos entre aquele departamento e as empresas, consoante o quadro abaixo:

Quadro 1 - correspondência entre os contratos inicialmente firmados pela SETRAN/PA e os contratos objetos de sub-rogação pela DNER

Contrato Inicial	Empresa	Contrato DNER
AJUR 054/91	Construtora Queiroz Galvão S/A.	PG 209/1997
AJUR 055/91	Construtora Norberto Odebrecht S/A.	PG 211/1997
AJUR 056/91	Estacon Engenharia S/A.	PG 212/1997
AJUR 057/91	Construtora Andrade Gutierrez S/A.	PG 201/1997

Fonte: Elaboração própria.

4. Segundo as fiscalizações anteriores, no período de sete anos os recursos disponibilizados ao empreendimento foram insuficientes para a efetiva implantação da rodovia. Em consequência, priorizaram-se serviços pontuais, sem que houvesse significativo avanço na pavimentação da via. Em junho de 1998, as contratadas propuseram ao DNER a formação do Consórcio Construtor BR-163, justificando que a medida poderia proporcionar melhores condições para a intervenção conjunta nos trechos licitados, além disso, foi ofertado desconto da ordem de 11% em relação ao somatório dos valores individuais dos contratos. Tal proposição foi aceita pelo DNER, assim os serviços remanescentes em cada um dos quatro lotes foram unificados em um novo ajuste, no caso o Contrato PG 225/2000.

5. Durante os trabalhos da fiscalização 73/2008 (Fiscobras/2008), a análise de preços evidenciou que o Contrato PG 225/2000 encontrava-se com quase R$ 68.000.000,00 de sobrepreço ref. abril/1994. Em razão disso e da notícia de uma nova adequação contratual, com potencial lesivo ao erário, o então Relator, Ministro Ubiratan Aguiar, determinou cautelarmente, sem oitiva prévia, que o DNIT se abstivesse de realizar qualquer pagamento relativo ao ajuste em questão (subitem 17.1 do Despacho do Ministro Ubiratan Aguiar, datado de 11/9/2008 (fls. 331 a 341, Vol. 1 do TC 015.010/2008-9). Ainda no curso da ação de controle, o DNIT anunciou a tomada de medidas tendentes à rescisão contratual, pois a conclusão do projeto executivo em 2006 evidenciou a desvantagem em manter-se a execução do contrato sem que o executor aceitasse uma repactuação geral dos preços.

6. O Acórdão 2.440/2008-TCU-Plenário (Ministro Relator Ubiratan Aguiar) embora tenha registrado a rescisão do contrato em 30/9/2008, conforme já sinalizava a Autarquia em manifestações anteriores, manteve os termos da medida cautelar vigente; informou a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, que o bloqueio orçamentário das obras de construção da BR-163/PA tornou-se desnecessário após a rescisão do Contrato PG 225/2000; e remeteu o processo à então Secob para continuidade de sua instrução.

7. Em atenção ao já citado despacho (fls. 331-341, principal, vol. 1, TC 015.010/2008-9), os envolvidos apresentaram esclarecimentos nos quais contestam os indícios de irregularidades apontados. A análise desses argumentos foi o objeto da instrução as fls.499-519, principal, vol. 1, TC 015.010/2008-9. A peça instrutiva foi remetida ao novo Relator do processo, Ministro Walton Alencar Rodrigues, em 20/7/2009. Em consequência, aquela autoridade, em 10/8/2009, exarou despacho para que a Unidade Técnica procedesse ajustes relativos à quantificação do dano, de maneira a contemplar o débito no período entre a sub-rogação do DNER aos contratos firmados pela SETRANS/PA em 1997 e a reunião das empresas em consórcio em 2000; excluísse os procuradores jurídicos do rol de responsáveis pelo dano; e substituísse o consórcio pelas empresas que o compõem,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52730147.

no rol de responsáveis (fls. 521-522, principal, vol. 2, TC 015.010/2008-9). Assim, em nova instrução (fls. 523-546, principal, vol. 2, TC 015.010/2008-9), foram procedidos os ajustes determinados concluindo-se que "Quanto ao superfaturamento de todos os contratos, verificou -se que, de 1997 até 2008, foi gerado um prejuízo ao erário de mais de R$ 42 milhões, a preços de março de 1994" (fl. 531, principal, vol. 2 do TC 015.010/2008-9).

8. Em data posterior ao pronunciamento da Unidade, o DNIT entregou novos elementos por meio dos quais contesta os parâmetros adotados pela extinta Secob-2 para caracterização do superfaturamento em discussão. Diante do feito, o Relator determinou à Unidade Técnica, mediante despacho (fl. 547, principal, vol. 2, TC 015.010/2008-9), a "análise dos argumentos apresentados pelo DNIT, em especial dos indicados nos itens 3/4 e 32/122 da manifestação complementar" (fls. 1-28, anexo 9, TC 015.010/2008-9).

9. Em 30/4/2010, a então Secob-2 tramitou ao gabinete do Relator a instrução pertinente à análise dos novos elementos (fls. 581-602, principal, vol. 2, TC 015.010/2008-9) na qual concluiu pela redução do preço referencial de alguns serviços.

10. Presentes os autos no gabinete do Ministro-Relator, o DNIT apresentou novo memorial (peças 8-15 do TC 015.010/2008-9). A análise desses elementos foi realizada no voto condutor do Acórdão 1.193/2011-TCU-Plenário (Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues) por intermédio do qual o pleno do TCU decidiu pela instauração desta TCE.

11. A decisão mencionada manteve os efeitos da medida cautelar do Acórdão 2.440/2008-TCU-Plenário (Ministro Relator Ubiratan de Aguiar); converteu os autos do TC 015.010/2008-9 nesta tomada de contas especial; e determinou a citação dos responsáveis solidários, consoante o item 9.3 e subitens adiante transcritos:

> 9.3. determinar a citação dos responsáveis solidários a seguir nominados, para, no prazo de quinze dias, a contar da ciência, apresentar alegações de defesa ou recolher aos cofres do Tesouro Nacional, as importâncias indicadas, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora, calculados a partir das datas anotadas até a do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor, em razão de irregularidades a seguir descritas:
>
> 9.3.1. Maurício Hasenclever Borges e Construtora Queiroz Galvão S/A, aquele por haver celebrado o Contrato PG 209/1997 com sobrepreço, que resultou no superfaturamento da obra, e esta por ter-se beneficiado financeiramente do superfaturamento:

Medição		Superfaturamento
nº	Data pgto.	PI + R (R$)
1	23/1/1998	341.371,98
4	11/5/1998	299.224,99
8	18/8/1998	145.042,01
9	3/9/1998	217.397,57
11	22/12/1998	388.084,66

> 9.3.2. Maurício Hasenclever Borges e Construtora Andrade Gutierrez S/A, aquele por haver celebrado o Contrato PG 210/1997 com sobrepreço, que resultou no superfaturamento da obra, e esta por ter-se beneficiado financeiramente do superfaturamento:

Medição		Superfaturamento
nº	Data pgto.	PI + R (R$)
1	23/1/1998	329.510,16
4	11/5/1998	285.677,59
8	18/8/1998	185.689,40

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52730147.

9	3/9/1998	466.054,60
11	23/12/1998	390.765,14

9.3.3. Maurício Hasenclever Borges e Construtora Norberto Odebrecht S/A, aquele por haver celebrado o Contrato PG 211/1997 com sobrepreço, que resultou no superfaturamento da obra, e esta por ter-se beneficiado financeiramente do superfaturamento:

Medição		Superfaturamento
nº	Data pgto.	PI + R (R$)
0	31/12/1997	1.942.526,19
5	23/1/1998	313.172,21
8	18/5/1998	272.834,26
12	18/8/1998	177.186,18
13	3/9/1998	439.470,47
15	22/12/1998	379.254,76
16	28/4/1999	4.159.949,29
17	5/9/1999	3.067.612,78
20	17/9/1999	774.928,04
21	17/9/1999	236.026,85
22	17/9/1999	231.894,91
23	17/9/1999	231.306,45
24	17/9/1999	435.016,27
25	9/2/2000	282.777,65
26	9/2/2000	284.430,84
27	3/3/2000	267.800,70
28	3/3/2000	310.494,45

9.3.4. Maurício Hasenclever Borges e Estacon Engenharia S/A, aquele por haver celebrado o Contrato PG 212/1997 com sobrepreço, que resultou no superfaturamento da obra, e esta por ter-se beneficiado financeiramente do superfaturamento:

Medição		Superfaturamento
nº	Data pgto.	PI + R (R$)
1	23/1/1998	417.977,88
4	11/5/1998	366.636,03
8	18/8/1998	180.456,25
9	3/9/1998	269.351,89
11	22/12/1998	475.136,05

9.3.5. Roberto Borges Furtado da Silva, Francisco Augusto Pereira Desideri, Rogério Gonzales Alves e Consórcio Construtor da BR 163, os três primeiros por terem aprovado a planilha comparativa de preços unitários do Contrato PG 225/2000, com sobrepreço, o que resultou no superfaturamento da obra, e a última por ter-se beneficiado financeiramente do superfaturamento:

Medição		Superfaturamento
nº	Data pgto.	PI + R (R$)
1	22/12/2000	453.672,54
2	26/3/2001	907.296,88
3	26/3/2001	453.648,43

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52730147.

Medição		Superfaturamento
nº	Data pgto.	PI + R (R$)
4	4/4/2001	453.455,60
5	12/4/2001	226.751,69
8	21/9/2001	107.730,66
9	21/8/2001	164.548,98
10	21/8/2001	1.563.681,15
11	2/10/2001	2.676.911,21
12	23/11/2001	2.728.697,33
13	5/2/2002	3.880.474,07
14	25/3/2002	3.348.458,69
15	6/5/2002	200.196,57
17	11/7/2003	2.862.254,68
18	10/7/2003	1.204.334,88
19	10/7/2003	1.310.716,96
20	24/5/2004	1.790.319,87
21	24/6/2004	114.339,76

9.3.6. Luis Munhoz Prosel Júnior, Hideraldo Luiz Caron e Consórcio Construtor da BR 163, os dois primeiros por terem revogado o edital de licitação 228/2003, sob o argumento de sobreposição de objeto, apesar das reiteradas informações do responsável da 2ª Unit de que os quantitativos de restauração e conservação do Contrato PG 225/2000 estavam esgotados e eram pagos com verba de construção, implicando o prosseguimento da execução do Contrato PG 225/2000 e o consequente superfaturamento da obra, e a última por ter-se beneficiado financeiramente do superfaturamento:

Medição		Superfaturamento
nº	Data pgto.	PI + R (R$)
25	28/12/2005	101.245,21
26	28/12/2005	494.598,00
27	16/2/2006	526.752,94
28	16/2/2006	249.690,49
29	10/4/2006	84.369,51
30	20/4/2006	18.908,30
31	2/8/2006	21.345,43
32	2/8/2006	90.146,12
33	11/9/2006	101.179,22
34	2/8/2006	76.363,37
35	20/10/2006	140.521,90
36	20/10/2006	140.317,18
37	7/11/2006	172.203,21
38	19/12/2006	238.792,50
39	26/1/2007	230.368,27
40	10/5/2007	219.476,77
41	9/5/2007	84.549,23
42	26/6/2007	73.883,22

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52730147.

Medição		Superfaturamento
nº	Data pgto.	PI + R (R$)
43	28/6/2007	89.164,15
44	13/7/2007	67.912,32
45	13/7/2007	96.033,33
46	17/8/2007	113.477,39
47	3/10/2007	109.383,96
48	21/12/2007	121.692,35
49	26/12/2007	124.229,32
50	24/12/2007	129.072,64
51	6/2/2008	107.429,42
52	14/2/2008	114.636,54
53	11/3/2008	32.991,48
54	17/4/2008	48.620,57
55	14/8/2008	23.700,46

EXAME ÉCNICO

12. De início, cumpre sintetizar as questões delineadoras do dano ao erário fundante desta TCE, conforme evidenciado no item "3.2 - Superfaturamento - Superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado (serviços, insumos e encargos) " do relatório da fiscalização 73/2008, (fls. 235-241, principal, vol. 1, TC 015.010/2008-9), e nas três instruções anteriores da Unidade Técnica (fls.499-519, vol. 2; fls. 523-546, vol. 2; e fls. 581-602, vol. 2, todos do principal do TC 015.010/2008-9).

13. Na citada fiscalização, a análise do Contrato PG 225/2000 evidenciou sobrepreço da ordem de R$ 68 milhões, ref. abril/1994. Ou seja, considerando-se os valores referenciais do Sicro, o orçamento do contrato apresenta preço 72% acima do paradigma, vide Quadro 7, fl. 212, principal, do TC 015.010/2008-9.

14. Em certa medida, os preços unitários elevados frente ao mercado verificados na fiscalização 73/2008, tem origem no 1º termo aditivo, em 30/4/2001. Ocorre que no cálculo do reajuste acumulado de março/1994 até novembro/2000 foi considerado, para todos os serviços, apenas o índice de pavimentação. Porém, o contrato previa reajustamento pelos índices setoriais do DNER fornecidos pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Isso é significativo porque em novembro/2000 o número índice de pavimentação atingiu 184,692 enquanto o número índice de terraplenagem ficou em 168,979. Essa incongruência acarretou acréscimo da ordem de R$ 8,5 milhões no valor do aditivo, consoante o Quadro 5 (fl. 208, principal, TC 015.010/2008-9), no qual a equipe de fiscalização efetuou o reajuste com o emprego do número índice adequado a natureza de cada serviço.

15. A equipe de fiscalização destacou que, além de reajustar todos os serviços empregando o número índice mais elevado da série, a maior parte dos itens medidos até a 54ª medição – 29/2/2008, corresponde a serviços de terraplenagem ou correlatos, cujos preços foram indevidamente reajustados pelo índice de pavimentação.

16. Em função de sua materialidade, o indício de irregularidade foi classificado como grave, com recomendação de paralisação (IG-P), por isso o relatório preliminar foi encaminhado para a manifestação do gestor. Relativamente ao superfaturamento, o item 3.2.8 do Relatório (fl. 238, principal, vol. 1, TC 015.010/2008-9) registra o seguinte esclarecimento, apresentado pelo DNIT:

(...)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52730147.

> Quanto à execução dos serviços, é importante esclarecer que as etapas de implantação e pavimentação não foram iniciadas em decorrência da escassez de recursos orçamentários alocados para o empreendimento até o ano de 2006. Ainda, salienta-se que somente no ano de 2006 o projeto executivo foi aprovado.
>
> Dessa forma, tal constatação motivou esta autarquia a promover a Rescisão do contrato em comento, haja vista ser indiscutível a vantagem para a Administração em promover nova licitação, pois, conforme já demonstrado, para ambos os orçamentos temos a seguinte situação:
>
> Projeto Executivo adequado aos preços do Contrato PG 225-00: R$664.806.009,77
>
> Projeto Executivo com os preços do Sicro R$ 334.503.211,28
>
> Foram utilizados os índices oficiais para os reajustamentos promovidos. No entanto, devido a exigüidade do prazo para o atendimento ao Ofício nº 73/2008-04/TCU-SECOB, esta Coordenação comunica que já deu início à verificação das irregularidades apontadas.

17. Nesse cenário, a equipe de fiscalização concluiu que o gestor reconheceu a desvantagem para a Administração em continuar com o Contrato PG-225/2000 e, acertadamente, tomou medidas para reverter tal situação. Entretanto, tal medida poderia ter sido tomada há muito tempo, pois já era possível saber que os preços contratados extrapolavam aqueles do Sicro, mesmo antes da conclusão do Projeto Executivo em 2006.

18. Assim, levando em conta o aspecto temporal e as orientações do Relator (Despacho as fls. 521-522, principal, vol. 2, TC 015.010/2008-9) foram adotadas três datas consideradas chaves na análise do feito. Esses períodos foram determinados tendo como critério a atitude que deveria ter sido tomada pelos diferentes gestores responsáveis pela execução do empreendimento ao longo do tempo (fls. 523-546, principal, vol. 2, TC 015.010/2008-9):

> a) 1º período, de 1997 a 2000, com data-base em abril de 1994: referente à execução dos Contratos PG 209/1997, PG 210/1997, PG 211/1997 e PG 212/1997;
>
> b) 2º período, de 2000 a 2003, com data-base em abril de 1997: referente à execução do Contrato PG 225/2000, decorrente da consorciação das empresas responsáveis pela execução dos Contratos PG 209/1997, PG 210/1997, PG 211/1997 e PG 212/1997, até a revogação do Edital 228/2003-02;
>
> c) 3º e último período, de 2003 a 2008, com data-base em novembro de 2003: execução do Contrato PG 225/2000, desde a revogação do Edital 228/2003-02 até a sua rescisão.

19. O valor de R$ 68 milhões inicialmente aquilatado no Levantamento referia-se a sobrepreço. Nas etapas seguintes, cuidou-se de quantificar o débito e identificar os responsáveis. Assim, na instrução acostada às fls. 523-540, principal, vol. 2, TC 010.015/2008-3, após calculado o valor do superfaturamento, verificou-se o seu percentual em relação ao valor total pago, como forma de distribuí-lo proporcionalmente em cada medição. Adotou-se a premissa que todas as medições tiveram o mesmo percentual de superfaturamento. O débito foi calculado com base nas datas dos pagamentos das medições. Nas medições que tiveram pagamento parcelado, considerou-se a data na qual a medição foi quitada.

20. No curso do processo, o DNIT trouxe aos autos elementos cuja análise ensejou a aumento de alguns preços referenciais inicialmente adotados pela equipe de fiscalização, tendo em vista a necessidade de adequação das CPUs à realidade da obra, conforme a tabela que se segue:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52730147.

Tabela 1 – novos preços referenciais em confronto com cálculo anterior

SERVIÇO	Abril 1997		Abril 1999		Novembro 2003	
	PU antigo (R$)	PU revisado (R$)	PU antigo (R$)	PU revisado (R$)	PU antigo (R$)	PU revisado (R$)
Momento de transporte	0,23	0,43	0,24	0,48	-	-
Exploração de jazidas	0,6	2,29	1,25	2,73	-	-
Recomposição mecanizada de aterros	-	-	4,47	10,01	7,42	16,65
Recomposição de leito estradal, inclusive escavação, carga e transporte de material c/DMT=2km	-	-	2,90	3,11	8,74	8,16
Transporte comercial de material betuminoso	-	-	164,25	383,80	-	-
Execução de revestimento de CBUQ	-	-	16,34	45,36	-	-

Fonte: tabela 2, fl. 592, principal, vol. 2, do TC 010.105/2008-9

21. Essa redução dos preços unitários repercutiu no percentual de superfaturamento em cada um dos contratos em questão, da seguinte forma:

Tabela 2 – percentuais de superfaturamento inicial e final

CONTRATO	SUPERFATURAMENTO INICIAL	SUPERFATURAMENTO FINAL
209/1997 - Sem considerar a 34ª medição	59,44%	52,62%
210/1997	72,47%	66,47%
211/1997	71,86%	63,64%
212/1997	73,77%	64,86%
225/2000 - 2000 a 2002	52,07%	45,37%
225/2000 - 2003 a 2008 - Somente até a 55ª medição	32,89%	8,02%

Fonte: adaptado da tabela 3, fl. 594, principal, vol. 2, TC 010.105/2008

22. Importante registrar que em todos os serviços analisados foram considerados os BDIs dos próprios sistemas referenciais vigentes à época, ou seja, 35,8% para os serviços referenciados pelo Sicro 1 e 32,68% para aqueles obtidos pelo Sicro 2.

23. Assim, devidamente caracterizado o indício de irregularidade motriz desta TCE, passa-se para a análise técnica propriamente dita.

24. Em cumprimento ao item 9.3 e subitens do Acórdão 1.193/2011-TCU-Plenário (Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues) foram expedidos os ofícios de citação e recebidas às alegações de defesa, conforme a tabela 3:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52730147.

Tabela 3 – citações e alegações de defesa

Subitens Acórdão	Responsável	Citação			Alegações de Defesa (nº peça)
		Ofício	Data	Peça	
9.3.1	Construtora Queiroz Galvão S/A	492/2011	24/05/2011	16	101, 102, 103 e 104
9.3.1	Maurício Hasenclever Borges	491/2011	24/05/2011	17	90
9.3.2	Construtora Andrade Gutierrez S/A	489/2011	24/05/2011	18	101, 102, 103 e 104
9.3.2	Maurício Hasenclever Borges	488/2011	24/05/2011	12	90
9.3.3	Construtora Norberto Odebrecht S/A	504/2011	25/05/2011	5	101, 102, 103 e 104
9.3.3	Maurício Hasenclever Borges	496/2011	25/05/2011	11	90
9.3.4	Estacon Engenharia S/A	494/2011	24/05/2011	9	101, 102, 103 e 104
9.3.4	Maurício Hasenclever Borges	493/2011	24/05/2011	10	90
9.3.5	Consórcio Construtor da BR 163	506/2011	25/05/2011	8	101, 102, 103 e 104
9.3.5	Francisco Augusto Pereira Desideri	507/2011	25/05/2011	6	83
9.3.5	Roberto Borges Furtado da Silva	508/2011	25/05/2011	15	82
9.3.5	Rogério Gonzales Alves	505/2011	25/05/2011	7	–
9.3.6	Consórcio Construtor da BR 163	509/2011	25/05/2011	14	101, 102, 103 e 104
9.3.6	Hideraldo Luiz Caron	511/2011	26/05/2011	19	100
9.3.6	Luis Munhoz Prosel Júnior	510/2011	25/05/2011	13	100

Fonte: elaboração própria.

25. Apesar do Sr. Rogério Gonzales Alves ter tomado ciência do expediente que lhe foi encaminhado, conforme atesta o aviso de recebimento (peça 44), não atendeu à citação. Assim, transcorrido o prazo regimental fixado e mantendo-se inerte o aludido responsável, impõe-se que seja considerado revel, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

26. As empresas e o consórcio apresentaram alegações de defesa conjuntamente, assim como os Srs. Hideraldo Luiz Caron e Luis Munhoz Prosel Júnior. As defesas dos Srs. Francisco Augusto Pereira Desideri e Roberto Borges Furtado da Silva embora oferecidas de maneira individual, materialmente apresentam conteúdo similar. Tendo em vista a concisão e a economia processual, alegações de defesa de responsáveis distintos que apresentam teses comuns terão o exame técnico organizado por teses de defesas, conforme o quadro 2 subsequente.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52730147.

Quadro 2 – teses de defesa sustentadas pelos responsáveis

Teses de defesa	Responsáveis
Presunção de regularidade em função de as auditorias anteriores, entre 2000 e 2007, não terem indicado qualquer irregularidade relacionada a preços.	- Empresas formadoras do Consórcio; - Francisco Augusto Pereira Desideri; - Roberto Borges Furtado da Silva; - Hideraldo Luiz Caron; e - Luis Munhoz Prosel Júnior.
Prejuízo ao contraditório e a ampla defesa — lapso superior a dez anos entre os fatos inquinados (serviços realizados entre 1997 e 2000) e as citações.	- Empresas formadoras do Consórcio; - Sr. Maurício Hasenclever Borges;e - Francisco Augusto Pereira Desideri; e - Roberto Borges Furtado da Silva.
Ausência de superfaturamento ante à inadequação dos preços referenciais	- Empresas formadoras do Consórcio; - Hideraldo Luiz Caron; e - Luis Munhoz Prosel Júnior.
Ausência de nexo de casualidade	- Francisco Augusto Pereira Desideri; e - Roberto Borges Furtado da Silva.
Regular e oportuna revogação do Edital 228/2003-02	- Hideraldo Luiz Caron; e - Luis Munhoz Prosel Júnior
Limites a responsabilização do dirigente máximo	- Maurício Hasenclever Borges

Fonte Elaboração própria

I. Presunção de regularidade em função de as auditorias anteriores, entre 2000 e 2007, não terem indicado qualquer irregularidade relacionada a preços.

27. Essa linha de defesa foi apresentada pelas empresas formadoras do Consórcio Construtor BR-163 (peça 102, p.56-61 e p. 134-146); Sr. Roberto Borges Furtado da Silva (peça 82, p.17-25); Sr. Francisco Augusto Pereira Desideri (peça 83, p. 15-23); e Srs. Hideraldo Luiz Caron e Luis Munhoz Prosel Júnior (peça 100, 18-22).

28. As alegações de defesa salientam que, além da presunção de legalidade inerente aos atos administrativos, a legitimidade dos contratos teria se tornado presumível pelo fato de as obras terem sido fiscalizadas em seis oportunidades, entre 2000 e 2007, sem que o suposto superfaturamento tivesse sido objeto de relato.

29. Segundo os responsáveis, caso houvesse o apontamento da irregularidade ventilada por ocasião da primeira auditoria, no ano 2000, certamente o contrato teria sido rescindido naquela oportunidade sem supostos prejuízos tanto ao erário quanto às empresas. A ausência do registro de qualquer indício de irregularidade ao longo de sete anos de fiscalização teria induzido a crença que se executava contrato isento de máculas, no qual se receberia a contraprestação pelos serviços executados conforme pactuado.

30. Acrescentam que o fato de as obras terem sido fiscalizadas em seis oportunidades diferentes não pode ser simplesmente desconsiderado, pois em situações semelhantes o TCU teria reconhecido os efeitos de suas fiscalizações, no sentido de que não identificada a irregularidade, presume-se com mais razão a legalidade dos procedimentos então adotados. Em arrimo a essa tese, na peça 100, p. 18-19, são apresentadas transcrições parciais dos votos condutores do Acórdão 2.483/2008-TCU-Plenário (Ministro Relator André Luís de Carvalho) e do Acórdão 61/2003-TCU-Plenário (Ministro Relator Guilherme Palmeira)

I.1. Análise

31. A página relativa a jurisprudência selecionada desse tribunal (acesso em 15/7/2016 – https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/JurisprudenciaSelecionada.faces), sobre o assunto registra o seguinte:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52730147.

> Embargos de Declaração. Processual. As auditorias realizadas pelo TCU não conferem atestado de regularidade ao período ou ao objeto da fiscalização, pois apresentam exames específicos realizados de acordo com o escopo de cada fiscalização. Julgamentos pretéritos não fazem coisa julgada administrativa em relação a irregularidades não identificadas, por quaisquer motivos, na auditoria apreciada e posteriormente verificadas em novas fiscalizações. Acórdão 1001/2015 – Plenário ASSUNTO: Irregularidade não identificada em julgamento anterior ÁREA: PROCESSUAL | TEMA: Processo em geral | SUBTEMA: Coisa julgada

32. À luz do art. 67 da Lei nº 8.666/1993, tanto a fiscalização quanto a gestão dos contratos administrativos competem à entidade contratante. Nesse mister, independente da ação dos órgãos de controle, a administração possui autonomia para verificar a qualquer tempo as condições de execução das avenças. É ela quem trabalha diuturnamente com a matéria, portanto tem mais oportunidades que o TCU para identificar impropriedades nos contratos em execução. Ademais, a Corte de Contas não tem a função de servir como órgão consultivo a seus jurisdicionados na execução dos contratos por eles firmados.

33. Desta forma, apesar dos precedentes arguidos pelos responsáveis, o presente argumento vai de encontro à Jurisprudência dessa Corte e não afasta ou elide o dano ao erário em questão nesta TCE.

II. Prejuízo ao contraditório e à ampla defesa – lapso superior a dez anos entre os fatos inquinados (serviços realizados entre 1997 e 2000) e as citações.

34. Argumento apresentado pelas empresas formadoras do Consórcio Construtor BR-163 (peça 102, p. 73 e p. 80-82); Sr. Maurício Hasenclever Borges (peça 90, p. 2-3); Sr. Roberto Borges Furtado da Silva (peça 82, p.10-17); e Sr. Francisco Augusto Pereira Desideri (peça 83, p.8-15).

35. No entender dos responsáveis, o significativo lapso entre os fatos e a instauração da TCE, especialmente para os serviços executados entre 1997 e 2000, seria fator prejudicial ao exercício do contraditório e da ampla defesa, pois as citações teriam ocorrido onze anos após a execução dos serviços. Além disso, a Instrução Normativa 56/2007 (art. 5º, § 4º) dispensaria a instauração de TCE após o transcurso de dez anos do fato gerador, portanto os serviços em questão não poderiam ser objeto de tomada de contas, razão pela qual pleiteiam o arquivamento dos autos.

II.1. Análise

36. De início, não prospera a alegação de que a então vigente Instrução Normativa 56/2007 desautorizaria a conversão destes autos em TCE, porque o dispositivo invocado não se aplicava à hipótese de conversão de que trata o art. 47 da Lei 8.443/1992, mas apenas aos casos de demora na instauração de TCE pela Administração.

37. Além disso, o processo de TCE deve ser arquivado sem julgamento de mérito quando, associado ao prazo excessivamente longo, estiver presente a impossibilidade de os responsáveis elaborem as suas defesas, em razão, por exemplo, da inexistência de documentos pertinentes, por ato que não lhe possa ser atribuído, como força maior ou caso fortuito, hipótese em que as contas serão tidas por iliquidáveis.

38. Trata-se, portanto, apenas de uma presunção relativa de que, após o transcurso do tempo de dez anos, restaria comprometido o exercício da ampla defesa por parte do responsável. Tal posicionamento justifica-se, principalmente, pelo fato de o TCU não poder se furtar a analisar casos de lesão aos cofres da União quando, tendo sido resguardados os direitos processuais do jurisdicionado, se fizerem presentes elementos suficientes para a identificação do débito e da responsabilidade dos envolvidos. Trata-se de zelar pelo bom emprego dos recursos públicos, a despeito de não terem sido os agentes notificados sobre os fatos antes de determinado decurso temporal.

39. Ressalte-se que esse raciocínio vai ao encontro do reconhecimento da imprescritibilidade

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52730147.

das ações de ressarcimento de recursos públicos, conforme entendimento consolidado desta Casa e do Supremo Tribunal Federal. Neste sentido é a jurisprudência desta Corte consubstanciado nos Acórdãos 3.124/2010-TCU-2ª Câmara (Ministro Relator José Jorge), 806/2008-TCU-2ª Câmara (Ministro Relator Augusto Sherman), 1.131/2008-TCU-1ª Câmara (Ministro Relator Augusto Sherman), 2.815/2009-TCU-2ª Câmara (Ministro Relator Aroldo Cedraz), 1.231/2007-TCU-2ª Câmara (Ministro Relator Augusto Sherman), 2.878/2011-TCU-2ª Câmara (Ministro Relator Aroldo Cedraz); 6.990/2014-TCU-1ª Câmara (Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues).

III. Ausência de superfaturamento ante à inadequação dos preços referenciais

40. Argumentos apresentados pelas empresas formadoras do Consórcio (peça 102, p.1-55) e pelos Srs. Hideraldo Luiz Caron e Luis Munhoz Prosel Júnior (peça 100, p. 39-53).

41. Com a finalidade de desconstituir os preços referências utilizados pela Unidade Técnica, as alegações de defesa apresentam os seguintes elementos:

a) memorial do DNIT, apresentado nos autos do TC 015.010/2008-0 (peça 102, p. 74-147);

a.1) parecer: vida útil de equipamento, elaborado pela da Aldo Mattos Consultoria (peça 102, p.151-182);

a.2) minuta da atualização e complementação do manual de custos rodoviários: vida útil dos equipamentos e fator de deprecia e juros (Peça 102, p.183-185);

a.3) relatório fotográfico – obras de pavimentação e conservação na BR-163/PA (Peça 102, p. 187-224);

a.4) considerações sobre produção de equipe e fator de eficiência da obra de implantação e restauração da BR-163 PA (Peça 102, p. 225-332);

a.5) perda de eficiência das máquinas e equipamentos em obras rodoviárias em função das chuvas, elaborada pela ConsultTech Consultoria e Tecnologia SC Ltda. (Peça 102, p. 334-341);

a.6) histórico de medições dos contratos (peça 102, 342-353);

a.7) cálculo de superfaturamento entre 2003 e 2008 (peça 102, p. 355-362);

a.8) 5º Termo aditivo de rerratificação, prorrogação de prazo (peça 102, p.363-365);

b) parecer técnico PSE – 78/2011: execução das obras de melhoramento, restauração, conservação e serviços de terraplenagem, pavimentação, drenagem, obras de arte especiais e correntes e obras complementares – BR-163/PA, – Parecer da PINI Serviços de Engenharia (peça 101):

b.1) anexo 1 ao Parecer Técnico PSE – 78/2011 (Peça 104, p. 1-37) - Pesquisa PINI/ANEOR—BDI Obras Rodoviárias;

b.2) anexo 2 ao Parecer Técnico PSE – 78/2011 (Peça 104, p. 38-44) - Artigo publicado na revista Construção São Paulo Planejamento dos Programas de Pavimentação em Função do Clima;

b.3) anexo 3 ao Parecer Técnico PSE – 78/2011 (Peça 104, p. 45-73)

b.3.1) CPU Consórcio Abril de 1994 (peça 104, p. 46-62)

b.3.2) CPU Edital SETRAN 1990 (peça 104, p. 63-73)

b.4) anexo 4 ao Parecer Técnico PSE – 78/2011 (Peça 104, p. 74- 200 e peça 103, p. 1-122) - Composições de Preços Unitários de Serviços e de Custo Horário de Equipamentos - Padrão SICRO/DNIT Ajustadas para as Obras;

b.4.1) na data-base: outubro 2000, para E = 0,46 (peça 104, p.75-137) / E = 0,37 (peça 104, p. 138-200);

b.4.2) na data-base: abril 2003, E = 0,46 (peça 103, p.1-60) / E = 0,37 (peça103, p. 61-122);

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52730147.

b.5) anexo 5 ao parecer técnico PSE – 78/2011 (Peça 103, p. 123-229) - Cálculo da Produção das Equipes Mecânicas das Composições Padrão Sicro2 Ajustadas em Função do Fator de Eficiência Registrado na Região das Obras;

b.5.1) CPU com Fator de Eficiência E = 0,46 (peça 103, p. 123-176);

b.5.2) CPU com Fator de Eficiência E = 0,37 (peça 103, p. 177-229);

c) relatório de apuração de produtividade de equipamento para a obra de pavimentação da Rodovia BR-163 PA - julho de 2011 (peça 100, p. 75-99).

42. A tese construída com base nos documentos acima, em síntese, comtempla dois argumentos principais: a) inadequação do Sicro 1 para análise de preços; b) necessidade de adaptação das CPU de referência às peculiaridades do empreendimento. Cada um desses pontos será objeto de análise individualizada nesta instrução.

III.1. Inadequação do Sicro 1 para análise de preços

43. Ressaltam que no processo originador desta TCE, de início a Unidade Técnica teria deixado de analisar os preços dos Contratos PG 209/1997, PG 210/1997, PG 211/1997 e PG 212/1997 (decorrentes da transferência ao DNER das avenças originalmente assinadas pela SETRAN/PA) por reconhecer a ausência de referencial confiável para embasar a análise (fl. 508, principal, vol. 2, TC 015.010/2008-9). Todavia o então Ministro Relator teria divergido da Unidade Técnica e, por meio de despacho, (fls. 521-522, principal, vol. 2 do TC 015.010/2008-9) determinado a avaliação dos preços dos ajustes em tela. Desta forma, mesmo ciente que a análise não seria adequada e segura, a Unidade Técnica, inadequadamente, teria se valido do Sicro 1 para esse mister.

44. A partir de maio de 1994, o Sicro 1, segundo os manifestantes, teria se tornado um referencial inadequado para fundamentar sobrepreço/superfaturamento. Nessa época, teria havido um processo de reformulação no sistema no qual algumas informações sobre os equipamentos teriam sido artificialmente alteradas. Tais alterações acarretariam falhas em cadeia, nas composições preços unitários, em especial naquelas dos serviços de terraplenagem onde o custo dos equipamentos seria mais representativo comparativamente aos custos com mão de obra e com materiais.

45. O parecer: vida útil de equipamento, elaborado pela empresa Aldo Mattos Consultoria (peça 102, p.151-182), a pedido dos responsáveis servidores do DNIT Roberto Borges Furtado da Silva, Francisco Augusto Pereira, Desideri, Luiz Munhoz Prosei Júnior e Hideraldo Luiz Caron, demostraria de forma cabal tais discrepâncias (peça 102, p. 174-175):

a) no período de maio de 1994 a outubro de 1999, o Sicro 1 apresentou dilatação na vida útil dos equipamentos de maneira não explicada e imotivada;

b) queda irreal do custo de aquisição dos equipamentos - fenômeno que não foi constatado no mercado tampouco nos índices de preços de domínio público;

c) individualmente cada um desses fatores impacta significativamente o custo horário dos equipamentos, em conjunto distorcem sobremaneira o valor final obtido;

d) correção dessas discrepâncias no Sicro 2, confirma que realmente havia anomalias no sistema de custos no período apontado; e

e) os custos horários dos equipamentos inseridos nas composições de preço utilizadas pelo TCU como referência são inadequados e acarretam considerável distorção no comparativo realizado a partir do Sicro 1 e nos valores apontados como indicio de sobrepreço.

46. Em seguida, acrescentam que não apenas o estudo da Aldo Mattos Consultoria evidenciaria as deficiências do Sicro 1 como o próprio Tribunal já as reconheceriam de forma pacífica em sua jurisprudência. Nesse sentido, apresentam transcrição parcial do Voto Condutor e do Acórdão 596/2005-TCU-Plenário (Peça 102, p. 11-12):

Acórdão 596/2005-P (Ministro Relator Valmir Campeio)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52730147.

> Voto do Ministro Relator
>
> 2. A essência do tema ora em apreciação refere-se à verificação se houve ou não caracterização de sobrepreço na obra de duplicação do trecho norte da BR-101/SC, com base em análise comparativa feita entre o orçamento elaborado em 1989 e as propostas vencedoras, em consonância com o determinado pelo Acórdão 166/2004. Nesse mesmo Acórdão, foi considerada inadequada a caracterização de sobrepreço a partir da comparação de preços unitários constantes do Sicro 1, tendo em conta que os valores desse banco de dados não se adequavam à realidade da obra.
>
> (..)
>
> 4. No entanto, asseverou o Analista que possível sobrepreço poderia ser caracterizado se aplicados outros pressupostos metodológicos de comparação, desta feita utilizando-se os preços do Sicro 2 de outubro de 2000 e corrigindo-se os preços para dois anos antes, tendo em vista que os primeiros aditivos dos contratos originais para a duplicação da BR foram firmados em fins de 1997 ou início de 1998.
>
> Acórdão
>
> (...)
>
> 9.3. encaminhar os presentes autos à Secob para que aquela unidade especializada, no prazo de até 30 (trinta) dias, manifeste-se conclusivamente quanto a viabilidade de adoção da metodologia sugerida na instrução de fls. 6.785/6.802 para avaliar, com confiabilidade, a possível ocorrência de superfaturamento e quantificar eventual débito relativo aos Lotes 1 a 8 da obra de duplicação da BR-101 (trecho norte), ou, ainda, sugerir outra sistemática de trabalho que possa ser aplicada ao presente de caso, na busca da verdade material;

47. Trouxeram a colação, com os destaques ora apresentados, excertos do Voto Condutor do Acórdão 1.887/2006-TCU-Plenário (Ministro Relator Valmir Campelo), peça 102, p. 12:

> 14. **Ressalto que os resultados apurados na presente fase representam um consistente amadurecimento da metodologia de cálculo do débito** e da adequação dos pressupostos jurídicos às particularidades do empreendimento, haja vista ter sido financiado com recursos do BID e ter utilizado as normas desse organismo internacional para a realização da licitação.
>
> 15**. Em duas oportunidades o Tribunal considerou inadequados os paradigmas utilizados para fins de apuração de superfaturamento. Assim é que o Acórdão n° 166/2004-Plenário rejeitou a comparação entre os preços contratados e os orçados com base no Sicro 1**. Também por ocasião do Acórdão n° 596/2005-Plenário mostrou-se insatisfatório o cálculo do débito baseado no orçamento elaborado em 1989 e nas propostas vencedoras, com vistas a identificar a compatibilidade entre os preços unitários e globais.
>
> 16. **Dessa forma, sempre orientado pela busca da verdade material, é que se autorizou uma terceira análise do tema superfaturamento, desta vez com a utilização dos preços do Sicro 2, mais confiável do que o Sicro 1, corrigindo seus valores por índices oficiais para comparar com os preços pagos para itens acrescentados e para itens que tiveram seus quantitativos aumentados por meio de termos aditivos aos contratos originais, entre os anos de 1997 e 2001, período em que foram executadas as obras.**

48. Novamente manifestam contrariedade ao emprego do Sicro 1 como referencial, pois o próprio TCU já teria identificado discrepâncias no Sistema e, por meio do Acórdão 50/1996-Plenário (Ministro Relator Fernando Gonçalves), determinado ao DNIT a sua reavaliação, nos seguintes termos (peça 102, p. 12-13):

> ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, com fundamento no art. 43, Parágrafo Único, da Lei n° 8.443/92, em:
>
> (...)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52730147.

> 3. determinar à Direção do DNER, com fulcro no art. 194, inciso II, do RI/TCU, a adoção das seguintes providências, alertando os atuais responsáveis e os que os sucederem que a reincidência no descumprimento dessas medidas, os sujeitará à multa prevista no art. 58, inciso VII, da Lei n° 8.443/92, que:
>
> (...)
>
> c) **reestude o seu sistema de custos de obras e serviços, de modo a torná-lo mais adequado às atuais condições da economia nacional e às variações de preços de cada região, Estado ou Município, evitando a geração de orçamentos super ou subvalorizados;**

49. Por fim, aduzem que o Sicro 1 inquestionavelmente seria um referencial inadequado, inúmeras vezes afastado pelo próprio TCU, portanto, injusto imputar aos responsáveis suposto débito cujos valores foram obtidos em paradigma não confiável.

III.1.1 Análise

50. Preliminarmente, importante trazer à luz breves comentários acerca da gênese do Sicro 1 e do Sicro 2.

51. Segundo o atual Manual de Custos Rodoviário (Volume 1 – DNIT/2003), o Sistema de Custos Rodoviário – Sicro 1 foi criado, em 1980, pelo extinto DNER a partir de um manual institucional de custos pré-existente.

52. Em 1998, o DNER iniciou uma modernização e complementação do Sicro 1. O objetivo era agregar ao sistema as novas tecnologias e os novos métodos construtivos atinentes às obras rodoviárias. Essa nova versão do sistema passou a se chamar Sicro 2 e nela foram introduzidos novos equipamentos, acrescentadas novas composições de custos e revisadas as composições já existentes.

53. Na condição de sucessor do extinto DNER, o DNIT deu continuidade ao trabalho. A atualização e a reestruturação foram finalizadas em outubro/2000, quando o sistema passou a disponibilizar relatórios de custos periódicos, referenciados aos estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerias, Rio Grande do Sul e às regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste e Sul.

54. Com relação à confiabilidade do sistema, de fato existiam oportunidades de melhorias, tanto que por meio do Acórdão 50/96-TCU-Plenário (Ministro Relator Fernando Gonçalves), o Plenário desta Corte determinou a realização de auditoria no extinto DNER:

> (...) com vistas a verificar a estrutura de formação de custos rodoviários adotados por aquela Autarquia e a execução dos contratos, haja vista os indícios de superdimensionamento dos custos e as irregularidades na execução dos contratos, conforme consta do TC 006.338/94-2 e deste Relatório de Auditoria.

55. Contudo, cabe desde já reafirmar o entendimento há muito consolidado por meio de reiteradas decisões que o Sicro 1 é o referencial válido à época, portanto, pertinente sua utilização tanto para a elaboração de orçamentos quanto para a análise de preço de obras rodoviárias em geral. Para tanto, deve o referido sistema ser devidamente adaptado às peculiaridades de cada obra. Nesse sentido pode-se mencionar os Acórdãos 1050/2003 (Ministro Relator Humberto Guimarães Souto), 2.068/2006 (Relator Marcos Vinicios Vilaça) e 40/2003 (Ministro Relator Marcos Bemquerer Costa) todos do Plenário do TCU; e Decisões 417/2002 (Ministro Relator Ubiratan Aguiar), 1.575/2002 (Ministro Relator Ubiratan Aguiar), ambas do Plenário do TCU.

56. Assim, apesar dos acórdãos aludidos pelos responsáveis e das conclusões do parecer elaborado pela empresa Aldo Dória Consultoria (peça 102, p.151-182), o emprego do Sicro 1 para análise de preço em obras cujos orçamentos tenham sido elaborados antes do Sicro 2 constitui procedimento tecnicamente acertado.

57. Os contratos iniciais dessa tomada de contas advêm de licitação levada a efeito pela SETRAN/PA por meio do Edital 19/90 – aviso publicado no Diário Oficial de 7/5/1990. Os serviços

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52730147.

cuja economicidade foi aferida com base no Sicro 1 dizem respeito aos seguintes períodos de apuração:

a) 1º período, de 1997 a 2000, com data base em abril de 1994: referente à execução dos Contratos PG 209/1997, PG 210/1997, PG 211/1997 e PG 212/1997; e

b) 2º período, de 2000 a 2003, com data-base em abril de 1997: referente à execução do Contrato PG 225/2000, decorrente da consorciação das empresas responsáveis pela execução dos Contratos PG 209/1997, PG 210/1997, PG 211/1997 e PG 212/1997, até a revogação do Edital 228/2003-02.

58. Considerando as datas de pagamentos e os valores das medições a preços iniciais (peça 2, p. 14-16) do total medido nesses dois períodos de apuração, 44% foi executado antes de outubro/2000 e os demais 56% foram executados após o advento do Sicro 2.

59. Desse modo, verifica-se que o Sicro 1 estava em vigor à época da elaboração do orçamento que subsidiou a licitação das obras relativas aos contratos inicialmente firmados pela SETRAN/PA (março/1990), como também na própria licitação do empreendimento (maio/1990). Da mesma forma, o Sicro 1 vigia no período da execução de aproximadamente metade dos serviços objeto dos contratos em análise no 1º e no 2º período de apuração (anos 1997 a 2003).

60. O fato de o Relator haver divergido da Unidade Técnica quanto ao período de apuração do superfaturamento incialmente proposto encontra guarida no art. 157 do RI/TCU, segundo o qual é o relator quem preside a instrução do processo e determina as providências necessárias ao saneamento dos autos. Nos termos da instrução da Unidade Técnica (fl. 508, principal, vol. 2 do TC 015.010/2008-9), evidenciaram-se questões subjacentes a análises de preços atinentes a contratações firmadas na década de 90 do século pregresso. Não houve pronunciamento peremptório sobre a inexistência de referencial apto a análise de preço, conforme reportam as alegações de defesa.

61. Diante do exposto, avalia-se que a argumentação apresentada não elide e sequer reduz o dano ao erário razão desta tomada de contas especial.

III.2. Necessidade de adaptação das CPU de referência às peculiaridades do empreendimento

62. Segundo os defendentes, em todas as CPU referenciais elaboradas pela Unidade Técnica teria sido utilizado fator de eficiência único de 0,75, correspondente às obras de restauração, sem qualquer adaptação as peculiaridades da obra (peça 102, p. 13). O fator adotado não se amoldaria à realidade do empreendimento e geraria distorção no resultado das análises, tendo em vista dois aspectos primordiais: primeiro, o Sicro utiliza igual fator de eficiência para todas as regiões, todavia, expressamente, destacaria a necessidade de se adequar esse dado à realidade da obra; segundo, embora objetivando primordialmente a implantação da BR-163/PA, a constante escassez de recursos implicou na realização preponderante de serviços de conservação cujo fator de eficiência geral referencial no Sicro é 0,67.

63. Argumentam que a produtividade das equipes seria influenciada por fatores dificilmente quantificáveis tais como, condições de campo (tipo de solo, superfície de operação, espaços para manobras e operação, entre outros), condições de serviços (profundidade dos cortes, material a ser escavado, etc.), interferências diversas (tráfego, redes de cabeamentos e tubulações, etc.), condições locais (clima, relevo, etc.), experiência e qualificação da mão-de-obra, distâncias de transporte, condições de transporte e demais soluções de logística necessária à superação das dificuldades próprias de cada localidade.

64. Aduzem que a previsão de todos esses fatores em um sistema de custos com abrangência nacional seria inviável. Portanto, ao estipular os fatores de eficiência (construção = 0,83 e conservação = 0,75) para todas as regiões, os sistemas adotariam condições médias nacionais de serviços para aferir uma produtividade também média, portanto sujeita a variações para mais ou para menos, de acordo com a realidade de cada empreendimento, com reflexo direto nos custos de cada

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52730147.

serviço. Concluem que, por serem obrigados a adotar um fator de eficiência médio e único para todas as suas composições, em seus manuais, tanto o Sicro 1 quanto o Sicro 2 ressalvariam expressamente a necessidade de esses fatores serem avaliados e adaptados à realidade de cada obra (peça 102, p.17-19)

65. Na sequência, sustentam que na execução das obras da BR-163 os seguintes fatores deveriam ser considerados, em razão do seu impacto negativo, na formação do orçamento:

a) isolamento da região — interfere diretamente na logística da obra e no custo dos insumos;

b) condições geológicas — região com alta incidência de problemas com voçorocas e, por consequência, erosões ao longo do trecho;

c) clima — pluviometria adversa;

d) dificuldades advindas de ambiente de floresta tropical —acarreta necessariamente custos adicionais com cuidados especiais na área de saúde do trabalhador;

e) interferência de tráfego já existente; e

f) condições "pesadas" de serviço, conforme definição do manual do Sicro 2, item 4.2.2, p. 41.

66. Apresentam fotografias (peça 102, p.21-31) que exemplificariam as reais condições de execução das obras e, definitivamente, demostrariam a incompatibilidade entre as produtividades genéricas previstas no Sicro e aquelas possíveis, em função da realidade das obras.

67. Defendem que a chuva impactaria negativamente o fator de eficiência dos serviços, pois, de acordo com metodologia do Sicro 2, o tempo improdutivo surgiria no dimensionamento das equipes, já que os equipamentos auxiliares permanecem certo tempo parados aguardando que o equipamento líder da equipe lhe permita operar. Portanto, estaria equivocado o posicionamento expresso na instrução da então Secob-2 (fls. 589-590, vol. 2, do TC 015.010/2008-9), segundo o qual a paralisação dos serviços em decorrência da chuva não altera, de forma alguma, o fator de eficiência dos serviços, mas somente aumenta levemente o seu custo da mão de obra, pois no caso de ocorrência de chuvas que impossibilitem a produção da equipe, há de se verificar apenas as horas improdutivas, visto que estando a máquina está parada, a produção é nula e a utilização produtiva não existe.

68. Aduzem que a incidência de chuvas em uma obra acarretaria consequências intervenientes tanto na produtividade quanto no custo final dos serviços. Após um período chuvoso, seria verificada perda de produtividade na retomada das obras, mormente em serviços de terraplenagem, haja vista o tempo necessário ao retorno do solo para as condições de umidade favoráveis ao trabalho. Além disso, sem previsão no sistema de custo, seriam realizados serviços adicionais, tais como: readequação de caminhos de serviços, retrabalho nas últimas camadas de aterro etc., que não propiciam avanço do cronograma físico das obras, cujas horas de trabalho dos equipamentos não são remuneradas pelos custos improdutivos do Sicro.

69. Ponderam que nos dias sem produção por causa das chuvas, além dos custos relativos ao operador, deveria ser computado, também, o custo de propriedade dos equipamentos para remuneração das horas ociosas.

70. Com a finalidade de comprovar a adequação dos preços contratos, o Consórcio solicitou a empresa PINI Serviços de Engenharia a elaboração de um parecer, sendo ele o Parecer Técnico PSE – 78/2011: execução das obras de melhoramento, restauração, conservação e serviços de terraplenagem, pavimentação, drenagem, obras de arte especiais e correntes e obras complementares - BR-163/PA (peça 101).

71. Conforme o estudo da PINI, o item de maior relevância seria a redução do fator de eficiência em função das condições climáticas. Assim, a partir de informações sobre as precipitações

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52730147.

médias mensais fornecidas e com base na metodologia apresentada no livro: Manual prático de escavação, terraplenagem e escavação de rocha, de Hélio de Souza Ricardo e Guilherme Catalani, 3ª ed. São Paulo: PINI, 2007, procederam ao cálculo dos fatores de eficiência ditos "reais" que julgam adequados a realidade das obras.

72. Segundo o parecer em tela, o fator de eficiência variaria de acordo com as condições de trabalho e condições de eficiência mecânica, conforme a tabela abaixo:

Tabela 4 – fator eficiência em função das condições de trabalho e mecânica

Condições de trabalho	Condições de eficiência mecânica			
	Excelente	Boa	Média	Má
Excelente	0,83	0,81	0,76	0,70
Boa	0,78	0,75	0,71	0,65
Média	0,72	0,69	0,65	0,60
Má	0,63	0,61	0,57	0,52

Fonte: alegações de defesa, peça 101, p.50.

73. Com base na visita técnica realizada ao local de implantação da rodovia e com o conhecimento do consultor na área, Prof. Eng. Hélio de Souza Ricardo, afirmam que seria impossível obter um "Fator de Eficiência" operacional igual a 0,83 (50/60), que é traduzido por condições excelentes de trabalho e de eficiência mecânica e não contempla as dificuldades adicionais de operação dos equipamentos em consequência dos índices pluviométricos.

74. Assim, avaliam que os serviços realizados na rodovia BR-163/PA teriam sido desenvolvidos em condições boas de trabalho e de eficiência mecânica, correspondendo a um "Fator E" = 0,75 (45/60), alternando-se com condição má de trabalho e boa de eficiência mecânica, correspondendo a um rendimento operacional "E" = 0,61 (36,6/60) – ainda sem considerar o impacto das chuvas.

75. No que se referre ao impacto das chuvas o estudo adota os seguintes parâmetros (peça 101, p.51):

a) chuvas até 100 mm mensais afetam "E" em até 15% de paradas;

b) chuvas de mais de 200 mm mensais afetam "E" em mais de 50%;

c) chuvas entre 100 e 200mm: a paralisação pode ser admitida como proporcional aos valores acima indicados; e

d) as chuvas até 5mm por dia não interferem na produção.

76. Aplicando os parâmetros aos índices de precipitação média mensal histórica, teriam obtido o percentual de paralisação provocado em função das condições climática da região:

Tabela 5 – pluviosidade (2000 a 2010) região das obras da BR-163/PA

Mês	Precipitação Média Mensal (mm)*	Paralisação por chuva (perda)
Janeiro	283,32	70%
Fevereiro	299,7	75%
Março	338,92	80%
Abril	237,1	60%
Maio	174,33	35%
Junho	50,76	10%
Julho	36,72	5%
Agosto	47,34	10%
Setembro	89,5	15%
Outubro	138,81	20%
Novembro	174,92	30%

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52730147.

Dezembro	239,32	60%

Fonte: * *ANA* - Agência Nacional de Águas

Fonte: adaptado das alegações de defesa, peça 102, p. 49.

77. Conforme o parecer em tela, o "fator de eficiência real" deveria ser calculado corrigindo-se a eficiência normal, com o índice de paralisação em função das chuvas consoante a tabela acima. Desta maneira, considerando-se a eficiência normal em condições boas de trabalho e de eficiência mecânica ("E"=0,75), ponderando-se os efeitos das chuvas, a eficiência real média anual seria de apenas 0,46, de acordo com o memorial de cálculo sito a peça 101, p. 56. Fazendo idêntica adaptação por causa das chuvas, considerando condição má de trabalho e boa de eficiência mecânica, o fator de eficiência real se reduziria de 0,61 para 0,37 (memorial de cálculo a peça 101, p. 57).

78. Desta forma, levando em consideração as interferências próprias deste empreendimento, apresentam quadros comparativos (peça 102, p.54) em que os preços foram calculados com os BDI contratuais e fatores de eficiência (E=0,46 e E=0,37), nas datas: novembro/1997, outubro /2000 e abril/2003. Com base nesses parâmetros não seria verificado dano ao erário em função da ausência de superfaturamento, já que os preços estariam aderentes ao mercado.

79. Em igual sentido, os responsáveis Srs. Hideraldo Luiz Caron e Luiz Munhoz Prosel Junior sustentam que, anteriormente a instauração da TCE, teriam sido apresentados elementos que demonstrariam a necessidade de se realizar ajustes nas CPU referenciais do Sicro elidindo, portanto, o suposto dano ao erário. Todavia, mesmo diante daqueles robustos elementos, o TCU teria afastado as adequações defendidas, sobretudo quanto ao impacto das chuvas na produtividade das equipes. Nesse contexto, como forma de demonstrar a plausibilidade de suas alegações de defesa optaram por avaliar *in loco* a produtividade das obras, haja vista a continuidade da pavimentação da BR-163, sob a responsabilidade de outras empresas, após a rescisão do Contrato PG 225/2000 e nova licitação.

80. Nesse desiderato, teriam solicitado à empresa Skill Engenharia Ltda., na condição de supervisora das obras, a elaboração do "Relatório de apuração de produtividade de equipamento para a obra de Pavimentação da Rodovia BR-163 PA - julho de 2011" (peça 100, p. 74-99).

81. O estudo teria sido realizado no lote 1.6, cuja execução está a cargo da empresa CBEMI, e lote 1.5, objeto de contrato com o Consócio CEFF, composto pelas empresas CCM, EHL, Ferfranco e França Simões.

82. A escolha destes segmentos teria se dado em razão do pequeno percentual de serviços de pavimentação neles executados, concentrando-se na aferição da produtividade de terraplenagem, principalmente da escavação de material de lª categoria, pois esses seriam os serviços mais impactados pelas condições topográfica, geológica e climática da região.

83. Consoante o relatório, os levantamentos teriam sido realizados no período de 1° a 30 de julho de 2011 para os serviços do Consórcio CEFF e no período de 1° a 20 de julho de 2011 para os serviços executados pela CBEMI. No que concerne ao procedimento relativo à obtenção dos dados, consta o seguinte relato (peça 100, p. 78):

> Os trabalhos foram realizados sem alterar o dia a dia da obra, tentando dessa forma ser o mais realístico possível.
>
> (...)
>
> A metodologia de apontamento consistiu no acompanhamento das frentes de serviços, indicando sua disponibilidade para o serviço, através do apontamento de chegada e saída da equipe de execução e do total apontado pelos horímetros dos equipamentos. Complementando tal informação foi levantado a produtividade diária de cada frente. Os apontamentos aqui presentes foram feitos com a utilização de relógios — para apontamento horário de permanência das frentes de serviço, com a utilização de horímetros dos equipamentos e de equipe de topografia para aferição das quantidades executadas.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52730147.

84. O estudo possui uma seção intitulada registro fotográfico – peça 100, p. 80-89, aonde são apresentadas fotos a fim de evidenciar a interferência do tráfego nas frentes de serviço em execução. Já os apontamentos de campo (peça 100, p. 90-98) teriam apresentado resultados que podem ser sinteticamente apresentados na tabela abaixo:

Tabela 6 – Produção horária de escavadeira

Lote	Escavadeira Hidráulica	Horas produtivas (a)	Produção mês (m³) (b)	Produção horária (m³/h) (c)=(b)/(a)
Lote 1.5	CAT 336/EHC-013	303	57.064	188,33
	CAT 336/EHC-014	240	56.098	233,74
	CAT 320/EHC-003	313	33.838	108,11
Lote 1.6	CAT 345/EHC-1059	150	26.157	174,38
	CAT 345/EHC-1061	150	19.890	132,6
	CAT 320/EHC-1137	150	14.143	94,29
	CAT 320/EHC-1191	140	16.788	119,91
	CAT 320/EHC-1221	162	19.395	119,72

Fonte: elaboração própria a partir dos apontamentos de campo, peça 110, p. 90-98.

85. A partir desses resultados de campo, segundo os responsáveis, o fator de eficiência real para as obras na BR-163/PA, no mês de julho de 2011, após dez anos do início da execução das obras do Contrato PG 225/2000 e no mês de maior produtividade durante o ano, seria de apenas 0,577, conforme memorial de cálculo (peça 100, p.51-52), valor significativamente inferior ao fator de eficiência de 0,75 previsto pelo Sicro para obras de restauração e adotado pelo TCU em suas análises de preço.

86. Tendo em vista a inadequação da utilização do fator de eficiência de 0,75, propuseram utilizar o fator de eficiência do mês mais produtivo do ano, de 0,5. Nesses termos apresentam comparativo de preços para os serviços realizados entre 2003 e 2008 (peça 100, p. 53), o qual comprovaria a regularidade dos valores contratados e, por conseguinte, a ausência de prejuízo ao erário.

III.2.1 Análise

87. Na intenção de comprovar a insuficiência dos preços constantes do Sicro da época e a adequação dos preços contratados ao mercado e às peculiaridades das obras executadas, os responsáveis, em síntese, pleiteiam a redução uniforme do fator de eficiência em todas as atividades, com consequente majoração dos custos horários operativos dos serviços, em virtude da interferência do tráfego durante a execução dos serviços e das precipitações pluviométricas.

88. Tocante ao estudo segundo o qual as produtividades aferidas em campo seriam inferiores àquelas previstas nas tabelas do Sicro (peça 100, p. 74-99), quanto ao aspecto formal, registra-se que o relatório não se encontra assinado bem como existe omissão quanto ao documento por meio do qual o DNIT teria solicitado à empresa consultora a sua realização – vide primeiro parágrafo da peça 100, p. 99.

89. O referido relatório enfatiza a produtividade dos equipamentos escavadeira hidráulica na execução de serviços de escavação, carga e transporte de material de 1ª categoria. Todavia, é omisso quanto aos demais integrantes da patrulha mecânica executora das tarefas. Conforme a metodologia do Sicro, a escavadeira, na condição de equipamento líder da patrulha, deve operar sem tempo improdutivo. Para isso, além da escavadeira, a patrulha deve ser composta por moto niveladora e caminhões suficientes para a carga e o transporte do material escavado, de modo a evitar que a escavadeira permaneça ligada sem estar efetivamente operando. Assim, como o relatório em comento não informa a constituição das patrulhas não é possível desconsiderar que produtividade medida tenha sido influenciada pelo desequilíbrio na composição das patrulhas mecânicas.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52730147.

90. No que tange à produtividade dos serviços, nos orçamentos referenciais elaborados pela Unidade Técnica foram adotados para todos os itens as CPU relativas as obras de restauração. Segundo o Manual de Custos Rodoviários do DNIT, vol. 7, p. 7, item 2.1.2, as composições dos serviços de restauração, de forma geral, adotam os mesmos critérios utilizados para os preços de construção, exceto quanto ao fator de eficiência, cujo valor proposto, igual a 0,75 (adotado pelo extinto DNER nas composições de custos unitários de serviços de conservação) corresponde à hora operativa de 45 minutos, considerada a influência do tráfego existente na execução dos serviços. Ou seja, a influência do tráfego, conforme ilustra o registro fotográfico do estudo em questão (peça 100, p. 80-89) está contemplada nos preços referencias adotados pela Unidade Técnica.

91. No que diz respeito à influência das precipitações pluviométricas, segundo Campelo e Cavalcante, in: Obras públicas – comentários à jurisprudência do TCU, 3. ed. Fórum, Belo Horizonte, 2014, inegavelmente as chuvas – e todas as suas consequências – acarretam um aumento no custo das obras; todavia, nos termos da boa engenharia de custos, é importante avaliar adequadamente tal acréscimo.

92. No que se refere à ocorrência de chuvas remetem ao volume 1, página 77, do Manual de Custos Rodoviários do DNIT:

> Os conceitos e o modelo matemático adotados no cálculo dos preços unitários consideram dois períodos de tempo diferentes na atuação dos equipamentos: a hora operativa e a hora improdutiva.
>
> Durante a hora operativa, o equipamento está operando normalmente, sujeito às restrições que são levadas em conta quando se aplica o fator eficiência. Na hora improdutiva, o equipamento está parado, com o motor desligado, aguardando que o equipamento que comanda a equipe permita-lhe operar.
>
> Em conseqüência desses conceitos, o custo horário operativo é calculado somando-se os custos horários de depreciação, operação, manutenção e mão-de-obra. O custo horário improdutivo é igual ao custo horário da mão-de-obra. Não se consideram os outros custos, pois se admite que estes ocorram somente ao longo da vida útil, expressa em horas operativas.
>
> (...)
>
> Na fase de orçamento, há ainda que considerar, na composição dos custos dos itens de serviço, a incidência dos tempos improdutivos devido as condições climáticas, notadamente a ocorrência de chuvas**.**
>
> Pelo que foi exposto até aqui, com relação aos tempos improdutivos dos equipamentos, pode-se depreender que sua quantificação só é possível quando se estuda caso a caso, pois ela é inteiramente condicionada pela maneira como se pretende conduzir cada frente de serviço. Assim sendo, as Composições de Serviços contidas no SICRO2 incluem somente o tempo improdutivo correspondente ao dimensionamento das patrulhas. A outra parcela poderá ser acrescentada na fase do orçamento pelo Engenheiro de Custos, ao compor os custos dos itens de serviço, diante das condições particulares de cada obra. (grifo nosso)

93. Especificamente em relação aos serviços de terraplenagem, temos ainda no volume 4, página 7, do respectivo Manual:

> 2.1.2 Chuvas
>
> As produções adotadas não contemplam a ocorrência de condições climáticas desfavoráveis, as quais influenciam, em função da freqüência e intensidade, de modo específico, cada tipo de serviço. Na elaboração do Orçamento de um Projeto Final de Engenharia, há necessidade de, em função dos dias de chuva previstos dentro do prazo total desejado para a execução dos serviços, serem computadas as horas improdutivas calculadas. (grifo nosso)

94. Da leitura dos excertos acima fica claro que o Sicro 2 não considera, nas composições de custos dos diversos serviços, acréscimos devidos às paralisações ocorridas pelas chuvas. Em

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52730147.

contrapartida considera que no caso de ocorrência de chuvas que impossibilitem (em função da frequência e intensidade) a produção da equipe (produtividade igual a zero, utilização operativa igual a zero), acarretando apenas a verificação de horas improdutivas, devem ser feitas a previsão das mesmas e a introdução de seus custos no orçamento, para cada serviço. Ora, não há que se falar então em fator climático que incida sobre o fator de eficiência, este último alterando a produção dos equipamentos – e em decorrência a produtividade da equipe – já que nas horas de chuvas consideradas (e horas subsequentes em que não há condições de trabalho) não há produção.

95. Registre-se que a eventual aplicação de um fator redutor de produtividade devido a chuvas extraordinárias não deve afetar todo o ciclo de produção, ou seja, não deve incidir diretamente sobre a produção da equipe, onerando também os custos operativos - depreciação, operação, manutenção e mão de obra. Entretanto, eventuais paralisações decorrentes de chuvas afetam tão somente o custo improdutivo, já que, estando a máquina parada e desligada, o único custo acrescido é o da mão de obra que estará parada aguardando o reinício dos trabalhos. Nesse último caso, o impacto nos custos diretos dos serviços será relevantemente menor. Sendo que, tal impacto já foi objeto de estudos por parte do Tribunal, pois o relatório que fundamentou o voto condutor do Acórdão 1.537/2010-Plenário (Ministro Relator José Múcio Monteiro) apresentou estudo na qual se avaliou o impacto das chuvas no custo unitário dos serviços em função do aumento da mão de obra improdutiva. Os resultados foram os seguintes:

Tabela 7 - Resumo dos incrementos no preço unitário em razão de chuvas em serviços de terraplenagem, para os meses de janeiro e maio de 2001 no Estado do Pará.

SERVIÇO	AUMENTO DO CUSTO UNITÁRIO EM MÊS CHUVOSO	AUMENTO DO CUSTO UNITÁRIO EM MÊS SECO
Escav. Carga. Transp. 1ª cat. 50 a 200m c/m	5,31%	2,07%
Escav. Carga. Transp. 1ª cat. 800 a 1000m c/m	2,87%	1,91
Escav. Carga. Transp. 1ª cat. 50 a 200m c/ carregadeira	9,03%	3,51%
Escav. Carga. Transp. 1ª cat. 1400 a 1800m c/ carregadeira	6,54%	4,36%
Compactação de aterros a 100% proctor normal	18,00%	4,17%

Fonte: Relatório do Acórdão 1.537/2010-Plenário.

96. O estudo funda-se em dados pluviométricos reais do Estado do Pará, na região onde se executavam as obras. Os resultados evidenciam variações nos custos unitários entre 2,87% e 18,00% no mês chuvoso. Já no mês seco, houve oscilação de 1,91% a 4,36%. Normalmente, em razão do tempo chuvoso, é emitido um termo de paralisação das obras, suspendendo o contrato e seus efeitos, de forma que não se desenvolvem atividades no canteiro de obras. Então, no período de execução das obras, a efetiva variação a ser considerada é a de 1,91% a 4,36%. Isso para as tarefas de terraplenagem tendo em vista serem as mais afetadas pelas condições climáticas.

97. Consta naquele relatório do Acórdão 1.537/2010-TCU-Plenário (Ministro Relator José Múcio Monteiro) que, em atendimento à solicitação do DNIT, o Centro de Excelência em Tecnologia de Transportes (CENTRAN) desenvolveu estudo semelhante, porém com dados amostrais e acurácia maiores. No estudo, resultam acréscimos percentuais devidos à chuva inferiores àqueles determinados pelo TCU, de acordo com a tabela anterior. Para o Estado de Santa Catarina, por exemplo, no serviço de Escavação, Carga e Transporte de 1ª categoria DMT 1000 a 1200m, os acréscimos percentuais do adicional de chuva foram mínimos (0,6875%). No estado do Amazonas (cuja precipitação média é ainda superior à do Pará), o adicional para o serviço de regularização do subleito foi de 2,26%. Aliás, conforme as alegações defesa, o estudo do CENTRAN contém erros que

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52730147.

comprometem seus resultados e, por isso, não mais estaria disponível no sítio do DNIT na internet. Todavia, tais erros não foram mencionados, portanto não é possível desconsiderar nessa análise, também, as conclusões da pesquisa do CENTRAN.

98. Visto que, de fato, existe um ínfimo acréscimo nos custos unitários dos serviços decorrentes do aumento de custos de mão de obra, no Acórdão 2.061/2006-TCU-Plenário (Ministro Relator Ubiratan Aguiar), julgou-se não ser pertinente aplicar ao Sicro fatores redutores de produtividade devido às chuvas quando não contrabalançados por outros fatores que o sistema também não considera e que, caso fossem sopesados, contribuiriam certamente para a diminuição do preço de uma obra rodoviária (fator de barganha e fator de escala para compra dos insumos, valor residual subestimado no cálculo das depreciações dos equipamentos, produtividades ultrapassadas, dentre outros). Mais recentemente, por meio do Acórdão 1.637/2016-TCU-Plenário (Ministro Relator Benjamin Zymler), o TCU voltou a decidir questão semelhante com base nesse entendimento.

99. O fator de negociação ou de barganha consiste na diferença entre os valores de aquisição de equipamentos adotados pelo sistema e os valores efetivamente praticados no mercado. Sobre o assunto oportuno mencionar estudo trazido pelo Acórdão 534/2003-TCU-2ª Câmara (Ministro Relator Adylson Motta), que apontou superestimava média de cerca de 11,3% no valor de aquisição dos equipamentos no Sicro:

> Quadro 3 – Comparação entre os valores de aquisição de equipamentos constantes na tabela SICRO2 do DNIT e os valores obtidos junto aos principais fornecedores de máquinas e equipamentos em Cuiabá e Várzea Grande. Julho/2002.

Máquina		Sicro2			Mercado		Diferença
Gr	**Descrição**	**Máquina**	**Cód.**	**Valor**	**Máquina**	**Valor**	**(%)**
A	Pás-carregadeiras de pneus	Caterpillar 924F	E009	179.100,00	Caterpillar 924G	162.000,00	-9,5%
					Case 521D	155.000,00	-13,5%
					Volvo L70	164.200,00	-8,3%
B	Motoniveladoras	Caterpilar 120G	E006	274.200,00	Caterpillar 120H	248.500,00	-9,4%
					Fiat Allis FG140	260.000,00	-5,2%
					Volvo G710	229.550,00	-16,3%
C	Motoniveladoras	Caterpilar 140G	E015	335.000,00	Caterpillar 140H	305.000,00	-9,0%
					Fiat Allis FG170	288.000,00	-14,0%
					Volvo G720	272.000,00	-18,8%
F	Tratores de esteiras	Caterpillar D6M-XL/6ª	E002	335.000,00	Caterpillar D6M	312.000,00	-6,9%
					Fiat Allis FD170	290.000,00	-13,4%
					Média		**-11,3%**

> Fonte: Relatório do Acórdão 534/2003-TCU-2ª Câmara

100. O já citado Acórdão 534/2003-TCU-2ª Câmara identificou que os valores residuais considerados no Sicro 2 para os equipamentos são significativamente inferiores aos verificados no mercado nacional, acarretando taxas de depreciação anual maiores comparativamente as efetivamente praticadas. Abaixo, transcrição do quadro no qual se identifica superestimava na taxa de depreciação variável entre 5,1% até 175,5%, conforme o grupo de equipamento considerado.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52730147.

Quadro 4 – Valor residual de máquinas usadas segundo o Sicro 2 em comparação com valores de mercado. Avaliação da superestimava da depreciação calculada com o valor residual do sistema Sicro 2 em comparação com o valor residual encontrado no mercado. Julho de 2002.

Grupo de máquinas	SICRO 2			Mercado		Superestimava na taxa de depreciação
	Vida útil (anos)	Valor residual	Depreciação anual	Valor residual	Depreciação anual	
A	5	20%	16,00%	50,6%	9,9%	62,0%
B	7,5	20%	10,67%	53,3%	6,2%	71,3%
C	7,5	20%	10,67%	45,4%	7,3%	46,5%
D	5	20%	16,00%	71,0%	5,8%	175,5%
E	5	20%	16,00%	32,2%	13,6%	18,0%
F	5	20%	16,00%	51,6%	9,7%	65,1%
G	9	15%	9,44%	19,1%	9,0%	5,1%
I	5	20%	16,00%	50,5%	9,9%	61,5%
J	8,5	15%	10,00%	33,0%	7,9%	26,9%

Fonte: Relatório do Acórdão 534/2003–TCU–2ª Câmara

101. Outro aspecto mencionado no Acórdão 534/2003–2ª Câmara é que a evolução constante dos equipamentos certamente traz aumento em suas produções, em consequência, aumento na produtividade das equipes mecânicas encarregadas da execução dos serviços. Como há uma defasagem entre os equipamentos considerados pelo Sicro 2 e os equipamentos efetivamente empregados nas obras, há uma subestimativa dos valores de produtividade.

102. Mais recentemente, nos Acórdãos 2.046/2010 (Ministro Relator Augusto Nardes), 2.490/2010 (Ministro Relator José Múcio Monteiro) e 302/2011(Ministro Relator Raimundo Carrero) todos do Plenário do TCU, identificou-se que os valores de referência adotados para a mão obra também deveriam cair, pois, à época, o sistema não considerava os preços das convenções coletivas de trabalho, consoante preconizado no próprio no manual do Sicro. Outro aspecto sujeito a ajuste é a taxa de ISS considerada no BDI do Sicro, a qual deveria ser reduzida, já que esse tributo não incide sobre materiais.

103. De acordo com o Manual do Sicro 2 e reiteradas decisões do Tribunal de Contas, as chuvas não acarretam redução no fator de eficiência na execução dos serviços. Verifica-se aumento de custo em função do tempo em que as máquinas permanecem inoperantes estando os operadores a espera de condições propicias ao trabalho. Esse tempo corresponde ao custo improdutivo, ou seja, o valor da mão de obra do operador de cada equipamento. Esse aumento de custo improdutivo impacta em pequena monta o custo direto dos serviços, conforme demostrado no Acórdão 1.537/2010-TCU-Plenário (Ministro Relator José Múcio Monteiro) e no estudo desenvolvido pelo CENTRAN. Assim, na esteira do Acórdão 2.061/2006-TCU-Plenário (Ministro Relator Ubiratan Aguiar) avalia-se não ser pertinente aplicar ao Sicro fatores redutores de produtividade devido às chuvas quando não contrabalançados por outros fatores que o sistema também não considera e que, caso fossem sopesados, contribuiriam certamente para a diminuição do preço tais como: fator de barganha e fator de escala para compra dos insumos, valor residual subestimado no cálculo das depreciações dos equipamentos, produtividades ultrapassadas, dentre outros.

104. Importante assinalar que, em função de argumentos apresentados em etapas processuais anteriores, as composições de preços referenciais, naquilo em que era cabível, foram adaptadas de maneira a refletir as peculiaridades da obra. Tal fato ensejou a redução do superfaturamento inicialmente alvitrado (vide itens 20 e 21 desta instrução). Registra-se, também, que a unidade técnica em seus preços referenciais utilizou os parâmetros indicados pelo Sicro para restauração e conservação de rodovias, que consideram produtivos 45 minutos a cada hora (45/60 = 0,75). Caso fosse utilizado o fator de eficiência de construção rodoviária (50/60 = 0,83) o superfaturamento

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52730147.

apurado seria maior.

105. A análise empreendida recai sobre os preços contratados dos serviços executados (preço = custo direto x BDI). Nesse cenário, importante destacar que os preços referenciais foram calculados com as taxas de BDI do próprio Sicro, ao passo que os preços defendidos pelos responsáveis foram calculados com taxas de BDI maiores.

106. Outro evento a registrar é a conclusão do projeto executivo da BR-163/PA no ano de 2006. Com base nesse projeto, o DNIT elaborou dois orçamentos, um com preços do Sicro outro com preços do Contrato PG 225/2000, devidamente atualizados. O projeto executivo com os preços do Contrato PG 225-00 devidamente reajustados ficou orçado em R$ 664.806.009,77 enquanto o projeto executivo com os preços do Sicro atingiu R$ 334.503.211,28. Ressalta-se, esses valores foram informados pelo DNIT e representam um sobrepreço da ordem de 98,74% (fl. 238, principal, TC 015.010/2008-9). Aliás, essa análise foi realizada no ano de 2008, após a apresentação do relatório preliminar da fiscalização 73/2008 ao gestor, em função da gravidade dos indícios de irregularidades identificados. Tal fato levou o DNIT a propor a repactuação geral de preços ao Consórcio Construtor BR-163, o qual não aceitou. Esse acontecimento levou à rescisão contratual.

107. Tendo em vista o aludido distrato e a conclusão do projeto executivo, o DNIT levou a efeito, no ano de 2008 duas concorrências com a finalidade de contratar os serviços necessários implantação e pavimentação da BR-163/PA, conforme o quadro abaixo:

Quadro 5 – Concorrências atinentes a implantação e pavimentação da BR-163/PA

Edital	Lote	Segmento
176/2008	Único	km 676,31 – km 788,98
213/2008	1	km 173,20 – km 240,50
	2	km 240,50 – km 308,50
	3	km 313,40 – km 354,90
	4	km 308,50 – km 313,40

Fonte: elaboração própria

108. Não há registro que os orçamentos daqueles certames tenham adotado o expediente de reduzir o fator eficiência dos serviços em função das chuvas, como pleiteiam os responsáveis. Ao contrário, e como é o usual nas obras executas pelo DNIT, foi utilizado o fator de eficiência preconizado pelo manual do Sicro, conforme a tipologia das obras.

109. Pelo exposto, entende-se improcedente a alteração do fator de eficiência de maneira uniforme em todas as CPUs de referência como defendem os responsáveis. Dessa maneira, reputa-se que a argumentação de defesa ora analisada não elide ou reduz o dano erário em discussão.

IV. Ausência de nexo causalidade

110. Argumentos apresentados pelo Sr. Francisco Augusto Pereira Desideri, citado na condição de Chefe da Divisão de Construção/DNER (peça 83) e pelo Sr. Roberto Borges Furtado da Silva, na condição de Chefe do Serviço de Construção e Pavimentação/DNER (peça 82).

111. Segundo os responsáveis não existiria nexo de casualidade entre a imputação que lhes foi atribuída (aprovação da planilha comparativa de preços unitários do Contrato 225/2000, com sobrepreço) e o suposto dano a erário em questão. Isso por que não teriam participado da elaboração, análise ou aprovação da planilha que fixou os preços unitários efetivamente adotados naquela avença.

112. Em síntese, explicam que durante o processo de formalização do consórcio teriam existido duas versões de planilhas de preços para o Consórcio, em função da necessária unificação dos serviços remanescentes nos quatros contratos em apenas uma planilha orçamentária.

113. A primeira planilha de preços seria aquela proposta pelas empresas formadoras do

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52730147.

Consórcio, a qual apresenta uma redução pouco superior a 11% em relação ao somatório dos valores dos serviços remanescentes em cada contrato (peça 82, p. 91-95 e peça 83, p. 93-101). Essa planilha tramitou no âmbito da Divisão de Construção e do Serviço de Construção e Pavimentação, e, embora tenha sido objeto apenas de meros atos de expediente, a sua aprovação constituí o ato impugnado que fundamenta a citação dos responsáveis consoante o item 9.3.5 do Acórdão 1.193/2011-TCU- Plenário (Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues).

114. Todavia, antes que essa planilha fosse submetida à aprovação final pelo Comitê de Gestão Interna (CGI), por sugestão dos Srs. Roberto Borges Furtado da Silva e Francisco Augusto Pereira Desideri, o processo teria sido encaminhado a Procuradoria Geral para nova análise jurídica (peça 82, p. 100 e peça 83, p. 108). Após parecer favorável da Procuradoria (peça 82, p. 101 e peça 83, p. 109), o então Substituto do Diretor de Engenharia Rodoviária teria elaborado uma segunda versão da planilha de preços (peça 82, p 118-121 e peça 83, p. 130-132), aumentando o desconto inicial de 11,75% para 16,46%, bem como encaminhado essa segunda versão da planilha orçamentária à apreciação do Chefe do 2º Distrito Rodoviário Federal nos seguintes termos, (peça 82, p. e peça 83, p. 4):

> **1. Sejam ratificados ou retificados os valores constantes dos Quadros 1,2,3,4,5 e 6.**
>
> 2. Seja informado se as quantidades remanescentes são as necessárias e suficientes para a conclusão das obras e serviços de acordo com os projetos aprovados;
>
> **3. Analisar e, se for o caso, manifestar a sua concordância na adoção dos preços unitários resultantes da divisão dos valores da última coluna do Quadro 6 pelas respectivas quantidades remanescentes de cada item, o que implicará num valor global para a soma dos quatro contratos de R$ 177.541.685,40, com uma redução de pouco mais de 16,46% (dezesseis virgula quarenta e seis por cento) em relação ao valor remanescente dos quatro contratos**. (destaques originais)

115. Em resposta à Diretoria de Engenharia Rodoviária, o Chefe do 2º DRF teria ratificado os preços, informado que as quantidades estriam adequadas à execução do empreendimento e, que o custo por quilômetro da rodovia estaria compatível com a realidade local (peça 82, p. 123 e peça 83, p. 134).

116. Na sequência, sustentam que, sem tramitação pela Divisão de Construção ou pelo Serviço de Construção e Pavimentação, o Substituto do Diretor de Engenharia Rodoviária teria elaborado o Relato ao CGI 410 DNER/2000 (peça 82, p. 127-128 e peça 83, p. 138-139) propondo formalização do contrato com o Consórcio Construtor BR-163, com os preços unitários da segunda versão da planilha orçamentária. Em 5/10/2000, com base no referido relato, o CGI do DNER teria aprovado o prosseguimento do processo, consequentemente, dos preços unitários em questão (peça 82, p. 129 e peça 83, p. 140).

117. Depois dessa aprovação, teriam sido desencadeados os procedimentos necessários à formalização do contrato com o Consórcio Construtor BR-163 no qual foram adotados os preços unitários da segunda planilha orçamentária. Asseveram que tal planilha sequer teria tramitado na esfera da Divisão de Construção ou do Serviço de Construção e Pavimentação antes da aprovação pelo CGI evidenciando que não teriam participado do ato inquinado do qual decorreria o suposto prejuízo ao erário.

IV.2. Análise

118. De fato, a planilha orçamentária (com desconto de 16,46% em relação ao valor agregado dos quatro contratos) que comtempla os preços unitários pactuados no Contrato 225/2000, não tramitou na Divisão de Construção ou no Serviço de Construção e Pavimentação do extinto DNER.

119. Mesmo assim, tendo em vista o critério adotado desde o Relatório de Levantamento do TC 015.010/2008-9, processo originador desta TCE – oportunidade para avaliação da economicidade

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52730147.

das contratações, avalia-se que o fato de a planilha em questão não ter sido efetivada no contrato não implica a inexistência de nexo de causalidade como advogam os responsáveis.

120. Nesse contexto, as funções exercidas pelos responsáveis (Chefia da Divisão de Construção e do Serviço de Construção e Pavimentação) impõem aos gestores o dever de aferir a economicidade das contrações afetas às suas áreas de atuação, em deferência aos Princípios da Administração Pública, constantes no art. 37 da CF/1988.

121. Respeitante à primeira versão da planilha, além da não efetivação no contrato, os defendentes sustentam que teriam realizado somente atos de mero expediente encaminhando o processo a quem de direito. Tal argumentação não coaduna com o consignado nos documentos constantes no processo administrativo da formação do Consórcio Construtor BR-163. O documento acostado à fl. 142, anexo 2, TC 015.010/2008-9, consiste em resumo de relato, datado de 16/8/2000, encaminhado ao Diretor de Engenharia Rodoviária pelo Chefe da Divisão de Construção, com a seguinte redação:

> (...)
>
> Após a análise e elaboração planilha comparativa de preços unitários, com base nas composições de preços unitário do SICRO, elaborado por esta Divisão de Construção /DCt encaminhamos em anexo, a minuta de Relato que, caso V.Sª. concorde, deverá ser encaminhada ao **Sr. Presidente do CGI,** para que o mesmo **APROVE** os preços unitários a serem implantados o Sistema MEDI. (grifos originais)

122. No documento à fl. 143, anexo 2, TC 015.010/2008-9, o Chefe do Serviço de Construção e Pavimentação, sugere a remessa do processo à Procuradoria para fins de parecer jurídico, mas previamente consiga o seguinte:

> (...)
>
> Posteriormente [após a emissão do parecer jurídico], solicitamos que o processo evolua à Diretoria de Engenharia Rodoviária, a fim de que o **Sr. Diretor da Dr.E.R.** encaminhe o presente ao **Sr. Presidente do C.G.I.**, para fins de **Aprovação** os Preços Unitários constantes da Planilha Unificada do referido Consórcio (destaques originais).

123. Segundo os documentos em tela, a planilha comparativa de preços unitários mencionada nos excertos dos documentos transcritos, não foi objeto de mero ato de expediente conforme defendem os responsáveis. De acordo com suas esferas de atribuição, a planilha foi analisada e encaminhada à instância imediatamente superior (Diretoria de Engenharia Rodoviária) com proposta favorável à sua aprovação. Pesa em desfavor dos responsáveis essa análise e a consequente proposta de aprovação exarada. Isso porque os preços cuja aprovação foi endossada encontravam-se superiores à referência de mercado, na época o Sicro 1. Tal circunstância não foi identificada, possibilitando a continuidade da execução de serviços com sobrepreço.

124. O Regimento Interno do DNER (peça 120, p. 5 e 7), em seus art. 70 e 79, relaciona as atribuições do Chefe da Divisão de Construção e dos Chefes de Serviço. Por evidenciar que a análise de preços, de fato, estava na alçada dos responsáveis, apresenta-se a transcrição parcial dos citados dispositivos regimentais:

> Art. 70. São atribuições do Chefe da Divisão de Construção
>
> (...)
>
> II - orientar e supervisionar a execução de atividades relativas a obras a cargo dos órgãos regionais e àquelas objeto de convênios de delegação;
>
> III – examinar os orçamentos de obras e serviços elaborados pelos órgãos regionais;
>
> IV – examinar orçamentos de obras e serviços elaborados por firmas contratadas;
>
> Art. 79. São atribuições dos Chefes de Serviço e dos Chefes de Seção:
>
> (...)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52730147.

> IV – fiscalizar e orientar a execução de serviços prestados por terceiros, avaliando e acompanhado o andamento dos trabalhos, visando o controle de qualidade e de custos;
>
> (...)
>
> VII - assessorar e fornecer subsídios à tomada de decisões da chefia imediata;
>
> (...)
>
> XI - zelar pela adequada programação e aplicação dos recursos e administração do patrimônio público;
>
> (...)

125. Após a emissão do parecer jurídico favorável, o processo retornou à Diretoria de Engenharia Rodoviária. Reestudando o assunto, a Diretoria de Engenharia Rodoviária, tendo por base para cada item os preços médios ponderados dos quatro contratos, comparando-os com os preços propostos pelo Consórcio e adotando para cada um deles o menor dos dois valores, elaborou o que se denomina segunda versão da planilha. Os novos preços unitários propostos reduzem o valor total dos serviços remanescentes dos quatro contratos unificados aumentando o desconto de 11,75% para 16,46%, conforme o demonstrativo abaixo:

Quadro 6 – Valores atinentes a formação do Consórcio Construtor BR-163, Contrato PG 225/2000 (ref. março/1994)

Valor unificado dos contratos (R$)	Valor unificado 1ª planilha (R$)	Desconto (%)	Valor unificado 2ª planilha (R$)	Desconto (%)
212.526.075,34	187.560.300,45	11,75	177.541.685,40	16,46

Fonte: elaboração própria

126. Com isso, verifica-se que a planilha ao final efetivada no contrato, corresponde a uma versão com aperfeiçoamentos, embora insuficientes, haja vista o não confronto dos preços com o referencial de mercado, da 1ª planilha de preços, cuja aprovação foi proposta pelos responsáveis. Saliente-se, caso a Diretoria de Engenharia Rodoviária não procedesse ao aperfeiçoamento da primeira versão da planilha, o dano ao erário verificado nesta TCE seria maior.

127. Por esses motivos, embora a planilha efetivada no Contrato PG 225/2000 não corresponda exatamente aquela cuja aprovação foi proposta pelos então titulares do Serviço de Construção e Pavimentação e da Divisão de Construção, avalia-se que a responsabilidade desses agentes não pode ser afastada, pois no momento em que tiveram oportunidade de identificar o sobrepreço existente nas contratações analisadas não o fizeram. Essa falha caracteriza inobservância aos Princípios da Administração Pública e concorre para o dano ao erário verificado na execução do contrato assinado com o Consórcio Construtor BR-163.

V. Regular e oportuna revogação do Edital 228/2003

128. Argumentos apresentados pelos Srs. Hideraldo Luiz Caron, então Diretor de Infraestrutura de Rodoviária e Luís Munhoz Prosel Júnior, Coordenador-Geral de Construção Rodoviária, a época dos fatos (peça 100).

129. De início, com base no Regimento Interno do DNIT, sintetizam que caberia ao Diretor de Infraestrutura Terrestre administrar, gerenciar, zelar e acompanhar os trabalhos atinentes às obras sob sua jurisdição, encontrando-se subordinados à Diretoria os setores responsáveis pelas análises aprofundadas; ao Coordenador-Geral de Construção Rodoviária, dentre outras atribuições, caberia examinar orçamentos e coordenar a elaboração de trabalhos técnicos, contando para tanto, com as equipes da Coordenação de obras de construção e da Coordenação de obras delegadas.

130. Tendo em vista terem sido citados em função da revogação do Edital de Licitação 228/2003, o que implicou a continuidade da execução do Contrato 225/2000 e, consequentemente, do suposto superfaturamento na sua execução, em síntese, apresentam as seguintes alegações com o

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52730147.

propósito de demonstrar a regularidade de seus atos.

131. O Sr. Luís Munhoz Prosel Júnior sustenta que ao propor a revogação do Edital 228/2003, teria avaliado a economicidade do Contrato 225/2000 com base em pareceres e análises de preços efetuadas quando da formação do Consórcio Construtor BR-163 e da formalização do 1º termo aditivo ao Contrato 225/2000. Além disso, fiscalizações anteriores do TCU ao empreendimento, sem questionamento em relação aos preços contratados, emprestariam presunção de regularidade ao feito.

132. Os defendentes aduzem que a manutenção do Contrato 225/2000, consequentemente à revogação do Edital 228/2003, seria a opção que melhor atendia ao interesse público. Isso por que a Portaria 5 de 10/01/2003, do Exmo. Ministro dos Transportes, suspendeu todos os contratos em andamento no DNIT, de sorte que a rodovia se encontrava sem qualquer intervenção há dois anos e não se tinha certeza de que os preços a serem contratados seriam vantajosos em relação aos preços vigentes, bem como seria incerto o prazo de conclusão do processo licitatório (entre seis meses e dois anos) haja vista a possibilidade de questionamentos tanto na esfera administrativa quanto judicial.

133. Nesse cenário, avaliaram que a rodovia poderia atravessar outro período de chuvas sem qualquer intervenção, com consequente perda de serviços já executados, fato que frustraria a pavimentação da rodovia quando fossem liberados os recursos financeiros necessários.

134. Apresentam doutrina a respeito da delimitação do princípio da economicidade aduzindo que, uma vez tomada a cautela necessária no momento de uma decisão, revelando-se ela posteriormente inadequada, não seria cabível a aplicação de sanção fundamentada no argumento de que o curso dos fatos demonstrou que a decisão não fora a mais vantajosa.

135. Por sua vez, o Sr. Hideraldo Luiz Caron afirma ter agido fundamentado em pareceres das áreas técnicas. Portanto, em função do cargo que ocupava e segundo a jurisprudência do TCU, não seria exigível que o dirigente máximo revisasse as análises já efetuadas pelas áreas técnicas, refazendo todos os cálculos, afinal, as áreas técnicas seriam organizadas justamente para proceder a esse exame minucioso, de modo a liberar o administrador para as tarefas de gerenciamento.

V.1. Análise

136. Preliminarmente, cabe rememorar que, em 2003, a Superintendência Regional do DNIT no Pará publicou o edital de licitação 228/2003, destinado a contratar os serviços de conservação e recuperação da BR 163/PA. Em fevereiro de 2005, atendendo à solicitação do Consórcio, a autarquia revogou o certame, sob o argumento de que haveria superposição entre os objetos do certame e do Contrato PG 225/2000. Na ocasião, os quantitativos de restauração e conservação do Contrato PG 225/2000 já se encontravam esgotados e tais serviços eram pagos com verba de construção. Não havia, pois, o alegado impedimento para prosseguimento do certame, porque os quantitativos de serviços de restauração e conservação da rodovia haviam sido consumidos nos 15 anos em que vigoraram aqueles contratos.

137. Não obstante a discussão acerca da sobreposição de objetos e do saldo de serviços destinados à conservação da rodovia, para o deslinde desta TCE a questão central é a avalição da economicidade do Contrato 225/2000 comparativamente ao Edital 228/2003, oportunidade na qual os gestores deveriam ter identificado a discrepância entre os preços praticados naquele ajuste e o referencial de mercado, no caso, o Sicro 2.

138. Embora não tenham apresentado documentação comprobatória ou conste expressamente nos pareceres datados de 15/2/2004, onde se posicionam favoravelmente a revogação do edital em comento (fls. 521-522, anexo 2, vol. 2, TC 015.010/2008-9), os defendentes explicam que a avaliação da economicidade do Contrato 225/2000 teve por base estudos e pareceres efetuados em outros momentos da execução contratual, mormente quando da formação do consórcio Construtor BR-163 e da avalição do 1º aditivo contratual. Sopesaram, ainda, o fato de as auditorias pregressas do TCU não terem questionado os preços firmados.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52730147.

139. Assim, quando dos estudos que visavam decidir sobre a continuidade do processo licitatório ou da execução do já citado Contrato 225/2000, a avalição de economicidade foi parcial, pois não houve o cotejo dos preços contratuais vigentes com os valores propostos na licitação. Tal avaliação tornaria evidente o sobrepreço existente no contrato em execução.

140. Desta forma, em que pesem as auditorias anteriores do TCU, assim como as análises pré-existentes não terem apontado o superfaturamento, avalia-se que o Sr. Luís Munhoz Prosel Júnior, na condição de Coordenador Geral de Construção, deveria ter realizado avaliação própria quanto à economicidade, pois se baseando exclusivamente em pareceres de terceiros assumiu o risco de perpetuar desacertos anteriores.

141. A tônica das alegações de defesa é que a manutenção do Contrato 225/2000, consequentemente à revogação do Edital 228/2003, seria a opção que melhor atendia ao interesse público haja vista a finalidade principal do contrato – pavimentação da rodovia, e a incerteza quanto à manutenção de trafegabilidade. Tais preocupações são legítimas, já que por decisão ministerial o Contrato ficou parado por dois anos, todavia a avaliação da economicidade das contratações é fundamento que a administração, em todos os níveis, não pode negligenciar, ao preço de macular os Princípios da Administração Pública entalhados no art. 37 da CF/1988.

142. No que diz respeito ao Sr. Hideraldo Luiz Caron, então Diretor de Infraestrutura Rodoviária, o fato de haver-se escudado em pareceres técnicos não exime da sua responsabilidade avaliar os fundamentos, a consistência e a completude das matérias submetidas a sua apreciação. Não se trata de novo exame detalhado ou do refazimento dos cálculos efetuados pelas áreas especializadas. Na circunstância em tela, a simples conferência quanto à comparação ou não dos valores propostos e contratados, entre si, e com o referencial Sicro 2 seria capaz de detectar o sobrepreço existente no Contrato PG 225/2000. Incumbe a essa autoridade exercer o papel de direção, coordenação e supervisão dos trabalhos, corrigindo, se necessário, as graves lacunas ou omissões eventualmente incorridas por seus subordinados, como a verificada nestes autos.

143. Assim, ao posicionar-se favoravelmente à revogação do edital, com base em parecer incompleto quanto à avaliação da vantajosidade das opções existentes, contrariou os Princípios da Administração Pública (art. 37 CF/1988) e falhou na supervisão de seus subordinados caracterizando culpa *in vigilando*.

144. Nesse contexto, abaixo a transcrição dos arts. 31 e 32 do Regimento Interno do DNIT vigente à época dos fatos (peça 121, p. 3), evidenciando as amplas atribuições dos responsáveis na condução do contrato em análise.

> Art. 31. À Diretoria de Infra-Estrutura Terrestre compete administrar e gerenciar a execução de programas e projetos de construção, operação, manutenção e restauração da infra-estrutura terrestre e a revisão de projetos de engenharia na fase de execução de obras, bem como exercer o poder normativo relativo à utilização da infra-estrutura de transportes terrestres.
>
> Art. 32. À Coordenação-Geral de Construção Rodoviária, subordinada à Diretoria de Infra-Estrutura Terrestre, compete programar, controlar, organizar, orientar, coordenar e supervisionar as atividades relacionadas com a construção de obras rodoviárias; coordenar e orientar as atividades de construção de obras rodoviárias delegadas a Estados, Municípios e outras entidades; participar do desenvolvimento de padrões e normas técnicas para o desenvolvimento e controle de obras; e estabelecer elementos para a adjudicação de obras e serviços e de controle de medições e reajustamento de obras em andamento.

145. Diante do exposto, as alegações de defesa apresentados pelos Srs. Hideraldo Luiz Caron, então Diretor de Infraestrutura de Rodoviária e Luís Munhoz Prosel Júnior, Coordenador-Geral de Construção Rodoviária, a época dos fatos, não reduz e sequer elide o dano ao erário indicado nesta TCE.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52730147.

VI. Limites à responsabilização do dirigente máximo

146. Argumento apresentado pelo Sr. Maurício Hasenclever Borges, ex-Diretor Geral do extinto DNER, peça 90.

147. Argumenta que não poderia responsabilizar o Diretor Geral da Autarquia pela completa desestruturação funcional do DNER e pela possível má-fé de alguns de seus servidores com os quais sequer manteria contato, pois o Diretor era lotado na Sede em Brasília, e não no Estado do Pará. Além disso, julga ter sido arrolado como responsável na TCE unicamente em razão do cargo que ocupava, pois não teriam sido indicados os fundamentos para sua responsabilização.

148. Destaca também que não existiria, por parte do TCU, determinação ou exigência quanto a análise de preços quando da sub-rogação em contratos firmados por outros entes da Federação, no caso o Estado do Pará.

149. Como todas as questões envolvendo a sub-rogação dos contratos inicialmente firmados pela SETRAN/PA teriam sido objeto de pareceres jurídicos favoráveis, reporta que o Supremo Tribunal Federal (Inquérito 2.4821MG, Ministro Relator Ayres Britto, Julg. 15/9/2011) teria decidido que o ato praticado por recomendação de parecer jurídico não seria passível da configuração de improbidade, entendimento que, por analogia, seria perfeitamente aplicável nesta tomada de contas.

150. Em sua avaliação, a TCE recai sobre um ato administrativo complexo, no qual jamais tomou qualquer iniciativa. Alega que a unidade regional do DNER no Estado do Pará gozaria de total autonomia administrativa e funcional com relação aos referidos contratos, sendo incoerente pretender responsabilizar o Diretor Geral da Autarquia que não guardava qualquer poder decisório ou discricionário para o ato ou sua execução e fiscalização.

151. Adicionalmente, solicita a realização de prova pericial para comprovação dos preços em questão, a oitiva de testemunhas cujo rol será oportunamente apresentado bem como a exibição e acostamento aos autos de todas as atas do Conselho de Administração do DNER entre os anos de 1996 e 1999.

152. Por fim, anexou cópia integral do Acórdão 1.513/2010-TCU-Plenário (Ministro Relator José Jorge), peça 90, p. 9-51 por meio do qual, em sede de Recurso de Reconsideração teria sido excluído da relação processual de uma TCE em condições semelhantes à presente contenda.

VI.1 Análise

153. As alegações de defesa em análise, não apresentam elementos objetivos quanto à suposta desestruturação do DNER e a passível má fé de servidores lotados na Unidade Regional no Estado Pará aptas a justificar a sub-rogação a contratos com preços superiores ao referencial de mercado vigente à época. Aliás, esse quadro caracteriza situação que reclama do administrador medidas de cautela proporcionais aos riscos identificados, tendo em vista a consecução do interesse público.

154. A hipotética autonomia administrativa e funcional da Unidade Regional na condução dos contratos não foi demonstrada, tampouco coaduna com os elementos constantes dos autos. O fato de a Regional apresentar alguma participação no processo decorre da estrutura desconcentrada do extinto DNER. Todavia, a assinatura do então dirigente máximo da entidade não pode ser encarada como mera formalidade da qual não deriva responsabilidade.

155. Os aspectos inerentes à responsabilização e à conduta do responsável encontram-se no Acórdão 1.193/2011-TCU-Plenário (Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues), bem como em seu relatório e voto condutor cujas cópias foram anexadas aos quatro ofícios de citação remetidos ao Sr. Maurício Hasenclever Borges, peças 10, 11, 12 e 17.

156. Pelas proporções físicas e financeiras do empreendimento: implantação de 698,5 km de rodovia, ao preço de R$ 217.843.090,49 (ref.: abr./1994), vê-se que não se trata de ato administrativo

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52730147.

ordinário, mesmo para um Departamento com as atribuições do então DNER. Portanto esperava-se do gestor médio, em razão do dever de cuidado inerente, a adoção de cautela superior àquelas ordinariamente levadas a efeito.

157. Nesse contexto, tal como se indicou na instrução da então Secob-2 (fl. 531-533, principal, vol. 2, TC 015.010/2008-9), o responsável não trouxe registros de qualquer análise, por parte do órgão sucessor, da real vantagem da sub-rogação aos citados contratos em alternativa a uma nova licitação, ou repactuação. Foi assim, ao largo de qualquer avaliação quanto à economicidade que, em 25/11/1997, o então Diretor do DNER assinou os Contratos PG 209/1997, PG-210/1997, PG-211/1997 e PG-212/97 (fls. 03-06, 20-23, 34-37 e 51-54, anexo 2, TC 015.010/2008-9).

158. De mais a mais, a ausência de comando expresso do TCU quanto à necessidade de análise dos preços envolvidos na sub-rogação em contratos firmados por outros Entes não pode servir de arrimo à irregularidade perpetrada. Esse dever de cuidado deriva da necessária observância aos princípios constitucionais da administração pública e aos princípios atinentes às licitações e aos contratos administrativos. Ao se eximir de avaliar os preços, partindo da presunção de regularidade dos atos executados pela SETRAN/PA, assumiu-se o risco de perenizar equívocos precedentes.

159. Segundo as alegações de defesa, a sub-rogação foi embasada em pareceres jurídicos. Todavia, a análise da economicidade das contratações, também constitui aspecto essencial a ser observado por qualquer gestor previamente a assinatura de contratos administrativos, especialmente quando os ajustes envolvem expressivos valores e a licitação foi realizada por outra entidade administrativa. Não basta ao dirigente máximo somente avalizar os atos administrativos conforme lhes são submetidos pelas instâncias inferiores. Incumbe a essa autoridade exercer o papel de direção, coordenação e supervisão dos trabalhos, corrigindo, se necessário, as graves lacunas ou omissões eventualmente incorridas por seus subordinados. No caso, a ausência da avaliação dos preços dos serviços, quando da sub-rogação dos contratos originalmente firmados pela SETRAN/PA, constitui lacuna possível de ser identificada por um gestor diligente.

160. As solicitações para produção de prova pericial e realização de diligência vão de encontro à jurisprudência do TCU. Encontra-se consolidado o entendimento de que constitui ônus do gestor, em especial em tomada de contas especial, a produção das evidências necessárias para comprovar o adequado uso dos recursos públicos que lhe foram confiados, consoante disposições contidas no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, e no art. 93 do Decreto-lei 200/1967, não cabendo a este Tribunal, portanto, realizar diligência para a obtenção de provas em favor do aludido gestor consoante deliberado nos Acórdãos 1.599/2007-TCU-Plenário (Ministro Relator Ubiratan Aguiar), 611/2007-TCU-1ª Câmara (Ministro Relator Augusto Nardes), 473/2015-TCU-Plenário (Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues) e 3.535/2015-TCU-2ª-Câmara (Ministro Relator Augusto Nardes).

161. Quanto ao Acórdão 1.513/2010-TCU-Plenário (Ministro Relator José Jorge), de fato, aquela decisão deu provimento integral ao recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Maurício Hasenclever Borges, contra o Acórdão 854/2005-TCU-Plenário (Ministro Relator Ubiratan Aguiar), o qual julgou irregulares as suas contas, condenou-o em débito e aplicou-lhe a multa. Porém, as alegações acatadas naquele pleito, não são aplicáveis ao presente caso, pois consoante a alínea c) do item 51 do Voto condutor do Acórdão 1.513/2010-TCU-Plenário, o recurso foi provido porque não foi evidenciada qualquer ação ou omissão do responsável que tenha contribuído para as irregularidades verificadas. De outra sorte, a sua responsabilização nesta TCE decorre da anuência, na condição de Diretor-Geral do DNER, à sub-rogação a contratos com preços elevados, sem que houvesse demonstração da vantajosidade das contratações.

162. Assim, reputa-se que as alegações de defesa não afastam a responsabilidade do Sr. Maurício Hasenclever Borges, pois na condição de Diretor do extinto DNER assinou os contratos decorrentes da sub-rogação sem atentar para a análise econômica dos preços pactuados. Sua conduta

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52730147.

foi negligente, implicando afronta aos princípios da Administração Pública do art. 37 da CF/1988 e foi decisiva para a concretização do dano ao erário.

VII. Questões atinentes a medida cautelar

163. Conforme mencionado nos parágrafos 5, 6 e 11 desta instrução, desde 11/9/2008, o DNIT encontra-se impedido de realizar qualquer pagamento relativo ao Contrato PG 225/200, em função da medida cautelar concedida pelo então relator, Ministro Ubiratan Aguiar, em 11/9/2008, referendada pelo Plenário na Sessão de 17/9/2008 e ratificada pelos Acórdãos 2.440/2008 e 1.193/2011, ambos do Pleno do TCU. Nesse cenário, em 23/2/2017, com a finalidade de identificar eventuais pagamentos retidos expediu-se diligência (peça 122) para que a Autarquia se pronunciasse a respeito de eventuais pagamentos retidos em favor do Consórcio Construtor da BR-163.

164. Em resposta, por meio do Oficio 377/2017/DG/DNIT (peça 124) o DNIT informou que não foi localizado no processo base nenhuma documentação que comprove a retenção de pagamentos. Todavia, os processos referentes as medições 56 a 61 tiveram sua tramitação interrompida por causa da medida cautelar em questão. Ou seja, existem serviços que foram realizados, medidos, porém não pagos.

165. Assim, tendo em vista o percentual de superfaturamento identificado nos serviços realizados durante o 3ª período de apuração (vide parágrafos 18 e 21), a tabela abaixo evidencia os valores do débito que a medida cautelar evitou que fosse pago, bem como o valor do crédito que o Consórcio Construtor BR-163 faz jus face aos serviços executados.

Tabela 8 – débitos e créditos em função dos serviços medidos e não pagos

Medição	Data	Valor da medição (a)	Débito b=(a) x 8,02%	Crédito (c)=(a) x 91,98%
56ª	30/04/2008	1.838.560,43	147.452,55	1.691.107,88
57ª	31/05/2008	1.069.207,99	85.750,48	983.457,51
58ª	30/06/2008	1.774.083,00	142.281,46	1.631.801,54
59ª	31/07/2008	2.935.169,97	235.400,63	2.699.769,34
60ª	31/08/2008	2.541.800,87	203.852,43	2.337.948,44
61ª	19/09/2008	2.796.865,72	224.308,63	2.572.557,09
Totais (R$)		**12.955.687,98**	**1.039.046,18**	**11.916.641,80**

Fonte elaboração própria

166. Para fins de quantificação do débito, o valor histórico de créditos de R$ 11.916.641,80 será distribuído de forma ponderada entre os valores históricos dos débitos verificados na execução do Contrato PG 225/2000. Desta forma, a cada débito, com a mesma data será lançado um crédito como forma de compensar o valor cujo pagamento não foi efetuado por causa da medida cautelar. O Memorial de Cálculo dessa distribuição encontra-se na peça 125 deste processo.

167. Importante salientar que essa metodologia atende ao disposto no Art. 210 do Regimento Interno/TCU pois o valor do débito imputado não desfavorece aos responsáveis e seguramente não excede ao valor real devido.

168. Por fim, considerando que o valor das medições processadas e não pagas foi lançado como crédito em favor dos responsáveis, oportuno determinar que o DNIT não efetue qualquer pagamento ao Consórcio Construtor BR-163, relativos as medições 56 a 61.

CONCLUSÃO

169. Cuidam os autos de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo item 9.2 do Acórdão 1.193/2011-TCU-Plenário (Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues) ao analisar o TC 015.010/2008-9–Relatório de Levantamento. A TCE origina-se de superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado, da ordem de R$ 28.000.000,00 a preços iniciais (PI) ref.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52730147.

março/1994, nas obras de implantação e conservação do trecho paraense da BR-163, executadas no período entre 1997 e 2008.

170. Na intenção de comprovar a adequação dos preços contratados ao mercado e às peculiaridades das obras executadas, consequentemente a ausência de prejuízo ao Erário, os responsáveis apresentaram duas teses de defesa: inadequação do Sicro 1 como referencial de preços e a necessidade de adaptação das CPUs.

171. Segundo os responsáveis o Sicro 1, paradigma de preço para serviços executados entre 1997 e 2003, seria inadequado já que foi substituído pelo Sicro 2 por causa de inconsistências e fragilidades. Embora o Sicro 1 tenha evoluído para o Sicro 2, a jurisprudência do TCU considera o Sicro 1 adequado para a análise de preços em obras cujos orçamentos tenham sido elaborados quando o sistema se encontrava em vigor (item III.1.1 da seção "Exame Técnico").

172. Outra tese suscitada diz respeito à adaptação das CPU de referência no sentido de reduzir de forma uniforme o fator eficiência, com consequente majoração dos preços, tendo como fundamento o impacto negativo das chuvas na realização de obras rodoviárias. Essa questão não é inédita, conforme o Acórdão 2.061/2006-TCU-Plenário (Ministro Relator Ubiratan Aguiar) as chuvas acarretam um ínfimo acréscimo nos custos unitários dos serviços decorrentes do aumento de custos de mão de obra. Porém, tal fato não justifica a redução uniforme do fator eficiência em todos os serviços, conforme pleiteiam os defendentes. Naquela decisão, julgou-se pertinente não aplicar ao Sicro fatores redutores de produtividade devido às chuvas quando não contrabalançados por outros fatores que o sistema também não considera e que, caso fossem sopesados, contribuiriam certamente para a diminuição do preço de uma obra rodoviária, a exemplo dos fatores de barganha e de escala, valor residual subestimado no cálculo das depreciações dos equipamentos, equipamentos com produtividades ultrapassadas e outros (item III.2.1 da seção "Exame Técnico").

173. Conforme demonstrado, as alegações de defesa não descaracterizam o superfaturamento. Afora os questionamentos pertinentes aos preços, os responsáveis sustentaram teses de defesa centradas na presunção da regularidade dos contratos por causa de fiscalizações anteriores do TCU e no prejuízo ao contraditório e a ampla defesa em razão do tempo superior a dez anos entre a execução de parcela dos serviços e a citação.

174. Segundo os responsáveis, o fato de o tribunal haver fiscalizado o empreendimento em outras ocasiões sem indicar qualquer irregularidade quanto aos preços teria induzido a crença que se executava contrato isento de máculas. Assim, caso o suposto superfaturamento tivesse sido apontado por ocasião da primeira auditoria, no ano de 2000, certamente o contrato teria sido rescindido naquela oportunidade sem supostos prejuízos tanto ao erário quanto às empresas. Fundamentam essa argumentação no Acórdão 61/2003-TCU-Plenário (Ministro Relator Guilherme Palmeira) e no Acórdão 2.483/200-TCU-Plenário (Ministro Relator André Luís de Carvalho). Ora, em que pese os precedentes citados, a jurisprudência do TCU é no sentido de que fiscalizações anteriores não conferem atestado de regularidade ao período ou ao objeto da fiscalização, pois apresentam exames específicos realizados de acordo com o escopo de cada fiscalização. Julgamentos pretéritos não fazem coisa julgada administrativa em relação a irregularidades não identificadas, por quaisquer motivos, na auditoria apreciada e posteriormente verificadas em novas fiscalização (Item I.1 da seção "Exame Técnico").

175. Outra questão trazida à baila pelos responsáveis foi o lapso entre os fatos inquinados e a instauração da TCE, especialmente, os serviços executados entre 1997 e 2000. Tal evento justificaria o arquivamento da TCE por causa de inevitável prejuízo ao contraditório e a ampla defesa. Esse argumento foi refutado por que nos termos da jurisprudência do TCU o processo de TCE deve ser arquivado sem julgamento de mérito quando, associado ao prazo excessivamente longo, estiver presente a impossibilidade de os responsáveis elaborem as suas defesas, situação não demonstrada na presente tomada de contas (item II.1 da seção "Exame Técnico").

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52730147.

176. Refutadas as alegações quanto a caracterização do superfaturamento bem como aquelas relativas ao efeito de fiscalizações anteriores e a possível afronta ao contraditório e a ampla defesa, necessário perquirir a responsabilidade dos agentes públicos arrolados. Nesse desiderato foi elaborada Matriz de Responsabilização, apensa à presente instrução, consoante os Padrões de Auditoria de Conformidade, aprovados pela Portaria Segecex 26/2009.

177. O Sr. Rogério Gonzales Alves, cuja revelia foi caraterizada, na condição de Diretor de Engenharia Rodoviária/DNER, embora tenha introduzido mudanças que reduziram o preço total inicialmente proposto, aprovou a planilha orçamentária do Contrato 225/2000, decorrente da união das empresas em consórcio com preços unitários superiores ao referencial de mercado. Ou seja, praticou ato de gestão antieconômico que contribuiu para a concretização de parte do dano ao erário objeto desta TCE.

178. Em suas defesas os Srs. Francisco Augusto Pereira Desideri (ex-Chefe da Divisão de Construção/DNER) e Roberto Borges Furtado da Silva (na oportunidade Chefe do Serviço de Construção e Pavimentação/DNER) sustentam a inexistência de nexo de casualidade entre a imputação que lhes foi atribuída — aprovação da planilha comparativa de preços unitários do Contrato 225/2000, e o suposto dano a erário. Isso porque não teriam participado da elaboração, análise ou aprovação da planilha que fixou os preços unitários efetivamente contratados.

179. Conquanto a planilha final do Contrato 225/2000 não corresponda exatamente aquela cuja aprovação foi proposta pelos agentes em tela, a responsabilidade não pode ser afastada, pois quando tiveram oportunidade de identificar o sobrepreço não o fizeram. A planilha do Contrato 225/2000 é uma versão com ajustes da planilha cuja aprovação esses gestores endossaram. Aliás, caso a planilha tivesse sido efetivada conforme a proposição desses responsáveis, o dano ao erário seria maior. Tal falha caracteriza ato de gestão antieconômico, afronta aos Princípios da Administração Pública e concorreu para o dano ao erário verificado na execução do contrato assinado com o Consórcio Construtor BR-163 (item IV.1 da seção "Exame Técnico").

180. Os Srs. Hideraldo Luiz Caron, então Diretor de Infraestrutura de Rodoviária e Luís Munhoz Prosel Júnior, Coordenador-Geral de Construção Rodoviária a época, alegam que ao propor a revogação do Edital 228/2003, teriam avaliado a economicidade do Contrato 225/2000 com base em pareceres e análises de preços efetuadas quando da formação do Consórcio Construtor BR-163 e da formalização do 1º termo aditivo. Além disso, os defendentes aduzem que a manutenção do Contrato 225/2000, consequentemente a revogação do Edital 228/2003, seria a opção que melhor atenderia ao interesse público, pois, a rodovia encontrava-se sem qualquer intervenção há dois anos e, não haveria certeza quanto à economicidade dos preços a serem contratados em relação aos preços vigentes, assim como, seria incerto o prazo de conclusão do processo licitatório haja vista a possibilidade de questionamentos tanto na esfera administrativa quanto judicial.

181. Em que pese os vários argumentos apresentados, para o deslinde desta TCE a questão central é a avalição da economicidade do Contrato 225/2000 comparativamente ao Edital 228/2003, oportunidade na qual os gestores deveriam ter identificado a discrepância entre os preços praticados naquele ajuste e o referencial de mercado. No processo administrativo no qual se ponderava a continuidade do processo licitatório ou a execução Contrato 225/2000, a avalição de economicidade foi parcial, pois não houve o cotejo dos preços contratuais com os valores propostos na licitação, tampouco com o paradigma Sicro 2. Tal avaliação tornaria evidente o sobrepreço existente no contrato em execução. A análise da economicidade das contratações é princípio que administração, em todos os níveis, não pode negligenciar, ao preço de macular os Princípios da Administração Pública entalhados no art. 37 da CF/1988. Essa omissão configura ato de gestão antieconômico que contribuiu de maneira decisiva à concretização do dano ao erário bem como vai de encontro os Princípios Constitucionais da Administração Pública (item IV.1 da seção "Exame Técnico").

182. O então diretor-geral do DNER, Sr. Maurício Hasenclever Borges, em síntese, considera

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52730147.

que foi citado unicamente em razão do cargo que ocupava. Destacou que não poderia ser responsabilizado pela desestruturação funcional do DNER e pela possível má fé de alguns servidores lotados na Unidade Regional. Assinalou que teria agido com base em parecer jurídico favorável, bem como não haveria determinação do TCU para a análise de preços por ocasião da sub-rogação dos contratos firmados por outros Entes da Federação. Outro aspecto mencionado foi que a Unidade regional do DNER gozaria de total autonomia administrativa e funcional sobre os contratos, portanto seria incoerente a sua responsabilização posto que não guardava qualquer poder decisório ou discricionário para com o ato ou sua execução e fiscalização.

183. O fato de a Regional participar do processo decorre da estrutura desconcentrada do extinto DNER. Todavia, a assinatura do então dirigente máximo da entidade não pode ser encarada como mera formalidade da qual não deriva responsabilidade. De mais a mais, o responsável não trouxe registros de qualquer análise da real vantagem da sub-rogação aos contratos em alternativa a uma nova licitação, ou repactuação. A ausência de comando expresso do TCU quanto à necessidade de análise dos preços envolvidos na sub-rogação em contratos firmados por outros Entes não pode servir de arrimo à irregularidade perpetrada. Esse dever de cuidado deriva da necessária observância aos princípios constitucionais da administração pública e dos princípios atinentes às licitações e contratos administrativos. Ao eximir-se de adotar medidas necessárias à avaliação de preços, partindo da presunção de regularidade dos atos executados pela SETRAN/PA, assumiu o risco de perenizar equívocos precedentes. Essa conduta foi negligente, implica afronta aos princípios da Administração Pública do art. 37 da CF/1988 e constitui ato de gestão antieconômico.

184. Conforme a tabela 9 adiante, entre as datas de ocorrência das irregularidades atribuídas aos Srs. Maurício Hasenclever Borges, Rogério Gonzales Alves, Francisco Augusto Pereira Desideri, e Roberto Borges Furtado da Silva, e o Acórdão que ordenou a citação desses gestores, transcorreu prazo superior a dez anos. Assim, em função do entendimento firmado no Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário (Ministro Relator Benjamin Zymler e Ministro Redator Walton Alencar Rodrigues) em relação a esses responsáveis, ocorreu a prescrição da pretensão punitiva do TCU.

Tabela 9 - intervalo entre a ocorrência de irregularidades e o ato que ordenou a citação

Responsável	Ocorrência da irregularidade (a)	Acórdão da citação (b)	Tempo (c)=(b)-(a)
Maurício Hasenclever Borges	25/11/1997	11/5/2011	13a, 5m e15d
Francisco Augusto Pereira Desideri	16/8/2000	11/5/2011	10a, 8m e 24d
Roberto Borges Furtado da Silva	16/8/2000	11/5/2011	10a, 8m e 24d
Rogério Gonzales Alves	4/10/2000	11/5/2011	10a, 7m e 6d
Hideraldo Luiz Caron	15/2/2005	11/5/2011	6a, 2m e 25d
Luis Munhoz Prosel Júnior	15/2/2005	11/5/2011	6a, 2m e 25d

Fonte: elaboração própria em atenção ao subitem 9.1.6 do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário

185. Ainda, segundo o entendimento fixado no Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, relativamente aos Srs. Hideraldo Luiz Caron e Luís Munhoz Prosel Júnior o prazo prescricional foi interrompido e recomeçou a correr no dia em foi exarado o acórdão que lhes ordenou a citação, ou seja, em 11/5/2011. Assim, desde aquela data até o dia 2/8/2016, o período transcorrido foi de 5 anos, 2 meses e 24 dias, sem que tenha havido qualquer suspensão no prazo prescricional.

186. Como visto, os argumentos de defesa não lograram afastar o débito imputado aos responsáveis. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem sua boa-fé ou a ocorrência de outros excludentes de culpabilidade. Desse modo, as contas de todos os responsáveis devem, desde logo, ser julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, procedendo-se à sua condenação em débito.

187. Em função da gravidade das constatações, mostra-se oportuna proposta no sentido de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52730147.

aplicar a todos os responsáveis citados a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992. Todavia, com em relação ao Srs. Maurício Hasenclever Borges, Rogério Gonzales Alves, Francisco Augusto Pereira Desideri, e Roberto Borges Furtado da Silva, ocorreu a prescrição pretensão punitiva. Por isso, o encaminhamento proposto incluirá multa aos Srs. Hideraldo Luiz Caron e Luís Munhoz Prosel Júnior, e para as empresas formadoras do Consórcio Construtor BR-163, observando-se como limite o débito imputado solidariamente àqueles gestores e às empresas, decorrente da citação ordenada no subitem 9.3.6 do Acórdão 1.193/2011-TCU-Plenário.

188. Por fim, considerando que o exame em questão propõe a condenação dos responsáveis pela prática de ato gestão antieconômico a documentação pertinente deve ser remetida ao Ministério Público da União, para adoção das medidas cabíveis (§ 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 e § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

189. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) considerar, para todos os efeitos, revel o Sr. Rogério Gonzales Alves (CPF 553.259.397-34), nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

b) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea c, e § 2º da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso III, e § 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, julgar **irregulares as contas** dos responsáveis adiante indicados e condená-los **solidariamente**, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor.

b.1) Sr. Maurício Hasenclever Borges (CPF 006.996.756-34), na condição de ex-Diretor-Geral do extinto DNER e empresa Construtora Queiroz Galvão S/A (CNPJ 33.412.792/0001-60):

Contrato PG 209/1997

VALOR ORIGINAL (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA	D/C
341.371,98	23/1/1998	D
299.224,99	11/5/1998	D
145.042,01	18/8/1998	D
217.397,57	3/9/1998	D
388.084,66	22/12/1998	D

Valor devido atualizado até 15/3/2018: R$ 12.282.005,52, peça 126.

b.2) Sr. Maurício Hasenclever Borges (CPF 006.996.756-34), na condição de ex-Diretor-Geral do extinto DNER e empresa Construtora Andrade Gutierrez S/A (CNPJ 17.262.213/0001-94):

Contrato PG 210/1997

VALOR ORIGINAL (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA	D/C
329.510,16	23/1/1998	D
285.677,59	11/5/1998	D
185.689,40	18/8/1998	D

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52730147.

466.054,60	3/9/1998	D
390.765,14	23/12/1998	D

Valor devido atualizado até 15/3/2018: R$ 14.613.471,48, peça 127.

b.3) Sr. Maurício Hasenclever Borges (CPF 006.996.756-34), na condição de ex-Diretor-Geral do extinto DNER e empresa Construtora Norberto Odebrecht S/A (CNPJ 15.102.288/0001-82):

Contrato PG 211/1997

VALOR ORIGINAL (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA	D/C
1.942.526,19	31/12/1997	D
313.172,21	23/1/1998	D
272.834,26	18/5/1998	D
177.186,18	18/8/1998	D
439.470,47	3/9/1998	D
379.254,76	22/12/1998	D
4.159.949,29	28/4/1999	D
3.067.612,78	5/9/1999	D
774.928,04	17/9/1999	D
236.026,85	17/9/1999	D
231.894,91	17/9/1999	D
231.306,45	17/9/1999	D
435.016,27	17/9/1999	D
282.777,65	9/2/2000	D
284.430,84	9/2/2000	D
267.800,70	3/3/2000	D
310.494,45	3/3/2000	D

Valor devido atualizado até 15/3/2018: R$ 116.848.923,89, peça 128.

b.4) Sr. Maurício Hasenclever Borges (CPF 006.996.756-34), na condição de ex-Diretor-Geral do extinto DNER e empresa Estacon Engenharia S/A (CNPJ 04.946.406/0001-12):

Contrato PG 212/1997

VALOR ORIGINAL (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA	D/C
417.977,88	23/1/1998	D
366.636,03	11/5/1998	D
180.456,25	18/8/1998	D
269.351,89	3/9/1998	D
475.136,05	22/12/1998	D

Valor devido atualizado até 15/3/2018: R$ 15.093.141,15, peça 129.

b.5) Srs. Roberto Borges Furtado Silva (CPF 490.589.751-34) na condição de ex-Chefe do Serviço de Construção e Pavimentação/DNER; Francisco Augusto Pereira Desideri (CPF 310.929.347-15) na condição de ex-Chefe da Divisão de Construção/DNER; Rogério Gonzales

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52730147.

Alves (CPF 553.259.397-34) à época Substituto Diretor de Engenharia Rodoviária/DNER; cada uma das empresas integrantes os Consórcio Construtor da BR 163 (CNPJ 02.870.297/0001-71): Construtora Queiroz Galvão S/A (CNPJ 33.412.792/0001-60); Construtora Andrade Gutierrez S/A (CNPJ 17.262.213/0001-94); Construtora Norberto Odebrecht S/A (CNPJ 15.102.288/0001-82); e Estacon Engenharia S/A (CNPJ 04.946.406/0001-12):

Contrato PG 225/2000

VALOR ORIGINAL (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA	D/C
453.672,54	22/12/2000	D
188.433,27	22/12/2000	C
907.296,88	26/03/2001	D
453.648,43	26/03/2001	D
376.846,52	26/03/2001	C
188.423,26	26/03/2001	C
453.455,60	04/04/2001	D
188.343,16	04/04/2001	C
226.751,69	12/04/2001	D
94.181,50	12/04/2001	C
164.548,98	21/08/2001	D
1.563.681,15	21/08/2001	D
68.345,56	21/08/2001	C
649.476,28	21/08/2001	C
107.730,66	21/09/2001	D
44.746,02	21/09/2001	C
2.676.911,21	02/10/2001	D
1.111.857,31	02/10/2001	C
2.728.697,33	23/11/2001	D
1.133.366,72	23/11/2001	C
3.880.474,07	05/02/2002	D
1.611.758,16	05/02/2002	C
3.348.458,69	25/03/2002	D
1.390.785,12	25/03/2002	C
200.196,57	06/05/2002	D
83.151,81	06/05/2002	C
1.204.334,88	10/07/2003	D
1.310.716,96	10/07/2003	D
500.221,50	10/07/2003	C
544.407,39	10/07/2003	C
2.862.254,68	11/07/2003	D
1.188.839,88	11/07/2003	C
1.790.319,87	24/05/2004	D
743.610,86	24/05/2004	C
114.339,76	24/06/2004	D
47.491,12	24/06/2004	C

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52730147.

Valor devido atualizado até 15/3/2018: R$ 91.850.688,76, peça 130.

b.6) Srs. Luiz Munhoz Prosel Júnior (CPF 459.516.676-15), na condição de ex-Coordenador-Geral de Construção Rodoviária/DNIT; Hideraldo Luiz Caron (CPF 323.497.930-87), Diretor de Infraestrutura de Rodoviária /DNIT; e cada uma das empresas integrantes os Consórcio Construtor da BR 163 (CNPJ 02.870.297/0001-71): Construtora Queiroz Galvão S/A (CNPJ 33.412.792/0001-60); Construtora Andrade Gutierrez S/A (CNPJ 17.262.213/0001-94); Construtora Norberto Odebrecht S/A (CNPJ 15.102.288/0001-82); e Estacon Engenharia S/A (CNPJ 04.946.406/0001-12)

Contrato PG 225/2000

VALOR ORIGINAL (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA	D/C
101.245,21	28/12/2005	D
494.598,00	28/12/2005	D
42.052,28	28/12/2005	C
205.431,69	28/12/2005	C
526.752,94	16/02/2006	D
249.690,49	16/02/2006	D
218.787,28	16/02/2006	C
103.709,15	16/02/2006	C
84.369,51	10/04/2006	D
35.042,95	10/04/2006	C
18.908,30	20/04/2006	D
7.853,58	20/04/2006	C
21.345,43	02/08/2006	D
90.146,12	02/08/2006	D
76.363,37	02/08/2006	D
8.865,84	02/08/2006	C
37.442,27	02/08/2006	C
31.717,59	02/08/2006	C
101.179,22	11/09/2006	D
42.024,87	11/09/2006	C
140.521,90	20/10/2006	D
140.317,18	20/10/2006	D
58.365,89	20/10/2006	C
58.280,86	20/10/2006	C
172.203,21	07/11/2006	D
71.524,75	07/11/2006	C
238.792,50	19/12/2006	D
99.182,66	19/12/2006	C
230.368,27	26/01/2007	D
95.683,65	26/01/2007	C
84.549,23	09/05/2007	D
35.117,59	09/05/2007	C
219.476,77	10/05/2007	D

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52730147.

91.159,86	10/05/2007	C
73.883,22	26/06/2007	D
30.687,46	26/06/2007	C
101.245,21	28/06/2007	D
494.598,00	28/06/2007	C
42.052,28	13/07/2007	D
205.431,69	13/07/2007	D
526.752,94	13/07/2007	C
249.690,49	13/07/2007	C
218.787,28	17/08/2007	D
103.709,15	17/08/2007	C
84.369,51	03/10/2007	D
35.042,95	03/10/2007	C
18.908,30	21/12/2007	D
7.853,58	21/12/2007	C
21.345,43	24/12/2007	D
90.146,12	24/12/2007	C
76.363,37	26/12/2007	D
8.865,84	26/12/2007	C
37.442,27	06/02/2008	D
31.717,59	06/02/2008	C
101.179,22	14/02/2008	D
42.024,87	14/02/2008	C
140.521,90	11/03/2008	D
140.317,18	11/03/2008	C
58.365,89	17/04/2008	D
58.280,86	17/04/2008	C
172.203,21	14/08/2008	D
71.524,75	14/08/2008	C

Valor devido atualizado até 15/3/2018: R$ 8.447.105,79, peça 131.

c) aplicar aos Srs. Luiz Munhoz Prosel Júnior (CPF 459.516.676-15); Hideraldo Luiz Caron (CPF 323.497.930-87); e a cada uma da empresas formadoras do Consórcio Construtor da BR 163 (CNPJ 02.870.297/0001-71): Construtora Queiroz Galvão S/A (CNPJ 33.412.792/0001-60), Construtora Andrade Gutierrez S/A (CNPJ 17.262.213/0001-94), Construtora Norberto Odebrecht S/A (CNPJ 15.102.288/0001-82) e Estacon Engenharia S/A (CNPJ 04.946.406/0001-12), individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

d) determinar ao DNIT, nos termos do art. 28, I, da Lei 8.443/1992, que, caso não seja comprovado o recolhimento das dívidas pelos responsáveis, efetue, após a devida notificação do Tribunal, o desconto da dívida na remuneração dos servidores, em favor dos cofres do DNIT, na forma estabelecida pela legislação pertinente;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52730147.

e) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas caso não atendidas as notificações;

f) determinar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes que se abstenha de realizar qualquer pagamento relativo as medições processadas e não pagas na execução do Contrato PG 225/2000 posto que o valor dos serviços foram lançado como crédito em favor dos responsáveis condenados em débito na presente TCE;

g) considerar insubsistente a medida cautelar concedida pelo então relator, ministro Ubiratan Aguiar, em 11/9/2008, referendada pelo Plenário na Sessão de 17/9/2008 e ratificada pelos Acórdãos 2.440/2008 e 1.193/2011, ambos do Pleno do TCU;

h) encaminhar cópia da deliberação ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Pará, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas cabíveis; e comunicar-lhe que o relatório e o voto que a fundamentarem podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos e que, caso haja interesse, o Tribunal pode enviar-lhe cópia desses documentos sem qualquer custo;

i) encaminhar cópia da deliberação ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes e aos responsáveis; e comunicar-lhe que o relatório e o voto que a fundamentarem podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos e que, caso haja interesse, o Tribunal pode enviar-lhe cópia desses documentos sem qualquer custo.

SeinfraRodoviaAviação/2ª DT, em 15 de março de 2018.

(Assinado eletronicamente)
Carlos Augusto Moraes Xavier
AUFC – Mat. 8634-7

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52730147.

APÊNDICE – MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO

ACHADO	PERÍODO DE EXERCÍCIO	RESPONSÁVEIS	CONDUTA	NEXO DE CAUSALIDADE (entre a conduta e o ilícito)	CULPABALIDADE
Superfaturamento em função da execução de contratos com preços superiores ao mercado	Em 25/11/97, data da assinatura dos contratos	**Maurício Hasenclever Borges**, CPF 006.996.756-34, Diretor-Geral do extinto DNER	Celebrar os Contratos PG-209/97, PG-210/97, PG-211/97 e PG-212/97 (fls. 3-6, 20-23, 34-37 e 51-54, anexo 2, TC 015.010/2008-9) decorrentes da sub-rogação do extinto DNER a contratos inicialmente firmados pela SETRAN/PA, com preços excessivos em relação ao mercado, sem que houvesse avaliação sobre a economicidade do feito quando, na condição de dirigente da entidade, deveria ter adotado medidas para sanar essa lacuna. Tal fato caracteriza ato de gestão antieconômico contrário aos Princípios da Administração Pública consignados no art. 37 da Constituição Federal.	A celebração dos contratos com sobrepreço resultou dano ao erário em sua execução, cujo débito relativo ao período entre 31/12/1997 e 3/3/2000, atualizado monetariamente, até 24/5/2011, alcança R$ 99.959.431,68, assim distribuídos por contrato: a) PG-209/97: R$ 7.740.166,15; b) PG-210/97: R$ 9.208.631,25; c) PG-211/97: R$ 73.498.891,07; d) PG-212/97: R$ 9.511.743,21. Vide Ofícios de citação peças 10, 11, 12 e 17.	Embora demonstre haver agido amparado em parecer jurídico, não é possível afirmar que houve boa-fé do responsável tendo em vista a omissão quanto a análise da economicidade das contratações. Consideradas as circunstâncias, especialmente aquelas relatadas pelo próprio gestor em suas alegações de defesa (desestruturação funcional do DNER e a possível má-fé de servidores lotadas na unidade regional do Pará) era razoável exigir do responsável conduta diversa. Deveria, ao assinar os contratos, verificar a existência de informações e pareceres quanto a economicidade do empreendimento.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52730147.

ACHADO	PERÍODO DE EXERCÍCIO	RESPONSÁVEIS	CONDUTA	NEXO DE CAUSALIDADE (entre a conduta e o ilícito)	CULPABALIDADE
Superfaturamento em função da execução de contratos com preços superiores ao mercado	Em 16/8/2000, data da assinatura do parecer favorável	**Roberto Borges Furtado da Silva**, CPF: 490.589.751-34, Chefe do Serviço de Construção e Pavimentação/DNER; **Francisco Augusto Pereira Desideri**, (CPF: 310.929.347-15), Chefe da Divisão de Construção/DNER	Recomendar a aprovação da planilha orçamentária (fls. 137-143, anexo 2, TC 015.010/2008-9), que seria adotada em função da unificação dos Contrato PG 2091997 a 212/1997, estando aquela com preços superestimados, sem proceder a avalição quanto a economicidade do feito, quando em razão da função que exercia, deveria cotejar os preços propostos com referencial vigente a época, no caso o Sicro 1. Tal fato caracteriza ato de gestão antieconômico contrário aos Princípios da Administração Pública consignados no art. 37 da Constituição Federal.	A proposição favorável a planilha possibilitou a continuidade do processo de unificação dos contratos PG 2091997 a 212/1997, no Contrato PG-225/2000, cujo débito no período entre 22/12/2000 e 24/6/2004, atualizado monetariamente até 25/5/2011 alcança R$ 88.866.847,53. Vide Ofícios de Citação peças 6 e 15.	Em que pese ter solicitado a Procuradoria Geral nova análise jurídica, não é possível afirmar que houve boa-fé do responsável, face a não avaliação dos preços propostos frente ao Sicro. É razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticara e que era exigível conduta diversa daquela que ele adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria o responsável avaliar os preços constantes da planilha orçamentária antes de recomendar a sua aprovação.
Superfaturamento em função da execução de contratos com preços superiores ao mercado	Em 4/10/2000, data da assinatura do parecer favorável	**Rogério Gonzales Alves**, (CPF: 553.259.397-34), Substituto do Diretor de Engenharia Rodoviária/DNER	Propor a aprovação da planilha orçamentária (fls. 147-167, anexo 2, TC 015.010/2008-9), que foi adotada em função da unificação dos Contratos PG 2091997 a 212/1997, estando aquela com preços superestimados, quando em razão da função que exercia, deveria ter comparado os preços propostos com referencial vigente a época, no caso o Sicro 1. Tal fato caracteriza ato de gestão antieconômico contrário aos Princípios da Administração Pública consignados no art. 37 da Constituição Federal.	A proposição favorável a planilha possibilitou a continuidade do processo de unificação dos contratos PG 2091997 a 212/1997, no Contrato PG-225/2000, cujo débito no período entre 22/12/2000 e 24/6/2004, atualizado monetariamente até 25/5/2011 alcança R$ 88.866.847,53. Vide Ofício de Citação peça 7.	Embora sua avaliação tenha reduzido o preço inicial proposto pelas empresas quando da formação do Consórcio Construtor BR-163, não é possível afirmar que houve boa-fé do responsável, face a não avaliação dos preços propostos frente ao Sicro. É razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticara e que era exigível conduta diversa daquela que ele adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria o responsável avaliar os preços constantes da planilha orçamentária frente ao Sicro 1, antes de recomendar a sua aprovação.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52730147.

ACHADO	PERÍODO DE EXERCÍCIO	RESPONSÁVEIS	CONDUTA	NEXO DE CAUSALIDADE (entre a conduta e o ilícito)	CULPABALIDADE
Superfaturamento em função da execução de contratos com preços superiores ao mercado	Em 15/2/2005, data da assinatura do parecer favorável	**Luis Munhoz Prosel Júnior** (CPF: 459.516.676-15), Coordenador-Geral de Construção Rodoviária (em 15/02/05);	Propor a revogação do edital de Licitação 228/2003-00 (fl. 521, anexo 2, vol. 2, TC 015.010/2008-9), sob a alegação de sobreposição de objeto, em favor da continuidade do Contrato225/2000, sem proceder a avaliação quanto a economicidade do feito, quando, em virtude da função que ocupava, deveria ter comparado os preços propostos no edital e aqueles vigentes no Contrato PG 225/2000 entre si, e, também, com o referencial vigente a época, no caso o Sicro 2. Tal fato caracteriza ato de gestão antieconômico contrário aos Princípios da Administração Pública consignados no art. 37 da Constituição Federal.	A revogação do edital implicou a continuidade do Contrato PG 225/2000 com preços excessivos em relação mercado, cujo débito no período entre 22/12/2000 a 24/6/2004, atualizado monetariamente até 25/5/2011 era de R$ 8.242.094,85 Vide Ofício de Citação peça 13.	Embora tenha se baseado em documentos anteriores, não é possível afirmar que houve boa-fé do responsável pois, ao abrir mão de realizar análise autônoma assumiu o risco de perpetuar erros anteriores. É razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticara e que era exigível conduta diversa daquela que ele adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria o responsável avaliar comparativamente os preços previstos no edital 228/2003-00 e aqueles em execução no Contrato 225/200, afim de subsidiar a sua proposição.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52730147.

ACHADO	PERÍODO DE EXERCÍCIO	RESPONSÁVEIS	CONDUTA	NEXO DE CAUSALIDADE (entre a conduta e o ilícito)	CULPABALIDADE
Superfaturamento em função da execução de contratos com preços superiores ao mercado	Em 16/2/2005, data da assinatura do parecer favorável	**Hideraldo Luiz Caron** (CPF: 323.497.930-87), Diretor de Infra-Estrutura Terrestre (em 15/02/05)	Propor a revogação do edital de Licitação 228/2003-00 (fl. 521, anexo 2, vol. 2, TC 015.010/2008-9), sob a alegação de sobreposição de objeto, em favor da continuidade do Contrato225/2000, sem proceder a avaliação quanto a economicidade do feito, quando, em virtude da função que ocupava, deveria ter comparado os preços propostos no edital e aqueles vigentes no Contrato PG 225/2000 entre si, e, também, com o referencial vigente a época, no caso o Sicro 2. Tal fato caracteriza ato de gestão antieconômico contrário aos Princípios da Administração Pública consignados no art. 37 da Constituição Federal.	A revogação do edital implicou a continuidade do Contrato PG 225/2000 com preços excessivos em relação mercado, cujo débito no período entre 22/12/2000 a 24/6/2004, atualizado monetariamente até 25/5/2011 era de R$ 8.242.094,85 Vide Ofício de Citação peças 19.	Não é possível afirmar que houve boa-fé do responsável, pois anuiu a proposição do Coordenador-Geral de Construção Rodoviária sem atentar para completude da análise empreendida (não houve a comparação dos preços propostos e contratos entre si, tampouco com o paradigma Sicro 2). É razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticara e que era exigível conduta diversa daquela que ele adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria o responsável verificar se parecer submetido a sua aprovação comtemplava a análise comparativa dos preços previstos no edital 228/2003-00 com aqueles em execução no Contrato 225/200, afim de subsidiar a sua proposição.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52730147.