

## VOTO

Trata-se de tomada de contas especial – TCE instaurada pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Dnit contra Divino Cardoso Campos e Sueli Alves Aragão, ex-prefeitos de Cacoal/RO, em razão de irregularidades na execução das obras financiadas por meio do convênio PG-115/98-00. O objeto do acordo foi a construção de vias marginais no perímetro urbano do município, às margens da BR-364/RO, com repasses federais de R\$ 5,37 milhões.

2. Esta TCE teve origem em ações de controle coordenadas pela Controladoria-Geral da União – CGU e pelo Departamento de Polícia Federal com o objetivo de avaliar a aplicação de recursos federais repassados a diversos municípios do Estado de Rondônia para realização de obras rodoviárias. O TCU, em face dos indícios de dano ao erário em diversas obras, determinou, por meio do acórdão 1.284/2005-Plenário, a formação de processos específicos para apuração das falhas anotadas em cada convênio.

3. A irregularidade em exame diz respeito aos preços praticados a partir do convênio PG-115/98-00, firmados pela Prefeitura com a empresa Castilho Engenharia e Empreendimentos S/A, por meio do contrato 271/PMC/99. De acordo com os apontamentos da CGU, os valores teriam resultado em prejuízo estimado em R\$ 620 mil. O Dnit, na fase interna da TCE, avaliou o orçamento do convênio, ratificou a ocorrência de superfaturamento noticiada pela CGU e concluiu pela imputação de débito em desfavor dos ex-prefeitos de Cacoal/RO.

4. No âmbito do TCU, a Secretaria de Controle Externo no Estado de Rondônia – Secex/RO alterou a metodologia de apuração do débito para torná-la compatível com a sistemática de avaliação de preços adotada neste Tribunal. Utilizou os preços referenciais do Sicro na data-base do contrato, compensou as superestimativas pontuais com eventuais subestimativas e ainda promoveu a citação da empresa beneficiária dos pagamentos, a Castilho Engenharia e Empreendimentos S/A. Ao fim, afastou as alegações de defesa dos responsáveis e propôs a irregularidade das contas e a condenação de Divino Cardoso Campos, Sueli Alves Aragão e da Castilho Engenharia ao pagamento de débito total de R\$ 494 mil, a valores de 2002. O Ministério Público junto ao TCU ajustou os cálculos para suprimir do débito parcela relativa à contrapartida municipal, mas endossou na totalidade as conclusões da unidade instrutiva.

5. Em consonância com as manifestações precedentes, avalio que o superfaturamento na aplicação de recursos federais e a responsabilidade dos ex-gestores municipais, assim como da empresa contratada, está bem delineada.

6. A comparação dos valores praticados pela Prefeitura no contrato 271/PMC/99 com os referenciais de mercado expressos no Sicro, evidenciaram superfaturamento de R\$ 494 mil que não foi afastado pelas alegações dos responsáveis.

7. Nos processos de fiscalização de obras desta Corte, como presunção, adotam-se os referenciais oficiais da Administração como balizadores de preços; estes seriam os preços de mercado. Ilações em contrário devem ser comprovadas por quem as apresenta e argumentações genéricas, dissociadas de elementos fáticos que sustentem valores diferentes, não permitem afastar as referências. Assim, ao contrário do que alegou o responsável Divino Campos, os preços paradigmas advindos do sistema Sicro podem e devem ser considerados na análise da adequação dos preços.

8. A forma de cálculo do superfaturamento no TCU também elidiu supostas falhas metodológicas da fase interna da TCE reclamadas pelos envolvidos. O exame global dos preços não considerou apenas a taxa de BDI do contrato, ponto central do dano apurado pela entidade concedente. A unidade técnica analisou os valores de cada serviço, tendo como parâmetro os custos dos insumos e o percentual de BDI indicados no Sicro. Além disso, aplicou o método da limitação do preço global – MLPG, com compensação entre preços super e subavaliados, o que representa a sistemática mais apropriada na análise de contratos de obras públicas e está em consonância com a jurisprudência do

Tribunal. Também não foram considerados os quantitativos do projeto básico, mas sim aqueles efetivamente realizados, indicados nas medições de serviço. Por tudo isso, não são procedentes as contestações relativas ao método de apuração do superfaturamento.

9. Na avaliação das responsabilidades, é relevante considerar que a existência de sobrepreço foi indicada à Prefeitura já na fase licitatória, a partir de fiscalização realizada pelo Tribunal de Contas do Estado de Rondônia – TCE/RO. Conquanto o ex-prefeito tenha alegado que realizou as correções demandadas, as análises da unidade técnica demonstraram que os preços praticados mantiveram-se superiores aos referenciais de mercado, em alguns itens em mais de 88%, como no caso do serviço de “compactação de aterro a 95% do PN”.

10. Em outro ponto, um dos responsáveis argumentou que não teria havido reajustamento nos preços contratados e que essa parcela já seria suficiente para suprimir o débito. Em sentido oposto, os documentos relativos às medições e aos pagamentos registram que, dos R\$ 5,65 milhões pagos à contratada, o montante de R\$ 1,08 milhão decorre de atualização dos preços iniciais.

11. A responsabilidade do ex-prefeito Divino Campos alcança a totalidade do superfaturamento, pois a irregularidade teve origem na orçamentação das obras e o então prefeito, à frente do Executivo local de 1997 a 2000, promoveu a licitação, firmou o contrato com a Construtora Castilho e iniciou sua execução. A culpabilidade da sucessora, Sueli Aragão, embora restrita à parcela executada em sua gestão, também não pode ser afastada. A despeito da notificação do TCE/RO acerca da inadequação dos preços, a prefeita deu continuidade à execução contratual e firmou diversos termos aditivos, aumentando o valor da avença a cada acréscimo ocorrido no convênio federal, todos em patamares significativos. A empresa contratada, beneficiária dos pagamentos superfaturados, concorreu para ocorrência do dano ao praticar preços superiores aos de mercado e, por conseguinte, deve responder pela totalidade do débito.

12. A ausência de notificação na fase interna da tomada de contas especial, contestada pelos responsáveis, em nada afeta a regularidade do processo. A garantia de contraditório e de ampla defesa, com todos os seus consectários, é assegurada na fase externa da TCE, que ocorre no TCU. A fase interna constitui processo inquisitório de coleta de provas e se assemelha ao inquérito policial, onde ainda não está estabelecida relação processual e, por isso mesmo, inexistente obrigatoriedade de concessão do direito de defesa.

13. As alegações gerais relativas ao decurso do tempo desde a ocorrência dos fatos irregulares também não configuram imediato prejuízo ao contraditório e, no caso em exame, não permitem afastar a condenação dos responsáveis. Além de não haver qualquer elemento que comprove, efetivamente, prejuízo ao exercício da ampla defesa por parte dos responsáveis, há de se destacar que as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis (súmula TCU 282).

14. Nada obstante, embora concorde com as conclusões da Secex/RO e do MPTCU pela ocorrência de superfaturamento e pela culpa dos envolvidos, peço vênias para discordar do encaminhamento sugerido, por vislumbrar situação que pode atender de forma mais efetiva ao interesse público.

15. Ao lado do superfaturamento de R\$ 494.158,04 constatado nos autos, a empresa contratada e o ex-prefeito alegam que há pagamentos pendentes que ultrapassariam o eventual débito. A contratada, aliás, ao aquiescer a eventual retenção dos valores superfaturados, solicitou a este Tribunal a liberação do saldo remanescente. A Secex/RO avaliou que a discussão deveria restringir-se ao exame do Poder Judiciário, onde já tramita a ação 2009.34.00.027939-2 (7ª Vara da Justiça Federal do Distrito Federal), em que a construtora Castilho requer os valores não adimplidos.

16. Há registro nos autos de que as constatações de superfaturamento e a conseqüente instauração de tomada de contas especial obstaram o pagamento de serviços efetivamente executados no âmbito do contrato 271/PMC/99. Documento elaborado pelo Dnit e autuado à peça 13, p. 280-281,

apresenta comparativo da prestação de contas do convênio e registra pendências de pagamento no total de R\$ 613 mil, a preços iniciais.

17. Dentre os itens pendentes de pagamento, há serviços não previstos no convênio e outros cujos quantitativos foram alterados para atender à necessidade de adequação do projeto básico. Apesar de extrapolarem as projeções iniciais, os novos serviços e as alterações foram defendidos pela Prefeitura (peça 13, p. 220) e reconhecidos como necessários pelo Dnit. A execução foi atestada em parecer técnico do Dnit (peça 13, p. 284) e a Procuradoria Federal Especializada da entidade opinou pela legalidade dos pagamentos associados (peça 13, p. 289). Na sequência, também o superintendente regional da autarquia homologou as alterações e submeteu à Diretoria-Geral da entidade o processo de reconhecimento da dívida (peça 13, p. 290).

18. Nesse cenário, duas questões devem ser consideradas. Exaurido o exame de mérito desta TCE, há certeza suficiente de superfaturamento no contrato 271/PMC/99 e da ocorrência de dano ao erário no montante de R\$ 494 mil. Bem assim, em relação ao mesmo ajuste, há pendências de pagamentos já reconhecidas pelo Dnit que alcançariam R\$ 613 mil.

19. Não compete ao TCU determinar a quitação de serviços contratados pelo ente municipal, mas não é possível olvidar que na avaliação de um contrato com preços superiores aos referenciais de mercado, a execução financeira é o critério a ser utilizado para apuração do dano causado ao erário. Se no âmbito de um mesmo ajuste há registros de pagamentos não adimplidos que podem ultrapassar o superfaturamento, a compensação dos valores pode afastar a ocorrência de prejuízo. Por isso, a imputação de débito apenas seria justificada diante da recusa das partes em promover as conciliações necessárias à eliminação do superfaturamento.

20. É forçoso reconhecer, portanto, que ainda há possibilidade de adoção de medida administrativa pelo Dnit para acerto de contas e elisão do dano ao erário.

21. Assim, preliminarmente ao julgamento das contas e à imputação de débito, é pertinente fixar prazo para que o Dnit adote medidas tendentes à elisão do débito de R\$ 494 mil constatado nestes autos, conduzindo a formalização de acordo, entre a Prefeitura Municipal de Cacoal/RO e a empresa Castilho Engenharia e Empreendimentos S/A, que promova a compensação dos valores indevidamente pagos com os créditos devidos à contratada na execução do contrato 271/PMC/99.

22. É óbvio que eventual insucesso das medidas preliminares para elisão do débito tornaria obrigatória a condenação dos responsáveis ao recolhimento ao Tesouro Nacional dos valores relativos ao superfaturamento constatado nestes autos.

23. Por fim, desde logo é necessário cientificar o Dnit de que a conciliação entre créditos e débitos deve se pautar em preços unitários compatíveis com os de mercado, bem como considerar tão somente os serviços efetivamente executados e associados ao objeto do convênio PG-115/98-00. O crédito de R\$ 613 mil reconhecido pelo Dnit considerou valores iniciais do contrato, ainda com preços superiores às referências do Sicro. Assim, embora seja possível computar os pagamentos não adimplidos, é necessário adotar, na apuração dos créditos, os preços unitários indicados à peça 82, advindos do Sicro e utilizados na tabela elaborada pela Secex/RO para cálculo do superfaturamento.

Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal adote a deliberação que submeto à apreciação deste colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 19 de maio de 2015.

ANA ARRAES  
Relatora