

**TC 013.579/2014-2**

**Tipo:** Tomada de Contas Especial

**Unidade jurisdicionada:** Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - Infraero

**Responsáveis:** Construções e Comércio Camargo Correa S/A, Mendes Junior Trading e Engenharia S/A, Estacon Engenharia S/A, Eleuza Teresinha Manzoni dos Santos Lores, Fernando Morethson Sampaio, José Roberto Jung Santos, Paulo Dietzsch Neto.

**Advogados ou Procuradores:** Francisco de Freitas Ferreira (OAB/MG 89.353), Tathiane Vieira Viggiano Fernandes (OAB/MG 101.379), Fernando Antônio dos Santos Filho (OAB/DF 37.934), Marina Hermeto Corrêa (OAB/MG 75.173), Alexandre Aroeira Salles (OAB/MG 71.947), Cynthia Póvoa de Aragão (OAB/DF 22.298), Patricia Guercio Teixeira (OAB/MG 90.459), Renata Aparecida Ribeiro Felipe (OAB/MG 97.826), Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (OAB/DF 6.546), Jaques Fernando Reolon (OAB/DF 22.885), Alvaro Luiz Miranda Costa Júnior (OAB/DF 29.760), Gustavo Valadares (OAB/DF 18.669), Karma Amorim Sampaio Costa (OAB/DF 3.803), Sheila Mildes Lopes (OAB/DF 23.917), Renata Arnaut Araujo Lepsch (OAB/DF 18.641), Fernando Paiva Fonseca (OAB/DF 12.383/E), Cleudes Flauzino Garcia (CPF 336.541.406-10), Edgard Hermelino Leite Junior (OAB/SP 92.114), Giuseppe Giamundo Neto (OAB/SP 234.412), Rafael de Oliveira Perpétuo (OAB/MG 80.219), Maria Elizabeth Martins da Costa (OAB/MG 32.434), Clovis Manzoni dos Santos Lores (OAB/DF 42.883), Victor Scholze (OAB/DF 39.503), dentre outros. (procurações nas peças 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 14, 43, 44, 91, 99, 134, 142, 143 e 146)

**Proposta:** de mérito

## INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial autuada em decorrência do Acórdão 1.146/2014- TCU-Plenário, prolatado no âmbito do TC 013.389/2006-0, que, por sua vez, é referente a relatório de levantamento de auditoria nas obras do aeroporto de Vitória/ES.

2. O contrato 0067-EG/2004/0023 (TC 013.389/2006-0, peça 2, p. 27 a 45) foi celebrado entre a Infraero e o Consórcio Camargo Correa/Mendes Junior/Estacon, em 22/12/2004, por R\$ 337.438.781,17, cujo objeto seria a construção novo terminal de passageiros, dos sistemas de acessos viários, do estacionamento de veículos, do pátio de aeronaves, da segunda pista de pouso e decolagem, da torre de controle e grupamento de navegação aérea, da seção contra incêndio, da central de utilidades e a elaboração dos projetos executivos, do aeroporto de Vitória/ES.

3. Com um aditivo celebrado em 14/3/2007 (TC 012.904/2007-9, peça 4, p. 4 a 7), seu valor passou para R\$ 370.788.484,82, sendo pagos R\$ 135.391.763,29 até a paralisação definitiva das obras, a qual ocorreu em 30/7/2008. A data-base desses valores é de setembro de 2004.

## HISTÓRICO

4. As Fiscalizações de obras públicas pelo TCU – Fiscobras 2006, 2007 e 2008 apontaram, em especial, irregularidades de: sobrepreço/superfaturamento, projetos básico e executivo deficientes, troca de soluções estruturais e de fundações sem ganhos para a contratante e execução e pagamento por serviços não previstos contratualmente – um resumo dos acontecimentos consta da instrução de mérito de outubro de 2011 (TC 013.389/2006-0, peça 44, p. 16-20).

5. Os autos evidenciam que as obras foram interrompidas em 20/4/2007, retomadas em 10/9/2007 e paralisadas definitivamente em 30/7/2008 por iniciativa unilateral do consórcio, o que resultou numa lide entre Consórcio e Infraero no âmbito do Poder Judiciário.

6. Nesse ínterim, o Tribunal recebeu denúncia, em 13/1/2009, sobre possíveis irregularidades praticadas pela Infraero nas obras do Aeroporto de Vitória/ES, no tocante ao tema da segurança operacional – avaliada no TC 002.041/2009-6

7. Paralelamente, em 11/5/2009, foi assinado o termo de rescisão contratual (TC 013.389/2006-0, peça 29, p. 23 a 26), devido à não aceitação, pelo consórcio, de redução de preços contratuais e ao interesse da Infraero de realizar, neste contexto, novas licitações para prosseguimento das obras.

8. Diante disso, o TCU emitiu o Acórdão 1.394/2009-TCU-Plenário, de 24/6/2009, e determinou à Infraero, dentre outros, que apresentasse relatório técnico indicando expressamente quais serviços ainda restariam a ser executados para a conclusão das obras do Aeroporto de Vitória, juntamente com a estimativa dos respectivos custos.

9. A Infraero encaminhou, em 29/4/2011, o relatório conclusivo do ajuste financeiro final do contrato de execução da obra a ser realizado. Com base nesse trabalho e em laudo da Polícia Federal, a Secob-1 calculou o encontro de contas do Contrato 0067-EG/2004/0023, por meio da instrução de mérito de outubro de 2011 (TC 013.389/2006-0, peça 44, p. 34), chegando a um montante de R\$ 30.008.636,92 a crédito da Infraero, a preços de setembro de 2004.

10. Ainda, em 29/6/2012, foi apresentado pela Infraero termo de acordo preliminar entre a estatal e o Consórcio (TC 013.389/2006-0, peça 51, p. 33 a 37), com vistas à retomada das obras por meio do próprio Contrato 067-EG/2004/0023, ou seja, sem nova licitação, o que foi considerado juridicamente inadequado pelo Ministério Público junto ao TCU (MP/TCU) em Parecer de 14/9/2012 (TC 013.389/2006-0, peça 53, p. 18 a 27).

11. No mesmo Parecer, o MP/TCU ressaltou que, caso o TCU viesse a assentir à composição proposta, deveria determinar à Infraero que considerasse: (i) o expurgo, nos trabalhos de complementação e atualização dos projetos executivos, dos sobrepreços e inadequações de quantitativos detectados pelo Tribunal no Contrato 0067-EG/2004/0023, (ii) os valores pagos a maior ao Consórcio na execução desse contrato (em razão de superfaturamentos e outros danos apontados pelo Tribunal), e (iii) as retenções parciais nos pagamentos a serem realizados, conforme já determinado pelo Tribunal.

12. No contexto do acordo preliminar entre a estatal e o Consórcio, a Infraero encaminhou, em 10/2/2014, o projeto executivo e o orçamento para a retomada das obras, ressaltando a importância da alteração do regime contratual de preços unitários para empreitada global e sinalizando que haveria a previsão de inclusão de novos serviços numa etapa futura, a ser executada em 2020 (TC 013.389/2006-0, peça 365, p. 2 a 10).

13. Em 10/3/2014, a instrução de mérito da SecobEdificação (TC 013.389/2006-0, peça 370, p.

1 a 9) avaliou a documentação elaborada pelo Consórcio (projeto executivo e orçamento), a fim de retomar as obras, concluindo que a contratação do remanescente pelo valor de R\$ 958.608.547,83 (data base janeiro/2013) seria contrária ao interesse público.

14. Diante disso, foi emitido em 27/5/2014 o Acórdão 1.146/2014-TCU-Plenário (peça 1), responsável pela autuação desta Tomada de contas especial (TC 013.579/2014-2), valendo destacar:

9.2. determinar à Infraero que, para a retomada das obras do aeroporto de Vitória/ES:

9.2.1. realize novo procedimento licitatório, preferencialmente por meio do Regime Diferenciado de Contratações, em virtude da celeridade que tal instituto confere às contratações públicas;

9.2.2. estabeleça os preços unitários referenciais das obras do Aeroporto de Vitória/ES nos termos do Decreto 7.983/2013, assim como feito nas demais licitações da Infraero, em detrimento da adoção de referenciais paramétricos do Aeroporto de Goiânia/GO;

9.3. em relação ao sobrepreço/superfaturamento identificado nos autos anteriormente à rescisão do Contrato TC 0067-EG/2004/0023, constituir, nos termos do art. 43 da Resolução TCU 191/2006, processo de tomada de contas especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano decorrente do superfaturamento apontado no contrato em tela, observando, para esse mister, os serviços executados pelo consórcio e que serão aproveitados no novo projeto das obras;

9.3.1. ordenar a citação solidária do consórcio Camargo Corrêa/Mendes Junior/Estacon, formado pelas empresas Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A. – líder – (CNPJ 61.522.512/0001-02), Mendes Junior Trading e Engenharia S.A (CNPJ 19.394.808/0001-29) e Estacon Engenharia S.A. (CNPJ 04.946.406/0001-12), do Sr. José Roberto Jung dos Santos (CPF 403.576.787- 53), do Sr. Paulo Dietzsch Neto (CPF 143.617.951-34) e da Sra. Eleuza Terezinha Manzoni dos Santos Lores (CPF 369.876.387-72), para que apresentem alegações de defesa ou comprovem perante o Tribunal, no prazo de 15 (quinze) dias, o recolhimento aos cofres da União da quantia de R\$ 7.733.010,80, atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora, calculada das datas dos pagamentos das medições até a data da efetiva quitação do débito, de acordo com a tabela constante da peça 44, p. 49-50, em virtude, respectivamente, do superfaturamento por preços excessivos no contrato 067-EG/2004/0023, sem aditivos (R\$ 7.026.300,64), e da parcela pertinente paga nos reajustes (R\$ 706.710,16);

9.3.2. ordenar a citação solidária do consórcio Camargo Corrêa/Mendes Junior/Estacon, formado pelas empresas Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A. – líder – (CNPJ 61.522.512/0001-02), Mendes Junior Trading e Engenharia S.A (CNPJ 19.394.808/0001-29) e Estacon Engenharia S.A. (CNPJ 04.946.406/0001-12), do Sr. José Roberto Jung dos Santos (CPF 403.576.787-53) e do Sr. Fernando Morethson Sampaio (CPF 073.202.801-91), para que apresentem alegações de defesa ou comprovem perante o Tribunal, no prazo de 15 (quinze) dias, o recolhimento aos cofres da União da quantia de R\$ 972.940,98, atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora, calculada das datas dos pagamentos das medições até a data da efetiva quitação do débito, de acordo com a tabela constante da peça 44, p. 50, em virtude, respectivamente, do superfaturamento por preços excessivos no 1º termo aditivo ao contrato 067- EG/2004/0023 (R\$ 811.888,08) e da parcela pertinente paga nos reajustes (R\$ 161.052,90)

15. Considerando pedido de reexame de 21/8/2014 (peça 17), por meio do qual o consórcio requereu, dentre outros, a declaração de inexistência de qualquer sobrepreço e superfaturamento e o reconhecimento da plena validade da retomada do Contrato 0067-EG/2004/0023, o despacho do Exmo. Min. Relator Bruno Dantas (peça 16), de 8/10/2014, negou conhecimento ao recurso por impossibilidade jurídica do pedido e ausência de interesse recursal.

16. As citações solidárias dos itens 9.3.1 e 9.3.2 do Acórdão nº 1.146/2014-TCU-Plenário foram realizadas em 3/11/2014 e constam das peças 27 a 31. Os citados solicitaram prorrogação dos prazos, que foram concedidas pelo Plenário do TCU conforme evidenciado na Tabela 1.

Tabela 1 - Resumo dos pedidos de prorrogação de prazos do TC 013.579/2014-2

Citado	Peças com pedido de prorrogação dos prazos	Análise do pedido	Novo Prazo concedido
Eleuza Terezinha Manzoni dos Santos Lores	35	Acórdão 3.247/2014-TCU-Plenário (peça 51)	mais 30 dias.
Fernando Morethson Sampaio	41	Acórdão 3.539/2014-TCU-Plenário (peça 56)	mais 60 dias, para todos os citados.
José Roberto Jung Santos	42		
Consórcio Camargo Corrêa/Mendes Júnior/Estacon	46, 47	Acórdão 386/2015-TCU-Plenário (peça 78)	mais 30 dias, para todos os citados.
Consórcio Camargo Corrêa/Mendes Júnior/Estacon	73		
José Roberto Jung Santos	90, 91, 97	Acórdão 784/2015-TCU-Plenário (peça 103)	mais 30 dias, para todos os citados.
Paulo Dietzsch Neto	98		
José Roberto Jung Santos	113	Acórdão 1.541/2015-TCU-Plenário (peça 122)	mais 30 dias, para todos os citados.

Fonte: Peças indicadas, do TC 013.579/2014-2

17. Vale observar, por fim, que a Infraero realizou nova licitação por meio do RDC Eletrônico 007/DFLC/SBVT/2014 em 20/11/2014, adjudicando o objeto e homologando o certame em 15/1/2015, em favor da licitante Consórcio Jotae-Daminani-Empo, no valor de R\$ 523.500.000,00, conforme consta do endereço eletrônico acessado em 29/9/2016: [http://licitacao.infraero.gov.br/arquivos\\_licitacao/2014/SEDE/007\\_DFLC\\_SBVT\\_2014\\_RDC-e/Of\\_Adj\\_Homologa%e7ao\\_SBVT.pdf](http://licitacao.infraero.gov.br/arquivos_licitacao/2014/SEDE/007_DFLC_SBVT_2014_RDC-e/Of_Adj_Homologa%e7ao_SBVT.pdf).

## EXAME TÉCNICO

### I. Considerações iniciais

18. Por força do Acórdão 1.146/2014-TCU-Plenário, foram ordenadas as seguintes citações solidárias:

a) Consórcio Camargo Corrêa/Mendes Junior/Estacon, Sr. José Roberto Jung dos Santos, Sr. Paulo Dietzsch Neto e Sra. Eleuza Terezinha Manzoni dos Santos Lores, em virtude do superfaturamento por preços excessivos no contrato 067-EG/2004/0023, sem aditivos (R\$ 7.026.300,64), e da parcela pertinente paga nos reajustes (R\$ 706.710,16); e

b) Consórcio Camargo Corrêa/Mendes Junior/Estacon, Sr. José Roberto Jung dos Santos e Sr. Fernando Morethson, em virtude do superfaturamento por preços excessivos no 1º termo aditivo ao contrato 067-EG/2004/0023 (R\$ 811.888,08) e da parcela pertinente paga nos reajustes (R\$ 161.052,90).

19. A instrução de mérito de 4/10/2011 contém a matriz de responsabilização dos citados (TC 013.389/2006-0, peça 44, p. 38 a 40), com conduta, nexos de causalidade e culpabilidade, incluindo os cargos à época dos fatos:

- a) Eleuza Terezinha Manzoni dos Santos Lores – Diretora de Engenharia;
- b) Paulo Dietzsch Neto – Superintendente de empreendimentos de engenharia;
- c) José Roberto Jung Santos – Gerente do empreendimento;
- e
- d) Fernando Morethson Sampaio – Engenheiro Civil.

20. Registre-se que o Sr. Fernando Morethson foi citado apenas devido ao superfaturamento decorrente do 1º aditivo e o Sr. José Roberto Jung dos Santos é solidário no tocante ao valor total do superfaturamento, tanto do contrato principal quanto de seu 1º termo aditivo.

21. Em cumprimento ao Acórdão 1.146/2014-TCU-Plenário (peça 1), foram promovidas as citações dos responsáveis mencionados, mediante os ofícios 666/2014-TCU/SecobUrban (peça 28 – Consórcio Camargo Correa/Mendes Júnior/Estacon), 667/2014-TCU/SecobUrban (peça 27 – Sr. José Roberto Jung Santos), 670/2014-TCU/SecobUrban (peça 29 – Sr. Fernando Morethson Sampaio), 669/2014-TCU/SecobUrban (peça 30 – Sra. Eleuza Terezinha Manzoni dos Santos Lores), 668/2014-TCU/SecobUrban (peça 31 – Sr. Paulo Dietzsch Neto), todos datados de 3/11/2014.

22. Os citados tomaram ciência dos ofícios que lhes foram remetidos, conforme documentos constantes das peças 32, 33, 34, 39 e 40, tendo os seguintes apresentado alegações de defesa: Sra. Eleuza Terezinha Manzoni dos Santos Lores (peça 74), Sr. Fernando Morethson Sampaio (peças 68 e 133), Consórcio Camargo Corrêa/Mendes Júnior/Estacon (peças 100 e 101), Sr. José Roberto Jung Santos (peça 137) e Sr. Paulo Dietzsch Neto (peças 138 a 141)

23. Nesse contexto, cabe ressaltar:

a) Embora tenha havido equívoco material no Acórdão 1.146/2014-TCU-Plenário (cf. peça 1, p. 1) e no ofício de citação (cf. peça 30, p. 1) no tocante à grafia do nome da Sra. Eleuza Terezinha Manzoni dos Santos Lores, considerando que ambos os documentos fazem menção à “Eleuza Teresinha Manzoni dos Santos Lore”, quando o correto, conforme a base de dados da Receita Federal, é “Eleuza Terezinha Manzoni dos Santos Lores”, não houve prejuízos ao contraditório e à ampla defesa, visto que a responsável foi regularmente citada por intermédio de seus advogados, compareceu aos autos e trouxe suas alegações de defesa;

b) O mesmo raciocínio foi aplicado à grafia do nome do Sr. José Roberto Jung Santos, considerando que o Acórdão 1.146/2014-TCU-Plenário (cf. peça 1, p. 2) faz menção a “José Roberto Jung dos Santos”, quando o correto, conforme a base de dados da Receita Federal, é “José Roberto Jung Santos”. Entretanto, não houve prejuízos ao contraditório e à ampla defesa, visto que esse equívoco não se repetiu no ofício de citação (cf. peça 27) e o responsável foi regularmente citado, compareceu aos autos e trouxe suas alegações de defesa.

c) Outro equívoco material dos ofícios de citação consistiu na indicação do Tesouro Nacional como cofre credor, quando, na realidade, deveriam constar os cofres da Infraero. Também não houve prejuízo ao contraditório e à ampla defesa, pois foram oferecidas por todos os citados as alegações de defesa. Diversos Acórdãos do TCU reconhecem que eventuais equívocos materiais na indicação do cofre credor quando da citação de responsáveis não geram nulidades processuais, a exemplo dos Acórdãos 9.959/2016-TCU-2ª Câmara, 1.637/2016-TCU-Plenário, 3.685/2016-TCU-1ª Câmara, 10.979/2015-TCU-2ª Câmara.

O Relatório que embasou o Acórdão 5.664/2015-TCU-2ª Câmara traz entendimento importante a respeito, o qual foi acolhido pelo Plenário do TCU, a saber: eventuais equívocos na identificação do cofre credor nos ofícios de citação não causam prejuízo ao contraditório e à ampla defesa.

d) Ademais, verifica-se que o ofício de citação do Consórcio Camargo Corrêa/Mendes Júnior/Estacon (peça 40) foi endereçado apenas à líder do Consórcio, a empresa Construções e Comércio Camargo Corrêa S/A. Não obstante, verifica-se que todas as componentes do aludido consórcio firmaram procuração com o mesmo escritório de advocacia, conforme atestam as peças 6, 43, 45, 46, 99. Com efeito, os atos processuais praticados pela banca de advogados sempre fizeram menção às três empresas conjuntamente, vide peças 46, 100 e 101.

Dessa maneira, as três empresas compareceram aos autos e acostaram suas alegações de defesa, o que, nos termos do art. 179, § 4º, do Regimento Interno do TCU, supre eventual falta de citação das outras duas componentes do Consórcio, as empresas Mendes Júnior Trading e Engenharia S/A e Estacon Engenharia S/A.

24. Além disso, é digno de nota que o Acórdão 233/2015-Plenário rejeitou os argumentos do embargante Paulo Dietzsch Neto de que haveria, em síntese, omissão e contradição na decisão constante do Acórdão 1.146/2014-Plenário, que ordenou sua citação em solidariedade com outros responsáveis pelo débito de R\$ 7.733.010,80.

25. Conforme consta do Voto do Acórdão 233/2015-Plenário, a instrução apontada pelo embargante (peça 44 do TC 013.389/2006-0), após analisar todos os elementos juntados aos autos, em especial os diversos orçamentos trazidos pela Infraero e pelo consórcio contratado à época, concluiu haver fortes indícios da participação do Sr. Paulo Dietzsch Neto no superfaturamento, razão pela qual propôs a citação dele. Ao contrário do que afirmou, o Relator entendeu que a unidade técnica consignou de forma adequada a conduta, o nexo de causalidade e a culpabilidade do embargante.

26. De fato, a peça 44 do TC 013.389/2006-0, condutora das propostas de encaminhamento do Acórdão 1.146/2014-Plenário, além de conter conduta, nexo de causalidade e culpabilidade dos citados, constava de vários trechos do Relatório e do Voto deste Acórdão que, por sua vez, foi encaminhado aos citados pelos Ofícios 666/2014-TCU/SecobUrban, 667/2014-TCU/SecobUrban, 670/2014-TCU/SecobUrban, 669/2014-TCU/SecobUrban e 668/2014-TCU/SecobUrban.

27. Diante dessas considerações iniciais e considerando a economia processual, a racionalidade administrativa, o comparecimento aos autos dos citados e a consignação adequada de conduta, nexo de causalidade e culpabilidade, não é necessário reabrir a etapa de contraditório e ampla defesa.

## **II. Sra. Eleuza Terezinha Manzoni dos Santos Lores (Diretora de Engenharia)**

### **Responsabilização**

28. No TC 013.389/2006-0, peça 44, p. 39 consta a descrição da conduta da responsável, transcrita abaixo:

a) Nome: Eleuza Terezinha Manzoni dos Santos Lores (diretora de engenharia da Infraero à época dos fatos).

a.1) Conduta: homologar a concorrência 004/DAAG/SBVT/2003 e adjudicar o objeto ao vencedor, embora o ganhador do certame tenha formulado proposta comercial contendo sobrepreço nos valores contratuais, o qual provocou superfaturamento contratual.

a.2) Nexo de causalidade: a conduta de homologar a concorrência 004/DAAG/SBVT/2003 e adjudicar o objeto ao vencedor, embora o ganhador do certame tenha formulado proposta comercial contendo sobrepreço nos valores contratuais, é a causa da irregularidade de superfaturamento por preços no contrato inicial.

a.3) Culpabilidade: é razoável afirmar que era exigível da responsável conduta diversa daquela que ela adotou, consideradas as circunstâncias que a cercavam, pois deveria a responsável, como arquiteta e diretora da área (técnica) de engenharia, ter conferido os preços ofertados pelo consórcio vencedor do certame.

### **Alegações de defesa (peça 74)**

29. Inicialmente, a defendente alega que as normas internas da Infraero conferiram às Diretorias o exercício de atividades meramente gerenciais, havendo a conjunção de vários ritos processuais na contratação de uma obra aeroportuária. Afirma que a celebração do contrato seria um ato vinculado a um conjunto anterior de procedimentos estabelecidos em norma interna.

30. A Sra. Eleuza reforça que, devido à complexidade da obra, não poderia ser feita uma avaliação expedita por uma diretora da empresa para identificar R\$ 43 milhões numa obra de valor total de R\$ 370 milhões, bem como registra que, se o próprio TCU revisou sua análise para um valor de sobrepreço global menor de R\$ 34 milhões, deveria também considerar razoável que a Direção, ocupada por centenas de processos, zelando pelo nível gerencial, não percebesse esse fato.

31. Dando continuidade à alegada delimitação de sua responsabilidade, registra que, por força do Ato Administrativo nº 696/PR/2003, que fixava as competências internas de cada unidade no âmbito da Infraero, atuou de forma meramente representativa no ato da celebração do contrato.

32. Utiliza como argumento adicional o Acórdão 283/2010-TCU-Plenário, que dispõe não ser razoável responsabilizar o servidor incumbido da assinatura do termo aditivo, por eventuais falhas nas alterações promovidas no contrato original, tendo em vista que tal assinatura decorreu de obrigação funcional, atuando com base em informações validadas pelas áreas técnicas responsáveis.

33. A defendente entende que para o aperfeiçoamento do ato administrativo no âmbito da Infraero seria imprescindível a ratificação da Diretoria Executiva, após prévio exame pelo “órgão jurídico e de controle”.

34. Ressalta dois instrumentos que seriam capazes de comprovar quem era o responsável pela aprovação do orçamento balizador de uma licitação dentro da Infraero: (i) Manual de Gestão de Engenharia da Infraero, item 4.1.1.4, segundo o qual a coordenação e a consolidação da competência da atividade de orçamentação eram atribuições da Superintendência de Empreendimentos de Engenharia (DEEE); e (ii) Atos Administrativos nº 696/PR/2003 e NI - 6.01/C (LCT), já que, em ambos, não consta nenhuma atribuição da Diretoria de engenharia para elaborar, examinar ou aprovar o orçamento-base.

35. Pelo contrário, essas funções seriam, segundo seu entendimento, atribuições das áreas técnicas especializadas, como do fiscal do contrato, que teria o dever de agir e decidir em nome da contratante, inclusive para rejeitar obras e serviços considerados defeituosos ou em desacordo com as especificações, bem ainda certificar a fiel execução dos serviços.

36. A defendente também considera inadequados os parâmetros adotados pela unidade técnica do Tribunal na formação dos preços paradigmas e sua comparação com os preços contratuais do Aeroporto de Vitória/ES, pois não seria razoável adotar, no seu entendimento, o referencial utilizado em rodovias ou obras convencionais de edificações nas construções aeroportuárias, tais como as tratadas nos sistemas Sicro e Sinapi.

37. Neste contexto, reforça que: (i) a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO vigente em 2004 não submetia a Infraero à adoção do Sinapi como referencial para balizar os custos e obras de engenharia e que a regra foi inserida nas LDOs posteriores à realização do certame; e (ii) a jurisprudência do TCU acerca da matéria teria sido firmada a partir de 2007, sendo vedada a retroação ao ano de 2004.

38. Por fim, apresentando dados orçamentários e financeiros do empreendimento ao longo do tempo (peça 74, p. 13 e 14), conclui que não se pode alegar a existência de sobrepreço/superfaturamento, em 2004, em uma obra de grande complexidade, mormente quando comparado o valor atual para concluir a obra com o que inicialmente estava definido.

## Análise

39. Na instrução de mérito de outubro/2011 (TC 013.389/2006-0, peça 44, p. 36 a 38) foram analisadas as razões de justificativa datadas de 5/4/2007, valendo destacar trecho da instrução da unidade técnica do TCU:

173. Com relação à responsabilidade da Sra. Eleuza Teresinha Manzoni dos Santos Lores, Diretora de Engenharia da Infraero à época dos fatos, observa-se que a defendente apresenta argumentos no sentido de minimizar a responsabilidade daqueles que assinam o contrato, **como se esse ato não passasse de mera formalidade**, posto que nessa fase a licitação já está encerrada e confirmada pela comissão de licitação e autoridades competentes da empresa.

174. Apesar de apresentar justificativa similar à do Sr. Fernando Brendaglia de Almeida, Diretor Comercial no período dos acontecimentos, é importante estabelecer que, **como Diretora de Engenharia da Infraero, a Sra. Eleuza é uma das principais responsáveis pela gestão da obra.**

175. Diante disso, entende-se que a defendente tinha condições de adotar conduta diversa, a fim de evitar a licitação e contratação com sobrepreço, pois, como arquiteta, **ao ocupar um cargo na área técnica, que tem como requisito a formação e o conhecimento específicos, ela estava plenamente apta a avaliar a adequação dos preços elaborados e transmitidos a ela.** (grifo nosso)

40. De fato, os atos da Diretoria de engenharia (cargo de cunho essencialmente técnico) não podem ser considerados de mera formalidade.

41. Pelo contrário, tendo em vista que o Diretor de Engenharia assina conjuntamente com o Diretor responsável pela área diretamente interessada no investimento, ou com um dos Superintendentes, conforme item 10.7.3 do Manual de Gestão de Engenharia (peça 74, p. 34), é razoável considerar que seu parecer fornece a legitimidade técnica do ato perante os demais diretores.

42. A Diretoria de Engenharia também tinha como algumas de suas competências, conforme peça 74, p. 32 e 70: (i) homologar o julgamento e adjudicar o objeto ao vencedor; (ii) revogar ou anular a licitação, mediante despacho fundamentado; (iii) firmar os contratos (TC 013.389/2006-0, peça 2, p. 27 a 45); e (iv) designar as respectivas comissões de fiscalização, tendo em vista que também era autoridade competente para autorizar a licitação.

43. A Sra. Eleuza Lores, que exercia o cargo de Diretora de Engenharia da Infraero à época da aprovação do Edital das fases I e II da Concorrência 004/DAAG/SBVT/2003, homologou a concorrência e adjudicou o objeto ao vencedor, entre setembro de 2003 e dezembro de 2004, embora tenha havido sobrepreço de aproximadamente R\$ 43 milhões e superfaturamento.

44. No contexto de responsabilização de cargo de direção da Infraero, ressalte-se que na instrução de mérito de outubro/2011 (TC 013.389/2006-0, peça 44, p. 36) foram acolhidas as razões de justificativa do Sr. Fernando Brendaglia de Almeida, pois a unidade técnica entendeu que a “assinatura de um contrato e/ou aditivo de engenharia por um Diretor Comercial, **cargo distante das atribuições técnicas e de gestão de uma obra**, deve-se ao cumprimento do dever funcional” (grifo nosso).

45. Isso evidencia que o TCU tem associado, devidamente, as irregularidades decorrentes de decisões técnicas à respectiva direção de engenharia da Infraero. Ou seja, responsabiliza-se a diretoria de engenharia ao sobrepreço/superfaturamento, a projetos básico e executivo deficientes, à troca de soluções estruturais e de fundações sem ganhos para a contratante e à execução e ao pagamento por serviços não previstos contratualmente.

46. Além de exercer um cargo estratégico do ponto de vista técnico, que inclui a obrigação de observar pontos críticos antes de emitir atos para homologar o julgamento ou firmar o contrato, a Diretora de Engenharia também era responsável pela designação das comissões de fiscalização, uma vez que da má escolha destas decorre culpa *in eligendo*.

47. Dessa perspectiva, embora a requerente argumente que se limitou a ratificar os atos

praticados com embasamento técnico e jurídico, registre-se que os Srs. Paulo Dietzsch Neto e José Roberto Jung Santos foram designados pela própria requerente em 23/12/2004 como gestores do contrato (peça 145) e mantidos nos cargos mesmo após registros de irregularidades nos Fiscobras de 2006 a 2008, o que comprova a culpa *in eligendo*.

48. Ademais, não faz sentido afirmar que a atribuição da responsável era “eminentemente gerencial”, ainda mais quando se considera a alta materialidade da licitação – mais de 300 milhões de reais na data-base de setembro de 2004 – o que deveria ter resultado numa análise prévia à emissão de seus atos com zelo maior do que o utilizado em “centenas de processos”, ainda mais quando a materialidade do sobrepreço e do superfaturamento em decorrência de preços excessivos é significativa.

49. Um cargo gerencial de engenharia exige uma sensibilidade técnica que provém da experiência, o que, por sua vez, possibilita a verificação de erros perceptíveis aos olhos do homem médio quando se observa, por exemplo, os itens do orçamento resultantes da curva ABC em comparação com os sistemas oficiais de preços.

50. Sobre esse ponto, destaca-se a jurisprudência desta Corte de Contas:

a) O fato de a irregularidade não ter sido praticada diretamente pelo gestor principal, e sim por outros servidores ou por órgão subordinado ao seu, não o exime de responder pela irregularidade, com base na culpa *in eligendo* ou na culpa *in vigilando* (Acórdão 2.818/2015-Plenário);

b) É incabível a alegação de gestor público que afirma estar respaldado em pareceres técnicos e jurídicos com o objetivo de elidir responsabilidade por ato ou omissão irregular de sua parte, uma vez que tais peças apenas são contribuições para o processo decisório. (Acórdão 341/2015-Plenário);

c) A manifestação contida em pareceres técnicos e jurídicos não vincula a atuação dos gestores, de modo que não tem força para impor ao administrador a prática de um ato manifestamente irregular, uma vez que cabe a ele, em última instância, decidir sobre a conveniência e oportunidade de praticar atos administrativos (Acórdão 2.806/2014-Plenário);

d) A regra é o gestor agir de acordo com os pareceres técnicos e jurídicos. Somente nos casos em que o parecer contém erros perceptíveis aos olhos do homem médio, ou seja, aquele que age com a razoável diligência que de todos é esperada, é razoável exigir do gestor que aja de modo diverso do indicado no parecer (Acórdão 1.275/2011-Plenário);

e) A aprovação de projeto de engenharia deficiente ou desatualizado pelo coordenador da área técnica responsável é passível de responsabilização, por constituir manifestação expressa de concordância com as análises técnicas precedentes de subordinados por ele designados (culpa *in eligendo*) e supervisionados (culpa *in vigilando*) – Acórdão 1.155/2015-TCU-Plenário.

51. O fato de o TCU ter revisado o sobrepreço apontado não descaracteriza a necessidade de análise atenta pela Diretoria de Engenharia previamente à assinatura dos atos de sua competência, pois em todas as análises efetuadas pelo Tribunal a materialidade do sobrepreço é significativa e, dessa forma, qualquer uma delas representa erro perceptível aos olhos do homem médio.

52. No tocante à alegada inexistência de critérios acerca de preços de obras públicas em 2004 e à aplicação retroativa de jurisprudência do TCU relativa ao uso de sistemas referenciais em orçamentos de obras públicas, ressalta-se que, já em 1999, na Decisão 411/1999-Plenário, o TCU determinou à Caixa Econômica Federal, quanto às atividades de análise cadastral, econômico-financeira, jurídica e de engenharia, que verificasse a possibilidade de adotar exclusivamente o Sinapi para a avaliação de custos de imóveis financiados através da Caixa, desde a fase de análise de projetos, qualquer que fosse o Programa Habitacional.

53. A Decisão 469/1999-TCU-Plenário, que julgou processo relativo ao Fórum Trabalhista do Tribunal Regional do Trabalho em São Paulo, também se valeu do Sinapi como critério para avaliação

de preços em obras públicas.

54. Outras decisões exaradas pelo Tribunal, desde então, se valeram de sistemas oficiais de preços como critério de preços de mercado em obras públicas, a exemplo das Decisões 67/2001, 338/2001, 867/2001, 879/2001, todas do Plenário, sendo esta última relativa à obra do Aeroporto de Salvador/BA, empreendimento executado pela própria Infraero.

55. A Decisão 879/2001-TCU-Plenário também validou o uso do Sicro como critério para avaliação de preços em obras públicas, inclusive de aeroportos.

56. No caso do Sicro, a jurisprudência do Tribunal remonta a 1996 – Acórdão 20/1996-TCU-Plenário. Outros julgados anteriores à celebração do contrato também validaram esse entendimento, a saber, Decisões 38/1999, 275/200, 281/2000, 339/2000, 444/2000, todas do Plenário.

57. Em 2003, a jurisprudência do Plenário do TCU também evidenciou a necessidade do uso dos sistemas oficiais de preços, valendo destacar: Acórdãos 1.564/2003, 1.611/2003, 1.750/2003 e 1.928/2003. Segue trecho do voto do penúltimo:

24. Por outro lado, cabe ressaltar que esta Corte de Contas vem adotando os sistemas oficiais de cotação de preço como referência para verificação de compatibilidade com os preços de mercado, a exemplo do SICRO II. **Tal procedimento deve, a meu ver, ser sempre privilegiado. Na medida em que a sua utilização é efetiva, quer pelos próprios órgãos e entidades nas suas contratações, quer por este Tribunal ao fiscalizar os atos de gestão de seus jurisdicionados, os parâmetros ali contemplados tendem, ao longo do tempo, a refletir cada vez mais dados reais, em lugar de aproximados, ganhando contornos de maior fidedignidade.** (grifo nosso)

58. Ainda, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO para 2004 (Lei 10.707, de 30/7/2003) já indicava como regra geral que os custos unitários de materiais e serviços de obras executadas com recursos dos orçamentos da União não poderiam ser superiores à mediana daqueles constantes do Sinapi.

59. Portanto, na data da publicação do edital da concorrência 004/DAAG/SBVT em 18/9/2003 (cf. peça 1, p. 14, do TC 013.389/2006-0), havia determinações claras para a utilização de sistemas referenciais em orçamentos de obras públicas, mormente na jurisprudência do TCU e na LDO/2004, considerando sua publicação em 30/7/2003, não procedendo as alegações de que: (i) a regra teria sido inserida nas LDOs posteriores à realização do certame; e (ii) a jurisprudência do TCU acerca da matéria teria sido firmada a partir de 2007, sendo vedada a retroação ao ano de 2004.

60. Não procede também o raciocínio de que a unidade técnica do TCU utilizou inadequadamente em sua análise sistemas oficiais referentes a preços de rodovias ou obras convencionais de edificações no caso concreto (construção aeroportuária). A jurisprudência do Tribunal, desde a Decisão 879/2001-TCU-Plenário, demonstra que é pertinente a utilização do Sicro e do Sinapi para obras aeroportuárias.

61. Posteriormente, os Acórdãos 1.891/2008, 2.350/2007 e 1.427/2007, todos do Plenário, também aquiesceram a esse entendimento.

62. Sobre os dados orçamentários e financeiros do empreendimento ao longo do tempo (peça 74, p. 13 e 14) e o argumento de que não se pode alegar a existência de sobrepreço/superfaturamento, em uma obra de grande complexidade em 2004, “mormente quando comparado o valor atual para concluir a obra com o que inicialmente estava definido” (o valor proposto pelo Consórcio para a conclusão da obra seria de R\$ 958.608.547,83), o tema já foi devidamente enfrentado instrução de mérito da SecobEdificação (TC 013.389/2006-0, peça 370, p. 1 a 9), especificamente na conclusão da p. 8 transcrita a seguir:

70. A presente instrução apresenta duas metodologias distintas para cálculo do valor remanescente para se concluir as obras do Aeroporto Eurico de Aguiar Salles em Vitória/ES.

71. Na primeira delas foi realizada uma análise por serviços, considerando os itens mais relevantes, em termos financeiros, dos Grupos 1 e 2 de serviços separadamente, além de uma verificação da alteração dos quantitativos adotados para os serviços constantes no Grupo 1 do orçamento apresentado.
72. Essa análise apontou para um valor de referência para a conclusão das obras do Aeroporto de Vitória/ES de R\$ 259.190.270,75.
73. Também foi realizada análise expedita, seguindo uma metodologia paramétrica, em que foram comparados grupos de serviços normalmente presentes em aeroportos construídos nas capitais brasileiras com os mesmos grupos de serviços constantes no orçamento apresentado pelo Consórcio. Nessa análise não foram analisados serviços separadamente.
74. Assim, foi feita uma comparação dos preços do TPS, do pátio e das pistas e de alguns equipamentos constantes no orçamento apresentado pelo Consórcio com os preços desses mesmos grupos de serviços em execução no aeroporto de Florianópolis/SC, que possui características semelhantes ao de Vitória/ES. Os preços de outros equipamentos e da pista de pouso/decolagem contratados em Confins/MG e do estacionamento em Curitiba/PR também foram utilizados no comparativo.
75. A análise expedita resultou num total de R\$ 260 milhões para a conclusão das obras do aeroporto em análise. Valor que converge para aquele encontrado na análise seguindo a primeira metodologia apresentada nesta instrução.
76. Considerando-se que a proposta do Consórcio para a conclusão das obras perfaz um total de R\$ 958.608.547,83, é possível afirmar que a contratação do Consórcio é contrária ao interesse público.
77. Vale registrar que se o Consórcio executasse o remanescente da obra pelos R\$ 958,6 milhões propostos e fossem considerados os valores que ele já recebeu anteriormente por esse empreendimento, o Consórcio teria recebido ao todo aproximadamente R\$ 1,2 bilhão ao final dos serviços (a preços de jan/2013), montante quase quatro vezes superior ao valor dos contratos que a Infraero firmou recentemente para a construção do TPS, pátio e pistas do novo aeroporto de Florianópolis/SC, de R\$ 305 milhões.
63. A unidade técnica concluiu em março de 2014 que a contratação do Consórcio para a conclusão das obras pelo valor de R\$ 958.608.547,83 é contrária ao interesse público, já que nas estimativas daquela, por duas metodologias distintas, o valor não ultrapassaria os R\$ 300 milhões. Ou seja, o valor alegado pela defendente para conclusão das obras é antieconômico, o que impede que sua alegação seja acolhida.
64. Diante do exposto, não procedem as alegações de defesa da Sra. Eleuza Terezinha Manzoni dos Santos Lores.
65. Tendo em vista que foi licitado um empreendimento sem projeto básico concluído, sem orçamento detalhado, sem acompanhamento adequado, dentre outros fatos graves, que acabaram por levar à paralisação das obras, a requerente não demonstrou um cuidado objetivo necessário, no âmbito de cargo técnico estratégico de engenharia, o que impede a caracterização da boa-fé objetiva.
66. Ainda, conforme consta do Voto do Acórdão 1.146/2014-TCU-Plenário, a Sra. Eleuza Teresinha Manzoni dos Santos Lores, ex-Diretora de Engenharia, e o Sr. Paulo Dietzsch Neto, ex-Superintendente de Empreendimentos de Engenharia, eram responsáveis pelas áreas encarregadas de realizar estudos e elaborar projetos de infraestrutura aeroportuária.
67. A apresentação à Diretoria Executiva de proposição para instaurar o processo licitatório para a contratação das obras de ampliação do aeroporto de Vitória, com alterações que não foram aprovadas em novo Plano Diretor e sem as devidas revisões dos Planos Específico de Zona de Proteção – PEZP e Específico de Zoneamento de Ruído – PEZR, Planos estes que deflagraram o processo para o início das obras, “constituiu falta gravíssima e configurou gestão com elevado risco de dano aos cofres da Infraero”, conforme consta do Voto do Acórdão 1.146/2014-TCU-Plenário.

68. Em relação à inabilitação para exercício de cargo na administração pública federal, vale destacar que em instrução relacionada ao Acórdão 1.240/2012-Plenário (peça 133 do TC 014.174/2012-0), referente às obras do aeroporto de Congonhas/SP, a unidade técnica propôs a inabilitação da Sra. Eleuza Lores. Em 16/8/2017 foi suspensa a votação em função de pedido de vista formulado pelo Ministro Benjamin Zymler.

69. Ainda, conforme consta do Acórdão 1.217/2014-Plenário, referente às obras do aeroporto de Cuiabá/MT, o Tribunal julgou as contas irregulares da Sra. Eleuza Lores e condenou-a ao recolhimento à Infraero, em solidariedade com a empresa Geosolo Engenharia Planejamento e Consultoria Ltda, do valor de R\$ 1.408.172,11, acrescido de encargos legais de 29/9/2006 até a data do pagamento. O Acórdão 2.984/2016-Plenário negou seu recurso de reconsideração e o Acórdão 288/2017-Plenário rejeitou seu embargo de declaração – O Sr. Paulo Dietzsch foi excluído da TCE pelo Acórdão 1.783/2011-Plenário.

70. No contexto de irregularidades cometidas pela responsável em vários processos no Tribunal, destaca-se o §223 do Voto do Acórdão 1.146/2014- TCU-Plenário, prolatado no âmbito do TC 013.389/2006-0, que, por sua vez, é referente a relatório de levantamento de auditoria nas obras do aeroporto de Vitória/ES:

223. Entretanto, a inabilitação dos responsáveis para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal não será proposta neste trabalho, haja vista que é necessário/recomendado um exame em conjunto (consolidado) de todos os trabalhos já realizados por este Tribunal nas obras aeroportuárias que foram administradas pela Infraero, pois diversos gestores responsabilizados pelas irregularidades nas obras do Aeroporto de Vitória/ES também atuaram em outros processos de aeroportos tratados nesta Corte de Contas e pendentes de deliberação do Plenário.

71. Ademais, verifica-se que a Sra. Eleuza Terezinha Manzoni dos Santos Lores também figura no rol de responsáveis da Tomada de Contas Especial relacionada às obras dos Aeroportos de Macapá (TC 019.602/2012-0 e TC 019.603/2012-6), Aeroporto de João Pessoa (TC 017.848/2017-2) e em processo de auditoria no Aeroporto de Goiânia (TC 007.722/2006-7).

72. Nos processos relacionados ao Aeroporto de Macapá/AP, a aludida responsável teve suas contas julgadas irregulares e foi condenada ao ressarcimento de dano ao erário cometido em desfavor da Infraero, conforme Acórdão 2.121/2016-TCU-Plenário.

73. Assim, pelo prejuízo causado ao erário, constatado nas obras dos Aeroportos de Congonhas, Cuiabá e Vitória, bem como pela extrema gravidade dos atos praticados pela ex-diretora de Engenharia, nos termos expostos na presente instrução, propõe-se a aplicação à Sra. Eleuza Teresinha da pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, consoante o art. 60 da Lei 8.443/1992.

### **III. Sr. Paulo Dietzsch Neto (Superintendente de empreendimentos de engenharia)**

#### **Responsabilização**

74. No TC 013.389/2006-0, peça 44, p. 39 consta a descrição da conduta do requerente, transcrita abaixo:

b) Nome: Paulo Dietzsch Neto (superintendente de empreendimentos de engenharia à época dos fatos).

b.1) Conduta: aprovar o orçamento que balizou a concorrência 004/DAAG/SBVT/2003. elaborado por projetista contratada, aceitando excesso de preços nos serviços da obra. o qual provocou superfaturamento contratual.

b.2) Nexa de causalidade: a conduta de aprovar o orçamento que balizou a concorrência 004/DAAG/SBVT/2003, elaborado por projetista contratada, aceitando excesso de preços nos serviços da obra, é a causa da irregularidade de superfaturamento por preços no contrato inicial.

b.3) Culpabilidade: é razoável afirmar que era exigível do responsável conduta diversa daquela que ele adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria o responsável, como engenheiro e aprovador do orçamento da obra, ter conferido os preços determinados pela projetista para o orçamento de referência.

**Alegações de defesa** (peças 118, 138 a 141)

75. Inicialmente, o defendente afirma existir grave defeito na Instrução Técnica, já que confere “indevida e precipitada conduta” do então Superintendente de Empreendimentos de Engenharia, atribuindo-lhe a responsabilidade por aprovar o orçamento que balizou a Concorrência 004/DAAG/SBVT/2003, tomando por base exclusivamente a Carta da Infraero CF 26091/PRAI/2008 (TC 013.389/2006-0, peça 43, p. 48).

76. Em que pese o TCU utilizar como evidências os documentos produzidos pela Infraero CF 26091/PRAI/2009 e CF 25536/DE/2008, o defendente alega que nenhum deles é o orçamento balizador da Concorrência 004/DAAG/SBVT/2003 com a sua assinatura.

77. Em seguida, afirma que as evidências não teriam seguido o padrão de auditoria de conformidade prescrito na Portaria Segecex 26, de 19/10/2009, tendo sido influenciadas, segundo seu entendimento, “por informações dúbias, insuficientes, incompletas, inadequadas e de questionável fidedignidade”.

78. No tocante à afirmação do documento CF 25536/DE/2008 (TC 013.389/2006-0, peça 43, p. 50) de que se trata tão somente de rubrica do Sr. Paulo Dietzsch Neto no orçamento referencial, o requerente registra que “não figura nossa assinatura ou rubrica no orçamento referencial” e que não haveria confiabilidade ou exatidão nos documentos CF 26091/PRAI/2008 e CF 25536/DE/2008, já que não teria sido juntado, segundo seu entendimento, o elemento essencial e comprobatório de suas assertivas, “fugindo portanto daquilo que pretensiosamente almejava o subitem 9.1.3 do Acórdão 1.606/2008-TCU/Plenário” (indicação dos técnicos orçamentistas que participaram da elaboração e da aferição, tanto das planilhas orçamentárias contratuais quanto dos aditivos).

79. O atendimento pela Infraero à determinação do TCU não teria trazido qualquer elemento comprobatório de sua assertiva, bem como teria desprezado os papéis daqueles empregados que acompanharam e fiscalizaram a execução do empreendimento.

80. Com o objetivo de comprovar suas afirmações, o Sr. Paulo Dietzsch Neto enviou o orçamento que teria orientado o citado procedimento licitatório (peça 140), o que afastaria, “concretamente, o nexa, a conduta e culpabilidade impostas indevidamente a este signatário”.

81. Na seção II da peça 141, o requerente comenta, utilizando como base normativa a Portaria Segecex 26, de 19/10/2009, sobre a necessidade de preenchimento da matriz de responsabilização para os achados de auditoria que resultem em propostas de audiência ou conversão em tomada de contas especial para fins de citação, incluindo responsáveis solidários.

82. Neste contexto, sustenta que, preambularmente à análise da documentação encaminhada pela Infraero, jamais foi arrolado como responsável por qualquer dos achados descritos no TC 013.389/2006, e que, por isso, nos 1.941 dias contados entre a inspeção nas obras do Aeroporto de Vitória (12/07/2006) e a emissão da instrução de mérito da Secob-1, fls. 2614/2661 (TC 013.389/2006-0, peça 44, p. 14), jamais foi instado, em nenhum momento anterior nos autos, para esclarecer sobre a existência de superfaturamento do Contrato 067-EG/2004/0023.

83. Em que pese considerar que esse fato não seria grave, pondera que o problema seria proveniente de terem sido utilizadas evidências sem o devido lastro documental, conforme já manifestado, concluindo que não houve motivos para imputação de conduta irregular e/ou antieconômica, não sendo legítima sua responsabilização.

84. Nesse ínterim, sobre a segregação de responsabilidades no âmbito da Infraero à época,

exposta na seção III da peça 141, afirma que a gestão de contratos de obras e serviços de engenharia exigia a designação de três atores: fiscal, gestor e contratante, conforme consta de trecho de normativo evidenciado na peça 141, p. 5, o que demonstraria a falta de responsabilidade do Superintendente de empreendimentos de engenharia quanto à certificação e à aprovação dos projetos e orçamentos entregues pela empresa Figueiredo Ferraz.

85. Destaca que o Termo de Contrato com a Figueiredo Ferraz (peça 139), cujo escopo abrigava a elaboração dos projetos e orçamentos das obras de ampliação, reforma e modernização do Aeroporto de Vitória/ES, foi licitado, executado e gerido no âmbito da Gerência Regional Leste de Engenharia, no Rio de Janeiro, “gerido coincidentemente” pelo subscritor do documento CF 25536/DE/2008, Sr. Mário Jorge Moreira (TC 013.389/2006-0, peça 44, p. 5).

86. Além disso, de acordo com o responsável, prevalecia na Diretoria de Engenharia uma estrutura técnica com as denominadas Gerências de Empreendimento - responsáveis por desenvolver o projeto e implantar a obra, e a Gerência de Coordenação de Empreendimentos - responsável por fixar as diretrizes desses empreendimentos.

87. Dessa perspectiva, considerando o princípio do homem médio, o defendente entende não ser razoável esperar que o Superintendente de Empreendimentos de Engenharia aprovasse ou revisse o processo de orçamentação, quando existiam profissionais e atores (fiscais, gestores e contratante) devidamente designados para exercê-los.

88. Por fim, requer o seu afastamento do rol de responsáveis e solicita que seja avaliada a veracidade das informações constantes do documento CF 25536/DE/2008, em especial a de que o defendente foi o engenheiro responsável pela aprovação do orçamento de referência daquele certame, inclusive com a possibilidade de diligência aos documentos originais do processo de licitação.

### **Análise**

89. Inicialmente, convém destacar que a coordenação e a consolidação da atividade de orçamentação de obras da Infraero eram atribuições da Superintendência de Empreendimentos de Engenharia (DEEE), segundo item 4 do Manual de gestão de engenharia, versão novembro de 2002 (p. 76 a 124 da peça 74) – função ocupada à época dos fatos pelo responsável Sr. Paulo Dietzsch Neto:

3.2.1.23 O principal fornecedor de métodos é a Superintendência de Empreendimentos de Engenharia—DEEE, como responsável pela coordenação e consolidação da competência da ENGENHARIA (...)

4.1.1.3 A elaboração de orçamento é atribuição dos órgãos responsáveis pela contratação, normalmente os empreendimentos e as coordenadorias de obras.

4.1.1.4 **A coordenação e consolidação da competência da atividade de Orçamentação é atribuição da DEEE.** (grifo nosso)

90. Além disso, conforme informações da Carta CF N. 25536/DE (TC 013.389/2006-0, peça 43, p. 49 e 50), de 20/10/2008, o Sr. Paulo Dietzsch Neto, Superintendente de empreendimentos de engenharia à época, aprovou o orçamento que balizou a concorrência 004/DAAG/SBVT/2003, elaborado por projetista contratada. Trata-se de informação oficial trazida aos autos pela Infraero em resposta à determinação feita pelo TCU por meio do Acórdão 1.606/2008-TCU-Plenário.

91. Embora o requerente argumente existir grave defeito na Instrução Técnica, já que confere “indevida e precipitada conduta” do então Superintendente de Empreendimentos de Engenharia, com evidências influenciadas “por informações dúbias, insuficientes, incompletas, inadequadas e de questionável fidedignidade”, o item 4.3.1.3 do Manual de gestão de engenharia evidencia que a informação trazida pela Carta CF N. 25536/DE guarda consonância com as atribuições da DEEE quanto à orçamentação:

4.3.1.3 Competem à DEEE: elaborar os procedimentos gerenciais relacionados com a atividade de

orçamentos; articular-se com os órgãos institucionais ligados à atividade; coordenar as atividades de recuperação de informações; efetuar o tratamento de informações; disponibilizar e efetuar manutenção de banco de dados de informações; desenvolver métodos de estimativas de custos; fornecer apoio técnico aos processo de elaboração de orçamento e de coordenação e consolidação da competência; promover o treinamento do corpo técnico da ENGENHARIA na atividade; e acompanhar o desempenho da atividade e divulgar novos procedimentos que visem a permanente melhoria dos serviços nessa atividade. (...)

(Manual de gestão de engenharia, versão novembro de 2002. p. 118 da peça 74)

92. Nesse sentido, a referida Carta reforça a aprovação do orçamento como ato inerente do cargo de Superintendente de empreendimentos de engenharia:

Destaca-se que o Termo de Contrato nº 0194/2001-EG/0072/023, firmado entre a Infraero e Figueiredo Ferraz - cujo escopo previa também a **elaboração do orçamento da obra** - foi fiscalizado e gerenciado no âmbito da Gerência de Empreendimentos de Vitória - EPVT, cuja titularidade do cargo era desempenhada pelo Engenheiro José Roberto Jung. Nos encargos do particular pactuados naquele contrato, estavam o desenvolvimento do projeto básico, estudos preliminares, orçamento estimativo e orçamento básico.

O documento utilizado no certame, elaborado pela Figueiredo Ferraz, foi aprovado pelo Engenheiro Paulo Dietzsch Neto, enquanto Superintendente de Empreendimentos de Engenharia, **uma vez tal atributo constituir-se em ato inerente ao cargo.**

Destaca-se que embora seu nome figure no orçamento da licitação, **não foram encontrados nos autos pareceres técnicos que correspondam a um Relatório Técnico circunstanciado acerca do documento produzido pela Figueiredo Ferraz. Trata-se tão somente de rubrica** desse empregado no orçamento referencial, sem que estas contenham um parecer circunstanciado acerca da qualidade do material apresentado. (grifo nosso)

(TC 013.389/2006-0, peça 43, p. 50)

93. Diante disso, a informação oficial trazida pela Infraero em resposta a determinação feita pelo Plenário do Tribunal é corroborada pelas atribuições do cargo ocupado pelo responsável, permitindo construir quadro probatório que demonstra que o responsável atuou no caso concreto com a conduta indicada em sua citação.

94. Ademais, independentemente da rubrica em orçamento, vale destacar que a instrução do TC 002.041/2009-6, decorrente de denúncia de janeiro de 2009, possibilitou ao TCU obter novos elementos comprobatórios, “permitindo melhor compreensão do contexto em que se desenvolve a implantação do empreendimento”, conforme consta do Despacho de 28/2/2011 (TC 002.041/2009-6, peça 12, p. 26) e, conseqüentemente, incluiu o requerente no rol de responsáveis, pois entendeu que havia a presença de “todos os pressupostos para a responsabilização do justificante” (TC 002.041/2009-6, peça 12, p. 11).

95. De fato, a Carta CF 000125/EPVT/2003 (TC 002.041/2009-6, peça 20, p. 10-17), de 13/5/2003, que decide encaminhar à Diretoria executiva a proposição para autorizar a instauração do processo licitatório do empreendimento e contém valor estimado da licitação, foi assinada pelo Sr. Paulo Dietzsch Neto, cujo cargo de Superintendente da DEEE estava diretamente relacionado à atividade de orçamentação, o que comprova a conduta de aprovar o orçamento que balizou a concorrência 004/DAAG/SBVT/2003 – Ver também a Informação Padronizada IP 077/DEEP, de 20/5/2003 (TC 013.389/2006-0, peça 6, p. 51-52)

96. O Acórdão 1.155/2015-TCU-Plenário dispõe que não se pode considerar a aprovação de um projeto pelo coordenador da área técnica responsável como mera formalidade ou como ato de cunho gerencial não passível de punição por parte do Tribunal, uma vez que se destina a manifestar expressa concordância com as análises técnicas precedentes de seus subordinados, os quais o coordenador tinha o dever de supervisionar (culpa *in vigilando*) – no caso concreto a Carta CF

000125/EPVT/2003 foi confeccionada pelo Sr. José Roberto Jung Santos.

97. O Sr. Paulo Dietzsch Neto também foi designado pela Sra. Eleuza Lores como gestor do contrato juntamente com o Sr. José Roberto Jung Santos (peça 145). Conforme consta do Ato Administrativo NI - 6.01/C (TC 013.389/2006-0, peça 74, p. 34), caberia a eles, então, no âmbito da gestão e da execução do contrato, a autorização dos pagamentos; a manutenção da vigência das garantias contratuais; a proposição de alteração de quantitativos das planilhas de serviços e de engenharia/equipamentos para obras; a negociação de preços novos e a proposição de Termos Aditivos.

98. O requerente também alega que o Termo de Contrato com a Figueiredo Ferraz (peça 139), cujo escopo abrangia a elaboração dos projetos e orçamentos das obras de ampliação, reforma e modernização do Aeroporto de Vitória/ES, foi licitado, executado e gerido no âmbito da Gerência Regional Leste de Engenharia, no Rio de Janeiro, “gerido coincidentemente” pelo subscritor do documento CF 25536/DE/2008, Sr. Mário Jorge Moreira (TC 013.389/2006-0, peça 44, p. 5).

99. Neste contexto, registre-se que a responsabilização do Sr. Mário Jorge Moreira já foi deliberada no âmbito do TC 014.560/2008-3, valendo destacar trecho do Voto do Acórdão 1.887/2011-Plenário, de 20/7/201:

17. Os responsáveis informam que encaminharam ao TCU documentação que comprovaria a implementação da determinação do Tribunal (fl. 379):

“(…)

Na primeira delas, entregue em 17 de janeiro de 2008, ao interessado, como Técnico da Infraero, coube providenciar o conjunto de composições, totalizando o número de 45 itens, ocasião em que foi integralmente atendido o item 9.4.4 do Acórdão nº 644/2007-TCU. Cumpre esclarecer, conforme o relatório que acompanhou o documento intitulado Aviso nº 01/2008-GAB-RC/TCU, de 28 de janeiro de 2008, que o conjunto de composições não foi analisado pela SECOB, conforme decisão havida na reunião do dia 25/01/2008, quando foi ‘optado pela interrupção da análise das composições ora iniciadas’ (§ 12 do documento de fls. 1544/1546 do Processo TC 013.389/2006-0).

A segunda documentação, intitulada ‘Estudo dos Critérios de Formação de Preços Unitários de Serviços – Repactuação’, entregue no TCU através do Ofício CF nº 8932/PRAI/2008, de 22 de abril de 2008, e protocolado nessa Corte sob o nº 00004429139657, foi baseada no trabalho anterior, mencionado no tópico acima, sendo, também, integralmente atendido o item 9.4.4 do Acórdão nº 644/2007-TCU. Impende realçar que esse último documento foi devolvido à Infraero, conforme a determinação contida no item 9.2.2 do Acórdão nº 1606/2008-TCU-Plenário.

Resta-nos, portanto, reiterar que as determinações contidas no item 9.4.4 do Acórdão nº 644/2007-TCU-Plenário foram integralmente atendidas nos dois conjuntos de respostas produzidos por este Técnico e submetidos ao TCU.”

18. Sobre essa questão, verifico que a unidade técnica reconhece não haver procedido à análise da documentação encaminhada ao Tribunal “Na verdade, aquela Unidade Técnica viu-se impedida de aprofundar o exame da documentação encaminhada pela Infraero...”. (fl. 381, volume 2). Assim, não há nos autos análise concluindo se a documentação encaminhada pela Infraero ao TCU atendia ou não à deliberação desta Corte.

19. Nesse passo, considerando que não se pode, a meu ver, abrir mão da práxis jurídica de que a dúvida labora em proveito do réu (**in dúbio pro reu**), posicionamento que tem sido considerado pelo TCU em suas decisões (Acórdão nº 228/2009 – Plenário; Acórdão nº 1.404/2007 – 1ª Câmara e Acórdão nº 6.567/2009 – 2ª Câmara), penso que devam ser acolhidas as razões de justificativa sobre esse ponto. Deixo, portanto, de acompanhar a proposta de apenação dos responsáveis.

100. De qualquer forma, já foi evidenciado que o documento CF 25536/DE/2008 apenas reforça

o entendimento de que as atribuições do Superintendente da DEEE, em conjunto com a assinatura da Carta CF 000125/EPVT/2003, são evidências suficientes acerca da conduta de aprovar o orçamento que balizou a concorrência 004/DAAG/SBVT/2003, aceitando excesso de preços nos serviços da obra e provocando superfaturamento contratual

101. Em relação à necessidade de confecção da matriz de responsabilização nos moldes da Portaria Segecex 26, de 19/10/2009, destaca-se, inicialmente e somente para registro, que alguns relatórios de auditoria do TC 013.389/2006-0, o que inclui o relatório do Fiscobras 2006, são pretéritos ao referido normativo.

102. De qualquer forma, no Relatório completo do levantamento de auditoria de 2006 constam os responsáveis identificados naquele momento (peça 5 do TC 013.389/2006-0), como a Sra. Eleuza Terezinha Manzoni dos Santos Lores, ou seja, embora a Portaria Segecex 26/2009 ainda não tivesse sido emitida, a equipe de auditoria buscou definir os responsáveis à época.

103. Em seguida, a instrução de 30/4/2010 incluída em outro processo (TC 002.041/2009-6, peça 10, p. 42 a 55), decorrente de denúncia de janeiro de 2009, propôs a audiência do Sr. Paulo Dietzsch Neto nos seguintes termos:

79.1.1. Sr. Paulo Dietzsch Neto, ex-Superintendente de Empreendimentos de Engenharia da Infraero, por ter submetido à Diretoria Executiva da estatal solicitação de abertura de processo licitatório para contratação das obras de ampliação do aeroporto de Vitória-ES (IP nº 77/DEEP/2003) a despeito de o respectivo projeto:

a) encontrar-se em desconformidade com o Plano Específico de Zona de Proteção (Portaria COMGAP nº 43/2EM, de 4 de agosto de 1994) e com o Plano Específico de Zoneamento de Ruído (Portaria nº 070/DGAC, de 5 de março de 1992) do aeroporto, configurando gestão temerária com elevado risco de dano aos cofres da estatal;

b) carecer de estudos consistentes que demonstrassem a viabilidade e a oportunidade do investimento, conforme conclusão do Instituto de Aviação Civil lançada no Parecer nº 408/DPT-0412004;

104. Vale esclarecer que o TC 002.041/2009-6 tratou de tema distinto do sobrepreço detectado no contrato: possíveis irregularidades na compatibilidade do projeto da obra e os planos municipais de ordenamento territorial, de zona de proteção e de zoneamento de ruído do aeroporto. Entretanto, naqueles autos, ficou evidenciado que o responsável em tela atuou na solicitação de abertura de processo licitatório para contratação das obras.

105. A referida audiência foi encaminhada por meio do Ofício 376/2010-TCU/SECEX-1 (TC 002.041/2009-6, peça 11, p. 10), de 6/5/2010. A manifestação foi analisada em instrução de 11/2/2011 (TC 002.041/2009-6, peça 12, p. 10 e 11), a qual registrou o desacordo da solicitação apresentada pelo Sr. Paulo Dietzsch Neto e pela Sra. Eleuza à Diretoria Executiva com o Plano Diretor vigente e com os Planos Específicos de Zona de Proteção e de Zoneamento de Ruído, destacando:

(...) As ampliações pretendidas deveriam ter sido precedidas de estudos pormenorizados e da revisão dos referidos planos. Além disso, os pareceres técnicos emitidos em 2002 já apontavam diversas impropriedades no projeto de ampliação do Aeroporto de Vitória, além de estabelecerem várias condicionantes que, caso não atendidas, implicariam risco de não homologação das alterações a serem executadas.

106. Diante dos avanços de entendimento, a instrução de mérito de 4/10/2011 do TC 002.041/2009-6 confeccionou matriz de responsabilização (peça 44 do TC 013.389/2006-0, p. 38 a 40), com conduta, nexos de causalidade e culpabilidade, incluindo os cargos à época dos fatos: Eleuza Terezinha Manzoni dos Santos Lores (Diretora de Engenharia), Fernando Morethson Sampaio (Engenheiro Civil), José Roberto Jung Santos (Gerente do empreendimento) e Paulo Dietzsch Neto (Superintendente de empreendimentos de engenharia).

107. Nesse ínterim, o Voto do Acórdão 233/2015-TCU-Plenário reforça que não há prejuízos em identificar o responsável em instruções posteriores ao relatório de auditoria:

Primeiro, não há que se falar em omissão. A instrução apontada pelo embargante, após analisar todos os elementos juntados aos autos, em especial os diversos orçamentos trazidos pela Infraero e pelo consórcio contratado à época, concluiu haver fortes indícios da participação do Sr. Paulo Dietzsch Neto pelo superfaturamento, razão pela qual propôs a citação dele. Ao contrário do que afirma, **a unidade técnica consignou de forma adequada a conduta, o nexo de causalidade e a culpabilidade do embargante**, (...)

Como é cediço, a citação deve ser fundamentada em indícios suficientes de autoria e de materialidade, isto é, cumpridos tais requisitos, torna-se necessário o chamamento do responsável aos autos. Para tanto, **é indiferente se tais elementos estão registrados em relatório de auditoria ou em instrução da unidade técnica**, aspecto que impõe a rejeição da tese do embargante.

108. O Voto referente ao Acórdão 1.146/2014-TCU/Plenário (TC 013.579/2014-2, peça 3, p. 5) também ressaltou que o acolhimento da retomada do empreendimento não significa que este Tribunal não deva apurar a responsabilidade dos gestores, “já que foi licitado um empreendimento sem projeto básico concluído, sem orçamento detalhado, sem acompanhamento adequado, dentre outros fatos graves, que acabaram por levar à paralisação das obras”, e acolheu a proposta de encaminhamento da instrução de mérito de outubro de 2011 (TC 013.389/2006-0, peça 44, p. 48 a 50).

109. Por fim, convém mencionar que, em processos de Tomadas de Contas Especiais, o TCU tem autonomia na identificação dos responsáveis a figurar nos processos, não sendo necessário que sejam os mesmos responsáveis arrolados em etapas processuais anteriores – Acórdão 5.384/2016-TCU-Segunda Câmara. Ou seja, não merece prosperar a alegação do responsável de que, apenas nesta etapa processual de TCE, tenha sido chamado aos autos.

110. Ainda que fosse esse o caso, o que se admite apenas para argumentar, uma vez que o responsável foi chamado em audiência em outros processos alusivos ao mesmo empreendimento, a jurisprudência do Tribunal é clara no sentido de que é possível ter ampla liberdade de cognição quando da tramitação de uma TCE.

111. Isto posto, conclui-se pela improcedência das alegações do requerente.

#### **IV. Sr. José Roberto Jung Santos (Gerente do empreendimento)**

##### **Responsabilização**

112. No TC 013.389/2006-0, peça 44, p. 40 consta a descrição da conduta do requerente, transcrita abaixo:

c) Nome: José Roberto Jung dos Santos (gerente de empreendimentos do aeroporto de Vitória/ES, fiscal do contrato relacionado ao orçamento base da licitação e gestor/fiscal do contrato principal da obra à época dos fatos).

c.1) Conduta: gerenciar e fiscalizar o contrato com a projetista encarregada de elaborar o orçamento que balizou a concorrência 004/DAAG/SBVT/2003, permitindo o excesso de preços nos serviços da obra; aprovar os preços excessivos dos serviços inseridos por meio do 1º termo aditivo ao contrato principal da obra.

c.2) Nexo de causalidade: as condutas de gerenciar e fiscalizar o contrato com a projetista encarregada de elaborar o orçamento que balizou a concorrência 004/DAAG/SBVT/2003, o qual continha excesso de preços e foi aceito pelo gestor. e aprovar os preços excessivos dos serviços inseridos por meio do 1º termo aditivo ao contrato principal da obra são as causas da irregularidade de superfaturamento por preços no contrato.

c.3) Culpabilidade: é razoável afirmar que era exigível do responsável conduta diversa daquela que ele adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria o responsável, como engenheiro e fiscalizador da elaboração do orçamento da obra. ter conferido os preços

determinados pela projetista para o orçamento de referência e os preços do 10 aditivo contratual.

**Alegações de defesa** (peça 137)

113. O Sr. José Roberto Jung Santos entende que não seria sua atribuição aferir detalhadamente o conteúdo dos serviços de consultoria técnica na elaboração de projetos e orçamentos, referentes ao Contrato 041-ST/2005/0023, sendo “absolutamente impraticável a uma pessoa verificar imenso volume de dados, informações, quantidades e preços de todos os itens de empreendimento gigantesco como a construção de aeroporto”.

114. Registra que não teria assinado o contrato com a projetista, não podendo ser responsabilizado por imperfeições, cujo ônus seria responsabilidade exclusiva do consórcio projetista, devido a dispositivo contratual que dispôs não eximir a contratada da responsabilidade pela perfeita execução dos serviços.

115. Utilizando como fundamento a própria instrução do TCU, citada nas notas de rodapé n. 15 e 16 da peça 137, p. 4, o defendente afirma que as condutas de aprovar o orçamento que subsidiou a concorrência e de aferir e aprovar as cotações e as composições de preços do 1º Termo Aditivo foram praticadas pelo Sr. Paulo Dietzsch Neto e pelo Sr. Fernando Morethson Sampaio, respectivamente.

116. Já como gestor do Contrato 067-EG/2004/0023, afirma que teria obrigações usuais relacionadas à renovação de garantias, medições e execução do cronograma físico-financeiro, com dever plenamente cumprido, a exemplo da negativa para suspensão contratual (25/4/2007) e das irregularidades sobre o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores — SICAF (14/3/2005).

117. Na oportunidade de repactuação do Contrato 067-EG/2004-0023, o Sr. José Roberto Jung Santos informa que teria firmado posição “contundente” (peça 137, p. 5) junto ao Consórcio, em 20/8/2008, de que deveriam ser utilizados como referência os preços do próprio TCU, conforme consta da peça 137 do TC 013.389/2006-0, p. 34 a 36.

118. Ainda, com o objetivo de comprovar probidade e boa-fé, o Sr. José Roberto Jung Santos cita seus atos administrativos como, por exemplo, uma denúncia ao TCU de 21/5/2009 sobre irregularidades nas obras e uma multa aplicada ao Consórcio em outubro de 2008 no valor de R\$ 21.562.970,13.

119. Reforça o disposto no art. 55 da Lei 8.443, de 16/6/1992, segundo a qual o denunciante não se sujeitará a qualquer sanção administrativa, cível ou penal, em decorrência de denúncia.

120. Citando também decisões da década de 90, segundo as quais o TCU pondera que seria injusto punir o recorrente por fatos que sofreram influência direta da carência dos recursos humanos e materiais disponíveis no serviço, o defendente conclui que a falta de pessoal suficiente na Infraero e o período conturbado à época, com pressão de vários setores da sociedade, incluindo a do TCU, teriam gerado uma circunstância que se revelaria como possível causa de eventuais irregularidades, sendo insuperável à vontade do agente.

121. Sobre a alegada ausência de parâmetro sólido para aferição de sobrepreço com a utilização dos sistemas oficiais de preço Sinapi e Sicro no caso em tela, conforme título da seção V da peça 137, o Sr. José Roberto Jung Santos argumenta que (i) a LDO para o ano de 2004 não teria previsto a utilização do Sinapi para obras aeroportuárias – o que viria a ocorrer somente a partir da LDO para o ano de 2005; (ii) a jurisprudência do TCU sobre esse tema só teria se firmado em 2007; (iii) em consonância com o entendimento do jurista Miguel Reale, conforme citações da p. 7, não se afiguraria razoável exigir aplicação retroativa do entendimento da LDO para 2005 e da jurisprudência do TCU em 2007; e (iv) o projeto Sinapi aeroportuário, que se encontra em fase de desenvolvimento, revelaria que a composição analítica de preços unitários relacionada a aeroportos é diferenciada de projetos usuais de engenharia.

122. Alegando que a nova licitação para conclusão das obras recentemente realizada pela

Infraero, o RDC Eletrônico 007/DALC/SBVT/2014, teria sido homologada para o Consórcio Jotaele/Daminani/Empo em janeiro de 2015 pelo valor global de R\$ 523.500.000,00, o defendente compara este valor com o saldo contratual remanescente para concluir a obra em 2006 de R\$ 235.396.721,53 e conclui que não seria possível indicar eventual sobrepreço se a nova licitação para conclusão da obra foi concretizada pelo acréscimo de 55,03%.

123. Finaliza afirmando que todos os atos sempre foram pautados pelos padrões da mais elevada ética, com preservação da lealdade, da honra e da tradição dos serviços públicos, que seu histórico exemplar como servidor da Infraero e sua boa-fé constituem os pilares que devem nortear a análise de sua situação no presente caso, bem como requerendo o acolhimento integral dos argumentos de defesa apresentados, com vistas à sua isenção de responsabilidade.

### **Análise**

124. Conforme informações da instrução de mérito de outubro de 2011 (TC 013.389/2006-0, peça 44, p. 40), o Sr. José Roberto Jung Santos gerenciou e fiscalizou o contrato com a projetista encarregada de elaborar o orçamento que balizou a concorrência 004/DAAG/SBVT/2003, permitindo a ocorrência de preços excessivos frente ao mercado nos serviços da obra, bem como aprovou os preços excessivos dos serviços inseridos por meio do 1º termo aditivo ao contrato principal da obra.

125. A Carta CF 000125/EPVT/2003 (TC 002.041/2009-6, peça 20, p. 10-17), de 13/5/2003, que decide encaminhar à Diretoria executiva a proposição para autorizar a instauração do processo licitatório do empreendimento, foi confeccionada pelo requerente e comprova a conduta de gerenciar e fiscalizar o contrato com a projetista encarregada de elaborar o orçamento que balizou a concorrência 004/DAAG/SBVT/2003.

126. No tocante à responsabilização pelo aditivo celebrado em 14/3/2007 (TC 012.904/2007-9, peça 4, p. 4 a 7), a cláusula primeira do Aditivo dispõe que:

O Presente Termo Aditivo visa a alteração de quantidades de serviços e inclusão de itens novos, em virtude da necessidade de modificações verificadas durante o detalhamento dos projetos executivos, no que diz respeito à infra-estrutura, com relevância aos serviços de terraplenagem, drenagem e fundações do TPS, conforme descrito na CF nº 18324/EPVT/2006, de 23/10/2006, e seus anexos, complementada pela CF nº 22300/EPVT-1/2006, de 20/12/2006.

127. As Cartas CF nº 18324/EPVT/2006 e CF nº 22300/EPVT-1/2006 supracitadas constam da peça 148. Registre-se que a solicitação para aprovação do 1º Termo Aditivo foi motivada na CF nº 18324/EPVT/2006, em outubro de 2006, e assinada pelo Sr. José Roberto Jung Santos.

128. A CF nº 22300/EPVT-1/2006, de dezembro de 2006, reforça o entendimento da manifestação de outubro de 2006 e também é assinada pelo Sr. José Roberto Jung Santos. Isso caracteriza a conduta de aprovar os preços excessivos dos serviços inseridos por meio do 1º termo aditivo ao contrato principal da obra.

129. De acordo com os itens 4.2.1.1 e 5.1.1.2 do Manual de Gestão de Engenharia da Infraero (peça 74, p. 117 e 119), compete à gerência do empreendimento ou da obra acompanhar o processo da elaboração da estimativa de custo, especialmente os resultados, interagindo para assegurar as melhores condições de contratação e para responder pelos resultados. Além disso, após o final de cada processo, as gerências de empreendimentos ou da obra deverão proceder à revisão crítica do desempenho dos processos de elaboração da estimativa de custos.

130. O Sr. José Roberto Jung Santos também foi designado pela Sra. Eleuza Lores como gestor do contrato juntamente com o Sr. Paulo Dietzsch Neto (peça 145). Conforme consta do Ato Administrativo NI - 6.01/C (TC 013.389/2006-0, peça 74, p. 34), caberia a eles, então, no âmbito da gestão e da execução do contrato, a autorização dos pagamentos; a manutenção da vigência das garantias contratuais; a proposição de alteração de quantitativos das planilhas de serviços e de engenharia/equipamentos para obras; a negociação de preços novos e a proposição de Termos

Aditivos.

131. Diante disso tudo, não procede a alegação de que o ônus de imperfeições no orçamento seria responsabilidade exclusiva do consórcio projetista, tanto porque eram atribuições do defendente assegurar as melhores condições de contratação e realizar revisão crítica de desempenho dos processos de custos, quanto devido ao fato que a simples existência de uma empresa contratada para elaboração do projeto não descaracteriza a responsabilidade do gestor pela conferência e análise das informações, especialmente quando presentes equívocos graves e/ou erros perceptíveis aos olhos do homem médio, o que também não exime a contratada da responsabilidade pela perfeita execução dos serviços.

132. A jurisprudência do TCU é clara no sentido de que, ainda que o projeto tenha sido elaborado por terceiros, o agente público que o recebeu ou aprovou pode ser responsabilizado por eventuais falhas nas peças técnicas, inclusive o orçamento (cf. Acórdãos 1.067/2016, 1.155/2015, 915/2015, 678/2015, 3.291/2014, 724/2014, todos do Plenário).

133. Um cargo gerencial de engenharia exige uma sensibilidade técnica que provém da experiência, o que, por sua vez, possibilita a verificação de erros perceptíveis aos olhos do homem médio quando se observa, por exemplo, os itens do orçamento resultantes da curva ABC em comparação com os sistemas oficiais de preços (Acórdãos 2.818/2015, 341/2015, 2.806/2014 e 1.275/2011, todos do Plenário).

134. No caso em tela, esse cargo técnico gerencial tinha como atribuições explícitas em ato normativo a proposição de alteração de quantitativos das planilhas de serviços e de engenharia/equipamentos para obras; a negociação de preços novos e a proposição de Termos Aditivos.

135. No tocante aos atos administrativos do Sr. José Roberto Jung Santos que comprovariam, segundo seu entendimento, probidade e boa-fé, constata-se pela tabela abaixo que as providências de notificação de multa ao Consórcio e de denúncia ao TCU e notícia ao MPF são posteriores ao Acórdão 1.606/2008-TCU/Plenário, de 13/8/2008, que determinou à Infraero o envio de informações ao Tribunal com dados dos técnicos orçamentistas que participaram da elaboração e da aferição, tanto das planilhas orçamentárias contratuais (inclusive aditivos), quanto das peças técnicas enviadas ao TCU, indicando, para cada um deles, as respectivas tarefas desempenhadas.

Tabela 2 - Providências do requerente no contexto histórico das ações do TCU

Data	Fatos	Peças TC 013.389/2006-0	Observação
2004	Contrato 067-EG/2004/0023	peça 2, p. 27 a 45	Obras do aeroporto de Vitória/ES - valor de R\$ 337.438.781,17
25/04/2007	Ofício Infraero 7806/EPVT	peça 8, p. 46	A Infraero informa ao TCU que negou formalmente ao Consórcio a suspensão do Contrato
2006 2007 2008	Fiscobras 2006, 2007 e 2008	-	Sobrepço e superfaturamento, projetos básico e executivo deficientes, troca de soluções estruturais e de fundações sem ganhos para a contratante e execução e pagamento por serviços não previstos contratualmente
13/08/2008	Acórdão 1.606/2008-TCU/Plenário	-	Determinação à Infraero para informar os técnicos orçamentistas e suas respectivas tarefas



20/08/2008	Ofício Infraero 19260/OBVT	peça 137, p. 34 e 35	A Infraero solicita ao Consórcio manifestação quanto à possibilidade de utilizar como referência para repactuação os preços adotados pelo TCU
28/08/2008	<b>Ofício 767/2008-TCU/SECEX-ES</b>	-	<b>Providências da SECEX-ES para cumprimento do Acórdão 1.606/2008-TCU/Plenário</b>
02/10/2008	Notificação de Multa ao Consórcio	peça 137, p. 24 e 25	Providências do Sr. José Roberto Jung Santos
20/10/2008	Ofício Infraero 25536/DE/2008	peça 43, p. 49 e 50 peça 44, p. 1 a 5	Informações da Infraero sobre as responsabilidades do Sr. José Roberto Jung Santos, em atendimento ao Acórdão 1.606/2008-TCU/Plenário
11/05/2009	Recisão do Contrato 067-EG/2004/0023	peça 29, p. 17 a 20	O Consórcio não concordou com a redução dos preços contratuais
19/05/2009	Denúncia sigilosa ao TCU	peça 137, p. 27 a 36	Providências do Sr. José Roberto Jung Santos
01/06/2009	Notícia ao MPF sobre irregularidades	peça 137, p. 38 a 41	Providências do Sr. José Roberto Jung Santos

Fonte: TC 013.389/2006-0

136. A Infraero informou ao TCU, por meio do Ofício 25536/DE/2008 (TC 013.389/2006-0, peça 44, p. 1 e 2), de 20/10/2008, que “os itens de serviço, afetos exclusivamente àqueles que tiveram suas quantidades alteradas em relação ao TC 067-EG/2004/0023, inclusive preços novos, foram elaborados no âmbito da Gerência de Empreendimentos do Aeroporto de Vitória, cuja titularidade é exercida pelo Engenheiro José Roberto Jung”.

137. Portanto, apesar do requerente ter tomado providências com vistas a denunciar as irregularidades, essas ações são contemporâneas à deliberação do TCU que resultou na evidenciação de suas responsabilidades face as irregularidades apontadas. Também são posteriores às irregularidades apontadas pelo Tribunal nos Fiscobras de 2006, 2007 e 2008.

138. No tocante à alegação de que seria injusto punir o recorrente por fatos que sofreram influência direta da carência dos recursos humanos e materiais disponíveis no serviço, a jurisprudência do TCU afirma que “a carência de pessoal e os problemas estruturais no âmbito do órgão público são deficiências que não servem de fundamento para a prática de irregularidades administrativas, ainda mais levando-se em conta o grande número e a gravidade das irregularidades apuradas” (Acórdãos 63/2009 e 171/2009, ambos do Plenário, e 9.546/2011-Primeira Câmara).

139. Quanto à retroação de jurisprudência do Tribunal de 2007 para 2004, acerca do uso dos sistemas oficiais de preços nas comparações do TCU, a qual defende ter sido sem embasamento legal, ressalte-se os critérios já evidenciados neste relatório: Decisão 411/1999-TCU/Plenário, Acórdãos 1.564/2003, 1.611/2003, 1.750/2003 e 1.928/2003, todos do Plenário, os quais são anteriores aos fatos apurados no caso concreto.

140. A Decisão 879/2001-TCU-Plenário também validou o uso do Sicro como critério para avaliação de preços em obras públicas, inclusive de aeroportos.

141. Ainda, a LDO para 2004 (Lei nº 10.707, de 30/7/2003) já indicava como regra geral que os custos unitários de materiais e serviços de obras executadas com recursos dos orçamentos da União não poderiam ser superiores à mediana daqueles constantes do Sinapi.

142. Somente em condições especiais, devidamente justificadas em relatório técnico circunstanciado, aprovado pela autoridade competente, os respectivos custos poderiam ultrapassar o limite fixado no referido sistema oficial de preços.

143. Por fim, acerca da comparação efetuada pelo defendente entre o valor global obtido no RDC Eletrônico 007/DALC/SBVT/2014 para conclusão da obra, uma vez que esse certame foi homologado para o Consórcio Jotaele/Daminani/Empo em janeiro de 2015 pelo valor de R\$ 523.500.000,00 e o saldo contratual remanescente do contrato inquinado nestes autos seria de R\$ 235.396.721,53, o responsável conclui que não seria possível indicar eventual sobrepreço se a nova licitação para conclusão da obra foi concretizada pelo acréscimo de 55,03% no valor global da obra.

144. Ocorre que o valor de R\$ 235.396.721,53 possui data-base de setembro/2004, enquanto o valor de R\$ 523.500.000,00 possui data base de abril de 2014 e, dessa forma, o requerente compara valores de datas base diferentes. Apenas para possibilitar a comparação com o valor de R\$ 523.500.000,00, ao atualizar o valor de R\$ 235.396.721,53 utilizando o Índice Nacional da Construção Civil – INCC, o saldo contratual remanescente para abril de 2014 seria da ordem de R\$ 454 milhões.

145. Vale destacar também que a jurisprudência do TCU é cristalina acerca da inviabilidade de utilização de correção ou retroação monetária de preços em períodos longos, uma vez que correções monetárias por períodos demasiadamente longos geram distorções – cf. Acórdãos 854/2016, 2.158/2014, 1.657/2011, todos do Plenário. Dessa maneira, é também inviável corrigir o saldo contratual remanescente para a data-base do novo valor obtido na licitação por meio de índice de reajuste financeiro, a fim de tentar comparar ambos os valores.

146. Ademais, é possível que o projeto licitado em 2014 tenha sofrido modificações em relação ao que foi contratado em 2004, o que impossibilita comparações entre os valores do saldo contratual remanescente e o valor da proposta selecionada no novo certame.

147. Com efeito, conforme o Acórdão 1.657/2011-TCU-Plenário, a comparação válida para preços de obras públicas se dá com referenciais de mercado com data mais próxima à data-base do contrato, pois evita distorções geradas pela utilização, em longos períodos, de índices genéricos de preços. As correções por datas demasiadamente longas não se prestam a clonar as exatas condições da obra à época da assinatura do contrato.

148. Assim, não procedem as alegações do defendente para descaracterizar sua conduta nesta Tomada de Contas Especial.

**V. Sr. Fernando Morethson Sampaio** (Engenheiro Civil)

### **Responsabilização**

149. No TC 013.389/2006-0, peça 44, p. 40 consta a descrição da conduta do requerente, transcrita abaixo:

d) Nome: Fernando Morethson Sampaio (engenheiro civil da Infraero à época dos fatos).

d.1) Conduta: aferir e aprovar as cotações e as composições de preços unitários dos serviços inseridos por meio do 1º aditivo contratual, os quais continham excesso de preços.

d.2) Nexa de causalidade: a conduta de aferir e aprovar as cotações e as composições de preços unitários dos serviços inseridos por meio do 1º aditivo contratual, os quais continham excesso de preços, é a causa da irregularidade de superfaturamento por preços no 1º aditivo contratual.

d.3) Culpabilidade: é razoável afirmar que era exigível do responsável conduta diversa daquela que ele adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria o responsável, como engenheiro civil da Infraero, ter constatado se os serviços incluídos no contrato por meio do 1º aditivo continham excesso de preços.

### Alegações de defesa (peças 68 e 133)

150. O Sr, Fernando Morethson Sampaio alega que se demitiu da Infraero em 2/3/2007, do cargo de assessor da Diretoria de Engenharia, data anterior à de assinatura do Termo Aditivo (14/3/2007).

151. Em 5/3/2009, teria encaminhado carta ao Ministro Relator e à Secex-ES com justificativas e esclarecimentos, a qual foi acostada à peça 144, p. 2 a 4.

152. No período em que teria trabalhado na Infraero, de 3/5/2004 a 2/3/2007, no cargo de assessor da Diretoria de engenharia, aduz que não teria participado da elaboração de qualquer orçamento de obra ou empreendimento da Infraero, nem elaborou qualquer orçamento de aditivo.

153. Argumenta que não teria aprovado, aferido ou elaborado qualquer composição ou preço de serviço relacionados com o Contrato do Aeroporto de Vitória/ES; tampouco emitido qualquer parecer ou despacho relacionados com a aprovação de novos preços.

154. Se a Infraero ou outra fonte o apontaram como participante na elaboração de orçamentos do Contrato do Aeroporto de Vitória/ES, não haveria nenhuma comprovação deste fato, bem como a informação seria leviana, improcedente e inconsequente.

155. Finaliza informando que não existe prova que o incrimine como autor ou pessoa que autorizou o aditivo contratual. Considera as informações da Infraero, relativas à sua responsabilização, como levianas, improcedentes e inconsequentes. E registra que recebeu elogio no relatório do Volume 4 do processo 020.614/2005-7, fl. 320, §335, do TCU.

### Análise

156. Segundo a instrução de mérito de outubro de 2011 (TC 013.389/2006-0, peça 44, p. 40), o Sr. Fernando Morethson Sampaio aferiu e aprovou as cotações e as composições de preços unitários dos serviços inseridos por meio do 1º aditivo contratual, os quais continham preços excessivos frente ao mercado.

157. O requerente afirma que no período em que teria trabalhado na Infraero, de 3/5/2004 a 2/3/2007, no cargo de assessor da Diretoria de engenharia, não participou da elaboração de qualquer orçamento de obra ou empreendimento da Infraero, nem elaborou qualquer orçamento de aditivo.

158. Além de não comprovar documentalmente sua demissão em 2/3/2007, pois não foi acostada nenhuma evidência desse ato de demissão, a exemplo de cópia da Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) ou outro documento hábil para tanto, consta de trecho (peça 144, p. 1) do Currículo Lattes do Sr. Fernando Morethson Sampaio, acessado no endereço eletrônico <http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K4424167Y1> em 29/9/2016, e acostado à peça 144, p. 1, que foi “Assessor da Diretoria de Engenharia da INFRAERO na área de Análise de Orçamentos e Custos de Construções (2004/2007), **onde chefiava a Equipe de Trabalho de Análise de Orçamentos de Obras de Aeroportos em todo o Brasil**” (grifo nosso).

159. Dada sua *expertise* na área de orçamentos, a afirmação do Currículo Lattes faz sentido e está em consonância com a Carta Infraero CF 25536/DE/2008 (final da peça 43 e início da peça 44 do TC 013.389/2006-0), que possui fê pública e foi enviada a este Tribunal em resposta à determinação feita pelo Plenário, por meio do Acórdão 1.606/2008-TCU-Plenário: “As cotações e composições de custo unitário relativas ao único aditamento foram analisadas na sede da empresa, sendo o responsável técnico por sua aferição o Engenheiro Fernando Morethson Sampaio”.

160. Na Carta de 5/3/2009 (peça 144, p. 2 a 4), o requerente afirma que: (i) o aditivo ao contrato de construção do Aeroporto de Vitória foi encaminhado à Infraero em 4/10/2006 e assinado em 14/3/2007; e (ii) no início de outubro de 2006, um técnico do Consórcio da obra esteve com ele, na sede da Infraero em Brasília, apresentando algumas composições que não constavam da planilha

contratual da obra. Naquela ocasião, o Sr. Fernando Morethson teria debatido o assunto e orientado o técnico para seguir as recomendações do Acórdão 644/2007-TCU-Plenário.

161. O fato de o defendente ter se demitido aproximadamente 1 mês antes da assinatura do Termo Aditivo (14/3/2007), o que, registre-se, não foi devidamente comprovado, não significa que ele, na condição de chefe da equipe de trabalho de análise de orçamentos e de assessor da Diretora Eleuza Terezinha Manzoni dos Santos Lores, não tenha analisado o orçamento para o aditivo, que foi encaminhado em outubro de 2006, 5 meses antes de sua demissão.

162. Por outro lado, não foram encontradas nos autos evidências que comprovassem a conduta descrita no TC 013.389/2006-0, peça 44, p. 40, ou seja, não foi possível comprovar que as atribuições do cargo de assessor da Diretoria de engenharia estão diretamente relacionadas com o superfaturamento por preços no 1º aditivo contratual, utilizando exclusivamente afirmações do currículo *lattes* ou a manifestação da Infraero.

163. Registre-se que os demais citados tinham atribuições diretamente relacionadas com as irregularidades do contrato 0067-EG/2004/0023 (TC 013.389/2006-0, peça 2, p. 27 a 45) e/ou do aditivo celebrado em 14/3/2007 (TC 012.904/2007-9, peça 4, p. 4 a 7), bem como assinaram documentos que contribuíram decisivamente para a materialização das irregularidades, enquanto as condutas e as atribuições do Sr. Fernando Morethson, presentes nos autos, não fornecem elementos necessários e suficientes para comprovação do nexo de causalidade exposto na instrução de mérito de outubro de 2011 (TC 013.389/2006-0, peça 44, p. 40).

164. Em outras palavras, a situação do Sr. Paulo Dietzsch Neto é diametralmente oposta à do Sr. Fernando Morethson Sampaio. No caso do Sr. Paulo, verificou-se que as informações acostadas aos autos pela Infraero foram corroboradas por outras evidências, notadamente as atribuições do cargo que exerceu. Além disso, todas as evidências relativas ao Sr. Paulo apontam no mesmo sentido da conduta que lhe é imputada.

165. Por outro lado, no caso do Sr. Fernando Morethson Sampaio, embora seu Currículo Lattes mencione que o responsável em questão atuou no mesmo sentido da conduta que lhe é imputada, não foi possível obter outras evidências autônomas que pudessem corroborar essa situação.

166. Com efeito, é provável que o responsável tenha praticado a conduta que ensejou sua citação, porém, as evidências constantes dos autos não são suficientes para atestar esse fato.

167. Diante do exposto e em sintonia com o constante do Voto do Acórdão 1.887/2011-Plenário, considera-se que não se pode abrir mão da práxis jurídica de que a dúvida labora em proveito do réu (*in dubio pro reu*) e, assim, devem ser acolhidas as razões de justificativa do requerente.

168. Conseqüentemente, conclui-se pela sua exclusão no Rol de Responsáveis desta TCE sem, contudo, propor que sejam julgadas regulares suas contas.

## **VI. Consórcio Camargo Corrêa/Mendes Júnior/Estacon**

### **Alegações de defesa** (peças 100 e 101)

169. Inicialmente, o Consórcio apresenta o histórico dos fatos (peça 100, p. 1 a 5).

170. Em seguida (peça 100, p. 5 a 11), traz argumentos para defender a inexistência do superfaturamento apontado pelo Tribunal.

171. Alega que os sistemas oficiais Sicro e Sinapi não considerariam em seus preços as particularidades de produtividade, as questões de segurança inerentes a uma obra aeroportuária, que deveriam ser classificadas como obras especiais de infraestrutura, e outras características e peculiaridades que variam de acordo com o empreendimento.

172. Portanto, seria imperativo, no seu entendimento, que fossem avaliadas e mensuradas as interferências e restrições às quais as atividades e serviços estariam submetidos no caso concreto, com

o objetivo de melhor refletir a realidade dos parâmetros de cálculo de consumo, de produtividade e de produção, relativos a cada serviço e empreendimento.

173. Alega que o próprio TCU, no Acórdão 807/2008-TCU-Plenário, entendeu que não se defende a imutabilidade e a limitação aos valores disponíveis no Sicro e no Sinapi, admitindo a existência de circunstâncias (devidamente explicitadas) tais que justifiquem a adoção de valores diferentes daqueles constantes nesses sistemas.

174. Dessa perspectiva, incluindo o fato do aeroporto de Vitória já estar em operação num grande centro urbano, pondera que os coeficientes de mão de obra e equipamentos dos sistemas referenciais não incorporariam as dificuldades enfrentadas na execução dos serviços de melhorias, adequações e ampliações em canteiro contingenciado, onde a má qualidade do tipo de solo encontrado na região, o elevado índice pluviométrico e as demais restrições com relação ao meio ambiente afetam diretamente a produtividade.

175. As velocidades médias dos equipamentos de transporte dos materiais destinados a bota-fora e empréstimo, utilizadas no Sicro, seriam incompatíveis com as condições adversas de tráfego intenso encontradas nas obras do aeroporto, segundo o Consórcio.

176. Registra proibição da Prefeitura Municipal de Vitória com relação aos horários de circulação e transporte no centro da cidade e nas demais vias, à época da execução dos serviços.

177. Tendo em vista a realização das obras concomitantemente ao normal funcionamento do aeroporto, teriam existido impedimentos para a consecução de determinados serviços ou mesmo a realização de intervenções em determinados horários.

178. Haveria também restrição de velocidade de tráfego dos equipamentos; controle de acessos às áreas restritas do aeroporto e de horários para execução dos serviços; regime de execução diferenciado, por exemplo, para serviços de demolição, terraplenagem e fresagem, evitando a suspensão de partículas no ar; jornadas extras e períodos noturnos; salários de pessoal atrelado ao Sindicato da Construção Pesada, que seriam mais elevados que os salários da construção civil; serviços realizados de forma descontínua em função das paralisações e cuidados necessários com o aeroporto em operação; dificuldades no recebimento de suprimentos em função do volume de tráfego nas vias de acesso e horários permitidos ao aeroporto, bem como o transporte de materiais para bota-fora.

179. O tipo de solo encontrado na região do aeroporto, com nível d'água aflorando em alguns locais, seria constituído de áreas alagadiças, acarretando dificuldades para a execução dos serviços.

180. As medições pluviométricas realizadas no município de Serra, região de implantação das obras do aeroporto, no período compreendido entre janeiro de 2005 a novembro de 2006, teriam apresentado uma média mensal de 110,55 mm, acarretando ociosidade dos equipamentos e paralisação das frentes de serviços.

181. A utilização de taxa de Encargos Sociais em 140,00% estaria em consonância com o despacho n. 593/DEAS(EPEP)/2004 (peça 101, p. 58 e 59). A obra teria sido projetada para ser executada em 2 (dois) turnos de trabalho de 49,0 horas semanais para terraplenagem, e outro turno de 55,0 horas semanais para os demais serviços, conforme detalhamento do regime de trabalho (peça 101, p. 61) e composição dos encargos sociais (peça 101, p. 63).

182. Registra que não teriam sido realizados os ajustes necessários nas tabelas de referência utilizadas pelo Tribunal, considerando as particularidades de uma obra aeroportuária num grande centro urbano.

183. Nesse ínterim, o Consórcio apresenta nas p. 12 a 49 das alegações de defesa (peça 100) a revisão de alguns serviços executados, destacando a utilização do Sicro como principal sistema de referência, em consonância, segundo seu entendimento, com o disposto no art. 4º do Decreto 7.983/2013: “O custo global de referência dos serviços e obras de infraestrutura de transportes será

obtido a partir das composições dos custos unitários previstas no projeto que integra o edital de licitação, menores ou iguais aos seus correspondentes nos custos unitários de referência do Sicro”.

184. Na seção a seguir, serão descritos os argumentos do Consórcio para cada serviço onde tenha sido imputado sobrepreço, à medida que é feita a análise no âmbito desta instrução.

### **Análise**

185. Por meio do Ofício 34/2007-TCU/SECOB (peça 11 do TC 013.389/2006-0, p. 63), de 22/5/2007, a área técnica do TCU solicitou manifestação à Infraero no tocante aos preços paradigma com a consideração do seguinte aspecto, dentre outros: “os custos horários de equipamentos e mão-de-obra bem como os preços de insumos que estiverem acima dos constantes do Sinapi e/ou do Sicro deverão ser devidamente justificados”.

186. Isso comprova que o Tribunal, à época, já considerava que poderiam ser aceitos preços acima dos sistemas referenciais se devidamente justificados, conforme consta do relatório do Acórdão 807/2008-Plenário, citado pelo defêdente.

187. No tocante à alegação de que os sistemas oficiais Sicro e Sinapi não consideram em seus preços as particularidades inerentes a uma obra aeroportuária, vale ressaltar a instrução de julho de 2007 (peça 18 do TC 013.389/2006-0, p. 35), por meio da qual a equipe de auditoria evidencia que para os serviços típicos de aeroportos – no caso concreto, correspondem a 19,19% do valor total contratado – não foi possível obter preços de referência no Sinapi e no Sicro e, conseqüentemente, a análise foi restringida aos serviços para os quais existiam preços unitários de referência, com exceção da ponte de embarque e desembarque (*Noseloader*).

188. Ou seja, somente foram avaliados, com exceção da ponte de embarque e desembarque (*Noseloader*), aqueles serviços que são comumente executados em diversas tipologias de obras, não só em aeroportos, a exemplo de movimentação de terra, transporte de material, fundações profundas etc.

189. Na verdade, o TCU adotou procedimento conservador e “extremamente favorável aos responsáveis”, pois restringiu sua análise a serviços que não são típicos de obras aeroportuárias, em que pese a existência de irregularidades nas cotações de serviços típicos de aeroportos – quantidade insuficiente de propostas, deficiência nos dados prestados, falta de identificação do responsável pelos valores orçados, ocorrência de rasuras (peça 18 do TC 013.389/2006-0, p. 10 a 16). Isso afasta a alegação de não consideração das particularidades desse tipo de empreendimento.

190. Registre-se que, no caso da ponte de embarque e desembarque (*Noseloader*), a análise efetuada pela Unidade Técnica teve o cuidado de adotar, à época, o valor apontado pela equipe de fiscalização das obras do aeroporto de Congonhas/SP, ou seja, a análise de item específico de obra aeroportuária foi realizada com base em preços de outra obra típica, considerando as particularidades da obra.

191. Cabe mencionar que o tráfego aéreo registrado em Congonhas é superior ao do aeroporto de Vitória. Além disso, as restrições de canteiro de obras e de execução dos serviços são mais pronunciadas no caso do aeroporto paulista.

192. O requerente alega que não foram devidamente considerados na produtividade (i) o elevado índice pluviométrico; (ii) o tipo de solo encontrado na região do aeroporto, com nível d'água aflorando em alguns locais; (iii) a realização das obras concomitantemente ao normal funcionamento do aeroporto; e (iv) as condições adversas de tráfego intenso encontradas nas obras do aeroporto, com restrições de velocidade.

193. As primeiras três ponderações já foram analisadas pela instrução de abril de 2007 (peça 7 do TC 013.389/2006-0, p. 21), na qual concluiu-se que: (i) não haveria qualquer interferência de ordem técnica e/ou operacional que justificasse a adoção de coeficientes de mão-de-obra e equipamentos diferenciados; (ii) o argumento de lençol freático raso foi apresentado de maneira

genérica; e (iii) falta de nexo causal entre o índice pluviométrico e eventos futuros. No tocante ao alegado índice pluviométrico elevado, além das alegações serem genéricas, não foi possível associar de forma objetiva seu efeito nas composições dos serviços executados.

194. Os argumentos sobre restrições nas velocidades de tráfego são devidamente avaliados, por exemplo, na mesma instrução citada (peça 7 do TC 013.389/2006-0, p. 27 e 28). O Consórcio limitou-se, à época, a realizar uma única apropriação, sem refletir a média das diversas velocidades que seriam obtidas pela realização de observações aleatórias em dias e horários variados.

195. Sobre a alegação de que o encargo social deve ser de 140,0%, vale destacar que a diferença essencial entre ambas as taxas de encargos sociais é a adoção no orçamento-base pela Infraero de adicional de horas extras diurnas, provenientes de turno das 7 às 17hs para os serviços de terraplenagem e das 7 às 18hs para os demais serviços, o que resultaria num acréscimo de 9,56% aos encargos sociais (peça 101, p. 61).

196. A prestação de horas extras é uma decisão gerencial da contratada e não pode ser mensurada com precisão pela Administração e, por isso, não deveria ser remunerada, a não ser que o prazo estabelecido para conclusão da obra exigisse a aceitação de determinado percentual de horas-extras para os empregados da contratada.

197. Entretanto, não consta dos autos a devida motivação para a necessidade de 1º turno com horas extras diurnas, ou seja, não se pode afirmar que o prazo para conclusão da obra exigiria adicional de horas extras, ainda mais horas extras diurnas.

198. Não foi demonstrado por documentação comprobatória que o prazo calculado no cronograma físico-financeiro da obra exigiria medidas adicionais de produção, a exemplo das horas extras diurnas incluídas nos encargos sociais da planilha contratual.

199. Além disso, também não foram apresentados diários de obra, histogramas da execução e outros documentos que atestassem a execução das obras do empreendimento com primeiro turno das 7 às 17hs para os serviços de terraplenagem e das 7 às 18hs para os demais serviços, o que reforça a manutenção do encargo social paradigma, sem a inclusão de horas extras diurnas e noturnas.

200. Vale destacar que era de se esperar que a obra tivesse ritmo de execução física célere e acima do normal, caso fosse adotada jornada de trabalho com horas extras. No entanto, não foi o que se verificou no caso concreto, no qual, até a paralisação da obra, os atrasos registrados eram bastante significativos frente ao cronograma previsto na licitação.

201. Outro acréscimo no encargo social apresentado pelo Consórcio em relação ao paradigma é decorrente da adoção de 22,38% no grupo IV no item “reincidência do grupo I em grupo II” (peça 101, p. 59), em vez dos 18,62% paradigma.

202. O percentual de 22,38% é resultante do maior valor do grupo II devido aos adicionais de horas extras e, por isso, o encargo social de 140,0% difere do paradigma essencialmente devido à inclusão de horas extras, na sua quase totalidade diurnas, o que teve reflexo no cálculo do item “reincidência do grupo I em grupo II”.

203. Tendo em vista que a inclusão de horas extras não foi aceita nesta instrução, também não deve ser aceito o percentual maior do item “reincidência do grupo I em grupo II” pelos mesmos motivos expostos, devendo ser mantidas as taxas de encargos sociais paradigma constantes das composições das peças 96 e 97 do TC 013.389/2006-0.

#### Fornecimento, Corte, Dobra e Aplicação de Aço CA-50 (peça 100, p. 12)

204. O Consórcio argumenta que a composição Sicro 2 S 03 580 02 está mais próxima das características de uma obra aeroportuária.

205. Entretanto, a composição Sicro 2 S 03 580 02 se refere a Aço CA 50 para obras de arte

especiais, devendo atender às especificações da Norma DNER - ES-331 (armaduras de concreto armado para obras de arte especiais).

206. Tendo em vista que o item “Fornecimento, Corte, Dobra e Aplicação de Aço CA-50” se refere a obras de edificações (terminal aeroportuário) no caso concreto, mantém-se o uso da composição paradigma Sinapi 15329/001, o que é reforçado pelo raciocínio exposto na instrução de abril de 2007 (TC 013.389/2006-0, peça 7, p. 23):

26.5 (...) é oportuno observar que uma obra aeroportuária pode ser dividida em **obras de edificações (TPS, área comercial, etc.)** e em obras viárias (sistemas de pistas, acessos, etc.). **Quanto ao primeiro tipo, é incontroversa a aplicabilidade do Sinapi.** Quanto ao segundo, tal tema já foi amplamente discutido em análise técnica específica por parte da equipe do TCU, no âmbito do processo TC 20.614/2005-7, o qual é de pleno conhecimento da Infraero, tendo sido concluído que, **tanto do ponto de vista operacional quanto do ponto de vista das exigências técnicas na execução dos serviços, é adequada a execução do Sicro como sistema de referência de preços em obras aeroportuárias**, tanto que a própria Infraero utilizou várias composições daquele Sistema e da DERSA/SP em sua revisão de preços das obras de revitalização de pistas do aeroporto de Guarulhos, mostrando que implicitamente concorda com a aplicabilidade em obras aeroportuárias de sistemas de preços de obras rodoviárias. (grifo nosso)

207. Assim, não procedem as alegações apresentadas, tendo em vista que o Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi) é o sistema de referência para obras de edificações, cuja adoção pela Administração Pública é imposta pela Lei de Diretrizes Orçamentárias, o que foi ressaltado pelo Voto do Acórdão 1.176/2012-Plenário.

Escavação e Carga de empréstimo, com fornecimento de terra (peça 100, p. 12 a 14)

208. O requerente entende que o custo de R\$ 1,04/m<sup>3</sup> para indenização de jazida não foi proveniente de pesquisa de mercado atualizada, pois era igual para todos os Estados do Brasil e foi mantido inalterado pelo DNIT (extinto DNER) desde outubro de 2000, época da implantação do Sicro.

209. O consórcio conclui que não se mostraria adequado adotar como paradigma para indenização de jazida um valor histórico que não era objeto de pesquisa por quatro anos, nem mesmo de atualização, além de não estar regionalizado, e utiliza como paradigma o valor de R\$ 2,10/m<sup>3</sup> orçado pela própria Infraero à época, o que resultou em novo preço de R\$ 5,53/m<sup>3</sup>.

210. Entretanto, o preço paradigma inicial do Relatório de auditoria era de R\$ 2,88/m<sup>3</sup> (TC 013.389/2006-0, peça 3, p. 31). A instrução de abril de 2007 (TC 013.389/2006-0, peça 7, p. 32) registrou a modificação do preço paradigma para R\$ 4,10/m<sup>3</sup>, devido a manifestação da Infraero, ou seja, o TCU já acolheu as justificativas da Infraero para elevar o preço paradigma deste item à época.

211. O custo do insumo fornecimento de terra adotado pelo TCU, equivalente à indenização de jazida, foi de R\$ 1,04/m<sup>3</sup> (data base setembro 2004). Esse foi o mesmo valor das composições enviadas pela Infraero (TC 013.389/2006-0, peça 54, p. 23, ou peça 71, p. 24), que tinham datas base respectivas de setembro/2004 e abril/2003, ou seja, a Infraero também considerou o valor de R\$ 1,04/m<sup>3</sup> em suas composições.

212. O pleito do Consórcio para modificação do preço paradigma de R\$ 1,04/m<sup>3</sup> já havia sido analisado na Instrução de abril de 2007 (TC 013.389/2006-0, peça 7, p. 32):

Entretanto, a nova composição ora trazida pelo consórcio alterou, injustificadamente, a composição original do TPS-3 Guarulhos. A principal irregularidade detectada foi a separação do insumo “Fornecimento de terra (indenização de jazida) – R\$ 1,04/m<sup>3</sup>” em dois, “Indenização de jazida – R\$ 1,04/m<sup>3</sup>” e “Fornecimento de terra (argila) – R\$ 1,15/m<sup>3</sup>”. **Com esse procedimento o custo inicial do serviço foi injustificadamente majorado em R\$ 1,15/m<sup>3</sup> (...) (grifo nosso)**

213. O Consórcio informa que utilizou como paradigma o valor de R\$ 2,10/m<sup>3</sup> orçado pela própria Infraero à época, embora as composições enviadas por esta (TC 013.389/2006-0, peça 54, p.

23, ou peça 71, p. 24) contenham o mesmo valor paradigma utilizado pelo TCU.

214. Na verdade, a instrução de abril de 2007 (TC 013.389/2006-0, peça 8, p. 7 e 8) evidencia que “a quantidade excessiva de orçamentos existentes decorre da ‘criação’, a todo momento, de novos orçamentos ‘referenciais’ para justificar o valor global do contrato”, bem como “a opção da Infraero de fazer das razões de justificativa do Consórcio a sua própria defesa”.

215. Embora houvesse a possibilidade do preço constante do sistema oficial utilizado estar em desacordo com os preços de mercado, o que, registre-se, sempre é possível, as Leis de Diretrizes Orçamentárias dispõem que somente em condições especiais, devidamente justificadas em relatório técnico circunstanciado, aprovado pela autoridade competente, poderão os respectivos custos ultrapassar a mediana do Sicro e do Sinapi, sem prejuízo da avaliação dos órgãos de controle interno e externo.

216. No caso concreto, além da disponibilização pela Infraero de vários orçamentos com preços diferentes, não foram encontradas evidências nos autos de que tenham sido feitas adequadas cotações de mercado acerca do valor de indenização de jazida praticado no mercado à época da licitação.

217. De qualquer forma, diante do estágio adiantado do serviço de terraplenagem da pista (TC 013.389/2006-0, peça 45, p. 13) e dos pagamentos efetuados no âmbito dos boletins de medição respectivos, seria razoável que o consórcio apresentasse, a fim de suportar o preço por ele defendido, notas e livros fiscais ou outros documentos comprobatórios do preço efetivamente pago, o que não ocorreu.

218. No Voto do Acórdão 3.061/2011-Plenário, o Tribunal traz ponderações relevantes sobre a possibilidade de o defendente demonstrar o custo real do serviço:

Nos processos de fiscalização de obras desta Corte, como presunção, adotam-se os referenciais oficiais da Administração como balizador de preços; estes seriam os preços de mercado. **Ilações em contrário tem o onus probandi de quem as apresenta.**

Eis que, no caso concreto, contestaram-se as referenciais do Sicro – tanto no que se refere às despesas diretas com relação às indiretas –, sistema numerosas vezes utilizado como referência em licitações na área ferroviária (como faz o DNIT em suas obras de ferrovia). Não identifiquei nos elementos apresentados pela empresa, entretanto, a musculatura probatória necessária à motivação dos referenciais de BDI apresentados. **A construtora tem meios de demonstrar in concreto o que efetivamente foi gasto, por meio de notas e livros fiscais, com a apresentação da RAIS, GFIP e com a disponibilização de outros documentos obrigatórios, mormente com relação à Administração Local.** Nesses termos, se preferiu apresentar ilações in abstrato, os referenciais do Sicro se fazem presunções *juris tantum*, por mais específicos.

219. O Consórcio baseou-se apenas em ilações *in abstrato*, o que não tem o condão de descaracterizar a utilização do paradigma R\$ 1,04/m<sup>3</sup> aceito à época nos sistemas referenciais de preços.

220. Em outras palavras, embora o Consórcio dispusesse de elementos comprobatórios para evidenciar suas alegações de defesa, não trouxe nenhuma nota fiscal, nenhum livro fiscal ou qualquer outro documento que pudesse servir de comprovação para o valor efetivamente praticado de indenização de jazida no caso concreto.

221. Segundo o § 1º do art. 210 do Regimento Interno do Tribunal, a apuração do débito pode ser feita por estimativa, quando, por meios confiáveis, apurar-se quantia que seguramente não excederia o real valor devido.

222. No caso concreto, a estimativa baseou-se em meio confiável à época, proveniente do Sicro. Neste contexto, o Voto do Acórdão 1.637/2016-Plenário registra o seguinte entendimento consolidado no Tribunal:

68. Procede a afirmação de que o uso de tabelas de custo não pode ocorrer de forma

indiscriminada, sem observância das particularidades da obra. Porém, eventuais ajustes considerados necessários pelos interessados em contestar os valores dispostos em tais tabelas **somente são possíveis de serem aceitos mediante justificativas técnicas adequadas e fundamentadas que respaldem a adoção de outros valores**, superiores aos apontados nos referidos sistemas, seja pelas peculiaridades da obra ou de seu projeto, seja diante de outras razões técnicas não consideradas no contexto de execução. **Não bastam justificativas genéricas**, como as que ora se apresentam.

69. Conforme jurisprudência do TCU, os sistemas referenciais oficiais da Administração, como todo documento público, gozam de presunção de veracidade e de legitimidade, ou seja, refletem os preços de mercado, razão pela qual podem e devem ser considerados para a análise de adequação de preços e apuração de eventual superfaturamento. **Compete aos responsáveis comprovarem alegações em contrário a partir de elementos fáticos que demonstrem a inadequação ou a necessidade de adequação dos preços extraídos de sistemas de referência.** (grifo nosso)

223. Assim, não se deve aceitar as alegações do Consórcio (ilações *in abstracto*), com base na jurisprudência do Tribunal (Votos dos Acórdãos 3.061/2011 e 1.637/2016, ambos do Plenário) e nos seguintes motivos:

a) O Valor de R\$ 2,10/m<sup>3</sup> não pode ser adotado já que não foram apresentadas cotações da época, bem como devido à “opção da Infraero de fazer das razões de justificativa do Consórcio a sua própria defesa” (TC 013.389/2006-0, peça 8, p. 7 e 8);

b) O preço paradigma R\$ 1,04/m<sup>3</sup> constava de sistema oficial à época, o que presumia-se ser verdadeiro e adequado para as condições locais (presunções *juris tantum*), podendo ser modificado em condições especiais, devidamente justificadas em relatório técnico circunstanciado, aprovado pela autoridade competente;

c) Não foram encontradas evidências nos autos de que tenham sido feitas adequadas cotações de mercado acerca do valor de indenização de jazida praticado no mercado à época da licitação; e

d) O Consórcio não demonstrou, *in concreto*, o que efetivamente foi gasto, por meio de notas e livros fiscais e outros documentos obrigatórios.

224. As alegações foram consideradas improcedentes e foi mantido o preço paradigma de R\$ 4,10/m<sup>3</sup>.

#### Espalhamento de Material de Limpeza (peça 100, p. 14 e 15)

225. O defendente alega que não foi inserido na composição o custo de indenização de bota-fora, o que seria ilegal por questões ambientais, segundo seu entendimento.

226. Além de destacar que o Consórcio não comprovou a arguida ilegalidade do ponto de vista ambiental, a composição do orçamento-base (TC 013.389/2006-0, peça 73, p. 12) contempla apenas trator de esteiras e ajudante, o que foi devidamente representado pela composição paradigma (TC 013.389/2006-0, peça 97, p. 37).

227. Além do mais, o Consórcio não trouxe qualquer evidência (nota fiscal, livro fiscal etc.) ou cotação acerca do custo com indenização de bota-fora, o que impede o acolhimento das alegações de defesa, conforme Acórdãos 3.061/2011 e 1.637/2016, ambos do Plenário, visto o preço paradigma estar alicerçado em composição de sistema referencial.

228. Não procedem, portanto, as alegações apresentadas.

#### Transporte de Materiais de 1ª e 2ª Categoria (peça 100, p. 15 a 20)

229. O requerente entende que não se pode utilizar o fator de eficiência padrão adotado pelo DNIT para obras de restauração, visto que o empreendimento em tela possui particularidades que não são refletidas por esse parâmetro.

230. Por isso, ajustou as produções das equipes mecânicas utilizando fator de eficiência 0,67, sob o argumento de que esse novo fator seria conservador quando se recorda que o VMD (volume médio diário) na rodovia de acesso à obra é superior a 45 mil veículos por dia. O novo valor do serviço seria de R\$ 0,93/m<sup>3</sup>.km, em vez do paradigma de R\$ 0,82/m<sup>3</sup>.km.

231. As alegações não procedem, pelas seguintes razões. Na elaboração das composições de preços unitários foram adotados, de forma geral e conforme consta da versão vigente do Sicro, os mesmos critérios utilizados para os preços dos serviços da categoria construção.

232. Contudo, em relação ao fator de eficiência (FE), que é de 0,83 nos serviços de construção, adotou-se o valor paradigma conservador de 0,75, adotado pelo extinto DNER nas composições de custos unitários de serviços de restauração e constante do volume 1 do Manual de Custos rodoviários do Sicro:

Fator de Eficiência - O fator de eficiência de um equipamento é a relação entre o tempo de produção efetiva e o tempo de produção nominal. Para calcular o fator de eficiência, devem ser observados os seguintes critérios:

- Para cada hora do seu tempo total de trabalho, será estimada a produção efetiva de 50 minutos, para que sejam levados em consideração os tempos gastos em alterações de serviço ou deslocamentos, preparação da máquina para o trabalho e sua manutenção. Fator de Eficiência = (50 min/60 min) = 0,83

- Para determinadas atividades que dependem de conjugação com outras para a efetivação do ciclo de produção, ou para alguns serviços, como extração de areia com draga, foram feitas adequações neste valor.

- **Para as obras de restauração o fator de eficiência adotado é de 45 min / 60 min = 0,75** (grifo nosso)

233. Considerando que a versão do Sicro 2 está vigente desde 2003 e o fator de eficiência de 0,75 já era adotado pelo extinto DNER em serviços de restauração, é relevante observar que esse fator já vem sendo aplicado pela administração pública há mais de uma década para os serviços de restauração, ou seja, está consolidado no mercado.

234. Além disso, o aumento do Fator de Eficiência depende da atitude e experiência do supervisor da obra, do dimensionamento da equipe e do estado mecânico dos equipamentos, conforme a literatura técnica especializada (cf. RICARDO, Hélio de Souza & CATALANI, Guilherme, *Manual Prático de Escavação: terraplenagem e escavação de rocha*, 2 ed. São Paulo, Pini, 1990, p. 156-161). Ou seja, o aumento do fator de eficiência está relacionado a fatores sob gestão do próprio defendente.

235. Em outras palavras, a combinação de um supervisor de obras experiente com o dimensionado adequado da equipe e máquinas novas teria o condão de aumentar o Fator de eficiência para valores acima dos 0,75 adotados no orçamento paradigma.

236. Dessa forma, embora o TCU tenha sido conservador ao utilizar o fator de eficiência para serviços de restauração, que contém, por definição, vias com características construtivas inicialmente deterioradas, o fator de eficiência teórico e consolidado no mercado de 0,75 pode ser elevado pelo próprio Consórcio com a devida definição de sua equipe e de seu supervisor de obra, bem como utilizando equipamentos mecânicos em ótimo estado.

237. Do mesmo modo, convém mencionar que a jurisprudência do TCU deixa claro que não cabe à Administração Pública custear eventuais ineficiências do contratado. No caso concreto, como visto, o contratado pode e deve contratar melhores equipes de supervisão dos serviços, adquirir equipamentos mais novos e eficientes, dimensionar melhor as equipes mecânicas, o que, em conjunto, pode fazer com que o fator de eficiência possa ser maior que 0,75.

238. Vale destacar que, em recente avaliação acerca dessa matéria, no caso da obra do Corredor

Radial Leste – Trecho 1, localizado em avenida bastante movimentada de São Paulo/SP, o TCU decidiu, por meio do Acórdão 1.923/2016-TCU-Plenário, que é aplicável o fator de eficiência de 0,75 para os serviços.

239. Aliás, convém notar que o Consórcio não juntou evidências acerca de medições volumétricas, estudos acerca da velocidade de trânsito das vias, entre outros elementos que poderiam comprovar suas alegações do volume de tráfego nas vias adjacentes ao aeroporto.

240. Mantém-se, portanto, o preço unitário paradigma de R\$ 0,82/m<sup>3</sup>.km.

Forma comum, inclusive desforma (peça 100, p. 20 a 22)

241. O Consórcio incluiu na composição paradigma o Caminhão Munck, para os serviços de carga, transporte e descarga no local da aplicação e o Guindaste sobre pneus com lança de 35 t, para apoio na montagem dos painéis de forma, inclusive porque, conforme alegado, para montagem destes eram necessários guindastes com lança para içá-los em alturas elevadas e lugares de difícil acesso.

242. A alegação não procede, tendo em vista a composição constante do anexo 11 do TC 013.389/2006-0 (peça 96, p. 44), que já contém a discriminação dos serviços necessários e suficientes para a produção de forma comum, inclusive desforma; mantendo-se, portanto, o valor paradigma de R\$ 43,85/m<sup>2</sup>.

243. Vale destacar, além disso, que o requerente não apresentou fotos, desenhos ou projetos que comprovassem a necessidade de Caminhão Munck, para os serviços de carga, transporte e descarga no local da aplicação, e de Guindaste sobre pneus com lança de 35 t, para apoio na montagem dos painéis de forma.

Cimbramento metálico (peça 100, p. 22 e 23)

244. O Consórcio entende que este item da composição se encontra subestimado e, assim, o preço do serviço “cimbramento metálico” deveria ser de R\$ 48,61/m<sup>3</sup>, sob o argumento de que o insumo andaime multidirecional deveria ser incluído na composição paradigma, uma vez que esse insumo seria necessário para realização segura de serviços em áreas com grandes interferências (escoramentos, passarelas, estruturas tubulares, etc.).

245. De acordo com o consórcio, o insumo andaime multidirecional teria o custo unitário de R\$ 4,98/m, calculado por meio da retroação do preço do insumo Sinapi 10527 de setembro de 2014 para setembro de 2004.

246. A alegação não procede, pois a retroação de referenciais de preços por longos períodos (no caso concreto 10 anos) não se presta para a verificação da compatibilidade dos valores contratados com os praticados no mercado à época do ajuste, uma vez que correções monetárias por períodos demasiadamente longos geram distorções, por não considerarem outras variáveis incidentes sobre a variação de preços, conforme jurisprudência do Tribunal (Acórdãos 854/2016, 2.158/2014 e 396/2008, todos do Plenário).

247. Vale registrar que, para a composição paradigma (peça 97, p. 21 e 22), adaptou-se a composição inicialmente admitida do TPS-3 de Guarulhos, inserindo os preços disponíveis nos sistemas oficiais para a cidade de Vitória/ES e adotando os preços do orçamento do TPS-3 Guarulhos quando não havia referência oficial, como foi o caso da “locação de tubos equipados”, que teve custo de R\$ 2,13/m na data base setembro/2004 – o preço paradigma do serviço “cimbramento metálico” é de R\$ 23,50/m<sup>3</sup>.

248. Desse modo, não são acolhidas as alegações do consórcio.

Aterro de sobrecarga, inclusive instrumentação e controle (peça 100, p. 23 e 24)

249. O defendente realizou ajustes apenas nos encargos sociais. Tendo em vista as alegações constantes deste relatório quanto aos encargos sociais, não procedem as alegações enviadas.

Fornecimento Cravação de Estaca Metálica TR-57 Simples, inclusive mobilização / Fornecimento e Cravação de Estaca Metálica TR-57 Duplo, inclusive mobilização / Fornecimento e Cravação de Estaca Metálica TR-37 Simples, inclusive mobilização, mão de obra e equipamentos (peça 100, p. 24 a 28)

250. Considerando que (i) haveria equivalência dos pesos lineares das estacas trilho TR-37 estrela e TR-57 dupla; (ii) os quantitativos da estaca TR-57 Simples equivaleriam a 50% da estaca TR-57 duplo; (iii) a estaca TR-37 simples equivaleria à estaca TR 57 simples; e (iv) os encargos sociais deveriam ser de 140,0%, o Consórcio revisou as três composições, calculando os quantitativos com base nos pesos das estacas em vez de seu comprimento.

251. Vale destacar que, para o caso das estacas TR-57, as adaptações efetuadas pelo Consórcio resultaram em preços inferiores aos praticados no contrato, corroborando as evidências de sobrepreço no serviço.

252. Entretanto, a composição do Sicro se baseia numa produção de 10 horas de trabalho com uma cravação de 25 metros de estaca, ou seja, a produtividade está associada à cravação por metro linear, e não ao peso da estaca, como pretende o requerente.

253. Registre-se que, conforme tabela abaixo, o Consórcio sequer conseguiu justificar os preços contratuais, pois suas composições apresentaram preços inferiores aos praticados no contrato para os serviços das estacas TR-57, que, por sua vez, correspondem a aproximadamente 93% do sobrepreço apontado pelo TCU nesses três itens do orçamento (R\$ 2.682.527,34 de R\$ 2.886.218,07).

Tabela 3 – Preços contratuais, paradigma e das alegações de defesa do Consórcio

Descrição	Un.	Quantidade	Preço Unitário (R\$)		
			Contrato	Consórcio	Paradigma
TR-57 Duplo	M	8.414,00	544,94	<b>433,72</b>	340,88
TR-57 Simples	M	12.050,000	284,98	<b>227,27</b>	204,85
TR-37 Simples	M	12.219,00	176,87	<b>179,83</b>	160,20

Fonte: TC 013.389/2006-0, peça 18, p. 36; TC 013.579/2014-2, peça 100, p. 27 e 28.

254. Ou seja, em prevalecendo as composições do consórcio, o que se admite apenas para argumentar, ainda assim, haveria sobrepreço relevante nestes itens.

255. Diante disso e das ponderações deste relatório sobre os encargos sociais, não procedem as alegações do Consórcio, mantendo-se os preços das composições paradigma constantes da peça 96, p. 36 e 48 e da peça 97, p. 13, ambas do TC 013.389/2006-0.

Concreto Fck= 35 MPa, para blocos de fundação (peça 100, p. 28 a 37)

256. O Consórcio fez nova composição de preços para o serviço, revisando o preço paradigma de R\$ 429,65/m<sup>3</sup> para R\$ 442,21/m<sup>3</sup>, considerando basicamente (i) encargos sociais de 140,0%; (ii) fator de eficiência 0,67 e o custo improdutivo do vibrador de concreto de imersão.

257. No tocante aos encargos sociais e ao fator de eficiência, esses dois itens já foram analisados neste relatório e concluiu-se pela manutenção do encargo social paradigma e do fator de eficiência 0,75.

258. Quanto ao custo improdutivo do vibrador de concreto de imersão, especialmente com o aumento de R\$ 6,129 no custo horário de equipamentos, vale destacar que, conforme consta do volume 1 do Manual de Custos rodoviários do Sicro, 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.

259. Tendo em vista que o custo horário da mão-de-obra já foi devidamente representado na composição paradigma (TC 013.389/2006-0, peça 96, p. 50 e 51), não procede a inclusão de R\$ 6,129 no custo horário de equipamentos.

260. Diante do exposto, mantém-se o preço paradigma de R\$ 429,65/m<sup>3</sup>. A mesma conclusão vale para os demais serviços de concreto com diferentes Fcks.

Sub-base ou Base com Brita Graduada Simples; Serviço acabado / Sub-base ou Base com Solo Brita (50% Solo + 50% Brita), serviço acabado (peça 100, p. 38 a 41)

261. O Consórcio alega que não se deve utilizar como paradigma o custo da brita produzida em jazida, pois não estava previsto e nem se mostrava viável a exploração de pedreiras, que seriam todas comerciais e em processos exploratórios na região das obras.

262. Dessa perspectiva, utiliza como paradigma os serviços 2 S 02 230 50 e 2 S 02 220 50, que contêm, em sua composição, respectivamente, usinagem de brita graduada BC e usinagem de solo-brita BC, cujos custos incluem o fornecimento de brita comercial e não brita produzida em jazida.

263. De fato, a equipe de auditoria não encontrou nos autos comprovação de que existiam jazidas na região que possibilitassem a confecção de paradigmas com brita produzida. Apesar de o consórcio não trazer elementos comprobatórios quanto às suas alegações, é razoável considerar que em obras executadas em ambiente urbano no Brasil seja utilizada a brita comercial e não a exploração de jazidas pelo executor da obra.

264. Por isso, adaptando as composições paradigmas desses serviços com BDI de 35% e com as DMTs constantes das composições paradigma originais (peça 96, p. 26 e peça 97, p. 9), os preços paradigma dos serviços “Sub-base ou Base com Brita Graduada Simples, Serviço acabado” e “Sub-base ou Base com Solo Brita (50% Solo + 50% Brita), serviço acabado” passam a ser, respectivamente, R\$ 85,97/m<sup>3</sup> e R\$ 70,39/m<sup>3</sup>.

265. Essas novas composições reduzem o sobrepreço referente a esses dois itens de R\$ 3.282.746,42 para R\$ 1.695.012,63, bem como o superfaturamento de R\$ 18.912,18 para R\$ 10.052,37, conforme tabela abaixo:

Tabela 4 – Revisões de sobrepreço e superfaturamento pós citações

Descrição do serviço	Valores TC 013.389/2006-0 e TCE (R\$)		Valores pós citações (R\$)		
	Sobrepreço (peça 18, p. 36 e 37)	Superfaturamento (peça 45, p. 3 a 7)	Sobrepreço	Superfaturamento Contrato inicial	Superfaturamento 1º Termo aditivo
Sub-base ou Base com Brita Graduada Simples, serviço acabado	2.814.514,56	12.361,34	1.423.319,04	6.251,21	-
Sub-base ou Base com Solo Brita ( 50% Solo + 50% Brita ), serviço acabado	468.231,86	6.550,84	271.693,59	3.801,15	-
<b>Total do itens revisados (R\$)</b>	<b>3.282.746,42</b>	<b>18.912,18</b>	<b>1.695.012,63</b>	<b>10.052,36</b>	<b>-</b>
<b>Total do empreendimento (R\$)</b>	<b>43.946.951,95</b>	<b>7.838.188,72 (7.026.300,64 + 811.888,08)</b>	<b>39.762.118,61</b>	<b>7.017.440,82</b>	<b>811.888,08</b>

Fonte: TC 013.389/2006-0, peça 18, p. 36 e 37; peça 45, p. 3 a 7.

266. Por conseguinte, o sobrepreço passa a ser de R\$ 39.762.118,61 em vez de R\$ 43.946951,95 e modifica-se o valor do débito apenas para o contrato inicial, pois não houve aumento de quantitativo desses itens com o aditivo. Dessa forma, o recolhimento devido aos cofres da Infraero passa a ser de R\$ 7.723.919,81, em virtude, respectivamente, do superfaturamento por preços excessivos no contrato 067-EG/2004/0023, sem aditivos (R\$ 7.017.440,82), e da parcela pertinente paga nos reajustes (R\$ 706.478,99).

Escavação de areia em jazida interna e Lançamento de areia compactada (peça 100, p. 41 e 42)

267. Sobre os itens “Escavação de areia em jazida interna” e “Lançamento de areia compactada”, o Consórcio alega que as composições paradigma são uma mistura dos referenciais Sicro e Sinapi e, portanto, uma “envoltória de mínimos”. Adota, respectivamente, as composições Sicro 1 A 01 170 01 (preço de R\$ 5,57/m<sup>3</sup>) e 2 S 04 300 04 (preço R\$ 3,49/m<sup>3</sup>), utilizando os valores de encargos sociais que não foram acolhidos nesta instrução.

268. Como já destacado nesta instrução, a diferença essencial entre a taxa de encargo social paradigma e a defendida pelo Consórcio é a adoção no orçamento-base pela Infraero de adicional de horas extras diurnas, provenientes de turno das 7 às 17hs para os serviços de terraplenagem e das 7 às 18hs para os demais serviços, o que resultaria num acréscimo de 9,56% aos encargos sociais (peça 101, p. 61).

269. A prestação de horas extras é uma decisão gerencial da contratada e não pode ser mensurada com precisão pela Administração e, por isso, não deveria ser remunerada, a não ser que o prazo estabelecido para conclusão da obra exigisse a aceitação de determinado percentual de horas-extras para os empregados da contratada.

270. Entretanto, não consta dos autos a devida motivação para a necessidade de 1º turno com horas extras diurnas, ou seja, não se pode afirmar que o prazo para conclusão da obra exigiria adicional de horas extras, ainda mais horas extras diurnas.

271. Não foi demonstrado por documentação comprobatória que o prazo calculado no cronograma físico-financeiro da obra exigiria medidas adicionais de produção, a exemplo das horas extras diurnas incluídas nos encargos sociais da planilha contratual.

272. Além disso, também não foram apresentados diários de obra, histogramas da execução e outros documentos que atestassem a execução das obras do empreendimento com primeiro turno das 7 às 17hs para os serviços de terraplenagem e das 7 às 18hs para os demais serviços, o que reforça a necessidade de manter o encargo social paradigma original, sem a inclusão de horas extras diurnas e noturnas.

273. Outro acréscimo no encargo social apresentado pelo Consórcio em relação ao paradigma é decorrente da adoção de 22,38% no grupo IV no item “reincidência do grupo I em grupo II” (peça 101, p. 59), em vez dos 18,62% paradigma.

274. O percentual de 22,38% é resultante do maior valor do grupo II devido aos adicionais de horas extras e, por isso, o encargo social de 140,0% difere do paradigma essencialmente devido à inclusão de horas extras, na sua quase totalidade diurnas, o que teve reflexo no cálculo do item “reincidência do grupo I em grupo II”.

275. Tendo em vista que a inclusão de horas extras não foi aceita nesta instrução, também não deve ser aceito o percentual maior do item “reincidência do grupo I em grupo II” pelos mesmos motivos expostos, devendo ser mantidas as taxas de encargos sociais paradigma constantes das composições das peças 96 e 97 do TC 013.389/2006-0.

276. Diante disso, não procedem as alegações. Ademais, esses itens não constam da tabela de preços referenciais e cálculo do sobrepreço da amostra (TC 013.389/2006-0, peça 18, p. 36 e 37).

Demais serviços (peça 100, p. 43 a 45)

277. O Consórcio identificou como “demais composições ajustadas”, sem apresentar texto explicativo que fundamentasse as mudanças nos preços paradigma, dos serviços “impermeabilizante betuminosa” e “camada de rolamento com CBUQ”.

278. No primeiro, o requerente reduz de 1.125 m<sup>2</sup> para 333 m<sup>2</sup> a produção de equipe paradigma, sem fundamentar a redução, especialmente no tocante ao fator de eficiência e ao tempo total de ciclo, ou seja, reduz em 70% a produção de equipe paradigma, com reflexo na utilização improdutivo dos demais equipamentos, sem demonstrar em detalhes como se chegou a 333 m<sup>2</sup>.

279. Diante disso e da utilização indevida de encargos sociais de 140%, conforme já analisado neste relatório, não é possível acolher os argumentos, mantendo-se o paradigma de R\$ 3,04/m<sup>2</sup> para o serviço em questão.

280. Para o serviço “camada de rolamento com CBUQ”, basicamente modificam-se os encargos sociais, mas não são apresentados fundamentos que possibilitem a modificação do preço paradigma de R\$ 439,59/m<sup>2</sup>.

281. Portanto, as informações não permitem, de qualquer forma, modificação da análise realizada anteriormente pelo TCU, inclusive devido aos motivos já expostos nesse relatório.

Do equilíbrio econômico-financeiro do contrato (peça 100, p. 46 a 48)

282. O Consórcio entende que a equação econômico-financeira estabelecida a partir da proposta de preços e da consequente celebração do contrato deveria ser mantida durante toda a sua execução, expressando a correspondência entre os serviços a serem prestados e a contraprestação financeira.

283. Afirma que o ordenamento jurídico não respalda a alteração unilateral de preços contratuais, pois violaria o direito constitucional do contratado ao equilíbrio econômico-financeiro, que recairia sobre a manutenção das condições efetivas da proposta e, por conseguinte, infringiria os princípios da isonomia, da segurança jurídica, da legalidade e da confiança.

284. Além disso, registra que não se mostraria justo impor à contratada, de forma retroativa, preços distintos daqueles que balizaram sua participação no certame, a elaboração de sua proposta de preço e, enfim, a contratação feita no pressuposto de que o negócio seria regularmente cumprido por ambas as partes.

285. Esse entendimento estaria reforçado, segundo manifestação do requerente, não apenas pela doutrina, mas também pelo inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal (manutenção das condições efetivas da proposta), pelos artigos 54 e 55 da Lei 8.666/1993 (definição clara e precisa das condições para execução do contrato, vinculação à proposta), pelo art. 112 do Código Civil (ilicitude de condições contratuais que se sujeitarem ao puro livre arbítrio de uma das partes) e pelo Acórdão 3.025/2009-TCU-Plenário (a contratada não está obrigada a submeter-se à execução do objeto por valor inferior ao inicialmente pactuado).

**Análise**

286. Considerando os argumentos do Consórcio, vale ressaltar inicial e especialmente trecho do voto do acórdão citado pela defesa (Acórdão 3.025/2009-TCU-Plenário):

10. Com efeito, é frágil o argumento da contratada de que, havendo no edital da licitação critério de aceitabilidade de preços unitários (art. 40, inciso X, da Lei n.º 8.666, de 1993) e ao sagrar-se vencedora do certame, não poderia ter seus preços contratuais questionados, sob pena de violação ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

11. Ora, bem ressaltou a instrução que a contratada não está obrigada a submeter-se à execução do objeto por valor inferior ao inicialmente pactuado, **mas constatado que os preços contratados estão acima dos preços de mercado, ainda que tenham se balizado nos parâmetros do edital,**

**impõe-se o ajuste aos valores de mercado, assegurado, contudo, o devido contraditório. Portanto, não há nenhuma ilicitude nesse procedimento, que tem por objetivo maior a defesa do interesse público.**

12. **Esse entendimento, inclusive, é extensivo aos eventuais itens novos incluídos no contrato**, não havendo que se falar em manutenção das mesmas condições contratuais, a teor do que estabelece o art. 65, §1º, da Lei de licitações. (grifo nosso)

287. De fato, a contratada não está obrigada a submeter-se à execução do objeto por valor inferior ao inicialmente pactuado, porém é lícito exigir que não haja preços superiores aos constantes nos referenciais de mercado.

288. Ademais, não deve haver isenção de responsabilidade dos empregados da Infraero por eventual sobrepreço constatado no contrato, “uma vez que a obrigação de seguir os preços praticados correntes no mercado constitui regra jurídica que se aplica tanto à Administração quanto aos colaboradores privados” (§36 do Voto do Acórdão 1.392/2016-Plenário), pois ambos são destinatários do regime jurídico-administrativo relativo às contratações públicas.

289. Portanto, embora a contratada não esteja obrigada a submeter-se à execução do objeto por valor inferior ao inicialmente pactuado, o Consórcio, ao executar o empreendimento por meio do recebimento de preços superiores aos sistemas oficiais, também é responsável pelo sobrepreço e superfaturamento devidamente comprovados nas instruções TCs 013.579/2014-2 e 013.389/2006-0.

## CONCLUSÃO

290. Por força do Acórdão 1.146/2014-TCU-Plenário, foram ordenadas as seguintes citações solidárias:

a) Consórcio Camargo Corrêa/Mendes Junior/Estacon, Sr. José Roberto Jung dos Santos, Sr. Paulo Dietzsch Neto e Sra. Eleuza Terezinha Manzoni dos Santos Lores, em virtude do superfaturamento por preços excessivos no contrato 067-EG/2004/0023, sem aditivos (R\$ 7.026.300,64), e da parcela pertinente paga nos reajustes (R\$ 706.710,16); e

b) Consórcio Camargo Corrêa/Mendes Junior/Estacon, Sr. José Roberto Jung dos Santos e Sr. Fernando Morethson, em virtude do superfaturamento por preços excessivos no 1º termo aditivo ao contrato 067- EG/2004/0023 (R\$ 811.888,08) e da parcela pertinente paga nos reajustes (R\$ 161.052,90).

291. A instrução de mérito de 4/10/2011 apresentou a matriz de responsabilização dos citados (TC 013.389/2006-0, peça 44, p. 38 a 40), com conduta, nexos de causalidade e culpabilidade, incluindo os cargos à época dos fatos:

e) Eleuza Terezinha Manzoni dos Santos Lores – Diretora de Engenharia;

f) Paulo Dietzsch Neto – Superintendente de empreendimentos de engenharia;

g) José Roberto Jung Santos – Gerente do empreendimento; e

h) Fernando Morethson Sampaio – Engenheiro Civil.

292. Registre-se que o Sr. Fernando Morethson foi citado apenas devido ao superfaturamento decorrente do 1º aditivo e o Sr. José Roberto Jung dos Santos é solidário no tocante ao valor total do superfaturamento, tanto do contrato principal quanto de seu 1º termo aditivo.

293. Inicialmente, cabe comentar que, embora tenham sido detectados alguns equívocos materiais com relação ao nome dos responsáveis nas citações, não houve prejuízo ao contraditório e à ampla defesa, pois todos compareceram aos autos, o que torna desnecessário reabrir essa etapa, podendo o processo ser julgado em seu mérito.

294. Em face da análise promovida nas subseções I a IV do “Exame Técnico”, propõe-se

rejeitar as alegações de defesa da Sra. Eleuza Terezinha Manzoni dos Santos Lores (peça 74), do Sr. José Roberto Jung Santos (peça 137) e do Sr. Paulo Dietzsch Neto (peças 138 a 141).

295. A Diretora de Engenharia assinava conjuntamente com o Diretor responsável pela área diretamente interessada no investimento, ou com um dos Superintendentes, conforme item 10.7.3 do Manual de Gestão de Engenharia (peça 74, p. 34), o que mostra que o parecer da Sra. Eleuza Terezinha Manzoni dos Santos Lores fornecia a legitimidade técnica aos demais diretores para a aprovação do prosseguimento do procedimento licitatório relativo às obras do Aeroporto de Vitória/ES.

296. A Sra. Eleuza Lores também tinha como algumas de suas competências, conforme peça 74, p. 32 e 70: (i) homologar o julgamento e adjudicar o objeto ao vencedor; (ii) revogar ou anular a licitação, mediante despacho fundamentado; (iii) firmar os contratos (TC 013.389/2006-0, peça 2, p. 27 a 45); e (iv) designar as respectivas comissões de fiscalização, tendo em vista que também era autoridade competente para autorizar a licitação.

297. Como exercia o cargo de Diretora de Engenharia da Infraero à época da aprovação do Edital das fases I e II da Concorrência 004/DAAG/SBVT/2003, a Sra. Eleuza Lores homologou a concorrência e adjudicou o objeto ao vencedor, entre setembro de 2003 e dezembro de 2004, embora tenha havido sobrepreço de aproximadamente R\$ 43 milhões e superfaturamento.

298. Além de exercer um cargo estratégico do ponto de vista técnico, que inclui a obrigação de observar pontos críticos antes de emitir atos para homologar o julgamento ou firmar o contrato, a Diretora de Engenharia também era responsável pela designação das comissões de fiscalização, uma vez que da má escolha destas decorre culpa *in eligendo*.

299. Dessa perspectiva, embora a requerente argumente que se limitou a ratificar os atos praticados com embasamento técnico e jurídico, registre-se que os Srs. Paulo Dietzsch Neto e José Roberto Jung Santos foram designados pela própria requerente em 23/12/2004 como gestores do contrato (peça 145) e mantidos nos cargos mesmo após registros de irregularidades nos Fiscobras de 2006 a 2008, o que comprova a culpa *in eligendo*.

300. Ademais, é de se notar que o empreendimento em tela possuía grande materialidade e relevância para a Infraero à época. Dessa maneira, era de se esperar uma diligência maior por parte da Sra. Eleuza Lores como diretora de engenharia no tocante aos procedimentos administrativos relativos a esse empreendimento.

301. Ou seja, não faz sentido afirmar que a atribuição da responsável era “eminentemente gerencial”, ainda mais quando se considera a alta materialidade da licitação – mais de 300 milhões de reais na data-base de setembro de 2004 – o que deveria ter resultado numa análise prévia à emissão de seus atos com zelo maior do que o utilizado em “centenas de processos”, ainda mais quando a materialidade do sobrepreço e do superfaturamento em decorrência de preços excessivos é significativa.

302. Ficou evidenciado que as atribuições do cargo exercido pela Sra. Eleuza Lores, como diretora de engenharia, possuem nexo causal direto com as irregularidades detectadas, notadamente o sobrepreço.

303. Em relação à inabilitação para exercício de cargo na administração pública federal, a Sra. Eleuza Lores tem sido associada solidariamente a irregularidades nas obras dos Aeroportos de Congonhas/SP (Acórdão 1.240/2012-Plenário), Cuiabá/MT (Acórdão 1.217/2014-Plenário), Macapá/AP (Acórdão 2.121/2016-TCU-Plenário) e Vitória/ES (objeto desta instrução) e, por isso, propõe-se a aplicação da pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, consoante o art. 60 da Lei 8.443/1992. Por fim, em consulta feita no portal da Infraero em 8/9/2017, detectou-se que a ex-Diretora integra o quadro de empregados da Infraero e, dessa forma, convém propor autorização para desconto da dívida na remuneração da referida responsável.

304. No tocante ao Sr. Paulo Dietzsch Neto, a instrução do TC 002.041/2009-6, decorrente de denúncia de janeiro de 2009, possibilitou ao TCU obter novos elementos comprobatórios, “permitindo melhor compreensão do contexto em que se desenvolve a implantação do empreendimento”, conforme consta do Despacho de 28/2/2011 (TC 002.041/2009-6, peça 12, p. 26) e, conseqüentemente, incluiu o requerente no rol de responsáveis, pois entendeu que havia a presença de “todos os pressupostos para a responsabilização do justificante” (TC 002.041/2009-6, peça 12, p. 11).

305. Além da competência de coordenar e consolidar a atividade de orçamentação de obras da Infraero, no âmbito da Superintendência de Empreendimentos de Engenharia (DEEE), eram suas atribuições fornecer apoio técnico aos processos de elaboração de orçamento e promover o treinamento do corpo técnico da Engenharia na atividade.

306. Neste contexto, a Carta CF 000125/EPVT/2003 (TC 002.041/2009-6, peça 20, p. 10-17), de 13/5/2003, que decide encaminhar à Diretoria executiva a proposição para autorizar a instauração do processo licitatório do empreendimento e contém valor estimado da licitação, foi assinada pelo Sr. Paulo Dietzsch Neto, cujo cargo de Superintendente da DEEE estava diretamente relacionado à atividade de orçamentação, o que comprova a conduta de aprovar o orçamento que balizou a concorrência 004/DAAG/SBVT/2003.

307. Ainda, conforme consta do Ato Administrativo NI - 6.01/C (TC 013.389/2006-0, peça 74, p. 34), caberia aos Srs. Paulo Dietzsch Neto e José Roberto Jung Santos, gestores do contrato, a autorização dos pagamentos; a manutenção da vigência das garantias contratuais; a proposição de alteração de quantitativos das planilhas de serviços e de engenharia/equipamentos para obras; a negociação de preços novos e a proposição de Termos Aditivos.

308. O documento CF 25536/DE/2008 (TC 013.389/2006-0, peça 43, p. 49 e 50), emitido pela Infraero e no qual o Sr. Paulo Dietzsch Neto é apontado como responsável por aprovar o orçamento da obra, é corroborado por outras evidências, notadamente as atribuições do cargo que exercia à época, e apenas reforça o entendimento de que as atribuições do Superintendente da DEEE, em conjunto com a assinatura da Carta CF 000125/EPVT/2003, são evidências suficientes da conduta de aprovar o orçamento que balizou a concorrência 004/DAAG/SBVT/2003, aceitando excesso de preços nos serviços da obra e provocando superfaturamento contratual.

309. Por fim, conforme consta do Voto do Acórdão 1.146/2014-TCU-Plenário, a Sra. Eleuza Teresinha Manzoni dos Santos Lores e o Sr. Paulo Dietzsch Neto eram responsáveis pelas áreas encarregadas de realizar estudos e elaborar projetos de infraestrutura aeroportuária.

310. A apresentação à Diretoria Executiva de proposição para instaurar o processo licitatório para a contratação das obras de ampliação do aeroporto de Vitória, com alterações que não foram aprovadas em novo Plano Diretor e sem as devidas revisões dos Planos Específico de Zona de Proteção – PEZP e Específico de Zoneamento de Ruído – PEZR, Planos estes que deflagraram o processo para o início das obras, “constituiu falta gravíssima e configurou gestão com elevado risco de dano aos cofres da Infraero”, conforme consta do Voto do Acórdão 1.146/2014-TCU-Plenário.

311. Conforme informações da instrução de mérito de outubro de 2011 (TC 013.389/2006-0, peça 44, p. 40), o Sr. José Roberto Jung Santos gerenciou e fiscalizou o contrato com a projetista encarregada de elaborar o orçamento que balizou a concorrência 004/DAAG/SBVT/2003, permitindo a ocorrência de preços excessivos frente ao mercado nos serviços da obra, bem como aprovou os preços excessivos dos serviços inseridos por meio do 1º termo aditivo ao contrato principal da obra.

312. De acordo com os itens 4.2.1.1 e 5.1.1.2 do Manual de Gestão de Engenharia da Infraero (peça 74, p. 117 e 119), compete à gerência do empreendimento ou da obra acompanhar o processo da elaboração da estimativa de custo, especialmente os resultados, interagindo para assegurar as melhores condições de contratação e para responder pelos resultados. Além disso, após o final de cada processo, as gerências de empreendimentos ou da obra deverão proceder à revisão crítica do desempenho dos

processos de elaboração da estimativa de custos.

313. O Sr. José Roberto Jung Santos também tinha como atribuições explícitas no Ato Administrativo NI - 6.01/C (TC 013.389/2006-0, peça 74, p. 34) a proposição de alteração de quantitativos das planilhas de serviços e de engenharia/equipamentos para obras; a negociação de preços novos e a proposição de Termos Aditivos, devido à sua função de gestor do contrato.

314. A Carta CF 000125/EPVT/2003 (TC 002.041/2009-6, peça 20, p. 10-17), de 13/5/2003, que decide encaminhar à Diretoria executiva a proposição para autorizar a instauração do processo licitatório do empreendimento, foi confeccionada pelo requerente e comprova a conduta de gerenciar e fiscalizar o contrato com a projetista encarregada de elaborar o orçamento que balizou a concorrência 004/DAAG/SBVT/2003.

315. As Cartas CF nº 18324/EPVT/2006 e CF nº 22300/EPVT-1/2006, por sua vez, que motivaram o 1º Termo Aditivo, também foram assinadas pelo Sr. José Roberto Jung Santos, o que caracteriza a conduta de aprovar os preços excessivos dos serviços inseridos por meio do 1º termo aditivo ao contrato principal da obra.

316. Em relação ao Sr. Fernando Morethson Sampaio, a instrução de mérito de outubro de 2011 (TC 013.389/2006-0, peça 44, p. 40) definiu como conduta aferir e aprovar as cotações e as composições de preços unitários dos serviços inseridos por meio do 1º aditivo contratual, os quais continham preços excessivos frente ao mercado.

317. O fato de o defendente ter se demitido aproximadamente 1 mês antes da assinatura do Termo Aditivo (14/3/2007), o que, registre-se, não foi devidamente comprovado, não significa que ele, na condição de chefe da equipe de trabalho de análise de orçamentos e de assessor da Diretora Eleuza Terezinha Manzoní dos Santos Lores, não tenha analisado o orçamento para o aditivo, que foi encaminhado em outubro de 2006, 5 meses antes de sua demissão.

318. Além de não comprovar documentalmente sua demissão em 2/3/2007, pois não foi acostada nenhuma evidência desse ato de demissão, a exemplo de cópia da Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) ou outro documento hábil para tanto, consta de trecho (peça 144, p. 1) do Currículo Lattes do Sr. Fernando Morethson Sampaio, acessado no endereço eletrônico <http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K4424167Y1> em 29/9/2016, e acostado à peça 144, p. 1, que foi “Assessor da Diretoria de Engenharia da INFRAERO na área de Análise de Orçamentos e Custos de Construções (2004/2007), **onde chefiava a Equipe de Trabalho de Análise de Orçamentos de Obras de Aeroportos em todo o Brasil**” (grifo nosso).

319. Por outro lado, não foram encontradas nos autos evidências que comprovassem a conduta descrita no TC 013.389/2006-0, peça 44, p. 40, ou seja, não foi possível comprovar que as atribuições do cargo de assessor da Diretoria de engenharia estão diretamente relacionadas com o superfaturamento por preços no 1º aditivo contratual, utilizando exclusivamente afirmações do currículo *lattes* ou a manifestação da Infraero.

320. Registre-se que os demais citados tinham atribuições diretamente relacionadas com as irregularidades do contrato 0067-EG/2004/0023 (TC 013.389/2006-0, peça 2, p. 27 a 45) e/ou do aditivo celebrado em 14/3/2007 (TC 012.904/2007-9, peça 4, p. 4 a 7), bem como assinaram documentos que contribuíram decisivamente para materialização das irregularidades, enquanto as condutas e as atribuições do Sr. Fernando Morethson, presentes nos autos não fornecem elementos necessários e suficientes para comprovação do nexo de causalidade exposto na instrução de mérito de outubro de 2011 (TC 013.389/2006-0, peça 44, p. 40).

321. Diante do exposto e em sintonia com o constante do Voto do Acórdão 1.887/2011-Plenário, considera-se que não se pode abrir mão da práxis jurídica de que a dúvida labora em proveito do defendente (*in dubio pro reu*) e, assim, devem ser acolhidas as alegações de defesa do Sr. Fernando Morethson. Consequentemente, conclui-se pela sua exclusão no Rol de Responsáveis sem, contudo,

propor que sejam julgadas regulares as suas contas.

322. Quanto à alegada inexistência de critérios acerca de preços de obras públicas em 2004 e à aplicação retroativa de jurisprudência do TCU relativa ao uso de sistemas referenciais em orçamentos de obras públicas, ressalta-se que, já em 1999, na Decisão 411/1999-Plenário, o TCU determinou à Caixa Econômica Federal, quanto às atividades de análise cadastral, econômico-financeira, jurídica e de engenharia, que verificasse a possibilidade de adotar exclusivamente o Sinapi para a avaliação de custos de imóveis financiados através da Caixa, desde a fase de análise de projetos, qualquer que fosse o Programa Habitacional.

323. A Decisão 469/1999-TCU-Plenário, que julgou processo relativo ao Fórum Trabalhista do Tribunal Regional do Trabalho em São Paulo, também se valeu do Sinapi como critério para avaliação de preços em obras públicas.

324. Outras decisões exaradas pelo Tribunal, desde então, se valeram de sistemas oficiais de preços como critério de preços de mercado em obras públicas, a exemplo das Decisões 67/2001, 338/2001, 867/2001, 879/2001, todas do Plenário, sendo esta última relativa à obra do Aeroporto de Salvador/BA, empreendimento executado pela própria Infraero.

325. A Decisão 879/2001-TCU-Plenário também validou o uso do Sicro como critério para avaliação de preços em obras públicas, inclusive de aeroportos.

326. No caso do Sicro, a jurisprudência do Tribunal remonta a 1996 – Acórdão 20/1996-TCU-Plenário. Outros julgados anteriores à celebração do contrato também validaram esse entendimento, a saber, Decisões 38/1999, 275/200, 281/2000, 339/2000, 444/2000, todas do Plenário.

327. Em 2003, a jurisprudência do Plenário do TCU também evidenciou a necessidade do uso dos sistemas oficiais de preços, valendo destacar: Acórdãos 1.564/2003, 1.611/2003, 1.750/2003 e 1.928/2003.

328. Ainda, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO para 2004 (Lei 10.707, de 30/7/2003) já indicava como regra geral que os custos unitários de materiais e serviços de obras executadas com recursos dos orçamentos da União não poderiam ser superiores à mediana daqueles constantes do Sinapi.

329. Não procede também o raciocínio de que o TCU utiliza indevidamente em sua análise sistemas oficiais referentes a preços de rodovias ou obras convencionais de edificações no caso concreto (construção aeroportuária). A jurisprudência do Tribunal, desde a Decisão 879/2001-TCU-Plenário, demonstra que é pertinente a utilização do Sicro e do Sinapi para obras aeroportuárias. Posteriormente, os Acórdãos 1.891/2008, 2.350/2007 e 1.427/2007, todos do Plenário, também aquiesceram a esse entendimento.

330. Em face da análise promovida na subseção V do “Exame Técnico”, propõe-se rejeitar as alegações de defesa do Consórcio Camargo Corrêa/Mendes Júnior/Estacon (peças 100 e 101), com exceção dos argumentos atinentes aos itens da planilha contratual Sub-base ou Base com Brita Graduada Simples; Serviço acabado / Sub-base ou Base com Solo Brita (50% Solo + 50% Brita), serviço acabado (peça 100, p. 38 a 41).

331. Tendo em vista que não foi encontrado nos autos comprovação de que existiam jazidas na região que possibilitassem a confecção de paradigmas com brita produzida, os preços paradigma dos serviços “Sub-base ou Base com Brita Graduada Simples, Serviço acabado” e “Sub-base ou Base com Solo Brita (50% Solo + 50% Brita), serviço acabado” passam a ser, respectivamente, R\$ 85,97/m<sup>3</sup> e R\$ 70,39/m<sup>3</sup>.

332. Por conseguinte, o sobrepreço passa a ser de R\$ 39.762.118,61, em vez de R\$ 43.946.951,95, o que, por sua vez, modifica o valor do débito apenas para o contrato inicial – originalmente de R\$ 7.026.300,64 pelo superfaturamento por preços excessivos no contrato 067-

EG/2004/0023, sem aditivos, e R\$ 706.710,16 pela parcela pertinente paga nos reajustes – porque não houve aumento de quantitativo desses itens com o aditivo.

333. A referida modificação resulta no recolhimento aos cofres da Infraero da quantia de R\$ 7.723.919,81, em virtude, respectivamente, do superfaturamento por preços excessivos no contrato 067-EG/2004/0023, sem aditivos (R\$ 7.017.440,82), e da parcela pertinente paga nos reajustes contratuais (R\$ 706.478,99).

334. Pelos motivos expostos nas subseções I a V do Exame Técnico, entende-se não haver elementos que apontem a boa-fé dos responsáveis. Diante disso, o § 6º do art. 202 do Regimento interno dispõe que o Tribunal proferirá, desde logo, o julgamento definitivo de mérito pela irregularidade das contas, com exceção do Sr. Fernando Morethson Sampaio, para o qual foram acolhidas as alegações de defesa e proposta sua exclusão do Rol de Responsáveis destes autos sem, contudo, propor que sejam julgadas regulares as contas.

335. Consequentemente, segundo o art. 210 do Regimento, havendo débito, o Tribunal condenará os responsáveis ao pagamento da dívida, atualizada monetariamente a partir da data da irregularidade, acrescida dos juros de mora devidos, podendo, ainda, aplicar-lhe a multa prevista no art. 267.

#### **INFORMAÇÕES ADICIONAIS**

336. Trata-se de processo em que consta como advogado constituído nos autos o Sr. DIVA BELO LARA OAB/DF 37.438, relacionado pelo Exmo. Ministro Aroldo Cedraz no Anexo I ao Ofício nº 5/2013 - GAB.MIN-AC dentre aqueles que dão causa a seu impedimento, nos termos do art. 151, parágrafo único, do Regimento Interno/TCU.

337. Dessa forma, encaminhe-se ao Gabinete do Ministro Relator, via Secretaria das Sessões (Seses) - para ciência e registro -, com o alerta de que a votação que apreciará o presente processo não deve contemplar a participação do Exmo. Ministro Aroldo Cedraz.

#### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

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

a) com fundamento nos art. 1º, inciso I, art. 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 art. 1º, inciso I, art. 209, inciso III, e § 5º, arts. 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas irregulares as contas da Sra. **Eleuza Terezinha Manzoni dos Santos Lores**, CPF 369.876.387-72, Diretora de Engenharia; do Sr. **Paulo Dietzsch Neto**, CPF 143.617.951-34, Superintendente de Empreendimentos de Engenharia; e do Sr. **José Roberto Jung dos Santos**, CPF 403.576.787- 53, Gerente do empreendimento; e condená-lo(s), em solidariedade, com o **Consórcio Camargo Corrêa/Mendes Junior/Estacon**, formado pelas empresas Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A. – líder – (CNPJ 61.522.512/0001-02), Mendes Junior Trading e Engenharia S.A (CNPJ 19.394.808/0001-29) e Estacon Engenharia S.A. (CNPJ 04.946.406/0001-12), ao pagamento da(s) quantia(s) a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da(s) notificação(ões), para comprovar(em), perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da(s) dívida(s) aos cofres da Infraero, atualizada(s) monetariamente e acrescida(s) dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do(s) recolhimento(s), na forma prevista na legislação em vigor, abatendo-se, na oportunidade, o(s) valor(es) já ressarcido(s).

VALOR ORIGINAL	DATA DA OCORRÊNCIA
<b>R\$ 7.017.440,82</b> (TC 013.389/2006-0, peça 44, p. 50, retificado nesta instrução de mérito)	<b>1º/9/2004</b> (TC 013.389/2006-0, peça 44, p. 33)
<b>R\$ 706.478,99</b> (TC 013.389/2006-0, peça 44, p. 50, retificado nesta instrução de mérito)	<b>1º/9/2004</b> (TC 013.389/2006-0, peça 44, p. 33)

Valor total atualizado até 4/10/2016: R\$ 29.697.031,17

b) com fundamento nos art. 1º, inciso I, art. 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 art. 1º, inciso I, art. 209, inciso III, e § 5º, arts. 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas irregulares as contas do Sr. **José Roberto Jung dos Santos**, CPF 403.576.787- 53, Gerente do empreendimento; e condená-lo(s), em solidariedade, com o **Consórcio Camargo Corrêa/Mendes Junior/Estacon**, formado pelas empresas Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A. – líder – (CNPJ 61.522.512/0001-02), Mendes Junior Trading e Engenharia S.A (CNPJ 19.394.808/0001-29) e Estacon Engenharia S.A. (CNPJ 04.946.406/0001-12), ao pagamento da(s) quantia(s) a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da(s) notificação(ões), para comprovar(em), perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da(s) dívida(s) aos cofres da Infraero, atualizada(s) monetariamente e acrescida(s) dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do(s) recolhimento(s), na forma prevista na legislação em vigor, abatendo-se, na oportunidade, o(s) valor(es) já ressarcido(s).

VALOR ORIGINAL	DATA DA OCORRÊNCIA
<b>R\$ 811.888,08</b> (TC 013.389/2006-0, peça 44, p. 50)	<b>1º/9/2004</b> (TC 013.389/2006-0, peça 44, p. 33)
<b>R\$ 161.052,90</b> (TC 013.389/2006-0, peça 44, p. 50)	<b>1º/9/2004</b> (TC 013.389/2006-0, peça 44, p. 33)

Valor total atualizado até 4/10/2016: R\$ 3.740.776,62

c) aplicar à Sra. **Eleuza Terezinha Manzoni dos Santos Lores**, CPF 369.876.387-72, Diretora de Engenharia; ao Sr. **Paulo Dietzsch Neto**, CPF 143.617.951-34, Superintendente de Empreendimentos de Engenharia; e ao Sr. **José Roberto Jung dos Santos**, CPF 403.576.787- 53, Gerente do empreendimento; e ao **Consórcio Camargo Corrêa/Mendes Junior/Estacon**, formado pelas empresas Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A. – líder – (CNPJ 61.522.512/0001-02), Mendes Junior Trading e Engenharia S.A (CNPJ 19.394.808/0001-29) 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 da(s) notificação(ões), para comprovar(em), perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da(s) dívida(s) aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada(s) monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a do(s) efetivo(s) recolhimento(s), se for(em) paga(s) após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

d) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial da(s), dívida(s) caso não atendida(s) a(s) notificação(ões);

e) autorizar o pagamento da(s) dívida(s) em 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno, fixando-lhe(s) o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar(em) perante o

Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar(em) o(s) recolhimento(s) das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor;

f) notificar os responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do parágrafo único do art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217, § 2º, do Regimento Interno do TCU;

g) declarar a Sra. Eleuza Terezinha Manzoni dos Santos Loures, CPF: 369.876.387-72, inabilitada para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992;

h) autorizar o desconto da dívida na remuneração da servidora Eleuza Terezinha Manzoni dos Santos Loures, CPF: 369.876.387-72, observado o disposto no art. 46 da Lei 8.112, de 11/12/1990;

i) excluir do rol de responsáveis destes autos o Sr. Fernando Morethson Sampaio;

j) encaminhar a deliberação que vier a ser proferida nos presentes autos, acompanhada de relatório e voto, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Espírito Santo, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o §7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU e por força do art. 102 da Lei 8.666/1993, para adoção das medidas que entender cabíveis; e

k) enviar cópia da deliberação que vier a ser proferida nos presentes autos, acompanhada de relatório e voto, ao Ministério dos Transportes, ao Departamento de Polícia Federal, à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados e à Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária.

SeinfraUrbana, em 6 de setembro de 2017.

*(Assinado eletronicamente)*

Igor Pereira Oliveira

AUFC – Mat. 10667-4