

## VOTO

Analisa-se recursos de reconsideração interpostos por Eleuza Terezinha Manzoni dos Santos Lores, Paulo Dietzsch Neto, José Roberto Jung Santos e Consórcio Camargo Correa / Mendes Júnior / Estacon contra o Acórdão 301/2018-Plenário, que julgou irregulares suas contas, condenou-os solidariamente ao pagamento do débito, aplicou-lhes multa e inabilitou a primeira para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública, tudo em função das irregularidades constatadas nas obras do Aeroporto de Vitória/ES.

2. Inicialmente, ratifico o despacho exarado no sentido de que os recursos de reconsideração devem ser conhecidos, porquanto preenchem os requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 32, I, e 33 da Lei 8.443/1992.

3. Em síntese, os recorrentes alegam que:

- a) não há nexo causal entre o dano e os atos por eles praticados;
- b) não houve má-fé, dolo ou culpa;
- c) o valor da multa é inadequado e desproporcional;
- d) não houve adequada valoração jurídica da prova;
- e) não havia parâmetro legal para a adoção das planilhas do Sicro e do Sinapi;
- f) não seria exigível conduta diversa;
- g) não houve erro grosseiro no recebimento do orçamento;
- h) não foram levadas em consideração, no cálculo do superfaturamento, as quantidades de serviço efetivamente executadas;
- i) o acórdão recorrido confere força probatória ao documento intitulado “encontro de contas”, o qual foi produzido unilateralmente pela Infraero e não condiz com a realidade dos fatos;
- j) os referenciais de preços dos sistemas Sicro e Sinapi são inadequados para o balizamento dos custos unitários de uma obra aeroportuária; e
- k) há necessidade de revisão de premissas e conceitos adotados no acórdão recorrido, referentes a diversos itens da planilha orçamentária.

4. A Secretaria de Recursos - Serur analisou e refutou, um a um, os argumentos dos recorrentes. Por sua vez, o Ministério Público junto ao TCU manifestou concordância com as conclusões e propostas da Serur. Assim, os pareceres são por negar provimento aos pleitos.

5. No mérito, acolho parcialmente a análise empreendida pela secretaria especializada e adoto aqui, como razões de decidir, os fundamentos sustentados no parecer que compõe o relatório precedente, naquilo que não for contrário ao que passo a expor.

#### **I. Do recurso interposto por Eleuza Terezinha Manzoni dos Santos Lores**

6. A recorrente alega que, na condição de Diretora de Engenharia da Infraero, não era ela responsável, individualmente, pela aprovação final das contratações, pois *“era necessária a conjunção de vários ritos processuais, consubstanciados no exaurimento das análises técnica, normativa e legal do ato que se pretendia formalizar”*.

7. A instrução da Serur, no entanto, deixa claro que a ex-diretora não foi condenada por aprovar isoladamente a contratação, mas sim em razão do superfaturamento por preços excessivos no contrato 067-EG/2004/0023, sem aditivos, e na parcela pertinente paga nos reajustes. A conduta da responsável está transcrita na instrução à peça 166: *“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”*.

8. Relembro, por oportuno, excerto da Jurisprudência Selecionada deste Tribunal:

*“A autoridade homologadora é responsável solidariamente pelos vícios identificados nos procedimentos licitatórios, exceto se forem vícios ocultos, dificilmente perceptíveis. A homologação se caracteriza como um ato de controle praticado pela autoridade competente sobre todos os atos praticados na respectiva licitação. Esse controle não pode ser tido como meramente formal ou chancelatório, mas antes como um ato de fiscalização”* (Acórdão 505/2021-Plenário, Relator Ministro Marcos Bemquerer Costa).

9. No caso, não há como caracterizar os preços excessivos como vícios dificilmente perceptíveis, tendo em conta que o cargo da Diretora de Engenharia era iminentemente técnico e requeria conhecimentos específicos de engenharia de infraestrutura aeroportuária. O que dela se esperava era, no mínimo, a aferição dos custos dos principais itens da planilha orçamentária apresentada pelo consórcio vencedor da licitação, de modo a confirmar que eram compatíveis com sistemas referenciais aplicáveis a obras públicas, conforme a exigência da lei de diretrizes orçamentárias - LDO vigente à época. A simples conferência dos primeiros preços da parte A da curva ABC do orçamento revelaria o grande distanciamento em relação às tabelas do Sicro e do Sinapi. Recordo que a equipe de auditoria do TCU, em uma primeira verificação, analisou os preços de apenas 20 serviços que, somados, correspondiam a 40,35% do valor contratado e constatou sobrepreços que variavam entre 11% e 197%.

10. É incorreta a analogia que a recorrente tenta estabelecer com o Acórdão 1723/2004-Plenário, da relatoria do Ministro Adylson Motta. Naquela assentada, o colegiado afastou a responsabilidade do substituto do coordenador de uma unidade do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte – Dnit por ter processado e encaminhado à administração central as medições elaboradas pelo engenheiro residente. Naquela situação era impossível que o substituto do coordenador verificasse e confirmasse as medições efetuadas em campo. No caso em exame, ao contrário, era perfeitamente possível e esperado que a ora recorrente tomasse medidas com vistas a comprovar a compatibilidade dos preços, ao menos dos serviços mais significativos, em relação aos referenciais da administração pública.

11. A recorrente alega, ainda, similaridade com a situação das obras do Aeroporto de Cuiabá/MT, apreciada por meio do Acórdão 1783/2011-Plenário, da relatoria do Ministro Ubiratan Aguiar, no qual foi afastada a responsabilidade do Superintendente Regional da Infraero, sob o seguinte argumento: *“seguiu as normas internas da entidade, não sendo possível exigir, do gestor, revisão da orçamentação quando existia empresa contratada para fazê-lo”*.

12. Ocorre que, no tocante às obras do aeroporto da capital mato-grossense, ao apreciar recurso da própria ex-Diretora de Engenharia, que pedia lhe fosse dado o mesmo tratamento conferido pelo Acórdão 1783/2011-Plenário ao superintendente regional, o Tribunal negou provimento ao pleito, acatando a seguinte manifestação da Ministra Redatora, Ana Arraes:

*“26. Nesse contexto, ainda que tenha sido afastada a responsabilidade do superintendente regional da Infraero, juízo acerca do qual reitero discordância pessoal, não há dúvidas de que a Diretora de Engenharia, enquanto responsável técnica da área, não pode se eximir de culpa pela pactuação em valores superestimados, causadores de dano ao erário, mormente quando não apresenta quaisquer elementos que legitimem os preços adotados. Repito que não há qualquer fundamento em se defender, imotivadamente, compatibilidade dos preços com o mercado diante de comprovada superestimativa frente a tabela pública.”* (Voto condutor do Acórdão 2984/2016-Plenário)

13. Vê-se, portanto, que a ora recorrente intenta obter, nestes autos, a complacência que lhe foi negada quando do julgamento de suas contas especiais referentes a outros empreendimentos da

Infraero. Não apresenta, no entanto, qualquer argumento novo que possa mudar o entendimento da Corte de Contas.

14. A ex-Diretora de Engenharia alega que, “*nos casos em que a recorrente é responsabilizada, qualquer argumento e prova apresentados são desconsiderados, e a redação dos fundamentos utilizados são os mesmos em todos os processos, mesmo com diferentes relatores, data vênua, demonstrando que o juízo de valor sobre a recorrente está previamente formado neste Tribunal, sem que sejam analisados os detalhes de cada caso concreto*”. No entanto, a realidade é que todos os elementos carreados aos autos apenas confirmam a omissão da recorrente, de forma análoga à que ocorreu em outros empreendimentos apreciados pelo Tribunal. É razoável, portanto, que as deliberações nos diferentes processos sejam pela condenação da responsável.

15. Por fim, a recorrente requer redução do valor da multa a ela aplicada, em obediência aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. Traz como referência o Acórdão 1896/2005-Plenário, da relatoria do Ministro Ubiratan Aguiar, que rejeitou razões de justificativa e aplicou a multa prevista no art. 58 da Lei Orgânica do TCU - LOTCU a gestores do INSS em decorrência de irregularidades na gestão patrimonial.

16. O argumento não procede, pois o acórdão recorrido aplicou à recorrente a multa prevista no art. 57 da LOTCU, cujo valor poderia ser equivalente a até cem por cento do valor do débito. Além disso, a gravidade da irregularidade cometida foi de tal ordem que resultou na inabilitação da ex-diretora para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública por um período de oito anos. É razoável, portanto, que o valor da multa seja elevado.

17. Tendo em conta o que foi aqui tratado e os demais argumentos consignados na instrução da Serur, deve ser negado provimento ao recurso de reconsideração apresentado por Eleuza Terezinha Manzoni dos Santos Lores.

## II. Do recurso interposto por Paulo Dietzsch Neto

18. O responsável alega que, na condição de Superintendente de Empreendimentos de Engenharia, não aprovou nem lhe competia aprovar o orçamento elaborado pela projetista contratada, que serviu de referência para a licitação das obras.

19. Vale lembrar que o recorrente foi condenado em razão do superfaturamento por preços excessivos no contrato 067-EG/2004/0023, sem aditivos, e na parcela pertinente paga nos reajustes. A conduta do responsável está transcrita na instrução à peça 166: “*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*”.

20. De fato, foi equivocada a indicação da conduta do responsável, que serviu de fundamento à sua responsabilização. Na verdade, o Sr. Paulo Dietzsch Neto não aprovou o orçamento que balizou a concorrência, nem era esperado que o fizesse, dadas as atribuições do cargo que ocupava.

21. No ofício CF 25536/DE/2008, que serviu de base para que o TCU identificasse os responsáveis pelas irregularidades investigadas nestes autos, a Infraero afirmou que:

1. *Responsáveis dos autos que instruíram a Concorrência nº 004/DAAG/SBVT/2003 que as cotações, as composições de custo unitário e o orçamento de referência da Concorrência nº 004/DAAG/SBVT/2003 foram produzidos pela Empresa Figueiredo Ferraz, obrigação advinda do Termo de Contrato nº 0194/2001-EG/0072/023. O escopo deste instrumento estabeleceu dentre os diversos encargos do projetista, além da elaboração do projeto básico, o de fornecer o orçamento da obra a ser licitada. Este, por sua vez, revelou as quantidades e os preços unitários que balizaram a Concorrência nº 004/DAAG/SBVT/2003. O responsável técnico – autor do orçamento indicado nas peças que compuseram a fase interna do aludido certame é o Sr. Henrique Melman.*

*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 – DEEP, uma vez que 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.*

22. Como se vê, não foi encontrado relatório técnico que evidenciasse uma análise circunstanciada do orçamento elaborado pela empresa projetista. Tampouco tal peça orçamentária foi assinada pelo ora recorrente, dando a ela seu aval. Foi apurado apenas que o Sr. Paulo Dietzsch Neto rubricou as folhas do orçamento, fato que posteriormente foi confirmado pelas evidências trazidas aos autos na defesa apresentada pela ex-Diretora de Engenharia.

23. O ato de rubricar a peça orçamentária não significa que o recorrente recebeu formalmente o objeto contratado junto à projetista, pois não lhe cabia fazê-lo. Também não significa, necessariamente, aprovação do conteúdo do orçamento. É razoável supor que, ao encaminhar a documentação à instância superior, o Superintendente de Empreendimentos de Engenharia tenha se preocupado em garantir a autenticidade do orçamento que seria avaliado pela Diretoria e, por isso, apôs nele sua rubrica.

24. O que levou a Infraero a informar ao TCU que o orçamento fora aprovado pelo Engenheiro Paulo Dietzsch Neto foi a equivocada interpretação de que tal atribuição se constituiria em “ato inerente ao cargo”.

25. As atribuições da Superintendência de Empreendimentos de Engenharia eram definidas no Manual de Gestão de Engenharia - Mages, versão novembro de 2002, nos seguintes termos:

*“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. (...)*

*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.”*

26. A função desempenhada pelo recorrente, portanto, abrangia o fornecimento de métodos, inclusive a elaboração de procedimentos gerenciais. Cabia-lhe coordenar e consolidar a competência da atividade de orçamentação, mas restava claro que a elaboração de orçamentos era atribuição de outras áreas. Ora, se não competia à Superintendência elaborar orçamentos, tampouco seria sua atribuição aprová-los, pois suas atividades se davam em caráter de disciplinamento metodológico.

27. Nesse sentido, reproduzo trecho do voto condutor do Acórdão 1228/2018-Plenário, da lavra do Ministro Benjamin Zymler, que rejeitou embargos de declaração opostos pelo ora recorrente:

*“28. Observei ainda que os principais motivos para a ocorrência de superfaturamento por preços excessivos no contrato estariam relacionados com falhas metodológicas de cunho geral no orçamento, a exemplo da utilização de percentual de taxa de BDI elevado ou da inobservância das disposições das Leis de Diretrizes Orçamentárias que obrigavam a utilização do Sinapi como referência de custos para as contratações com recursos federais. É exatamente a inobservância da regra legal de utilização do Sinapi, a qual o embargante reconhece não estar contemplada no Mages, que evidencia uma parcela de culpabilidade pelo superfaturamento no empreendimento.*

*29. Ainda que se admitisse que o Sr. Paulo Dietzsch Neto não aprovou o orçamento que embasou a Concorrência 004/DAAG/SBVT/2003, ele poderia ser responsabilizado pelo superfaturamento por preços excessivos no empreendimento, visto que estes decorrem de problemas metodológicos afetos aos critérios de orçamentação adotados pela Superintendência de Empreendimentos de Engenharia - DEEP.”*

28. Os problemas metodológicos que resultaram na contratação das obras do aeroporto de Vitória por preços excessivos, em especial a inobservância da regra legal de utilização do Sinapi como referência, poderiam, sem dúvida, ser imputados ao Superintendente de Empreendimentos de Engenharia, pois se referem à sua área de atuação. Ocorre que a citação do responsável não se deu em virtude das orientações metodológicas emanadas da Superintendência, e sim em razão de aprovação do orçamento, o que ele efetivamente não fez nem lhe competia fazer.

29. Trata-se, portanto, de incoerência entre o teor do ofício de citação e a irregularidade imputada ao responsável, não restando ao Tribunal alternativa que não seja o provimento do recurso para tornar sem efeito a condenação do Sr. Paulo Dietzsch Neto.

30. De modo a não haver dúvidas quanto aos fundamentos da deliberação do TCU, deixo registrado que os demais argumentos recursais não merecem prosperar.

31. O recorrente pleiteia o mesmo tratamento que lhe foi dado no já mencionado Acórdão 1783/2011-Plenário, por meio do qual o Tribunal isentou-o de responsabilidade sobre irregularidades verificadas nas obras do Aeroporto de Cuiabá/MT. Ocorre que o contexto do planejamento e contratação das obras do Aeroporto de Vitória é bastante diferente da contratação emergencial de obras no aeródromo da capital mato-grossense. Basta lembrar que o fundamento utilizado para afastar a responsabilidade do Sr. Paulo Dietzsch Neto em relação às obras do Aeroporto de Cuiabá foi a autorização anterior dada por sua superior, a Diretora de Engenharia, para a contratação, o que não ocorreu no caso aqui tratado.

32. Quanto à analogia que o recorrente tenta estabelecer entre os tratamentos que gostaria tivessem sido dados pelo acórdão recorrido a ele e ao Assessor da Diretoria de Engenharia, Fernando Morethson Sampaio, recordo que tal argumento já foi refutado no voto condutor do acima referido Acórdão 1228/2018-Plenário, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler, que rejeitou embargos de declaração opostos pelo mesmo recorrente, nos seguintes termos:

*“30. Por fim, o embargante alega haver contradição quanto ao distinto julgamento conferido a ele e ao Engenheiro Fernando Morethson. Embora a Carta Infraero CF 25536/DE/2008 tenha deixado assente que as cotações e composições de custo unitário relativas ao único aditamento foram de responsabilidade do Sr. Fernando Morethson Sampaio, a unidade técnica considerou que, por não ser 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, deve a dúvida laborar em proveito do réu, acolhendo portanto suas alegações de defesa.*

*31. Assim, o embargante sopesou que os indícios considerados são idênticos aos dois responsáveis, de forma que requer idêntico tratamento.*

*32. Não considero que tal contradição subsista ou que a situação de ambos os responsáveis seja análoga, pois o Sr. Paulo Dietzsch Neto foi responsabilizado pelo superfaturamento oriundo dos serviços*

*originalmente contratados, o qual decorre diretamente de sobrepreço no orçamento que embasou a Concorrência 004/DAAG/SBVT/2003, ao passo que o Sr. Fernando Morethson Sampaio foi responsabilizado pelo superfaturamento apontado no primeiro termo de aditamento contratual.*

33. *Enquanto não se localizou nos autos absolutamente nenhum documento de lavra do Sr. Fernando Morethson, outros diversos documentos relacionados ao referido certame foram produzidos pelo embargante, conforme evidenciado nos tópicos anteriores.”*

33. Na sequência de seus argumentos, o recorrente afirma que não havia, à época da contratação, parâmetros definidos pelo TCU para aferição do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas - BDI. Deixa de observar, no entanto, que o art. 43, IV, da Lei 8.666/1993 estabelece os preços de mercado ou fixados por órgão oficial competente como parâmetro para os preços dos serviços, incluído o BDI. Era de se esperar, portanto, que as obras fossem contratadas a preços unitários de serviços e percentual de BDI que, aplicados conjuntamente, mantivessem compatibilidade com os preços contidos nos referenciais válidos para obras públicas. Não há que falar em mudança de orientação por parte do TCU, haja vista que a jurisprudência da Corte que exige a compatibilidade dos preços em relação ao Sinapi e ao Sicro, bem como o uso de composição de BDI devidamente justificada foi estabelecida desde 1999.

34. Alega o recorrente que as deliberações no âmbito da Infraero foram amparadas por pareceres técnicos, *“de modo a retirar qualquer questionamento quanto às irregularidades aqui apontadas diante de inexigibilidade de comportamento diverso do ora recorrente e de sua manifesta boa-fé”*. No entanto, não pode o ex-Superintendente eximir-se de responsabilidade pelo fato de haver pareceres de outros técnicos no processo de contratação das obras. No máximo, poderiam ter sido arrolados outros responsáveis solidários, sem que isso reduzisse a sua responsabilidade. Além disso, o recorrente deixou de indicar em que parte dos autos está comprovada sua boa-fé.

35. Aduz, ainda, o recorrente, que a sindicância patrimonial levada a efeito pela CGU não vislumbrou incompatibilidade entre sua evolução patrimonial e os recursos e disponibilidades por ele auferidos. Tal alegação não desfaz nem diminui as conclusões que embasaram o acórdão recorrido. Não foi o responsável apenado por evolução patrimonial incompatível com seus vencimentos, mas sim por atos de gestão eivados de irregularidades.

36. Em face do que foi aqui tratado, em especial nos itens 18 a 29 retro, deve ser dado provimento ao recurso de reconsideração apresentado por Paulo Dietzsch Neto, de modo a tornar sem efeito a sua condenação.

### **III. Do recurso interposto por José Roberto Jung Santos**

37. O recorrente alega que, na condição de Gerente de Empreendimentos do Aeroporto de Vitória, não lhe competia fiscalizar o contrato firmado com a projetista encarregada de elaborar o orçamento que serviu de referência para a licitação das obras, tampouco aprovar tal orçamento.

38. A instrução da Serur, no entanto, deixa claro que o recorrente não foi condenado por aprovar o orçamento de referência, mas sim em razão do superfaturamento por preços excessivos tanto no contrato 067-EG/2004/0023 quanto no seu 1º termo aditivo, assim como nas parcelas pertinentes pagas nos reajustes. A conduta do responsável está transcrita na instrução à peça 166: *“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”*.

39. A descrição da conduta baseou-se na informação transcrita a seguir, a qual foi fornecida pela própria Infraero na carta CF nº 25536/DE/2008, de 20/10/2008 (peça 43, p. 50, do TC 013.389/2006-0), enviada em atendimento a diligência da antiga Secex-ES:

*“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.” (grifei)*

40. Ainda que o recorrente argumente que a fiscalização do contrato firmado com a projetista era responsabilidade de outra pessoa, persiste o fato de que ele era o gestor do referido contrato e detinha amplo conhecimento dos produtos dele resultantes. Foi o próprio recorrente quem elaborou o documento submetido à Diretoria Executiva como proposta de instauração da licitação das obras do aeroporto com base no orçamento referencial com sobrepreço (peça 166, p. 20).

41. Segundo o recorrente, a aprovação do orçamento elaborado pela projetista contratada ficou a cargo de uma coordenação de obras localizada na sede da Infraero, a qual era chefiada pelo signatário da mencionada CF nº 25536/DE/2008.

42. Sobre esse ponto, convém reiterar que o recorrente: i) não foi condenado por aprovar o orçamento; ii) era, sem sombra de dúvida, o gestor do contrato; e iii) assumiu a responsabilidade quando submeteu às instâncias superiores a proposta de abertura da licitação com fundamento em orçamento eivado de sobrepreço. Tudo isso está fartamente evidenciado nos autos, sem que se precise recorrer à CF nº 25536/DE/2008.

43. O recorrente afirma que não cometeu erro grosseiro, pois, quando recebeu o orçamento elaborado pela projetista e encaminhou-o à sede da Infraero, ainda não existia a LDO/2004, que estabeleceu o Sinapi como referência de custo nas obras públicas.

44. Ocorre que a LDO/2003, Lei 10.524/2002, já obrigava, em seu art. 93, o uso do Sinapi como tabela de referência. Da mesma forma, o TCU já adotava o Sinapi e o Sicro como referenciais de custo desde 1999.

45. Não há como aceitar a alegação de que o ex-Gerente de Empreendimentos não cometeu erro grosseiro. Tendo em conta a natureza técnica do cargo por ele ocupado e a relevância da obra que estava por iniciar, era de se esperar que ele agisse com zelo na gestão e execução do contrato firmado com a projetista e na verificação da compatibilidade dos custos apontados na planilha orçamentária em relação aos referenciais utilizados no setor público, como exigia a legislação.

46. No entanto, o ex-Gerente não apenas manuseou o orçamento elaborado pela projetista, mas também rubricou todas as suas páginas e encaminhou-o com a proposta de instauração da licitação. Não lhe socorre a alegação de que apenas submeteu o orçamento à sede da empresa para aprovação, pois, dadas as atribuições do seu cargo previstas no Mages, a seguir transcritas, o envio do orçamento era muito mais do que uma simples formalidade burocrática:

*“4.2.1.1 Competem à gerência do empreendimento ou da obra:*

*a) prever a elaboração da estimativa de custo no planejamento das atividades de contratação e gerenciamento de serviços e obras;*

*(...)*

*d) 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;*

*(...)”*

47. Portanto, não pode o recorrente se eximir da responsabilidade pelo dano decorrente do sobrepreço verificado no orçamento referencial da obra.

48. No tocante à aprovação dos preços excessivos dos serviços inseridos por meio do primeiro termo aditivo ao contrato principal da obra, o recorrente limita-se a argumentar que havia justificativa da necessidade de adoção de melhor solução técnica do que aquela prevista no contrato original, em virtude de falhas no projeto. No entanto, deixa de apresentar qualquer elemento que possa descaracterizar o sobrepreço existente no termo aditivo.

49. Em face do que foi aqui tratado e das demais análises consignadas na instrução da Serur, deve ser negado provimento ao recurso de reconsideração apresentado por José Roberto Jung Santos.

#### **IV. Do recurso interposto pelo Consórcio Camargo Correa / Mendes Júnior / Estacon**

50. O recorrente afirma que há serviços executados e não medidos nem pagos. Na sua versão dos fatos, haveria um crédito pouco superior a R\$ 12,7 milhões em favor do consórcio.

51. Ocorre que o cálculo do superfaturamento foi feito com base nos únicos parâmetros que podem ser aceitos, ou seja, nas medições oficiais assinadas pelo fiscal das obras e nos laudos periciais do instituto contratado pela Infraero e da Polícia Federal. Não há como aceitar planilhas em arquivos editáveis e sem a assinatura do fiscal.

52. Da mesma forma, não pode a Corte de Contas aguardar indefinidamente pela conclusão de demandas judiciais que questionem as medições e o montante superfaturado. Além de aplicar-se ao caso o princípio da independência das instâncias administrativa e judicial, é forçoso concluir que tanto a consideração dos quantitativos de serviços medidos quanto o cálculo do valor pago acima dos referenciais de mercado basearam-se nas melhores evidências possíveis.

53. Ao contrário do alegado pelo consórcio, o cálculo do sobrepreço obedeceu às disposições do Roteiro de Auditoria de Obras Públicas do TCU, que estabelece que *“a equipe de auditoria deve dedicar atenção às planilhas de medição dos serviços, em especial no confronto dos serviços que foram pagos com aqueles efetivamente constatados durante a realização de vistoria na obra”*. O Tribunal considerou não apenas o que foi verificado durante a auditoria, mas também as vistorias registradas nos laudos periciais.

54. Alega o recorrente que o TCU conferiu força probatória ao *“encontro de contas”* produzido de forma unilateral pela Infraero. O consórcio aponta supostas divergências entre os relatórios produzidos pelo Instituto de Pesquisas Tecnológicas – IPT e as conclusões da Infraero, para sustentar seu argumento de que o encontro de contas carece de fundamentos técnicos.

55. No entanto, o fato é que o documento produzido pela Infraero não foi a única fonte considerada no cálculo do valor do crédito a favor da estatal. Para esse mister, o Tribunal confrontou informações provenientes de laudos e relatórios do IPT, da Polícia Federal, da Infraero e do próprio TCU.

56. O recorrente retorna ao argumento apresentado em suas alegações de defesa, de que os referenciais de preços dos sistemas Sicro e Sinapi são tecnicamente inadequados para o balizamento dos custos unitários de uma obra aeroportuária. Sobre esse ponto, reproduz excertos da Jurisprudência Selecionada deste Tribunal, que registram a linha rotineiramente adotada pela Corte:

*“É admitida a utilização do Sistema Sicro como critério de definição dos preços unitários de referência para a contratação de obras rodoviárias e, com as adequações necessárias, de obras aeroportuárias, antes mesmo de sua incorporação às leis de diretrizes orçamentárias como requisito essencial de aferição da economicidade na contratação de obras públicas.”* (Acórdão 1497/2017-Plenário, Relator Ministro André Luís de Carvalho)

*“Os Sistemas de preços Sicro e Sinapi servem como referenciais para obras aeroportuárias, devendo a Infraero em cada situação, caso necessário, promover os ajustes pertinentes devidamente justificados.”* (Acórdão 1891/2008-Plenário, Relator Ministro Raimundo Carreiro)

57. Passo a tratar, então, dos ajustes que o consórcio alega não terem sido realizados em relação às tabelas de referência utilizadas. Reitero minha adesão à minuciosa e precisa análise contida na instrução da Serur e reproduzida no relatório que antecede este voto. Acrescento apenas algumas considerações.

58. Segundo o recorrente, *“o solo de obras executadas a céu aberto, como no caso das obras em apreço, está sujeito às intempéries, ou seja, à pluviometria do local, o que também impacta o nível do lençol freático”*. Ressalte-se, no entanto, que as composições do Sicro são desenvolvidas justamente para a execução de obras a céu aberto, com as mais variadas incidências de pluviometria e níveis de lençol freático. Não há, portanto, justificativa para o ajuste pleiteado.

59. Ainda de acordo com o consórcio, *“o tráfego intenso e com restrição de velocidade constituem efetivas interferências de ordem técnica e operacional para a execução dos serviços, notadamente em uma obra aeroportuária, executada em perímetros urbanos”*. Trata-se de argumento já refutado no exame das alegações de defesa. Além disso, a única apropriação realizada pelo recorrente refere-se a uma observação pontual, que não necessariamente reflete a média das velocidades médias do trajeto percorrido pelos caminhões, além de não contemplar dias e horários diversos. Ademais, a maior parte das obras foi realizada em área distante das pistas e das áreas de tráfego de aeronaves e veículos, o que enfraquece sobremaneira os argumentos relacionados a restrições inerentes a um aeroporto em operação.

60. O consórcio se insurge contra a não aceitação, pelo TCU, da incidência de horas extras no cálculo dos encargos sociais. Argumenta que o orçamento referencial da licitação considerava turnos entre 7h e 17h para os serviços de terraplenagem e entre 7h e 18h para os demais serviços. Ocorre que, além de não estar demonstrada a justificativa para adoção desses horários diferenciados, também não foram trazidos aos autos diários de obra, histogramas da execução ou outros elementos que atestassem a efetiva execução dos serviços nesses horários e o correspondente pagamento das horas extras.

61. Outro ponto questionado pelo recorrente refere-se ao serviço “Fornecimento, corte, dobra e aplicação de aço CA-50”, para o qual entende que deveria ter sido usada a composição de preços do Sicro para obras de arte especiais, e não a do Sinapi, válida para edificações. O consórcio, no entanto, não aponta fundamentos técnicos nem qualquer elemento comprobatório para tal opinião. Limita-se a discorrer, de forma genérica, sobre variação de fluxo de ar decorrente das turbinas. Trata-se, na verdade, de questão já enfrentada pelo Tribunal em outros processos, a exemplo do TC 020.614/2005-7, referente às obras do Aeroporto de Guarulhos, no qual se concluiu que a composição mais adequada para esse serviço em terminais aeroportuários é mesmo a do Sinapi.

62. Na sequência das alegações recursais, o consórcio questiona o custo do insumo “fornecimento de terra”, extraído do Sicro. Alega que o referido custo não é proveniente de pesquisa de mercado atualizada e que o próprio Dnit alterou o valor correspondente a esse insumo a partir de setembro de 2010, de modo a deixar claro que se trata de custo que deve ser aferido obra a obra. Não obstante, é indiscutível que o referido preço constava das planilhas do Sicro aplicáveis à época e, portanto, tem presunção de validade e adequação às condições locais. Para contestá-lo, o recorrente precisaria ter apresentado comprovantes do custo por ele arcado em relação a esse insumo, mas não o fez.

63. O recorrente pleiteia a inclusão do insumo indenização de jazida no cálculo do custo unitário do serviço “espalhamento de material de limpeza”. Recordo que a equipe do TCU considerou os mesmos insumos presentes na composição de custos utilizada no orçamento de referência da obra, ou seja, trator de esteiras e ajudante. Por mais que o consórcio argumente a respeito da ilegalidade da utilização de bota-fora sem licença ambiental, o fato é que não foi acostado aos autos qualquer documento que comprove os custos efetivamente incorridos com indenização pela deposição de material de limpeza. O recorrente faz menção, apenas, a uma cotação de preços referente ao serviço, a qual não comprova que o custo tenha efetivamente ocorrido.

64. Insurge-se, ainda, o recorrente contra a utilização do fator de eficiência de 0,75 no cálculo da produção das equipes mecânicas, que compõe o custo do serviço “transporte de material de 1ª e 2ª categoria”. Pleiteia a adoção do fator 0,67, ante os impactos decorrentes de interferências da operação do aeroporto, restrições de velocidade e quanto à emissão de poeira, rigidez nos controles de acesso dos caminhões, condições de tráfego das vias de acesso ao aeroporto, limitação de carga e restrições impostas pela prefeitura local. Ocorre que o TCU utilizou o mesmo parâmetro conservador usado em obras de restauração de rodovias, o qual já considera reduzidas velocidades e interrupções de tráfego em vias degradadas. Esse parâmetro foi considerado, por exemplo, no relatório que fundamentou o Acórdão 1923/2016-Plenário, da relatoria do Ministro Bruno Dantas, que avaliou os preços das obras do Corredor Radial Leste – Trecho 1, numa das regiões da capital paulista com as mais reduzidas velocidades de tráfego do país. Além disso, o consórcio não trouxe elementos que comprovem a inadequação do fator de eficiência adotado pelo Tribunal.

65. O recorrente repete a alegação de que, na composição de custos unitários do serviço “forma comum”, seria necessário acrescentar caminhão **munck** e guindaste, tendo em conta que as formas eram cortadas e montadas no pátio de carpintaria e transportadas até os locais de aplicação, onde precisavam ser içadas. O argumento já foi refutado quando do exame das alegações de defesa, ocasião em que ficou demonstrado que a composição considerada pelo TCU era suficiente para a execução do serviço. Além disso, se as condições do sítio da obra exigiam o emprego dos referidos equipamentos, caberia ao consórcio, à época da construção, comunicar o fato oficialmente à Infraero e deixar registrada a alteração.

66. O consórcio diz, ainda, que, diferentemente das conclusões que embasaram o acórdão recorrido, a composição de custos unitários por ele adotadas para os serviços de fornecimento e cravação de estacas metálicas considerou todas as conversões necessárias para levar em conta não o peso das estacas, mas o seu comprimento. Trata-se de alegação não acompanhada de demonstração ou de prova. Como se sabe, fato alegado e não provado é o mesmo que fato inexistente.

67. Outro argumento recursal pleiteia a aplicação de encargos sociais de 140% e fator de eficiência 0,67 nas composições de diversos serviços, a exemplo de “concreto fck 35 MPa para blocos de fundação” e “escavação de areia em jazida interna”. No entanto, conforme já tratado neste voto, não há justificativa para considerar tais parâmetros, eis que não foi comprovada a necessidade nem o efetivo pagamento de horas extras, tampouco havia razão para adotar fator de eficiência inferior a 0,75.

68. O consórcio reafirma que não houve superfaturamento e que não praticou conduta antijurídica e, portanto, não deveria ser multado. Entretanto, o superfaturamento está demonstrado nos autos e não foram apresentadas razões recursais capazes de descaracterizá-lo. Trata-se, portanto, de conduta antijurídica, à medida que foi celebrado contrato viciado a partir de proposta eivada de sobrepreço apresentada pelo consórcio recorrente. Tal conduta, além de ofender o art. 43 da Lei 8.666/1993, é tipificada como ato de improbidade administrativa, previsto na Lei 8.429/1992. Além disso, o recorrente foi o principal beneficiário do superfaturamento decorrente do sobrepreço, auferindo retribuição superior à devida. Como é sabido, a condenação no âmbito do TCU independe de avaliação de má-fé ou dolo.

69. Por fim, o recorrente volta a requerer a realização de perícia técnica para produção de prova pericial. Tal pedido já foi negado na análise dos embargos de declaração, quando foi registrado que não cabe ao TCU determinar, a pedido do responsável, a realização de diligência, perícia ou inspeção para a obtenção de provas, uma vez que constitui obrigação da parte apresentar os elementos que entender necessários para a sua defesa. Nesse sentido, cita-se excerto da Jurisprudência Selecionada do Tribunal:

*“O processo de controle externo, disciplinado pela Lei 8.443/1992 e pelo Regimento Interno do TCU, não prevê ao Tribunal competência para determinar a realização de perícia para a obtenção de provas. É da iniciativa do responsável trazer aos autos as provas de sua defesa, prescindindo de*

*autorização do Tribunal para tanto.” (Acórdão 2262/2015-Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler)*

70. Em face do que foi aqui tratado e das demais análises consignadas na instrução da Serur, deve ser negado provimento ao recurso de reconsideração apresentado pelo Consórcio Camargo Correa / Mendes Júnior / Estacon.

#### **V – Do memorial trazido pelo Consórcio Camargo Correa / Mendes Júnior / Estacon**

71. A maioria dos argumentos contidos no memorial (peça 298) são mera repetição das alegações recursais, já suficientemente analisadas pela Serur na instrução contida no relatório que antecede este voto. Exceções são os pleitos referentes à suposta prescrição das pretensões ressarcitória e punitiva.

72. No que diz respeito à pretensão ressarcitória, é de ampla ciência que o Supremo Tribunal Federal – STF, ao apreciar o Recurso Extraordinário – RE 636.886, fixou, em repercussão geral, a tese de que “É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em acórdão de Tribunal de Contas” (Tema 899).

73. Entretanto, esta Corte tem se guiado pelo entendimento de que tal tese diz respeito à fase de execução judicial de deliberação do Tribunal de Contas, tanto assim que, para resolver o caso concreto em que foi delineada, foi necessária a utilização da Lei 6.830/1980, a Lei de Execuções Fiscais, diploma legal evidentemente inaplicável à fase que antecede a formação do título executivo extrajudicial, caracterizada pela atuação do órgão de controle externo até a prolação do acórdão.

74. Assim, continuam hígidos o posicionamento fixado pelo STF, em 2008, no Mandado de Segurança - MS 26.210, oportunidade em que foi fixada a tese da imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário, e a Súmula TCU 282, cujo conteúdo é no mesmo sentido.

75. Quanto à prescrição da pretensão punitiva, destaco que a jurisprudência desta Corte ainda é pacífica no sentido de que esta se subordina ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 da Lei 10.406/2002, de dez anos, conforme firmado no Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário, Redator o Ministro Walton Alencar Rodrigues. O argumento de que esta Corte de Contas deveria adotar como paradigma a deliberação do STF constante do MS 32.201/DF, com a inaplicabilidade do Código Civil para determinação do prazo prescricional de sanções aplicáveis pelo TCU, já foi rechaçado em diversas deliberações deste Tribunal, a exemplo dos Acórdãos 2559/2019-Plenário, da minha relatoria, e 1371/2021-Plenário, da relatoria do Ministro Bruno Dantas.

#### **VI – Conclusão**

76. Ante as análises aqui efetuadas, cumpre dar provimento ao recurso interposto por Paulo Dietzsch Neto, de modo a tornar sem efeito a condenação a ele imposta.

77. No mais, demonstrada a insuficiência dos argumentos recursais para alterar a deliberação atacada quanto aos demais recorrentes, deve ser negado provimento aos apelos.

Ante o exposto, VOTO pela adoção da minuta de acórdão que submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 25 de maio de 2022.

JORGE OLIVEIRA  
Relator