

VOTO

Preliminarmente, informo que atuo no presente processo com fundamento na Portaria da Presidência nº 303, de 10/7/2017, em virtude do afastamento do Exmo. Sr. Ministro Walton Alencar Rodrigues, relator da matéria, por motivo de férias.

Com fundamento nos artigos 35, inciso III, da lei 8.443/1992, conheço do Recurso de Revisão interposto por Esperidião Fecury Pinheiro de Lima e por João Nishihira, contra o Acórdão 2.898/2009, parcialmente mantido pelos Acórdãos 1.094/2012 e 2.519/2012, todos do Plenário.

Originam-se os autos de Representação formulada pela Secretaria de Controle Externo no Estado do Acre contra possíveis irregularidades verificadas na execução do Convênio nº 16-AC/96 e do Termo Aditivo nº 7-AC-01/96, celebrados entre o então Ministério da Aeronáutica, com a interveniência do Sétimo Comando Aéreo Regional – VII COMAR, e o Governo do Estado do Acre. O ajuste teve por objetivo a construção de aeródromo no Município de Marechal Thaumaturgo-AC, no âmbito do Programa Federal de Auxílio a Aeroportos – PROFAA.

Para custeio do Convênio nº 16-AC/96 e do Termo Aditivo nº 7-AC-01/96, foi acordada a importância de R\$ 3.686.670,00, da qual R\$ 2.536.670,00 foram transferidas pela União e R\$ 1.150.000,00, assumidas como contrapartida pelo Estado do Acre.

Adotadas as medidas saneadoras ordenadas pelo Acórdão 779/2005-Plenário, a Representação foi considerada procedente e convertida em Tomada de Contas Especial, conforme Acórdão 2.699/2008-Plenário. Na apreciação de mérito da Tomada de Contas Especial, o Tribunal, ao exarar o Acórdão 2.898/2009, parcialmente mantido pelos Acórdãos 1.094/2012 e 2.519/2012, todos do Plenário, deliberou por:

- julgar irregulares as contas de Orleir Messias Cameli, Esperidião Fecury Pinheiro de Lima e João Nishihira, respectivamente, ex-Governador do Estado do Acre, ex-Secretário e ex-Diretor da Secretaria de Transportes e Obras do Estado do Acre, com espeque nos artigos 1º, inciso I; 16, inciso III, alíneas ‘c’ e ‘d’, § 2º, alíneas ‘a’ e ‘b’; 19, **caput**; 23, inciso III, todos da Lei 8.443/1992;

- condenar Orleir Messias Cameli, Esperidião Fecury Pinheiro de Lima, João Nishihira e a empresa Construtora Etam Ltda. ao pagamento de sanção pecuniária individual prevista no artigo 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 50.000,00, e ao ressarcimento, em caráter solidário, de dano expresso nos valores, abaixo discriminados, atualizados monetariamente e acrescidos dos juros de mora, calculados a partir das correspondentes datas igualmente indicadas até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação vigente:

Ocorrência	Data	Valor Original do Débito (R\$)
Pagamento da 1ª medição	22/07/1997	162.555,96
Pagamento da 2ª medição	27/08/1997	338.586,61
Pagamento da 3ª medição	30/12/1997	364.383,84
Pagamento da 4ª medição	30/12/1997	4.110,11
Valor original Total (R\$)		869.636,52

Na individualização das condutas para fins de responsabilização subjetiva dos agentes envolvidos, os fundamentos da decisão profligada atribuíram a Orleir Messias Cameli, ex-governador do Estado do Acre, a subscrição do termo do convênio e a assunção das obrigações nele registradas, dentre as quais a correta aplicação da despesa. A Esperidião Fecury Pinheiro de Lima, à época Secretário de Transportes e Obras Públicas do Acre, foi imputada a responsabilidade pela homologação do certame licitatório e pela celebração do contrato de construção do aeródromo

regional, no qual foram identificados os pagamentos indevidos. A João Nishihira, ex-Diretor de Transportes e Obras do Estado do Acre, foi atribuída a autoria da elaboração do projeto da obra superfaturada. A Construtora Etam Ltda. responsabilizou-se pela edificação do aeroporto regional, tendo percebido os valores indevidos em razão do superfaturamento apurado nos autos.

O ressarcimento do dano a que foram condenados os responsáveis solidários decorre, basicamente, de superfaturamento de preços unitários e de superfaturamento de quantitativo dos serviços medidos e pagos à Construtora Etam Ltda., à conta do aludido convênio.

A apuração do débito pautou-se nas seguintes premissas:

- em relação ao superfaturamento de quantitativos de serviços, foram adotados os valores das medições acumuladas do contrato, constantes dos boletins emitidos pelo próprio órgão contratante, salvo para os serviços em que foi possível estimar quantidades extraídas do Laudo Técnico resultante de perícia realizada pelo 7º Batalhão de Engenharia de Construção do Exército – 7º BEC. A perícia técnica do 7º BEC foi requisitada pelo Tribunal por meio do Acórdão 779/2005-Plenário, em apoio à inspeção executada pela Secex/AC, a fim de apurar fatos noticiados pela representação inaugural;

- em relação ao superfaturamento por preços unitários, foram adotados como referência os valores obtidos no Sistema de Custos Rodoviários - Sicro, data-base de março de 1998, retroagidos para o mês de maio de 1997, mês de assinatura do contrato, efetuando-se os ajustes necessários nas composições de preços unitários. Para os serviços em que foi verificada a inexistência de paralelo na citada tabela referencial, foram utilizados os valores praticados no contrato.

As planilhas de cálculo que fundamentaram a apuração de débito são:

PLANILHA DE CÁLCULO DE SUPERFATURAMENTO DE QUANTITATIVOS

ITEM	SERVIÇOS	UNID	QUANTIDADE MEDIDA (A)	QUANTIDADE ADOTADA (B)	PREÇO CONTRATADO (C)	SUPERFATURAMENTO DE QUANTIDADES [(A) - (B)] * (C)
1	TERRAPLANAGEM					
1.1	LIMPEZA MECÂNICA	M3	175.000,00	175.000,00	0,31	-
1.2	REMOÇÃO DE SOLOS SATURADOS	M3	15.807,54	15.807,54	3,68	-
1.3	COMPACTAÇÃO DE ATERRO	M3	209.749,09	209.749,09	1,05	-
1.4	ECT DMT 200M	M3	110.654,30	35.848,51	2,76	206.463,98
1.5	ECT DMT 200 A 400M	M3	88.502,46	88.502,46	3,68	-
1.6	ECT DMT 400 A 600M	M3	116.860,48	116.860,48	4,24	-
2	PAVIMENTAÇÃO					
2.1	REGULARIZ E COMPACT SUBLEITO	M2	36.000,00	36.000,00	0,28	-
2.2	EXEC BASE ESTAB C/ 8% CIMENTO	M3	7.200,00	3.240,00	35,20	139.392,00
2.3	EXEC SUB-BASE ESTAB C/ 20% AREIA	M3	7.200,00	7.200,00	10,48	-
3	REVESTIMENTO ASFÁLTICO					
3.1	IMPRIMAÇÃO	M2	33.600,00	33.600,00	0,75	-
3.2	TST COM RR-2C	M2	27.600,00	27.600,00	2,91	-
3.3	APLICAÇÃO DE EMULSÃO RR-2C	M2	97.200,00	-	0,75	72.900,00
3.4	FORNECIMENTO E TRANSP BRITA	M3	1.182,85	1.068,12	135,40	15.534,44
4	DRENAGEM					
4.1	VALETA COM REVEST EM GRAMA	M	3.100,00	3.100,00	5,63	-
4.2	VALETA DE CONCRETO	M	1.412,00	668,00	23,05	17.149,20
5	PROTEÇÃO VEGETAL					
5.1	HIDROSSEMEADURA	M2	140.000,00	140.000,00	0,98	-
6	OBRA DE ARTE CORRENTE					
6.1	ESC MEC PARA BUEIRO	M3	1.822,51	1.822,51	2,02	-
7	SINALIZAÇÃO					
7.1	PINTURA DE FAIXA	M2	3.300,00	3.300,00	21,45	-
8	SERVIÇOS PRELIMINARES					
8.1	SERVIÇOS PRELIMINARES	VB	1,00	1,00	435.746,88	-
TOTAL						451.439,62

PLANILHA DE CÁLCULO DE SUPERFATURAMENTO DE PREÇOS UNITÁRIOS

ITEM	SERVIÇOS	UNID	QUANTIDADE ADOTADA	PREÇO CONTRATADO	PREÇO UTILIZADO	SUPERFATURAMENTO DE PREÇO
1	TERRAPLANAGEM					
1.1	LIMPEZA MECÂNICA	M2	175.000,00	0,31	0,05	45.500,00
1.2	REMOÇÃO DE SOLOS SATURADOS	M3	15.807,54	3,68	3,43	3.951,89
1.3	COMPACTAÇÃO DE ATERRO	M3	209.749,09	1,05	1,05	-
1.4	ECT DMT 200M	M3	35.848,51	2,76	1,48	45.886,09
1.5	ECT DMT 200 A 400M	M3	88.502,46	3,68	1,52	191.165,31
1.6	ECT DMT 400 A 600M	M3	116.860,48	4,24	1,65	302.668,64
2	PAVIMENTAÇÃO					
2.1	REGULARIZ E COMPACT SUBLEITO	M2	36.000,00	0,28	0,23	1.800,00
2.2	EXEC BASE ESTAB C/ 8% CIMENTO	M3	3.240,00	35,20	33,05	6.966,00
2.3	EXEC SUB-BASE ESTAB C/ 20% AREIA	M3	8.741,75	10,48	2,88	66.437,30
3	REVESTIMENTO ASFÁLTICO					
3.1	IMPRIMAÇÃO	M2	33.600,00	0,75	0,07	22.848,00
3.2	TST COM RR-2C	M2	26.452,98	2,91	0,66	59.519,21
3.3	APLICAÇÃO DE EMULSÃO RR-2C	M2	-	0,75		
3.4	FORNECIMENTO E TRANSP BRITA	M3	-	135,40		
4	DRENAGEM					
4.1	VALETA COM REVEST EM GRAMA	M	3.100,00	5,63	21,62	(49.569,00)
4.2	VALETA DE CONCRETO	M	668,00	23,05	23,05	-
5	PROTEÇÃO VEGETAL					
5.1	HIDROSSEMEADURA	M2	140.000,00	0,98	0,22	106.400,00
6	OBRA DE ARTE CORRENTE					
6.1	ESC MEC PARA BUEIRO	M3	1.822,51	2,02	2,02	
7	SINALIZAÇÃO					
7.1	PINTURA DE FAIXA	M2	3.300,00	21,45	21,45	
8	SERVIÇOS PRELIMINARES					
8.1	SERVIÇOS PRELIMINARES	VB	1,00	435.746,88	435.746,88	
TOTAL						803.573,44

Valor Global do Superfaturamento por quantitativos e por preços unitários - **R\$ 1.209,013,06**

Ao aplicar sobre a quantia global do débito oriunda de superfaturamento por quantitativos e por preços unitários o mesmo percentual de participação de recursos federais no custeio do objeto do Convênio nº 16-AC/96 (69,29%), obteve-se o valor a ser ressarcido aos cofres da União. Conforme descrito no acórdão recorrido, a imputação de débito segue a ordem em que os serviços superfaturados foram medidos.

Neste apelo recursal, Esperidião Fecury Pinheiro de Lima e João Nishihira brandem os mesmos argumentos já alinhavados por ocasião do Recurso de Reconsideração, os quais foram afastados pelo Acórdão 1.094/2012-Plenário. Os recorrentes aduzem, essencialmente, o trânsito em julgado da sentença judicial proferida nos autos da ação civil pública cominada com ação de improbidade administrativa, movida pelo Ministério Público Federal contra os responsáveis (processo 1998.30.000661-4), a qual teria afastado o suposto superfaturamento das obras de construção de aeródromo no Município de Marechal Thaumaturgo-AC.

Nesta feita, diferentemente do recurso inicial, os insurgentes fazem prova do alegado ao enfeixarem cópia dos seguintes documentos: Petição Inicial do MPF (págs. 3-39 da Peça 103); Laudo Pericial (págs. 22-42 da Peça 104); Impugnação da Perícia (págs. 49-60 da Peça 104); Reapreciação dos Quesitos da Perícia (págs. 110-116 da Peça 104); Impugnação à Reapreciação dos Quesitos da Perícia (págs. 117-137 da Peça 104); Depoimento de Testemunha (págs. 146-147 da Peça 104);

Sentença de 1º Grau (págs. 149-179 da Peça 104, idem às págs. 3-33 da Peça 102); Acórdão TRF 1ª Região (págs. 181-205 da Peça 104, idem às págs. 35-59 da Peça 102); e Certidão de Trânsito em Julgado (pág. 206 da Peça 104).

Alinho-me aos pareceres da Unidade Técnica e do Ministério Público quanto à ausência de pressupostos que autorizariam a comunicação entre as instâncias judicial e administrativa, previstos nos artigos 935 do Código Civil, 66 do Código de Processo Penal e 126 da Lei 8.112/1990. Isso porque o provimento judicial colacionado pelos recorrentes não é de natureza penal que reconheça a inexistência dos fatos ilícitos apurados nesta Tomada de Contas Especial ou que negue a respectiva autoria. Mesmo assim, em homenagem ao princípio da verdade material que preside os processos desta Corte de Contas, restaria averiguar se os fundamentos adotados pela Justiça Federal para afastar o superfaturamento apurado nesta TCE são efetivamente suficientes para afastar o débito.

Nesse aspecto, a sentença proferida pelo juízo de 1ª instância da Justiça Federal nos autos da ação civil pública cominada com improbidade administrativa (processo 1998.30.00.0000661-4), confirmada pelo TRF da 1ª Região, rejeitou a inicial de conhecimento e condenação dos réus ao ressarcimento de débito decorrente do superfaturamento da obra do aeródromo de Marechal Thaumaturgo, por não haverem sido apresentadas provas robustas pela parte autora que evidenciassem a ocorrência do evento danoso. Depreende-se dos motivos da sentença a afirmação de que os preços da edificação do referido aeródromo eram compatíveis com valores cobrados em duas obras idênticas realizadas em municípios da região amazônica, tendo por base demonstrativo elaborado pela perícia técnica requerida pela Justiça Federal (pág. 25 da peça 104).

O simples argumento da insuficiência de provas em que se fundou a pretensão da parte autora, utilizado pela Justiça Federal para afastar a condenação dos agentes responsáveis pelo superfaturamento da obra, não pode, por si só, ser transposto como fundamento para desconstituir a eficácia dos elementos probatórios já produzidos nesta Tomada de Contas Especial. Como visto, o Tribunal de Contas da União valeu-se de sua jurisdição autônoma e independente para aquilatar outros elementos de convicção que justificaram o julgamento pela irregularidade desta tomada de contas especial e pela condenação dos responsáveis solidários, diante da não comprovação da regular aplicação dos recursos do Convênio nº 16-AC/96 e do Termo Aditivo nº 7-AC-01/96, na edificação do aeródromo de Marechal Thaumaturgo.

Feitas essas considerações iniciais, passo ao exame dos critérios adotados pela perícia requisitada pela Justiça Federal para análise da adequação dos valores contratados para obras de edificação do aeroporto de Marechal Thaumaturgo/AC.

Quanto à **verificação de superfaturamento por quantitativo de serviços**, as premissas metodológicas empregadas pela perícia técnica requisitada pela Justiça Federal são distintas daquelas empregadas pelo TCU para apreciar a materialidade do dano.

A perícia realizada por determinação da Justiça utilizou o projeto básico aprovado pelo Ministério da Aeronáutica como critério para avaliar *in loco* as obras de construção do aeródromo de Marechal Thaumaturgo. Ao responder aos quesitos formulados pelo Ministério Público Federal, o perito afirmou a incompatibilidade entre o projeto aprovado pelo órgão concedente com o efetivamente executado pelo conveniente, motivo pelo qual não seria possível apurar os quantitativos dos serviços efetivamente realizados (págs. 22/24 da peça 104):

“QUESITOS APRESENTADOS PELO MPF FLS. 2.258/59

(...)

2) Qual a atual situação da pista de pouso de decolagem do aeródromo da Cidade de Marechal Thaumaturgo – AC? Essa foi construída dentro dos moldes exigidos pela Construção Civil para um aeródromo?

R) A pista, táxi e pátio encontram-se em estado precário de conservação, com vários pontos já degradados (fotos 07, 08, 09, 10), drenagem deficiente por má conservação (fotos 11 e 12), cerca operacional rompida em diversos trechos. Os moldes exigidos para a construção civil para um aeródromo não foram obedecidos, **uma vez que o projeto aprovado pelo então Ministério da Aeronáutica não foi seguido e não consta a apresentação de um AS BUILT nem exposição de motivos que justifique o referido projeto.** O revestimento da pista de pouso e decolagem, taxia e pátio foram executados em tratamento superficial em péssimo estado de conservação e estado avançado de oxidação do ligante betuminoso, ocasionando a liberação dos agregados utilizados na construção da mesma.

(...)

4) Qual a espessura da base da pista de pouso? Esta possui uma base e uma sub-base suficientemente resistentes para resistirem ao peso dos aviões nas operações de pouso, decolagem e taxiamento? Tais bases foram feitas parcialmente de concreto?

R) **Não foi possível determinar qual a espessura da base nem da sub-base, uma vez que a concepção da estrutura do pavimento foi modificada, apresentando o uso não homogêneo e irregular de solo cimento (solo estabilizado com cimento) (fotos 13, 14, 15, 16) quando o projeto aprovado não constava tal emprego.**

(...)

12) Da maneira pela qual foi construída a referida pista de pouso, qual foi o custo real da construção, em sua totalidade, incluindo a abertura do leito da estrada, terraplenagem, limpeza, cobertura asfáltica, todas as despesas possíveis? Especificar os valores por itens, indicando, inclusive, os valores de custo para construção da pista de pouso, pista de táxi, pátio para aeronaves, terminal ou abrigo para passageiros e cerca de proteção, caso tenham sido construídos.

R) **Não é possível determinar o real custo da obra em sua totalidade, pois o projeto aprovado não foi cumprido e não consta a existência de um AS BUILT, ou seja, conforme já citado no item 2, foi constatado o emprego de solo-cimento em alguns trechos, constatando-se também diversos outros trechos em que não foi empregado o referido solo. Tal fato torna impraticável qualquer estimativa de custo real.**

13) É possível determinar a ocorrência de superfaturamento com base nos dados levantados? Justificar.

R) **Não é possível determinar a ocorrência de superfaturamento com base nos dados disponíveis e levantados pois, conforme citado no item 12, não foi possível determinar o que foi realmente executado no aeródromo.**

(grifei)

De maneira inteiramente diversa, a fiscalização do TCU, realizada pela Secretaria de Controle Externo do Estado do Acre, com o auxílio do 7º Batalhão de Engenharia de Construção do Exército, pautou-se em premissas conservadoras, porém robustas e próximas da realidade para definir valor aproximado daqueles serviços efetivamente executados.

Para tanto, confrontou cada uma das quantidades de itens de serviço constantes dos boletins de medição disponibilizados pelo órgão contratante com aqueles aferidos em inspeção técnica *in loco* e em laudos de sondagem geotécnicos. Nesse cotejo, foi mantida a medição original daqueles serviços cujas quantidades não puderam ser reafetadas pela vistoria técnica em razão de deterioração por intempéries e má conservação. Por outro lado, foram considerados os quantitativos de serviços tecnicamente aferidos pelos laudos de sondagem e inspeção física realizados pelo 7º BEC.

Os fundamentos apresentados pelos recorrentes para afastar a ocorrência de superfaturamento de quantitativos de serviços na construção do aeródromo de Marechal Thaumaturgo não têm, assim, eficácia sobre a prova produzida nestes autos. Isso porque, além de não restar caracterizada hipótese de comunicação entre as instâncias judicial e administrativa, o laudo pericial requerido pela Justiça Federal não demonstrou a regularidade da despesa pública pela precisa confrontação entre os serviços medidos com os efetivamente executados, ao contrário do lastro probatório em que se baseia o acórdão condenatório recorrido. Nesse ponto, nego provimento ao recurso, mantendo-se o débito original relativo ao superfaturamento por quantitativo de serviços.

Com relação aos argumentos tendentes a afastar o **superfaturamento por preços unitários**, extrai-se dos fundamentos da sentença exarada pela Justiça Federal (pág. 24 da peça 102) a assertiva de que os valores praticados na construção do aeroporto de Marechal Thaumaturgo são compatíveis com aqueles realizados em outros aeródromos de porte semelhante na mesma região amazônica. É o que se deflui das respostas do perito judicial a quesitos formulados por Esperidião Fecury de Lima (págs. 25 e 26 da peça 104):

“QUESITOS APRESENTADOS POR ESPERIDIÃO FECURY PINHEIRO DE LIMA FLS. 2.273/74

(...)

7) As planilhas de custos estão consentâneas com os preços praticados na execução de obras em regiões do mesmo grau de dificuldade como a de Marechal Thaumaturgo?

R) Conforme pode-se verificar em comparação com as obras de Apuí e Fonte Boa, os preços praticados estão condizentes com a realidade local.

8) Há similaridade de preços entre as obras do aeródromo de Marechal Thaumaturgo e as dos Aeródromos de Apuí e Fonte Boa, no Estado do Amazonas, cujas planilhas se encontram nos autos, às fls. e fls. embora mais próximos dos centros abastecedores de material?

R) Conforme pode-se verificar nos dados de arquivo, há similaridade na maioria dos preços praticados nas obras de Marechal Taumaturgo, Fonte Boa e Apuí, conforme tabela abaixo:

<i>Item</i>	<i>Mal. Taumaturgo</i>	<i>Apuí</i>	<i>Fonte Boa</i>
<i>Limp. Mec. Faixa de construção</i> <i>(m²)</i>	<i>0,31</i>	<i>0,30</i>	<i>0,37</i>
<i>Esc. Carga e transporte 1ª categoria</i> <i>(m³)</i>	<i>2,51</i>	<i>3,45</i>	<i>2,53</i>
<i>Fornecimento e transporte de brita</i> <i>(m³)</i>	<i>135,4</i>	<i>113,09</i>	<i>-----</i>
<i>TST</i> <i>(m³)</i>	<i>2,91</i>	<i>0,81</i>	<i>-----</i>
<i>Fornec. e transporte de emulsão RR2C</i> <i>(ton)</i>	<i>470,50</i>	<i>499,32</i>	<i>-----</i>

Fornec. e transporte de CM-30 (ton)	458,59	472,76	575,79
Hidrossemeadura (m²)	0,98	1,98	2,59
Sinalização horizontal (m²)	21,45	21,81	23,82

Obs. Os itens estão cotados em Reais, sem correção monetária e são preços unitários."

A comparação entre os preços unitários dos serviços realizados nas obras do aeroporto de Marechal Thaumaturgo/AC e os preços unitários dos serviços praticados em outros aeródromos regionais da região norte, corrigidos pelo INCC/FGV para a data 31/10/2001, consta da tabela Anexo 1-A elaborada pelo laudo técnico do perito nomeado pela Justiça Federal (pág. 80 da peça 104), reproduzida a seguir. Os fatores de correção estão descritos na tabela anexo 1-B (pág. 81 da peça 104).

ANEXO 1-A
MÉDIA DOS PREÇOS UNITÁRIOS, COM CORREÇÃO, DA REGIÃO NORTE EM COMPARAÇÃO A PLANILHA DO CONTRATO

		Mat. Taumaturgo-AC	Fonte Boa-AM	Aqui-AM	Manual Urbano-AC	S.P. Olivença-AM	Assis Brasil-AC	Feijó-AC	Boa Vista-RR	São Luís do Anápolis-RR	MÉDIA
DATA:	Fator:	1,365260	1,303880	1,546590	1,182002	1,397635	1,218094	1,182002	1,266239	1,147013	
TERRAPLENAGEM											
Limpeza mec. Faixa construção	m²	0,42	0,48	0,48	0,07	0,24	0,06	0,07	0,10	0,83	0,29
Esc. Carga transporte mat. 1º cat.	m³	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
DMT até 200m	m³	3,77	3,30	-	3,51	-	-	3,51	-	-	3,44
DMT entre 201 e 400m	m³	5,02	-	5,41	-	-	1,67	-	2,48	2,64	3,05
DMT entre 401 e 600m	m³	5,79	-	-	-	-	2,35	-	-	4,22	3,29
Remoção do solo saturado	m³	5,02	-	-	4,80	-	-	4,80	3,06	0,88	3,39
Compacção de Aterro 100% P.N.	m³	1,43	-	1,62	1,57	-	1,22	1,57	1,15	2,21	1,56
REVESTIMENTO ASFÁLTICO											
Fornecimento e transp. de brita	m³	184,86	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Fornecimento e transp. de CM-30	ton	626,09	750,76	742,36	-	-	-	-	-	-	746,56
Fornecimento e transp. de RR-2C	ton	642,35	-	784,06	-	-	-	-	-	-	784,06
Imprimação	m²	1,02	1,20	1,21	-	0,96	1,79	-	1,18	-	1,27
Aplicação de emulsão RR-2C	m²	1,02	-	-	-	-	-	-	-	1,58	1,58
Tratamento Superficial Tnplo-TST	m²	3,97	-	1,31	-	-	-	-	5,58	-	3,45
Plano de Controle Ambiental											
Placa da Obra	m²	6.814,26	-	133,15	73,60	107,28	7.308,56	73,60	-	95,56	7.308,56
PAVIMENTAÇÃO											
Regularização e Compacção S.L.	m²	0,38	0,59	0,60	0,35	0,49	0,49	0,35	0,49	0,37	0,47
Desmar. dest. e expurgo jazida	m²	0,44	-	-	-	-	0,99	-	-	-	0,99
Esc. Carga mat. Jazida p/ Sub base	m³	2,95	2,86	3,20	1,54	2,56	-	1,54	-	-	2,34
Transp. Mat. p/ Sub base	m³xkm	0,48	0,44	0,48	0,25	0,39	-	0,25	-	0,75	0,43
Exec. Sub base c/ 20% areia	m³	14,31	-	6,56	5,15	9,78	8,53	5,15	9,31	15,58	8,58
Esc. Carga mat. Jazida Base	m³	2,95	2,86	3,20	0,25	-	-	0,25	-	-	1,64
Transp. Mat. p/ base	m³xkm	0,48	0,44	0,48	-	-	-	-	-	0,75	0,46
Execução Base c/ 8% cimento	m³	48,06	-	-	-	-	66,33	-	-	-	66,33
DRENAGEM											
Valetas de proteção corte/aterro	m	7,69	10,24	7,73	-	-	-	-	-	-	8,98
Valetas de proteção em concreto	m	31,47	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sargeta triangular em concreto	m	25,13	-	-	-	-	47,02	-	-	-	47,02
Entrada p/ descida d'água	m	41,41	-	-	-	-	49,97	-	-	-	49,97
Descida d'água em degraus	m	113,70	-	-	-	-	75,80	-	-	-	75,80
Dreno subterrâneo c/ tubo poroso	m	-	-	-	-	-	115,74	-	-	-	115,74
Boca de saída para dreno	um	-	-	-	-	-	1.948,95	-	-	-	1.948,95
Esc. Mecânica p/ bueiro mat. 1º cat	m³	2,76	-	-	-	-	-	-	-	6,56	6,56
PROTEÇÃO VEGETAL											
Hidrossemeadura	m²	1,34	3,38	3,09	-	2,47	-	-	-	3,59	3,13
Sinalização com pintura de faixa	m²	0,61	-	-	-	-	-	-	-	-	-
SINALIZAÇÃO HORIZONTAL											
Pintura de Faixa (tinta termoplást.)	m²	29,28	31,06	34,27	-	27,41	-	-	8,66	17,14	23,71
Cerca operacional	m	21,76	47,28	-	-	38,00	8,20	-	-	26,31	29,95

Consoante exposto neste voto, o referencial metodológico adotado pelo TCU para apuração de superfaturamento de preços unitários foi a composição, com os devidos ajustes, de custos unitários de serviços extraídos do Sistema de Custos Rodoviários (SICRO), na data-base de março de 1998, retroagidos para o mês da assinatura do contrato de execução das obras (maio de 1997).

Para os serviços não encontrados na citada tabela referencial, o Tribunal adotou, de forma conservadora, os preços do contrato. A verificação da conformidade dos preços contratados pela

perícia requerida pela Justiça Federal baseou-se em procedimento diverso, a comparação entre os preços unitários dos serviços avançados com o valor médio praticado em outros aeródromos de mesmo porte na região norte.

Se comparado ao procedimento adotado pela perícia judicial, é inegável a superioridade técnica e o rigor metodológico do Sistema SICRO, como critério de definição dos preços unitários de referência para a contratação de obras rodoviárias que, com as adequações necessárias, também é aplicável à obras aeroportuárias. Os valores dos serviços são obtidos a partir da composição da média de custos unitários regionalizados, oriundos de diversas contratações realizadas pelo extinto DNER e, atualmente, pelo DNIT. Nesse sentido, é vetusta a jurisprudência desta Corte de Contas que admite a utilização desse parâmetro de preços antes mesmo de sua incorporação às leis de diretrizes orçamentárias como requisito essencial de aferição da economicidade da contratação de obras públicas. Como exemplo, cito as Decisões nº 879/2001, 964/2001, 417/2002, 1.037/2002, 1.575/2002, 1.577/2002 e Acórdãos nº 30/2003, 278/2008, 2.662/2010 e 652/2011, todos do Plenário.

Ao tempo da celebração do contrato de construção do aeródromo de Marechal Thaumaturgo e da realização dos respectivos pagamentos, ocorridos em 1997, não havia prévia prescrição legal e normativa que exigia a precificação dos valores das obras e serviços custeados com recursos da União segundo sistema de referência de custos oficial. Ao contrário das Leis de Diretrizes Orçamentárias posteriores, a LDO para o exercício financeiro de 1997 (Lei nº 9.293, de 15 de julho de 1996) não dispunha dessas condições preliminares. Mesmo assim, conforme consolidado entendimento desta Corte de Contas, tal lacuna normativa não desobrigava os administradores de zelar pela correta aplicação da despesa pública, devendo observar as normas de direito financeiro a fim de evitar prática de ato ilegítimo e antieconômico de que resulte injustificado dano ao Erário. Logo, era exigível a conduta do gestor médio em adotar as cautelas mínimas para verificar a adequação dos preços avançados aos valores de mercado.

Ao contrário do que sustenta a defesa, a comparação dos preços unitários dos serviços contratados com os preços médios praticados em outros aeródromos da região não tem o condão de, por si só, evidenciar a economicidade dos preços avançados nas obras do aeroporto de Marechal Thaumaturgo/AC. Isso porque os preços de referência utilizados pela perícia judicial não contemplam a composição dos respectivos custos unitários dos serviços, que pudessem demonstrar a adequação dos valores unitários e quantitativos de insumos, mão de obra e equipamentos utilizados.

Além disso, os preços de referência adotados pela perícia judicial foram corrigidos pela variação do índice INCC/FGV para a data de 31/10/2001. O Tribunal já se manifestou no sentido de o referido fator de correção não ser adequado para atualização financeira dos custos das obras rodoviárias e aeroportuárias, para as quais são exigidos índices específicos previstos no Sistema SICRO. O INCC/FGV seria usualmente mais apropriado para atualização de custos de edificações civis residenciais (v.g.: Acórdão 2.127/2006-Plenário; 278/2008-Plenário). Segundo o mesmo entendimento desta Corte, a atualização monetária por tão longo período entre as obras de Marechal Thaumaturgo/AC e a data de 31/10/2001 pode distorcer o valor dos custos das obras e não necessariamente traduzir a evolução dos preços referenciais para a construção de aeródromos.

Dessa forma, revela-se mais precisa a utilização, pelo TCU, dos preços referenciais do Sistema SICRO para a região norte, referenciados à data-base de março de 1998 e retroagidos para o mês de maio de 1997, mês de assinatura do contrato. Saliento que o Tribunal realizou os ajustes necessários nas composições de preços unitários do referido sistema, considerando as dificuldades de logística de material e as peculiaridades da obra. Consoante se extrai dos fundamentos do Acórdão 1.094/2012-Plenário, apesar de o SICRO para região norte já contemplar as condições operacionais para realização de obras rodoviárias e aeroportuárias naquela localidade, o Tribunal acresceu custo de

transporte de cimento entre Cruzeiro do Sul e Marechal Thaumaturgo, não contemplado na composição original de referência, aumentando, assim, o preço estimativo para o serviço de execução de base estabilizada com mistura de 8% de cimento. Os demais preços de serviços contratados não foram justificados pelos recorrentes.

Ad argumentandum tantum, mesmo que se adotasse como critério de verificação do valor da contratação a comparação entre os preços unitários dos serviços avençados para as obras do aeroporto de Marechal Thaumaturgo/AC e o preço unitário médio praticado para os mesmos serviços em aeródromos de porte semelhante na região Norte, conforme parâmetro utilizado pelo laudo pericial, ainda assim, haveria superfaturamento de R\$ 242.231,32, referenciado a 31 de outubro de 2001, como demonstra o quadro abaixo. Tal simulação tem por propósito, apenas, evidenciar a subsistência de débito mesmo com o emprego da referência mercadológica adotada pela perícia judicial, o que de, forma alguma, justifica a sua substituição pelos critérios mais precisos e técnicos utilizados pelo TCU para aferição da adequação dos preços contratados.

Neste confronto foram utilizadas as mesmas quantidades de serviço apuradas pelo Tribunal como efetivamente realizadas. Os preços de referência estão atualizados para data de 31/10/2001, segundo INCC/FGV, de acordo com o relatório da perícia página 80, peça 104.

Comparação entre os preços unitários contratados para as obras do Aeroporto de Marechal Thaumaturgo/AC e o preço unitário médio de aeródromos de porte similar na Região Norte

Item	Serviços	Unidade	Quantidade A	Preço Unitário Contratado (R\$) B	Preço Unitário Médio (R\$) C	Diferença de preço (B-C)	Valor Superfaturado (+) ou Subfaturado (-) (R\$) A*(B-C)
1	Terraplenagem						
1.1	Limpeza Mecânica	m ²	175.000,00	0,42	0,29	0,13	22750,00
1.2	Remoção de Solos Saturados	m ³	15.807,54	5,02	3,39	1,63	25766,29
1.3	Compactação de aterro	m ³	200.749,09	1,43	1,56	-0,13	-26097,38
1.4	ECT 1ª DMT 200	m ³	35.848,51	3,77	3,44	0,33	11830,01
1.5	ECT 1ª DMT 200 a 400	m ³	88.502,46	5,02	3,05	1,97	174349,85
1.6	ECT 1ª DMT 400 a 600	m ³	116.860,48	5,79	3,29	2,5	292151,20
2	Pavimentação						
2.1	Regular. e compac. subleito	m ²	36.000,00	0,38	0,47	-0,09	-3240,00
2.2	Base estabil. c/ 8% cimento	m ³	3.802,66	48,06	66,33	-18,27	-69474,60
2.3	Sub-base estabil. c/ 20% areia	m ³	8.741,75	14,31	8,58	5,73	50090,23
3	Revestimento Asfáltico						
3.1	Imprimação	m ²	33.600,00	1,02	1,27	-0,25	-8400,00
3.2	TST com RR-2C	m ²	26.452,98	3,97	3,45	0,52	13755,55
3.3	Emulsão Catiônica RR-2C	m ²	0	1,02	1,58	-0,56	0,00
3.4	Fornec. e transp. Brita	m ³	853,33	184,86			não se aplica
4	Drenagem						
4.1	Valeta prot. c/ revest.	m	1.632,00	7,69	8,98	-1,29	-2105,28

	grama						
4.2	Valeta prot. em concreto	m	668	31,47		31,47	não se aplica
5	Proteção Vegetal						
5.1	Hidrossemeadura	m²	140.000,00	1,34	3,13	-1,79	-250600,00
6	Obra de Arte Corrente						
6.1	Esc. Mec para bueiro	m³	1.822,51	2,76	6,56	-3,8	-6925,54
7	Sinalização						
7.1	Pintura de faixa	m²	3.300,00	29,28	23,71	5,57	18381,00
8	Serviços Preliminares						
8.1	Serviços Preliminares	vb	1				não se aplica
Total							
Superfaturamento							242.231,32

Observação: Para essa hipótese de apuração de débito decorrente de superfaturamento por preços unitários, foram adotadas as seguintes premissas contidas na perícia judicial:

- somente foram considerados os preços dos serviços que não encontram similar em obras congêneres, como é caso dos serviços descritos nos itens 3.4, 4.2 e 8.1 da planilha;

- foi empregado o mesmo índice de preços para correção dos preços de referência adotado pela perícia judicial (INCC/FGV) embora o Tribunal já o tenha refutado por considerá-lo aplicável às obras de construção de habitações, e não às obras rodoviárias e aeroportuárias, para as quais deveriam ser utilizados índices específicos (v.g.: Acórdão 2.127/2006-Plenário; 278/2008-Plenário).

Em conclusão, os documentos novos supervenientes não têm eficácia sobre a prova produzida nestes autos, pelo que nego provimento ao Recurso de Revisão.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal acolha a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação do Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 12 de julho de 2017.

ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO
Relator