

**TC 003.187/2004-4**

**Natureza:** Tomada de Contas Especial.

**Apensos:** TC 003.035/2009-3; TC 008.889/2006-6 e TC 003.716/2006-1

**Relatora:** Min. Ana Arraes

**Relator do recurso:** Min. Benjamin Zymler

**Unidade jurisdicionada:** Departamento de Viação e Obras Públicas do Estado de Rondônia (Devop/RO); Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte (DNIT); Superintendência Regional do DNIT nos Estados de Rondônia e Acre.

**Recorrentes:** Homero Raimundo Cambraia (CPF 171.923.316-00); Joaquim de Sousa (CPF 119.161.091-87); Miguel de Souza (CPF 098.365.274-00); Planurb Planejamento e Construções Ltda. (CNPJ 14.312.169/0001-91).

**Proposta:** encaminhamento à Serur.

Trata-se parecer da Secretaria de Obra Rodoviárias (SecobRodovia), unidade técnica especializada, em atenção ao despacho do Relator, o Exmo Min. Benjamin Zymler (peça 112), acerca dos seguintes quesitos formulados pela Secretaria de Recursos (Serur) (peça 112, p. 4):

a) Há sobrepreço nos itens executados no Contrato 66/96/PJ/DER/RO, levando-se em consideração ainda os serviços de mobilização, desmobilização e instalação de canteiro de obras?

b) Caso positiva a resposta ao quesito anterior, qual seria este sobrepreço em termos quantitativos e percentuais?

2. Apesar dos quesitos referirem-se a sobrepreço dos itens executados, a manifestação do Secretário da Serur esclarece que sua pretensão é de quantificação do sobrepreço do contrato e quantificação do superfaturamento das medições pagas (peça 107, p. 3):

11. O auditor defende, com fundamento na execução parcial do objeto avençado, a adequação do método de limitação de preços unitários, mediante o qual não é admitida a compensação de valores que se encontram abaixo do valor de referência – subpreço – com aqueles que se encontram acima do parâmetro de mercado – sobrepreço. Contudo, como o regime de execução previsto no edital foi a empreitada por preço global (peça 4, p. 16), considero que a avaliação do sobrepreço deve ser feita de forma global, procedendo-se à compensação entre os itens com preços acima e, eventualmente, abaixo dos referenciais de mercado.

12. Esse entendimento encontra respaldo na jurisprudência desta Corte, segundo a qual, ainda que existam distorções em preços unitários, não haverá sobrepreço no contrato celebrado por valor global compatível com o de mercado, ressalvadas as análises

pertinentes aos aditivos e os correspondentes jogos de planilha (Acórdãos 1.923/2011 e 1.887/2010, ambos do Plenário).

13. A par desse argumento e ante a impossibilidade de se apontar duplicidade de pagamentos, verifico que, para apuração correta do débito, a análise do sobrepreço deveria abranger, além dos itens de terraplenagem e pavimentação que fundamentaram os montantes imputados pelos subitens 9.1.4 e 9.1.5 do acórdão recorrido, as despesas referentes à mobilização, desmobilização e instalação de canteiro de obras, haja vista o indício de sobrepreço decorrente da alta taxa de BDI pactuada, de 50%.

### EXAME TÉCNICO

3. O Acórdão 1791/2012 – TCU – Plenário, objeto do recurso, efetuou condenações em débito conforme causas, responsáveis e valores a seguir apontados:

3.1. Autorização de pagamento à empresa Planurb - Planejamento e Construções Ltda. por serviços de mobilização, desmobilização e canteiro de obras, no valor de R\$ 669.781,82, cujos custos já eram previstos no BDI:

Responsáveis	Valores originais dos débitos	Datas das ocorrências
Joaquim de Souza	R\$ 321.495,37	21/3/1997
Homero Raimundo Cambraia	R\$ 13.395,64	30/4/1997
Miguel de Souza	R\$ 334.890,91	14/7/1997

3.2. Superfaturamento de serviços medidos:

Responsáveis solidários	Valores originais dos débitos	Datas das ocorrências
Homero Raimundo Cambraia, Isaac Bennesby e Planurb - Planejamento e Construções Ltda.	11.569,40	21/11/1997
Homero Raimundo Cambraia, Isaac Bennesby e Planurb - Planejamento e Construções Ltda.	55.472,09	5/12/1997
Homero Raimundo Cambraia, Isaac Bennesby e Planurb - Planejamento e Construções Ltda.	53.251,31	5/12/1997
José Humberto do Prado Silva e Isaac Bennesby e Planurb - Planejamento e Construções Ltda.	89.168,75	17/4/1998

4. Além disso, o Tribunal aplicou multas e adotou outras medidas que entendeu pertinentes.

#### *Duplicidade no pagamento de mobilização, desmobilização e canteiro de obras*

5. A instrução da Serur questiona a suficiência de provas para a imputação do débito decorrente da duplicidade de pagamento de mobilização, desmobilização e canteiro.

6. No Acórdão 1791/2012 - Plenário, o TCU entendeu que os elementos probatórios principais constantes nos autos eram suficientes para concluir que os serviços de mobilização, desmobilização e canteiro estavam sendo pagos em duplicidade. Os elementos probatórios que fundamentaram a decisão são: (i) o BDI de 50% previsto no contrato, muito superior à média de mercado; (ii) o pagamento de mobilização, desmobilização e canteiro em rubrica separada; (iii) o fato notório de que, à época da licitação, os serviços de mobilização, desmobilização e canteiro eram inseridos no BDI; (iv) o fato do BDI previsto no Sicro à época da licitação ser de 35,5%, com os serviços de mobilização, desmobilização e canteiro nele incluídos.

7. Não foram apresentadas novas evidências quanto à duplicidade de pagamento. O caso trata, portanto, de reapreciação das mesmas provas.

8. Não custa repisar que, no sistema do livre convencimento motivado do juiz ou sistema da persuasão racional, previsto no art. 131 do CPC (aplicável subsidiariamente aos processos do Tribunal, nos termos do art. 298, do RITCU) e no art. 93, inciso IX, da Constituição Federal, o juiz da causa (no caso, o TCU) avalia livremente os elementos probatórios colhidos na instrução, mas tem a obrigação de fundamentar a decisão, indicando expressamente suas razões de decidir.

9. De outro lado, com as vênias à unidade especializada em recursos, como se depreende do exposto, a existência ou não de sobrepreço global no contrato e de superfaturamento das medições, não afeta, ao menos não de forma direta, a decisão a ser adotada quanto à existência ou não de pagamento de mobilização, desmobilização e canteiro em duplicidade, já que se trata de questões independentes.

10. Especificamente no que se refere ao sobrepreço do contrato original, não se pode deixar de registrar que o valor global do contrato firmado foi de R\$ 14.921.587,18 (peça 13, p. 24), dos quais foram executados apenas R\$ 2.532.022,13, medidos na 8ª e última medição da obra (peça 15, p. 47). Com tão baixo percentual de execução do contrato firmado (aproximadamente 17,0%), a existência ou não de sobrepreço no contrato diz pouco a respeito da existência de superfaturamento dos valores efetivamente pagos.

11. Além disso, a pretensão recursal é a reapreciação das provas e não qual o procedimento para o cálculo do superfaturamento poderia (ou deveria) ter sido adotado à época da instrução originária. Caso, em nova apreciação das provas, o TCU entenda que as provas são insuficientes para a comprovação da duplicidade do pagamento do serviço questionado, pode, ou não, determinar a devolução dos autos à unidade técnica competente para o processo (a Secretaria de Controle Externo no Estado de Rondônia - Secex-RO) para que retome a apuração dos fatos, proceda à apuração do sobrepreço do contrato e do superfaturamento das medições (com base em novo critério).

12. Oportunamente, caso a Secex-RO, unidade técnica responsável pela instrução do processo, entenda necessário, pode pleitear a colaboração ou o parecer da SecobRodovia. Todavia, 18 anos após o término da licitação e assinatura do contrato, sem que os responsáveis tenham sido, até o momento, chamado aos autos por essa causa, não parece razoável tal encaminhamento.

13. Nesse sentido, o art. 6º, inciso II, da IN TCU 71/2012 autoriza a dispensa a instauração da tomada de contas especial (TCE) na hipótese de ter transcorrido prazo superior a dez anos entre a data provável de ocorrência do dano e a primeira notificação dos responsáveis.

14. Além disso, o TCU tem entendido que a tardia instauração de tomada de contas especial compromete os direitos ao contraditório e à ampla defesa, devendo as contas serem julgadas ilíquidas (Acórdão 93/2007-1ª Câmara; Acórdão 64/2007-2ª Câmara; Acórdão 195/2007-2ª Câmara; Acórdão 287/2007-2ª Câmara; Acórdão 2328/2005-2ª Câmara; Acórdão 195/2007-2ª Câmara; Acórdão 611/2007-1ª Câmara, entre outros).

15. Registre-se, ainda, a baixa probabilidade de sucesso na empreitada de quantificação do dano, em razão da baixa probabilidade de se conseguir todos os elementos suficientes, em face do transcurso dos anos.

#### *Superfaturamento de serviços por preço unitário*

16. A instrução da Serur questiona o critério de imputação de débitos adotado no Acórdão 1791/2012-TCU-Plenário.

17. No Acórdão 1791/2012-Plenário, o TCU entendeu por imputar débito aos responsáveis, em razão dos preços de diversos serviços encontrarem-se acima dos preços do Sistema de Custos Rodoviários (Sicro) do DNIT.

18. Com as vênias à unidade especializada em recursos, a existência ou não de sobrepreço global no contrato e de superfaturamento global das medições, não afeta, ao menos não diretamente, o mérito do recurso, atinente à aceitabilidade do critério de imputação de débito a partir dos preços de cada serviço (quando poderia/deveria, segundo a Serur, ter sido efetuada a imputação de débito por preço global). O mérito do recurso diz respeito apenas a ser aceitável, ou não, a imputação de débitos com base em preço unitário.

19. Caso entenda que o critério adotado para a imputação dos débitos não é aceitável, o Tribunal pode, ou não, determinar a devolução dos autos à unidade técnica competente para o processo (a Secretaria de Controle Externo no Estado de Rondônia - Secex-RO) para que retome a apuração dos fatos, proceda à apuração do sobrepreço do contrato e do superfaturamento das medições. Oportunamente, caso a Secex-RO entenda necessário, pode pleitear a colaboração ou o parecer da SecobRodovia.

20. Todavia, por todas as razões já expostas no caso anterior, entende-se pela inadequação da proposta.

#### *Considerações adicionais*

21. Segundo consta nos autos, em 17/10/2006, após uma série de providências preliminares, que envolveram inclusive a requisição do 5º Batalhão de Engenharia de Construção do Exército para que quantificasse os serviços executados, a Secex-RO efetuou uma quantificação do superfaturamento de R\$ 795.662,45 (185,23%), tendo conseguido analisar apenas 48,4% dos serviços da última medição da obra (peça 2, p. 44).

22. Ocorre que, segundo consta no processo, dos R\$ 2.532.022,13 medidos na 8ª e última medição da obra, R\$ 1.213.684,13 referem-se a “Obras de Arte Especiais (L=10), inclusive projeto” orçado como verba (peça 15, p. 46-47) e cujo detalhamento específico era de responsabilidade da executora, conforme cláusula 3.5.1.2 do edital da Concorrência Pública 002/95/CSPL/DER/RO (peça 11, p. 88).

23. Outrossim, verifica-se que a medição efetuada pelo Exército apenas conseguiu estimar o percentual executado do serviço de “Obras de Arte Especiais (L=10), inclusive projeto”, considerando uma estimativa do volume de concreto posto e o volume de concreto armado estimado como necessário para a execução total dos serviços (peça 2, p. 12-14).

24. Dessa forma, depreende-se que a Secex-RO não efetuou a quantificação do sobrepreço global do contrato em razão de não ter conseguido elementos suficientes para a quantificação do preço paradigma das obras de arte especiais. Especialmente em razão da ausência de projetos básicos e do detalhamento dos serviços que compõe as diversas pontes executadas. Registre-se, ainda, que a estimação do preço paradigma das obras de arte especiais teria elevado o percentual analisado pela Secex-RO da última medição da obra de 48,4% para 96,3% (total medido e analisado = R\$ 1.225.217,53; obras de arte especiais medidas = R\$ 1.213.684,13; total da última medição = R\$ 2.532.022,13).

25. Não tendo sido efetuado em 2006, parece bem pouco provável que seja viável a quantificação do preço paradigma das pontes, com um nível de precisão adequado, em 2014.

26. De todo modo, analisando-se a planilha elaborada pela Secex-RO em contraste com a citação e a condenação, verifica-se que poderia ter sido efetuada a compensação dos preços a maior com os preços a menor analisados, ao invés de imputar o débito considerando apenas os serviços a maior.

27. Neste caso, desconsiderando-se os serviços de mobilização, desmobilização e canteiro (que, como já dito, são relativos à duplicidade de pagamento), na planilha efetuada pela Secex-RO (peça 2, p. 44), bem como efetuando-se o cômputo dos serviços com subpreço na planilha, os serviços medidos e analisados passam a totalizar R\$ 555.435,71, tendo um valor paradigma que passa a R\$ 429.555,10, segundo os critérios da Secex-RO. Assim sendo, o superfaturamento médio dos serviços analisados totaliza 29,30% (tendo sido analisados apenas 17,0% dos serviços medidos e pagos). Tais valores são insuficientes a justificar a condenação em débito por superfaturamento dos serviços medidos.

## CONCLUSÃO

28. Os autos foram encaminhados a esta unidade técnica especializada para responder aos seguintes dois quesitos formulados pela Serur:

a) Há sobrepreço nos itens executados no Contrato 66/96/PJ/DER/RO, levando-se em consideração ainda os serviços de mobilização, desmobilização e instalação de canteiro de obras?

b) Caso positiva a resposta ao quesito anterior, qual seria este sobrepreço em termos quantitativos e percentuais?

29. O parecer é que:

29.1. Não foram apresentados novos elementos para afastar o juízo já formulado pelo Tribunal no Acórdão 1791/2012-TCU-Plenário, de pagamento em duplicidade dos serviços de mobilização, desmobilização e instalação e canteiro de obras, conforme seu item 3.1 (itens 5-9).

3.1. Autorização de pagamento à empresa Planurb - Planejamento e Construções Ltda. por serviços de mobilização, desmobilização e canteiro de obras, no valor de R\$ 669.781,82, cujos custos já eram previstos no BDI:

Responsáveis	Valores originais dos débitos	Datas das ocorrências
Joaquim de Souza	R\$ 321.495,37	21/3/1997
Homero Raimundo Cambraia	R\$ 13.395,64	30/4/1997
Miguel de Souza	R\$ 334.890,91	14/7/1997

29.2. Desconsiderando-se os serviços de mobilização, desmobilização e canteiro (que, como já dito, são relativos à duplicidade de pagamento), na planilha efetuada pela Secex-RO, bem como efetuando-se o cômputo dos serviços com subpreço na planilha, os serviços medidos e analisados passam a totalizar R\$ 555.435,71, tendo um valor paradigma que passa a R\$ 429.555,10, segundo os critérios da Secex-RO. Assim sendo, o superfaturamento médio dos serviços analisados totaliza 29,30% (tendo sido analisados apenas 17,0% dos serviços medidos e pagos). Tais valores são insuficientes a justificar a condenação em débito por superfaturamento dos serviços medidos.

29.3. Não se vislumbra a possibilidade de sucesso na estimativa do superfaturamento dos serviços medidos e pagos, visto que grande parte dos serviços medidos trata das obras de arte especiais, executados até 1998, cujo projeto básico não existe e não existe orçamento detalhado (itens 21-25).

30. O parecer também se manifestou pela impossibilidade de alteração do critério de cálculo de imputação de débito, não apenas pela inviabilidade de obtenção de elementos necessários para a quantificação do débito pelo novo critério, como também por violação aos direitos de contraditório e de ampla defesa (itens 11-20).



---

**PROPOSTA**

31. Ante todo o exposto, propõe-se, à consideração superior, o encaminhamento dos autos à Secretaria de Recursos (Serur) com o parecer conforme conclusão acima.

TCU, SecobRodovia, 25 de junho de 2014.

Carlos Augusto de Melo Ferraz  
AUFC matr. 2.807-0