GRUPO II – CLASSE IV – Plenário
TC 003.335/2017-8 [Apenso: TC 030.175/2016-0]
Natureza: Tomada de Contas Especial.
Órgão/Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.
Responsáveis: Fernando Andrade Sollero (153.809.981-00); Ivaí Engenharia de Obras S.A. (76.592.542/0001-62); Sílvio Figueiredo Mourão (729.316.637-00).
Representação legal: Fernando Antônio dos Santos Filho (116.302/OAB-MG), representando Sílvio Figueiredo Mourão e Fernando Andrade Sollero; Alexandre Aroeira Salles (28.108/OAB-DF), Patrícia Guércio Teixeira Delage (90.459/OAB-MG) e outros, representando a Ivaí Engenharia de Obras S.A.; Paulo Aristóteles Amador de Sousa, representando o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. DNIT. OBRAS DE ADEQUAÇÃO E DUPLICAÇÃO DA BR-392/RS. SUPERFATURAMENTO DECORRENTE DA INCLUSÃO DE SERVIÇOS NOVOS COM PREÇOS EXCESSIVOS EM ADITIVOS CONTRATUAIS. NÃO OCORRÊNCIA DE PRESCRIÇÃO ORDINÁRIA E INTERCORRENTE. DILIGÊNCIA VOLTADA À QUANTIFICAÇÃO DO DANO. EFEITO INTERRUPTIVO. COMPENSAÇÃO ENTRE SOBREPREÇOS E SUBPREÇOS. PRESERVAÇÃO DO DESCONTO CONTRATUAL NOS ADITIVOS. ACOLHIMENTO PARCIAL DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA DA CONTRATADA. AJUSTE DO PREÇO DE REFERÊNCIA DO TRANSPORTE DE AREIA. REDUÇÃO DO DÉBITO. AUSÊNCIA DE ERRO GROSSEIRO DOS AGENTES PÚBLICOS. ACOLHIMENTO DAS RESPECTIVAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. REGULARIDADE COM RESSALVA DAS CONTAS. QUITAÇÃO. IRREGULARIDADE DAS CONTAS DA EMPRESA CONTRATADA. CONDENAÇÃO EM DÉBITO. MULTA.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução de lavra da Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (AudRodoviaAviação), inserta à peça 108, com a qual o corpo diretivo da mencionada unidade técnica manifestou sua concordância (peças 109 e 110):

"**INTRODUÇÃO**

1. Trata-se de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) em atendimento ao subitem 9.4 do Acórdão 2.068/2015-TCU-Plenário, proferido nos autos do TC 006.390/2012-9 e relatado pelo Ministro Bruno Dantas, *in verbis*:

> 9.4. determinar ao DNIT, com fundamento no § 1º, do art. 8º, da Lei 8.443 c/c § 1º, do art. 197 do Regimento Interno do TCU, que instaure tomada de contas especial com vistas ao ressarcimento dos valores decorrentes do superfaturamento pela celebração de aditivos ao

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80017554.

Contrato PD-010-57/01-00 com inclusão de serviços novos com preço acima do mercado, fixando o prazo de 180 (cento e oitenta) dias para conclusão e remessa a este Tribunal para exame e julgamento;

2. As irregularidades que deram origem à presente TCE foram levantadas em auditoria promovida pelo TCU, cujo objeto foi o Contrato PD-010-57/01-00, firmado entre o extinto Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER) e a empresa Ivaí Engenharia de Obras S.A., em 13/12/2001, para a execução das obras e serviços de duplicação da rodovia BR-392/RS, no segmento do km 35,8 ao km 60,6, pelo valor inicial de R$ 73.974.960,74, acrescidos de R$ 17.759.836,70 referentes a aditivos, todos a preços iniciais, cuja referência é o mês de novembro do ano de 2000.

3. Posteriormente, o Contrato PD-010-57/01-00 foi transferido ao DNIT por meio do Termo de Transferência Nº 026/2002 (peça 38, p. 59, do TC 006.390/2012-9).

4. O valor do superfaturamento inicialmente calculado pela equipe de auditoria foi de R$ 11.480.701,92 (ref. nov./2000, peça 35, p. 10 e 38), oriundo de preços e serviços novos incluídos, principalmente, por meio do terceiro termo aditivo, o qual, individualmente, foi responsável por R$ 12.934.573,49 de incremento contratual (ref. nov./2000, peça 25, p. 3).

5. Tal aditamento apresentava possível dano ao erário no montante de R$ 10.581.201,60 (ref. nov./2000), por meio da inclusão de diversos serviços: escavação, carga e transporte (ECT) de solos moles em diversas distâncias; fornecimento e instalação de drenos verticais fibroquímicos; fornecimento e instalação de manta geotêxtil; aquisição e transporte de areia comercial; espalhamento de solos moles; defensa semimaleável simples; e cerca de tela galvanizada, entre outros, conforme relatório de auditoria (peça 35, p. 10, 14, 43 e 44).

6. Após a análise das razões de justificativa e das respostas às oitivas realizada no âmbito do TC 006.390/2012-9, o superfaturamento inicialmente calculado foi alterado para R$ 9.778.841,88 (ref. nov./2000) em função do ajuste no fator de eficiência dos caminhões basculantes nos serviços de ECT de solos moles, de 0,83 para 0,75, e a retirada do item ‘corte manual de árvores com diâmetro até 0,15m’ (item 85 do relatório do Acórdão 2.068/2015-TCU-Plenário). Além disso, foi determinado ao DNIT que instaurasse tomada de contas especial para buscar o ressarcimento do dano apontado pelo TCU.

7. Em 6/10/2016, o TCU recebeu a tomada de contas especial encaminhada pelo DNIT, apresentada pelo Ofício nº 2071/2016/AECI/GM-MT (peças 1 a 6), e instaurada em cumprimento ao já referido item 9.4 do Acórdão 2068/2015-TCU-Plenário.

HISTÓRICO

8. Nesta seção, serão descritas, de forma detalhada e cronológica, as ações ocorridas neste processo e, principalmente, no TC 006.390/2012-9, que deu origem à presente TCE.

9. O TCU empreendeu a primeira ação de controle na obra em tela por meio da Auditoria de Conformidade (Fiscalis 501/2002) realizada em março de 2002 (TC 003.392/2002-9), onde foi detectada irregularidade acerca da inclusão, no edital, de cláusula impedindo a participação de grupos de sociedades e consórcios e admitindo, somente, a participação isolada de empresa, em desacordo com o art. 37, XXI, da Constituição Federal/88 (Decisão 650/2002-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Marcos Vinicios Vilaça).

10. Além disso, o relatório daquela auditoria registrou que ‘Este projeto básico foi elaborado a partir de estudos geotécnicos, boletins de sondagens, quadro de resultados de ensaios e cálculos apresentados no projeto final de engenharia original, de nov/1976.’ (TC 003.392/2002-9, peça 1, p. 13).

11. Assim, além do projeto básico da licitação remontar o ano de 1976, tem-se que a presente TCE trata de obra cujo orçamento referencia-se ao mês de dezembro de 1999. Dessa forma, pode-se dizer que, hoje, estão sendo analisados elementos elaborados há quase trinta anos, situados no século passado, portanto.

12. O orçamento inicial do empreendimento, seja por premência de tempo ou por incapacidade administrativa, não foi reelaborado à época da licitação (Edital 628/00-10, peça 26), mas tão somente atualizado para o mês de novembro de 2000 mediante a aplicação dos índices de preços de materiais e serviços do DNIT.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80017554.

13. Essa atualização de custos resultou no aumento do valor orçado pela Administração de R$ 62.695.883,13 para R$ 74.468.824,01, representando um acréscimo de 18,78% sobre o preço do empreendimento originalmente estimado.

14. Nesse mesmo período (dezembro/1999 a novembro/2000) o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) e o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), ambos calculados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), variaram 5,47% e 5,98%, respectivamente. Além desses dois índices, o Índice de Preços ao Consumidor (IPC) e o Índice Nacional da Construção Civil - Mercado (INCC-M), ambos apurados pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), registraram uma variação, no intervalo considerado, de 6,19% e 7,51%, respectivamente.

15. Os dados do INPC, IPCA e IPC foram obtidos do sítio do Banco Central do Brasil na internet (https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAO/publico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores&aba=1), enquanto que o INCC-M foi obtido junto ao Sindicato das Indústrias da Construção do Paraná (Sinduscon-PR, também na internet (https://sindusconpr.com.br/incc-m-fgv-1364-p).

16. Assim, essa mera correção de valores já consistiria em uma possível irregularidade, uma vez que o reajuste do orçamento supera em, aproximadamente, três vezes a inflação constatada pelas entidades especializadas em economia naquele período. Tal inconformidade poderia ensejar a nulidade da licitação levada a termo pela Autarquia.

17. Apesar disso, o Contrato PD-010-57/01-00 foi firmado, em 13/12/2001 (peça 2, p. 150 a 154), entre o DNIT e a empresa Ivaí Engenharia de Obras S.A., cujo objeto era a execução das obras de adequação e duplicação da rodovia BR-392/RS, no trecho do km 35,8 ao km 60,6.

18. Durante sua execução, o contrato sofreu dez alterações, mediante o ajuste de termos aditivos entre as partes, os quais estão sintetizados no quadro que segue:

Termo Aditivo	Assinatura	Objeto
1º	10/2/2003	Suspensão de prazo contratual a partir de 27/9/2002 (peça 2, p. 155 a 157)
2º	15/5/2007	Redução do valor contratual em R$ 2.493.168,10 em atenção às determinações contidas nos Acórdãos 599/2005 e 1.254/2006, ambos do Plenário do TCU (peça 2, p. 158 a 160)
3º	11/2/2010	Restituição de prazo com reinício das obras a partir de 18/9/2009, com término em 25/11/2011, e revisão de projeto (1º RPFO), com aumento contratual de R$ 12.934.573,49 (peça 2, p. 161 a 166)
4º	24/11/2010	Adequação de quantitativos (2º RPFO) com aumento contratual de R$ 5.849.866,88 (peça 2, p. 167 a 169)
5º	10/6/2011	Revisão de projeto (3º RPFO) com aumento contratual de R$ 1.468.564,43 (peça 2, p. 170 a 172)
6º	8/9/2011	Prorrogação de prazo contratual de 402 dias consecutivos, com vencimento em 31/12/2012 (peça 2, p. 173 a 175)
7º	11/9/2012	Revisão de projeto (4º RPFO) sem reflexo financeiro e sem inclusão de serviço novo (peça 2, p. 176 a 180)
8º	9/11/2012	Prorrogação de prazo contratual de 180 dias consecutivos, com vencimento em 29/6/2013 (peça 2, p. 181 a 183)
9º	9/5/2013	Revisão de projeto (5º RPFO) sem reflexo financeiro e sem inclusão de serviço novo (peça 2, p. 184 a 189)
10º	11/6/2013	Prorrogação de prazo contratual de 180 dias consecutivos, com

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80017554.

		vencimento em 27/12/2013 (peça 2, p. 190 a 192)

19. Cabe registrar que as cópias do contrato e seus termos aditivos não foram encontradas no TC 006.390/2012-9, porém foram localizados no processo de TCE do DNIT (peça 2).

20. Observa-se que a redução do valor contratual objeto do 2º Termo Aditivo foi determinada pelo subitem 9.5 do Acórdão 599/2005-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Lincoln Magalhães da Rocha, o qual diz respeito à exclusão dos serviços referentes à assessoria técnica/detalhamento do projeto, desapropriação e estudo ambiental, os quais já estavam previstos no escopo dos contratos de supervisão da obra.

21. Esse Acórdão traz outros aspectos que faziam parte do contexto da obra à época, tais como a concessão do trecho à iniciativa privada, motivo pelo qual ele é transcrito integralmente:

> ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, com fulcro no artigo 250, inciso I, do Regimento Interno/TCU, diante das razões expostas pelo Relator, em:
> 9.1. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Haroldo Augusto Novis Mata, dispensando-se a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso III, da Lei nº 8.443/92, tendo em vista a não concretização, até o presente momento, de ato de gestão ilegítimo ou anti-econômico;
> 9.2. determinar, com fundamento no art. 45 da Lei nº 8.443/92, c/c o art. 276 do RITCU, à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), responsável pela fiscalização da concessão da rodovia BR-392, entre Pelotas e Rio Grande, que:
> 9.2.1. previamente ao início das obras de duplicação, proceda a estudos com vistas a quantificar o impacto da duplicação sobre o equilíbrio econômico financeiro do contrato de concessão e avaliar a melhor alternativa para os usuários da rodovia (sob o ponto de vista da prestação de serviço adequado, nos termos do art. 6º da Lei nº 8.987/95), para o poder concedente (sob o ponto de vista do desembolso do Tesouro Nacional) e para a concessionária (sob o ponto de vista de sua taxa de retorno), nas hipóteses de realização de obras pela própria concessionária ou pelo DNIT;
> 9.2.2. após conhecido o responsável pela condução das obras, proceda ao ajuste específico entre as partes, mediante procedimento formal e legal, de que trata a cláusula 4.2.1 do contrato de concessão;
> 9.3. determinar, com fundamento no art. 45 da Lei nº 8.443/92, c/c. o art. 276 do RITCU, ao DNIT/10ª UNIT, responsável pela administração dos contratos de obras de duplicação da rodovia BR-392 (lotes 2 e 3), entre Pelotas e Rio Grande, já assinados e não iniciados, para que somente autorize o início das obras após terem sido adotadas as pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), responsável pela fiscalização da concessão da rodovia BR-392, entre Pelotas e Rio Grande, as medidas determinadas no subitem anterior;
> 9.4. determinar, com fundamento no art. 43, I, da Lei nº 8.443/92, ao DNIT/10ª UNIT, responsável pela administração dos contratos de obras de duplicação da rodovia BR-392 (lotes 2 e 3), entre Pelotas e Rio Grande, já assinados e não iniciados, que, nos termos do art. 65, com seus parágrafos e incisos, da Lei nº 8.666/93:
> 9.5. exclua do contrato de construção PD-057/2001, para as obras de duplicação do lote 2 da BR-392/RS, os itens de serviço referentes à assessoria técnica/detalhamento do projeto, desapropriação e estudo ambiental, os quais totalizam R$ 2.493.168,10 (dois milhões, quatrocentos e noventa e três mil, cento e sessenta e oito reais e dez centavos), por já estarem esses serviços previstos no escopo dos contratos de supervisão do trecho;
> 9.5.2. exclua do contrato de construção PD-056/2001, para as obras de duplicação do lote 3 da BR-392/RS, os itens de serviço referentes à assessoria técnica/detalhamento do projeto, desapropriação e estudo ambiental, os quais totalizam R$ 2.878.127,79 (dois milhões, oitocentos e setenta e oito mil, cento e vinte e sete reais e setenta e nove centavos), por já estarem esses serviços previstos no escopo dos contratos de supervisão do trecho;
> 9.5.3. somente autorize o início das obras após ter sido realizada a revisão completa do Projeto Final de Engenharia (PFE), conforme previsto no Termo de Referência para Revisão e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80017554.

Atualização do Projeto do contrato PD-012/02-00, e obtido o licenciamento ambiental junto ao órgão;
9.6. determinar ao DNIT, com fundamento no art. 43, I, da Lei nº 8.443/92, que:
9.6.1. abstenha-se de licitar obras públicas sujeitas a licenciamento ambiental enquanto não dispuser da necessária licença de instalação outorgada pelo órgão competente;
9.6.2. na elaboração de projetos básicos para licitação de suas obras rodoviárias, adote como elementos componentes do projeto básico todos aqueles previstos nas Diretrizes Básicas para Elaboração de Estudos e Projetos Rodoviários (escopos básicos / instruções de serviço) elaborado por conta do contrato DNER/ABNT, PG 182/95-00, aprovado pelo Conselho Administrativo do DNER em 21 de dezembro de 1999, Resolução nº 16/99;
9.7. encaminhar cópia do inteiro teor do processo TC nº 011.254/2003-5 à Procuradora da República em Rio Grande (RS), Drª Anelise Becker, autora da representação protocolada como TC nº Processo 005.914/2003-2;
9.8. dar ciência da presente deliberação, bem como do Relatório e Voto que a fundamentam, à Presidência do Congresso Nacional e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, informando-lhes que os indícios de irregularidades verificados na execução do Programa de Trabalho 26.782.0233.1214.0101 - Adequação de trechos rodoviários na BR-392/RS - Trecho Rio Grande-Pelotas (LOA 2003) não foram considerados sanados, sendo conveniente manter a paralisação de recursos financeiros e orçamentários para os contratos PD-10-056/01-00 e PD-10-057/01-00, firmados com as empresas Construtora Triunfo S/A e Ivaí Engenharia de Obras S/A, respectivamente, até que as medidas determinadas pelo Tribunal de Contas da União sejam implementadas pela ANTT e pelo DNIT, uma vez que o trecho rodoviário encontra-se concedido, tornando-se necessário, de modo a que sejam evitados desembolsos indevidos pelo poder público, um acordo prévio entre o concedente e a concessionária para definição da responsabilidade pela condução da obra, bem como a avaliação de seu impacto sobre o equilíbrio econômico e financeiro da concessão, ao que se soma o fato de ainda não haver sido concedido o devido licenciamento ambiental;
9.9. arquivar o presente processo.

22. Da mesma forma o subitem 9.5 do Acórdão 1.254/2006-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Augusto Nardes assim determinou:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, com fulcro no artigo 250, inciso I, do Regimento Interno/TCU, diante das razões expostas pelo Relator, em:
9.1. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Haroldo Augusto Novis Mata, dispensando-se a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso III, da Lei nº 8.443/92, tendo em vista a não concretização, até o presente momento, de ato de gestão ilegítimo ou anti-econômico;
9.2. determinar, com fundamento no art. 45 da Lei nº 8.443/92, c/c o art. 276 do RITCU, à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), responsável pela fiscalização da concessão da rodovia BR-392, entre Pelotas e Rio Grande, que:
9.2.1. previamente ao início das obras de duplicação, proceda a estudos com vistas a quantificar o impacto da duplicação sobre o equilíbrio econômico financeiro do contrato de concessão e avaliar a melhor alternativa para os usuários da rodovia (sob o ponto de vista da prestação de serviço adequado, nos termos do art. 6º da Lei nº 8.987/95), para o poder concedente (sob o ponto de vista do desembolso do Tesouro Nacional) e para a concessionária (sob o ponto de vista de sua taxa de retorno), nas hipóteses de realização de obras pela própria concessionária ou pelo DNIT;
9.2.2. após conhecido o responsável pela condução das obras, proceda ao ajuste específico entre as partes, mediante procedimento formal e legal, de que trata a cláusula 4.2.1 do contrato de concessão;
9.3. determinar, com fundamento no art. 45 da Lei nº 8.443/92, c/c. o art. 276 do RITCU, ao DNIT/10ª UNIT, responsável pela administração dos contratos de obras de duplicação da rodovia BR-392 (lotes 2 e 3), entre Pelotas e Rio Grande, já assinados e não iniciados, para que somente autorize o início das obras após terem sido adotadas pela Agência Nacional de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80017554.

Transportes Terrestres (ANTT), responsável pela fiscalização da concessão da rodovia BR-392, entre Pelotas e Rio Grande, as medidas determinadas no subitem anterior;

9.4. determinar, com fundamento no art. 43, I, da Lei nº 8.443/92, ao DNIT/10ª UNIT, responsável pela administração dos contratos de obras de duplicação da rodovia BR-392 (lotes 2 e 3), entre Pelotas e Rio Grande, já assinados e não iniciados, que, nos termos do art. 65, com seus parágrafos e incisos, da Lei nº 8.666/93:

9.5. exclua do contrato de construção PD-057/2001, para as obras de duplicação do lote 2 da BR-392/RS, os itens de serviço referentes à assessoria técnica/detalhamento do projeto, desapropriação e estudo ambiental, os quais totalizam R$ 2.493.168,10 (dois milhões, quatrocentos e noventa e três mil, cento e sessenta e oito reais e dez centavos), por já estarem esses serviços previstos no escopo dos contratos de supervisão do trecho;

9.5.2. exclua do contrato de construção PD-056/2001, para as obras de duplicação do lote 3 da BR-392/RS, os itens de serviço referentes à assessoria técnica/detalhamento do projeto, desapropriação e estudo ambiental, os quais totalizam R$ 2.878.127,79 (dois milhões, oitocentos e setenta e oito mil, cento e vinte e sete reais e setenta e nove centavos), por já estarem esses serviços previstos no escopo dos contratos de supervisão do trecho;

9.5.3. somente autorize o início das obras após ter sido realizada a revisão completa do Projeto Final de Engenharia (PFE), conforme previsto no Termo de Referência para Revisão e Atualização do Projeto do contrato PD-012/02-00, e obtido o licenciamento ambiental junto ao órgão;

9.6. determinar ao DNIT, com fundamento no art. 43, I, da Lei nº 8.443/92, que:

9.6.1. abstenha-se de licitar obras públicas sujeitas a licenciamento ambiental enquanto não dispuser da necessária licença de instalação outorgada pelo órgão competente;

9.6.2. na elaboração de projetos básicos para licitação de suas obras rodoviárias, adote como elementos componentes do projeto básico todos aqueles previstos nas Diretrizes Básicas para Elaboração de Estudos e Projetos Rodoviários (escopos básicos / instruções de serviço) elaborado por conta do contrato DNER/ABNT, PG 182/95-00, aprovado pelo Conselho Administrativo do DNER em 21 de dezembro de 1999, Resolução nº 16/99;

9.7. encaminhar cópia do inteiro teor do processo TC nº Processo 011.254/2003-5 à Procuradora da República em Rio Grande (RS), Drª Anelise Becker, autora da representação protocolada como TC nº Processo 005.914/2003-2;

9.8. dar ciência da presente deliberação, bem como do Relatório e Voto que a fundamentam, à Presidência do Congresso Nacional e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, informando-lhes que os indícios de irregularidades verificados na execução do Programa de Trabalho 26.782.0233.1214.0101 - Adequação de trechos rodoviários na BR-392/RS - Trecho Rio Grande-Pelotas (LOA 2003) não foram considerados sanados, sendo conveniente manter a paralisação de recursos financeiros e orçamentários para os contratos PD-10-056/01-00 e PD-10-057/01-00, firmados com as empresas Construtora Triunfo S/A e Ivaí Engenharia de Obras S/A, respectivamente, até que as medidas determinadas pelo Tribunal de Contas da União sejam implementadas pela ANTT e pelo DNIT, uma vez que o trecho rodoviário encontra-se concedido, tornando-se necessário, de modo a que sejam evitados desembolsos indevidos pelo poder público, um acordo prévio entre o concedente e a concessionária para definição da responsabilidade pela condução da obra, bem como a avaliação de seu impacto sobre o equilíbrio econômico e financeiro da concessão, ao que se soma o fato de ainda não haver sido concedido o devido licenciamento ambiental;

9.9. arquivar o presente processo.

23. Apesar de não ser o objeto específico desta TCE, é importante registrar que a grande quantidade de termos aditivos firmados e o volume de alterações de serviços e quantitativos ocorridos durante a execução contratual demonstram fortes indícios de falhas na gestão do empreendimento, principalmente no que se refere à inadequação ou defasagem do projeto. Isso explica, em boa parte, as irregularidades encontradas por ocasião da fiscalização que deu origem a presente tomada de contas especial.

24. Outra constatação que merece registro é aquela que se refere aos acréscimos e supressões de serviços e quantidades promovidos após o 3º Termo Aditivo.

25. Tomando-se as modificações de projeto efetuadas de forma conjunta, chega-se a uma variação

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80017554.

de 11,53% do valor contratado, o que, em princípio, estaria dentro dos limites estabelecidos pela Lei 8.666/1993, vigente à época da contratação. Porém, tais alterações resultaram no aumento de 50,23% (TC 006.390/2012-9, peça 51) enquanto as supressões montaram 38,70% do valor contratual original (TC 006.390/2012-9, peça 52).

26. Assim, quando os acréscimos e supressões são considerados de forma isolada, tem-se uma violação da Lei. Nesse caso, existe uma amplitude de impressionantes 88,93% em relação aos serviços e quantidades originalmente contratados, ou seja, tem-se, praticamente, um empreendimento distinto.

27. A posição do TCU sobre aumentos e supressões acima de 25%, individualmente, embora o acréscimo total seja inferior a 25%, nos contratos de obras, é clara e consistente em diversas decisões, como, por exemplo, os acórdãos 749/2010-Plenário, de relatoria do Min. Augusto Nardes, 2819/2011-Plenário e 3105/2013-Plenário, ambos de relatoria do Min. Walton Alencar Rodrigues. O Tribunal enfatiza que os acréscimos e supressões devem ser considerados separadamente para o cálculo do limite de 25%, não sendo permitida a compensação entre eles para esse cálculo. Esta interpretação visa assegurar que as modificações contratuais não alterem as condições estabelecidas no instrumento convocatório da licitação, mantendo a integridade do objeto licitado e evitando a sua desconfiguração.

28. No âmbito do Fiscobras 2012, foi realizada nova auditoria no referido empreendimento. Naquela ação de controle, foram detectadas diversas irregularidades, quais sejam: superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado, superfaturamento decorrente de quantitativo inadequado, qualidade deficiente na execução dos serviços e acréscimos ou supressões superiores ao percentual permitido.

29. Os indícios de irregularidades detectados foram, então, registrados no Relatório de Fiscalização à peça 57 do TC 006.390/2012-9 (Fiscalis 201/2012), o qual foi assinado em 12/7/2012 e teve como proposta de encaminhamento a realização de oitivas e audiências dos responsáveis.

30. Despacho do relator autorizou a realização das oitivas e audiências propostas, em 20/7/2012 (peça 60 do TC 006.390/2012-9), tendo os responsáveis sido notificados e apresentado suas justificativas conforme quadro que segue:

RESPONSÁVEL	NOTIFICAÇÃO	CIÊNCIA	RESPOSTA
Vladimir Roberto Casa (audiência)	Ofício 527/2012-TCU/SECOB-2, de 27/7/2012 (peça 62)	20/8/2012 (peça 88)	18/9/2012 (peça 100)
Edmar Azevedo Gonçalves (audiência)	Ofício 525/2012-TCU/SECOB-2, de 27/7/2012 (peça 63)	20/8/2012 (peça 79)	24/9/2012 (peça 110)
Enecon S.A. (oitiva)	Ofício 530/2012-TCU/SECOB-2, de 27/7/2012 (peça 64)	17/8/2012 (peça 89)	23/10/2012 (peça 125)
Ivaí Engenharia de Obras S.A. (oitiva)	Ofício 529/2012-TCU/SECOB-2, de 27/7/2012 (peça 65)	20/8/2012 (peça 80)	31/10/2012 (peça 128)
Edmar Azevedo Gonçalves (audiência)	Ofício 522/2012-TCU/SECOB-2, de 27/7/2012 (peça 66)	20/8/2012 (peça 79)	24/9/2012 (peça 109)
Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) (oitiva)	Ofício 528/2012-TCU/SECOB-2, de 27/7/2012 (peça 67)	13/8/2012 (peça 71)	20/9/2012 (peça 113)
Sílvio Figueiredo Mourão (audiência)	Ofício 521/2012-TCU/SECOB-2, de 27/7/2012	17/8/2012 (peça 78)	29/10/2012 (peça 127)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80017554.

	(peça 68)		
Fernando Andrade Sollero (audiência)	Ofício 520/2012-TCU/SECOB-2, de 27/7/2012 (peça 69)	16/8/2012 (peça 73)	29/10/2012 (peça 127)
Delmar Pellegrini Filho (audiência)	Ofício 519/2012-TCU/SECOB-2, de 27/7/2012 (peça 70)	24/8/2012 (peça 90)	19/9/2012 (peça 99)

As peças indicadas são as constantes do TC 006.390/2012-9.

31. Cabe salientar que as respostas às oitivas e audiências formuladas aos responsáveis foram encaminhadas após as seguintes solicitações de prorrogações de prazo:

RESPONSÁVEL	DATA DA SOLICTAÇÃO	PRAZO
Enecon S.A.	22/8/2012 (peça 75)	30 dias
Edmar Azevedo Gonçalves	21/8/2012 (peça 76 e 77)	30 dias
Vladimir Roberto Casa	23/8/2012 (peça 81)	30 dias
Ivaí Engenharia de Obras S.A.	23/8/2012 (peça 82)	60 dias
Sílvio Figueiredo Mourão	27/8/2012 (peça 85)	15 dias
DNIT	27/8/2012 (peça 86)	30 dias
Delmar Pellegrini Filho	29/8/2012 (peças 91 e 92)	30 dias
Fernando Andrade Sollero	30/8/2012 (peças 93 e 112)	Até 24/9/2012

As peças indicadas são as constantes do TC 006.390/2012-9.

32. Despacho do Secretário à peça 87 do TC 006.390/2012-9 submeteu as solicitações de prorrogação de prazo ao Relator, Min. Valmir Campelo, que, por sua vez, autorizou novo e improrrogável prazo de trinta dias por intermédio do seu despacho de 3/9/2012 (peça 97 do TC 006.390/2012-9). Os responsáveis foram comunicados da decisão por meio dos ofícios 790, 789, 788, 787, 785, 783, 782 e 791/2012-TCU/SECOB-2, de 17/9/2012 (peças 101 a 108 do TC 006.390/2012-9), tendo deles tomado ciência de acordo com o seguinte quadro:

RESPONSÁVEL	OFÍCIO	CIÊNCIA
DNIT	791/2012-TCU/SECOB-2	21/9/2012 (peça 111)
Fernando Andrade Sollero	790/2012-TCU/SECOB-2	25/9/2012 (peça 114)
Silvio Figueiredo Mourão	783/2012-TCU/SECOB-2	24/9/2012 (peça 115)
Vladimir Roberto Casa	787/2012-TCU/SECOB-2	25/9/2012 (peça 116)
Enecon S.A.	789/2012-TCU/SECOB-2	24/9/2012 (peça 118)
Delmar Pellegrini Filho	782/2012-TCU/SECOB-2	25/9/2012 (peça 119)
Ivaí Engenharia de Obras S.A.	788/2012-TCU/SECOB-2	28/9/2012 (peça 123)
Edmar Azevedo Gonçalves	785/2012-TCU/SECOB-2	20/10/2012 (peça 126)

As peças indicadas são as constantes do TC 006.390/2012-9.

33. Posteriormente, Despacho do Secretário (peça 117 do TC 006.390/2012-9) encaminhou ao

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80017554.

Relator a solicitação de prorrogação de prazo de Fernando Andrade Sollero contida na peça 93 do TC 006.390/2012-9. O Relator concedeu a dilação solicitada até o dia 24/9/2012 (peça 120 do TC 006.390/2012-9). A comunicação foi realizada ao responsável pelo ofício 874/2012-TCU/SECOB-2, de 15/10/2012 (peça 121 do TC 006.390/2012-9), tendo dele tomado ciência em 19/10/2012 (peça 124 do TC 006.390/2012-9).

34. Os documentos encaminhados pelos responsáveis foram analisados na instrução à peça 140, p. 28, do TC 006.390/2012-9, datada de 8/10/2014, que propôs, ao final:

> 1. acolher as razões de justificativas dos seguintes gestores, com fundamento no art. 250, §1º do Regimento Interno do TCU:
>
> 1.1. Sr. Vladimir Roberto Casa (CPF: 413.585.540-72), supervisor da unidade local do DNIT em Pelotas e fiscal do contrato à época do terceiro termo aditivo, quanto à irregularidade 'superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado (achado 3.1)', afastando, então, sua responsabilidade no débito apurado;
>
> 1.2. Sr. Edmar Azevedo Gonçalves (CPF: 102.293.967-04), supervisor da unidade local do DNIT em Pelotas à época do quinto termo aditivo, quanto à irregularidade 'superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado (achado 3.1)', afastando, então, sua responsabilidade no débito apurado;
>
> 1.3. Srs. Delmar Pellegrini Filho (CPF: 335.704.260-68) e Edmar Azevedo Gonçalves (CPF: 102.293.967-04), fiscais do contrato, quanto à irregularidade 'superfaturamento decorrente de quantitativo inadequado (achado 3.2)' em relação à 'superestimava na compactação a 100% PN';
>
> 2. acolher parcialmente as razões de justificativas dos Srs. Fernando Andrade Sollero (CPF: 153.809.981-00) e Silvio Figueiredo Mourão (CPF: 729.316.637-00), com fundamento no art. 250, §1º e §2º do Regimento Interno do TCU, quanto à irregularidade 'superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado', acolhendo a utilização de um fator de eficiência de 0,75 para os caminhões basculantes utilizados nos serviços de ECT de solo mole, com isso, alterando o débito de responsabilidade desses gestores de R$ 10.581.201,60, a preços iniciais (nov/2000), para R$ 9.970.455,94, a preços iniciais (ref. nov/2000);
>
> 3. rejeitar, com fundamento no art. 250, §2º do Regimento Interno do TCU, as razões de justificativas dos Sr. Delmar Pellegrini Filho (CPF: 335.704.260-68) e Sr. Edmar Azevedo Gonçalves (CPF: 102.293.967-04) quanto à irregularidade 'superfaturamento decorrente de quantitativo inadequado (achado 3.2)' em relação à 'medição irregular dos serviços de EC de 1ª categoria' (achado 3.2), porém, no mérito considerar que o superfaturamento apontado no relatório de auditoria resta saneado, haja vista as medidas administrativas tomadas pelo DNIT, em estornar medidos valores medidos a maior do serviço 'escavação e carga de material de 1ª categoria - jazida';
>
> 4. aplicar aos Srs. Delmar Pellegrini Filho (CPF: 335.704.260-68) e Edmar Azevedo Gonçalves (CPF: 102.293.967-04), fiscais do Contrato PD-10-057/20-00, individualmente, a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, §2º e inciso II do art. 268 do RITCU, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor, por ter medido os serviços de 'escavação e carga de material de 1ª categoria - jazida' em desacordo com as normas 106/2009-ES e 107/2009-ES do DNIT e aos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964;
>
> 5. acolher as manifestações da empresa Ivaí Engenharia de Obras S.A. e do DNIT quanto às irregularidades 'superfaturamento decorrente de quantitativo inadequado (achado 3.2)' em relação à 'superestimava na compactação a 100% PN', 'execução de serviços com qualidade deficiente (achado 3.3)' e 'acréscimos ou supressões em percentual superior ao legalmente permitido (achado 3.4)';

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80017554.

6. Determinar ao DNIT, com fundamento no § 1º, do art. 8º, da Lei 8.443 c/c § 1º, do art. 197 do Regimento Interno do TCU, que instaure tomada de contas especial visando à apuração dos fatos irregulares, à perfeita identificação dos responsáveis e ao ressarcimento do erário decorrente do superfaturamento ocorrido no Contrato PD-010-57/01-00 elencado na irregularidade 'superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado' (achado 3.1), considerando os apontamentos realizados nesta auditoria, fixando o prazo de 180 (cento e oitenta) dias para conclusão do procedimento e remessa do processo ao TCU, para exame e julgamento.

7. determinar ao DNIT, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei n. 8.443/1992 c/c art. 250, inciso II, do RITCU, que, relativamente às obras de adequação e duplicação da rodovia BR-392/RS, entre Pelotas/RS e Rio Grande/RS, no subtrecho entre o km 35,845 e o km 60,631:

7.1. realize, antes do recebimento definitivo da obra, todos os procedimentos previstos no item 7.3 da norma DNIT 031/2006-ES, a qual define os exames que devem ser realizados no revestimento de concreto asfáltico para a verificação final de qualidade;

7.2. inclua no processo administrativo de recebimento definitivo da obra, por meio de mapas lineares ou outros instrumentos, a estaca e a posição geográfica inicial e final da execução de cada serviço de recuperação que será realizado e que sejam acompanhados por arquivo de fotos digitais datadas, de preferência georreferenciadas, informando, ainda, qual serviço foi executado, em cada uma dessas áreas, em atendimento ao art. 67, § 1º, da Lei 8.666/1993;

7.3. encaminhe ao TCU as providências adotadas quanto aos subitens anteriores no prazo de 90 dias;

8. dar ciência ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) sobre as seguintes impropriedades, identificadas no Contrato PD-010-57/01-00:

8.1. a medição do serviço 'escavação e Carga de material de 1ª categoria (EC)' utilizando o fator de homogeneização (relação entre volumes cortado e aterrado), o que afronta ao disposto nas normas DNIT 106/2009-ES e 107/2009-ES;

8.2. a previsão, nos projetos de obras de engenharia rodoviária que fundamentam as contratações, dos serviços de 'compactação de Aterros a 100% do Proctor Normal' nos 20 cm finais da camada de aterro e do serviço 'regularização de subleito', quando necessário apenas este último, enseja uma duplicidade de custos, o que afronta o princípio da eficiência administrativa, indicado no art. 37 da CF.

35. A Subunidade e a Unidade Técnica manifestaram-se de acordo com a proposta de encaminhamento (peças 141 e 142 do TC 006.390/2012-9).

36. O Tribunal, por meio do Acórdão 2.068/2015-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Bruno Dantas, assim decidiu:

9.1. acolher as razões de justificativas dos responsáveis a seguir relacionados:

9.1.1. Vladimir Roberto Casa, fiscal do contrato à época do terceiro termo aditivo, quanto à irregularidade 'superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado', afastando, em consequência, a responsabilidade pelo débito apurado;

9.1.2. Edmar Azevedo Gonçalves, supervisor da unidade local do DNIT em Pelotas à época do quinto termo aditivo, quanto à irregularidade 'superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado', afastando, em consequência, a responsabilidade pelo débito apurado;

9.1.3. Delmar Pellegrini Filho e Edmar Azevedo Gonçalves, fiscais do contrato PD-10-057/01-00, quanto à irregularidade 'superfaturamento decorrente de quantitativo inadequado' em relação à superestimava na compactação de aterros a 100% Proctor Normal;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80017554.

9.2. acolher parcialmente as razões de justificativas de Fernando Andrade Sollero e de Silvio Figueiredo Mourão, quanto à irregularidade 'superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado', passando a considerar a utilização de um fator de eficiência de 0,75 para os caminhões basculantes utilizados nos serviços de ECT de solo mole, reduzindo, assim, o montante do débito apurado para R$ 9.778.841,88, a preços iniciais (nov/2000);

9.3. rejeitar as razões de justificativas de Delmar Pellegrini Filho e de Edmar Azevedo Gonçalves quanto à irregularidade 'superfaturamento decorrente de quantitativo inadequado em relação à 'medição irregular dos serviços de escavação e carga de 1ª categoria', deixando, entretanto, de cominar sanção aos responsáveis, face as medidas tomadas para o estorno dos valores medidos a maior, afastando a ocorrência de débito;

9.4. determinar ao DNIT, com fundamento no § 1º, do art. 8º, da Lei 8.443 c/c § 1º, do art. 197 do Regimento Interno do TCU, que instaure tomada de contas especial com vistas ao ressarcimento dos valores decorrentes do superfaturamento pela celebração de aditivos ao Contrato PD-010-57/01-00 com inclusão de serviços novos com preço acima do mercado, fixando o prazo de 180 (cento e oitenta) dias para conclusão e remessa a este Tribunal para exame e julgamento;

9.5. determinar ao DNIT, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c art. 250, inciso II, do RITCU, que, relativamente às obras de adequação e duplicação da BR-392/RS, entre Pelotas/RS e Rio Grande/RS, no subtrecho entre o km 35,845 e o km 60,631:

9.5.1. realize, antes do recebimento definitivo da obra, os exames especificados no item 7.3 da norma DNIT 031/2006-ES, destinados a avaliar a qualidade do revestimento de concreto asfáltico;

9.5.2. inclua no processo administrativo de recebimento definitivo da obra, por meio de mapas lineares ou outros instrumentos, a estaca e a posição geográfica inicial e final da execução de cada serviço de recuperação que será realizado e que sejam acompanhados por arquivos de fotos digitais datadas, de preferência georreferenciadas, informando, ainda, qual serviço foi executado, em cada uma dessas áreas, em atendimento ao art. 67, § 1º, da Lei 8.666/1993;

9.5.3. encaminhe a este Tribunal as providências adotadas quanto aos subitens anteriores no prazo de 60 (sessenta) dias;

9.6. recomendar ao DNIT que aprimore seus normativos de forma a:

9.6.1. eliminar os riscos de previsão em duplicidade dos serviços de compactação de aterros a 100% do Proctor Normal e de regularização de subleito, quando se mostra adequada a realização apenas deste último;

9.6.2. não permitir o desembolso de recursos federais para pagamento de serviços cuja medição tenha se dado em desacordo com as normas da própria Autarquia, a exemplo das Especificações de Serviço 106/2009-ES e 107/2009-ES;

9.7. autorizar, nos termos do art. 4º, inciso III da Portaria Segecex 27/2009, que a SeinfraRodovias realize o monitoramento das determinações exaradas neste Acórdão, assim como a realização das diligências e inspeções necessárias.

37. Aos responsáveis deu-se ciência do Acórdão 2.068/2015-TCU-Plenário por meio dos ofícios às peças 153, 190, 205, 155, 156, 157, 158, 159, 192, 160, 191, 161, 193 e 216 do TC 006.390/2012-9, os quais foram recebidos conforme comprovantes às peças 154, 194, 207, 167, 165, 166, 164, 163, 197, 162, 195, 171, 196 e 208 do TC 006.390/2012-9, tendo sido encaminhadas respostas e/ou manifestações às peças 178, 184, 185, 209, 214, 215, 189, 176, 174 e 198 do TC 006.390/2012-9 propiciando-se, dessa forma, o contraditório, como sintetizado no quadro que segue:

RESPONSÁVEIS	NOTIFICAÇÕES	RECEBIMENTOS	RESPOSTAS
Departamento	Ofício 0763/2015-	17/9/2015, peça 154	Ofício n° 1838

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80017554.

Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT)	TCU/SeinfraRodovias, de 26/8/2015, peça 153		/2015/DG/DNIT, 18/11/2015, peça 178; Ofício n° 1900/2015/DG/DNIT, 26/11/2015, peças 184-185; Ofício n° 554/2016/DG/DNIT, 20/4/2016, peça 209; Ofício n° 715/20161/DG/DNIT, 20/5/2016, peça 214 Ofício n° 251/2016/AUDINT/DNIT, 18/5/2016, peça 215
	Ofício 1071/2015-TCU/SeinfraRodovias, de 21/12/2015, peça 190;	23/1/2016, peça 194	
	Ofício 0213/2016-TCU/SeinfraRodovias, de 22/3/2016, peça 205	23/3/2016, peça 207	
Vladimir Roberto Casa	Ofício 0764/2015-TCU/SeinfraRodovias, de 26/8/2015, peça 155	AR, 23/9/2015, peça 167	
Edmar Azevedo Gonçalves	Ofício 0765/2015-TCU/SeinfraRodovias, de 26/8/2015, peça 156	AR, 23/9/2015, peça 165	
Delmar Pellegrini Filho	Ofício 0766/2015-TCU/SeinfraRodovias, de 26/8/2015, peça 157	AR, 24/9/2015, peça 166	
Enecon S.A.	Ofício 0770/2015-TCU/SeinfraRodovias, de 26/8/2015, peça 158	AR, 22/9/2015, peça 164	
Fernando Andrade Sollero	Ofício 0767/2015-TCU/SeinfraRodovias, de 26/8/2015, peça 159	AR, 22/9/2015, peça 163	Pedido de Reexame com Efeito Suspensivo; 8/10/2015, peça 175; não provido, AC 3239/2015-P, peça 189
	Ofício 1069/2015-TCU/SeinfraRodovias, de 21/12/2015, peça 192	AR, 5/1/2016, peça 197	
Silvio Figueiredo Mourão	Ofício 0768/2015-TCU/SeinfraRodovias, de 26/8/2015, peça 160	AR, 22/9/2015, peça 162	Pedido de Reexame com Efeito Suspensivo, 8/10/2015, peça 176; não provido, AC 3239/2015-P
	Ofício 1070/2015-TCU/SeinfraRodovias, de 21/12/2015, peça 191	AR, 31/12/2015, peça 195	
Ivaí Engenharia de Obras S.A.	Ofício 0769/2015-TCU/SeinfraRodovias, de 26/8/2015, peça 161	AR, 22/9/2015, peça 171	Pedido de Reexame com Efeito Suspensivo; 8/10/2015, peça 174; não provido, AC 3239/2015-P; Embargos de Declaração; 4/2/2016, peça 198; rejeitados, AC 432/2016-P, peça 202
	Ofício 1068/2015-TCU/SeinfraRodovias, de 21/12/2015, peça 193	AR, 31/12/2015, peça 196	
	Ofício 0175/2016-TCU/SeinfraRodovias, de 9/3/2016, peça 216	AR, 30/3/2016, peça 208	

As peças indicadas são as constantes do TC 006.390/2012-9.

38. Os responsáveis interpuseram pedidos de reexame com efeito suspensivo ao Acórdão 2.068/2015-TCU-Plenário (peças 174 a 176 do TC 006.390/2012-9). Tais pedidos tiveram seu provimento negado, conforme instrução à peça 180 do TC 006.390/2012-9, pareceres da Subunidade e da Unidade

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80017554.

Técnica (peça 181 e 182 do TC 006.390/2012-9) e Acórdão 3.239/2015-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Bruno Dantas.

39. Pelo Ofício nº 1838/2015/DG/DNIT, de 24/11/2015 (peça 178 do TC 006.390/2012-9), o DNIT informou o início do cumprimento da determinação constante no subitem 9.4 e solicitou dilação de prazo para o atendimento ao subitem 9.5 do Acórdão 2.068/2015-TCU-Plenário (peças 177 e 178 do TC 006.390/2012-9). A solicitação de prorrogação de prazo contou com parecer favorável da Subunidade Técnica (peça 183 do TC 006.390/2012-9).

40. Relativamente ao subitem 9.4, a autarquia informou a edição da Portaria n° 1.639, de 21/10/2015, que instituiu a Comissão de Tomada de Contas Especial, publicada no Diário Oficial da União 23/10/2015 (peça 178, p. 10 do TC 006.390/2012-9).

41. Em 4/2/2016, a empresa Ivaí Engenharia de Obras S.A. apresentou embargos de declaração em face do Acórdão 3.239/2015-TCU-Plenário (peça 198 do TC 006.390/2012-9), tendo sido rejeitados pelo Tribunal, conforme Acórdão 432/2016-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Bruno Dantas (peça 202 do TC 006.390/2012-9).

42. Adicionalmente, em 20/4/2016, o DNIT informou, pelo Ofício nº 554/2016/DG/DNIT (peça 209 do TC 006.390/2012-9), o início do comprimento ao subitem 9.4:

> 2. Nesse sentido, visando o cumprimento do Acórdão em comento, instamos as áreas competentes para apresentarem informações atualizadas quanto ao cumprimento da determinação disposta no item 9.4, e informações quanto a recomendação elencada no item 9.6, ambas do Acórdão em comento.
>
> 3. Em resposta ao Item 9.4, à Diretoria de Infraestrutura Rodoviária apresentou o Memorando n° 571/2016/DIR, datado em 22/03/2016, informando que a Tomada de Contas Especial, foi instaurada conforme Portaria n° 1.639, de 21 de outubro de 2016, e que os servidores para comporem a referida Comissão de TCE, estão lotados na Superintendência Regional no Estado do Rio Grande do Sul.

43. Instrução à peça 218 do TC 006.390/2012-9 considerou cumpridas as determinações contidas nos subitens 9.4, 9.5, 9.5.1, 9.5.2 e 9.5.3 e acatadas as recomendações dos subitens 9.6, 9.6.1 e 9.6.2 do Acórdão 2068/2015-TCU-Plenário e propôs o arquivamento do processo.

44. Aquela instrução contou com a anuência da Subunidade e da Unidade Técnica (peças 219 e 220 do TC 006.390/2012-9) e teve sua proposta de encaminhamento acolhida pelo Tribunal, por meio do Acórdão 1.207/2019-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Bruno Dantas.

45. Em 6/10/2016, o TCU recebeu a tomada de contas especial encaminhada pelo DNIT, apresentada pelo Ofício nº 2071/2016/AECI/GM-MT (peças 1 a 6), e instaurada em cumprimento ao item 9.4 do Acórdão 2068/2015-TCU-Plenário.

46. No processo encaminhado, constatou-se que a Portaria n° 1.639, de 21/10/2015, foi revogada, tendo sido emitida a Portaria nº 52, de 15/1/2016, que instituiu nova Comissão de Tomada de Contas Especial (peça 2, p. 105).

47. No âmbito daquela TCE, os responsáveis foram notificados para conhecimento da instauração do processo, apresentação de informações, justificativas e para cobrança de débito conforme o contido na peça 6, p. 146 e 147, resumido a seguir:

RESPONSÁVEL	DATA	NOTIFICAÇÃO	PEÇA	CIÊNCIA
Ivaí Engenharia de Obras S.A.	28/3/2016	Comunicação da Instauração da TCE, identificação do dano	2, p. 193 e 194	1º/4/2016, peça 2, p.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80017554.

		apontado no Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas da União, solicitação da apresentação da defesa ou quitação do débito.		202
Fernando de Andrade Sollero	30/3/2016	Comunicação da Instauração da TCE, identificação do dano apontado no Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas da União, solicitação da apresentação da defesa ou quitação do débito.	2, p. 195 e 196	6/4/2016, peça 2, p. 207
Silvio Figueiredo Mourão	30/3/2016	Comunicação da Instauração da TCE, identificação do dano apontado no Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas da União, solicitação da apresentação da defesa ou quitação do débito.	2, p. 197 e 198	-
Silvio Figueiredo Mourão	7/4/2016	Comunicação da Instauração da TCE, identificação do dano apontado no Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas da União, solicitação da apresentação da defesa ou quitação do débito.	2, p. 199 e 200	-
Silvio Figueiredo Mourão	15/4/2016	Comunicação da Instauração da TCE, identificação do dano apontado no Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas da União, solicitação da apresentação da defesa ou quitação do débito.	2, p. 201	15/4/2016, peça 2, p. 208

48. Encontra-se, no processo de TCE constituído pelo DNIT, o 1º Parecer Técnico Final nº 20-04/2016 - CPN/CGCIT/DIREX, de 25/5/2016 (peça 4, p. 7 a 97). Tal documento foi elaborado em atendimento ao Ofício nº 004/2016/SR/RS, de 28/4/2016 (peça 3, p. 249), emitido pela Comissão de TCE.

49. Examinando aquela tomada de contas especial, percebe-se que o referido parecer não foi analisado pela Comissão e, por conseguinte, informações importantes acerca das composições de preços unitários e da produtividade das equipes mecânicas ficaram à margem daquele processo.

50. Uma vez que a Comissão não levou em consideração os documentos encaminhados pela Coordenação de Preços Novos, da Coordenação-Geral de Custos de Infraestrutura, restou inalterado o débito apurado pelo TCU no valor histórico de R$ 9.778.841,88 (peça 140, p. 15).

51. Assim, o Relatório de TCE, de 10/6/2016, concluiu pela existência de dano ao Erário no valor de R$ 63.960.475,96, atualizados até junho de 2016, responsabilizando a empresa Ivaí Engenharia de Obras S.A. e os Senhores Fernando Andrade Sollero e Silvio Figueiredo Mourão (peça 6, p. 142 a 149)

52. O Relatório de Auditoria Nº 893/2016 do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle, de 11/8/2016, assim concluiu (peça 6, p.168 a 171):

> 8. Diante do exposto e de acordo com as informações constantes do Relatório de Tomada de Contas Especial, concluímos que a Empresa Ivaí Engenharia de Obras S.A. e os

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80017554.

Senhores Silvio Figueiredo Mourão e Fernando Andrade Sollero encontram-se, solidariamente, em débito com a Fazenda Nacional pela importância de R$ 63.960.475,96, conforme descrito no item 6 deste Relatório.

53. Aquele Ministério emitiu o Certificado de Auditoria Nº 893/2016 e o Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno Nº 893/2016 em 11/8/2016 (peça 6, p. 172 e 173).

54. O Ministro de Estado dos Transportes atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no Relatório e Certificado de Auditoria, bem como do Parecer da Secretaria Federal de Controle Interno, em 14/9/2016 (peça 3, p. 265).

55. Instrução à peça 13, datada de 16/8/2019, propôs a realização de diligência para a obtenção de dados relativos ao contrato PD-010-57/01-00 junto ao DNIT.

56. Dessa forma, foi encaminhado, ao DNIT, o Ofício 567/2019-TCU/SeinfraRodoviaAviação, de 29/8/2019 (peça 15), do qual o órgão tomou ciência em 30/8/2019 (peça 16), visando à obtenção de alguns documentos ausentes, em consideração ao exigido pela IN TCU 71/2012 e DN TCU 155/2016.

57. A autarquia respondeu parcialmente à diligência pelo seu OFÍCIO Nº 89170/2019/ACE-DE/DG/DINT SEDE, protocolado em 18/9/2019 (peça 17), e solicitou prazo adicional de quinze dias para a complementação de informações. Cabe registrar, aqui, que, junto à peça 17, constam itens não digitalizáveis, enviados originalmente em dois CDs.

58. Posteriormente, o DNIT encaminhou as informações faltantes por meio do seu OFÍCIO Nº 95018/2019/ACE-DG/DG/DNIT SEDE, protocolado em 1º/10/2019 (peça 20).

59. Instrução à peça 39, datada de 16/7/2021, promoveu a análise da documentação encaminhada pelo DNIT e, ao final, propôs a citação dos responsáveis Sílvio Figueiredo Mourão, Fernando Andrade Sollero e Ivaí Engenharia de Obras S.A.

60. A Subunidade e a Unidade Técnica manifestaram-se de acordo com aquela instrução (peças 40 e 41) e os responsáveis foram citados por intermédio dos ofícios 56173, 56174 e 56175/2021-TCU/Seproc, de 29/9/2021 (peças 45 a 47).

61. O Sr. Sílvio Figueiredo Mourão tomou ciência do Ofício 56175 em 7/10/2021 (peça 48), o Sr. Fernando Andrade Sollero tomou ciência do Ofício 56174 em 8/10/2021 (peça 51) e a empresa Ivaí tomou ciência do ofício 56173 em 8/10/2021 (peça 50).

62. Por sua vez, o Sr. Sílvio Figueiredo Mourão solicitou prorrogação de prazo de 45 dias para apresentação de suas alegações de defesa (peça 49).

63. Da mesma forma, a Ivaí Engenharia de Obras S.A. solicitou dilação de prazo para encaminhamento de suas alegações de defesa por mais quinze dias (peça 52)

64. Por meio do documento à peça 53, o prazo solicitado pelo Sr. Sílvio Figueiredo Mourão foi concedido pelo Tribunal.

65. Em 14/10/2021, o Sr. Fernando Andrade Sollero também solicitou 45 dias adicionais para a apresentação de suas alegações de defesa (peça 58), a qual foi concedida pelo TCU por meio do documento à peça 59, até o dia 7/12/2021.

66. Por intermédio do documento à peça 60, o prazo solicitado pela Ivaí foi concedido pelo Tribunal, até 24/11/2021.

67. Aquela empresa voltou a solicitar prazo adicional de quinze dias por meio de seu ofício à peça 65. Tal solicitação foi atendia pelo Tribunal, que concedeu prazo para apresentação das alegações de defesa até o dia 9/12/2021 (peça 66).

68. Por meio do documento à peça 67, os Srs. Sílvio Figueiredo Mourão e Fernando Andrade Sollero solicitaram prazo adicional para apresentação de suas alegações de defesa. As análises de pedido de prorrogação de prazo (peças 68 e 69) propuseram o encaminhamento das solicitações ao Relator com proposta de deferimento do pedido até o dia 24/1/2022.

69. A empresa Ivaí solicitou nova prorrogação de prazo pela peça 70, por mais 15 dias, o que foi

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80017554.

atendido pelo documento à peça 71, o qual concedeu prorrogação até o dia 24/12/2021.

70. As alegações de defesa da empresa Ivaí Engenharia de Obras S.A. foram apresentadas por meio dos documentos datados de 23/12/2021 (peças 72 a 74) e os responsáveis Sílvio Figueiredo Mourão e Fernando Andrade Sollero responderam às citações por meio dos documentos às peças 75 e 76, de 24/1/2022. Estes dois últimos responsáveis solicitaram, ainda, em 6/5/2022, a juntada de documentos que não teriam sido anexados ao processo por ocasião do encaminhamento inicial das suas alegações de defesa, realizado em 24/1/2022. Esse material adicional é constituído pelas peças 78 a 85.

71. Em 14/11/2022, a empresa Ivaí encaminhou petição ao TCU solicitando o arquivamento da presente TCE, tendo em vista a ocorrência da prescrição punitiva dos responsáveis (peças 86 e 87), nos seguintes termos:

> Nesse sentido, tendo sido constatada a prescrição pela Unidade Técnica deste próprio Tribunal, requer a urgente inclusão do processo na pauta de julgamentos para que seja arquivado o presente feito, na forma do art. 11 da Resolução 344/2022, sem apreciação do mérito, como medida de racionalização administrativa e economia processual.

72. Instrução à peça 90 propôs o arquivamento deste processo, pois, em princípio, teria ocorrido a prescrição intercorrente para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento no âmbito do TCU.

73. O Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), em parecer de 16/5/2023 (peça 92), discordando do encaminhamento da Unidade Técnica, assim propôs:

> Dessa forma, considera-se que tanto a autuação da TCE no TCU quanto a realização de diligência têm o condão de interromper o prazo prescricional, pois configuram atos voltados à apuração dos fatos, ou seja, descaracterizam a inércia da Administração. Em acréscimo, esses atos não estão listados no § 3º do art. 5º da Resolução/TCU nº 344/2022. Assim, no intervalo apontado pela unidade técnica não houve o transcurso do prazo prescricional.
>
> Diante desses fundamentos, propõe-se o retorno dos autos à Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil para o prosseguimento do feito.

74. Por meio do despacho à peça 93, o Relator, concordando com o parecer do MPTCU, encaminhou o processo à Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (AudRodoviaAviação) para prosseguimento do feito e análise de mérito.

75. Em 6/6/2023, a empresa Ivaí Engenharia de Obras S.A. interpôs agravo contra o despacho do Relator (peça 94) solicitando a reforma da decisão e o arquivamento do processo com relação àquela empresa.

76. O Acórdão 1.419/2023-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Jhonatan de Jesus, conheceu o agravo interposto e, no mérito, negou-lhe provimento, restituindo o processo à AudRodoviaAviação para prosseguimento das análises.

77. A empresa foi comunicada da decisão pelo OFÍCIO 33164/2023-TCU/Seproc, de 21/7/2023 (peça 100), tendo dele tomado conhecimento em 31/7/2023 (peça 101).

78. Em 18/7/2024, a empresa Ivaí encaminhou documento (peça 104) reiterando os termos de suas alegações de defesa, salientando que o orçamento utilizado por ocasião da licitação foi elaborado com referência ao Sicro 1 e que esse sistema deve ser levado em consideração para a análise da regularidade dos preços novos incluídos no contrato, em consonância com a jurisprudência do TCU.

EXAME TÉCNICO

79. Em atenção ao Parecer do MPTCU (peça 92) e ao despacho do Relator à peça 93, passa-se a analisar, no mérito, as alegações de defesa dos responsáveis neste processo, apresentadas para atendimento às citações propostas em instrução anterior (peça 39). Além disso, será feita nova análise sobre a prescrição da pretensão punitiva, sob a ótica da mais recente jurisprudência do STF.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80017554.

I. Sílvio Figueiredo Mourão e Fernando Andrade Sollero (peças 75, 76 e 78 a 85)

80. Os dois responsáveis apresentaram suas alegações de defesa de forma conjunta, por meio do documento que constitui a peça 75 dos presentes autos e, posteriormente, complementado pelos elementos contidos nas peças 76 e 78 a 85.

81. Inicialmente, os responsáveis trazem um resumo dos fatos ocorridos até a sua citação pelo Tribunal (peça 75, p. 2 e 3) e, em sequência, arguem a nulidade da presente TCE, uma vez que (peça 75, p. 5):

> 13.1. A Unidade Técnica não apresentou as Composições de Preço Unitário ('CPU's') adotadas na análise, tampouco a totalidade do dimensionamento das equipes mecânicas ('PEM') dos serviços, aspectos cruciais para embasar a análise de preços, sobretudo quando a própria Unidade Técnica ajusta paradigmas da metodologia do SICRO II para o SICRO I.
>
> (...)
>
> 13.2. Quando da tramitação da TCE no DNIT, foi apresentado o Parecer Técnico Final 20-04/2016-CPN/CGCIT/DIREX (processo administrativo 50600.014707/2016-88, Anexo D; apenso à TCE n° 50600.011766-2015-13) em virtude de pedido de esclarecimentos feito pela Comissão da TCE.

82. Em resumo, alegam que 'a ausência de documentação que fundamentou as supostas irregularidades somada à desconsideração de documento formal do DNIT que esclarece os pontos debatidos no processo evidenciam a patente nulidade da TCE' (peça 75, p. 6).

83. Os responsáveis argumentam que, no curso da TCE, não foi feita distinção entre os serviços cujos preços foram homologados pela Coordenação-Geral de Custos de Infraestrutura (CGCIT), onde os servidores estavam lotados, e aqueles convalidados pela Coordenação-Geral de Construção Rodoviária (CGCONT), unidade gestora da obra. Segundo eles, os seguintes serviços não teriam sido objeto da análise da CGCIT:

a) Momento transporte de material de 1ª categoria - rodovia não pavimentada;
b) Momento transporte material de 1ª categoria - rodovia pavimentada;
c) Base de brita graduada;
d) Escavação e carga de material de 1ª categoria (empréstimo);
e) CBUQ - Binder;
f) Compactação de aterros a 95% do Proctor Normal;
g) Enleivamento;
h) CBUQ - capa de rolamento;
i) Defensa semimaleável simples;
j) Hidrossemeadura;
k) Concreto estrutural fck = 25 MPa - contr. raz. c/adit.;
l) Forma de placa compensada plastificada;
m) Compactação de aterros a 100% do Proctor Normal;
n) Escoramento; e
o) Fornecimento, preparo e colocação aço CA-50.

84. Nesse sentido, afirmam que a apuração do suposto superfaturamento levou em consideração fatores sobre os quais os responsáveis não teriam ingerência, tais como:

a) Definição do tipo de transporte na obra (comercial ou local);
b) Definição de distâncias de transporte;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80017554.

c) Definição da taxa de BDI a ser utilizada;

d) Definição dos serviços e de suas quantidades;

e) Definição da logística de fornecimento de matérias primas para a obra;

f) Definição de preços cuja formação é regulamentada por normativos do DNIT, como os preços de aquisição e transporte de materiais asfálticos; e

g) Definição de preços de materiais existentes no Sicro por meio de cotações de mercado.

85. Assim, os responsáveis alegam que a ausência de individualização de suas condutas sem levar em conta suas competências vai de encontro à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, arts. 24, 27, 28 e 30, restando nula a responsabilidade a eles imputada.

86. Além dos aspectos técnicos, os servidores também arguem ter ocorrido a prescrição da pretensão punitiva por parte do TCU (peça 75, p. 13 a 18).

87. Na última parte de suas alegações de defesa, os responsáveis abordam os procedimentos adotados pelo DNIT para a análise das Composições de Preços Unitários (CPU's) de serviços novos (peça 75, p. 18 a 30).

88. Iniciam este tópico contextualizando a extinção do DNER, em 2001, e a criação do DNIT, principalmente no que tange a responsabilidade da gestão dos custos referenciais daqueles órgãos.

89. Acrescentam que, apesar da criação do DNIT, a gestão dos custos ainda ficou a cargo da Gerência de Custos, dentro da estrutura do DNER, uma vez que o novo Regimento Interno do DNIT (Resolução DNIT nº 01/2002) não contemplou aquela área.

90. Nesse sentido, trazem o Acórdão 267/2003-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Marcos Vilaça, o qual recomendou ao DNIT que:

> 9.2.2 - estude a possibilidade de melhorar o posicionamento da Gerência de Custos na estrutura organizacional do DNIT, provendo-a com os recursos financeiros e administrativos necessários ao seu correto funcionamento e à expansão de suas atividades;

91. Relatam que a Unidade de Gerência de Custos de Infraestrutura de Transportes (UGECIT) somente foi criada em 2004, pela Portaria DNIT nº 1.241, de 12/11/2004.

92. Ressaltam que o Tribunal determinou ao DNIT, ainda, por meio do Acórdão 490/2005-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Augusto Sherman, que:

> 9.2.2. adote, com fulcro no art. 45 da Lei 8.443/92, no prazo de 180 (cento e oitenta dias), as medidas efetivas listadas abaixo, para garantir o cumprimento da Lei 8.666/93 no tocante à adequação dos orçamentos de referência e à economicidade de suas contratações, dando cumprimento, ainda, aos Acórdãos 267/03 - *Plenário* e 534/03 - Segunda Câmara, bem como ao Acórdão 1564/2003-TCU-Plenário:
>
> (...)
>
> 9.2.2.3. implementar um setor de custos capaz de fazer a manutenção, em regime permanente, dos sistemas acima, levantando sempre as situações novas para inclusão;

93. Assim, por meio do Decreto 5.765, de 27/4/2006, foi instituída a Coordenação-Geral de Custos de Infraestrutura (CGCIT), cuja estrutura, segundo os responsáveis, era precária, tanto em termos técnicos, quanto em quantidade de pessoal.

94. Os servidores relatam que, em 17/7/2009, o Coordenador-Geral de Construção Rodoviária encaminhou à CGCIT demanda solicitando a análise de preços novos correspondentes à 1ª Revisão de Projeto em Fase de Obra (RPFO). Tal solicitação deu origem ao Parecer Técnico 80/2009-CGCIT (peça 76, p. 13 a 16).

95. Alegam, também, que a análise realizada naquele parecer envolveu apenas as CPU's dos serviços novos não analisados no Parecer Técnico nº 19/2009-CGCONT. Neste ponto, ressaltam que a análise a cargo da CGCIT 'não envolveu decisões sobre qual serviço executar, quais materiais a aplicar,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80017554.

quantidades definições de projeto, distâncias, dentre outras questões relacionadas ao projeto e à execução da obra propriamente ditos' (peça 75, p. 22).

96. Além disso, os servidores expõem que a análise empreendida no Parecer Técnico 80/2009-CGCIT levou em consideração as CPU's de serviços novos apenas nos seus aspectos técnicos, em observâncias às normas do DNIT vigentes à época e aos padrões de revisão de projeto definidos pela CGCONT listados a seguir (peça 72, p. 24 e 25):

> 58.1. Formação de preços (determinação de produções e estrutura de composição de custos) segundo a metodologia do SICRO, utilizada na elaboração do projeto executivo.
>
> 58.2. Análise das composições de custo encaminhadas à CGCIT pela CGCONT, com base no 1º Relatório de Revisão de Projetos em Fase de Obras, integrante do processo administrativo 50600.000162/02-16, que, como foi verificado posteriormente, não coincidiam com as composições de custo aprovadas no projeto executivo.
>
> 58.3. Utilização de cotações de preços de serviços especializados, não constantes do SICRO.
>
> 58.4. Manutenção de preços contratuais em conformidade com o Memorando-Circular nº 37/2003/DIT; cujas determinações eram aceitas e corroboradas pelo próprio TCU nos casos de revisão de projetos em fase de obras, como pode ser observado nos julgados abaixo:
>
> '60. Ante essas ponderações, cabe determinar ao Dnit que adote postura rigorosa na avaliação dos preços de serviços novos a serem incluídos em contratos administrativos de sua responsabilidade, dado que podem ser utilizados como referência para a incidência dos descontos ofertados originalmente por empresas ou consórcios contratados, segundo disposição contida no § 6º do art. 112 da LDO/2010. Outrossim, que faça constar, dos respectivos processos administrativos, composições de custo unitário – devidamente aprovadas pela unidade responsável – de todos os itens acrescidos aos contratos sob sua gestão, inclusive os referentes a serviços de fabricação de peças pré-moldadas, em grau de detalhamento que viabilize comparação com os insumos e equipamentos constantes do Sicro, sempre que possível, em conformidade com a orientação predominante desta Corte e com o próprio entendimento desta autarquia (Memorando-Circular nº 37/2003-DIT).'
>
> (Trecho do voto proferido pelo Ministro Augusto Nardes – Acórdão n° 2003-2009-TCU-Plenário)
>
> '27. O Memorando Circular 37/2003-DIT/Dnit, além de regular as modificações dos contratos firmados pela autarquia responsável pelas rodovias brasileiras, constitui boa prática para a administração pública. Não sem razão, o Decreto 7.983/2013 – posterior aos fatos em exame e, por isso, inaplicável – incorporou essa regra, de forma que agora a União como um todo deve, nos aditivos, observar a data-base de elaboração do orçamento de referência da administração (art. 17, §2º).'
>
> (Trecho do voto proferido pelo Ministro Benjamin Zymler – Acórdão n° 1624/2018-TCU-Plenário)

97. Os responsáveis argumentam que a CGCIT não detém competência em relação a questões vinculadas ao projeto e execução das obras e trazem trecho do Regimento Interno do DNIT que versa sobre suas atribuições, quais sejam: manter um sistema de gestão de custos referenciais de forma a orientar a elaboração de orçamentos de obras e serviços de engenharia e analisar propostas de novas composições de custos unitários a serem utilizadas em obras e serviços de engenharia.

98. Nessa perspectiva, os servidores manifestam que a Unidade Técnica do TCU não fez distinção entre os serviços analisados pela CGCIT ou pela CGCONT e que o superfaturamento a eles imputado envolve serviços não apreciados pela CGCIT, mas de responsabilidade de outros setores da autarquia.

99. Relatam, ainda, que a CGCIT analisava as composições de serviços novos que eram encaminhadas pelo setor responsável pela obra e que aquela Coordenação não analisou todos os serviços novos do contrato PD-010-57/01-00, uma vez que parte deles foi examinada pela CGCONT.

100. Concluem os responsáveis que 'levando em conta a ausência de competência da CGCIT em

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80017554.

relação a definições de projeto e de execução da obra, bem como a ausência de análise de parte dos serviços novos, a responsabilidade imputada pela Unidade Técnica aos REQUERENTES deve ser revista' (peça 75, p. 28). Para reforçar seu entendimento, trazem doutrina e jurisprudência à peça 75, p. 28 e 29.

Análise

101. Conforme relatado anteriormente nesta instrução, o 1º Parecer Técnico Final nº 20-04/2016 - CPN/CGCIT/DIREX, de 25/5/2016 (peça 4, p. 7 a 97 e peça 83, p. 8 a 98), não foi apreciado pela Comissão de Tomada de Contas Especial, apesar de ter sido elaborado a pedido daquele mesmo comitê, em atendimento ao seu Ofício nº 004/2016/SR/RS, de 28/4/2016 (peça 3, p. 249 e peça 83, p. 3 a 7).

102. Embora suscitada pelos responsáveis, a ausência da análise desse documento pela Comissão de TCE não enseja a nulidade do processo conduzido pela autarquia.

103. A jurisprudência do Tribunal de Contas da União estabelece que a falta de apreciação de uma peça ou a ausência de contraditório na fase interna de uma Tomada de Contas Especial (TCE) não enseja nulidade do processo. Isso se deve à distinção entre as fases interna e externa da TCE. A fase interna, realizada no âmbito do órgão público onde ocorreram os fatos, é considerada um procedimento inquisitório de coleta de provas, semelhante a um inquérito policial, onde não há litígio ou acusação formalizada, mas apenas a verificação de fatos e apuração de autoria. Nesta fase, não se estabelece uma relação processual constituída, e a ausência de citação ou oportunidade de contradição dos documentos juntados não prejudica o responsável, não havendo, portanto, prejuízo ao contraditório ou à ampla defesa

104. A garantia ao direito à ampla defesa e ao contraditório, conforme o devido processo legal, é assegurada na fase externa da TCE, que se inicia com a autuação do processo junto ao TCU e se conclui com o julgamento. Esta fase é caracterizada pela formalização de acusações e pela abertura de espaço para que os responsáveis apresentem suas defesas. Portanto, a jurisprudência do TCU reconhece que o devido processo legal é respeitado quando o contraditório e a ampla defesa são realizados na fase externa das tomadas de contas especiais, conforme Acórdãos 586/2009-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler, 6.051/2010-Segunda Câmara, Rel. Min. José Jorge, 3.148/2023-Segunda Câmara, Rel. Min. Augusto Nardes, 1.648/2016-Plenário, Rel. Min. José Mucio Monteiro, 3.083/2007-Segunda Câmara, Rel. Min. Guilherme Palmeira e 2.308/2011-Segunda Câmara, Rel. Min. André de Carvalho.

105. Tais Acórdãos, coletivamente, afirmam que a fase interna da TCE é preparatória e inquisitória, e que é na fase externa, no âmbito do TCU, que se asseguram os princípios do contraditório e da ampla defesa.

106. Em resumo, a falta de apreciação de uma peça na fase interna de uma TCE, por si só, não causa impacto na validade do processo segundo a jurisprudência do TCU, desde que as garantias do devido processo legal sejam observadas na fase externa, onde é obrigatória a abertura do contraditório e a apresentação de defesa pelos responsáveis.

107. Dessa forma, o conteúdo daquele Parecer será considerado na presente análise das alegações de defesa dos responsáveis.

108. Conforme descritos naquele documento, os seguintes critérios gerais foram adotados para a análise dos preços novos (peça 4, p. 9 e 10 e peça 83, p. 10 e 11):

> i. Em respeito ao Memorando 37/2003-DIT, as composições de custos unitários não constantes do Sicro 2 devem ser elaboradas respeitando-se os valores de insumos e da parcela de bonificação e despesas indiretas (BDI) definidos no contrato, adotando-se, caso não existam na proposta, os custos dos sistemas referenciais oficiais (Sicro 2 ou SINAPI) ou cotação de preços.
>
> ii. Todos os custos de insumos contratuais e o detalhamento do BDI devem ser apresentados por meio de cópias das composições de custos unitários já existentes no contrato, devendo ser anexada uma declaração da Superintendência Regional ou Diretoria afeta atestando a correção dos valores adotados na composição.
>
> iii. Em respeito ao Decreto n° 7.983/2013, bem como à Lei de Diretrizes Orçamentárias e Acórdãos do TCU à época da 1ª Revisão de Projeto em Fase de Obras, o qual estabelece regras e critérios para elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80017554.

contratados e executados com recursos dos orçamentos da União, e dá outras providências, mais especificamente em seu Art. 4° onde estabelece que '**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 Sistema de Custos Referenciais de Obras - Sicro**, cuja manutenção e divulgação caberá ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT, excetuados os itens caracterizados como montagem industrial ou que não possam ser considerados como de infraestrutura de transportes', o preço unitário advindo das condições contratuais deverá ser comparado ao de referência do DNIT, independente da época da aprovação do projeto ou das revisões.

iv. Caso o preço unitário advindo da aplicação do Memorando 37/2003-DIT mostre-se superior ao de referência do DNIT, será aplicado um fator de redução ao preço unitário do serviço de modo a enquadrá-lo no valor limite preconizado no Decreto n° 7.983/2013, não impedindo que a setorial responsável pela aprovação da revisão de projeto proceda a aplicação de desconto adicional eventualmente necessário à garantia do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

(destaques no original)

109. No âmbito do Parecer 20-04/2016 foram elaboradas diversas composições de custos unitários, onde foram utilizados critérios objetivos, normas do DNIT e informações disponíveis à época da análise dos preços novos. As premissas dos cálculos estão explicitadas em cada uma das composições que compõem aquele documento.

110. O quadro que segue compara os preços unitários de referência apurados no Parecer 20-04/2016 com aqueles adotados pelas unidades técnicas do TCU:

Composição	Descrição	Unidade	Preço unitário ref. nov./2000 (R$/unidade)		
			Parecer 20-04/2016	TCU	Contrato 57/2001
PN 01	Momento de transporte de areia comercial em rodovia não pavimentada (transporte local)	m³.km	0,4666	(***)	-
	Momento de transporte de areia comercial em rodovia não pavimentada (transporte comercial)	m³.km	0,3162	(***)	-
PN 02	Momento de transporte de areia comercial em rodovia pavimentada (transporte local)	m³.km	0,3500	(***)	-
	Momento de transporte de areia comercial em rodovia pavimentada (transporte comercial)	m³.km	0,2108	(***)	-
PN 03	Momento de transporte 1ª categoria rodovia não pavimentada (transporte local)	m³.km	0,5243	(***)	-
	Momento de transporte 1ª categoria rodovia não pavimentada (transporte comercial)	m³.km	0,3553	(***)	-
PN 04	Momento de transporte 1ª categoria rodovia pavimentada (transporte local)	m³.km	0,3932	(***)	-
	Momento de transporte 1ª categoria rodovia pavimentada (transporte comercial)	m³.km	0,2369	(***)	-

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80017554.

PN 05	Base de brita graduada	m³	(*) Sicro 2 S 02 230 00 / 02.230.00	34,05	43,78
PN 06	Escavação, carga e transporte de solos moles 3.000<DMT<4.000	m³	12,9112	13,03	15,06
PN 07	Escavação, carga e transporte de solos moles 6.000<DMT<7.000	m³	17,8105	19,65	20,12
PN 08	Escavação, carga e transporte de solos moles 7.000<DMT<8.000	m³	19,4435	21,31	22,64
PN 09	Escavação, carga e transporte de solos moles 8.000<DMT<9.000	m³	21,0766	22,97	23,97
PN 10	Escavação, carga e transporte de solos moles 9.000<DMT<10.000	m³	22,7097	24,63	26,23
PN 11	Escavação, carga e transporte de solos moles 10.000<DMT<12.000	m³	25,1593	27,94	29,84
PN 12	Escavação, carga e transporte de solos moles 12.000<DMT<14.000	m³	28,4255	31,25	33,81
	Escavação, carga e transporte de solos moles 1.200<DMT<1.400	m³	9,3185	(****)	-
	Escavação, carga e transporte de solos moles 1.600<DMT<1.800	m³	9,9717	(****)	-
	Escavação, carga e transporte de solos moles 1.800<DMT<2.000	m³	10,2983	(****)	-
	Escavação, carga e transporte de solos moles 2.000<DMT<3.000	m³	11,2782	(****)	-
	Escavação, carga e transporte de solos moles 4.000<DMT<5.000	m³	14,5443	16,35	16,17
	Escavação, carga e transporte de solos moles 5.000<DMT<6.000	m³	16,1774	17,99	18,45
PN 13	Escavação e carga de material de 1ª categoria	m³	(*) Sicro 1 A 01 120 01 / 01.200.01	1,35	1,80
PN 14	Fornecimento e instalação de drenos verticais fibroquímicos	m	2,9445	2,08	4,88
PN 15	Concreto betuminoso usinado a quente - CBUQ (Binder)	t	(*) Sicro 2 S 02 540 02 / 02.540.00 e 02.540.01	31,11	33,36
PN 16	Muro de contenção	m²	(*) Sicro 2 S 05 303 09	292,52	244,02
PN 17	Enleivamento	m²	(*) Sicro 2 S 05 100 00	4,36	3,08
PN 18	Concreto betuminoso usinado a quente - CBUQ (Capa de rolamento)	t	(*) Sicro 2 S 02 540 01 / 02.540.00 e 02.540.01	31,11	32,97
PN 19	Compactação de aterros a 95% do Proctor Normal	m³	(*) Sicro 2 S 01 510 00 / 01.510.00	0,83	0,81
PN 20	Espalhamento de solos provenientes das remoções de limpeza de solos moles	m³	0,8974	1,18	1,50
	Carga e transporte de solos moles 50<DMT<200 m	m³	1,6369	(****)	-

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80017554.

PN 21	Fornecimento, preparo e colocação de formas de aço CA 50	kg	(*) Sicro 1 A 01 580 02 / 03.353.00	2,75	2,51
PN 22	Cerca de tela galvanizada		25,7058	34,06	36,67
PN 23	Defensa semimaleável simples	m	(*) Sicro 4 S 06 010 01	85,96	119,37
PN 24	Fornecimento e instalação de manta geotêxtil	m²	6,7110	5,42	7,45
PN 25	Concreto estrutural fck = 25 MPa contr. raz. c/ adit. conf. e lançamento AC	m³	(*) Sicro 2 S 03 329 00	163,39	251,21
PN 26	Forma de placa compensada plastificado	m²	(*) Sicro 2 S 03 371 02	32,51	33,34
PN 27	Execução de pré-furo	m	11,1862	1,92	13,25
PN 28	Corpo de BDCC 2,00 x 1,50m altura 1,00m a 2,50m	m	1.147,1818	1.163,62	1.525,18
PN 29	Compactação de aterro 100% Proctor Normal	m³	(*) Sicro 2 S 01 511 00 / 01.511.00	1,43	1,37
PN 30	Escoramento com madeira de OAE	m³	(*) Sicro 2 S 03 119 01 / 03.119.01	20,17	19,77
PN 31	CM-30 para imprimação - transporte	t	(**)	162,23	225,79
PN 32	RR-1C para pintura de ligação - transporte	t	(**)	162,23	101,21
PN 33	RR-1C para pintura de ligação	t	(**)	653,23	769,49
PN 34	CM-30 para imprimação	t	(**)	901,19	1.173,39
PN 35	CAP 50/70 para imprimação	t	(**)	692,50	866,67
PN 36	CAP 50/70 para CBUQ - transporte	t	(**)	177,39	251,19

(*) são custos unitários constantes no Sicro 2 / Sicro 1 e, por não serem preços novos, fora do escopo da CPN/CGCIT.

(**) não foram caracterizados como preços novos, mas fornecidos pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP).

(***) cálculo conforme peça 34, p. 18 e 19.

(****) não calculado.

111. Aquele Parecer finalizou da seguinte forma (peça 83, p. 97 e 98 e peça 4, p. 96 e 97):

> Concluído o Parecer, informamos que a Coordenação de Preços Novos procedeu a análise detalhada das informações encaminhadas pela Superintendência Regional do DNIT no Estado do Rio Grande do Sul - SR/RS, por intermédio da Comissão de Tomada de Contas Especial (TCE), instituída pela Portaria nº 052, de 15 de janeiro de 2016, para análise e conferência quanto às normas e instruções vigentes à época da aprovação do projeto para execução dos serviços de adequação com duplicação de trecho da rodovia BR-392/RS.
>
> Respeitadas as instruções e normativos vigentes e as condições temporais da época da elaboração do projeto e da aprovação de revisões em fase de obras**, os preços de referência definidos por essa Coordenação de Preços Novos apresentaram-se majoritariamente intermediários entre o contrato original e os valores de paradigma calculados pela equipe de auditoria do Tribunal de Contas da União**.
>
> Tais diferenças de preços encontradas relacionam-se, basicamente, à utilização de referências de custos distintas (Sicro 1 e Sicro 2) e da aplicação de taxas de bonificação e despesas indiretas

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80017554.

> destoantes, em virtude da obra ter sido licitada na transição entre esses sistemas de custos referenciais do DNER/DNIT.
>
> Além disso, identificam-se diferenças no entendimento quanto à aplicação dos fatores de correção (fator de eficiência e fator de conversão) para obras de duplicação e adequação de capacidade, à aplicação da Lei de Diretrizes Orçamentárias na aprovação de preços novos em revisão de projeto em fase de obras e à definição de custos em função de cotações de serviços completos.
>
> (...)
>
> É imprescindível também destacar que as composições de preços unitários analisadas no âmbito da Coordenação-Geral de Custos de Infraestrutura de Transportes (CGCIT) são definidas em função de premissas estabelecidas e validadas pelos entes responsáveis pela aprovação do projeto ou da revisão.
>
> (destaques acrescidos)

112. Da análise desse documento técnico, conclui-se que os parâmetros e normativos utilizados para a elaboração das composições de custos unitários constates são adequados, principalmente no que se refere a aplicação do disposto no Memorando 37/2003-DIT.

113. Cabe salientar, aqui, que, além dos responsáveis, o Parecer 20-4/2016 também aponta que os preços novos incluídos por ocasião da revisão de projeto em fase de obras são definidos 'em função de premissas estabelecidas e validadas pelos entes responsáveis pela aprovação do projeto ou da revisão'.

114. Assim, consideram-se pertinentes as alegações dos responsáveis de que os parâmetros e condições locais da obra para subsidiar a validação dos custos unitários de novos serviços dependiam da análise técnica das áreas ligadas à execução do empreendimento, principalmente a fiscalização do contrato, bem como das empresas contratadas para a supervisão e gerenciamento do contrato, uma vez que, presumivelmente, os servidores da CGCIT não possuíam atribuição regimental para gerir ou, ao menos, ter conhecimento dos aspectos técnicos e operacionais determinantes dos serviços novos incluídos por meio da 1ª revisão de projeto em fase de obras (RPFO).

Conclusão das alegações de defesa dos Srs. Fernando Andrade Sollero e Sílvio Figueiredo Mourão

115. Após a análise das alegações de defesa dos responsáveis, entende-se que o débito imputado aos Srs. Fernando Andrade Sollero e Sílvio Figueiredo Mourão deve ser afastado.

II. Ivaí Engenharia de Obras S.A. (peças 72 a 74)

116. Em suas alegações de defesa, a empresa responsável contesta a instrução da SeinfraRodoviaAviação à peça 39, suscitando, inicialmente, que (peça 72, p. 1 e 2):

> a) O suposto superfaturamento foi calculado com base em uma versão indicada como sendo a de 1972, apesar de na época estar vigente a versão de 1980 do SICRO, além de terem sido apresentados dados não localizados em nenhuma versão oficial desse sistema, como será adiante tratado; e
>
> b) Foram desconsideradas questões relevantes e específicas dos serviços efetivamente executado nas obras, as quais aproximam o referencial às reais condições de execução do empreendimento e comprovam a regularidade dos preços pactuados e confirmam, por conseguinte, a inexistência de irregularidade.

117. Em seguida destaca que seria importante realizar ajuste no referencial adotado para o comparativo, uma vez que a SeinfraRodoviaAviação teria acolhido o uso do Sicro 1, porém utilizado o de 1972, quando se encontrava vigente a versão de 1980 daquele sistema, aproveitando, ainda, dados que não puderam ser localizados em nenhuma versão oficial do Sicro 1.

118. A empresa lembra que o Edital 0628/00-10 foi publicado em dezembro de 2000, sendo que o Lote 02, constante do Anexo II do Edital, possuía especificamente a data-base de dezembro de 1999 e que,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80017554.

em 1º/2/2001, a chefia do 10º DRF publicou uma errata informando que o mês-base do orçamento era novembro de 2000, de modo que os preços unitários dos serviços, referenciados no Sicro 1 de 1º/12/1999, foram atualizados para novembro de 2000, alterando o valor global da obra de R$ 62.695.883,13 (dez./1999) para R$ 74.468.824,01 (dez./2000).

119. Nesse sentido, a responsável alega que análise dos preços realizada pela SeinfraRodoviaAviação teve como referência o Manual de Custos Rodoviários de 1972, tendo adotado como parâmetro dados não oficiais que, evidentemente, não poderiam ser utilizados para a formação do critério de análise do contrato.

120. A Ivaí lembra que o primeiro Manual de Custos Rodoviários foi elaborado em 1972 pelo DNER e teve como objetivo a criação de um sistema de custos próprios. Posteriormente, com o avanço e aperfeiçoamento das discussões e com a criação do Sistema de Custos Rodoviários (SICRO), em 1980, o DNER revisou o seu Manual, sendo, então, utilizado como base conceitual para orçamentos referenciais o modelo chamado Sicro 1. Assim, a empresa alega que o Edital em análise foi publicado em dezembro de 2000, com a data-base de dezembro de 1999, e que seu orçamento referencial foi elaborado a partir do Sicro de 1980 então vigente, e não o de 1972 ou outro parâmetro não oficial

121. Neste contexto, para que o comparativo fosse feito de forma adequada, a Ivaí desenvolveu o documento à peça 73, que partiu das seguintes premissas (peça 72, p. 4):

> a) Manutenção do BDI referencial do SICRO I (1980) de 35,8%, à exceção dos serviços de sinalização e conservação, que já previam a época BDI de 40,5%, como adotado pela Unidade Técnica em sua Instrução;
>
> b) Seguindo a metodologia contratual, as composições do orçamento referencial foram elaboradas na data-base de dezembro de 1999, depois atualizadas pelos índices de reajustamento para novembro/2000 (data-base da proposta), permitindo, assim, serem comparados com o orçamento contratual;
>
> c) E compondo os preços unitários a partir das premissas indicadas no próprio Manual de Custos Rodoviários do SICRO I de 1980, de acordo com o local e as reais condições de execução em campo – segue trecho do Manual:
>
> 2.1. Preço de Referência
>
> Preço de referência é uma estatística obtida por meio de pesquisa e coleta de informações no mercado. Com o painel de informações, aplicam-se metodologias de crítica e cálculo gerando um resultado final. Por ser produto de uma pesquisa, não possui as características principais do preço transacional, tais como carga de negociação e informações reais para a efetivação de compra. O preço de referência tem como principal objetivo servir de parâmetro à tomada de decisões. A periodicidade de divulgação dos resultados finais de preços do SICRO é bimestral. (destaques acrescidos pela responsável)

122. A responsável traz, ainda, planilha (peça 74) que demonstra que estaria comprovada a regularidade dos valores contratados, uma vez que o custo referencial seria de R$ 74.697.855,35, enquanto o valor do contrato foi de R$ 73.932.012,65.

123. Para chegar a essas conclusões, a responsável adotou algumas premissas, as quais serão analisadas a seguir.

a) Fator de eficiência de 0,75 (peça 72, p. 4 a 7)

124. A responsável discorda do entendimento contido no Relatório de Auditoria e na instrução à peça 39, alegando que a adoção do fator de eficiência dos equipamentos de 0,75 encontra amparo no Manual do Sicro 1 e que sua utilização é cabível no presente caso, dado o impacto que o intenso tráfego de veículos na BR-392 causa na velocidade de deslocamento dos caminhões da obra. Acrescenta, ainda, que:

> (...) o Manual do SICRO I de 1980 contempla não apenas o Fator de Eficiência de 0,75, como outros parâmetros além dos 0,83 a serem utilizados a depender das condições locais, não se justificando, em absoluto, a não adoção do 0,75 já reconhecido como próprio para o local, por

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80017554.

ser incontroverso que o local das obras gera a necessidade de se reduzir o fator de eficiência dos equipamentos.

125. A responsável também informa que a 'Unidade Técnica já havia reconhecido a adoção do fator de eficiência de 0,75'.

126. Assim, a empresa entende que os fatores de eficiência utilizados em suas composições de preços unitários são as usuais e em conformidade com o Manual do Sicro 1.

Análise

127. Inicialmente, traz-se uma breve cronologia dos sistemas de custos do DNER e do DNIT, de acordo com dados obtidos junto a esta autarquia:

1946 – Implantação das primeiras tabelas de preços do DNER;
1963 – Criação da Tabela Geral de Preços;
1972 – Lançamento do Manual de Composições de Custos Rodoviários;
1980 – Atualização do Manual de Composições de Custos Rodoviários;
1992 – Organização da Gerência de Custos Rodoviários do DNER;
1992 – Lançamento do Sicro 1;
1998 – Revisão do Manual de Composições de Custos Rodoviários;
2000 – Implantação do Sicro 2;
2001 – Criação do DNIT (Lei 10.233, de 5/6/2001);
2003 – Publicação do Manual de Custos Rodoviários;
2007 a 2011 – Início do desenvolvimento, pelo Centro de Excelência em Engenharia de Transportes (Centran), do novo Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro), anteriormente denominado Sinctran e Sicro 3;
2012 – Contratação da Fundação Getúlio Vargas;
2014 – Criação da Câmara Técnica do Sicro;
Dezembro de 2015 a abril de 2016 – consulta pública;
Maio de 2016 a abril de 2017 -consolidação dos apontamentos da consulta pública, da Câmara Técnica e do relatório de auditoria da CGU;
Abril de 2017 – Aprovação pela Diretoria Colegiada do DNIT e implantação do Sicro.

128. A partir desses dados históricos, verifica-se que o Sicro 1 se encontrava vigente por ocasião da elaboração do orçamento que deu origem à contratação, em dezembro de 1999, conforme já apontado na instrução à peça 39. Assim, julga-se a correta utilização dos custos unitários e índices de produtividade constantes daquele sistema e a posterior atualização dos valores para a data base de novembro de 2000, no mesmo sentido do que ocorreu por ocasião da licitação, para a avaliação do superfaturamento do contrato.

129. Relativamente à utilização do fator de eficiência de 0,75 para equipamentos no empreendimento em tela, a Unidade Técnica pronunciou-se por meio da instrução à peça 140, do TC 006.390/2012-9, em sede de análise das razões de justificativa dos responsáveis no âmbito daquele Relatório de Auditoria da seguinte forma:

> 26. Considerando então, que durante a auditoria relatada neste processo, constatou-se a existência de um tráfego intenso na rodovia BR-392/RS, o que, de fato, pode ter impactado na velocidade praticada pelos caminhões basculantes utilizados nas obra; considerando ainda, que obra encontra-se concluída, não sendo, portanto, factível validar o fator de eficiência in loco; entende-se como adequado, para o caso em concreto, considerar conservadoramente o fator de eficiência de 0,75 para os caminhões basculantes nos serviços de ECT de solos moles. Porém, para os equipamentos escavadeira hidráulica e trator de esteiras, entende-se que estes não sofrem impacto em razão do tráfego da rodovia existente, pois as áreas de ação desses equipamentos são restritas à faixa da rodovia em construção, é pertinente a manutenção do fator de eficiência de 0,83 utilizado pela equipe de auditoria, com base no Manual de Custos Rodoviários do DNIT.
>
> 27. Desse modo, deve-se retificar os preços de referência utilizados no relatório de fiscalização, de forma que os serviços de ECT de solos moles considerem um fator de eficiência de 0,75 para

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80017554.

os caminhões basculantes. As composições ajustadas constam na evidência 'superfaturamento após audiências e manifestações' (peça 132, pg. 7-50).

130. Tal entendimento restou deliberado pelo Acórdão 2.068/2015-TCU-Plenário, proferido no âmbito do TC 006.390/2012-9, de relatoria do Min. Bruno Dantas, cujo voto traz o seguinte:

> Ressalva se faz, no entanto, ao ajuste que entendo deva ser realizado nas composições de referência dos serviços de ECT de solos moles de modo a alterar o fator de eficiência dos caminhões basculantes de 0,83 para 0,75 (característico das obras de conservação rodoviária), em razão de significativa interferência do tráfego na realização das obras.
>
> Importa acrescentar que o fator de eficiência de um equipamento é a relação entre o tempo de produção efetiva e o tempo de produção nominal. Assim, seu valor é maior para as obras de construção rodoviária, já que a interferência do tráfego local nessas obras não prejudica de forma significativa a produtividade da equipe mecânica, ao contrário do que ocorre nas obras de conservação rodoviária, que absorve a influência do tráfego veicular.
>
> Oportuno registrar que a utilização do fator de eficiência de obras de conservação ou de restauração rodoviária nos serviços inseridos em obras de duplicação foi discutida no âmbito do TC Processo 030.105/2010-2, firmando-se entendimento, naquela oportunidade, pela vedação ao uso indiscriminado dos parâmetros de custos dos serviços de restauração rodoviária em obras de duplicação.
>
> No caso em apreço, a situação fática constatada in loco pela auditoria, dando conta da existência de um tráfego intenso na rodovia BR-392/RS, revela a adequabilidade em se considerar, de forma conservadora, o fator de eficiência de 0,75, em razão do potencial impacto na velocidade adotada pelos caminhões basculantes nos serviços de escavação, carga e transporte de solos moles.

Tribunal de Contas da União

Custo unitário de referência	**Mês: dez./1999**	**Rio Grande do Sul**				*(Valores em R$)*
Escavação, carga e transporte de solos moles		**Produção da equipe:**	**33,00**	**m³**		

A- Equipamento		Quantidade	Utilização		Custo operacional		
			Operativa	Improdutiva	Operativo	Improdutivo	Custo horário
E008	Escavadeira c/ dragline 760 l	1,00	1,00	-	43,27	22,41	43,27
E001	Trator de esteiras c/lam D4E-OS/4A	1,00	0,17	0,83	30,46	15,79	18,28
E443	Caminhão basculante 6 m³ (10,5 t)	1,00	1,00	-	37,88	12,74	37,88
					Custo horário de equipamentos		99,43

B - Mão de obra		Quantidade	Salário-hora	Custo horário
T501	Encarregado de turma	0,50	5,74	2,87
T701	Servente	2,00	3,08	6,16
			Custo horário da mão de obra	9,03
			Adic. m.o. – ferramentas	-
			Custo horário de execução	108,46
			Custo unitário de execução	3,29
			Custo unitário direto total	3,29
			Lucro e despesas indiretas (35,80%)	1,18
			Preço unitário total	4,4635
			Preço unitário total (nov./2000)*	4,7441

Por outro lado, não se deve aplicar tal premissa aos demais equipamentos utilizados na obra, a exemplo de escavadeira hidráulica e trator de esteiras, por não sofrerem ação direta do fluxo da rodovia, vez que a área de ação desses equipamentos é restrita ao trecho em construção, razão pela qual tomo por adequada a manutenção do fator de eficiência de 0,83 para esses

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80017554.

equipamentos, conforme memória de cálculo acostada ao relatório de auditoria.

131. Assim, considerando o argumento da empresa responsável e o contido no Acórdão 2.068/2015-TCU-Plenário, a utilização do fator de eficiência de 0,75 mostra-se aplicável, exclusivamente, para os caminhões basculantes envolvidos nos serviços de escavação, carga e transporte de solos moles, para o novo cálculo dos preços unitários de referência da contratação.

132. A apuração dos custos unitários de escavação, carga e transporte de solos moles, então, são os descritos a seguir:

* Utilização da composição aprovada do Projeto Executivo (peça 21 do TC 006.390/2012-9), desinflacionada para dez./99:
A Índice terraplenagem dez./1999: 158,983
B Índice terraplenagem nov./2000: 168,979

Distância	Nº de caminhões	preço unitário (dez./1999)	Preço unitário (nov./2000)
3.000 a 4.000 m	6	12,26	13,03
4.000 a 5.000 m	8	15,38	16,35
5.000 a 6.000 m	9	16,93	17,99
6.000 a 7.000 m	10	18,49	19,65
7.000 a 8.000 m	11	20,05	21,31
8.000 a 9.000 m	12	21,61	22,97
9.000 a 10.000 m	13	23,17	24,63
10.000 a 12.000 m	15	26,29	27,94
12.000 a 14.000 m	17	29,40	31,25

b) Preços dos insumos contratuais (peça 72, p. 7)

133. Relativamente a este item, a responsável afirma não possuir qualquer objeção quanto à utilização de valores disponíveis em sistema referencial na data base do orçamento, desde que aplicadas as devidas atualizações dos preços dos insumos insuficientes ou inexistentes à época do orçamento.

134. Nesse sentido, a construtora elaborou a Planilha Comparativa do Valor do Contrato com Relação aos Custos Referenciais Recalculados (peça 74) contendo os serviços com preços de insumos previstos no Sicro I, relativos a dezembro de 1999, e atualizados para novembro de 2000.

Análise

135. Embora a utilização do sistema de referência vigente por ocasião da elaboração do orçamento (dezembro de 1999) e a atualização dos valores para a datada da licitação (novembro de 2000) esteja de acordo com as premissas da auditoria que ensejou a presente TCE, reproduzindo a metodologia utilizada pelo DNIT para a licitação do empreendimento, a planilha da empresa responsável não poderá ser utilizada para efeito de novo cálculo dos preços unitários de referência do contrato, conforme será exposto no item ‘e’ adiante nesta instrução.

c) Deflacionamento dos serviços de ‘dreno fibroquímico’, ‘execução de pré-furo’ e ‘fornecimento e instalação de manta geotêxtil’ (peça 72, p. 7 a 9)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80017554.

136. Aqui a responsável entende que, embora a instrução à peça 39 tenha reconhecido a ocorrência de falha no cálculo inicial do deflacionamento, ainda existe erro nesta operação, pois teria ocorrido duplo deflacionamento dos serviços de 'dreno fibroquímico' e Execução de pré-furo'.

137. Por outro lado, a responsável afirma não ter ocorrido erro de duplo deflacionamento no serviço de 'manta geotêxtil'.

Análise

138. Após análise dos cálculos realizados pelas unidades técnicas do TCU que visavam a deflacionar os preços unitários dos serviços de 'dreno fibroquímico' e 'execução de pré-furo', foi verificada a ocorrência das seguintes impropriedades (peça 140 do TC 006.390/2012-9):

> I. Superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado (achado 3.1)
>
> 7. A equipe de auditoria identificou alterações no orçamento do Contrato PD-10-057/01- 00, ocorridas por meio de termos aditivos, que causaram um superfaturamento contratual de R$ 11.862.993,92 (ref.: nov/2000).
>
> 8. Essa irregularidade ocorreu principalmente devido à inclusão de novos serviços, por meio do terceiro termo aditivo, com sobrepreço em relação aos preços de referência (Sicro 2, região Sul, nov/2000). Na análise desse termo aditivo, percebe-se que 34% do sobrepreço estão relacionados com os serviços de escavação carga e transporte (ECT) de solos moles, 32% com o momento de transporte da areia comercial, 16% com a aquisição e transporte de material betuminoso, 11% com o fornecimento e instalação de drenos verticais fibro-químico, e 5% com o espalhamento de solos provenientes das remoções de limpeza e solos moles.

139. Vale trazer, também, o esclarecimento contido na instrução à peça 39, p. 7, deste processo:

> A equipe de auditoria incluiu 'execução de pré-furo' em duas composições, dentro da composição 'fornecimento e instalação de drenos fibroquímicos' e isoladamente, na composição 'execução de pré-furo'. No cálculo desta instrução, manteve-se o serviço apenas como composição isolada para evitar dupla contagem e também seguindo a lógica do contrato, segundo a qual a execução de pré-furo foi inserida por meio da 3ª Revisão de Projeto em Fase de Obras (RPFO), por terem sido 'encontrados segmentos específicos (...) onde o equipamento de cravação não conseguiu ultrapassar as camadas drenantes e de regularização, sendo assim necessária a utilização desse serviço' (peça 46, p. 6 do TC 006.390/2012-9).

140. Demonstra-se, a seguir, a metodologia utilizada para a determinação dos preços unitários em discussão, com base no 1º Parecer Técnico Final Nº 20-04/2016 (peça 4, p. 7 a 97 e peça 83, p. 8 a 98) e nas conclusões da equipe de auditoria:

Proposta Brasfond Fundações Especiais S/A (abr/2008)			
(p. 95 a 100, peça 47 do TC 006.390/2012-9)			
(p. 38 a 43, peça 138 do TC 006.390/2012-9)			
Drenos verticais fibroquímicos			
Cu0	Fornecimento e execução de dreno fibroquímico (R$/m - abr/2008)	3,91	
Cm0	Mobilização e desmobilização (R$ - abr/2008)	79.650,00	
Q	Quantidade medida (m)	566.326,30	
I1	Índice terraplenagem dez/1999	158,983	
I2	Índice terraplenagem nov/2000	168,979	
I3	Índice terraplenagem abr/2008	186,515	
Fc	Fator de conversão (IS 18/2010 DNIT)	0,591498977	
BDI	BDI	35,8%	
Cu1	Custo unitário do serviço em nov/2000 (R$/m)	2,0953	Cu0 / I3 x I2 x Fc

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80017554.

Cm1	Custo da mobilização em nov/2000 (R$)	42.683,37	Cm0 / I3 x I2 x Fc
Ct1	Custo do serviço + mobilização em nov/2000 (R$/m)	2,1707	(Cu1 x Q + Cm1) / Q
BDI1	Bonificação e despesas indiretas	0,7771	Ct1 x BDI
Ct	**Custo total nov/2000 (R$/m)**	**2,9478**	Ct1 + BDI1

Proposta Brasfond Fundações Especiais S/A (abr/2008)			
Execução de pré-furo			
(p. 95 a 100, peça 47 do TC 006.390/2012-9)			
(p. 38 a 43, peça 138 do TC 006.390/2012-9)			
Cu0	Execução de pré-furo (R$/m - abr/2008)	15,00	
Cm0	Mobilização e desmobilização (R$ - abr/2008)	13.000,00	
Q	Quantidade medida (m)	35.196,00	
I1	Índice terraplenagem dez/1999	158,983	
I2	Índice terraplenagem nov/2000	168,979	
I3	Índice terraplenagem abr/2008	186,515	
Fc	Fator de conversão (IS 18/2010 DNIT)	0,591498977	
BDI	BDI	35,8%	
Cu1	Custo unitário do serviço em nov/2000 (R$/m)	8,0383	Cu0 / I3 x I2 x Fc
Cm1	Custo da mobilização em nov/2000 (R$)	6.966,53	Cm0 / I3 x I2 x Fc
Ct1	Custo do serviço + mobilização em nov/2000 (R$/m)	8,2362	(Cu1 x Q + Cm1) / Q
BDI1	Bonificação e despesas indiretas	2,9486	Ct1 x BDI
Ct	**Custo total nov/2000 (R$/m)**	**11,1848**	Ct1 + BDI1

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80017554.

Tribunal de Contas da União						
Custo unitário de referência	**Mês: dez./1999**	**Rio Grande do Sul**				
Fornecimento e instalação de manta geotêxtil		**Produção da equipe:**		**5,00 m³**		*(Valores em R$)*
A- Equipamento	Quantidade	Utilização		Custo operacional		
		Operativa	Improdutiva	Operativo	Improdutivo	Custo horário
					Custo horário de equipamentos	0,0000
B - Mão de obra	Quantidade			Salário-hora		Custo horário
T501 Encarregado de turma	0,50			5,74		2,8700
T701 Servente	1,00			3,08		3,0800
					Custo horário da mão de obra	5,9500
					Adic. m.o. – ferramentas 5%	0,2975
					Custo horário de execução	6,2475
					Custo unitário de execução	1,2495
C - Material	Quantidade			Preço unitário		Custo unitário
M904 Bidim	1,00			3,40		3,4000
					Custo total do material	3,4000
D – Atividades auxiliares	Quantidade			Preço unitário		Custo unitário
						0,0000
					Custo total das atividades	0,0000
E – Transporte de materiais	Quantidade			Preço unitário		Custo unitário
						0,0000
					Custo total do transporte	0,0000
					Custo unitário direto total (A+B+C+D)	4,6495
					Lucro e despesas indiretas (35,80%)	1,6645
					Preço unitário total	6,3140
					Preço unitário total atualizado para nov./2000*	**6,7110**

* Utilização da composição aprovada do Projeto Executivo (peça 21 do TC 006.390/2012-9), desinflacionada para dez./99:
A Índice terraplenagem dez./1999: 158,983

B Índice terraplenagem nov./2000: 168,979

d) Fornecimento e instalação de drenos verticais fibroquímicos e de manta geotêxtil (peça 72, p. 10)

141. Relativamente aos serviços de fornecimento e instalação de drenos verticais fibroquímicos e de manta geotêxtil, a Ivaí alega que os valores apontados pelo TCU são incompatíveis com a realidade, uma vez que a empreiteira também se responsabilizou pelos custos de (peça 72, p. 10):

> (i) sondagens e locação topográfica; (ii) fornecimento de escritório/almoxarifado, vestiário e sanitários para os funcionários da empresa contratada; (iii) manutenção de um apontador na obra para acompanhamento permanente; (iv) fornecimento e manutenção das condições de segurança para os funcionários da empresa contratada conforme NR-18, bem como proteções

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80017554.

> coletivas incorporadas à obra; e (v) taxa de alojamento e fornecimento de refeição para os funcionários da empresa contratada (taxa por homem e por dia corrido).

142. Apesar disso, a responsável afirma ter suprimido estes custos de seu cálculo, mantendo apenas o custo unitário dos drenos verticais fibroquímicos.

Análise

143. Apesar da responsável ter alegado que suprimiu alguns custos indiretos do cálculo de seu preço de referência, traz serviços que, em princípio, lhe teriam onerado.

144. Ocorre que os gastos por serviços extraordinários que a empresa afirma ter incorrido, são aqueles tipicamente integrantes dos custos de administração local e mobilização da obra. As alegadas despesas com 'sondagens e locação topográfica; fornecimento de escritório/almoxarifado, vestiário e sanitários para os funcionários da empresa contratada; manutenção de um apontador na obra para acompanhamento permanente; fornecimento e manutenção das condições de segurança para os funcionários da empresa contratada conforme NR-18, bem como proteções coletivas incorporadas à obra; e taxa de alojamento e fornecimento de refeição para os funcionários da empresa contratada' seriam nada mais que custos marginais frente ao montante de R$ 1.466.469,52 (ref. jul./2007) dedicado ao item 'mobilização, instalação e manutenção do canteiro' da planilha de preços do contrato, após aditivos (TC 006.390/2012-9, peça 43, p. 10).

145. Além disso, a equipe de auditoria adotou, para o cálculo do sobrepreço, de forma conservadora, a taxa de BDI contratual de 35,8% sobre a subcontratação efetuada pela Ivaí.

146. Uma vez que se trata de mero fornecimento / intermediação de serviços, poderia ter sido aplicada uma taxa diferenciada (reduzida) de BDI, conforme jurisprudência do TCU, tal como o Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário (Rel. Min. Marcos Bemquerer), já consubstanciada na Súmula 253, que determina:

> Comprovada a inviabilidade técnico-econômica de parcelamento do objeto da licitação, nos termos da legislação em vigor, os itens de fornecimento de materiais e equipamentos de natureza específica que possam ser fornecidos por empresas com especialidades próprias e diversas e que representem percentual significativo do preço global da obra devem apresentar incidência de taxa de Bonificação e Despesas Indiretas - BDI reduzida em relação à taxa aplicável aos demais itens..

147. Assim, permanecem os valores obtidos pelos cálculos dos custos unitários dos serviços de 'dreno fibroquímico' e 'manta geotêxtil', apurados anteriormente no item 'c', os quais já incluem os custos de mobilização e desmobilização da empresa contratada para sua execução dos serviços, acrescidos de um BDI de 35,8%, amplamente favorável à contratada.

e) Transporte de areia (peça 72, p. 10 a 13)

148. A construtora diverge do entendimento da Unidade Técnica, pois esta teria desconsiderado as especificidades deste serviço. Tais particularidades constituiriam no fato de que a areia, apesar de ser adquirida em jazida comercial, era transportada por caminhões da própria empresa nos limites da obra e que a velocidade dos equipamentos foi influenciada pelo elevado tráfego de veículos na rodovia.

149. Assim, a responsável recalculou as composições de preços unitários dos momentos de transporte, considerando a baixa eficiência das equipes mecânicas, resultando em um valor referencial de R$ 9.019.466,89, frente ao valor contratado de R$ 9.181.520,73 (peça 74, p. 2).

Análise

150. Após o exame da extensa documentação encaminhada pela empresa, foi verificado que foram utilizados, para os cálculos dos custos unitários de referência, o fator de eficiência de 0,75 para quase todos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80017554.

os equipamentos utilizados na determinação das produções das equipes, e não somente para o caminhão basculante empregado nos serviços de 'escavação, carga e transporte de solos moles', conforme detalhado anteriormente no item 'a'. Além disso, foram adotadas velocidades inferiores às preconizadas pelo Sicro para os mesmos serviços.

151. Como exemplo dessa discrepância, tem-se que, para a determinação da produtividade do serviço 'transporte comercial de areia com basculante de 10 m³ em rodovia pavimentada' foi adotado, pela empreiteira, o fator de eficiência 0,75, em vez de 0,83, e uma velocidade de 40 km/h em substituição aos 60 km/h (peça 73, p. 13), embora se trate de transporte que não sofre influência do tráfego nos limites da obra (serviço constante do Sicro: código 1A.00.002.91 - transporte comercial com caminhão basculante em rodovia pavimentada).

152. Assim, uma vez que premissas incompatíveis, tais como as exemplificadas, contaminam grande parte das composições de preços unitários apresentados pela empresa, tem-se que sua adoção se mostra extremamente temerária sob o ponto de vista da proteção dos recursos públicos envolvidos, pois aumentam injustificadamente os preços unitários de referência dos serviços, e, por esse motivo, a planilha à peça 74 não será levada em consideração para o cálculo do superfaturamento do contrato.

153. Cabe registrar que a eficiência dos equipamentos integrantes de uma composição de custos unitários está relacionada a diversos fatores que influenciam diretamente o custo, o prazo e a produtividade da obra ou serviço. Entre os principais, podem ser destacados:

a) Capacidade operacional do equipamento.

Refere-se ao desempenho do equipamento em condições normais de operação, como volume/hora, metros cúbicos/hora, toneladas/hora etc.

b) Condições de manutenção e conservação.

Equipamentos bem mantidos operam com maior eficiência e menor risco de falhas, reduzindo paradas e custos imprevistos.

c) Adequação ao tipo de serviço.

Utilizar o equipamento certo para o serviço certo garante melhor produtividade e menor desperdício de recursos.

d) Condições do terreno e ambientais.

Fatores como tipo de solo, topografia, clima e acessibilidade podem impactar significativamente o desempenho do equipamento.

e) Habilidade e experiência do operador.

Operadores bem treinados conseguem extrair o máximo rendimento dos equipamentos, otimizando o uso e evitando danos.

f) Tempo de operação diária e regime de trabalho.

A jornada de trabalho, se é em turno único ou múltiplo, interfere na produtividade e na depreciação dos equipamentos.

g) Eficiência mecânica e consumo de combustível.

Equipamentos mais modernos e eficientes consomem menos combustível e oferecem melhor rendimento por hora trabalhada.

h) Logística e organização do canteiro de obras.

A boa organização reduz tempos ociosos, deslocamentos desnecessários e facilita a operação contínua dos equipamentos.

154. Assim, esses fatores devem ser levados em consideração na elaboração das composições de custos unitários, pois impactam diretamente a produtividade e, portanto, o custo por unidade de serviço.

155. Apenas para ilustrar este aspecto, traz-se um comparativo técnico entre os tratores de esteiras D8, fabricados pela Caterpillar, nas versões fabricadas no início dos anos 80 e atualmente:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80017554.

Comparativo Técnico – Tratores de esteira Caterpillar D8		
Característica	Caterpillar D8K (anos 1980)	Caterpillar D8T (atual)
Ano de fabricação	1974 a 1982	2004 em diante (versões atualizadas até hoje)
Potência líquida	300 hp (224 kW)	312 hp (232 kW)
Motor	CAT D342 (6 cilindros, turbo)	CAT C15 ACERT (6 cilindros, eletr. controlado)
Peso operacional	36.000 - 38.000 kg	38.000 - 41.000 kg
Capacidade do tanque de combustível	625 litros	625 litros
Transmissão	Power Shift (3F / 3R)	Power Shift com controle eletrônico (3F / 3R)
Sistema de controle	Mecânico	Eletrônico (ECM, monitoramento em tempo real)
Produtividade	Alta para a época, mas menos precisa	Mais alta e estável (controle de tração, eficiência de combustível)
Tecnologia embarcada	Praticamente inexistente	Grade Control, monitoramento de máquina, telemetria
Manutenção	Simples, robusto	Mais complexa, requer ferramentas específicas
Eficiência de combustível	Menor eficiência	Otimizada por sistema eletrônico
Conforto do operador	Básico	Cabine climatizada, assento ergonômico, controles joystick
Imagens		

Fonte: catálogos técnicos da fabricante, Caterpillar Inc.

156. Nessa perspectiva, a utilização de índices antigos pode resultar em custos referenciais maiores em função da menor produtividade dos equipamentos, não refletindo a realidade daqueles efetivamente utilizados na execução da obra. Na presente instrução, o registro dessa situação visa, tão somente, contextualizar a análise conservadora que está sendo realizada, onde não foram utilizados índices para aumentar produtividade, o que reduziria os custos referenciais na prática.

157. Feitas essas considerações, retorna-se ao ponto principal desse tópico, onde a empresa responsável pretende consolidar o conceito de que o transporte de areia teria sofrido ação das condições da rodovia, ou seja, seria 'transporte local', motivado, unicamente, pela velocidade reduzida no trecho dado o tráfego intenso de veículos. No entanto, conforme o Manual de Composição de Custos Rodoviários de 1972

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80017554.

(peça 103, p. 38), transporte local é, conceitualmente, 'aquele que se desenvolve dentro do canteiro de serviço e decorre diretamente da execução da obra', sendo o comercial aquele que 'embora decorrente da execução da obra, tem sua origem fora do canteiro de serviço. O transporte comercial ocorre quando se traz para o canteiro de serviço materiais para serem aplicados na obra'.

158. Estas definições também constam do Manual de Custos Rodoviários – Volume 1 – Metodologia e Conceitos – 2003, do DNIT (peça 105, p. 98 e 101), as quais guardam identidade com aquelas publicadas anteriormente, ou seja, 'Os transportes locais são aqueles realizados no âmbito da obra para o deslocamento dos materiais necessários à execução das diversas etapas de serviço' (sic) e os transportes comerciais 'São aqueles relativos ao deslocamento de materiais que veem de fora dos limites da obra' (sic).

159. Conforme já registrado na instrução à peça 39, foram adotadas, para referência de preços, as composições de custos unitários para os serviços de 'aquisição de areia comercial' e 'momento de transporte de areia comercial', conforme as próprias descrições dos serviços que constam no contrato e nas suas medições, embora a empreiteira alegue terem natureza 'local'.

160. Além disso, naquela instrução, foram utilizados os parâmetros do Sicro 1, os quais são mais favoráveis à construtora, pois foram consideradas as velocidades de 50 km/h para rodovia pavimentada e 40 km/h para rodovia não pavimentada, em detrimento àquelas adotadas pela equipe de auditoria, que eram de 60 km/h para rodovia pavimentada e 40 km/h para não pavimentada.

161. Assim, ficam mantidas as conclusões alcançadas na instrução anterior (peça 39) acerca deste item.

f) Mourões das cercas de tela galvanizada (peça 72, p. 13)

162. A respeito desse serviço, a responsável não apresenta objeção à análise realizada na instrução à peça 39.

Análise

163. Neste item, mantêm-se as conclusões da instrução à peça 39.

g) Produtividade do item 'espalhamento de solos provenientes das remoções de limpeza e solos moles' (peça 72, p. 13)

164. A responsável insurge-se contra a produtividade calculada na instrução anterior (peça 39), onde foi obtida uma produção horária de 80 m³/h (peça 32, p. 2) para os serviços de 'espalhamento de solos provenientes das remoções de limpeza de solos moles'. Segundo a Ivaí, a produtividade, calculada a partir do Sicro 1, seria de 64,23 m³/h (peça 72, p. 13) e, com isso, aponta 'uma relevante diferença do valor total calculado pela Unidade Técnica em R$ 1.240.933,25 diante do valor ajustado ao recomendado no Sicro 1 de R$ 1.530.341,93 (frente ao valor contratado de R$ 1.577.737,16)'.

Análise

165. Primeiramente, cabe lembrar que o preço contratual para a execução desse serviço foi de R$ 1,50/m³.

166. A construtora apresentou o projeto executivo em 2007, onde constava a composição de custos unitários para os serviços de 'espalhamento de solos provenientes das remoções de limpeza e solos moles' (TC 006.390/2012-9, peça 20), no valor de R$ 4,87/m³.

167. Por ocasião da 1ª Revisão de Projeto em Fase de Obras, o DNIT aprovou o valor de R$ 1,50/m³ para esse mesmo serviço (TC 006.390/2012-9, peça 16, p. 3), o qual foi obtido a partir da composição PN-22, da qual não há registro nos autos.

168. Posteriormente, o DNIT recalculou o custo unitário deste serviço, por meio do Parecer Técnico

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80017554.

Final 20-04/2016 (peça 4, p. 68 a 74 e peça 83, p. 69 a 75), utilizando também uma produtividade de 64 m³/h, porém chegando ao valor referencial de R$ 0,90/m³. Neste caso, ainda foi adotado o fator de conversão de 0,62, obtido a partir dos ensaios realizados no campo (densidade *in situ* e solta e empolamento), enquanto o Sicro utiliza o fator de 0,90.

169. Apesar do DNIT ter adotado os dados obtidos a partir de ensaios dos materiais do próprio local de execução, o que, em princípio, estaria bastante próximo à realidade da obra, entende-se que, para o cálculo do valor de referência para este contrato devem ser utilizadas, até o esgotamento, todas as informações integrantes do Sicro 1, sistema balizador da formulação do orçamento vinculado ao Edital 628/00-10, conforme exaustivamente tratado nesse processo.

170. Por esse motivo, esta composição de custos não será aproveitada nesta análise. Se assim fosse, seria necessário, também, saber-se a quantidade e os modelos dos equipamentos utilizados pela empresa, tempos e velocidades e, com estes parâmetros, aferir a produção efetiva da equipe e o custo real deste serviço.

171. Além disso, por conservadorismo, opta-se pela não utilização deste custo unitário (R$ 0,90/m³), pois aumentaria o valor do superfaturamento em desfavor da empreiteira.

172. Apenas para fins de esclarecimento, traz-se o Manual de Custos Rodoviários - Metodologia e Conceitos do DNIT, onde é informado que o fator de conversão é a relação entre o volume do material para o qual está sendo calculado o custo unitário e o volume do mesmo material que está sendo manuseado. Na terraplenagem, representa a relação entre o volume do corte e o volume do material solto.

173. O fator de conversão causa impacto direto na produtividade das equipes mecânicas, pois figura no numerador da fórmula utilizada para esse fim:

P = b x g x h x i x 60 / s

Onde:

P = produtividade

b = capacidade do equipamento

g = fator de carga

h = fator de conversão

i = fator de eficiência

s = tempo total de ciclo

174. Ocorre que o Sicro 1 não possuía este serviço em seu escopo e, por esse motivo, uma composição de custos unitários foi adaptada a partir daquele sistema para a aferição de um preço de referência razoável. Essas considerações foram utilizadas na instrução à peça 39, onde foi obtida uma produção da equipe mecânica de 80 m³/h (peça 32, p. 2), resultando em um custo unitário para o serviço de 'espalhamento de solos moles' de R$ 1,18/m³.

175. Naquela instrução também foi feita alusão aos Acórdãos 3.003/2009-TCU-Plenário e 3.134/2010-TCU-Plenário, ambos de relatoria do Min. Augusto Nardes, onde restou demonstrado que uma produtividade de 154 m³ é adequada a esse tipo de serviço.

176. Por esses motivos, julgam-se serem apropriadas a manutenção das conclusões obtidas na instrução à peça 39 e a rejeição das alegações de defesa da empresa acerca deste item.

h) Momento de transporte de material de 1ª categoria (peça 72, p. 14)

177. A responsável traz, em seu relatório à peça 73, o detalhamento do cálculo deste serviço, que resultou em um valor referencial total de R$ 8.143.736,35, enquanto o valor contratado foi de R$ 5.112.201,10.

178. Segundo a construtora, este cálculo levou em consideração outras variáveis que interferem no custo do serviço, tais como se a rodovia é pavimentada ou não e a quantidade de material a ser transportado,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80017554.

além da determinação se o transporte é local ou comercial.

Análise

179. A empreiteira, relativamente a este item, traz uma série de cálculos, com critérios próprios, visando à determinação do preço de referência do serviço de 'momento de transporte de material de 1ª categoria', os quais encontram-se à peça 73, p. 19 a 39, resultando no valor de R$ 0,48/m³.km, enquanto que a referência utilizada pela instrução que propôs a citação foi de R$ 0,38/m³.km para rodovia não pavimentada e de R$ 0,30/m³.km para rodovia pavimentada (peça 24, p. 44)

180. Verificou-se que a empresa incluiu, como atividades auxiliares, composições de produções mecânicas considerando diversas velocidades para as diferentes faixas de distâncias médias de transporte (DMT) (peça 73, p. 19):

Código	D - ATIVIDADES AUXILIARES	Unidade	Custo	Consumo	Custo Unit.
A25-Contrato 2001	Momento de Transporte Local (Areia, brita Solo p/sub-base, pedra de mão, etc) (revest Prim)1,801 < X < 200	t.km	0,2400	0,00070	0,0002
A26-Contrato 2001	Momento de Transporte Local (Areia, brita Solo p/sub-base, pedra de mão, etc) (revest Prim)2,001 < X < 300	t.km	0,2200	0,00067	0,0001
A27-Contrato 2001	Momento de Transporte Local (Areia, brita Solo p/sub-base, pedra de mão, etc) (revest Prim)3,001 < X < 500	t.km	0,2000	0,03864	0,0077
A28-Contrato 2001	Momento de Transporte Local (Areia, brita Solo p/sub-base, pedra de mão, etc) (revest Prim)5,001 < X < 00	t.km	0,2000	0,77537	0,1551
A12-Contrato 2001	Momento de Transporte Local (Areia, brita Solo p/sub-base, pedra de mão, etc) (Pavimentada)1,801 < X < 200	t.km	0,2100	0,00091	0,0002
A13-Contrato 2001	Momento de Transporte Local (Areia, brita Solo p/sub-base, pedra de mão, etc) (Pavimentada)2,001 < X < 300	t.km	0,1900	0,00311	0,0006
A14-Contrato 2001	Momento de Transporte Local (Areia, brita Solo p/sub-base, pedra de mão, etc) (Pavimentada)3,001 < X < 500	t.km	0,1700	0,02920	0,0050
A15-Contrato 2001	Momento de Transporte Local (Areia, brita Solo p/sub-base, pedra de mão, etc) (Pavimentada)5,001 < X < 00	t.km	0,1700	0,75139	0,1277
		CUSTO TOTAL DAS ATIVIDADES			0,2966

181. Tais composições auxiliares fundamentam-se no Manual de Custos de Infraestrutura de Transportes do SICRO, Volume 10 - Manuais Técnicos, Conteúdo 11 - Transportes, publicado em 27/4/2017.

182. Entretanto, o Sicro 1, em sua parte conceitual, não traz informações sobre velocidades vinculadas a distâncias, mas somente associadas ao tipo de rodovia, conforme se extrai do Manual de Composição de Custos Rodoviários do Sicro 1 (peça 103, p. 38 e p. 41):

8.1 — *Transporte Local*

Para efeito de determinação do custo do transporte local classificou-se as rodovias em 3 tipos:

— Rodovias pavimentadas
— Rodovias com revestimento primário
— Caminhos de serviços

Admitiu-se a seguinte variação de velocidade nestes 3 tipos rodovias:

TIPO DE RODOVIA	Velocidade/Hora
Rodovia pavimentada	45 Km/h
Rodovia com revestimento primário	35 Km/h
Caminhos de serviço	15 Km/h

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80017554.

8.2 — *Transporte Comercial*

Para efeito da determinação do custo dos transportes comerciais, admitiu-se a seguinte classificação das rodovias:

— rodovias pavimentadas
— rodovias com revestimento primário.

Admitiu-se a seguinte variação de velocidade nestes 2 tipos de rodovia:

TIPO DE RODOVIA	Velocidade/Hora
Rodovias pavimentadas	50 Km/h
Rodovias com revestimento primário	40 Km/h

183. A metodologia empregada pelo Manual traz as memórias de cálculo das equipes mecânicas, onde também estão sendo considerados os tempos fixos para a determinação da produtividade dos equipamentos e, por conseguinte, dos preços unitários dos serviços, conforme destacado na tabela que a seguir (peça 103, p. 154):

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80017554.

DNER

RODOVIA :

PRODUÇÕES DAS EQUIPES MECÂNICAS

CÓDIGO 9.0.211 9.0.212/9.0.213 — SERVIÇO: TRANSPORTE LOCAL — UNIDADE m³/h — t/h

REF.	VARIÁVEIS INTERVENIENTES	UNIDADE	EQUIPAMENTOS					
			Caminhão Basculante	Caminhão Basculante	Caminhão Basculante	Caminhão Basculante	Caminhão Basculante	Caminhão Basculante
a	Afastamento							
b	Capacidade	m³/t	4,00	4,00	4,00	7,00	7,00	7,00
c	Consumo (Quantidade)							
d	Distância	km	X	X	X	X	X	X
e	Espaçamento							
f	Espessura							
g	Fator de Carga							
h	Fator de Conversão							
i	Fator de Eficiência	—	50/60	50/60	50/60	50/60	50/60	50/60
j	Largura de Operação							
k	Larg. de Superposição							
l	Largura de Útil							
m	Número de Passadas							
n	Profundidade							
p	Tempo (Fixo) Carga, Desc. e Man.	min	5	5	5	5	5	5
q	Tempo de Perc. (Ida)							
r	Tempo de Retorno							
s	Tempo Total de Ciclo							
t	Veloc. (Ida) Média	km/h	45	35	15	45	35	15
u	Velocidade de Retorno							

OBSERVAÇÕES

1) Rodovia Pavimen. = 45 km/h
2) Rodovia c/revest. primário = = 35 km/h
3) Caminho de Serv. = 15 km/h

FÓRMULAS

$$P_1 = \frac{60 \times b \times l}{\frac{60 \times 2X/t + p}{200} = 2,65 X + 5}$$

$$P_2 = \frac{60 \times b \times l}{\frac{60 \times 2X/t + p}{200} = 3,43 X + 5}$$

$$P_3 = \frac{60 \times b \times l}{\frac{60 \times 2X/t + p}{200} = 8,00 X + 5}$$

$$P_4 = \frac{60 \times b \times l}{\frac{60 \times 2X/t + p}{350} = 2,65 X + 5}$$

$$P = \frac{60 \times b \times l}{\frac{60 \times 2X/t + p}{350} = 3,43 X + 5}$$

$$P = \frac{60 \times b \times l}{\frac{60 \times 2X/t + p}{350} = 8,00 X + 5}$$

PRODUÇÃO HORÁRIA						
NÚMERO DE UNIDADES						
UTILIZAÇÃO	PRODUTIVA					
	IMPRODUTIVA					
PRODUÇÃO DA EQUIPE						

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80017554.

184. Assim, os argumentos apresentados pela Ivaí sobre este serviço não podem ser aceitos, uma vez que o Sicro 1 prevê o tempo fixo de carga e descarga e velocidades vinculadas ao tipo de rodovia, não sendo cabível a adoção do Sicro 2, pois sua metodologia, que utiliza velocidades associadas a distâncias de transporte, não existia quando da apresentação das propostas na licitação, conforme já abordado nessa instrução.

i) Custo de transporte dos materiais betuminosos (peça 72, p. 14).

185. A empresa entende que 'houve a correta adequação do item aos parâmetros referenciais do SICRO I' e, por isso, não realizou comentários adicionais sobre este serviço.

Análise

186. Também nesse item, permanecem as conclusões contidas na instrução à peça 39.

j) Inaplicabilidade da exigência do desconto da proposta

187. A empresa também diverge da metodologia utilizada pela Unidade Técnica do TCU, que aplicou, sobre os preços referenciais, o desconto global oferecido pela Ivaí durante a licitação. A responsável considera que esse critério é incompatível com o contrato em questão e com a própria jurisprudência do TCU, uma vez que que tal método não se mostraria apto para aferir o equilíbrio econômico-financeiro da avença após o 6º Termo Aditivo.

188. Para corroborar seu entendimento, traz a planilha à peça 74, onde a responsável procura demonstrar que o valor referencial calculado a partir do Sicro 1 seria de R$ 74.697.855,35, frente o valor contratado de R$ 73.923.012,65, o que representaria um desconto de 1,04%. Além disso, traz que o valor do contrato calculado pelo método da limitação dos preços unitários ajustados (MLPUA) seria de R$ 67.547.312,81, o que resultaria em um desconto de 9,57%.

Análise

189. Antes de qualquer análise, vale lembrar que o contrato em tela teve seu 2º Termo Aditivo firmado em 15/5/2007, o qual possuiu reflexo financeiro e cujo objeto era a 'Redução do valor contratual em R$ 2.493.168,10 em atenção às determinações contidas nos Acórdãos 599/2005 e 1.254/2006, ambos do Plenário do TCU' (peça 2, p. 158 a 160).

190. Por sua vez, a equipe de auditoria, em seu relatório de 18/7/2012, aferiu o superfaturamento do contrato com base no 'Método do Desconto', em consonância com o Voto que fundamentou o Acórdão 1.755/2004-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Walton Alencar Rodrigues (peça 35, p. 8-10).

191. Posteriormente, instrução da SeinfraRodoviaAviação datada de 29/9/2021 (peça 39, p. 11) adicionou um débito adicional de R$ 1.692.262,88 motivado pelo jogo de planilha, o qual foi calculado a partir do Método de Limitação dos Preços Unitários Ajustados (MLPUA).

192. Uma vez que está se tratando de uma licitação e um contrato que datam mais de vinte anos, é preciso que seja feita uma contextualização histórica acerca da metodologia de cálculo que o TCU tem realizado para verificar o possível desequilíbrio econômico-financeiro de contratos de obras públicas.

193. Inicialmente é importante esclarecer que 'jogo de planilha' é uma irregularidade que independe de qualquer ato normativo ou decisão deste Tribunal, vez que é consequência da ofensa a dispositivos legais e constitucionais, conforme foi esclarecido no relatório que fundamentou o Acórdão 1.537/2010-TCU-Plenário (rel. Min. José Mucio):

> (...) temos que organizar algumas ideias: uma questão é a irregularidade propriamente dita, a afronta a dispositivo ou princípio legal. Outra é a metodologia utilizada para quantificar o prejuízo ao erário decorrente desta ilegalidade.
>
> No corrente processo existiram algumas condutas faltosas, uma série de ações e omissões à Lei

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80017554.

nº 8.666/93 e à Constituição Federal que se convencionou chamar de 'jogo de planilhas'. As irregularidades são consequência da aplicação 'crua' – e em conjunto – dos arts. 3º, 6º, 7º, 40, 43 e 65 da Lei nº 8.666/93, bem como à Constituição da República em seu art. 37, XXI, além dos princípios da economicidade, moralidade, isonomia e mesmo da razoabilidade. Como se vê, o 'jogo de planilhas' nada mais é do que uma repetida, necessária e concomitante afronta a uma série de condicionantes que, se evitados, afastariam o indevido prejuízo para a Administração.

194. No repositório jurisprudencial deste Tribunal, a deliberação mais antiga a citar o jogo de planilha é a Decisão 698/2000-TCU-Plenário, no entanto, ela não discorre sobre os elementos necessários para a configuração deste fenômeno:

195. Trecho do Relatório (Min. Humberto Guimarães Souto)

As diferenças podem ser atribuídas ao tipo de licitação que era menor preço global, levando as empresas a diferirem nos preços de itens, fazendo o chamado 'jogo de planilha', que motivou o acompanhamento de perto por esta Corte.

196. Uma definição mais clara veio na Decisão 1.090/2001-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Benjamin Zymler, conforme trecho do voto que segue:

11. Trato agora da irregularidade constante na ausência, no edital, de critério de aceitabilidade de preços unitários.

12. Pode ocorrer na contratação de obras públicas, em regime de empreitada por preço unitário, que haja determinados itens com preços superfaturados, embora o preço global da obra seja compatível com o de mercado. Esses itens superfaturados, no decorrer da execução da obra, podem ter os seus quantitativos aumentados mediante aditivos contratuais – é o chamado jogo de planilha. Assim, o custo global da obra fica em desacordo com o de mercado, arcando a União com o prejuízo.

197. No período que antecedeu o primeiro aditamento contratual (maio/2007), outras deliberações do TCU já descreviam e condenavam a prática do jogo de planilha, ou seja, a manipulação de quantitativos e/ou inclusão de serviços novos na planilha contratual, mediante aditivos, de forma alterar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato em desfavor da Administração. Nessa linha tem-se a Decisão 1.419/2002 (rel. Min. Marcos Vinicios Vilaça) e os Acórdãos 583/2003 (rel. Min. Marcos Vinicios Vilaça), 1.755/2004 (rel. Min. Walton Alencar Rodrigues) e 2.137/2005 (rel. Min. Walton Alencar Rodrigues), todos do Plenário do TCU.

198. Essa mesma prática já foi denominada 'jogo de preços', conforme se verifica no Acórdão 67/2002 (rel. Min. Valmir Campelo) e nas Decisões 1.577/2002 (rel. Min. Ubiratan Aguiar) e 1.713/2002 (rel. Min. Augusto Sherman), todas também exaradas anteriormente à aprovação das revisões de projeto em fase de obra dos contratos ora analisados.

199. Contudo, a solução adotada à época pelo TCU para evitar essa ocorrência não era linear, muito menos pacífica, e foi evoluindo com o passar dos anos. Inicialmente, verificada a ausência de critério de aceitabilidade de preços unitário e global na licitação, exigia-se que fossem fixados os preços unitários dos serviços aditivados (novos ou existentes) pelo 'valor de mercado' ao invés dos preços contratados. Conforme se depreende dos julgados abaixo, a ideia era coibir que a manipulação da planilha contratual, especialmente o acréscimo ou inclusão de serviços com preços unitários elevados.

200. Decisão 1.054/2001-TCU-Plenário (rel. Min. Augusto Sherman):

8.1. determinar à Companhia de Desenvolvimento do Piauí - COMDEPI que, em face da ausência de definição, em edital, de critérios de aceitabilidade dos preços unitários e globais, irregularidade passível de anulação da licitação e do correspondente Contrato nº 17/98, celebrado com a Construtora Getel Ltda., condicione a continuidade da execução desse Contrato n.º 17/98 à celebração de termo aditivo, no qual se preveja que as futuras alterações contratuais em que constem acréscimos de quantitativos de itens devam tomar como base os preços constantes da Tabela de Referência do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – DNOCS.

201. Decisão 179/2002-TCU-Plenário (rel. Min. Lincoln Magalhães da Rocha):

8.1. determinar ao Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - DNIT - que, em

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80017554.

face da ausência de definição, em edital, de critérios de aceitabilidade dos preços unitários e globais no Contrato PD 17 007/2000, celebrado entre o 17º Distrito Rodoviário Federal do extinto DNER com a Contek Engenharia S. A., condicione a continuidade da execução desse contrato à celebração de termo aditivo no qual se preveja que as futuras alterações contratuais em que constem acréscimos de quantitativos de itens devam tomar como base os preços constantes do Sistema de Custos Rodoviários – SICRO.

202. Enunciado do Acórdão 515/2003-Plenário (rel. Min. Ubiratan Aguiar):
Em obras rodoviárias custeadas com recursos federais, o Sistema de Custos Rodoviários (Sicro) é o parâmetro aceito pelo TCU para comparação de preços. Havendo aditivo que implique aumento de quantitativos de serviço, a Administração contratante deve observar os preços adotados nas tabelas do Sicro para tal item de serviço, independente do valor que tiver sido contratado inicialmente.

203. Trecho do Voto condutor do Acórdão 1.684/2003-Plenário (rel. Min. Marços Vilaça):
16. Trata-se, portanto, de contrato com vício na origem, causado pela falta de critérios de aceitabilidade de preços unitários no edital de licitação. A fim de evitar os danos causados pela anulação do certame, com a consequente paralisação da obra, e aproveitar os trabalhos realizados, o Tribunal tem condicionado a continuidade do contrato à assinatura de termo aditivo que garanta a adoção de preços de referência (representativos dos preços de mercado), mediante a utilização de tabelas ou sistemas de preços existentes na Administração Pública, a exemplo do Sicro, caso haja acréscimo de quantitativos de serviços. Esse é o entendimento desta Corte em casos análogos ao examinado nos autos, a exemplo das Decisões nºs 680/2000, 1.054/2001, 179/2002 e 1.640/2002 e do Acórdão 312/2003-TCU-Plenário.

204. Enunciado do Acórdão 296/2004-Plenário (rel. Min. Marcos Vilaça):
Estando o preço global no limite aceitável, dado pelo orçamento da licitação, os sobrepreços existentes, devido à falta de critérios de aceitabilidade de preços unitários, apenas causam prejuízos quando se acrescentam quantitativos aos itens de serviço correspondentes. Os itens acrescentados, não previstos na licitação, devem seguir os valores de mercado, em atenção ao interesse público.

205. Mas outras deliberações constatavam que tais medidas eram insuficientes para garantir o equilíbrio econômico-financeiro de um contrato aditado, uma vez que o jogo de planilha poderia ocorrer mesmo estando todos os preços unitários (contratuais e posteriormente incluídos) abaixo da tabela referencial. Assim, foi concebido o denominado 'método do balanço', mediante o Acórdão 583/2003-TCU-Plenário (rel. Min. Marcos Vilaça) e, também, o 'método do desconto', mediante o Acórdão 1.755/2004-TCU-Plenário (rel. Min. Walton Alencar Rodrigues).

206. Na sequência, esse último método passou a ser adotado de maneira majoritária para avaliação de jogo de planilha no âmbito do TCU. Mas é preciso destacar que, à época do primeiro aditivo ao contrato em tela (2007), o tema ainda não estava completamente pacificado, conforme destacado no Voto condutor do Acórdão 1.650/2006-TCU-Plenário (rel. Min. Valmir Campelo):

> 22. Em primeiro lugar, consigno que a deliberação alvitrada [Acórdão 1.755/2004-TCU-Plenário] não traduz jurisprudência pacificada nesta Casa, muito menos estabeleceu modelo metodológico a ser seguido em todos os casos, tanto que os três votos exarados na ocasião foram encaminhados para a Secretaria de Fiscalização de Obras do Tribunal para subsidiarem os estudos em curso sobre o assunto.

207. Reforça essa constatação o fato de diversas deliberações da época terem adotado método do balanço para avaliar a ocorrência de jogo de planilha a exemplo dos Acórdãos TCU 539/2005, rel. Min. Marcos Vilaça; 1.887/2006, rel. Min. Valmir Campelo; 2.002/2006, rel. Min. Augusto Nardes; 355/2007, rel. Min. Augusto Nardes; todos do Plenário.

208. Posteriormente, o TCU adotou o 'Método da Limitação dos Preços Unitários' como padrão para a quantificação de sobrepreços por esta Corte, conforme decidido após a instituição de um grupo de trabalho, resultando no Acórdão 2.319/2009-Plenário (rel. Min. Augusto Sherman). Este assunto também foi tratado nos Acórdãos 3.650/2013-Plenário (rel. Min. Ana Arraes), 3.443/2012-Plenário (rel. Min. Valmir Campelo) e 2.510/2016-Plenário (rel. Min. Augusto Sherman).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80017554.

209. Tal método foi orientado a ser adotado, preferencialmente, nas análises de orçamentos de obras ainda na fase da licitação, destacando-se que a aplicação desse método de avaliação do orçamento, quando constatado ainda na fase da licitação, tem o objetivo de verificar se o gestor cumpriu com o seu dever de balizar os preços unitários do certame pelos referenciais preconizados nas Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), estabelecendo os critérios de aceitabilidade de preços unitários (Acórdão 2.677/2015-Segunda Câmara - rel. Min. André de Carvalho).

210. No entanto, o TCU reconhece que não existe um método padrão para cálculo de sobrepreço aplicável genericamente a todas as situações, devendo tal opção ser realizada à luz das peculiaridades do caso concreto. Não é adequada a fixação do Método da Limitação dos Preços Unitários como metodologia prioritária na análise realizada pelo TCU de contratos de obras públicas, embora tal técnica possa ser adotada preferencialmente na análise de editais. O Método da Limitação de Preços Globais, na maior parte das vezes, é o mais apropriado na análise de contratos de obras públicas, ressalvadas as especificidades da situação concreta.

211. Nesse sentido tem-se Relatório do Acórdão 1.219/2014-Plenário (rel. Min. Ana Arraes):

> 28. Diante dessa evidente controvérsia, entendi relevante ouvir o Ministério Público junto ao TCU - MPTCU sobre a matéria.
>
> 29. O procurador-geral registrou, inicialmente, que o estudo da jurisprudência do TCU indica que esta Corte, ao examinar diversos casos concretos, teve entendimento divergente da orientação em abstrato dada pelo Acórdão 2319/2009-TCU-Plenário.
>
> 30. Anuiu ao procedimento adotado pela unidade técnica no caso tratado nos presentes autos, por entender 'mais adequada uma análise do valor global do contrato, que preconize a verificação da justa remuneração do objeto considerado em sua totalidade'.
>
> 31. Em conclusão, o MPTCU manifestou-se no sentido de que:
>
> 'a) não existe método padrão para cálculo de sobrepreço aplicável genericamente a todas as situações, devendo tal opção ser realizada à luz das peculiaridades do caso concreto;
>
> b) não é adequada a fixação do Método da Limitação dos Preços Unitários como metodologia prioritária na análise de contratos de obras públicas realizada pelo TCU, embora tal técnica possa ser adotada preferencialmente na análise de editais;
>
> c) o Método da Limitação de Preços Globais, na maior parte das vezes, apresenta-se como mais apropriado na análise de contratos de obras públicas, com amparo de farta jurisprudência do TCU, ressalvadas as especificidades da situação concreta em exame;
>
> d) neste caso concreto, é adequada a utilização do Método da Limitação de Preços Globais, conforme análise realizada pela unidade técnica (peça 140).'
>
> 32. Não tenho qualquer reparo a fazer ao parecer do procurador-geral do MPTCU, a cujas conclusões me associo.

Ainda nesse sentido, tem-se o Acórdão 2.677/2015-Segunda Câmara (rel. Min. André de Carvalho):

> Constata-se, portanto, que, apesar de o Acórdão 2.319/2009-TCU-Plenário até ter orientado as unidades técnicas a adotarem, preferencialmente, o 'Método da Limitação dos Preços Unitários Ajustado', tal método tem sido aplicado apenas nos casos em que se analisam orçamentos de obras ainda na fase da licitação, destacando-se que, nesse sentido, é o registro contido no voto condutor do Acórdão 2086/2012-TCU-Plenário, quando aduz que:
>
> 'Na oportunidade, deixei assente concordância com a metodologia adotada pela Secob-1 para análise dos preços registrados na licitação, com a avaliação de cada preço unitário à luz de sua referência de mercado, sem compensações entre subpreços e sobrepreços.
>
> Repito que, na fase licitatória, essa sistemática de verificação dos preços consagra a exigência das leis de diretrizes orçamentárias de que as tabelas referenciais, notadamente Sicro e Sinapi, sejam os preços máximos adotados pela Administração Pública em suas licitações. Ademais, vai ao encontro do entendimento fixado na Súmula 259 desta Corte, que aduz ser obrigação do gestor fixar critério de aceitabilidade de preços unitários.'
>
> Por outro lado, sabe-se que a aplicação direta do método de limitação dos preços unitários ajustado nos casos de contratos em andamento e/ou finalizado, sem considerar a efetiva compensação entre indícios de sobrepreços e de subpreços unitários durante a execução contratual, poderia gerar inaceitável desequilibro econômico-financeiro em desfavor do contratado.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80017554.

> Evidentemente, esse mesmo raciocínio não se aplica a débitos decorrentes de pagamento a maior por alteração em quantitativos de insumos e serviços, que podem ensejar o chamado 'jogo de planilha' com prejuízos ao contratante, ou a danos derivados de serviços não executados, cuja despesa, na prática, foi irregularmente liquidada (v.g.: Acórdão 2731/2012-TCU-Plenário). Logo, em situações semelhantes às do presente caso concreto, o TCU tem aplicado o método da limitação do preço global, o qual prevê a compensação dos indícios de sobrepreço unitário com os de subpreço em outros itens do contrato, de sorte a avaliar globalmente o empreendimento em curso ou já concluso, e não apenas os preços unitários dos serviços licitados.

212. Por fim, o Acórdão 2.510/2016-Plenário (rel. Min. Augusto Sherman) esclarece, após análise bastante detalhada e esclarecedora, que foi concluído que nenhum método se apresentava como um mecanismo geral de quantificação, haja vista que não alcançavam todas as possibilidades ou não corrigiam todos os defeitos observados relativamente a preços excessivos.

213. Assim, o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato em análise não pode ser, simplesmente, recalculado pelo MPLUA como pretende a Ivaí, uma vez que tal metodologia não se encontrava solidificada no TCU quando da celebração do primeiro aditamento com efeito financeiro. Além disso, conforme restou constatado pela farta jurisprudência deste Tribunal, este método não se mostra ser o mais indicado para a apuração do equilíbrio econômico-financeiro do empreendimento em questão, uma vez que a aplicação direta do método de limitação dos preços unitários ajustado nos casos de contratos em andamento e/ou finalizados, sem considerar a efetiva compensação entre indícios de sobrepreços e de subpreços unitários durante a execução contratual, poderia gerar inaceitável desequilibro econômico-financeiro em desfavor do contratado.

214. Soma-se a isso, o fato de que a alteração do valor contratual, mediante a supressão de serviços do seu escopo também inviabiliza a análise pelo MLPUA, uma vez que as condições iniciais do contrato foram alteradas no que tange a compensação de sobrepreços por subpreços.

215. Assim, de tudo que foi exposto até aqui, julga-se que o entendimento da equipe de auditoria acerca da aplicação do desconto fornecido pela contratada em sua proposta sobre os preços referenciais está correto e que, dessa forma, as alegações de defesa da Ivaí não podem ser acolhidas.

k) Outras considerações

216. Além dos aspectos técnicos abordados até aqui, a responsável alega ter ocorrido a prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória da presente TCE (peça 72, p. 17 a 20).

217. Por fim, a empresa invoca o caráter iliquidável das contas, uma vez que o 'significativo transcurso de tempo acabou por inviabilizar o exercício pleno das garantias constitucionais da ampla defesa e do contraditório pela Ivaí' (peça 72, p. 17 a 22).

Análise

218. Relativamente à prescrição da pretensão punitiva pelo TCU, registra-se que este assunto restou tratado pelo Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), por meio do Parecer à peça 92, o qual contou com a concordância do Ministro Relator (peça 93), que, por sua vez, determinou o prosseguimento do feito e análise de mérito da presente TCE.

219. Por outro lado, instrução produzida no bojo deste processo, em 28/4/2023 (peça 90), opinou pela prescrição da presente TCE, uma vez que não foram vislumbradas notificação, oitiva, citação ou audiência dos responsáveis que pudesse interromper o prazo prescricional previsto no inc. I do art. 5º da Resolução-TCU 344/2022.

220. Nesse mesmo sentido, em jurisprudências mais recentes, o Supremo Tribunal Federal (STF) tem reiteradamente decidido que a prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória do Tribunal de Contas da União é quinquenal, conforme regulada pela Lei 9.873/1999. A contagem do prazo prescricional deve iniciar-se quando a Corte de Contas toma ciência dos fatos, conforme o princípio da *actio nata*. Segundo aquela Corte, a citação para o processo de tomada de contas especial é considerada a primeira medida inequívoca de apuração da conduta individualmente descrita imputada ao impetrante.

221. A seguir, traz-se jurisprudência recente da Corte Suprema acerca da prescrição da pretensão

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80017554.

ressarcitória e punitiva por parte do TCU:

MS 39989 AgR / DF - DISTRITO FEDERAL
Ementa: Direito Constitucional e Administrativo. Agravo regimental em mandado de segurança. Tribunal de Contas da União. Pretensão punitiva e ressarcitória. Prescrição. Necessidade de preservação da previsibilidade e da segurança jurídica. Incidência do 'princípio da unicidade da interrupção prescricional' (art. 202, caput, do código civil). Segurança concedida. Ausência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. Agravo regimental desprovido.
I. Mandado de segurança em que se discute sobre a incidência do princípio da unicidade da interrupção prescricional sobre a pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União.
II. A questão em discussão consiste em saber se a citação para o processo de tomada de contas especial, que constituiu a primeira medida inequívoca de apuração da conduta individualmente descrita imputada ao impetrante, deve ser considerada a única causa interruptiva do prazo prescricional.
III. A prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória do TCU é quinquenal, porquanto regulada pela Lei 9.873/1999 (MS 32.201, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe 7.8.2017).
IV**. Admitir-se que o prazo prescricional possa ser interrompido por um número indeterminado de vezes, bastando que para isso se verifique a ocorrência de uma das causas previstas no art. 2º da Lei 9.873/1999, seria o mesmo que, na prática, chancelar a tese da imprescritibilidade das apurações levadas a efeito pelo TCU, o que não encontra ressonância no ordenamento jurídico brasileiro**.
V. Necessidade de preservação da previsibilidade e da segurança jurídica nas relações existentes entre a Corte de Contas e as pessoas e entidades sujeitas a seu controle. Incidência do 'Princípio da unicidade da interrupção prescricional' (art. 202, caput, do Código Civil).
VI. Os marcos interruptivos devem traduzir medidas inequívocas de apuração de condutas individualmente descritas e imputadas à pessoa investigada (MS 37.664, Rel. Min. Ricardo Lewandowski; e MS 38.250, Rel. Min. Nunes Marques).
VII. Prescrição da pretensão punitiva do TCU caracterizada. Segurança concedida.
VIII. Agravo regimental a que se nega provimento.
(MS 39989 AgR, Relator: GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 16-12-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 23-01-2025 PUBLIC 24-01-2025)

MS 37941 AgR / DF - DISTRITO FEDERAL
Ementa: AGRAVO REGIMENTAL NO MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. PRETENSÃO PUNITIVA E RESSARCITÓRIA. PRESCRIÇÃO. NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO DA PREVISIBILIDADE E DA SEGURANÇA JURÍDICA. MARCOS INTERRUPTIVOS. INCIDÊNCIA DO 'PRINCÍPIO DA UNICIDADE DA INTERRUPÇÃO PRESCRICIONAL' (ART. 202, CAPUT, DO CÓDIGO CIVIL). SEGURANÇA CONCEDIDA. AGRAVO REGIMENTAL PROVIDO.
1. A prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória do TCU é quinquenal, porquanto regulada pela Lei nº 9.873/1999 (MS nº 32.201, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe 7.8.2017).
2. O termo inicial do prazo prescricional deve coincidir com o momento em que a Corte de Contas tem ciência dos fatos (ADI nº 5.509 e RE-RG nº 636.553, Tema 445 da repercussão geral).
3. **Admitir-se que o prazo prescricional possa ser interrompido por um número indeterminado de vezes, bastando que para isso se verifique a ocorrência de uma das causas previstas no art. 2º da Lei nº 9.873/1999, seria o mesmo que, na prática, chancelar a tese da imprescritibilidade das apurações levadas a efeito pelo TCU, o que não encontra ressonância no ordenamento jurídico brasileiro. Necessidade de preservação da previsibilidade e da segurança jurídica nas relações existentes entre a Corte de Contas e as pessoas e entidades sujeitas a seu controle. Incidência do 'Princípio da unicidade da interrupção prescricional' (art. 202, caput, do Código Civil).**
4. Os marcos interruptivos devem traduzir medidas inequívocas de apuração de condutas

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80017554.

individualmente descritas e imputadas à pessoa investigada (MS nº 37.664, Rel. Min. Ricardo Lewandowski; e MS nº 38.250, Rel. Min. Nunes Marques).
5. No caso, a citação para o processo de tomada de contas especial constituiu a primeira medida inequívoca de apuração da conduta individualmente descrita, imputada à pessoa do impetrante, de modo que deve ser considerada a única causa interruptiva do prazo prescricional. Prescrição da pretensão ressarcitória e punitiva do TCU caracterizada. Segurança concedida.
6. Agravo regimental provido.
(MS 37941 AgR, Relator: EDSON FACHIN, Relator(a) p/ Acórdão: GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 13-04-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 31-05-2023 PUBLIC 01-06-2023)

MS 36800 AgR / DF - DISTRITO FEDERAL
Ementa: AGRAVO REGIMENTAL NO MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. PRETENSÃO PUNITIVA E RESSARCITÓRIA. PRESCRIÇÃO. NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO DA PREVISIBILIDADE E DA SEGURANÇA JURÍDICA. MARCOS INTERRUPTIVOS. INCIDÊNCIA DO 'PRINCÍPIO DA UNICIDADE DA INTERRUPÇÃO PRESCRICIONAL' (ART. 202, CAPUT, DO CÓDIGO CIVIL). SEGURANÇA CONCEDIDA. AUSÊNCIA DE ARGUMENTOS CAPAZES DE INFIRMAR A DECISÃO AGRAVADA. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO.
1. A prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória do TCU é quinquenal, porquanto regulada pela Lei 9.873/1999 (MS 32.201, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe 7.8.2017).
2. O termo inicial do prazo prescricional deve coincidir com o momento em que a Corte de Contas tem ciência dos fatos (ADI 5.509 e RE-RG 636.553, tema 445 da repercussão geral).
3. **Admitir-se que o prazo prescricional possa ser interrompido por um número indeterminado de vezes, bastando que para isso se verifique a ocorrência de uma das causas previstas no art. 2º da Lei 9.873/1999, seria o mesmo que, na prática, chancelar a tese da imprescritibilidade das apurações levadas a efeito pelo TCU, o que não encontra ressonância no ordenamento jurídico brasileiro. Necessidade de preservação da previsibilidade e da segurança jurídica nas relações existentes entre a Corte de Contas e as pessoas e entidades sujeitas a seu controle. Incidência do 'princípio da unicidade da interrupção prescricional' (art. 202, caput, do Código Civil).**
4. Os marcos interruptivos devem traduzir medidas inequívocas de apuração de condutas individualmente descritas e imputadas à pessoa investigada (MS 37.664, Rel. Min. Ricardo Lewandowski; e MS 38.250, Rel. Min. Nunes Marques).
5. No caso, a citação para o processo de tomada de contas especial constituiu a primeira medida inequívoca de apuração da conduta individualmente descrita, imputada à pessoa do impetrante, de modo que deve ser considerada a única causa interruptiva do prazo prescricional.
6. Prescrição da pretensão ressarcitória e punitiva do TCU caracterizada. Segurança concedida.
7. Agravo regimental a que se nega provimento.
(MS 36800 AgR, Relator: RICARDO LEWANDOWSKI, Relator(a) p/ Acórdão: GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 22-04-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 12-06-2024 PUBLIC 13-06-2024)

MS 39072 AgR / DF - DISTRITO FEDERAL
Ementa: Direito Constitucional e Administrativo. Agravo regimental em mandado de segurança. Tribunal de Contas da União. Pretensão punitiva e ressarcitória. Prescrição. Ocorrência. Agravo regimental a que se dá provimento para reformar a decisão agravada e conceder a ordem.
I - Mandado de segurança em que se discute a ocorrência de prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória do Tribunal de Contas da União em Tomada de Contas Especial.
II - A questão em discussão consiste em saber qual o marco inicial da contagem do prazo prescricional e se a citação para o processo de tomada de contas especial, que constituiu a primeira medida inequívoca de apuração da conduta individualmente descrita imputada ao impetrante, deve ser considerada a única causa interruptiva do prazo prescricional.
III - A prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória do TCU é quinquenal, porquanto

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80017554.

> regulada pela Lei 9.873/1999 (MS 32.201, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe 7.8.2017).
> IV - O termo inicial da contagem do prazo prescricional é, em regra, a data em que as contas deveriam ter sido prestadas, no caso de omissão; ou a data em que elas foram efetivamente prestadas ao órgão competente para analisá-las.
> V - Nos casos de (i) ilícitos contratuais identificados em momento anterior à prestação de contas; (ii) ilícitos contratuais não sujeitos à prestação de contas; ou (iii) ilícitos extracontratuais, o prazo prescricional tem início no momento em que a Administração toma ciência dos fatos, nos termos do princípio da *actio nata*, segundo o qual, sem o conhecimento da lesão, não é possível à Administração exercer sua pretensão punitiva e ressarcitória.
> VI **Admitir-se que o prazo prescricional possa ser interrompido por um número indeterminado de vezes, bastando que para isso se verifique a ocorrência de uma das causas previstas no art. 2º da Lei 9.873/1999, seria o mesmo que, na prática, chancelar a tese da imprescritibilidade das apurações levadas a efeito pelo TCU, o que não encontra ressonância no ordenamento jurídico brasileiro.**
> VII - Necessidade de preservação da previsibilidade e da segurança jurídica nas relações existentes entre a Corte de Contas e as pessoas e entidades sujeitas a seu controle. Incidência do 'Princípio da unicidade da interrupção prescricional' (art. 202, caput, do Código Civil).
> VIII - Os marcos interruptivos devem traduzir medidas inequívocas de apuração de condutas individualmente descritas e imputadas à pessoa investigada (MS 37.664, Rel. Min. Ricardo Lewandowski; e MS 38.250, Rel. Min. Nunes Marques).
> IX - Prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória do TCU caracterizada. Reforma da decisão agravada para conceder a segurança pleiteada.
> X - Agravo regimental a que se dá provimento, para conceder a ordem, sem prejuízo da responsabilização do autor em eventual condenação, pelo Poder Judiciário, decorrente da prática de ato doloso previsto na Lei 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa), ainda que pelos mesmos fatos, nos termos da jurisprudência desta Corte.
>
> (MS 39072 AgR, Relator: ANDRÉ MENDONÇA, Relator(a) p/ Acórdão: GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 19-11-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 05-12-2024 PUBLIC 06-12-2024)
>
> (destaques acrescidos)

222. Nesse contexto, na presente instrução será mantida a proposta de prescrição da pretensão punitiva, de modo a compatibilizar o encaminhamento à mais recente jurisprudência do STF. Alternativamente, será apresentada análise das alegações de defesa, e uma proposta de encaminhamento caso o entendimento do MPTCU e do Ministro Relator seja divergente ao da Unidade Técnica no que tange à prescrição.

223. Já em relação ao caráter iliquidável das contas, dada a inviabilização do exercício da ampla defesa e do contraditório arguido pela responsável, não merece acolhida, uma vez que não faltam, nos autos, subsídios para a análise de mérito desta TCE, tendo sido juntada uma grande quantidade de documentos e informações ao longo dos anos, os quais se mostram suficientes para sustentar as irregularidades apontadas pelo TCU e, por outro lado, a defesa da responsável.

224. Além disso, não foi localizada, até então, nos autos, alegação da empresa de que a ausência de algum documento específico ou informação relevante estivesse inviabilizando a adequada produção de provas ou o exercício pleno das garantias constitucionais da ampla defesa e do contraditório.

Conclusões das alegações da empresa Ivaí Engenharia de Obras S.A.

225. Assim, das análises foi exposto a possível prescrição da pretensão punitiva com base na mais atualizada jurisprudência do STF. Dos demais itens analisados, não tendo surgido fatos novos desde a instrução à peça 39, entende-se que os argumentos da Ivaí merecem ser acolhidos no tocante aos preços unitários referenciais dos serviços 'escavação, carga e transporte de solos moles', 'dreno fibroquímico', 'execução de pré-furo', 'manta geotêxtil', 'mourões das cercas de tela galvanizada' e 'transporte de materiais

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80017554.

betuminosos', mantendo-se, para os demais, as conclusões constantes do Relatório de Auditoria.

CONCLUSÃO

226. Dez anos após a realização da primeira ação de controle no empreendimento, o TCU efetuou auditoria no contrato PD-10-057/01-00, firmado pelo extinto DNER com a empresa Ivaí Engenharia de Obras S.A., em 13/12/2001, em março de 2012 (Fiscalis 201/2012), ou seja, mais de uma década após sua assinatura, embora a fiscalização abranja, principalmente, os serviços novos incluídos pelo quinto termo aditivo, firmado em 10/6/2011 (peça 2, p. 170 a 172), em razão da 3ª Revisão de Projeto em Fase de Obras. Note-se que tal revisão é datada de novembro de 2010, ou seja, elaborada onze anos após a data da conclusão do projeto básico.

227. Cabe registrar que, em instrução anterior à peça 90, foi exposto o entendimento de que teria ocorrido a prescrição da pretensão punitiva na presente TCE. O Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), em parecer de 16/5/2023 (peça 92), discordou do encaminhamento da Unidade Técnica e propôs, com a concordância do Ministro Relator, o retorno dos autos à AudRodoviaAviação para o prosseguimento do feito e análise de mérito.

228. Assim, em atendimento ao despacho do Relator, procedeu-se à análise das alegações de defesa dos responsáveis Srs. Fernando Andrade Sollero (CPF 153.809.981-00) e Sílvio Figueiredo Mourão (CPF 729.316.637-00), na seção 'exame técnico'. Após o exame da documentação encaminhada, entende-se que o débito a eles imputado deve ser afastado, uma vez que os servidores da CGCIT não possuíam atribuição regimental para gerir ou, ao menos, ter conhecimento dos aspectos técnicos e operacionais determinantes dos serviços novos incluídos por meio da 1ª revisão de projeto em fase de obras (RPFO).

229. Relativamente à construtora Ivaí Engenharia de Obras S.A. (CNPJ 76.592.542/0001-62), entende-se que as alegações de defesa apresentadas não foram suficientes para afastar as irregularidades a ela atribuídas, motivo pelo qual a empresa deverá ressarcir os cofres públicos pelo débito apurado nesta TCE, nos termos do art. 884 da Lei 10.406/2002.

230. Além disso, foi analisada novamente a questão da prescrição da pretensão punitiva, em que foi exposto, com base em jurisprudência mais recente do STF, de que ocorreu a prescrição na presente TCE, ensejando assim a proposta de arquivamento do processo.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMETNO

231. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) arquivar os presentes autos, tendo em vista a ocorrência da prescrição para exercício das pretensões punitiva e ressarcitória em relação aos Srs. Fernando Andrade Sollero (CPF 153.809.981-00) e Silvio Figueiredo Mourão (CPF 729.316.637-00) e à empresa Ivaí Engenharia de Obras S.A. (CNPJ 76.592.542/0001-62), responsáveis nesta tomada de contas especial, nos termos do art. 11 da Resolução-TCU nº 344, de 11/10/2022; e

b) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida aos responsáveis cadastrados nestes autos, informando que o inteiro teor das deliberações pode ser consultado no endereço www.tcu.gov.br/acordaos.

232. Alternativamente, caso o Tribunal entenda que não tenha ocorrido a prescrição da pretensão punitiva dos responsáveis, propõe-se:

a) acolher as alegações de defesa dos Srs. Fernando Andrade Sollero (CPF 153.809.981-00) e Silvio Figueiredo Mourão (CPF 729.316.637-00);

b) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'c', da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, com arts. 1º, inciso I, 209, inciso III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno e com o art. 884 da Lei 10.406/2002, que sejam julgadas irregulares as contas da empresa Ivaí Engenharia de Obras S/A (CNPJ 76.592.542/0001-62) e condená-la, ao pagamento da quantia a seguir especificada, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida em favor do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) , atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80017554.

legislação em vigor, pelo recebimento de valores superfaturados.

VALOR ORIGINAL (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
- 1.672,71	29/04/2010
87.713,02	30/04/2010
102.733,26	17/05/2010
343.228,56	17/05/2010
320.675,51	28/05/2010
269.963,09	30/06/2010
198.797,11	2/09/2010
1.024.999,47	6/09/2010
614.552,04	18/10/2010
450.738,57	16/11/2010
423.477,29	8/12/2010
5.729.518,76	14/01/2011
40.440,41	16/03/2011
310.283,70	16/03/2011
303.250,87	18/04/2011
1.478.011,54	31/05/2011
422.856,95	7/06/2011
424.585,60	8/07/2011
3.212.884,88	17/08/2011
310.813,60	31/08/2011
513.761,34	14/10/2011
135.093,35	27/10/2011
275.792,59	14/12/2011
406.297,26	24/01/2012
328.925,17	7/02/2012
- 12.521,99	13/03/2012
20.567,77	29/03/2012
603.775,42	4/05/2012
503.170,86	29/05/2012
739.812,87	29/06/2012
498.536,41	3/08/2012
495.917,96	29/08/2012
222.856,06	17/10/2012

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80017554.

143.547,74	30/10/2012
- 125.439,29	30/11/2012
- 73.691,56	17/01/2013
- 43.749,29	6/02/2013
37.467,87	22/03/2013
- 90.059,67	9/04/2013
- 29.331,62	26/04/2013
- 8.099,65	10/06/2013
1.691.617,23	28/06/2013
- 8.098,78	30/08/2013
51.369,96	25/09/2013
250.551,55	11/10/2013
1.958,61	29/11/2013
9.369,07	24/01/2014
- 94.086,10	31/03/2014

Valor atualizado até 21/7/2025: R$ 53.660.604,31.

c) aplicar à empresa Ivaí Engenharia de Obras S/A (CNPJ 76.592.542/0001-62) a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida em favor do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se paga 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 das dívidas caso não atendidas as notificações; e

e) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida aos responsáveis cadastrados nestes autos, informando que o inteiro teor das deliberações pode ser consultado no endereço www.tcu.gov.br/acordaos."

2. O MPTCU, nestes autos representado pelo Procurador Marinus Eduardo de Vries Marsico, manifestou anuência à proposta subsidiária apresentada pela unidade técnica, nos seguintes termos (peça 112):

"Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT em cumprimento ao subitem 9.4 do Acórdão nº 2.068/2015 – TCU – Plenário.

Esse acórdão foi prolatado no âmbito do TC-006.390/2012-9, que consistiu em Relatório de Auditoria cujo objeto foi o Contrato PD-010-57/01-00, firmado em 13/12/2001 entre o então DNER e a sociedade empresária Ivaí Engenharia de Obras S.A. para a execução das obras e serviços de duplicação da rodovia BR-392/RS.

No âmbito desta TCE, foram citados Sílvio Figueiredo Mourão, Fernando Andrade Sollero e a sociedade empresária Ivaí Engenharia de Obras S.A. As irregularidades, nos termos do item 9.4 do Acórdão nº 2.068/2015 – TCU – Plenário, consistiram no 'superfaturamento pela celebração de aditivos ao Contrato PD-010-57/01-00 com inclusão de serviços novos com preço acima do mercado'.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80017554.

A Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil, em instrução preliminar (peça 90), propôs a declaração da prescrição das pretensões ressarcitória e punitiva.

Apresentamos manifestação divergente (peça 92). Em apertada síntese, apontamos dois marcos interruptivos que afastaram o transcurso do prazo da prescrição intercorrente:

> Inicialmente, cabe consignar que o prazo prescricional entre os eventos citados pela unidade técnica é o trienal, pois se trata de prescrição intercorrente. Nos termos do Quadro I da instrução (peça 90), o Relatório de Auditoria 893/2016, de 11/08/2016 consistiria na quarta causa interruptiva da prescrição, dessa forma, segundo o entendimento fixado no Acórdão nº 534/2023 – TCU – Plenário, teríamos a contagem de prazo da prescrição intercorrente.
>
> Estabelecido o prazo prescricional de três anos, cabe indagar se há outras causas interruptivas da prescrição intercorrente entre o Relatório de Auditoria 893/2016, de 11/08/2016, e a ciência da citação, realizada por meio do Ofício 56173/2021-TCU/Seproc, datada de 08/10/2021.
>
> Compulsando os autos desta TCE, verifica-se que a autuação do processo de controle externo deu-se em 13/02/2017 e em 16/08/2019 foi lavrada instrução para a realização de diligência (peça 13). Essa diligência foi operacionalizada por meio do Ofício 0567/2019-TCU/SeinfraRodoviaAviação, de 29/8/2019 (peça 15), recebido em 30/08/2019 (peça 16). Caso esses atos sejam considerados para a interrupção da prescrição, verifica-se que não houve o transcurso do prazo trienal.
>
> Neste ponto, devemos recorrer à jurisprudência do STF que, em diversas oportunidades, decidiu que qualquer ato inequívoco que importe a apuração do fato tem o condão de interromper o prazo prescricional. Nesses termos, a ementa dos julgados:
>
> (...)
>
> Observa-se do excerto colacionado anteriormente do voto do Ministro-Relator do MS 36.067 AgR, que transcreveu manifestação desta Corte, que a autuação da TCE no TCU pode ser considerada causa interruptiva da prescrição: 'c) a autuação da presente Tomada de Contas Especial no âmbito do Tribunal de Contas da União, ocorrida em 12/08/2008, sendo este também, certamente, um ato inequívoco que importou a apuração do fato (art. 2º, II, da Lei n. 9.873/1999);'.
>
> Dessa forma, considera-se que tanto a autuação da TCE no TCU quanto a realização de diligência têm o condão de interromper o prazo prescricional, pois configuram atos voltados à apuração dos fatos, ou seja, descaracterizam a inércia da Administração. Em acréscimo, esses atos não estão listados no § 3º do art. 5º da Resolução/TCU nº 344/2022. Assim, no intervalo apontado pela unidade técnica não houve o transcurso do prazo prescricional.
>
> Diante desses fundamentos, propõe-se o retorno dos autos à Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil para o prosseguimento do feito.

Essa manifestação foi acolhida pelo Ministro-Relator (peça 93), que determinou o retorno dos autos à unidade técnica 'para o prosseguimento do feito e análise de mérito, salvo se surgirem novos fundamentos que justifiquem o reconhecimento da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória'.

Essa decisão foi objeto de agravo interposto pela sociedade empresária Ivaí Engenharia de Obras S.A. (peça 94). O recurso foi conhecido e não provido por meio do Acórdão nº 1.419/2023 – TCU – Plenário.

Em nova intervenção nos autos, a unidade técnica analisou as alegações de defesa dos responsáveis, além de tecer novas considerações sobre a prescrição, conforme a seguinte conclusão (peça 108):

> 226. Dez anos após a realização da primeira ação de controle no empreendimento, o TCU efetuou auditoria no contrato PD-10-057/01-00, firmado pelo extinto DNER com

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80017554.

a empresa Ivaí Engenharia de Obras S.A., em 13/12/2001, em março de 2012 (Fiscalis 201/2012), ou seja, mais de uma década após sua assinatura, embora a fiscalização abranja, principalmente, os serviços novos incluídos pelo quinto termo aditivo, firmado em 10/6/2011 (peça 2, p. 170 a 172), em razão da 3ª Revisão de Projeto em Fase de Obras. Note-se que tal revisão é datada de novembro de 2010, ou seja, elaborada onze anos após a data da conclusão do projeto básico.

227. Cabe registrar que, em instrução anterior à peça 90, foi exposto o entendimento de que teria ocorrido a prescrição da pretensão punitiva na presente TCE. O Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), em parecer de 16/5/2023 (peça 92), discordou do encaminhamento da Unidade Técnica e propôs, com a concordância do Ministro Relator, o retorno dos autos à AudRodoviaAviação para o prosseguimento do feito e análise de mérito.

228. Assim, em atendimento ao despacho do Relator, procedeu-se à análise das alegações de defesa dos responsáveis Srs. Fernando Andrade Sollero (CPF 153.809.981-00) e Sílvio Figueiredo Mourão (CPF 729.316.637-00), na seção 'exame técnico'. Após o exame da documentação encaminhada, entende-se que o débito a eles imputado deve ser afastado, uma vez que os servidores da CGCIT não possuíam atribuição regimental para gerir ou, ao menos, ter conhecimento dos aspectos técnicos e operacionais determinantes dos serviços novos incluídos por meio da 1ª revisão de projeto em fase de obras (RPFO).

229. Relativamente à construtora Ivaí Engenharia de Obras S.A. (CNPJ 76.592.542/0001- 62), entende-se que as alegações de defesa apresentadas não foram suficientes para afastar as irregularidades a ela atribuídas, motivo pelo qual a empresa deverá ressarcir os cofres públicos pelo débito apurado nesta TCE, nos termos do art. 884 da Lei 10.406/2002.

230. Além disso, foi analisada novamente a questão da prescrição da pretensão punitiva, em que foi exposto, com base em jurisprudência mais recente do STF, de que ocorreu a prescrição na presente TCE, ensejando assim a proposta de arquivamento do processo.

Em relação à prescrição, basicamente a unidade técnica cita precedentes do STF nos quais foi acolhida a tese de que 'a citação para o processo de tomada de contas especial é considerada a primeira medida inequívoca de apuração da conduta individualmente descrita imputada ao impetrante'. Assim, 'na presente instrução será mantida a proposta de prescrição da pretensão punitiva, de modo a compatibilizar o encaminhamento à mais recente jurisprudência do STF. Alternativamente, será apresentada análise das alegações de defesa, e uma proposta de encaminhamento caso o entendimento do MPTCU e do Ministro Relator seja divergente ao da Unidade Técnica no que tange à prescrição'.

Os precedentes citados pela unidade técnica acolheram o 'Princípio da unicidade da interrupção prescricional'. Não se olvida que há precedentes do STF nessa linha, porém, trata-se de tese de adoção ainda não uniforme no Pretório Excelso e não acolhida no âmbito dessa Corte de Contas.

Estando os autos neste gabinete, a sociedade empresária Ivaí Engenharia de Obras S.A. apresentou memorial (peça 111), por meio do qual defendeu a existência de apenas uma causa interruptiva da prescrição, no caso, a primeira citação da responsável. Acrescentou a existência de discussão nesta Corte de Contas acerca da necessidade de 'consolidar entendimento institucional uniforme sobre a matéria' (sessão plenária de 16/07/2025).

Diante da discussão sobre a eventual adoção, nesta Corte, da tese da unicidade da interrupção da prescrição, postulou o sobrestamento do presente feito. Reiterou os argumentos anteriores de ocorrência de prescrição intercorrente.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80017554.

Permito-me tecer algumas considerações acerca da eventual adoção da tese da unicidade da interrupção da prescrição. Em apertada síntese, esse entendimento prevê a incidência de apenas um marco interruptivo no transcurso do prazo prescricional:

> Direito Constitucional e Administrativo. Agravo regimental em mandado de segurança. Tribunal de Contas da União. Pretensão punitiva e ressarcitória. Prescrição. Necessidade de preservação da previsibilidade e da segurança jurídica. Incidência do 'princípio da unicidade da interrupção prescricional' (art. 202, caput, do código civil). Segurança concedida. Ausência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. Agravo regimental desprovido.
>
> I. Mandado de segurança em que se discute a incidência do princípio da unicidade da interrupção prescricional sobre a pretensão punitiva e ressarcitória do Tribunal de Contas da União.
>
> II. A questão em discussão consiste em saber se a citação para o processo de tomada de contas especial, que constituiu a primeira medida inequívoca de apuração da conduta individualmente descrita imputada aos impetrantes, deve ser considerada a única causa interruptiva do prazo prescricional.
>
> III. A prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória do TCU é quinquenal, porquanto regulada pela Lei 9.873/1999 (MS 32.201, rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe 7.8.2017).
>
> IV. **Admitir que o prazo prescricional possa ser interrompido por um número indeterminado de vezes, bastando que para isso se verifique a ocorrência de uma das causas previstas no art. 2º da Lei 9.873/1999, seria o mesmo que, na prática, chancelar a tese da imprescritibilidade das apurações levadas a efeito pelo TCU, o que não encontra ressonância no ordenamento jurídico brasileiro.**
>
> V. **Necessidade de preservação da previsibilidade e da segurança jurídica nas relações existentes entre a Corte de Contas e as pessoas e entidades sujeitas a seu controle. Incidência do 'Princípio da unicidade da interrupção prescricional' (art. 202, caput, do Código Civil).**
>
> VI. Os marcos interruptivos devem traduzir medidas inequívocas de apuração de condutas individualmente descritas e imputadas ao investigado (MS 37.664, rel. Min. Ricardo Lewandowski; e MS 38.250, rel. Min. Nunes Marques). VII. Prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória do TCU caracterizada. Segurança concedida. VIII. Agravo regimental a que se nega provimento.
>
> (MS 37401 AgR-segundo, Relator(a): GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 12-03-2025, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 29-04-2025 PUBLIC 30-04-2025)

O fundamento normativo para tal tese encontra-se no art. 202 do Código Civil.

Porém, vale rememorar que, quando o TCU buscou normas do Código Civil para disciplinar a prescrição da pretensão punitiva, tal opção foi reiteradamente rechaçada pelo STF, ante a compreensão de que a prescrição no âmbito do TCU deveria ser regida apenas pela Lei nº 9.873/1999:

> Ementa: MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. SERVIDOR DA SECRETARIA DE SAÚDE DO ESTADO DO ACRE. FISCALIZAÇÃO OMISSA E DEFICIENTE NA EXECUÇÃO DE DOIS CONVÊNIOS FIRMADOS ENTRE A SECRETARIA ESTADUAL E O MINISTÉRIO DA SAÚDE. APLICAÇÃO DE MULTA. ARTS. 28, II, E 58, II, DA LEI 8.443/1992. ART. 268, II, DO REGIMENTO INTERNO DO TCU. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO SANCIONATÓRIA. OCORRÊNCIA.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80017554.

> APLICAÇÃO DA LEI 9.873/1999. PRECEDENTES DESTE STF. MEDIDA LIMINAR DEFERIDA E RATIFICADA NO EXAME DE MÉRITO. SEGURANÇA CONCEDIDA PARA AFASTAR A MULTA APLICADA.
>
> 1. **A prescrição da pretensão punitiva do TCU é regulada pela Lei 9.873/1999, descabendo a aplicação do prazo decenal previsto na legislação civil (art. 205 do Código Civil).** Ao revés, incide o prazo quinquenal previsto na Lei 9.873/1999 (MS 32201, Rel. Min. Roberto Barroso, PRIMEIRA TURMA, DJe 7/8/2017; MS 35.512-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, SEGUNDA TURMA, DJe 21/6/2019).
>
> 2. In casu, na linha do parecer apresentado pelo Ministério Público Federal e da decisão liminar de minha lavra, é inequívoca a superação do prazo prescricional quinquenal. Os ilícitos apontados pela Corte de Contas ocorreram em julho de 2006, tendo o processo de auditoria sido instaurado em 9/10/2006. A ordem de citação do responsável para a audiência, por sua vez, ocorreu em 25/6/2007. Entretanto, a decisão condenatória recorrível foi exarada somente em 31/5/2016, data da prolação do Acórdão 3.513/2016-TCU-1ª Câmara.
>
> 3. Ex positis, CONCEDO A SEGURANÇA unicamente para afastar a sanção de multa aplicada ao impetrante, nos autos da Tomada de Contas 023.288/2006-0, máxime da ocorrência de prescrição da pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União.
>
> (MS 35940, Relator(a): LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 16-06-2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-176 DIVULG 13-07-2020 PUBLIC 14-07-2020)

Dessa forma, a aplicação de norma do Código Civil parece conflitar com o entendimento anterior do STF que refutou a importação de normas desse diploma de direito privado ao regime de direito público.

Outra questão problemática na adoção da tese da unicidade da interrupção da prescrição é a disciplina da interrupção prevista na Lei nº 9.873/1999, a qual o STF entende como obrigatória no caso do TCU:

> EMENTA AGRAVO INTERNO EM MANDADO DE SEGURANÇA. DELIBERAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. IMPUTAÇÃO DE DÉBITO E MULTA. PRETENSÃO SANCIONATÓRIA. MARCOS INTERRUPTIVOS SUSCETÍVEIS DE AFASTAR A CONSUMAÇÃO DO PRAZO PRESCRICIONAL QUINQUENAL ESTATUÍDO NA LEI Nº 9.873/1999. SOLICITAÇÃO E FORMALIZAÇÃO DE PARCELAMENTO, COM O ADIMPLEMENTO DE DIVERSAS PRESTAÇÕES, A CONFIGURAR HIPÓTESE DE RENÚNCIA TÁCITA, ACASO SE REPUTASSE CONSUMADA A PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO RESSARCITÓRIA.
>
> 1. A submissão do Tribunal de Contas da União aos ditames da Lei nº 9.873/1999, que disciplina a prescrição da pretensão sancionatória, configura matéria pacificada em precedentes das duas Turmas desta Suprema Corte (MS 32201, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe de 07.8.2017; e MS 35512 AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, DJe de 21.6.2019).
>
> 2. No caso, quando considerados os marcos interruptivos indicados nas informações prestadas pela autoridade impetrada, verifica-se que a pretensão sancionatória não foi alcançada pelo cutelo prescricional quinquenal.
>
> 3. Quanto à prescrição da pretensão ressarcitória, ainda que esta se houvesse consumado, antes do Acórdão nº 2150/2016-TCU-Plenário, integrado pelo Acórdão nº 1131/2017-TCU-Plenário, ter-se-ia operado, nos moldes do art. 191 do Código Civil,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80017554.

> renúncia tácita ao prazo prescricional, considerada a conduta da ora agravante, Força Sindical, de formalizar o parcelamento do débito que lhe foi imputado, a título de ressarcimento ao erário, em 36 (trinta e seis) prestações, das quais chegou a recolher 16 (dezesseis).
>
> 4. Agravo interno conhecido e não provido.
>
> (MS 37586 AgR, Relator(a): ROSA WEBER, Primeira Turma, julgado em 21-06-2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-123 DIVULG 24-06-2021 PUBLIC 25-06-2021)

O art. 2º da Lei nº 9.873/1999 prevê diversos marcos interruptivos:

> Art. 2º Interrompe-se a prescrição da ação punitiva:
>
> I - pela citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital;
>
> I – pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital;
>
> II - por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato;
>
> III - pela decisão condenatória recorrível.
>
> IV – por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal.

A adoção da tese da unicidade da interrupção da prescrição apenas pela citação do responsável significa despir de normatividade os demais incisos do art. 2º da Lei nº 9.873/1999, norma que o STF entende como de aplicação obrigatória ao TCU. Cabe ressaltar que se desconhece declaração de inconstitucionalidade, ou mesmo o seu questionamento, dos demais incisos do citado art. 2º da Lei nº 9.873/1999. Dessa forma, parece-nos que a adoção da tese da unicidade da interrupção da prescrição possui questões ainda não suficientemente esclarecidas.

A par dessa discussão específica, permito-me avançar no resgate do tema prescrição fundada em decisão do TCU na visão do STF sob uma perspectiva histórica.

Em verdade, o TCU adotou a tese da imprescritibilidade por força de precedente do Plenário do STF (MS 26.210). Havia discussão sobre essa questão no âmbito da Corte de Contas que foi sepultada com esse julgamento. Essa tese foi reproduzida em diversos julgados subsequentes (ARE 772852 AgR, Relatora: Min. CÁRMEN LÚCIA, Segunda Turma, julgado em 11/03/2014, RE 601707 AgR, Relator: Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 29/10/2013, e AI 819135 AgR, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 28/05/2013).

Nesse meio tempo, o TCU, considerando que a imprescritibilidade se referia apenas ao ressarcimento ao erário, considerou prescritível a pretensão de aplicar multa, socorrendo-se do Código Civil para fixar o prazo prescricional de 10 anos (Acórdão nº 1.441/2016 – TCU – Plenário).

Conforme afirmado acima, o STF rejeitou a aplicação de norma do Código Civil, pois, nesse caso, a disciplina deveria estar restrita à aplicação da Lei nº 9.873/1999.

Na sequência, o STF reviu seu entendimento quanto à imprescritibilidade do ressarcimento ao erário e fixou a tese de que ‘é prescritível a pretensão de ressarcimento ao Erário fundada em decisão de Tribunal de Contas’ (RE 636.886). Embora tenha havido autêntica alteração jurisprudencial em sentido diametralmente oposto ao entendimento anterior, não houve modulação de efeitos, a despeito de haver pedido explícito em embargos declaratórios opostos pela União.

Dado o entendimento do STF pela prescritibilidade das pretensões ressarcitória e punitiva, bem assim do comando voltado à aplicação da Lei nº 9.873/1999, o TCU regulou a matéria pela Resolução 344/2022

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80017554.

e vem utilizando os marcos interruptivos elencados na citada norma. Ou seja, em deferência ao Pretório Excelso, o TCU conformou seus julgados à incidência da Lei nº 9.873/1999.

A possibilidade de incidência de múltiplos marcos interruptivos foi expressamente acolhida pelo STF em diversos precedentes:

> Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONDENAÇÃO A PAGAMENTO DE MULTA. PRESCRITIBILIDADE DA PRETENSÃO SANCIONATÓRIA. MARCOS INTERRUPTIVOS. ART. 2°, II, DA LEI 9.873/1999. DISCUSSÃO. DIREITO LÍQUIDO E CERTO. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO. SUBSISTÊNCIA DA DECISÃO AGRAVADA. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.
>
> I – As razões do agravo regimental são inaptas para desconstituir os fundamentos da decisão agravada, que, por isso, se mantêm hígidos.
>
> II – Excetuados os ressarcimentos de valores perseguidos na esfera judicial decorrentes da ilegalidade de despesa ou da irregularidade de contas, a aplicabilidade de sanções administrativas pelo Tribunal de Contas da União - TCU sofrem os efeitos fulminantes da passagem de tempo, de acordo com os prazos previstos em lei.
>
> **III – Aplicando a regulamentação da Lei 9.873/1999 ao caso concreto, o TCU constatou que a pretensão punitiva não teria sido fulminada pelo decurso do tempo, diante da ocorrência de 11 causas interruptivas da prescrição.**
>
> IV - A pretensão do recorrente, fundada na discussão sobre os fatos apontados como marcos interruptivos da prescrição da pretensão punitiva da Administração Pública, refoge aos estreitos limites do mandamus, ante a ausência de liquidez e certeza do direito pleiteado.
>
> V – Agravo regimental a que se nega provimento.
>
> (MS 37008 AgR, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, julgado em 02/05/2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-089 DIVULG 09-05-2022 PUBLIC 10-05-2022)

Ao aplicar igual lógica prescricional no MS 36.067, cujo agravo regimental foi apreciado pela 2ª Turma do STF, o Ministro Ricardo Lewandowski constatou a ocorrência de cinco causas interruptivas naquele caso concreto, inclusive no âmbito do controle interno, como se vê no seguinte trecho do inteiro teor do acórdão:

> Assim, faz-se necessário levar em consideração que, apesar de os fatos objeto da apuração conduzida pela Corte de Contas remontarem aos anos de 1999 e 2000, período no qual o impetrante era Secretário de Saúde municipal, o Tribunal de Contas da União deu prosseguimento à tomada de contas especial por ter constatado a ocorrência de 5 causas interruptivas da prescrição, a saber:
>
> 'a) relatório de auditoria em conjunto realizada pelo Denasus e pela Secretaria Federal de Controle, lavrado em 06/07/2001, sendo este, certamente, um ato inequívoco que importou a apuração do fato (art. 2º, II, da Lei n. 9.873/1999); b) instauração de Tomada de Contas Especial pelo FNS, ocorrida em 05/10/2005, sendo este também, certamente, um ato inequívoco que importou a apuração do fato (art. 2º, II, da Lei n. 9.873/1999); c) a autuação da presente Tomada de Contas Especial no âmbito do Tribunal de Contas da União, ocorrida em 12/08/2008, sendo este também, certamente, um ato inequívoco que importou a apuração do fato (art. 2º, II, da Lei n. 9.873/1999); d) o ato que ordenou a citação do responsável, ora impetrante, ocorrida em 12/07/2010 (art. 2º, I, da Lei n. 9.873/1999); e e) o exercício do poder punitivo ocorrido em 20/06/2012, data da

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80017554.

> prolação do Acórdão 1563/2012-Plenário (art. 2º, III, da Lei n. 9.873/1999)' (pág. 2 do documento eletrônico 73; grifei).
>
> Nestes termos, aplicando-se a regulamentação da Lei 9.873/1999 ao caso concreto, observa-se que a pretensão sancionatória do TCU, em relação aos atos praticados pelo impetrante, não teria sido fulminada pelo decurso do tempo.

No momento, há sinais de evolução dessa jurisprudência, pois temos precedentes recentes de ambas as turmas do STF determinando que se aplique norma do CC de incidência de apenas um marco interruptivo da prescrição.

Deve-se frisar que, nesse ínterim, não houve alteração de dispositivos normativos (CF, Lei nº 9.873/1999 e CC) pertinentes ao tema.

Assim, em que pese a louvável intenção de não se perpetuar a persecução estatal e de não se restaurar por via transversa o regime da imprescritibilidade, verifica-se que não há, ainda, uma solução que possua consistência normativa a disciplinar o tema por parte do Pretório Excelso. Certamente, uma vez que se consolide novo entendimento em dado sentido, essa Corte prontamente adaptará seus normativos e julgados.

Dessa forma, dada a insegurança gerada pelas alterações de entendimento jurisprudencial, e em homenagem à Resolução/TCU nº 344/2022, considera-se pertinente a rejeição, pelo menos até que posição contrária prepondere no STF, da tese da unicidade da interrupção da prescrição, conforme precedentes recentes do Plenário desta Corte:

> Boletim de jurisprudência 479
>
> Acórdão 56/2024 Plenário (Embargos de Declaração, Relator Ministro Benjamin Zymler)
>
> Responsabilidade. Débito. Prescrição. Pretensão punitiva. Interrupção. Limite.
>
> Não se aplica no âmbito do TCU o princípio da unicidade de interrupção da prescrição (art. 202, caput, do Código Civil), pois regramento interno do Tribunal estabelece a possibilidade de a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória ser interrompida mais de uma vez (art. 5º, § 1º, da Resolução TCU 344/2022).
>
> Boletim de jurisprudência 503
>
> Acórdão 1364/2024 Plenário (Pedido de Reexame, Relator Ministro Jorge Oliveira)
>
> Responsabilidade. Débito. Prescrição. Interrupção. Pretensão punitiva. Limite.
>
> A prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU pode ser interrompida mais de uma vez por causa que, por sua natureza, seja repetível no curso do processo (art. 5º, § 1º, da Resolução TCU 344/2022). A Lei 9.873/1999, ao dispor que qualquer ato inequívoco de apuração do fato (art. 2º, inciso II) interrompe o curso do prazo prescricional, ampara a incidência de múltiplas causas interruptivas.

Assim, propõe-se a rejeição do pleito da responsável de sobrestar o processo, pois não se sabe quando haverá a uniformização do tema relativo aos marcos interruptivos da prescrição.

De qualquer modo, defende-se que os marcos interruptivos devem ser apenas atos que efetivamente apurem os fatos e em relação a responsáveis devidamente identificados no processo. A profusão de marcos interruptivos conduz à citada eternização da atividade investigatória em prejuízo à segurança jurídica.

Assim, considera-se oportuno ratificar as conclusões de ausência de transcurso do prazo prescricional contidas no parecer anterior (peça 96), expressamente acolhidas no Acórdão nº 1.419/2023 – TCU – Plenário.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80017554.

Quanto ao mérito, a unidade técnica propôs o acolhimento das alegações de defesa dos servidores então lotados na CGCIT/DNIT, Fernando Andrade Sollero e Silvio Figueiredo Mourão, pois não tinham atribuição ou conhecimento técnico relativo aos serviços novos incluídos na 1ª revisão de projeto em fase de obras.

Essa conclusão deve ser ratificada, pois foi analisada a responsabilidade sob um prisma subjetivo e não se detectou dolo ou erro grosseiro por parte dos gestores. Trata-se de análise aderente à jurisprudência desta Corte, conforme os seguintes precedentes:

> Boletim de jurisprudência 248
>
> Acórdão 2860/2018 Plenário (Auditoria, Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman)
>
> Responsabilidade. Culpa. Erro grosseiro. Conduta.
>
> O erro grosseiro a que alude o art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), incluído pela Lei 13.655/2018, fica configurado quando a conduta do agente público se distancia daquela que seria esperada do administrador médio, avaliada no caso concreto.

> Boletim de jurisprudência 275
>
> Acórdão 1689/2019 Plenário (Pedido de Reexame, Relator Ministro Augusto Nardes)
>
> Responsabilidade. Culpa. Erro grosseiro. Sanção. Deveres.
>
> Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, erro grosseiro é o que decorreu de grave inobservância do dever de cuidado, isto é, que foi praticado com culpa grave.

Assim, não há qualquer reparo à proposta da unidade técnica de isentar a responsabilidade dos servidores do DNIT.

As alegações de defesa da contratada foram parcialmente rejeitadas em análise minuciosa (excluída parcela do débito), especialmente no que concerne aos aspectos técnicos. A rejeição de parte dos argumentos dessa responsável conta com nossa anuência.

Por fim, a unidade técnica reitera a incidência da prescrição e faz proposta alternativa de (a) arquivamento do feito; ou (b) pelo acolhimento das alegações de defesa de Fernando Andrade Sollero e de Sílvio Figueiredo Mourão e pelo julgamento das contas de Ivaí Engenharia de Obras S.A. pela irregularidade, com imputação de débito e aplicação de multa (art. 57 da Lei nº 8.443/1992).

Refutada a incidência de prescrição no caso concreto, manifesta-se anuência à proposta subsidiária da unidade técnica."

É o relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80017554.

VOTO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) em cumprimento ao subitem 9.4 do Acórdão 2.068/2015-TCU-Plenário, rel. Ministro Bruno Dantas, proferido nos autos do TC 006.390/2012-9, com o objetivo de promover o ressarcimento de valores decorrentes de superfaturamento apurado na celebração de aditivos ao Contrato PD-10-057/01-00 — obras de adequação e duplicação da rodovia BR-392/RS, no segmento do km 35,8 ao km 60,6 —, mediante a inclusão de serviços novos com preços acima dos de mercado.

2. O contrato foi firmado em 13/12/2001 entre o extinto Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER) e a empresa Ivaí Engenharia de Obras S.A., pelo valor inicial de R$ 73.974.960,74, a preços de novembro de 2000.

3. A irregularidade se originou, principalmente, do 3º Termo Aditivo, assinado em 11/2/2010 em decorrência da 1ª Revisão de Projeto em Fase de Obras, cujos preços novos foram aprovados pelo Parecer Técnico 80/2009, de 22/10/2009, da Coordenação-Geral de Custos de Infraestrutura (CGCIT) do DNIT, subscrito por Fernando Andrade Sollero e Sílvio Figueiredo Mourão. No Acórdão 2.068/2015-TCU-Plenário, o sobrepreço foi fixado em R$ 9.778.841,88, a preços iniciais, já considerado o fator de eficiência de 0,75 para os caminhões basculantes empregados na escavação, carga e transporte de solos moles.

4. Concluída a fase interna com o pronunciamento do Ministro de Estado dos Transportes em 14/9/2016, a TCE foi autuada neste Tribunal em 13/2/2017.

5. Após diligência ao Departamento, realizada em 2019, a então SeinfraRodoviaAviação reanalisou o débito na instrução de peças 39-41, juntada aos autos em 29/9/2021, adotando como paradigma o Sistema de Custos Rodoviários vigente na data-base da proposta (Sicro 1, dezembro de 1999, atualizado para novembro de 2000) e o BDI contratual de 35,8%, e quantificou o superfaturamento em R$ 11.341.593,13, a preços iniciais, pelo Método da Limitação do Preço Global (MLPG), já incluída a parcela correspondente à redução do desconto contratual.

6. Os servidores foram citados, em solidariedade com a empresa, pela parcela relativa aos preços aprovados pelo Parecer Técnico 80/2009, e a contratada pelo valor integral. As alegações de defesa foram apresentadas em dezembro de 2021 e janeiro de 2022 (peças 72 a 76) e complementadas em maio daquele ano.

7. Por meio do Acórdão 1.419/2023-TCU-Plenário, de minha relatoria, o Tribunal negou provimento a agravo interposto pela empresa contra o despacho que determinou o prosseguimento do feito.

8. Em sua derradeira instrução, de 1º/8/2025, a AudRodoviaAviação reitera a proposta de arquivamento por prescrição, à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a unicidade da interrupção, e apresenta proposta alternativa de mérito. Nessa proposta, acolhe as alegações de defesa dos servidores por entender que não detinham atribuição regimental para conhecer os aspectos técnicos determinantes dos serviços novos, acolhe parcialmente as da empresa quanto aos preços de referência de seis serviços e propõe a condenação apenas da Ivaí, com fundamento no art. 884 do Código Civil, ao pagamento de 48 parcelas cujos valores originais, já incluído o reajustamento contratual, somam R$ 22.513.162,66 (R$ 10.386.260,87 a preços iniciais, conforme as planilhas de peça 106), além da multa do art. 57 da Lei 8.443/1992.

9. O Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) ratifica a conclusão de que não houve prescrição e anui à proposta alternativa da unidade técnica por não identificar dolo ou erro grosseiro na conduta dos servidores.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79097793.

10. A empresa reitera, nos memoriais de peças 111 e 113, este último de 20/7/2026, o pedido de reconhecimento da prescrição e os argumentos de mérito já deduzidos na defesa.

11. Feito esse breve histórico, passo a decidir.

I

12. A prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória deste Tribunal se rege pela Resolução-TCU 344/2022, que fixa o prazo de cinco anos e admite a interrupção por causas distintas e mais de uma vez. Não adoto, por isso, a tese da unicidade da interrupção prescricional invocada na instrução elaborada pela AudRodoviaAviação e nos memoriais da empresa, rejeitada por este Plenário nos Acórdãos 56/2024-TCU-Plenário, rel. Ministro Benjamin Zymler, e 1.364/2024-TCU-Plenário, rel. Ministro Jorge Oliveira.

13. O termo inicial é o do art. 4º, inciso IV, da resolução e corresponde a 18/7/2012, data em que o Relatório de Fiscalização 201/2012 foi juntado aos autos do TC 006.390/2012-9. Desde esse marco até o encerramento da fase interna da TCE, sucederam-se vários atos interruptivos, sem que nenhum intervalo se aproximasse do quinquênio.

14. Em agosto de 2012, os responsáveis tomaram ciência das audiências e da oitiva promovidas no processo de fiscalização; em 19/8/2015, o Acórdão 2.068/2015-TCU-Plenário determinou a instauração desta TCE; entre março e abril de 2016, a comissão de TCE notificou os responsáveis; e, entre maio e setembro de 2016, foram emitidos o Parecer Técnico Final 20-04/2016, o relatório da comissão, o relatório e o certificado de auditoria e o pronunciamento ministerial de 14/9/2016, todos aproveitáveis por força do art. 6º da resolução.

15. Neste Tribunal, a TCE foi autuada em 13/2/2017 e, em 2019, foi promovida diligência ao DNIT, cuja natureza examino em primeiro lugar. A instrução de peça 13, datada de 16/8/2019 e juntada aos autos em 20/8/2019, propôs a diligência "*com vistas a promover o saneamento da presente TCE e a adequada caracterização do débito*", e o Ofício 0567/2019 requisitou ao DNIT, entre outros elementos, os relatórios de execução físico-financeira e de medição e pagamento do contrato. A autarquia respondeu com os processos de medição (peça 17) e com o demonstrativo financeiro das medições (peça 20), documentos que identificam, medição a medição, as quantidades executadas e os valores pagos e que correspondem precisamente à base sobre a qual o débito veio a ser quantificado, da 14ª à 63ª medição, na reanálise de 2021.

16. A diligência dirigida a reunir os elementos necessários à quantificação do dano não se confunde com o expediente de mero seguimento. O critério que os distingue é o conteúdo do ato, como enunciado no Acórdão 1.459/2024-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro Vital do Rêgo, em que diligências voltadas a elucidar os fatos foram reconhecidas como atos inequívocos de apuração, "*como é possível notar a partir do exame do seu conteúdo*". Submetida a esse teste, a diligência de 2019 interrompeu tanto a prescrição ordinária, nos termos do art. 5º, inciso II, quanto a intercorrente, consoante o art. 8º, § 1º, conclusão que acompanha a do MPTCU nos pareceres de peças 92 e 112 e que, quanto à intercorrente, já foi reconhecida no Acórdão 1.419/2023-TCU-Plenário.

17. A defesa da Ivaí sustenta que a autuação da TCE neste Tribunal não teria interrompido o prazo prescricional, por não se enquadrar nas causas interruptivas do art. 5º da Resolução-TCU 344/2022 (peças 94 e 111). Não é necessário dirimir a questão, embora ela comporte debate à luz do Acórdão 2.394/2025-TCU-Plenário, rel. Ministro Walton Alencar Rodrigues, em que o Plenário, acolhendo voto revisor de minha lavra, negou eficácia interruptiva à autuação de processo constituído em cumprimento de decisão anterior do próprio Tribunal (arts. 5º, § 3º, e 8º, § 1º, parte final, da Resolução-TCU 344/2022). Ainda que se considere, como sustenta a defesa, que a autuação não interrompeu a prescrição ordinária, a conclusão não se altera. Entre o pronunciamento ministerial de 14/9/2016 e a juntada da instrução de peça 13 em 20/8/2019, decorreram 2 anos, 11 meses e 6 dias, período inferior tanto ao quinquênio da prescrição ordinária quanto ao triênio da intercorrente.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79097793.

18. Seguiram-se a instrução de peças 39-41, juntada em 29/9/2021, e as citações dos responsáveis, de que tiveram ciência em outubro de 2021 (art. 5º, incisos I e II); e, depois delas, a instrução de mérito de peça 108, juntada em 1º/8/2025, que examina as alegações de defesa e recalcula o débito, constituindo, por isso, novo ato inequívoco de apuração.

19. No intervalo, a instrução de peças 90-91, o despacho de peça 93 e o Acórdão 1.419/2023-TCU-Plenário, de 12/7/2023, evidenciam o andamento regular do processo, e entre este último e a instrução de peça 108 decorreram pouco mais de dois anos, sem paralisação superior a três anos. Não se consumou, assim, a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória em relação a nenhum dos responsáveis.

II

20. Afastada a prescrição, examino os referenciais de preços e o método de cálculo do superfaturamento, que orientam a análise das demais questões de mérito.

21. A irregularidade consiste na inclusão, por meio do 3º Termo Aditivo, de serviços novos com preços unitários superiores aos do sistema oficial de referência. Os preços novos não foram arbitrados pela Administração, e sim propostos pela contratada, como registra a própria carta de encaminhamento da 1ª Revisão de Projeto em Fase de Obras, segundo a qual "*as planilhas de reflexo financeiro e composições de custos para os preços novos, foram elaboradas pela Ivaí-Engenharia de Obras S.A.*" (peça 76, p. 2).

22. O paradigma adotado desde a instrução de peças 39-41 — composições do Sicro 1 com custos de dezembro de 1999, atualizados para novembro de 2000 pelos índices da Fundação Getúlio Vargas, com o BDI contratual de 35,8% (40,5% para sinalização e conservação) — é o que melhor preserva as condições da licitação porquanto reproduz o sistema e a data-base da proposta. É também o critério que a própria empresa defende (peças 72, p. 4, e 104) e o que corresponde à orientação do Memorando-Circular 37/2003-DIT, cuja leitura por este Tribunal exige, para o serviço novo incluído por aditivo, os custos referenciais do Sicro na data-base da proposta, o BDI referencial e a manutenção do desconto global, como assentado no Acórdão 1.624/2018-TCU-Plenário, rel. Ministro Benjamin Zymler.

23. A controvérsia sobre a edição do manual do Sicro 1 — a de 1972, juntada pela unidade técnica (peça 103), ou a de 1980, invocada pela empresa — não tem repercussão nos parâmetros efetivamente aplicados. A velocidade de 50 km/h adotada no transporte comercial em rodovia pavimentada é a mesma que a empresa reconhece como própria do Sicro 1 (peça 72, p. 11); e a de 40 km/h, em rodovia com revestimento primário, consta da mesma tabela do manual (peça 31, p. 10).

24. Quanto ao método, o superfaturamento foi quantificado pelo MLPG, que compensa os sobrepreços dos serviços novos com os subpreços dos demais itens da 14ª à 63ª medição. A escolha é favorável à contratada, porquanto a jurisprudência admite, para serviços incluídos por aditivo, a aferição por item, sem compensação com os subpreços da planilha original (Acórdão 1.624/2018-TCU-Plenário, já citado). Responde, ademais, à alegação de que o edital limitava apenas o preço global, uma vez que o débito não decorre de sobrepreços unitários isolados, e sim do excesso global apurado depois da compensação.

25. A planilha comparativa apresentada pela empresa (peça 74), que resulta em referencial superior ao valor contratado, não infirma essas conclusões. Ela se apoia na aplicação generalizada do fator de eficiência de 0,75 a quase todos os equipamentos e na adoção de velocidades inferiores às do sistema, premissas que a própria defesa reconhece não poder demonstrar ao admitir que "*não existem documentos técnicos (nem ferramentas a época), que proporcionem um controle ou detalhamento objetivo e pragmático dessas velocidades*" (peça 73, p. 8). O Acórdão 2.068/2015-TCU-Plenário, por sua vez, já delimitou o alcance do fator de 0,75, reservando-o aos caminhões efetivamente expostos ao tráfego da rodovia e recusando-o aos equipamentos cuja área de ação se restringe ao trecho em

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79097793.

construção. Correta, portanto, a rejeição da planilha como base de cálculo, sem prejuízo do exame dos serviços que a empresa individualiza, a que passo.

III

26. Concordo com os acolhimentos já promovidos pela unidade técnica quanto à escavação, carga e transporte de solos moles, ao fornecimento e instalação de drenos verticais fibroquímicos, à execução de pré-furo, à manta geotêxtil, aos mourões de concreto das cercas e ao transporte de materiais betuminosos (peça 108, p. 52). As correções nos preços dos drenos, do pré-furo e da manta, decorrentes do reconhecimento do duplo deflacionamento e da inclusão dos custos de mobilização, reduziram o débito em relação à reanálise de 2021.

27. Concordo também com a rejeição dos custos extraordinários alegados para os drenos e a manta, que são próprios da administração local e da mobilização da obra, já remuneradas por item específico da planilha contratual e pelo BDI integral de 35,8% aplicado sobre serviço subcontratado (peça 108, p. 34).

28. O momento de transporte da areia comercial é o serviço de maior materialidade, responsável por cerca de metade do débito, e merece exame mais detido. A empresa sustenta que o transporte seria local, e não comercial, e que o tráfego intenso da BR-392 teria reduzido a velocidade e a eficiência dos caminhões.

29. A primeira alegação não procede porque os serviços contratados e medidos são "aquisição de areia comercial" e "momento de transporte de areia comercial", e o material provinha de jazida comercial situada fora do canteiro, o que corresponde à definição de transporte comercial do Manual de Custos Rodoviários do DNIT (peça 105, p. 101-102). Pelas razões já expostas, mantenho também as velocidades de 50 km/h e de 40 km/h previstas no sistema.

30. A segunda alegação, contudo, guarda relação direta com a premissa que este Plenário adotou nos autos de origem. Ao acolher o fator de eficiência de 0,75 para os caminhões basculantes da escavação, carga e transporte de solos moles, o Acórdão 2.068/2015-TCU-Plenário não se fundou em característica própria daquele serviço, mas no tráfego da rodovia, como se lê no voto condutor:

> "No caso em apreço, a situação fática constatada *in loco* pela auditoria, dando conta da existência de um tráfego intenso na rodovia BR-392/RS, revela a adequabilidade em se considerar, de forma conservadora, o fator de eficiência de 0,75, em razão do potencial impacto na velocidade adotada pelos caminhões basculantes nos serviços de escavação, carga e transporte de solos moles. Por outro lado, não se deve aplicar tal premissa aos demais equipamentos utilizados na obra, a exemplo de escavadeira hidráulica e trator de esteiras, por não sofrerem ação direta do fluxo da rodovia, vez que a área de ação desses equipamentos é restrita ao trecho em construção (...)."

31. Os caminhões que transportavam a areia comercial percorriam essa mesma rodovia. Segundo o detalhamento apresentado pela empresa, não contestado pela unidade técnica, o percurso compreendia o transporte "*pela BR 392 em obras*", fora e dentro do segmento contratado, em via que "*já recebia à época um volume de tráfego alto em função de ser um canal de trânsito direto de cargas ao Porto de Rio Grande*" (peça 73, p. 8). A instrução da AudRodoviaAviação, na linha do Parecer Técnico Final 20-04/2016 do DNIT, afasta o ajuste por entender que o transporte comercial não sofre influência do tráfego nos limites da obra. A premissa de 2015, porém, não se limitou ao canteiro, e sim ao tráfego intenso da BR-392 constatado pela auditoria, ao qual os caminhões de areia estavam expostos tanto quanto os de solos moles. Não vejo como recusar a uns o que se reconheceu aos outros em idênticas condições de circulação.

32. Acolho, portanto, parcialmente a alegação, para aplicar ao transporte comercial de areia a eficiência de 45 minutos por hora (0,75), em lugar dos 50 minutos por hora (0,83) que o Sicro 1 incorpora à fórmula de produção horária do caminhão padrão, mantidas as velocidades do sistema.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79097793.

Como o custo do transporte comercial é obtido pela divisão do custo horário do veículo por essa produção, o preço de referência passa de R$ 0,1878 para R$ 0,2086 por m³·km.

33. O ajuste reduz o débito em R$ 478.893,56, a preços iniciais, e em R$ 983.778,70, no valor original das parcelas, já incluído o reajustamento contratual, com efeito sobre as parcelas correspondentes às 19ª, 20ª, 21ª, 22ª, 26ª, 30ª, 33ª e 56ª medições.

34. Não procede a alegação relativa ao espalhamento de solos provenientes das remoções de limpeza e de solos moles. A produtividade de 64,23 m³/h defendida pela empresa (peça 72, p. 13), inferior aos 80 m³/h adotados pela unidade técnica, decorre da aplicação ao trator de esteiras do fator de eficiência de 0,75 e de fator de conversão de 0,62, obtido de ensaios de campo, conforme a composição e a memória de cálculo apresentadas (peça 73, p. 70-72).

35. Porém, o fator de eficiência de 0,75 foi recusado pelo Acórdão 2.068/2015-TCU-Plenário justamente para o trator de esteiras, cuja área de ação se restringe ao trecho em construção, sem exposição ao tráfego da rodovia, e a substituição de parâmetros do sistema por dados de campo contraria o critério, corretamente adotado pela unidade técnica, de esgotar as informações do Sicro 1 na formação do preço de referência. Em situação análoga, nas obras da BR-101/SC, este Plenário reputou desarrazoado o preço do mesmo serviço, justificado pelo DNIT com produção de 64 m³/h, e determinou sua limitação (Acórdão 3.134/2010-TCU-Plenário, rel. Ministro Augusto Nardes).

36. Não acolho, ademais, a pretensão de elevar para R$ 0,48/m³·km o referencial do momento de transporte de material de 1ª categoria (peça 73, p. 19). O item foi contratado a R$ 0,30/m³·km, abaixo da referência de R$ 0,37/m³·km, e dessa forma já reduz o débito em cerca de R$ 1 milhão, a preços iniciais, pela compensação própria do MLPG. A empresa fundamenta a majoração em velocidades médias que variariam por faixa de distância de transporte, mas o Sicro 1 calcula a produção do transporte local com velocidade fixa para cada tipo de via — 45 km/h em rodovia pavimentada, 35 km/h em revestimento primário e 15 km/h em caminhos de serviço —, de modo que a distância influi apenas no tempo de percurso.

IV

37. A empresa contesta, ainda, a parcela do débito correspondente à redução do desconto contratual. A instrução de peças 39-41 apurou que o contrato, ajustado aos preços de referência quando estes eram inferiores aos contratados, apresentava desconto de 8,24% na situação original e de apenas 5,6% depois dos aditivos, com base nas faixas A e B da curva ABC, representativas de mais de 92% do valor do ajuste, e com a mesma referência do Sicro 1 nos dois momentos. A diferença de 2,63% foi aplicada sobre os itens e quantidades incluídos por aditivo e responde por cerca de R$ 1,69 milhão do débito, a preços iniciais.

38. A defesa sustenta que a exigência de manutenção do desconto só ingressou no ordenamento com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2009 e não alcançaria contrato firmado em 2001, invocando o Acórdão 1.918/2013-TCU-Plenário, rel. Ministra Ana Arraes.

39. A exigência, contudo, não depende da LDO. Ela decorre do dever de preservar as condições efetivas da proposta, consoante o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro nas alterações contratuais, nos termos do art. 65, § 6º, da Lei 8.666/1993, aplicado conforme o Acórdão 1.200/2010-TCU-Plenário, rel. Ministro-Substituto Marcos Bemquerer. Com esse fundamento, o Acórdão 86/2013-TCU-Plenário, rel. Ministro Walton Alencar Rodrigues, julgou irregulares as contas e condenou em débito, em solidariedade com a construtora, o responsável por aditivo que, mediante alterações de quantitativos, eliminou o desconto obtido na licitação, em contrato do DNIT firmado em 1º/12/2000 e alterado em 31/7/2002, muito antes de qualquer previsão nas leis de diretrizes orçamentárias.

40. O Acórdão 1.918/2013-TCU-Plenário não conduz a solução diversa. Ali o desconto passou de 21,46% para 19,10%, mantendo-se “ainda expressivo”, e a relatora não identificou padrão objetivo

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79097793.

de favorecimento da contratada. Aqui o contrato, firmado com desconto em relação ao orçamento-base da licitação, chegou ao fim dos aditivos com preços 15% superiores ao referencial do Sicro 1 nas faixas A e B da curva ABC (R$ 73,92 milhões contra R$ 64,27 milhões, conforme a Tabela 4 da peça 39), e a perda do desconto está associada ao acréscimo de serviços novos, precificados pela própria contratada sem o desconto da proposta e, em sua maioria, acima do sistema oficial. O padrão que aquele precedente reclamava está, neste caso, objetivamente demonstrado.

41. Também não há contradição entre a rejeição do método da limitação dos preços unitários ajustados (MLPUA) pela unidade técnica e a manutenção dessa parcela. O que a instrução de peça 108 recusa (p. 46-48) é o emprego do MLPUA pela empresa para recalcular o equilíbrio global do contrato executado, campo em que o MLPG é a regra (Acórdão 1.219/2014-TCU-Plenário, rel. Ministra Ana Arraes). Outra coisa é utilizá-lo para medir, exclusivamente, a perda de desconto nos aditivos, uso admitido pela jurisprudência "*em alguns casos de inclusão de serviços novos, com vistas a proteger o equilíbrio econômico-financeiro do contrato*" (Acórdão 2.307/2017-TCU-Plenário, rel. Ministro Augusto Nardes). A medida é, ademais, conservadora porquanto o percentual incide apenas sobre os itens e quantidades acrescidos por aditivo, e não sobre todo o contrato. Mantenho, por essas razões, a parcela.

V

42. Examino, a seguir, as alegações da Ivaí relativas à aprovação dos preços pelo DNIT, ao pedido de prova pericial e à possibilidade de considerar as contas iliquidáveis. Nenhuma delas afasta sua responsabilidade.

43. A aprovação dos preços pela autarquia não exime a contratada. As composições foram por ela elaboradas e propostas, e o art. 65, § 3º, da Lei 8.666/1993 exigia que os preços dos serviços acrescidos fossem fixados por acordo entre as partes, com observância das condições da proposta e dos preços de mercado, consoante o seu art. 43, inciso IV. A situação difere da examinada no Acórdão 580/2025-TCU-Plenário, rel. Ministro Bruno Dantas, em que se afastou a responsabilidade da empresa porque o dano decorrera de critério de remuneração imposto pela Administração, e não de proposta de preços da contratada.

44. A aprovação dos preços pela autarquia não exime a contratada. As composições foram por ela elaboradas e propostas, e o art. 65, § 3º, da Lei 8.666/1993 previa que os preços unitários não contemplados no contrato fossem fixados mediante acordo entre as partes, o que não dispensava a contratada de observar, nesses preços, a compatibilidade com o mercado que a lei exige das propostas (art. 43, inciso IV) e as condições efetivas da proposta vencedora. A situação difere da examinada no Acórdão 580/2025-TCU-Plenário, rel. Ministro Bruno Dantas, em que se afastou a responsabilidade da empresa porque o dano decorrera de critério de remuneração imposto pela Administração, e não de proposta de preços da contratada.

45. O pedido de prova pericial também não prospera. No processo de controle externo, cabe ao responsável trazer aos autos os elementos destinados a amparar sua defesa, inclusive laudos técnicos particulares, e a ausência de perícia determinada pelo Tribunal não ofende o contraditório nem a ampla defesa, como assentado no Acórdão 1.745/2023-TCU-Plenário, de minha relatoria. A empresa, aliás, exerceu amplamente essa faculdade ao apresentar relatório técnico com as composições que entende corretas.

46. Pela mesma razão, não há falar em contas iliquidáveis. O trancamento previsto no art. 20 da Lei 8.443/1992 pressupõe caso fortuito ou de força maior que torne materialmente impossível o julgamento de mérito, o que não ocorre quando, como aqui, o débito está documentado por medição e a empresa, ouvida em oitiva desde 2012, pôde contestar item a item os preços de referência.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79097793.

VI

47. Quanto aos servidores, não acompanho o fundamento adotado pela unidade técnica, de que não teriam atribuição regimental para conhecer os aspectos técnicos dos serviços novos. O próprio Regimento Interno do DNIT, invocado pelos servidores, atribuía à CGCIT "*analisar propostas de novas composições de custos unitários a serem utilizadas em obras e serviços de engenharia*" (peça 108, p. 21). O Parecer Técnico 80/2009 examinou a produção das equipes mecânicas das composições de escavação, carga e transporte de solos moles e de transporte de areia, e os servidores reconheceram, nos autos de origem, o sobrepreço apontado pela auditoria na escavação, carga e transporte de solos moles, decorrente de erro na velocidade de ida dos caminhões considerada nas planilhas de produção.

48. Isso não basta, todavia, para impor-lhes a responsabilidade solidária pelo débito. A obrigação de ressarcir recai, em primeiro lugar, sobre quem recebeu os pagamentos indevidos, e sua extensão ao agente público exige culpa qualificada, equivalente ao erro grosseiro a que se refere o art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, definido pelo art. 12, § 1º, do Decreto 9.830/2019 como aquele "*manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia*". Nesse sentido assentou o Plenário no Acórdão 1.460/2025-TCU-Plenário, rel. Ministro Bruno Dantas, embora a matéria ainda não esteja uniformizada nesta Corte:

> "A solidariedade do agente público nessa obrigação não é automática; ela é tipo de responsabilidade que depende da comprovação de que sua conduta contribuiu para o prejuízo com, no mínimo, culpa grave."

49. Examinada sob esse parâmetro, a conduta dos servidores não configura erro grosseiro, e quatro circunstâncias conduzem a essa conclusão. Em primeiro lugar, as composições e as planilhas de produção foram elaboradas pela contratada, cabendo à CGCIT conferi-las, e o vício reconhecido — velocidade constante de 250 m/min para todas as faixas de distância, quando deveria variar de 260 a 350 m/min — é parâmetro interno às planilhas de produção, de difícil percepção para quem não refaz integralmente os cálculos.

50. Em segundo lugar, parte relevante do sobrepreço dependia de definições alheias à análise de composições, como a natureza dos insumos, a modalidade do transporte e as distâncias médias de transporte, que o próprio DNIT atribui ao responsável pela elaboração e aprovação do projeto, e não àquela coordenação.

51. Além disso, não há nos autos indício de dolo ou de benefício auferido pelos servidores. Por fim, o sistema de referência então vigente só dispunha de composição de escavação, carga e transporte de solos moles para distâncias de até 1 km, o que exigiu a adaptação das composições para as faixas de até 14 km, trabalho técnico sujeito a margem razoável de divergência (peça 76, p. 15).

52. Concluo, portanto, que houve falha na conferência das composições, mas não aquela manifesta e inescusável que caracteriza o erro grosseiro, razão pela qual não se configura quanto aos servidores o pressuposto exigido pelo art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro para responsabilização pessoal pelo débito, conclusão a que chegou também o MPTCU. Acolho, por isso, as alegações de defesa de Fernando Andrade Sollero e de Sílvio Figueiredo Mourão e julgo regulares com ressalva as suas contas, com fundamento no art. 16, inciso II, da Lei 8.443/1992, dando-lhes quitação. A ressalva corresponde à falha verificada na análise das composições, que, embora não alcance a gravidade do erro grosseiro, não pode ser desconsiderada.

VII

53. A responsabilidade da empresa contratada não depende da dos agentes públicos. Ela decorre do recebimento de pagamento superfaturado, nos termos do art. 16, § 2º, alínea "b", da Lei 8.443/1992 c/c o art. 209, § 6º, inciso II, do Regimento Interno, e a vedação ao enriquecimento sem causa, prevista no art. 884 do Código Civil, informa a medida do dano a restituir.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79097793.

54. Conforme a Súmula TCU 292, aprovada pelo Acórdão 448/2026-TCU-Plenário, rel. Ministro Walton Alencar Rodrigues, a partir do incidente de uniformização decidido no Acórdão 321/2019-TCU-Plenário, rel. Ministra Ana Arraes, compete a este Tribunal julgar as contas de pessoa jurídica de direito privado que cause dano ao erário independentemente de coparticipação de agente público, desde que a conduta derive de contrato sujeito ao controle externo, como é o caso do Contrato PD-10-057/01-00.

55. Com o ajuste promovido no transporte de areia, o débito passa a R$ 9.907.367,31, a preços iniciais, e a R$ 21.529.383,96, no valor original das parcelas, já incluído o reajustamento contratual, distribuídos nas 48 parcelas indicadas na minuta de acórdão, das quais 10 são créditos. Cada parcela é igual ou inferior à que constou da citação, o que dispensa novo chamamento da empresa.

56. O valor atualizado, que alcançava cerca de R$ 51,3 milhões em 21/7/2025, será apurado na fase de cobrança pelo sistema próprio do Tribunal.

57. Quanto à multa do art. 57 da Lei 8.443/1992, considero a gravidade da conduta, consistente em propor preços novos acima do sistema oficial em aditivo de expressiva materialidade, e a ausência de condenações anteriores da empresa nesta Corte, além do tempo decorrido desde os fatos. Na linha do Acórdão 954/2024-TCU-Plenário, de minha relatoria, em que a sanção foi fixada em 5% do dano atualizado diante da inexistência de antecedentes, fixo a multa em R$ 2.600.000,00, valor que corresponde a cerca de 5% do débito atualizado.

58. Por fim, cabe remeter cópia da deliberação à Procuradoria da República no Rio Grande do Sul, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 209, § 7º, do Regimento Interno, além de informar o DNIT e os responsáveis acerca do teor desta deliberação.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 7 de outubro de 2026.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79097793.

ACÓRDÃO Nº 2783/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 003.335/2017-8.
1.1. Apenso 030.175/2016-0
2. Grupo II – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Responsáveis: Fernando Andrade Sollero (153.809.981-00); Ivaí Engenharia de Obras S.A. (76.592.542/0001-62); Sílvio Figueiredo Mourão (729.316.637-00).
4. Órgão/Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (AudRodoviaAviação).
8. Representação legal: Fernando Antônio dos Santos Filho (116.302/OAB-MG), representando Sílvio Figueiredo Mourão e Fernando Andrade Sollero; Alexandre Aroeira Salles (28.108/OAB-DF), Patrícia Guércio Teixeira Delage (90.459/OAB-MG) e outros, representando a Ivaí Engenharia de Obras S.A.; Paulo Aristóteles Amador de Sousa, representando o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, em cumprimento ao subitem 9.4 do Acórdão 2.068/2015-TCU-Plenário, devido a superfaturamento decorrente da inclusão, por meio de aditivos, de serviços novos com preços acima dos de mercado no Contrato PD-10-057/01-00, celebrado entre o extinto Departamento Nacional de Estradas de Rodagem e a Ivaí Engenharia de Obras S.A. para a execução das obras de adequação e duplicação da rodovia BR-392/RS, no segmento do km 35,8 ao km 60,6,

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. julgar regulares com ressalva as contas de Fernando Andrade Sollero e de Sílvio Figueiredo Mourão, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, dando-lhes quitação;

9.2. julgar irregulares, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea "c", e § 2º, alínea "b", 19, *caput*, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, inciso I, e 209, inciso III, e § 6º, inciso II, do Regimento Interno, as contas da empresa Ivaí Engenharia de Obras S.A., condenando-a ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora calculados a partir das datas discriminadas até a data do efetivo recolhimento, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, nos termos do art. 23, inciso III, alínea "a", da citada lei c/c o art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno, abatendo-se, na oportunidade, os valores eventualmente já ressarcidos:

MEDIÇÃO	DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR ORIGINAL (R$)	DÉBITO/CRÉDITO
14ª	29/04/2010	-1.672,71	C
16ª	30/04/2010	87.713,02	D
17ª	17/05/2010	102.733,26	D
18ª	17/05/2010	343.228,56	D
19ª	28/05/2010	315.757,13	D
20ª	30/06/2010	259.733,01	D
21ª	02/09/2010	188.005,48	D

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80017561.

MEDIÇÃO	DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR ORIGINAL (R$)	DÉBITO/CRÉDITO
22ª	06/09/2010	966.134,93	D
23ª	18/10/2010	614.552,04	D
24ª	16/11/2010	450.738,57	D
25ª	08/12/2010	423.477,29	D
26ª	14/01/2011	5.220.189,23	D
27ª	16/03/2011	40.440,41	D
28ª	16/03/2011	310.283,70	D
29ª	18/04/2011	303.250,87	D
30ª	31/05/2011	1.368.100,47	D
31ª	07/06/2011	422.856,95	D
32ª	08/07/2011	424.585,60	D
33ª	17/08/2011	3.046.875,29	D
34ª	31/08/2011	310.813,60	D
35ª	14/10/2011	513.761,34	D
36ª	27/10/2011	135.093,35	D
37ª	14/12/2011	275.792,59	D
38ª	24/01/2012	406.297,26	D
39ª	07/02/2012	328.925,17	D
40ª	13/03/2012	-12.521,99	C
41ª	29/03/2012	20.567,77	D
42ª	04/05/2012	603.775,42	D
43ª	29/05/2012	503.170,86	D
44ª	29/06/2012	739.812,87	D
45ª	03/08/2012	498.536,41	D
46ª	29/08/2012	495.917,96	D
47ª	17/10/2012	222.856,06	D
48ª	30/10/2012	143.547,74	D
49ª	30/11/2012	-125.439,29	C
50ª	17/01/2013	-73.691,56	C
51ª	06/02/2013	-43.749,29	C
52ª	22/03/2013	37.467,87	D
53ª	09/04/2013	-90.059,67	C
54ª	26/04/2013	-29.331,62	C
55ª	10/06/2013	-8.099,65	C
56ª	28/06/2013	1.577.893,35	D
57ª	30/08/2013	-8.098,78	C
58ª	25/09/2013	51.369,96	D
59ª	11/10/2013	250.551,55	D
60ª	29/11/2013	1.958,61	D
62ª	24/01/2014	9.369,07	D
63ª	31/03/2014	-94.086,10	C

9.3. aplicar-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, no valor de R$ 2.600.000,00 (dois milhões e seiscentos mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, caso paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80017561.

9.4. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas indicadas nos subitens precedentes, caso não atendidas as notificações, na forma do disposto no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

9.5. autorizar também, desde já, se requerido, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217, § 1º, do Regimento Interno, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) prestações mensais e consecutivas, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-se o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para a comprovação, perante o Tribunal, do recolhimento da primeira parcela, e o de 30 (trinta) dias, a contar da parcela anterior, para a comprovação das demais, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando a responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno;

9.6. informar o teor da presente deliberação à Procuradoria da República no Rio Grande do Sul, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 209, § 7º, do Regimento Interno, para adoção das medidas cabíveis, bem como ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes e aos responsáveis.

10. Ata n° 39/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 7/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2783-39/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Jorge Oliveira, Jhonatan de Jesus (Relator), Odair Cunha e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.
13.4. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JHONATAN DE JESUS
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80017561.