GRUPO I – CLASSE VI – Primeira Câmara
TC 018.301/2024-0
Natureza: Representação
Entidade: Município de Dianópolis - TO
Responsável: Jhonatha Ruan Ribeiro da Luz (027.751.591-25)
Representação legal: não há

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. OBRAS DE PAVIMENTAÇÃO ASFÁLTICA. TRANSPORTE DE CONCRETO BETUMINOSO USINADO À QUENTE (CBUQ). MEDIÇÕES REALIZADAS COM BASE EM DISTÂNCIA MÉDIA DE TRANSPORTE SUPERIOR À EFETIVAMENTE PERCORRIDA. PAGAMENTO POR SERVIÇOS NÃO EXECUTADOS. POSTERIOR GLOSA E READEQUAÇÃO CONTRATUAL POR DETERMINAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL. AUSÊNCIA DE DÉBITO REMANESCENTE. SANEAMENTO SUPERVENIENTE QUE NÃO AFASTA A RESPONSABILIDADE DO FISCAL DO CONTRATO. RAZÕES DE JUSTIFICATIVA REJEITADAS. GRAVE INFRAÇÃO AO ART. 63 DA LEI 4.320/1964. MULTA. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de representação formulada pelo Senador da República Irajá Silvestre Filho a respeito de possíveis irregularidades em três certames licitatórios destinados à contratação de serviços de engenharia para a pavimentação asfáltica na sede do Município de Dianópolis/TO.

2. Tais serviços foram custeados com recursos de emenda especial, destinados pelo senador ao ente municipal no ano de 2023, no valor de R$ 9 milhões (Nota de Empenho 2023NE001843).

3. Instruídos os autos, remanesceu como irregularidade o pagamento pelo serviço de transporte de Concreto Betuminoso Usinado à Quente (CBUQ) com o uso de caminhão basculante de 10 m^3 em rodovia pavimentada, adotando-se a distância de 157 km entre a usina localizada no Município Luís Eduardo Magalhães/BA e o local das obras.

4. Conforme auditoria realizada pelo Tribunal de Contas do Estado de Tocantins (TCE/TO), verificou-se que a produção da massa asfáltica ocorreu em usina próxima ao local das obras, distando entre 5 e 7 km, tendo sido apurado um superfaturamento de R$ 789.206,61, decorrente do pagamento do transporte de concreto betuminoso por uma distância maior que a real.

5. Em decorrência do achado, o TCE/TO determinou ao jurisdicionado a glosa do valor pago a maior e a formalização de termo aditivo, o que foi devidamente cumprido. Por esse motivo, os indícios de prejuízo ao Erário inicialmente apontados pela fiscalização foram considerados saneados.

6. Não obstante, considerando que o Município de Dianópolis/TO somente interrompeu o pagamento irregular em virtude da auditoria e da determinação corretiva expedida pelo TCE/TO, autorizei a audiência do Sr. Jhonatha Ruan Ribeiro da Luz, na condição de fiscal do contrato, pela seguinte irregularidade: "*atestar, nas medições 1 a 4 do Contrato 45/2024 (recuperação e recapeamento de ruas e avenidas no entorno da rodoviária Zeca Póvoa), celebrado com empresa*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81191173.

CMN Construções, Pavimentações e Locações Ltda., a execução de serviços de transporte de CBUQ oriundo de usina situada a 157 km do local das obras quando, na verdade, a usina localizava-se a apenas 7 km das obras, em afronta ao disposto no art. 63 da Lei 4.320/1964".

7. Cumprida a medida processual, a Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana) elaborou a instrução transcrita parcialmente a seguir:

"*10. O fiscal do contrato principiou sua argumentação repisando que, tanto na Concorrência 2/2023, quanto no contrato decorrente, considerou-se o transporte de CBUQ a partir da usina em Luis Eduardo Magalhães/BA. Mas, durante a execução das obras, a empresa contratada optou por instalar uma usina móvel em Dianópolis, distante entre 5 e 7 km da obra, melhorando com isso a qualidade do asfalto (pela manutenção da temperatura) e com redução significativa dos custos de transporte.*

11. No seu entendimento, apesar de gerar novos custos operacionais, essa mudança resultou em economia global, com redução de R$ 411.918,88 no valor do contrato. Sustentou que houve análise e aceitação da proposta de readequação por parte dos órgãos competentes, sendo considerada vantajosa ao erário e sem indícios de má-fé, o que demonstraria compromisso da gestão pública com a eficiência e o interesse público.

12. Ao seu ver, não há que se falar em dano ao erário, pois a mudança na logística do CBUQ gerou a economia acima mencionada. Reconheceu que, embora tenham surgido custos adicionais (cerca de R$ 305 mil), a redução no transporte compensou amplamente esses valores, inclusive com diminuição superior a R$ 1,1 milhão nesse item.

13. Além da economia, o fiscal do contrato destacou a melhora na qualidade da pavimentação, devido à menor perda de temperatura do material. Mesmo com apontamentos iniciais de irregularidades, a reprogramação contratual corrigira os valores, comprovando que não houve prejuízo e que o interesse público foi atendido, tanto financeiramente quanto tecnicamente.

14. Especificamente no que diz respeito ao item da audiência, o Sr. Jhonatha explicou que atestara as primeiras medições com base na previsão contratual original, que considerava o transporte de CBUQ de longa distância. Naquele momento, interpretara, de boa-fé, que a instalação de uma usina móvel pela empresa era apenas uma estratégia interna, sem impacto no valor contratado, já que o contrato previa pagamento conforme condições previamente estabelecidas (peça 87, p. 7):

No momento das medições 1 a 4, realizadas antes da auditoria do TCE/TO, a interpretação técnica predominante, e de boa-fé (...) era de que a decisão da empresa CMN Construções de instalar uma usina móvel mais próxima da obra constituía uma estratégia interna da contratada para otimizar seus custos operacionais e logísticos, sem que isso alterasse o valor unitário contratado para o item de transporte ou gerasse prejuízo ao erário, visto que o contrato era por preço global para diversos de seus itens e o Município pagava exclusivamente o valor previamente pactuado. Nesse regime, a empresa assume os riscos e as variações inerentes à sua composição de custos e logística. A concepção inicial do fiscal era de que, havendo a entrega do material com a qualidade técnica esperada, dentro do prazo e do escopo contratual, o pagamento pelos serviços executados estaria justificado. Não havia, na sua percepção naquele momento, um impacto direto na unidade de medida do item de transporte que demandasse uma alteração imediata na planilha orçamentária antes da auditoria.

15. Sob sua ótica, sua atuação priorizara a verificação da qualidade e execução da obra, entendendo que não havia necessidade imediata de ajuste contratual. Posteriormente, insistiu, embora a auditoria do TCE/TO apontasse inconsistências, também reconheceu equívocos na análise inicial. Com isso, desencadeou-se a comentada reprogramação contratual, que corrigiu os valores e gerou economia de R$ 411.918,88 para o município.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81191173.

16. Sustentou que:

A reprogramação contratual, formalizada por meio de termo aditivo em novembro/dezembro de 2024, embora posterior às medições iniciais e desencadeada pela auditoria do TCE/TO, demonstrou a [sua] disposição (...) em corrigir as falhas e adequar o contrato à realidade da execução. O Ofício Engenharia nº 06/2024, de 16 de dezembro de 2024, [por ele] subscrito (...), solicitando a supressão contratual e apresentando a planilha reprogramada em virtude das medidas realizadas após os fatos apresentados no Despacho nº 1419/2024 RELT5 do TCE/TO, é a prova cabal de sua postura colaborativa e de seu compromisso com a regularidade e o interesse público.

Portanto, a [sua] conduta (...) embora tenha apresentado uma falha formal inicial na liquidação da despesa (art. 63 da Lei nº 4.320/1964) ao atestar o transporte pela distância original nas primeiras medições, não resultou em dano ao erário. Pelo contrário, a correção tempestiva, ainda que provocada pela auditoria, e o saldo financeiro positivo para o Município, aliados à ausência de dolo ou má-fé, afastam a [sua] culpabilidade (...). Era sua atribuição certificar-se da proveniência do insumo (CBUQ) de usina próxima à obra, e o reconhecimento e a correção da situação demonstram que, mesmo com a falha inicial, o resultado final foi benéfico e ajustado à legalidade.

17. Reconheceu que os pagamentos do transporte de CBUQ das primeiras medições ocorreram com base na distância à usina concebida no projeto, a não na distância real, mas os justificando nos seguintes termos (peça 87, p. 8):

É incontestável que, formalmente, as medições iniciais não refletiam a realidade da distância de transporte. No entanto, o serviço de pavimentação em si, que é o objeto principal do contrato, foi integralmente realizado, e a qualidade da obra foi, inclusive, aprimorada pela proximidade da usina de CBUQ. Não se trata de uma situação em que um serviço foi totalmente omitido ou ficticiamente atestado. Houve o transporte do material e sua aplicação, porém, em condições logísticas mais vantajosas do que as inicialmente previstas e orçadas.

18. Prosseguiu argumentando que a liquidação da despesa deve considerar não apenas a regularidade documental, mas também a execução integral do objeto contratado e as correções posteriores que assegurem economicidade e eficiência. No caso, a reprogramação contratual e a formalização de termo aditivo com redução do valor final demonstram que a Administração corrigiu a inconsistência inicial, evitando pagamento indevido e garantindo benefício ao erário.

19. Sustentou que a jurisprudência dos Tribunais de Contas tem relativizado a aplicação de sanções quando inexistem dano ao erário, má-fé ou permanência da irregularidade, atribuindo especial relevância à ausência de prejuízo material. Na situação apresentada, além de não haver dano, houve ganho financeiro e qualitativo para a Administração.

20. Assim, embora tenha existido falha formal inicial em relação ao art. 63 da Lei 4.320/1964, ela foi posteriormente sanada por meio da reprogramação contratual, alcançando-se economia e melhoria da obra, em consonância com a proteção do interesse público.

21. Por fim, requereu o acolhimento integral das suas razões de justificativa, o afastamento da irregularidade em relação ao art. 63 da Lei 4.320/1964, "considerando a ausência de dano ao erário, os benefícios qualitativos e econômicos gerados para a Administração Pública, e a efetiva correção das inconsistências contratuais por meio de termo aditivo" e o arquivamento do processo.

Análise

22. Pelas razões expostas a seguir, a tese apresentada pelo fiscal do Contrato 45/2024 não merece prosperar, por se mostrar frontalmente incompatível com os elementos fáticos apurados, com a cronologia dos acontecimentos e com os deveres inerentes à função de fiscalização de contratos na Administração Pública.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81191173.

23. O ponto central da controvérsia reside no fato de que, recorrentemente, desde que se iniciara a obra em março de 2024, até fins de agosto de 2024, o Sr. Jhonatha emitiu boletins de medição atestando a execução de serviço de transporte de material asfáltico calculado com base em distância de 157 km entre a usina e o local da obra (peça 63, p. 3, 15, 33 e 49), quando, em realidade, o material era produzido em usina móvel instalada praticamente no próprio canteiro. Trata-se, portanto, de medições manifestamente dissociadas da realidade física da execução contratual.

24. Tal conduta somente se interrompeu por força de uma ação de controle do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, ocorrida em setembro de 2024.

25. A tentativa de justificar a conduta sob o argumento de que a alteração teria sido benéfica à Administração, em razão de suposta melhoria da qualidade do material e eventual economicidade, não deve ser acatada. A defesa desloca indevidamente o foco da análise: não se discute, em primeiro plano, a conveniência técnica da solução adotada, mas a irregularidade do procedimento utilizado para implementá-la e, sobretudo, a emissão reiterada de medições sabidamente incompatíveis com os fatos. Ademais, conforme já discutido nos autos, nunca houve qualquer produção de CBUQ destinada a obra na usina localizada em Luis Eduardo Magalhães/BA.

26. Em outras palavras, ainda que, em tese, a utilização de usina móvel pudesse representar solução mais vantajosa, isso não autoriza o fiscal a atestar serviço diverso daquele efetivamente prestado, tampouco a manter pagamentos baseados em premissas contratuais reconhecidamente inexistentes.

27. O argumento de benefício superveniente ao interesse público esbarra em um obstáculo intransponível: a ausência de suporte documental contemporâneo aos fatos.

28. O responsável não apresentou:

a) documento formal da contratada propondo a alteração;

b) estudo técnico demonstrando a vantajosidade econômica;

c) manifestação da fiscalização recomendando a mudança;

d) submissão da matéria à autoridade competente;

e) termo aditivo prévio formalizando a modificação.

29. Essa ausência documental não constitui mera falha formal. Ao contrário, ela evidencia que uma sucessão de acontecimentos ocorridos à margem do devido processo administrativo, em ofensa aos princípios da moralidade, legalidade, motivação, formalismo procedimental, economicidade e transparência.

30. Em relação à letra "a" acima, ressalte-se que a proposta de reprogramação à peça 51, p. 8-14, não é de autoria da empresa CMN, pois nada há ali que indique ter sido ela quem formulou a nova planilha e as composições dos preços unitários dos novos serviços. Pelo contrário, o próprio fiscal do contrato a elaborou, porque é ele quem a assina.

31. Por sua vez, o aditivo à peça 61 é de dezembro de 2024, extemporâneo aos fatos, uma vez que deveria ter sido assinado, no mínimo, em fins de março de 2024, quando as obras iniciaram. Os ajustes contratuais determinados pelo TCE/TO, ocorrerem com cerca de 80% da obra já executada (cf. peça 63, p. 52).

32. No âmbito das contratações públicas, eventual alteração qualitativa ou quantitativa do objeto exige prévia formalização e motivação técnica, com demonstração inequívoca do interesse público e autorização da autoridade competente.

33. Embora o Sr. Jhonatha afirme que a empresa CMN Construções, ainda no início dos serviços, propusera produzir o material asfáltico a partir de uma usina móvel próxima às obras, e não

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81191173.

em uma usina distante 157 km dali (tal como originalmente constava na planilha de quantitativos físico-financeiros aprovada) e tenha sustentado ter havido a análise e aceitação dessa proposta de readequação por parte dos "órgãos competentes", não juntou nem a proposta de alteração elaborada pela contratada, nem o parecer da administração a respeito. Afinal, se algum dia a empresa pretendeu alterar o contrato, necessariamente teria que o fazer por escrito e submeter o pleito à fiscalização do contrato que, por sua vez submeteria sua análise a uma instância superior para ulterior deliberação, até a manifestação final do mandatário municipal, com respectivo extrato de publicação.

34. Trata-se de documentação obrigatória, nos casos de proposta de alteração contratual, jamais produzida na ocasião oportuna, no presente caso. A juntada dessa documentação é essencial para dar alguma substância àquilo que, até o momento, não passa de meras declarações. Relembre-se que já fora solicitado anteriormente ao próprio jurisdicionado o seu envio (cf. peça 58, 59-64).

35. No presente caso, dadas todas as circunstâncias, o que se verificou foi simplesmente e precisamente o seguinte. O fiscal do contrato emitiu boletins de medição conscientemente e sabidamente contrários à realidade dos fatos (em particular no que toca ao transporte de CBUQ). Por serem aderentes às condições fictícias do contrato e a planilha originais, estava seguro de que nada lhe aconteceria. Por muito tempo – e agiria assim até a conclusão das obras – induziu a acreditar que o material asfáltico viria de muito longe, quando, na verdade, a usina móvel já se encontrava instalada próxima à obra desde o início, com os custos de sua instalação (não previstos no contrato assinado inicialmente) inferiores aos do ganhos ilícitos que seriam auferidos ao longo da execução do empreendimento.

36. Conforme já mencionado, a prática persistiu durante tempo considerável, pois implicou no pagamento de R$ 1.068.643,72 pelo transporte indevido de CBUQ, quantia equivalente a 93% do valor total inicialmente contratado e com as obras cerca de 80% já executadas.

37. Entretanto, com a intervenção do TCE/TO, não houve alternativa que não promover a adequação contratual. Insista-se: a alteração contratual decorreu da auditoria do TCE/TO e não por iniciativa da própria contratada ou da administração, representada pela pessoa do Sr. Jhonatha.

38. A sequência temporal dos fatos é decisiva para o perfeito entendimento do caso. Se a mudança para usina móvel tivesse efetivamente resultado de decisão técnica regular e orientada pelo interesse público, seria natural que o procedimento administrativo antecedesse ou, ao menos, acompanhasse o início da nova metodologia executiva.

39. Todavia, repise-se, os fatos demonstram que a alteração contratual somente foi providenciada após a descoberta da irregularidade pela auditoria do TCE/TO, quando mais de 93% do serviço já havia sido pago.

40. A regularização posterior não pode ser utilizada como argumento exculpatório quando ela decorre, não de iniciativa espontânea do agente, mas de atuação corretiva do controle externo. Não há sentido em tentar atribuir à suposta intenção originária das partes um resultado que apenas se produziu por imposição de terceiro.

41. O benefício alegado não foi fruto da diligência do fiscal, mas consequência direta da atuação do TCE/TO, que interrompeu a continuidade das medições irregulares.

42. Sob esse prisma, merece destaque a impropriedade do argumento segundo o qual a Administração Pública teria, ao final, se beneficiado da solução adotada.

43. Ainda que, hipoteticamente, a usina móvel pudesse gerar ganhos operacionais, isso não afasta o dano potencial decorrente dos pagamentos realizados com base em transporte superdimensionado. O dano ao erário, no caso, decorreria da liquidação e pagamento de despesa sem lastro na execução real do serviço medido, situação que atinge diretamente a legitimidade do gasto público.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81191173.

44. A conduta do fiscal mostra-se ainda grave porque não se tratou de erro pontual ou equívoco isolado. Houve reiteração da prática irregular por seis meses consecutivos, o que revela permanência da irregularidade e plena ciência acerca da divergência entre a realidade física e a documentação produzida. A repetição desse comportamento afasta qualquer alegação plausível de mero lapso administrativo.

45. Ao contrário, indica atuação consciente, ou, no mínimo, erro grosseiro incompatível com os deveres funcionais do cargo

46. Com efeito, o resultado lesivo não alcançou sua integral plenitude não por iniciativa voluntária do agente, mas por circunstância alheia à sua vontade, frustrando o fim almejado: a intervenção do TCE/TO. Tal circunstância reforça a gravidade da conduta.

47. Nesse sentido, querer fazer crer que a alteração com a usina móvel resultou benéfica à administração e ao bem comum resultara da vontade das partes (empresa contratada e fiscalização) não prospera, porque além de não encontrar amparo documental, contraria o bom senso e a cronologia dos fatos: a usina já estava no canteiro desde o início dos serviços.

48. Se o controle externo não tivesse atuado, é razoável concluir que os boletins de medição incompatíveis com a realidade continuariam a ser emitidos até a quitação integral do contrato.

49. Portanto, a interrupção do irregularidade não decorreu de arrependimento, correção espontânea ou revisão interna, mas de ação heterônoma do sistema de controle. Esse dado reforça o juízo de censura.

50. No âmbito do TCU, a responsabilidade do fiscal decorre não apenas da prática direta do ato irregular, mas também do dever positivo de assegurar que a medição reflita com exatidão a execução do objeto.

51. Ao atestar serviço em desacordo com a realidade, o agente incorreu em grave infração à norma legal e regulamentar aplicável à gestão contratual, especialmente no que se refere à liquidação da despesa. À luz do art. 28 da LINDB (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), se está diante de um erro manifesto, evidente e inescusável, cometido com culpa grave. É o erro grosseiro que ocorre quando o agente público age com desleixo e um grau elevado de negligência ou imperícia, bem abaixo do padrão esperado de um administrador comum

52. Dessa forma, mostra-se plenamente cabível a aplicação de sanção pecuniária.

53. A Lei 8.443/1992 prevê expressamente a possibilidade de multa em hipóteses como a presente, notadamente por grave infração normativa e por ato de gestão ilegítimo ou antieconômico. O art. 58, inciso II, dispõe que o Tribunal poderá aplicar multa ao responsável por ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial.

54. Diante do exposto, rejeita-se integralmente as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Jhonatha Ruan Ribeiro da Luz, por carecer de respaldo documental, contrariar a cronologia dos fatos e afrontar a lógica administrativa mínima exigida da fiscalização contratual.

55. A alteração posterior promovida por determinação do TCE/TO e a ausência de débito, igualmente oriunda de determinações desse órgão de controle, não convalidam as irregularidades pretéritas nem afastam a responsabilidade do fiscal pelas medições indevidas emitidas durante os seis meses iniciais da execução.

CONCLUSÃO

56. Cuidam os autos de representação formulada pelo Exmo. Sr. Senador da República Irajá Silvestre Filho a respeito de três certames licitatórios destinados à contratação de serviços de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81191173.

engenharia para a pavimentação asfáltica na sede do Município de Dianópolis/TO, todos impugnados por "suspeitas de direcionamentos e outras irregularidades".

57. Coube à empresa CMN Construções Pavimentações e Locações Ltda. a execução das obras, por meio do Contrato 45/2024, e ao engenheiro fiscal nomeado pela prefeitura de Dianópolis/TO, Jhonatha Ruan Ribeiro da Luz, acompanhá-las.

58. Superadas as questões atinentes ao cerne da representação, todas devidamente tratadas nas instruções às peças 22, 45 e 65, sobressaiu a irregularidade sobre pagamentos reiterados do transporte de material asfáltico, incompatíveis com a realidade dos fatos. A gravidade e a forma como ocorrera, devidamente discutidas nesta instrução, ensejam a aplicação ao seu autor da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c art. 268, inciso II, do RI/TCU.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

59. Ante todo o exposto, propõe-se:

a) rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Jhonatha Ruan Ribeiro da Luz (engenheiro civil e fiscal do Contrato 45/2024, CPF 027.751.591-25);

b) aplicar ao Sr. Jhonatha Ruan Ribeiro da Luz a multa prevista no art. 58, inciso II da Lei 8.443/1992, c/c art. 268, inciso II, do RI/TCU, 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 das dívidas ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

c) dar ciência do acórdão que vier a ser proferido ao representante e ao TCE/TO, esclarecendo que o inteiro teor da deliberação, incluindo relatório e voto, pode ser consultado no endereço www.tcu.gov.br/acordaos."

8. O corpo diretivo da unidade técnica aquiesceu ao aludido encaminhamento.

É o relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81191173.

VOTO

Cuidam os autos de representação formulada pelo Senador da República Irajá Silvestre Filho a respeito de possíveis irregularidades em três certames licitatórios destinados à contratação de serviços de engenharia para a pavimentação asfáltica na sede do Município de Dianópolis/TO.

2. Tais serviços foram custeados com recursos de emenda especial, destinados pelo senador ao ente municipal no ano de 2023, no valor de R$ 9 milhões (Nota de Empenho 2023NE001843).

3. Instruídos os autos, remanesceu como irregularidade o pagamento pelo serviço de transporte de Concreto Betuminoso Usinado à Quente (CBUQ) com o uso de caminhão basculante de 10 m^3 em rodovia pavimentada, adotando-se a distância de 157 km entre a usina localizada no Município Luís Eduardo Magalhães/BA e o local das obras.

4. Conforme auditoria realizada pelo Tribunal de Contas do Estado de Tocantins (TCE/TO), verificou-se que a produção da massa asfáltica ocorreu em usina próxima ao local das obras, distando entre 5 e 7 km, tendo sido apurado um superfaturamento de R$ 789.206,61, decorrente do pagamento do transporte de concreto betuminoso por uma distância maior que a real.

5. Em decorrência do achado, o TCE/TO determinou ao jurisdicionado a glosa do valor pago a maior e a formalização de termo aditivo, o que foi devidamente cumprido. Por esse motivo, os indícios de prejuízo ao Erário inicialmente apontados pela fiscalização foram considerados saneados.

6. Não obstante, considerando que o Município de Dianópolis/TO somente interrompeu o pagamento irregular em virtude da auditoria e da determinação corretiva expedida pelo TCE/TO, autorizei a audiência do Sr. Jhonatha Ruan Ribeiro da Luz, na condição de fiscal do contrato, pela seguinte irregularidade: "*atestar, nas medições 1 a 4 do Contrato 45/2024 (recuperação e recapeamento de ruas e avenidas no entorno da rodoviária Zeca Póvoa), celebrado com empresa CMN Construções, Pavimentações e Locações Ltda., a execução de serviços de transporte de CBUQ oriundo de usina situada a 157 km do local das obras quando, na verdade, a usina localizava-se a apenas 7 km das obras, em afronta ao disposto no art. 63 da Lei 4.320/1964*".

7. Cumprida a medida processual, o responsável apresentou as seguintes razões de justificativa, em apertada síntese:

a) a planilha da Concorrência 2/2023 e o contrato dela decorrente previam originalmente o transporte do CBUQ a partir de usina situada no Munícipio de Luís Eduardo Magalhães/BA, a 157 km das obras, tendo a contratada, já durante a execução, optado pela instalação de usina móvel no Município de Dianópolis/TO, a cerca de 5 a 7 km do local dos serviços, medida que teria melhorado a qualidade do asfalto, em razão da menor perda de temperatura, e reduzido significativamente os custos de transporte;

b) embora a instalação da usina móvel tenha acarretado novos custos operacionais, a readequação teria produzido economia global de R$ 411.918,88 no contrato, pois os custos adicionais, da ordem de R$ 305.000,00, teriam sido mais do que compensados pela redução superior a R$ 1,1 milhão no item relativo ao transporte, inexistindo, assim, prejuízo ao erário;

c) ao atestar as quatro primeiras medições, teria agido de boa-fé, por entender que a instalação da usina móvel constituía estratégia interna da contratada para otimização de seus custos e de sua logística, sem repercussão sobre o preço contratado, cabendo à empresa assumir as variações inerentes à sua composição de custos; nessa perspectiva, estando o material entregue com a qualidade exigida, no prazo e de acordo com o escopo contratual, não teria identificado, naquele momento, necessidade de imediata alteração da planilha orçamentária;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81191174.

d) sua atuação teria se concentrado na verificação da qualidade e da efetiva execução da obra, tendo a inconsistência apontada posteriormente pelo TCE/TO sido corrigida mediante reprogramação contratual e celebração de termo aditivo, providências das quais participou diretamente, inclusive mediante a elaboração do Ofício Engenharia 6/2024, o que demonstraria postura colaborativa e compromisso com a regularidade da execução contratual;

e) reconheceu que as medições iniciais foram calculadas com base na distância prevista no projeto, e não na distância efetivamente percorrida, mas sustentou que não houve atestação de serviço inexistente, pois o transporte do CBUQ e sua aplicação efetivamente ocorreram, tendo sido integralmente executado o objeto principal do contrato, inclusive em condições logísticas mais vantajosas que as originalmente previstas;

f) a falha na liquidação da despesa, à luz do art. 63 da Lei 4.320/1964, teria caráter meramente formal e sido posteriormente saneada com a reprogramação contratual, sem dano ao Erário, com resultado financeiro e qualitativo favorável ao município e sem dolo ou má-fé do responsável; e

g) a jurisprudência dos tribunais de contas admite a relativização da aplicação de sanções quando ausentes dano ao Erário, má-fé e permanência da irregularidade.

8. Dessa forma, requereu, com fundamento na economia obtida, nos benefícios qualitativos da alteração e na posterior correção das inconsistências contratuais, o acolhimento das razões de justificativa, o afastamento da irregularidade e o arquivamento dos autos.

9. A Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana) analisou os argumentos apresentados e concluiu que eles não eram suficientes para elidir a irregularidade e a culpabilidade do agente público arrolado. Por esse motivo, alvitrou que fosse aplicada ao Sr. Jhonatha Ruan Ribeiro da Luz a multa prevista no art. 58, inciso II da Lei 8.443/1992.

10. Feito esse necessário resumo, passo a decidir.

11. Manifesto-me de acordo com a análise e o encaminhamento da unidade técnica e incorporo os fundamentos adotados como razão de decidir, sem prejuízo das considerações a seguir.

12. É incontroverso que o orçamento e o contrato foram estruturados considerando o transporte do CBUQ por 157 km, a partir de usina situada no Município de Luís Eduardo Magalhães/BA. Também é inequívoco que, desde o início da execução, a massa asfáltica passou a ser produzida em usina instalada próximo ao local das obras e que o próprio responsável tinha conhecimento dessa circunstância quando atestou as primeiras medições.

13. Nessa perspectiva, a significativa redução da distância média de transporte (DMT) deveria, necessariamente, ter repercutido nos preços pagos pela Administração, uma vez que o custo de transporte não constituía elemento meramente informativo da planilha, mas parcela integrante da formação do preço do serviço. Se a premissa física utilizada para dimensioná-lo deixou de existir, não havia fundamento para continuar remunerando a contratada como se o percurso de 157 km estivesse sendo realizado.

14. A jurisprudência deste Tribunal é pacífica sobre a matéria. No Acórdão 2.110/2025-Plenário (Relator: Ministro Walton Alencar), acolheu-se o entendimento de que a redução da distância média de transporte impõe a adequação dos preços aos serviços efetivamente realizados, sob pena de caracterização de superestimativa de quantidade, vício que não admite compensação mediante análise do preço global do contrato.

15. Não procede a alegação de que a economia global proporcionada pela nova logística demonstraria a regularidade da execução. Isso porque tal ganho de eficiência não repercutiu, em um primeiro momento, nos preços contratados, que permaneceram com custos de transportes superfaturados, situação que perdurou até a atuação fiscalizatória do TCE/TO.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81191174.

16. Não se está, com isso, a negar à contratada a possibilidade de auferir ganhos legítimos decorrentes de maior produtividade, tecnologia ou eficiência empresarial. Como recentemente assinalado no Acórdão 1.195/2026-Plenário, de minha relatoria, uma coisa é o ganho econômico obtido pelo particular em razão de solução executiva mais eficiente, fruto de sua **expertise**; outra, inteiramente distinta, é o benefício decorrente do superdimensionamento ou de deficiência da solução tomada como referência pela Administração.

17. Nessa última hipótese, não se está diante de ganho empresarial decorrente de eficiência, mas de falha do planejamento e/ou superestimativa do orçamento do contrato, o que não é admitido por esta Corte de Contas, consoante sua ampla jurisprudência.

18. Essa conclusão está em sintonia com orientação consolidada deste Tribunal de que o particular não pode se beneficiar de deficiências existentes no orçamento elaborado pela Administração. No Acórdão 1.304/2017-Plenário, de minha relatoria, foi consignado que as empresas não devem tirar proveito de orçamentos superestimados elaborados pelos órgãos contratantes e que eventual erro da Administração na formação do orçamento não legitima o recebimento de valores incompatíveis com os serviços efetivamente prestados. O mesmo entendimento consta do Acórdão 7.074/2020-1ª Câmara, segundo o qual a empresa que tira proveito de orçamento público superestimado e recebe por serviços superfaturados pode ser responsabilizada pelo correspondente dano.

19. Também não procede a afirmação de que não teria havido pagamento por serviço não executado porque a pavimentação foi efetivamente realizada. O objeto principal pode ter sido entregue, mas isso não significa que todos os serviços integrantes de sua composição tenham sido executados nos quantitativos medidos. O transporte do CBUQ integrava a composição dos serviços contratados e foi remunerado a partir de uma distância de 157 km. Se o material percorreu apenas de 5 a 7 km, é evidente que a parcela correspondente à distância excedente não foi executada.

20. Sob essa perspectiva, a invocação do regime de execução contratual ou da assunção de riscos pela contratada igualmente não socorre a defesa. O risco empresarial pode abranger variações de produtividade, custos internos, organização de equipes ou escolhas gerenciais inerentes à execução. Não autoriza, contudo, que sejam medidos e pagos quantitativos de serviço sabidamente não realizados. Admitir o contrário significaria transformar uma deficiência da planilha orçamentária em fonte de enriquecimento sem causa do particular, à custa da Administração.

21. Por fim, não há como qualificar a liquidação irregular da despesa como falha formal. Como é sabido, essa etapa integra o processo de pagamento, servindo para atestar a efetiva entrega dos bens fornecidos ou a prestação dos serviços declarados nos documentos entregues pelas empresas fornecedora. A certificação de quantitativos superiores aos executados compromete diretamente essa finalidade e possui inequívoco potencial lesivo ao Erário.

22. No caso concreto, a gravidade é acentuada pelo fato de que não se tratou de erro isolado de medição. O responsável conhecia a instalação da usina nas proximidades da obra e, ainda assim, atestou sucessivamente medições calculadas com base na distância de 157 km. A expressiva diferença entre a distância contratualmente considerada e aquela efetivamente percorrida era evidente e dizia respeito justamente à matéria inserida no núcleo das atribuições do fiscal do contrato.

23. A alegação de inexistência de débito não favorece o defendente, uma vez que esta circunstância não decorre de uma atuação diligente e espontânea do responsável. Como visto, a consolidação do prejuízo foi obstada por auditoria realizada pelo TCE/TO, que identificou a irregularidade, determinou a glosa dos valores pagos a maior e exigiu a adequação do contrato.

24. Não fosse a atuação do órgão de controle, as medições continuariam a remunerar a empresa por uma distância de transporte que não correspondia à realidade, gerando enriquecimento sem causa da contratada em prejuízo do município.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81191174.

25. A circunstância não constitui causa excludente da responsabilidade. Em situação análoga, este Tribunal já decidiu que a posterior recomposição dos valores pagos a maior não afasta a aplicação de sanção aos gestores quando o prejuízo ao Erário somente é obstado em razão da atuação do controle externo (Acórdão 1.589/2014-2ª Câmara, relator Ministro Aroldo Cedraz).

26. Dessa forma, concluo que a conduta do Sr. Jhonatha Ruan Ribeiro da Luz destoou significativamente da esperada, caracterizando erro grosseiro e culpa grave, nos termos do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB).

27. Com relação ao exame da culpabilidade, não vislumbro a presença de circunstâncias práticas que tenham limitado ou impedido a atuação do responsável, uma vez que ele tinha a possibilidade de conhecer a ilicitude de seus atos e evitar o seu cometimento, caso tivesse seguido as normas de finanças públicas, a jurisprudência dos tribunais de contas e a própria noção de enriquecimento sem causa e de defesa do Erário.

28. Os fatos constituem infrações de notórias gravidade e reprovabilidade.

29. Na situação em apreço, entendo que é possível reconhecer como circunstâncias atenuantes o fato de os serviços terem sido prestados e o agente não ter condenação nesta Corte de Contas.

30. Dessa forma, considerando, ainda, a ausência de elementos que sugiram dolo, má-fé ou atuação voltada à obtenção de vantagem indevida, julgo adequado aplicar ao Sr. Jhonatha Ruan Ribeiro da Luz a multa de R$ 9.000,00, com fulcro no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

31. O aludido montante corresponde a aproximadamente 10% do valor máximo da sanção aplicada por esta Corte de Contas com fulcro no mencionado dispositivo, consoante definido na Portaria TCU 3/2026 (R$ 90.337,90).

Ante todo o exposto, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 13 de outubro de 2026.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81191174.

ACÓRDÃO Nº 5462/2026 – TCU – 1ª Câmara

1. Processo nº TC 018.301/2024-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VI – Representação
3. Responsável: Jhonatha Ruan Ribeiro da Luz (027.751.591-25).
4. Entidade: Município de Dianópolis - TO.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pelo Senador da República Irajá Silvestre Filho a respeito de possíveis irregularidades em três certames licitatórios destinados à contratação de serviços de engenharia para a pavimentação asfáltica na sede do Município de Dianópolis/TO,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da Primeira Câmara, por unanimidade, diante das razões expostas pelo relator, em:

9.1. aplicar ao Sr. Jhonatha Ruan Ribeiro da Luz a multa de R$ 9.000,00, com fulcro no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992;

9.2. fixar o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da data da notificação, para que o responsável comprove, perante este Tribunal (arts. 214, inciso III, alínea "a", e 269 do RI/TCU), o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente, quando paga após seu vencimento, desde a data de prolação deste acórdão até a do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. autorizar a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

9.4. dar ciência desta deliberação, bem como do relatório e do voto que a subsidiam, ao responsável, ao autor da representação e à Prefeitura e Câmara Municipal de Dianópolis/TO; e

9.5. arquivar o processo.

10. Ata n° 35/2026 – 1ª Câmara.
11. Data da Sessão: 13/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-5462-35/26-1.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Benjamin Zymler (Relator), Odair Cunha e Rodrigo Pacheco.

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
RODRIGO MEDEIROS DE LIMA
Procurador

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81191176.