

Processo TC nº 001.160/2001-7

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL – *Recurso de Revisão*

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Trata-se de recurso de revisão interposto por Cateplan – Cassol Terraplanagem Ltda. em face do Acórdão nº 5505/2010-2ª Câmara (peça 26, p. 13-14), cujo teor foi alterado pelos Acórdãos nºs 3821/2012-2ª Câmara e 4153/2016-2ª Câmara.

2. A decisão combatida foi proferida em processo de Tomada de Contas Especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa) em razão de irregularidades identificadas no âmbito do Convênio nº 1187/93, que tinha como meta a execução da obra de drenagem do canal central do Município de Pimenta Bueno/RO, no valor de CR\$ 14.850.000,00.

3. Por meio do aludido Acórdão nº 5505/2010-2ª Câmara, esta Corte, entre outras providências, julgou irregulares as contas dos responsáveis arrolados, condenou a empresa Cateplan – Cassol, solidariamente com os Srs. Cláudio Reinoldo Wink, João Carlos de Sá, José Ângelo de Almeida e Antônio Marcos Aziz, ao pagamento das quantias especificadas no subitem 9.3 do *decisum*, e aplicou-lhes a multa individual prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/92, no valor de R\$ 70.000,00.

4. Conforme se extrai dos autos, o débito originalmente imputado aos responsáveis era decorrente de superfaturamento de 240% apurado na execução das obras. Para calcular o valor da dívida, foram consideradas as quantidades efetivamente faturadas pela empreiteira e a diferença entre os preços unitários por ela propostos e aqueles contidos no orçamento-base utilizado na licitação pela Prefeitura com acréscimo de 5% (limite de aceitabilidade previsto no edital do certame).

5. Ao analisar recurso de reconsideração também interposto por Cateplan – Cassol Terraplanagem Ltda., este TCU proferiu o Acórdão nº 4153/2016-2ª Câmara, por meio do qual deu provimento parcial ao apelo apenas para colocar os valores contratuais e os preços do orçamento referencial da Prefeitura na mesma data-base, tendo em vista os altos índices inflacionários da época. Para tanto, considerou no cálculo do débito a correção monetária relativa ao período de maio a junho de 1993 nos preços da planilha orçamentária da Administração (o valor do superfaturamento foi diminuído de 240% para cerca de 90%).

6. Irresignada com o desfecho do processo, a empreiteira interpôs recurso de revisão (peça 130) em que questiona a validade do parâmetro de preços adotado na análise deste TCU, já que haveria jurisprudência desta Corte estabelecendo que a condenação por superfaturamento deveria estar pautada em elementos probatórios claros e precisos, a exemplo de pesquisas de mercado ou tabelas de referência oficiais, não sendo suficiente atestar tal irregularidade por meio da mera análise comparativa entre a planilha de referência da Administração no processo licitatório e a proposta apresentada pela empresa licitante. Juntamente com seu arrazoado, a empreiteira anexou documento emitido pelo Departamento de Estradas de Rodagem e Transportes de Rondônia (DER-RO), em que o órgão declara não mais dispor em seus arquivos das tabelas de preço de obras referentes ao ano de 1993 (peça 127, p. 43).

7. Ao final, a Cateplan – Cassol afirma que, apesar de todos os esforços que empreendeu, não logrou êxito em obter os preços vigentes à época da contratação, tendo em vista tratar-se de obra licitada há mais de vinte anos. Nesse contexto, pugna pelo conhecimento do recurso de revisão com fundamento no inciso II do art. 35 da Lei nº 8.443/92, que prevê a admissibilidade desta espécie recursal sempre que for constatada a “*falsidade ou insuficiência de documentos em que se tenha fundamentado a decisão recorrida*”, e requer que as presentes contas sejam julgadas ilíquidáveis, por considerar prejudicado o exercício de seu direito à ampla defesa.

8. Ao examinar o feito, o auditor instrutor (peça 144) se posicionou pelo conhecimento e não provimento da peça recursal, por entender que o documento novo juntado aos autos não teria eficácia sobre a prova produzida no processo, de maneira que não seria cabível a análise dos demais argumentos

## Continuação do TC nº 001.160/2001-7

trazidos no bojo do recurso, já que esta espécie recursal não teria efeito devolutivo amplo. Ainda assim, concluiu assistir razão à empresa quando afirma que não há preço de referência nos autos que sustente o superfaturamento, pois, nos termos da atual jurisprudência deste Tribunal, a existência de preços desvantajosos deve ser aferida a partir do cotejo de valores contratuais com aqueles praticados pelo mercado.

9. Dissentindo dessa opinião, o diretor técnico da Serur emitiu pronunciamento (peça 145) em que sugeriu o não conhecimento do presente recurso de revisão. No seu entender, o documento novo trazido ao processo não se consubstanciaria em expediente apto a desconstituir a prova produzida nos autos.

10. Por sua vez, o secretário da Serur apresentou proposta para conhecer e dar provimento ao apelo para julgar as presentes contas ilíquidáveis. No seu entender:

*“[...] a instrução processual não conseguiu evidenciar, com a segurança necessária, a ocorrência de superfaturamento. O único referencial adotado foi a própria planilha de preços unitários que integrou o edital da licitação, critério que encontra fundadas restrições na jurisprudência do TCU e que, no caso concreto, fica também fragilizado por várias inconsistências que realçam a falta de aptidão dessa planilha em retratar os preços de mercado.”*

11. Feito esse breve resumo dos fatos, perfilho o entendimento esposado pelo titular da unidade técnica.

12. Relativamente à admissibilidade do presente recurso, assim como o secretário da Serur, entendo pelo seu conhecimento, por preencher os requisitos legais e regimentais pertinentes.

13. Sobre o tema, lembro que é pacífico o entendimento desta Corte no sentido de que, para o conhecimento do recurso de revisão, não se requer a prova inequívoca de uma das hipóteses do art. 35 da Lei Orgânica do TCU, mas apenas a plausibilidade de sua alegação no momento da interposição do apelo. Após exame dos autos, julgo que tal circunstância foi configurada no caso em apreço, haja vista a presença de elementos fáticos e jurisprudenciais alinhados à tese defendida pela recorrente.

14. No que concerne ao mérito do recurso, também reputo assistir razão à empresa contratada para executar as obras de drenagem do canal central de Pimenta Bueno/RO.

15. Consoante explicitado no voto condutor da decisão *a quo*, o superfaturamento apurado na contratação foi decorrente da comparação entre os preços contratuais e os valores constantes do orçamento de referência adotado na licitação. Tal confronto revelou que os preços pagos à construtora eram aproximadamente 90% superiores aos valores que constaram da planilha paradigma utilizada pela Administração.

16. De acordo com a jurisprudência consolidada deste TCU, a metodologia de cálculo do débito empregada na decisão vergastada poderia ser considerada válida, desde que houvesse indicativo de que os valores do orçamento-base correspondiam aos praticados pelo mercado na época da contratação, seja por meio do respaldo em preços constantes de sistemas referenciais ou por pesquisas de valores da época.

17. No entanto, inexistente nos autos informação que permita verificar qual a procedência dos preços constantes da planilha da Prefeitura, de maneira que não é possível afirmar que os valores ali contidos retratavam o cenário praticado pelo mercado no momento da contratação. Por essa razão, entendo que a discrepância havida entre os valores orçados e o resultado da licitação não constitui prova definitiva de que o ajuste estava eivado de superfaturamento.

18. Por ser relevante, lembro que a licitação para a contratação das obras de drenagem foi promovida de forma açodada, sem a necessária dedicação às fases preliminares de estudo e planejamento, conforme pode se depreender de excerto extraído do voto condutor do Acórdão nº 5505/2010-2ª Câmara (peça 26, p. 8):

*“Nesse mesmo parecer da Coordenação, ficou, também, assente que nenhum dos planos de trabalho apresentados pela Prefeitura Municipal de Pimenta Bueno-RO, na sua Prestação de Contas, coincide com o plano aprovado pela Funasa (fl. 765, v.4). Conclui-se, pois, que a Prefeitura Municipal de Pimenta Bueno-RO iniciou um procedimento licitatório sem ter sequer um plano de trabalho aprovado pelo repassador dos recursos e sem*

## **Continuação do TC nº 001.160/2001-7**

*dinheiro para realizar o objeto que estava licitando. Tudo o que tinha era uma expectativa de liberação de recursos de uma emenda orçamentária. Com apenas isso, iniciou o procedimento licitatório tomando por base o valor total da emenda orçamentária, Cr\$ 29.700.000.000,00, sem que esse montante correspondesse aos valores de qualquer dos planos de trabalho constantes deste processo.”*

19. A meu ver, o cenário retratado no trecho retrocitado, aliado ao fato de não haver qualquer informação sobre a origem dos preços unitários que constaram da planilha levada à licitação, deixa evidente as fragilidades dos valores que constaram do orçamento-base. Igualmente, não se pode olvidar o quadro de superinflação presente no período, o qual demandaria maior cuidado no exame do orçamento referencial da Administração, haja vista as relevantes alterações nos valores de insumos e mão de obra em um curto espaço de tempo naquela época.

20. Assim, e por entender que a simples divergência entre os valores orçados e o resultado da licitação não serve para evidenciar a ocorrência de sobrepreço, sendo necessário, para tanto, que a constatação esteja baseada em informações sobre os preços de mercado vigentes à época do certame, este representante do Ministério Público de Contas manifesta concordância com a proposta de encaminhamento contida no pronunciamento de peça 146, no sentido de conhecer e dar provimento ao recurso de revisão interposto por Cateplan – Cassol Terraplanagem Ltda.

**Ministério Público de Contas**, em abril de 2020.

(Assinado eletronicamente)  
**PAULO SOARES BUGARIN**  
Subprocurador-Geral