

## GRUPO I – CLASSE \_\_\_\_ – Plenário

TC 001.160/2001-7 [Aposos: TC 023.506/2018-0, TC 011.264/1996-9, TC 023.504/2018-8, TC 023.503/2018-1, TC 023.508/2018-3, TC 023.507/2018-7, TC 023.509/2018-0, TC 023.505/2018-4]

Natureza(s): I Recurso de revisão (Tomada de Contas Especial)

Entidade: Município de Pimenta Bueno - RO

Recorrente: Cateplan - Cassol Terraplanagem Ltda (15.877.152/0001-44)

Representação legal: Priscilla de Miranda (204.548/OAB-SP) e outros, representando Joao Carlos de Sá; Jose Roberto Wandembruck Filho (5063/OAB-RO) e outros, representando Cláudio Reinoldo Wink; Claudio Henrique Correa (CPF 987.089.456-91), Nascimento Alves Paulino (OAB/DF 15.194) e outros, representando Cateplan - Cassol Terraplanagem Ltda; Sintia Maria Fontenele (3356/OAB-RO) e outros, representando Ivo Narciso Cassol; Cesar Henrique Longuini (5217/OAB-RO), representando Antonio Marcos Aziz, Jose Angelo de Almeida e Cláudio Reinoldo Wink.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FUNASA. CONVÊNIO. DRENAGEM DO CANAL CENTRAL. NÃO COMPROVAÇÃO DA BOA E REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS REPASSADOS. CONTAS IRREGULARES, DÉBITO E MULTA. RECURSO DE REVISÃO. CONHECIMENTO. CONTAS ILIQUIDÁVEIS QUANTO AO SUPERFATURAMENTO. SUBSISTÊNCIA DO JULGAMENTO QUANTO À IRREGULARIDADE REMANESCENTE. EXCLUSÃO DA MULTA PARA ALGUNS RESPONSÁVEIS. REDUÇÃO DA MULTA PARA RESPONSÁVEL PELA IRREGULARIDADE REMANESCENTE. CIÊNCIA

## RELATÓRIO

Tratam os autos de recurso de revisão interposto por Cateplan – Cassol Terraplanagem Ltda. em face do Acórdão 5505/2010-2ª Câmara (Relator Ministro Aroldo Cedraz; peça 26, p. 13-14), retificado, por inexatidão material, pelo Acórdão 3821/2012-2ª Câmara (Relator Ministro Aroldo Cedraz; peça 46), e alterado parcialmente, em sede de recurso de reconsideração, pelo Acórdão 4153/2016-2ª Câmara (Relatora Ministra Ana Arraes; peça 109).

2. O recurso de revisão foi objeto de exame no âmbito da Secretaria de Recursos, tendo o Auditor Federal de Controle Externo apresentado instrução (peça 144) nos seguintes termos:

**INTRODUÇÃO**

*1. Trata-se de recurso de revisão (peça 130) interposto por Cateplan – Cassol Terraplanagem Ltda. contra o Acórdão 5505/2010 – TCU – 2ª Câmara (peça 26, p. 13-14), retificado por inexatidão material pelo Acórdão 3.821/2012-TCU-2ª Câmara (peça 46), mantido pelo Acórdão 11.855/2011 – TCU – 2ª Câmara (peça 27, p. 59) e alterado parcialmente pelo Acórdão 4.153/2016 – TCU – 2ª Câmara (peça 109).*

*1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:*

*9.1. julgar irregulares as presentes contas;*

*9.2. condenar o Sr. Cláudio Reinoldo Wink ao pagamento da quantia de CR\$ 4.810.558,16 (quatro milhões oitocentos e dez mil quinhentos e cinquenta e oito cruzeiros reais e dezesseis centavos), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, III, a, do Regimento Interno), o recolhimento da quantia, aos cofres da Fundação Nacional de Saúde -Funasa, devidamente atualizada e acrescida dos juros de mora pertinentes, calculados a partir de 13/10/1993, até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;*

*9.3. condenar os Sres Cláudio Reinoldo Wink, João Carlos de Sá, José Ângelo de Almeida e Antonio Marcos Aziz ao pagamento das quantias abaixo especificadas, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, III, a, do Regimento Interno), o recolhimento das quantias, aos cofres da Fundação Nacional de Saúde - Funasa, devidamente atualizadas e acrescidas dos juros de mora pertinentes, calculados a partir das datas indicadas, até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;*

| <i>Valor</i> | <i>Data de</i> |
|--------------|----------------|
| <i>CR\$</i>  | <i>19/11/1</i> |
| <i>CR\$</i>  | <i>25/03/1</i> |
| <i>CR\$</i>  | <i>29/04/1</i> |
| <i>CR\$</i>  | <i>03/05/1</i> |

*9.4 aplicar, individualmente, aos Sres Cláudio Reinoldo Wink, João Carlos de Sá, José Ângelo de Almeida e Antonio Marcos Aziz a multa prevista no artigo 57 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, no valor de R\$ 70.000,00 (setenta mil reais), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, III, alínea a do Regimento Interno), o recolhimento dos valores ao Tesouro Nacional, atualizados monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo pagamento, caso quitada após o vencimento, na forma da legislação em vigor;*

*9.5. autorizar a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992;*

*9.6. autorizar o envio de cópia do presente acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado de Rondônia, para ajuizamento das ações que entender cabíveis.*

*1.2. A retificação por erro material do Acórdão 5505/2010 – TCU – 2ª Câmara, prolatado na sessão de 21/9/2010, Ata 33/2010 ocorreu por meio do Acórdão 3.821/2012-TCU-2ª Câmara (peça 46) e adequou os subitens “9.3” e “9.4”, “às conclusões constantes dos parágrafos 25 e 27 do voto condutor da referida deliberação, que reconheceu a empresa Cateplan – Cassol Terraplanagem Ltda. como responsável solidária pelo débito apurado nos autos,” de modo que a empresa passou a constar da deliberação como devedora solidária.*

*1.3. Por sua vez, o Acórdão 4.153/2016 – TCU – 2ª Câmara (peça 109) que alterou o débito foi exposto nos seguintes termos:*

*9.1. não conhecer dos recursos interpostos por Cláudio Reinoldo Wink, José Ângelo de Almeida e Antônio Marcos Aziz;*

*9.2. conhecer do recurso interposto pela Cateplan - Cassol Terraplanagem Ltda. e dar-lhe provimento parcial para:*

9.2.1 reduzir o débito de que trata o item 9.3 do acórdão 5.505/2010, retificado pelo acórdão 3.821/2012, ambos da 2ª Câmara, atribuindo a seguinte composição à dívida remanescente nesse item:

| <i>Data</i> | <i>Débito (CR\$)</i> |
|-------------|----------------------|
| 19/11/1993  | 4.731.434,41         |
| 25/03/1994  | 5.487.756,92         |
| 29/04/1994  | 12.707.704,01        |
| 03/05/1994  | 10.380.870,13        |

9.2.2. reduzir de R\$ 70.000,00 (setenta mil reais) para R\$ 54.000,00 (cinquenta e quatro mil reais) o valor da multa aplicada aos responsáveis e à empresa Cateplan - Cassol Terraplanagem Ltda. no item 9.4 do acórdão 5.505/2010, retificado pelo acórdão 3.821/2012, ambos da 2ª Câmara;

9.3. dar ciência desta deliberação aos recorrentes.

## **HISTÓRICO**

2. Trata-se de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa) em razão da não aprovação da prestação de contas do convênio celebrado entre o Ministério da Saúde, por intermédio da Funasa, e a Prefeitura Municipal de Pimenta Bueno-RO, com recursos liberados pela Portaria FNS 1.187/1993, no valor de Cr\$14.850.000,00, tendo por objeto a execução do projeto de drenagem do canal central do município (peça 9, p. 12).
- 2.1. Os recursos transferidos decorreram de emenda parlamentar de autoria do deputado federal Reditário Cassol e destinavam-se à execução do projeto de drenagem do canal central daquele município.
- 2.2. Após desenvolvimento do processo, o Acórdão 5505/2010 – TCU – 2ª Câmara (peça 26, p. 13-14), retificado por inexatidão material pelo Acórdão 3.821/2012-TCU-2ª Câmara (peça 46) e reformado pelo Acórdão 4.153/2016 – TCU – 2ª Câmara (peça 109), condenou os responsáveis pela existência de sobrepreço, conforme consta nos itens 17 a 22, verbis:
  17. A despeito de tudo o que foi anteriormente destacado, considerando o alongado tempo de tramitação destes autos desde a sua instauração, evitando dar causa a uma tardia decisão com a busca de novos esclarecimentos, prendo-me, na formação deste juízo, à questão do sobrepreço apurado pelas unidades instrutoras, sobre a qual os responsáveis foram regularmente citados.
  18. Incorporo, pois, às minhas razões de decidir os fundamentos do exame realizado pela Secex/RO às fls. 1166/1178, com os destaques que seguem.
  19. Após exame das alegações de defesa trazida aos autos pelos responsáveis, observo que, segundo as instruções precedentes, das irregularidades inicialmente levantadas (fl. 480, v. 3), remanesceu apenas o sobrepreço de 240%, apurado pela comparação entre os preços máximos indicados na planilha do edital da Tomada de Preços 1/CEL/93 e aqueles constantes do contrato 281/A/93-PGM, firmado entre a Prefeitura Municipal de Pimenta Bueno-RO e a empresa Cateplan – Cassol Terraplanagem Ltda.
  20. É de se considerar que nenhum dos responsáveis em suas alegações de defesa apresentou razões que elidissem o demonstrado sobrepreço. Antes, firmaram seus argumentos em questões outras, as quais foram devidamente rechaçadas pela Secex/RO, conforme se vê no relatório que precede este voto.

21. *Nem mesmo a alegação de que a inflação do período teria sido a causa do sobrepreço pode se sustentar. A inflação do período em nada afetou o comparativo realizado, visto que os valores considerados, tanto da planilha do edital como do contrato firmado, referiam-se à mesma data-base, junho/1993. O sobrepreço apurado, já estava presente na fase licitatória e concretizou-se por ocasião da assinatura do contrato, que registrava preços superiores a 240%, em relação aos previstos na planilha constante do edital da licitação. Logo, os valores que serviram de base para os pagamentos, com as devidas atualizações monetárias, decorrentes da inflação do período, foram os da planilha da empresa Cateplan – Cassol Terraplanagem Ltda., que já estavam maculados pelo sobrepreço.*

22. *Quanto ao débito a ser imputado solidariamente aos responsáveis, registro que estão adequadamente demonstrados no item 23 da instrução transcrita no relatório precedente. A meu ver não é possível afastar nem mesmo a solidariedade do presidente e dos membros da comissão de licitação, uma vez que o sobrepreço já estava presente na fase licitatória e não decorreu da alteração do objeto da licitação. A esse respeito, noto que a comissão, por ocasião da análise dos documentos apresentados pelos licitantes, deixou o feito prosseguir mesmo ante o sobrepreço facilmente observável pela comparação entre o limite de preço imposto pelo edital e a proposta da única empresa participante do certame. Cumpria à comissão afastar a empresa Cateplan, com base no Capítulo VII, item 7.5.4 do edital, que obrigava a desclassificação da proponente que apresentasse preços unitários com valores discrepantes, em comparação com outros licitantes. Como não havia outros licitantes, o mínimo que se esperava da comissão era a análise comparativa com os preços estimados em seu próprio orçamento. Como não o fez, infringiu o então vigente art. 33 do DL 2.300/86.*

2.3. *Observa-se que o motivo da imputação do débito foi o sobrepreço, o que pode ser confirmado pelo voto do Acórdão 4.153/2016 – TCU – 2ª Câmara (peça 109), verbis:*

8. *O débito apontado como de solidariedade dos membros da comissão de licitação foi decorrente de sobrepreço nos valores licitados, que deu origem a serviços faturados com preços muito acima daqueles previstos no orçamento da administração. Os membros da comissão de licitação não foram responsabilizados por atos de gestão relativos à execução do contrato, mas por terem homologado o resultado da licitação, em que apenas uma licitante compareceu e em que os preços unitários eram mais de 100% superiores aos orçados. A mudança do local da obra e o desvio de finalidade, embora tenham sido mencionados no processo, não fundamentaram o débito, que foi determinado pelo sobrepreço.*

9. *A parcela do débito relativa à mobilização correspondeu ao valor do adiantamento (9%) e foi integralmente glosada na deliberação recorrida porque a despesa foi realizada com recursos municipais (peça 13, p. 29). Dessa forma, o pagamento correspondente não poderia ser incluído na prestação de contas como despesa realizada com os recursos federais repassados. Esse débito foi imputado apenas ao ex-prefeito.*

(...)

34. *No entanto, em que pesem as várias irregularidades apontadas na licitação e na execução do contrato, repito que a execução parcial da obra, como ocorrência em si, não fundamentou a quantificação do débito questionado pela recorrente. O valor glosado que envolveu a solidariedade da empresa foi determinado especificamente pela constatação de sobrepreço nos valores contratados.*

35. *No cálculo, foram consideradas as quantidades efetivamente faturadas e a diferença entre os preços unitários propostos pela Cateplan-Cassol e os preços unitários do orçamento da prefeitura com acréscimo de 5% (limite de aceitabilidade previsto no certame). O percentual não executado da obra em relação ao plano de trabalho original não foi considerado para efeito de imputação do débito.*

2.4. *O Acórdão 4.153/2016 – TCU – 2ª Câmara, ainda, entendeu cabível “incluir, no cálculo do débito, a correção monetária relativa ao período de maio a junho de 1993 nos preços*

*da planilha orçamentária da Administração e reduzir proporcionalmente o valor da multa aplicada com fundamento no art. 57 da Lei 8.443/1992”.*

2.5. Neste momento, o recorrente insurge contra as deliberações previamente descritas.

### **EXAME DE ADMISSIBILIDADE**

*3. Entende-se que o recurso já foi conhecido pelo Ministro-Relator (peça 143), após proposta de encaminhamento pelo não conhecimento pela Unidade Técnica (peças 136-138) e pelo MP-TCU (peça 141). Logo, por já ter sido conhecido pelo Ministro-Relator que delibera e decide sobre o andamento processual, dispensáveis maiores delongas sobre a admissibilidade.*

### **EXAME DE MÉRITO**

#### **4. Delimitação**

4.1. Constitui objeto do presente recurso definir se:

a) *há devolutividade plena do recurso de revisão e se, ainda que o documento novo trazido não tenha eficácia sobre a prova produzida, devam ser analisadas todas as alegações características de um recurso de reconsideração;*

b) *há referência de preços nos autos do presente processo para determinar o preço de mercado ou de referência e, portanto, caracterizar o sobrepreço/superfaturamento.*

#### **5. Da devolutividade plena do Recurso de Revisão.**

5.1. *Embora se entenda dispensável novo exame de admissibilidade do recurso, uma vez que o Ministro-Relator já o conheceu, há que se avaliar o que deve ser examinado, ante a interposição do recurso de revisão.*

5.2. *Deve-se verificar se há devolutividade plena e o exame obrigatório de todos os argumentos ainda que dissociados dos novos documentos trazidos, ou se somente se deve avaliar a eficácia do novo documento trazido aos autos em relação à prova anteriormente produzida.*

5.3. *O recurso de revisão constitui-se, na verdade, em uma espécie recursal em sentido amplo, verdadeiro procedimento revisional, com índole jurídica similar à ação rescisória, nos termos do art. 288, caput, do RI/TCU, que objetiva a desconstituição de decisão administrativa irreformável. Desta feita, o conhecimento e o novo exame somente são cabíveis em situações excepcionabilíssimas, descritas no art. 35 da Lei 8.443/92.*

5.4. *Assim, além dos pressupostos de admissibilidade comuns a todos os recursos – tempestividade, singularidade e legitimidade –, o recurso de revisão requer o atendimento dos requisitos específicos indicados no art. 35, incisos I, II, III, da Lei 8.443/92: I- erro de cálculo; II- falsidade ou insuficiência de documentos em que se tenha fundamentado o acórdão recorrido; III - superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida.*

5.5. *Destaca-se que não basta ao recorrente invocar hipótese legal compatível com o recurso de revisão, deve, também, satisfazê-la materialmente.*

5.6. *Importante frisar que a tentativa de se provocar a pura e simples rediscussão de deliberações do TCU fundada, tão-somente, na discordância e no descontentamento do recorrente com as conclusões obtidas por este Tribunal não se constitui em fato a ensejar a rediscussão de toda matéria já abordada no trâmite processual. De fato, tal intento somente poderia ser admitido no manejo de um recurso em sentido estrito, que, nos casos*



*dos processos de contas desta Corte, é unicamente o recurso de reconsideração, em respeito ao princípio da singularidade dos recursos.*

- 5.7. *Decorre destas considerações, pacificamente aceitas no Tribunal, que o efeito devolutivo do recurso de revisão não impõe a análise de todas as alegações. Há que se ter relação de pertinência temática e causalidade entre o requisito específico apontado (I- erro de cálculo; II- falsidade ou insuficiência de documentos em que se tenha fundamentado o acórdão recorrido; III - superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida) e o que se está a discutir.*
- 5.8. *A nosso sentir, em sede de recurso de revisão, não se pode, por exemplo, alegar erro de cálculo e querer ver reavaliadas todas as teses jurídicas já aventadas ou novas teses jurídicas de mérito que em nada se relacionam ao erro de cálculo, motivo ensejador do conhecimento do recurso. Da mesma forma, se um responsável é condenado por três irregularidades diversas e apresenta documento novo que tem eficácia somente em relação a uma ilicitude não terá o direito de rediscutir as teses já soberanamente julgadas e sem nenhum documento novo.*
- 5.9. *Proceder de forma diversa é transformar o recurso de revisão em outro recurso de reconsideração, o que não nos parece ter sido o intuito do legislador ordinário ao elaborar a lei de regência desta Corte de Contas.*
- 5.10. *Por decorrência da correta interpretação dos dispositivos legais que disciplinam o recurso de revisão, e, ante a inexistência de previsão legal, em sede de recurso de revisão, o efeito devolutivo somente alcança a irregularidade relacionada ao documento novo trazido, e este deve ter eficácia sobre a prova produzida. Tal dispositivo requer a rejeição preliminar de eventuais alegações que não guardem nexo de causalidade com o documento novo apresentado.*
- 5.11. *Isso posto, entende-se que se deve avaliar o que foi trazido de novo e sua eficácia sobre a prova anteriormente produzida. Veja o fundamento disposto no Despacho para o conhecimento do recurso:*
- Por outro lado, o documento fornecido pelo DER/RO dizendo da inviabilidade de se recuperar o banco referencial de preços de 1993 faz nova prova, no meu modo de ver, da dificuldade enfrentada pela recorrente na sua tentativa de demonstrar a adequação dos valores contratados.*
- 5.12. *O recurso de revisão foi conhecido por existência de documento novo, qual seja o documento de peça 127, p. 43. Este documento deve ser avaliado e a sua eficácia em desconstituir a prova anteriormente produzida. Assim, oportuno lembrar trecho da deliberação que julgou o recurso de reconsideração, também interposto pela ora recorrente.*

34. *No entanto, em que pesem as várias irregularidades apontadas na licitação e na execução do contrato, repito que a execução parcial da obra, como ocorrência em si, não fundamentou a quantificação do débito questionado pela recorrente. O valor glosado que envolveu a solidariedade da empresa foi determinado especificamente pela constatação de sobrepreço nos valores contratados.*

35. *No cálculo, foram consideradas as quantidades efetivamente faturadas e a diferença entre os preços unitários propostos pela Cateplan-Cassol e os preços unitários do orçamento da prefeitura com acréscimo de 5% (limite de aceitabilidade previsto no certame). O percentual não executado da obra em relação ao plano de trabalho original não foi considerado para efeito de imputação do débito.*

- 5.13. *Nota-se que no presente caso se utilizou os preços unitários do orçamento da prefeitura, sendo esta a referência para a caracterização do sobrepreço. Entende-se,*

*portanto, que deve o recorrente trazer elementos para desconstituir a referência ou mesmo documentos que demonstrem vícios insanáveis na sua elaboração. Conforme já apontado, caso se admita rediscutir a validade da referência sem nenhum documento que a desconstitua, estar-se-á a equiparar o recurso de revisão a um novo recurso de reconsideração e a se permitir dois recursos para se tentar reformar o decidido.*

- 5.14. *In casu, no exame de mérito, a nosso sentir, somente deve ser analisado se o documento de peça 127, p.43, admitido como o documento novo a ensejar o conhecimento, tem eficácia sobre a prova anteriormente produzida. É o que se passa a fazer.*
- 5.15. *Entende-se que o documento, de fato, demonstra a dificuldade de o recorrente fazer prova contrária à prova admitida por esta Corte, contudo, não é apta a demonstrar que os preços praticados estavam condizentes aos preços de mercado ou de referência. O documento do DER/RO não é apto a contraditar os preços utilizados como referência. Assim, o documento não possui eficácia sobre a prova anteriormente produzida.*
- 5.16. *Nesse quadro, uma vez rejeitado o documento por não ter eficácia sobre a prova produzida, devem ser rejeitadas todas as demais alegações, por não cumprir pressuposto legal.*
- 5.17. *Por isso, propõe-se a rejeição do recurso de revisão.*
- 5.18. *De toda forma, caso o Tribunal entenda de forma diversa do exposto nos itens acima, examina-se, desde já, as demais alegações.*
- 5.19. *O exame das alegações será realizado, pois há precedentes desta Corte (v.g. 3421/2013-TCU-Plenário) que entende que o §4º, do art. 288, do Regimento Interno do TCU impõe expressamente o efeito devolutivo pleno ao estabelecer que a instrução “abrange o reexame de todos os elementos constantes dos autos”. Nesse sentido, a integralidade dos argumentos recursais deveria ser apreciada.*

#### **6. Da inadequação do superfaturamento e da inexistência de referências válidas para o seu cálculo.**

- 6.1. *Defende-se no recurso a inexistência de sobrepreço ou superfaturamento nos serviços executados, uma vez que não há referência válida nos autos do processo para determinar o preço de mercado ou de referência e que os valores recebidos pela recorrente estavam alinhados à realidade dos preços do mercado local e regional.*
- 6.2. *Argumenta que “o edital de licitação não trazia em seu rol de documentos os elementos necessários a balizar os custos da obra, detalhamentos e descrições pormenorizadas”;*
- 6.3. *O projeto elaborado pela empresa NIKEI Engenharia e Comércio, que inicialmente teria servido de fundamento para os valores utilizados pelo Município, demonstraria que os valores para os lotes projetados seriam de Cr\$ 147.848.188.000,00 (Peça 1, p. 39-48), e que tal afirmação poderia ser facilmente comprovada pela apresentação à Funasa do plano de trabalho da Prefeitura Municipal (Peça 3, p. 12-15).*
- 6.4. *De forma distinta do projeto elaborado, o Município apresentou, em sua planilha orçamentária constante do Edital de Licitação, o valor de Cr\$57.859.695.269,92 para seis lotes, e, posteriormente, subdimensionou o valor para os mesmos 06 (seis) lotes e fixou o valor máximo de Cr\$29.700.000.000,00.*
- 6.5. *Aduz que:*
  - a) *a época dos fatos não foi instada a apresentar qualquer cotação de preços, nem provocada a apresentar os seus custos;*

*b) não há, no projeto elaborado pela empresa NIKEI Engenharia e Comércio, elementos para se verificar a origem e a composição dos custos apresentados;*

*c) não houve cotação de preços, nem pela empresa que confeccionou o objeto, nem pela Prefeitura Municipal, para que se evidenciasse os custos reais ou aproximados praticados à época;*

*c) não foi utilizada pela empresa NIKEI ou pela Prefeitura Municipal de Pimenta Bueno qualquer tabela referencial oficial, que pudesse parametrizar os custos das obras;*

*d) não há no presente processo a composição dos custos claramente definida pela Prefeitura Municipal;*

*e) não foi realizada análise de custos pelo órgão concedente dos recursos para avaliação dos preços em relação aos de mercado ou em comparação com os referenciais das tabelas oficiais;*

*f) não há como, decorrido mais de 23 anos da execução das obras, comprovar por elementos probatórios que os preços à época estavam em conformidade com os de mercado, havendo, ainda, que se considerar a exorbitante inflação do período;*

*6.6. Em que pese os argumentos, enfatiza que tentou juntar elementos para demonstrar a adequação dos valores recebidos. Relatou as seguintes providências:*

*a) não conseguiu junto a NIKEI Engenharia e Comércio qualquer referência sobre o orçamento elaborado, uma vez que a empresa não mais exerce suas atividades desde o dia 29/9/2005;*

*b) não conseguiu nenhum dado ou tabelas referencias junto aos órgãos oficiais, uma vez que “o Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e índices da Construção Civil (SINAPI) não existia época, tendo sido definida como elemento balizador por meio da Lei de Diretrizes Orçamentárias LDO de 2003, 10 anos após do objeto discutido”;*

*c) não obteve junto ao órgão estadual responsável, Departamento de Estradas de Rodagem, tabelas de custos, pois os documentos que comprovariam suas alegações não estão mais disponíveis;*

*d) ademais, a Prefeitura Municipal não possui mais nenhum elemento do processo que poderia auxiliar “na comprovação de uma pesquisa de preços no mercado”.*

*6.7. Por fim, alega que a jurisprudência desta Corte de Contas “é cristalina, objetiva e esclarecedora” no sentido de que “Para análise de superfaturamento nos contratos firmados sob o regime de empreitada por preço global, é incabível comparar os preços ofertados com os custos efetivamente incorridos pela contratada. Para concluir pela ocorrência do dano ao erário, é essencial examinar o preço global do contrato em comparação com os valores de mercado.” (v.g Acórdãos 3295/2015, 895/2015, 5101/2014, 910/2014, todos do Plenário).*

*6.8. Assim, requer ante a “real necessidade de se utilizar parâmetros passíveis de se caracterizar um efetivo sobrepreço e superfaturamento, não apenas, entre a Planilha licitada e a Proposta de Preços, e, ainda, se assim entender, que se promova o estabelecido no art. 21, da Lei 8.443/1992, que estabelece que ‘O Tribunal ordenará o trancamento das contas que forem consideradas ilíquidáveis e o consequente arquivamento do processo’.*

***Análise:***

*6.9. Caso superada a discussão acerca da devolutividade do recurso de revisão, o cerne para o deslinde da controvérsia limita-se a examinar se os preços unitários do orçamento da prefeitura com acréscimo de 5% (limite de aceitabilidade previsto no certame) são parâmetros aptos a imputação do superfaturamento.*



- 6.10. *O precedente citado (Acórdão 910/2014 – TCU – Plenário) estabelece que para análise de superfaturamento, nos contratos firmados sob o regime de empreitada por preço global, é incabível comparar os preços ofertados com os custos efetivamente incorridos pela contratada. Para concluir pela ocorrência de dano ao erário, é essencial examinar o preço global do contrato em comparação com valores de mercado. Nesse sentido, ainda, pode ser citado o Acórdão 3295/2015 – TCU – Plenário, também mencionado pelo recorrente.*
- 6.11. *Outros precedentes desta Corte afirmam, ainda, que o sobrepreço deve ser aferido a partir dos preços de mercado ou com base em sistemas referenciais de preço. O fato de os valores adjudicados encontrarem-se superiores aos valores orçados não serve para evidenciar que aqueles estão acima dos preços de mercado. Essa constatação deve estar baseada em informações sobre os preços efetivamente praticados no mercado à época (Acórdão 1549/2017 – TCU – Plenário).*
- 6.12. *Em outro julgado, decidiu o TCU que “Os preços obtidos pela Administração na fase interna da licitação, em coletas destinadas apenas a formar o preço de referência dos bens e serviços a serem licitados, não vinculam as propostas que eventualmente os fornecedores venham a apresentar no certame. Logo, esses preços não se mostram hábeis a compor o referencial utilizado na quantificação de aparente superfaturamento de preços. A comparação para esse fim há de considerar os preços efetivamente praticados pelo mercado fornecedor em situação semelhante.” (Acórdão 2149/2014 – TCU – 1ª Câmara).*
- 6.13. *Dessa forma, entende esta Corte de Contas 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 (v.g Acórdãos 2917/2018-TCU-Plenário e 5101/2014-TCU-1ª Câmara)*
- 6.14. *In casu, a referência, de fato, foi o orçamento da prefeitura, que, diga-se, não continha elementos detalhados da composição, também não consta comparações com preços constantes de tabelas referenciais como o Sicro e o Sinapi.*
- 6.15. *Assim, nos termos dos precedentes desta Corte de Contas mencionados acima, não haveria como se utilizar, exclusivamente, os preços unitários do orçamento da prefeitura com acréscimo de 5% (limite de aceitabilidade previsto no certame) para concluir pela existência do superfaturamento.*

## **CONCLUSÃO**

7. *Das análises anteriores, conclui-se que:*

*a) não há devolutividade plena do recurso de revisão, assim o documento novo trazido deve ter eficácia sobre a prova produzida e, portanto, dispensável as alegações, argumentos e fundamentos que não se relacionam ao documento juntado;*

*b) não há referência de preços nos autos do presente processo para determinar o preço de mercado e, portanto, nos termos dos precedentes desta Corte mencionados, a divergência entre os valores orçados e o resultado da licitação não servem para evidenciar a ocorrência de sobrepreço.*

## **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

8. *Ante o exposto, com fundamento nos art. 35, da Lei 8.443/92, a esta Corte de Contas, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se:*

*a) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;*

*b) dar ciência do acórdão que for prolatado à recorrente e aos demais interessados, ressaltando-se que o relatório e o voto que o acompanharem podem ser consultados no endereço [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos), no dia seguinte ao de sua oficialização.*

3. O Diretor da Serur, divergindo do posicionamento do Auditor, manifestou-se nos seguintes termos (peça 145):

*Cuida-se de tomada de contas especial instaurada em razão de irregularidades na aplicação de recursos do Convênio 1.187/1993, firmado entre a Fundação Nacional de Saúde e a Prefeitura de Pimenta Bueno/RO, tendo por objeto a construção de trechos de drenagem do canal central do município, com aporte de recursos da ordem de CR\$ 14.850.000,00 (quatorze milhões e oitocentos e cinquenta mil cruzeiros reais).*

*2. A discussão básica estampada nos presentes autos cinge-se a existência de sobrepreço da ordem de 240% na contratação, o que foi apurado a partir da comparação entre os preços máximos indicados na planilha do edital da Tomada de Preços I/CEL/93 e aqueles constantes do Contrato 281/A/93-PGM, firmado entre a Prefeitura e a empresa Cateplan - Cassol Terraplanagem Ltda. Assim, restou evidenciado que o sobrepreço que já era presente na fase licitatória, materializou-se com a formalização do contrato.*

*3. Nessa linha, foi proferido o Acórdão 5505/2010 - 2ª Câmara que julgou irregulares as contas dos Srs. Cláudio Reinoldo Wink, João Carlos de Sá, José Ângelo de Almeida e Antônio Marcos Aziz, condenando-os solidariamente com empresa Cateplan ao pagamento das quantias especificadas no subitem 9.3, e aplicou-lhes a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 70.000,00. Registra-se que referido acórdão fora mantido pelo Acórdão 11855/2011 - 2ª Câmara, retificado, por inexatidão material, pelo Acórdão 3821/2012 - 2ª Câmara e alterado parcialmente pelo Acórdão 4153/2016 - 2ª Câmara.*

*4. Importante rememorar que o derradeiro acórdão proferido no âmbito da presente TCE, qual seja, o Acórdão 4153/2016 - 2ª Câmara, fora proferido após análise de recurso de reconsideração. Na oportunidade, não obstante este tribunal tenha concluído que os argumentos trazidos não possuíam o condão de infirmar as conclusões anteriores, houve por bem atualizar monetariamente o orçamento da administração até a data da abertura das propostas, tendo em vista os altos índices inflacionários da época, o que culminou com a redução do débito e da multa originalmente estabelecidos.*

*5. Nesta etapa processual analisa-se recurso de revisão interposto pela empresa Cateplan, ocasião em que sustenta a necessidade de conhecimento do seu apelo, tendo em vista a existência de documento novo, bem como discorre que não há nos autos preço de mercado ou de referência que ampare a conclusão de sobrepreço e/ou de superfaturamento.*

*6. A par das considerações trazidas pela empresa recorrente o auditor-instrutor, conquanto entenda que o documento novo juntado aos autos não tenha o condão de infirmar as conclusões anteriores, motivo pelo qual alvitra pela negativa de provimento, deixa assente que assiste razão à empresa quando afirma que não há preço de referência nos autos que sustente o sobrepreço, pois nos termos da atual jurisprudência deste tribunal o sobrepreço deve ser aferido a partir dos preços de mercado ou com base em sistemas referenciais.*

*7. Com as devidas vênias, não obstante concorde com a proposta de encaminhamento insita na instrução precedente, no sentido de se negar provimento ao pleito da Cateplan, porém por fundamentos diversos dos entabulados pelo Sr. Auditor, entende-se que também*

*não assiste razão à empresa quando alude acerca da inexistência de preço de referência nos autos.*

*8. De início, sem perder de vista o despacho acostado à peça 143, oportunidade em que o então relator ad quem, ministro José Múcio Monteiro, conheceu do recurso de revisão, com fundamento no disposto no art. 35, inciso III, da Lei 8.443/1992, mas, tendo em conta a necessidade de sua ratificação tanto pelo relator quanto pelo colegiado competente, entende-se que o presente recurso de revisão não deve ser conhecido, por todos os fundamentos já deduzidos por esta Secretaria de Recursos às peças 136, 137 e 138, que inclusive contou com a anuência do Parquet de Contas (peça 141), haja vista que o documento novo trazido aos autos (peça 127, p. 43), meramente afirmando inexistir nos arquivos do DER/RO preços referenciais da época, não se consubstancia em documento apto a desconstituir a prova produzida.*

*9. Nessa acepção, propõe-se o não conhecimento do presente recurso de revisão, pois que o documento trazido não se traduz em documento novo com eficácia sobre a prova produzida, nos termos requeridos pelo art. 35, inciso III, da Lei 8.443/1992.*

*10. A constatação de que o documento novo não possui eficácia sobre a prova produzida vai ao encontro do próprio mérito recursal, pois inexistindo documento contundente a desqualificar o preço referencial utilizado pelo tribunal, qual seja, o preço máximo indicado na planilha da tomada de preços em discussão, prevalecem as conclusões pretéritas no sentido que as obras foram contratadas com sobrepreço da ordem de 240% quando considerados os preços máximos previstos no edital.*

*11. Nesse sentido, não prosperam, ainda, os argumentos tendentes a demonstrar que a jurisprudência deste tribunal não aceita que o referencial para a obtenção do sobrepreço seja a planilha orçamentária do edital, devendo o preço ser buscado nos sistemas referenciais oficiais, pois que resta assentado em decisões desta Casa que o tribunal pode valer-se do orçamento preparado pela própria administração para a aferição do sobrepreço. Este foi o procedimento utilizado, por exemplo, no Acórdão 2233/2011 – Plenário, oportunidade em que se avaliou a construção de unidade de tratamento de águas contaminadas pela Petrobrás, utilizando-se das estimativas de custos preparadas pela própria companhia.*

*12. Nesse contexto, tem-se que a mera alegação de que os preços contidos na planilha do edital da Tomada de Preços I/CEL/93 não se prestam à avaliação do sobrepreço não pode ser tida por este tribunal como apta a descaracterizar a irregularidade, pois que alegações nesse sentido devem ser comprovadas com base em elementos fáticos que permitam afastar os preços de referência utilizados pelo tribunal, o que não se observa na espécie.*

*13. Por todo o exposto, eleva-se à consideração superior a seguinte proposta:*

*a) não conhecer do recurso;*

*b) alternativamente, conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;*

*c) dar ciência do acórdão que for prolatado à recorrente e aos demais interessados, ressaltando-se que o relatório e o voto que o acompanharem podem ser consultados no endereço [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos), no dia seguinte ao de sua oficialização.*

4. Por sua vez, o Secretário da Serur, divergindo dos exames apresentados, apresentou o seguinte pronunciamento (peça 147):

*Trata-se de tomada de contas especial instaurada em razão de irregularidades na aplicação de recursos do Convênio 1.187/1993, firmado entre a Fundação Nacional de*

*Saúde e a Prefeitura de Pimenta Bueno/RO, tendo por objeto a construção de trechos de drenagem do canal central do município.*

*2. Nesta etapa processual, examina-se recurso de revisão interposto pela empresa Cateplan-Cassol Terraplanagem Ltda., contratada pelo município para execução das obras, contra o débito que lhe foi imputado por superfaturamento no contrato.*

*3. Mais especificamente, a empresa se insurge contra o critério de apuração do sobrepreço (e do consequente superfaturamento) utilizado pelo Tribunal, ao adotar como referência do mercado os valores constantes da planilha anexa ao edital da Tomada de Preços 1/CEL/93, que deu origem ao contrato.*

*4. A alegação básica da recorrente é a de que não há, nos autos, referenciais aptos a fundamentar a imputação de débito, uma vez que: (a) o orçamento do edital do certame não é referência válida dos preços de mercado; (b) apesar de todos os esforços que desenvolveu, não logrou êxito em obter, por outros meios, os preços vigentes à época, tendo em vista tratar-se de obra licitada há 26 anos. Nesse contexto, a recorrente pugna pelo reconhecimento de prejuízo à defesa, devendo as presentes contas serem consideradas ilíquidáveis.*

*5. Nos exames antecedentes, houve divergência entre as conclusões do auditor e a do diretor responsáveis pela análise do processo, no que diz respeito ao conhecimento do recurso. No mérito, os encaminhamentos foram uniformes quanto à negativa de provimento do recurso, embora por razões distintas.*

*6. O auditor entendeu prejudicada a análise do sobrepreço, porque o documento novo trazido pela recorrente não demonstraria os preços vigentes no mercado à época; logo, não teria eficácia sobre a prova produzida e, no recurso de revisão, não se deve examinar argumentos dissociados dos novos documentos trazidos. No entanto, caso superada essa preliminar, entendeu que “não há referência de preços nos autos do presente processo para determinar o preço de mercado e, portanto, nos termos dos precedentes desta Corte mencionados, a divergência entre os valores orçados e o resultado da licitação não serve para evidenciar a ocorrência de sobrepreço”.*

*7. O diretor, ao contrário, defendeu a validade do referencial de preços adotado pelo acórdão recorrido, e ponderou que as impugnações a esse critério “devem ser comprovadas com base em elementos fáticos que permitam afastar os preços de referência utilizados pelo tribunal, o que não se observa na espécie”. Em preliminar, no entanto, defendeu o não conhecimento do recurso, ante a inexistência de documento novo com eficácia sobre a prova produzida, nos termos requeridos pelo art. 35, III, da Lei 8.443/1992.*

*8. Pelas razões que passo a expor, e lamentando divergir dos exames realizados no âmbito desta secretaria, entendo:*

*a) quanto à admissibilidade, que o recurso deva ser conhecido, na linha das razões expostas pelo então relator, Ministro José Múcio Monteiro, no despacho de peça 143;*

*b) no mérito, que de fato 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.*

*9. Anoto, por pertinente, que a recorrente não era gestora de recursos públicos, mas contratada da Administração. Nessa condição, por não ter o dever de prestar contas, a*



*jurisprudência é pacífica em afirmar que o ônus da prova é do órgão fiscalizador (cf., p. ex., os Acórdãos 1.064/2009-TCU-Plenário, rel. Min. Augusto Nardes, e 1.522/2016-TCU-Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler). O seguinte enunciado da Jurisprudência Sistematizada bem sintetiza a diferença de tratamento conferido ao gestor, em decorrência de seu dever de prestar contas, e aos terceiros, quando alcançados pelo dever de indenizar o erário:*

*O ônus da prova sobre ocorrências ilegais imputadas a terceiros contratados pela Administração Pública cabe ao TCU, o qual deve evidenciar a conduta antijurídica praticada para fins de imputação de débito. A obrigação de demonstrar a boa e regular aplicação de recursos públicos é atribuída ao gestor, e não a terceiros contratados pela Administração Pública. (Acórdão 901/2018-TCU-2ª Câmara, rel. Min. José Mucio Monteiro)*

*10. É certo que, na fiscalização de obras públicas, aplica-se a presunção relativa de que os referenciais oficiais da Administração (tal como os sistemas Sicro e Sinapi) refletem os preços de mercado, cabendo até mesmo aos terceiros afastarem tal presunção (Acórdão 201/2018-TCU-Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler, p. ex.).*

*11. Em tais casos, contudo, o superfaturamento é aferido a partir de “referenciais oficiais da Administração”, construídos a partir de pesquisas de preço de insumos junto a fornecedores, da adequada composição dos custos unitários dos serviços e de outros requisitos que geram confiança suficiente para justificar a presunção de que retratam os preços de mercado.*

*12. No caso concreto, porém, o único referencial adotado foi a própria planilha de preços anexa ao edital da licitação. Cumpre examinar, portanto, se tal critério permite conclusões seguras sobre a prática de sobrepreço, ou se procede o argumento de não haver, nos autos, elementos suficientes para fundamentar a condenação.*

### **I. Sobre a Admissibilidade do Recurso**

#### **a) Os distintos fatos geradores do débito e a circunscrição do recurso ao superfaturamento:**

*13. O débito imputado pelo acórdão condenatório (peça 26, p. 13-14) decorre de dois fatos distintos, atribuídos a diferentes responsáveis.*

*14. No item 9.2, houve a condenação exclusiva do ex-prefeito, Cláudio Reinoldo Wink, motivada pelo adiantamento de 9% concedido à empresa contratada. Nos termos do acórdão recorrido, embora a despesa tenha sido lançada na prestação de contas para justificar a aplicação de recursos federais, ficou comprovado que o pagamento se deu com recursos municipais. Assim, a parcela equivalente de recursos federais ficou sem destinação comprovada, devendo ser ressarcida (cf. § 24 do voto de peça 26, p. 11, e § 9º do voto de peça 110).*

*15. Já no item 9.3, o débito refere-se efetivamente ao superfaturamento, cuja responsabilidade foi atribuída, solidariamente, ao ex-prefeito e aos integrantes da comissão especial de licitação (Antonio Marcos Aziz, João Carlos de Sá e José Ângelo de Almeida), assim como à empresa Cateplan-Cassol (que somente foi formalmente incluída na condenação pelo Acórdão 3.821/2012-TCU-2ª Câmara, peça 46, que corrigiu, por erro material, a omissão existente no dispositivo do acórdão originário).*

*16. No presente recurso de revisão, a empresa se insurge contra o critério adotado pelo Tribunal para apuração do superfaturamento. Logo, a discussão se limita ao item 9.3 do acórdão condenatório, em nada afetando a subsistência do item 9.2, dados os diferentes*



*fundamentos das responsabilizações e a ausência, nos autos, de qualquer elemento capaz de infirmar as conclusões relativas ao item 9.2, não impugnado.*

***b) A desnecessidade de documento novo na hipótese do art. 35, II, da Lei 8.443/1992:***

*17. O superfaturamento apurado nos autos, inicialmente calculado em 240%, foi depois reduzido para cerca de 90%, pelo item 9.2.1 do Acórdão 4.153/2016-TCU-2ª Câmara (peça 109), que deu provimento parcial ao recurso interposto pela contratada.*

*18. Chama a atenção o motivo do provimento parcial do recurso: no acórdão originário, a proposta da contratada (de 2/7/1993, peça 6, p. 27 e ss.) foi comparada com o orçamento da administração (6/5/1993, peça 2, p. 20 e ss.), sem realizar o deflacionamento para uma mesma data-base (§ 31 do voto de peça 110). Não obstante a proximidade temporal, a simples atualização monetária do orçamento-base, para a data da proposta (§ 40 daquele voto), fez com que o superfaturamento se reduzisse de 240% para 90%.*

*19. Esse aspecto demonstra a instabilidade de preços vivenciada no período, a realçar a importância da confiabilidade do referencial de mercado adotado para quantificação de superfaturamento. Tal fato foi também destacado pelo então relator, ministro José Mucio Monteiro, no despacho de conhecimento do recurso (peça 143), nos seguintes termos:*

*De fato, a questão da legitimidade do referencial adotado para a indicação do sobrepreço merece ser exaurida, tendo em conta referir-se a obra prevista em convênio do ano de 1993, época sabidamente de acentuada instabilidade econômica e hiperinflação.*

*Por outro lado, o documento fornecido pelo DER/RO dizendo da inviabilidade de se recuperar o banco referencial de preços de 1993 faz nova prova, no meu modo de ver, da dificuldade enfrentada pela recorrente na sua tentativa de demonstrar a adequação dos valores contratados.*

*20. O que a recorrente põe em dúvida é exatamente a “legitimidade do referencial” adotado pelo acórdão recorrido, questão que realmente merece ser exaurida, ante as circunstâncias do caso concreto.*

*21. A alegação básica da recorrente é a de que não seria razoável fundamentar uma condenação por superfaturamento na simples comparação de sua proposta com o orçamento-base da licitação, sem nenhuma análise da confiabilidade desse orçamento.*

*22. Afirma, ainda, que buscou identificar os preços de mercado vigentes à época, para confronto com o critério adotado pelo TCU, mas, dado o longo tempo decorrido (a obra foi contratada em 1993), encontrou dificuldades intransponíveis. Nesse sentido, alega que:*

*a) buscou obter preços referenciais junto ao DER/RO, que, por meio de declaração prestada por seu Diretor-Geral Adjunto (peça 127, p. 43), informou não mais dispor das informações:*

*(...) existiam tabelas referenciais de preços e suas composições de custo desde os anos 80; os arquivos existentes eram em papéis e não havia ainda a digitalização de documentos. Este Departamento se viu obrigado a mudar por duas vezes de prédio, sendo que, acabou-se por perder muitos papéis, pois o prédio original era antigo, e não havia preservação por conter muitos entulhos, roedores e traças. Assim, não dispomos hoje de acessibilidade de tais tabelas.*

*b) com a empresa Nikei Engenharia e Comércio Ltda., que elaborou o projeto da obra (posteriormente à licitação, como se discutirá adiante), buscou “conseguir os elementos que pudessem comprovar a origem dos custos por ela apresentados, pesquisas ou qualquer tabela referencial”, mas a empresa foi extinta em 29/9/2005, conforme comprovante de situação cadastral emitido pela Receita Federal (peça 127, p. 45);*

*c) por fim, pediu acesso ao processo administrativo com planilhas de custos e cotações de preços realizadas pela prefeitura, que informou não mais dispor dos processos (peça 127, p. 10).*

*23. Nesse contexto, os documentos novos juntados (a declaração do DER/RO e a certidão emitida pela Receita Federal) realmente não se prestam a demonstrar os preços vigentes à época, como observado pelo auditor e pelo diretor, nos exames precedentes. A finalidade desses documentos, contudo, não é essa. O objetivo é o de demonstrar a frustração dos esforços da recorrente em obter tais informações.*

*24. Para a admissibilidade do recurso, a recorrente invoca (peça 127, p. 4) o inciso II do art. 35 da Lei 8.443/1992, relativo à insuficiência de provas em que tenha se fundamentado a condenação (literalmente, “falsidade ou insuficiência de documentos em que se tenha fundamentado a decisão recorrida”).*

*25. Na hipótese do inciso II, realmente não se exige a apresentação de “documentos novos com eficácia sobre a prova produzida”, pois, se houvesse tais documentos, o conhecimento do recurso se daria pelo inciso III do art. 35.*

*26. No caso do inciso II, para o recurso ser admitido basta que haja a alegação, devidamente fundamentada, dos motivos que sustentam a imputação de deficiência da prova produzida. Em sendo relevantes os fundamentos apresentados, ou seja, se em um juízo de cognição sumária, próprio da fase de conhecimento, as alegações se mostrarem plausíveis, o recurso deve ser admitido.*

*27. Nessa hipótese, portanto, para que o recurso seja conhecido é suficiente que as razões recursais sejam relevantes o bastante para gerar dúvida razoável de que, por deficiências da instrução processual, não foram produzidas as provas necessárias à solução justa do conflito.*

*28. No caso concreto, não houve uma alegação vaga, genérica, de que o critério adotado não é confiável o suficiente para sustentar, com a segurança necessária, a existência do superfaturamento imputado. Ao contrário, o recurso traz detalhes fáticos e jurídicos relevantes sobre a alegada inadequação, à luz da jurisprudência predominante do próprio TCU, assim como evidencia o esforço desenvolvido pela empresa, sem sucesso, para realizar a contraprova.*

*29. Em síntese, são plausíveis as alegações de fragilidade das provas que sustentaram a condenação, o que viabiliza o conhecimento do recurso com base no art. 35, II, da Lei 8.443/1992. Considerações mais aprofundadas a respeito já são próprias do exame de mérito, e não da etapa de admissibilidade.*

*30. Como demonstrado no exame do auditor, o critério de aferição do superfaturamento utilizado neste processo não está coerente com a jurisprudência majoritária do Tribunal. Assim, e na linha do que expôs o então relator do recurso no despacho de peça 143, também entendo que “a questão da legitimidade do referencial adotado para a indicação do sobrepreço deve ser exaurida”.*

*31. Justifica-se, assim, a admissibilidade do recurso, com fundamento no art. 35, II, da Lei 8.443/1992, que dispensa a apresentação de “documentos novos com eficácia sobre a prova produzida”.*

## **II. Sobre o Mérito**

*32. Os recursos transferidos pela Fundação Nacional de Saúde ao município de Pimenta Bueno/RO destinavam-se à execução de projeto de drenagem do canal central daquele município. Na implementação do ajuste, observaram-se irregularidades diversas, como*

*mudança do local da obra, desvio de finalidade, alteração unilateral do contrato pela Administração, execução de serviços em desacordo com o plano de trabalho do convênio, entre outras ocorrências descritas no relatório do acórdão recorrido (peça 25, p. 38 e ss.).*

*33. Esses fatos, todavia, são de responsabilidade direta dos gestores municipais (§ 28 do voto de peça 110), de modo que, “embora tenham sido mencionados no processo, não fundamentaram o débito [atribuído à recorrente], que foi determinado pelo sobrepreço” (cf. §§ 8 e 34 do voto de peça 110).*

*34. Para fundamentar a constatação de sobrepreço, o Tribunal utilizou, como referência dos valores de mercado, o próprio orçamento elaborado pela prefeitura, consubstanciado na planilha de preços unitários que acompanhou o edital da licitação (peça 2, p. 20 e ss.; os valores do orçamento foram acrescidos em 5%, que era a margem de tolerância em relação aos preços do edital, prevista no ato convocatório, conforme peça 12, p. 42, § 23, p. ex.).*

*35. Dois aspectos justificam a proposta de provimento do recurso, para que as presentes contas, no que diz respeito ao superfaturamento, sejam consideradas ilíquidas.*

*36. O primeiro diz respeito ao prejuízo à defesa. Além das fragilidades da prova do sobrepreço que respalda a condenação, descritas adiante, deve-se considerar, também, que o longo tempo decorrido desde a realização da obra dificultou a produção de contraprovas pela contratada. O prejuízo à defesa, no caso em exame, não foi simplesmente alegado no recurso, mas está respaldado em indicações concretas do esforço desenvolvido pela recorrente, sem sucesso, para obter referências consistentes dos preços vigentes à época.*

*37. Nesse sentido, destaco o seguinte trecho, em que o auditor encarregado da análise do recurso sumariza os obstáculos alegados pela contratada:*

*a) não conseguiu junto a NIKEI Engenharia e Comércio qualquer referência sobre o orçamento elaborado, uma vez que a empresa não mais exerce suas atividades desde o dia 29/9/2005;*

*b) não conseguiu nenhum dado ou tabelas referências junto aos órgãos oficiais, uma vez que “o Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e índices da Construção Civil (SINAPI) não existia à época, tendo sido definido como elemento balizador por meio da Lei de Diretrizes Orçamentárias LDO de 2003, 10 anos após do objeto discutido”;*

*c) não obteve junto ao órgão estadual responsável, Departamento de Estradas de Rodagem, tabelas de custos, pois os documentos que comprovariam suas alegações não estão mais disponíveis;*

*d) ademais, a Prefeitura Municipal não possui mais nenhum elemento do processo que poderia auxiliar “na comprovação de uma pesquisa de preços no mercado”.*

*38. Essas constatações evidenciam a dificuldade para se realizar a validação da planilha orçamentária anexa ao edital da tomada de preços (peça 2, p. 20 e ss.), utilizada pelo Tribunal para confronto com os preços contratados (peça 6, p. 27 e ss.). E exatamente por força da inviabilidade prática de corroboração dessa referência, assumem maior importância as considerações que se seguem, sobre a validade do critério adotado neste processo, notadamente em função, ainda, das inconsistências observadas na planilha de referência.*

*39. A combinação desses dois aspectos (discrepância do critério em relação à jurisprudência majoritária e inconsistências do orçamento adotado como referência), demonstrados na sequência, fundamenta a conclusão de que não há, nos autos, prova segura do sobrepreço e, por decorrência, do superfaturamento imputado. Este é o segundo*

*motivo, aliado à dificuldade de produzir contraprovas, que justifica a proposta de que as contas, neste ponto, sejam consideradas ilíquidáveis.*

*40. Quanto ao critério adotado neste processo, de utilizar como parâmetro os preços estimados no edital da licitação, observo que, não raramente, os próprios responsáveis invocam a compatibilidade de seus preços com o orçamento referencial adotado pelos órgãos licitantes.*

*41. Ao longo do tempo, o TCU criou uma jurisprudência refratária a tal critério, exatamente porque a experiência revela que, frequentemente, o orçamento da Administração é deficiente quanto à pesquisa de preços dos insumos ou à composição de custos dos serviços, não refletindo os valores de mercado. Nessa linha são vários os precedentes do Tribunal, citados no exame do auditor, cujo trecho transcrevo:*

*6.10. O precedente citado (Acórdão 910/2014-TCU-Plenário [rel. Min. Walton Alencar Rodrigues]) estabelece que para análise de superfaturamento, nos contratos firmados sob o regime de empreitada por preço global, é incabível comparar os preços ofertados com os custos efetivamente incorridos pela contratada. Para concluir pela ocorrência de dano ao erário, é essencial examinar o preço global do contrato em comparação com valores de mercado. Nesse sentido, ainda, pode ser citado o Acórdão 3.295/2015-TCU-Plenário [rel. Min. Bruno Dantas], também mencionado pelo recorrente.*

*6.11. Outros precedentes desta Corte afirmam, ainda, que o sobrepreço deve ser aferido a partir dos preços de mercado ou com base em sistemas referenciais de preço. O fato de os valores adjudicados encontrarem-se superiores aos valores orçados não serve para evidenciar que aqueles estão acima dos preços de mercado. Essa constatação deve estar baseada em informações sobre os preços efetivamente praticados no mercado à época (Acórdão 1.549/2017-TCU-Plenário [rel. Min. José Múcio Monteiro]).*

*6.12. Em outro julgado, decidiu o TCU que “Os preços obtidos pela Administração na fase interna da licitação, em coletas destinadas apenas a formar o preço de referência dos bens e serviços a serem licitados, não vinculam as propostas que eventualmente os fornecedores venham a apresentar no certame. Logo, esses preços não se mostram hábeis a compor o referencial utilizado na quantificação de aparente superfaturamento de preços. A comparação para esse fim há de considerar os preços efetivamente praticados pelo mercado fornecedor em situação semelhante.” (Acórdão 2.149/2014-TCU-1ª Câmara [rel. Min. Walton Alencar Rodrigues]).*

*6.13. Dessa forma, entende esta Corte de Contas 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 (v.g. Acórdãos 2.917/2018-TCU-Plenário e 5.101/2014-TCU-1ª Câmara [ambos de relatoria do Min. Benjamin Zymler]).*

*42. É evidente que, se o orçamento base da licitação estiver devidamente respaldado em referências oficiais ou em pesquisas de preços confiáveis, a condição exigida pelo Tribunal estará satisfeita.*

*43. No caso concreto, porém, não há quaisquer elementos de corroboração do orçamento utilizado no certame, sendo forçoso concluir que, nessa condição, a divergência entre os valores orçados e o resultado da licitação não constitui prova segura da existência de sobrepreço e, por decorrência, do superfaturamento.*

*44. Não se pode desconsiderar, ainda, o significativo quadro inflacionário do período, que impõe redobrado cuidado no exame do orçamento referencial da Administração, alcançando-se, inclusive, as fontes de que esse orçamento se utilizou, de modo a aferir se apresenta credibilidade suficiente para retratar os preços vigentes à época.*



45. Pelo próprio voto de peça 110 (§ 40), que atualizou os valores do edital (6/5/1993) para a data da proposta (2/7/1993), observa-se que o índice adotado no contrato (INCC, coluna 35) teve uma variação de 78,74% no período de maio a junho ( $I_{junho/93}/I_{abril/93} = 482,47/269,92$ ).

46. A situação guarda semelhanças com a enfrentada pelo Tribunal no Acórdão 1.522/2016-TCU-Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler, que tratou de superfaturamento em contrato do Departamento Nacional de Obras contra as Secas Dnocs) celebrado em 1992 (no caso em exame, o contrato é de 1993).

47. Naquele caso, o sobrepreço “decorria da divergência entre os preços licitados (...) e os preços correspondentes na tabela do Dnocs”. O critério era, em tese, ainda mais confiável que o adotado neste processo, porque lá se tratava de tabela construída a partir de levantamento de preços realizado pelo próprio Dnocs, para aplicação nas obras que financiava, enquanto a referência adotada nesta TCE consiste em preços utilizados pela prefeitura municipal para um edital específico (Tomada de Preços 1/1993), lançado celeremente, para uma única obra, e sem qualquer indicação de como foi realizada a cotação dos preços.

48. Mesmo assim, naquele caso, o Tribunal concluiu que “a unidade instrutiva não se desincumbiu de evidenciar a adequação da tabela do Dnocs como parâmetro de mercado do local das obras”. Esse fato, “aliado à dificuldade dos responsáveis em apresentarem provas da economicidade dos preços contratados, por conta do longo tempo decorrido entre a ocorrência dos fatos e a citação, impõe sérias dúvidas sobre a existência ou não de prática de preços acima do mercado, dificultando, sobremaneira, a produção de um juízo seguro quanto ao mérito do processo”.

49. No caso em debate, a unidade instrutiva igualmente não se desincumbiu de evidenciar a adequação da planilha anexa ao edital (peça 2, p. 20 e ss.), adotando-a, sem maiores questionamentos, como referência dos preços de mercado. No entanto, a referida planilha apresenta inconsistências graves, que inviabilizam seu uso para tal fim.

50. No próprio voto condutor do acórdão recorrido, o Tribunal observou a falta de acuidade do orçamento-base, cujo valor total sequer correspondia ao somatório dos valores unitários. Como registrado no § 8 do voto (peça 26, p. 9), “a planilha de preços do plano de trabalho da Prefeitura Municipal de Pimenta Bueno-RO não se preocupou com a exatidão dos valores dos itens do objeto da licitação, permitindo um erro total de R\$ 2.693.573.859,62”.

51. A revisão da planilha, nesta oportunidade, permite identificar outros erros igualmente relevantes. Por exemplo: nos vários trechos da obra, é comum a especificação dos insumos/serviços “concreto armado” e “revestimento com argamassa de cimento e areia”. Há trechos, no entanto, em que os preços desses insumos aparecem trocados no orçamento da Administração. Vejam-se as especificações desses mesmos itens nos trechos 1 e 3, por exemplo (com indicação de item, discriminação, unidade, quantidade e valor unitário):

a) no trecho 3 (peça 2, p. 20):

|     |                                                 |                |        |              |
|-----|-------------------------------------------------|----------------|--------|--------------|
| 2.3 | Concreto armado FcK=180 kgF/cm <sup>2</sup>     | m <sup>3</sup> | 316,19 | 7.862.680,00 |
| 2.4 | Revestimento com argamassa, cimento e areia 1:3 | m <sup>3</sup> | 25,69  | 2.123.240,00 |

b) no trecho 1 (peça 2, p. 17):

|     |                                                   |                |       |              |
|-----|---------------------------------------------------|----------------|-------|--------------|
| 3.3 | Revestimento com argamassa de cimento e areia 1:3 | m <sup>3</sup> | 31,55 | 7.862.680,00 |
| 3.4 | Concreto armado FcK=180 KgF/cm <sup>2</sup>       | m <sup>3</sup> | 2,25  | 2.123.240,00 |



52. Como se nota, o preço unitário do concreto armado, no trecho 1, foi de CR\$ 2.123.240,00, enquanto, no trecho 3, o mesmo insumo foi cotado a CR\$ 7.862.680,00 (o mesmo se diz dos valores da argamassa), equívoco que produz reflexos evidentes no preço total da obra e que evidencia a falta de acuidade na elaboração do orçamento que acompanhou o edital, utilizado como referência para cálculo do sobrepreço.

53. Além disso, não há explicações, no processo, das razões pelas quais a prefeitura valeu-se desse orçamento, elaborado em 6/5/1993, quando ela já havia contratado uma empresa para realizar o projeto da obra (a empresa Nikei – Engenharia e Comércio), envolvendo, inclusive, a etapa de orçamento (vide o projeto de peça 1, p. 20 e ss.).

54. A Funasa, ao apreciar o pedido de liberação de recursos encaminhado pelo município (peça 1, p. 12), acompanhado de planilha similar à utilizada na licitação, registrou a ausência de “informações complementares relativas a cálculos hidrológicos e dimensionamentos hidráulicos que não se encontram no processo” (peça 1, p. 19).

55. Na sequência, a prefeitura apresentou à Funasa o “Projeto de Macrodrenagem Urbana” (peça 1, p. 20 e ss.), elaborado pela empresa Nikei, com os estudos técnicos para implantação do empreendimento, inclusive o orçamento da obra. À luz desse projeto, datado de julho de 1993, a própria Funasa emitiu novo parecer, em agosto de 1993 (peça 1, p. 18), afirmando que “todas as exigências relativas a cálculos hidrológicos e dimensionamentos hidráulicos foram satisfeitas”.

56. Assim, apesar de, em julho de 1993, a prefeitura dispor de um estudo técnico do empreendimento (que seria adequado, na opinião da Funasa), inclusive com orçamento detalhado da obra (peça 1, p. 37 e ss.), a licitação fora lançada em meados do mês anterior (15/6/1993, cf. peça 5, p. 28) com base em uma planilha de maio de 1993, que não continha o mesmo nível de detalhamento dos serviços.

57. A comparação do orçamento base da licitação (peça 2, p. 20 e ss.) com o orçamento elaborado pela empresa Nikei (peça 1, p. 37 e ss.) eleva as dúvidas sobre a adequação do referencial de preços de mercado utilizado pelo Tribunal.

58. Primeiro, fica evidente o baixo nível de detalhamento dos serviços na planilha anexa ao edital de licitação. Ao contrário do orçamento elaborado pela empresa projetista, o da Administração sequer estima, por exemplo, os volumes de escavação e movimentação de terra por tipo de material, as distâncias médias de transporte etc.

59. Além disso, há relevante divergência entre os preços informados pela Administração e os previstos pela projetista. A título meramente ilustrativo, a tabela seguinte compara alguns desses preços. Como o orçamento do edital tem por base 6/5/1993, enquanto o da projetista é de julho de 1993, a tabela também apresenta os preços do edital corrigidos segundo o mesmo critério adotado no voto de peça 110, § 40 (que atualizou os valores do edital, de 6/5/1993, para a data da proposta, 2/7/1993, tendo por base a variação do INCC-Coluna 35 entre os meses de maio e junho ( $I_{junho/93}/I_{abril/93} = 482,47/269,92$ )).

**Tabela 1 - Comparativo dos valores do edital e do orçamento da empresa projetista**

| Discriminação                                                    | CR\$ 1,00           |                         |                                      |
|------------------------------------------------------------------|---------------------|-------------------------|--------------------------------------|
|                                                                  | Orçamento do Edital |                         | Orçamento da projetista (julho/1993) |
|                                                                  | Original (6/5/1993) | Atualizado (julho/1993) |                                      |
| Lastro em concreto magro (ciclópico) (m <sup>3</sup> )           | 3.752.000,00        | 6.706.533,20            | 10.500.000,00                        |
| Forma em madeira branca e madeirite (m <sup>2</sup> )            | 289.772,00          | 517.954,57              | 1.868.000,00                         |
| Revestimento em argamassa, cimento e areia 1:3 (m <sup>3</sup> ) | 2.123.240,00        | 3.795.197,11            | 5.000.000,00                         |

60. A tabela acima evidencia que o orçamento utilizado pela prefeitura municipal, ao lançar o edital da licitação (antes de concluído o projeto contratado com a empresa Nikei), continha valores totalmente discrepantes e significativamente inferiores aos cotados, na sequência, pela projetista.

61. Esse aspecto pode ser, inclusive, indício (não abordado no processo) de que a prefeitura lançou um edital com preços subestimados, gerando desinteresse do mercado na competição, já que a recorrente foi a única empresa a apresentar proposta (cf. § 9º do voto de peça 26, p. 9).

62. De todo modo, o relevante, neste momento, é que o orçamento do edital da licitação, utilizado neste processo como referência do preço de mercado, apresenta várias inconsistências, como erros aritméticos nos somatórios dos preços unitários; troca de preços unitários entre itens que se repetiam nos variados trechos da obra; discrepâncias relevantes com o orçamento elaborado pouco após pela empresa Nikei Engenharia e Comércio, sem explicações, nos autos, para a significativa divergência observada.

63. Nessas condições, os valores orçados pela prefeitura não constituem referência adequada dos preços de mercado, impondo sérias dúvidas sobre a existência ou não do superfaturamento discutido nos autos, não permitindo a produção de um juízo seguro quanto ao mérito do processo.

64. Assim sendo, entendo que, quanto ao superfaturamento (item 9.3 do acórdão recorrido), as contas devem ser consideradas ilíquidáveis, nos termos dos arts. 20 e 21 da Lei 8.443/1992. Essa proposta não prejudica, contudo, a subsistência do julgamento quanto ao item 9.2, que trata de débito imputado por irregularidade diversa, como já referido no § 14, retro.

### **III. Extensão Do Provimento Do Recurso:**

65. No que se refere ao superfaturamento (item 9.3 do acórdão recorrido), a proposta de provimento do recurso aproveita aos demais responsáveis pelo mesmo fato, nos termos do art. 281 do Regimento Interno.

66. Quanto aos demais itens, a proposta provoca os seguintes reflexos:

a) o item 9.1 contempla o julgamento pela irregularidade das contas de todos os responsáveis do processo. Passa a ser necessário distinguir, agora, a situação do ex-prefeito Cláudio Reinoldo Wink, cujas contas permanecem irregulares (em razão do débito objeto do item 9.2), e as contas dos demais responsáveis (João Carlos de Sá, José Ângelo de Almeida, Antonio Marcos Aziz e a empresa Cateplan-Cassol Terraplanagem Ltda.), que devem ser consideradas ilíquidáveis, por se referirem unicamente ao superfaturamento objeto do item 9.3;

b) o item 9.4 trata das multas. Em decorrência da exclusão do débito do item 9.3, devem ser excluídas as punições aplicadas aos responsáveis João Carlos de Sá, José Ângelo de Almeida, Antonio Marcos Aziz e à empresa Cateplan-Cassol Terraplanagem Ltda. Já a multa aplicada ao ex-prefeito Cláudio Reinoldo Wink, deve ser reduzida proporcionalmente, já que passará a responder unicamente pelo débito do item 9.2.

### **IV. Conclusão**

67. Ante o exposto, proponho:

1) conhecer do recurso interposto pela empresa Cateplan-Cassol Terraplanagem Ltda. contra o Acórdão 5.505/2010, alterado pelos Acórdãos 3.821/2012 e 4.143/2016, todos da 2ª Câmara deste Tribunal, e, no mérito, dar-lhe provimento para:

a) nos termos dos arts. 20 e 21 da Lei 8.443/1992, considerar ilíquidas as contas de Antonio Marcos Aziz, João Carlos de Sá, José Ângelo de Almeida e da empresa Cateplan-Cassol Terraplanagem Ltda., mantendo a irregularidade das contas de Cláudio Reinoldo Wink, objeto do item 9.1 do acórdão recorrido;

b) manter inalterado o item 9.2 do acórdão recorrido, que trata de débito atribuído exclusivamente a Cláudio Reinoldo Wink;

c) excluir o item 9.3 do acórdão recorrido, tornando insubsistente a condenação por superfaturamento, imputado a Antonio Marcos Aziz, Cláudio Reinoldo Wink, João Carlos de Sá, José Ângelo de Almeida e à empresa Cateplan-Cassol Terraplanagem Ltda.;

d) excluir a multa aplicada pelo item 9.4 do acórdão recorrido a Antonio Marcos Aziz, João Carlos de Sá, José Ângelo de Almeida e à empresa Cateplan-Cassol Terraplanagem Ltda., bem como reduzir a multa aplicada a Cláudio Reinoldo Wink;

2) dar ciência da decisão à recorrente, aos demais responsáveis e aos órgãos cientificados do acórdão recorrido.

5. O Ministério Público junto ao TCU, em parecer da lavra do Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin (peça 147), manifestou-se da seguinte forma:

*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 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, perflho 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 constates 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 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.*

É o Relatório.