

TC 003.421/2012-0

Tomada de contas especial

Governo do Estado da Paraíba

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Examina-se recurso de reconsideração (peça 287) interposto pela empresa CCL Construções e Comércio Ltda. contra o Acórdão 2.986/2014-TCU-Plenário, alterado pelos Acórdãos 1.846/2015, 1.638/2016 e 2.559/2017-TCU-Plenário, que julgou irregulares as contas de diversos responsáveis, imputou débitos e, em alguns casos, aplicou multa (peças 331, 350 e 439).

2. Esta tomada de contas especial originou-se da conversão do TC 010.543/2006-8, relativo a irregularidades na aplicação dos recursos transferidos pelo Ministério da Justiça ao Governo do Estado da Paraíba, para construção de presídios. O referido processo foi autuado como representação de autoria dos Srs. José Guilherme Ferraz da Costa e Victor Carvalho Veggi, Procuradores da República no Estado da Paraíba, em função de problemas noticiados em relatório de auditoria da Controladoria-Geral da União (CGU).

3. A questão em discussão nesta fase processual refere-se a dois apontamentos que levaram ao julgamento pela irregularidade das contas da recorrente, bem como à sua condenação em débito e à aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992:

a) pagamento por serviços não executados no Contrato PJU 55/2002, relativo ao presídio de Cajazeiras, no montante de R\$ 36.594,27 (**achado 6**, conforme voto condutor do Acórdão 2.986/2014-TCU-Plenário e item 9.8.1 da referida decisão, com a redação dada pelo Acórdão 1.638/2016-TCU-Plenário);

b) superfaturamento decorrente da prática de preços acima dos parâmetros de mercado na obra do presídio de Guarabira, totalizando R\$ 105.876,73 (**achado 11**, conforme voto condutor do Acórdão 2.986/2014-TCU-Plenário e item 9.8.2 da mesma deliberação, com a redação dada pelo Acórdão 1.638/2016-TCU-Plenário).

4. A Serur, após exame das alegações do recorrente, propõe, em pareceres uniformes, conhecer do recurso para, no mérito, dar-lhe provimento parcial, tornando insubsistente apenas o **item 9.8.2** do Acórdão 2.986/2014-TCU-Plenário, com as alterações do Acórdão 1.638/2016-TCU-Plenário (peças 497-499).

5. Com as vênias de estilo, dirijo do encaminhamento sugerido pela Serur, pelas razões que passo a expor.

6. A irregularidade observada na obra do **presídio de Cajazeiras** refere-se ao suposto **pagamento por serviços não executados no Contrato PJU 55/2002**. Esta constatação foi feita em 22/11/2005, pelo engenheiro fiscal da Suplan, Henrique Trindade de Moraes, que encaminhou ao Diretor Técnico da Superintendência memorando no qual relacionava uma série de itens relativos a instalações hidrossanitárias e elétricas que teriam sido pagos na medição 08/2002, mas que não teriam sido executados (peça 2, p. 15-16).

7. No que tange a essa ocorrência, o recorrente volta a afirmar, como fez por ocasião de sua citação, que os itens foram devidamente executados à época. Argumenta que o desaparecimento dos bens relacionados pelo fiscal não pode ser imputado à CCL, uma vez que

a obra foi paralisada por iniciativa da administração, a quem cabia a guarda e vigilância do bem público (peça 287, p. 3).

8. Quanto a esse ponto, ratifico a posição que externei em meu parecer à peça 228, em que pese ela não ter sido acolhida quando da prolação do Acórdão 2.986/2014-TCU-Plenário. A meu ver, considerando que a paralisação da obra se deu em 2002 e que a visita do engenheiro que apontou a inexecução só ocorreu em 22/11/2005, não se pode descartar a possibilidade de que os itens, que eram de fácil manejo, tenham sido realmente retirados posteriormente por terceiros.

9. Importa consignar que os valores questionados foram pagos por ocasião da 6ª medição, datada de 18/9/2002, medição essa que foi devidamente assinada pelo engenheiro então responsável pela fiscalização da obra. O empenho e a nota fiscal correspondentes foram emitidos em dezembro de 2002 (peças 62, p. 6-9, e 63, p. 5, do TC 010.543/2006-8).

10. Nesse contexto, divirjo do entendimento da Serur de que “a vistoria *in loco* conta com a presunção de veracidade e legitimidade, sendo necessária apresentação de prova robusta em contrário”. A alegação contida no parecer emitido em 22/11/2005 comprova a situação da obra naquela data, sendo insuficiente, no entanto, para afirmar que os serviços não tenham sido executados em 2002.

11. Feitas essas considerações, **opino pelo provimento do recurso, tornando insubsistente o item 9.8.1** do Acórdão 2.986/2014-TCU-Plenário, com as alterações do Acórdão 1.638/2016-TCU-Plenário.

12. Considerando que a multa constante do **item 9.10** do Acórdão 2.986/2014-TCU-Plenário, com a redação dada pelo Acórdão 1.638/2016-TCU-Plenário, foi aplicada apenas em razão do achado 6 (peça 233, p. 9, parágrafo 30), considero que também este item deva ser considerado insubsistente.

13. Já o **superfaturamento apontado no presídio de Guarabira** tem origem em duas ocorrências (voto condutor do Acórdão 2.986/2014-TCU-Plenário, peça 233, p. 9):

a) R\$ 58.534,23, decorrentes da diferença existente entre os preços dos serviços faturados e os valores do Sinapi;

b) R\$ 47.342,50, em razão da diferença entre os valores cotados como verba pela CCL (para licenças, taxas, impostos e instalação de canteiro de obras) e os preços das demais licitantes, bem como os preços oferecidos pela própria CCL em outro contrato semelhante no ano seguinte.

14. A Serur propõe o acolhimento das alegações da recorrente, com a conseqüente insubsistência do item 9.8.2 do acórdão recorrido.

15. Não obstante também tenha defendido o afastamento desse débito em parecer anterior (peça 228), ao aprofundar o exame da matéria chego a conclusão diversa.

16. Em que pese o teor do Acórdão 678/2008-TCU-Plenário, citado pelo recorrente e pela Serur, que admitiu custos unitários superiores ao Sinapi, desde que, à época da licitação, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) em vigor não determinasse o contrário, observo que a jurisprudência majoritária desta Corte é em sentido diverso.

17. Este Tribunal vem utilizando o Sinapi como indicativo dos valores praticados no mercado para fins de verificação da economicidade da contratação, mesmo nos casos em que a LDO não previa a obrigatoriedade de sua utilização. Nesse sentido, cito o Acórdão 2.992/2016-TCU-1ª Câmara, que tratou de processo relativo a entidade do Sistema S, conforme se depreende do seguinte exceto do voto condutor:

17. Destaco, por fim, o memorial apresentado pela entidade enquanto os autos se encontravam no Ministério Público, **argumentando que os serviços sociais autônomos não estão obrigados a utilizar o Sinapi**, de uso cogente apenas para as obras executadas com recursos do orçamento da União. Como visto, **considerando o dever de as entidades do Sistema S observarem os princípios fundamentais estabelecidos na Constituição Federal, entre os quais o da economicidade, a utilização de fontes oficiais como o Sinapi e o Sicro servem como parâmetro para a verificação da aderência dos preços contratados aos valores de mercado.**

18. No voto condutor do Acórdão 454/2014 – Plenário, registrei meu entendimento sobre a utilização de tais sistemas:

“13. Sendo o Sinapi e o Sicro sistemas oficiais de custos, sua adoção como parâmetro de verificação nor este Tribunal se afiçura dentro dos contornos de legalidade e de aferição da economicidade da contratação, autorizados pelo art. 70, caput, da Constituição Federal. Eventuais ajustes reputados necessários pelos interessados em contestar os valores ali dispostos, **somente são possíveis de serem aceitos mediante justificativas técnicas adequadas e fundamentadas que respaldem a adocão de outros valores, superiores aos apontados nos referidos sistemas**, seja pelas peculiaridades da obra, seja em razão da região, seja diante de outras razões técnicas não consideradas no contexto de execução.” (destacamos)

18. Na mesma linha é o Acórdão 3.061/2011-TCU-Plenário:

Nos processos de fiscalização de obras desta Corte, **como presunção, adotam-se os referenciais oficiais da Administração como balizador de preços; estes seriam os preços de mercado.** Ilações em contrário tem o *onus probandi* de quem as apresenta. (destacamos)

19. A meu ver, os mesmos fundamentos se aplicam ao caso em exame. Ainda que não haja dispositivo legal que obrigue a utilização do Sinapi em determinado exercício ou para determinada entidade, este é um referencial oficial que serve como parâmetro para aferição da economicidade da contratação, princípio do qual nenhuma organização pública pode se afastar. Eventual inadequação do Sinapi em casos concretos deve, portanto, ser demonstrada pelos gestores, o que não se observou neste processo.

20. Também não merece prosperar o argumento de que o Custo Unitário Básico (CUB) foi utilizado como critério balizador de preços. No entendimento do Tribunal, o CUB “*presta-se somente para a realização de estimativas expeditas nas fases iniciais de estudo do empreendimento*” (enunciado da Jurisprudência Seleccionada, Acórdão 2.262/2015-TCU-Plenário), não substituindo, portanto, o Sinapi.

21. Convém destacar, ainda, que a contratação por preço global não exclui eventual apuração de superfaturamento, como se depreende dos seguintes enunciados da Jurisprudência Sistematizada:

Para se concluir pela ocorrência de dano ao erário **nas contratações por preço global** em que o objeto tenha sido satisfatoriamente executado, **deve-se examinar o preço total do contrato**, pois não configura superfaturamento diferença a maior encontrada exclusivamente em itens de custo unitário isolados. (Acórdão 1495/2015-P) (destacamos)

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.** (Acórdão 910/2014-P) (destacamos)

22. Observo que ambas as parcelas do débito ora analisado foram objeto de exame e parecer pela Secob. A partir do referido parecer, constata-se que, para cálculo do

superfaturamento, examinou-se o preço global do contrato, e não apenas alguns itens unitários isolados (peça 2, p. 135-136, do TC 010.543/2006-8):

68. O "RELATÓRIO DE DEMANDAS ESPECIAIS", elaborado pela CGU, à fls. 752 a 803 do Anexo 6, aponta que "os **serviços faturados** pelo contrato de empreitada SUPLAN PJU nº 31/200 I, Tomada de Preços 3/200I, importaram em R\$ 809.831,30, dos quais **foi possível comparar 89,86% (R\$ 727.708,17) dos itens de serviços com os custos unitários consignados no SINAPI/CEF** à época da sessão de abertura da licitação" e que na avaliação comparativa detalhada apresentada pela equipe de auditoria "ficou evidenciado que **o preço global faturado é superior ao obtido com os custos unitários do SINAPI, crescido do BDI, no montante de R\$ 58.534,23**".

(...)

70. Além dos serviços com base de comparação, o relatório da CGU indica superfaturamento em itens cotados como verba (licenças, taxas e impostos e instalação do canteiro de obras), às fls. 762 a 763 do Anexo 6. Na análise da CGU são comparados os preços da contratada com as demais propostas, bem como com o preço praticado pela própria contratada em um contrato com o mesmo órgão para uma obra semelhante um ano depois. Tais metodologias são aderentes ao estabelecido nos Acórdãos 702/2008-Plenário e 1551/2008-Plenário. Logo, **diante da relevante diferença do preço contratado com as demais propostas e valor de obras semelhantes, e considerando ainda a jurisprudência do TCU, consideramos adequado o valor R\$ 47.342,50 como superfaturamento decorrente dos itens de verba.**

23. Em face desses elementos, considero que o débito constante do item 9.8.2 não deve ser afastado.

24. Diante do exposto, este membro do Ministério Público de Contas propõe conhecer do recurso de reconsideração interposto pela empresa CCL Construções e Comércio Ltda. para, no mérito, dar-lhe provimento parcial no sentido de tornar insubsistentes os itens 9.8.1 e 9.10 do Acórdão 2.986/2014-TCU-Plenário, com a redação dada pelo Acórdão 1.638/2016-TCU-Plenário.

(assinado eletronicamente)

Sergio Ricardo Costa Caribé

Procurador