GRUPO II – CLASSE I – Plenário
TC 003.421/2012-0 [Apensos: TC 003.164/2012-8, TC 010.543/2006-8]
Natureza: Recurso de Reconsideração (Tomada de Contas Especial).
Entidade: Estado da Paraíba.
Recorrente: CCL Construções e Comércio Ltda. - Me (08.522.773/0001-40).
Representação legal: Álvaro Figueiredo Maia de Mendonça Júnior (14.265/OAB-PE) e outros.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL DECORRENTE DE REPRESENTAÇÃO. IRREGULARIDADES EM OBRAS DE PRESÍDIOS NO ESTADO DA PARAÍBA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. PROVIMENTO PARCIAL. EXCLUSÃO DO DÉBITO DECORRENTE DO PAGAMENTO DE SERVIÇOS NÃO EXECUTADOS. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. EXCLUSÃO DA MULTA DO ART. 57 DA LEI 8.443/1992.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso de reconsideração interposto pela empresa CCL Construções e Comércio Ltda. (peça 287) contra o Acórdão 2.986/2014-TCU-Plenário, com as alterações dos Acórdãos 1.846/2015, 1.638/2016 e 2.559/2017-TCU-Plenário, por meio do qual este Tribunal julgou irregulares suas contas, condenou-a em débito e aplicou-lhe multa. O acórdão recorrido foi lavrado nos seguintes termos, no que concerne ao recorrente:

> "9.6. rejeitar as alegações de defesa da sociedade empresária CCL Construções e Comércio Ltda. (achados 6 e 11) e do Estado da Paraíba (achado 26);
>
> (...)
>
> 9.8. com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 16, inciso III, alínea 'b'; 19 e 23, inciso III, todos da Lei 8.443/1992, julgar irregulares as contas da sociedade empresária CCL Construções e Comércio Ltda. e condená-la ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a incidência dos devidos encargos legais, calculados a partir das datas correspondentes até o efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor:
>
> 9.8.1. CCL Construções e Comércio Ltda.:

Valor	Data de ocorrência
36.594,27	13/12/2002

> 9.8.2. CCL Construções e Comércio Ltda.:

Valor	Data de ocorrência
105.876,73	1/2/2001

> 9.9. fixar o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da data da notificação, para que a CCL Construções e Comércio Ltda. comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Tesouro Nacional, nos termos do art. 23, inciso III, alínea 'a', da Lei 8.443/1992 c/c o art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU (RI/TCU);

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62633915.

9.10. aplicar multa à sociedade empresária CCL Construções e Comércio Ltda., com fulcro no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 10.000,00 (dez mil reais);

9.11. fixar o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da data da notificação, para que os responsáveis de que trata o item anterior comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', e 269 do RI/TCU), o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas, quando pagas após seu vencimento, monetariamente desde a data de prolação deste Acórdão até a do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;

(...)

9.14. autorizar a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;"

2. Transcrevo, a seguir, a instrução elaborada pelo auditor responsável pela análise da demanda no âmbito da Secretaria de Recursos (Serur), a qual contou com a anuência do diretor da unidade (peças 497-498):

"**HISTÓRICO**

2. Cuida-se de processo de Tomada de Contas Especial (TCE) oriunda de representação oferecida por Procuradores da República no Estado da Paraíba, noticiando acerca de possíveis irregularidades ocorridas durante a construção de unidades prisionais nos municípios paraibanos de Cajazeiras, Santa Rita, Guarabira, Catolé do Rocha e Campina Grande. Mediante Acórdão 9.996/2011-TCU-2ª Câmara, foi conhecida a referida representação e considerada procedente, com a conversão dos autos em TCE e determinação das devidas citações e audiências propostas pela unidade técnica (peça 4).

3. Após regular processo de contraditório e ampla defesa, tendo em vista entendimento pelo recebimento irregular de serviços não executados na construção do presidia da cidade de Cajazeiras/PB, bem como por superfaturamento na construção do presídio da cidade de Guarabira/PB, por meio do Acórdão 2.986/2014-TCU-Plenário (peça 230), com as alterações do Acórdão 1.638/2016-TCU-Plenário (peça 350), as contas da empresa CCL Construções e Comércio Ltda. foram julgadas irregularidades, com aplicação da multa proporcional ao débito, nos termos do art. 57 da Lei 8.443/1992.

4. Examina-se, nesta oportunidade, o recurso de reconsideração interposto pela empresa CCL Construções e Comércio Ltda. (peça 287) contra o citado julgado.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

5. O recurso preenche os requisitos de admissibilidade, conforme exigência do art. 33 da Lei 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU). Refere-se, ainda, a responsável legitimada e meio recursal adequado para impugnar o Acórdão 2.986/2014-TCU-Plenário (peça 230), com as alterações do Acórdão 1.638/2016-TCU-Plenário (peça 350).

6. Dessa forma, ratificam-se as propostas de conhecimento do recurso, com efeito suspensivo, formuladas nos exames de peças 434-436, acolhidas pelo Relator, Exmº Ministro Bruno Dantas, conforme Despacho de peça 440.

EXAME DE MÉRITO

7. Delimitação do recurso

8. No recurso trazido, será necessário verificar, em síntese, se:

9. No mérito

10. a) houve irregularidades nas obras dos presídios de Cajazeiras/PB e Guarabira/PB;

11. DO MÉRITO

12. Das irregularidades nas obras dos presídios de Cajazeiras/PB e Guarabira/PB

13. A empresa CCL Construções e Comércio Ltda. apresentou suas razões recursais (peça 287)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62633915.

alegando que, quanto as irregularidades apontadas nas obras do presídio de Cajazeiras/PB, referem-se a supressão de luminárias, pias, lavatórios, bacias sanitárias e caixas de descarga, etc. e que, a não comprovação da execução foi devida a supressão dos itens, que deve ser de responsabilidade da contratante (Suplan), pois foi sua a iniciativa de paralisação da obra. Acrescenta ainda dizendo que promoveu por mais de 2 anos a guarda e a vigilância de tais bens. Por fim, anexa documentos para fins de comprovação de que os citados bens foram preocupação da empresa e preservados até determinada data, juntou-se relação dos serviços em sede recursal (peça 287 p. 9-13), bem como declaração da Secretaria Estadual de Segurança Pública, datada em 08/03/2005, informando a paralisação da obra e a ciência de que a empresa CCL vinha mantendo a vigilância diuturnamente daquela obra até aquela data.

14. Relativamente às irregularidades apontadas nas obras do presídio de Guarabira/PB, o recorrente inicia sua defesa relatando que o débito imputado é a soma dos valores de R$ 58.534,23, referente ao comparativo de preços com o referencial SINAPI e R$ 47.342,50, referente às verbas de licenças, taxas, impostos e instalação do canteiro.

15. Sobre o primeiro, registra que as referências utilizadas quando da construção da obra era o Custo Unitário Básico, publicado pelo SINDUSCON'S Regionais (Sindicatos da Construção Civil de cada Região), e jamais o SINAPI. Reforçando a não obrigatoriedade de observação do SINAPI, o recorrente traz a inteligência do Acórdão 678/2008-TCU-Plenário.

16. Quanto à segunda parte do débito, a glosa de R$ 47.342,50, o recorrente afirma que agiu conforme possibilidades contidas na planilha fornecida pelo órgão, onde não havia campos para individualizar e quantificar tais serviços (taxas, licenças, etc.). Ademais, em caso de obras executadas sob regime de empreitada, vigora-se o regime de livre concorrência.

17. Por fim, registra que a LDO de 2013, em seu art. 102, preceitua que 'O licitante vencedor não está obrigado a adotar os custos unitários ofertados pelos licitantes vencidos'. Nesse sentido, eventuais preços unitários dos concorrentes ou até da própria empresa em outros certames não podem servir de parâmetro para justificar 'superfaturamento de serviços'.

Análise

18. Preliminarmente cabe rememorar as exatas sucumbências do recorrente.

19. O débito de R$ 36.594,27, com data de ocorrência em 13/12/2002, foi justificado pela detecção de recebimento irregulares de serviços não executados na medição 8/2002, relativa ao Contrato PJU 55/2002, atinente à construção do presídio da cidade de Cajazeiras/PB.

20. Quanto ao débito de R$ 105.876,73, com data de ocorrência em 1/2/2001, foi justificado por superfaturamento na construção do presídio da cidade de Guarabira/PB.

Obras do presídio de Cajazeiras/PB (Contratos PJU 23/2000 e PJU 55/2002)

21. Preliminarmente, registra-se a título de informação que o orçamento inicial da penitenciária regional padrão em Cajazeiras/PB, elaborado pela Suplan, com base apenas no projeto arquitetônico, foi de R$ 660.000,00. No entanto, os gastos ocorridos importaram em R$ 1.205.171,83, significando um acréscimo de 83% do custo previsto em relação ao realizado, em decorrência, principalmente, das sucessivas e substanciais alterações de itens de serviços previstos ou não previstos no orçamento-base, evidenciando as falhas na elaboração do projeto básico (peça 2, p. 14).

22. Não há dúvida de que em caso de paralisação ou rescisão contratual, ocorre a assunção imediata do objeto do contrato, no estado e local em que se encontrem (art. 80, inciso I, da Lei 8.666/1993).

23. As alegações e documentos trazidos em sede recursal não comprovam que os serviços considerados pagos e não executados (peça 2, p. 15-16) foram efetivamente executados e se perderam ou deterioraram por culpa da Administração. A comunicação cujo remetente foi a Secretaria Estadual de Segurança Pública, anexada pelo recorrente, apenas atestou que a empresa vinha vigiando as obras, mas não comprovou os itens até então executados, que passariam para a responsabilidade do Poder Público.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62633915.

24. A respeito dos itens de instalação hidro-sanitária, elétrica e outros, tidos como não prestados/executados e com recebimento confirmado, não foram apresentados documentos comprobatórios da regular liquidação da despesa, tais como notas fiscais, recibos, termos de recebimento, entre outros. Na liquidação de despesas deve ser exigido nas notas fiscais fornecidas pelos contratados o detalhamento de todo material ou serviço adquirido, orientando-os para que não procedam a descrição genérica dos produtos.

25. Sem outros documentos comprobatórios necessários, tais como fotos, notas fiscais, extratos e relatórios de conclusão, as afirmações possuem força probatória limitada, não fazendo, por si só, prova suficiente do estabelecimento de vínculo entre a execução do objeto e os recursos transferidos com a finalidade específica.

26. Subsidiariamente, cabe assinalar que as declarações particulares fazem prova apenas em relação ao signatário, nos termos do art. 408 do Código de Processo Civil, razão pela. qual a declaração prestada possui restrito valor probatório, não podendo servir de evidência justificadora de forma isolada e desacompanhada de outros documentos de comprovação da execução correta da obra:

'Art. 408. As declarações constantes do documento particular escrito e assinado ou somente assinado presumem-se verdadeiras em relação ao signatário.

Parágrafo único. Quando, todavia, contiver declaração de ciência de determinado fato, o documento particular prova a ciência, mas não o fato em si, incumbindo o ônus de prová-lo ao interessado em sua veracidade.'

27. Ademais, os relatórios de vistoria *in loco* dos órgãos repassadores contam com presunção de veracidade e legitimidade, a qual só pode ser descaracterizada mediante a apresentação de prova robusta em contrário, o que não houve no presente processo.

Obras do presídio de Guarabira/PB (Contratos PJU 31/2001 e PJU 67/2002)

28. Também a título de informação, rememora-se que o orçamento inicial da penitenciária regional padrão em Guarabira/PB, elaborado pela Suplan, com base apenas no projeto arquitetônico, foi de R$ 814,000,00, no entanto, os gastos ocorridos importaram em R$ 1.757.764,11, significando um acréscimo de 116% do custo previsto em relação ao realizado, em decorrência, principalmente, das sucessivas e substanciais alterações de itens de serviços previstos ou não previstos no orçamento-base, evidenciando as falhas na elaboração do projeto básico (peça 2, p. 20).

29. Relativamente ao superfaturamento imputado, conforme justificativa técnica apontada (peça 2, p. 22-23), do total prevista para o contrato, verificou-se quase 90% dos itens e se concluiu por um sobrepreço de R$ 47.342,50 (5,8%), referentes às licenças, taxas, impostos, etc., tendo por base o orçamento-base da obra, outras propostas de licitantes na mesma licitação e o orçamento da mesma licitante em licitação subsequente (peça 39, p. 22-23 do TC-010.543/2006-8 - Relatório CGU que serviu de subsídio) e R$ 58.534,23 (7,2%), cujo parâmetro foram os custos unitários do SINAPI, acrescido do BDI. Portanto, chegou-se a um sobrepreço total de aproximadamente 13%.

30. Sem adentrar no mérito do cálculo do sobrepreço e posterior superfaturamento (peça 2, p. 22-23), cabe registrar que, em relação ao sobrepreço de R$ 47.342,50 (5,8%), deve-se considerar que a licitação foi. por preço global e que o peso do sobrepreço sobre o todo não é significativo. Ademais, entende-se que a irregularidade de ausência de teto para os itens individuais da planilha não pode ser imputada a empresa.

31. No tocante ao sobrepreço de 58.534,23 (7,2%), há jurisprudência do Plenário desta Corte de Contas que permite a adoção de custos unitários superiores ao aludido sistema (SINAPE), desde que à época da licitação, a LDO em vigor não determine o contrário, conforme excerto abaixo.

'Se, à época da licitação de obra pública, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) em vigor não determinava a utilização obrigatória do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi) como parâmetro de preços máximos para contratação de obras públicas, não há que se falar em responsabilização dos gestores pela adoção de custos unitários superiores aos previstos no aludido sistema. (Acórdão 678/2008-TCU-Plenário, Relator Ministro Marcos Bemquerer)'

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62633915.

32. Ademais, mostrou-se que foram utilizados outros critérios balizadores, notadamente os CUBs publicados pelo Sinduscon's Regionais. Portanto, tendo em vista entendimento Plenário desta Corte de Contas pretérito à época dos fatos, as razões recursais apresentas, bem como à luz da segurança jurídica, em especial observância às orientações jurídicas à época (art. 24, do Decreto-Lei 4.657/1942), entende-se que a utilização do SINAPI para consideração de sobrepreço fica prejudicada.

33. Diante do exposto, não sendo os demais fundamentos autônomos e suficientes para tanto, entende-se que as presentes razões recursais devem ser parcialmente providas, no sentido de não considerar providas as atinentes ao recebimento de pagamento por serviços não prestados (Obras do presídio de Cajazeiras/PB) e considerar providas as relativas ao débito imputado como superfaturamento (Obras do presídio de Guarabira/PB).

CONCLUSÃO

34. Em face da análise das razões recursais apresentadas, concluiu-se que:

a) não há documentação comprobatório de que os serviços e/ou objetos foram prestados/entregues. Os relatórios de vistoria *in loco* dos órgãos repassadores contam com presunção de veracidade e legitimidade, a qual só pode ser descaracterizada mediante a apresentação de prova robusta em contrário, o que não houve no presente processo.

b) por força da segurança jurídica e considerando entendimento do Plenário deste Tribunal à época dos fatos, a existência de percentuais de sobrepreço com peso ínfimo em licitações por preço global não ensejam necessariamente irregularidade. Ainda, não cabe imputação de sobrepreço ou superfaturamento quando há adoção de custos unitários superiores ao SINAPE com percentuais não significativas se, à época da licitação, a LDO em vigor não determinava o contrário.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

35. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se:

I - conhecer do recurso de reconsideração interposto pela empresa CCL Construções e Comércio Ltda. contra o Acórdão 2.986/2014-TCU-Plenário, com as alterações do Acórdão 1.638/2016-TCU-Plenário, e, no mérito, dar-lhe provimento parcial, no sentido de tornar insubsistente o item 9.8.2.

II -. dar ciência da deliberação ao recorrente, aos órgãos/entidades interessados e à Procuradoria da República no Estado da Paraíba [cf. item 9.20 do acórdão recorrido]."

3. O titular da Serur, por sua vez, manifestou-se parcialmente de acordo com a instrução do auditor, com a seguinte ressalva (peça 499):

"Discordo tão somente do que consignado nos itens 29 e 30, devendo-se manter o referido valor do débito, porquanto os critérios utilizados para a mensuração do sobrepreço são robustos, não o elidindo o fato de a licitação ser por preço global ou o critério do percentual sobre o total do contrato. Portanto, em relação à referida parcela, entendemos que o acórdão recorrido mantém-se pelos seus próprios fundamentos, cuja transcrição é despicienda."

4. Por fim, o Ministério Público junto ao TCU lançou o parecer a seguir transcrito, da lavra do procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé (peça 500):

"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 de 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

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62633915.

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, divirjo 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 Morais, 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

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62633915.

(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 consequente 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 por este Tribunal se afigura 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 adoção 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*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62633915.

empreendimento' (enunciado da Jurisprudência Selecionada, 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 1.495/2015-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 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 servicos 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."

É o relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62633915.