

## VOTO

Trata-se de recurso de reconsideração 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, por meio do qual este Tribunal julgou irregulares suas contas, imputou-lhe débito e aplicou-lhe multa.

2. A presente tomada de contas especial originou-se da conversão do TC 010.543/2006-8, representação autuada a partir de comunicação do Ministério Público Federal a respeito de irregularidades constatadas por órgão de controle estadual envolvendo recursos transferidos pelo Ministério da Justiça ao Estado da Paraíba para a construção de presídios. A referida representação também se subsidiou de auditorias realizadas pela Controladoria-Geral da União (CGU) com os mesmos objetos que ensejaram a representação inicial, cujos relatórios encontram-se às peças 37 (p. 20-47), 38 e 39 do TC 010.543/2006-8.

3. Foram fiscalizadas as obras de construção dos presídios nos municípios paraibanos de Cajazeiras, Campina Grande, Catolé do Rocha, Guarabira e Santa Rita. As primeiras licitações dessas obras ocorreram entre os anos de 2000 e 2002 e, em decorrência da ausência de projeto básico adequado, os orçamentos inicialmente licitados não foram suficientes para a conclusão das obras, sendo necessárias novas licitações para a execução completa dos presídios. Para se ter uma ideia da materialidade envolvida, o custo total dessas licitações variou entre R\$ 1,4 e R\$ 3,0 milhões para cada unidade prisional.

4. As irregularidades que ensejaram o julgamento das contas da recorrente, bem como a sua condenação em débito e a aplicação de multa referem-se às duas constatações a seguir:

- a) pagamento por serviços não executados no Contrato PJU 55/2002, relativo ao presídio de Cajazeiras, no montante de R\$ 36.594,27; e
- b) superfaturamento decorrente da prática de preços acima dos parâmetros de mercado no Contrato PJU 31/2001, referente à obra do presídio de Guarabira, totalizando R\$ 105.876,73.

5. No que tange à primeira irregularidade, a recorrente esclarece inicialmente que os valores referem-se à supressão de luminárias, pias, lavatórios, bacias sanitárias, caixas de descarga, etc. No entanto, alega que, após a paralisação da obra por iniciativa da contratante (Superintendência de Obras do Plano de Desenvolvimento do Estado - Suplan), promoveu a guarda e a vigilância das instalações até então edificadas por mais de dois anos, mantendo-as em perfeito estado de conservação até que essa responsabilidade foi assumida pela Suplan. Assim, argumenta que não pode ser responsabilizada pelo desaparecimento dos itens correspondentes ao débito apurado.

6. Em relação ao superfaturamento, a recorrente aduz que o Sinapi não seria referencial válido para a análise dos preços da obra, visto que apenas com a vigência da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2003 (Lei 10.524/2002) esse sistema foi instituído como parâmetro oficial. Já em relação à parcela do superfaturamento correspondente aos itens orçados como verba (instalação de canteiro e licenças, taxas e impostos), a recorrente argumenta que os preços se formam em regime de livre concorrência e que, conforme art. 102 da LDO 2013, o licitante vencedor não está obrigado a adotar os custos unitários ofertados pelo licitante vencido.

7. O auditor responsável pela análise do recurso no âmbito da Serur propõe dar-lhe provimento parcial, no sentido de não considerar provido o recurso em relação ao pagamento por serviços não executados no presídio de Cajazeiras e de considerar provido em relação ao superfaturamento do presídio de Guarabira. Tal encaminhamento contou com a anuência do diretor substituto da subunidade. Por sua vez, o titular da Serur acompanhou a proposta do auditor, exceto

quanto à parcela de superfaturamento referente aos itens cotados como verba, para a qual pugnou que o acórdão recorrido deveria ser mantido.

8. Já o Ministério Público junto ao TCU apresentou posicionamento diverso, propondo afastar o débito referente ao pagamento por serviços não executados na obra do presídio de Cajazeiras e manter em sua totalidade o débito decorrente do superfaturamento do presídio de Guarabira. Ademais, propôs tornar insubsistente a multa, por ter sido aplicada unicamente em razão do débito para o qual caberia dar provimento ao recurso.

9. Preliminarmente, ratifico o despacho exarado à peça 440 no sentido de que o presente recurso merece ser conhecido, porquanto preenche os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 32, inciso I, e 33, da Lei 8.443/1992.

10. Quanto ao mérito, manifesto desde já minha concordância integral com a proposta do MP/TCU, cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo dos comentários a seguir.

11. Concordo que não há elementos suficientes para afirmar que os itens inexistentes na obra do presídio de Cajazeiras quando da vistoria feita pelo engenheiro da Suplan, em 22/11/2005, não tenham sido executados pela recorrente. Esses itens haviam sido atestados e pagos nas medições realizadas no ano de 2002 e, após a paralisação da obra, foi lavrado termo de aceitação definitiva das etapas até então executadas, datado de 19/2/2003 (peça 59, p. 48, TC 010.543/2006-8). Posteriormente, em 9/3/2005, foi realizada a rescisão amigável do Contrato PJU 55/2002 (peça 59, p. 44-45, TC 010.543/2006-8). Portanto, somente meses depois da saída da empresa CCL Construções e Comércio Ltda. é que o engenheiro responsável pela fiscalização das obras de conclusão do presídio de Cajazeiras apontou a ausência de diversos itens referentes a instalações elétricas e hidrossanitárias.

12. Assim, considerando os documentos que atestaram a execução dos itens pagos no âmbito do Contrato PJU 55/2002 e o prazo transcorrido entre a paralisação da obra e a constatação do engenheiro da Suplan, inclusive após a rescisão do contrato, é plausível o argumento de que os itens inexistentes tenham sido subtraídos fora da responsabilidade da recorrente. Dessa forma, cabe dar provimento ao recurso no que concerne ao débito decorrente do pagamento por serviços não executados, excluindo-se o subitem 9.8.1 do Acórdão 2.986/2014-TCU-Plenário.

13. Cabe também excluir a multa aplicada por meio do subitem 9.10 do Acórdão 2.986/2014-TCU-Plenário, tendo em vista que ela foi aplicada exclusivamente em razão do débito ora afastado. Consoante a análise já empreendida no voto que fundamentou o acórdão recorrido, a seguir transcrita, a possível sanção correspondente à outra parcela do débito encontrava-se alcançada pela prescrição da pretensão punitiva, de acordo com o entendimento firmado no Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário:

“75. Acerca do achado 6, observo que o pagamento irregular de serviços não executados se deu em dezembro de 2002, não havendo, portanto, a incidência da prescrição da pretensão punitiva. Possível, portanto, a aplicação da sanção do art. 57 da Lei 8.443/1992, como proposto.

76. Quanto ao achado 11, o pagamento decorrente do sobrepreço foi realizado em 01/02/2001, de modo que a citação dos responsáveis ocorreu após dez anos dos fatos. Sendo assim, incabível a aplicação de multa à empresa contratada, haja vista a ocorrência de prescrição da pretensão punitiva.”

14. Em relação ao superfaturamento decorrente de preços excessivos frente aos parâmetros de mercado na obra do presídio de Guarabira, cabe inicialmente esclarecer que o valor apurado se subdivide em duas ocorrências, conforme a metodologia de análise adotada:

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.

15. Não obstante essa subdivisão com base nos parâmetros referenciais adotados, é certo que a análise pautou-se pela avaliação do valor global do contrato, contando com uma amostra de itens significativa analisada. Apenas os itens avaliados com base no Sinapi corresponderam a 89,86% do valor total faturado do contrato. Já os itens orçados como verba corresponderam a mais 7,33% do total faturado que foi analisado, o que perfaz uma amostra analisada total de 97% do contrato.

16. Quanto às razões recursais trazidas pela recorrente, corroboro a análise empreendida pelo *Parquet* no que tange à validade dos referenciais do Sinapi para a avaliação dos custos de obras públicas, independentemente de previsão na LDO, conforme ampla jurisprudência desta Corte.

17. Acrescento ainda que, quanto aos itens cotados como verba, embora seus preços não tenham sido avaliados frente ao Sinapi, são robustos os indícios de que os valores contratados encontravam-se superiores aos preços de mercado. Permito-me reproduzir a tabela constante do relatório da CGU a partir da qual foi calculado o débito, considerando o orçamento da Administração e as propostas das demais licitantes:

Descrição	Orçamento-base da SUPLAN	CCL Construções	Irmãos Dantas	Galvão Marinho	Exata Construtora	PENNA Construções
Licenças, taxas e impostos	5.000,00	<b>30.000,00</b>	5.000,00	6.335,98	2.301,00	5.000,00
Instalação do canteiro de obras	7.000,00	<b>29.342,50</b>	7.000,00	6.972,00	6.564,63	7.000,00
Total	12.000,00	<b>59.342,50</b>	12.000,00	13.307,98	8.865,63	12.000,00
Diferença em relação ao orçamento-base		<b>47.342,50</b>	0,00	1.307,98	-3.134,37	0,00

Valores em reais (R\$). Fonte: TC 010.543/2006-8, peça 91, p. 33.

18. Observa-se que os preços apresentados pela recorrente são significativamente discrepantes dos demais valores orçados, o que somente foi possível em razão da ausência de critérios de aceitabilidade de preços unitários no edital da licitação. Não se pode alegar que tais sobrepreços poderiam ser compensados com descontos oferecidos em outros itens de sua proposta, tendo em vista que também se verificou a existência de sobrepreço por meio da análise dos demais itens em relação ao Sinapi, correspondentes a cerca de 90% do valor da obra.

19. Outro fato que reforçou a constatação de superfaturamento em tais itens contratados como verba foi que a própria CCL Construções e Comércio participou da licitação do presídio de Catolé do Rocha (Tomada de Preços 17/2002), realizada cerca de um ano depois, e apresentou proposta de R\$ 12.000,00 para os mesmos dois itens licitados (peça 73, p. 124, TC 010.543/2006-8).

20. Mais ainda, considerando que os contratos celebrados para a execução dos demais presídios contemplam objetos semelhantes, no mesmo estado da federação, e foram celebrados em datas próximas ao do Contrato PJU 31/2001, as propostas contratadas corroboram os preços adotados como referencial de mercado para o cálculo do superfaturamento em discussão, conforme apresentado na tabela a seguir:

Descrição	Contrato PJU 65/2002 Catolé do Rocha	Contrato PJU 23/2000 Cajazeiras	Contrato PJU 15/2001 Campina Grande	Contrato PJU 10/2001 Santa Rita
Licenças, taxas e impostos	5.000,00	3.125,00	5.000,00	5.000,00
Instalação do canteiro de obras	7.000,00	5.000,00	5.500,00	7.000,00
Total	12.000,00	8.125,00	10.500,00	12.000,00

Valores em reais (R\$). Fonte: TC 010.543/2006-8, peça 45, p. 20, peça 73, p. 104, peça 99, p. 16 e peça 116, p. 24.

21. Portanto, o recurso não merece ser provido no que tange ao débito decorrente de superfaturamento no Contrato PJU 31/2001, referente à obra do presídio de Guarabira, mantendo-se inalterado o subitem 9.8.2 do Acórdão 2.986/2014-TCU-Plenário.

22. Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 9 de outubro de 2019.

Ministro BRUNO DANTAS  
Relator