

VOTO

Em exame Tomada de Contas Especial instaurada para dar cumprimento ao item 9.5.1 do Acórdão nº 7.514/2010-Segunda Câmara (TC 009.887/2004-0), por meio do qual o TCU determinou que fossem apurados os fatos e identificados os responsáveis pelos superfaturamentos apurados nos contratos 2009/2002 (Senat) e 2010/2002 (Sest), firmados com a empresa Construtora Ápia Ltda., nos valores de R\$ 69.598,45 e 85.336,41, respectivamente.

2. Na prestação de contas do Serviço Social do Transporte/Conselho Nacional – Sest/CN (TC 009.887/2004-0 - exercício de 2003), foram levantados possíveis superfaturamentos referentes às obras de construção dos Centros Assistenciais Integrados dos Trabalhadores em Transporte – Capit de Campina Grande/PB (Capit 55), Uberaba/MG (Capit 57) e Varginha/MG (Capit 60). As obras foram executadas, conjuntamente, pelo Sest/CN e pelo Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte/Conselho Nacional – Senat/CN.

3. O Acórdão nº 7.514/2010-TCU-Segunda Câmara continha, também, determinação para a constituição de processos apartados de tomadas de contas especiais para fins de apuração de possíveis irregularidades com eventuais danos que teriam sido causados aos cofres do Sest/CN e do Senat/CN ocorridos em 2002. O TCU assim procedeu porque as contas ordinárias daquelas entidades, relativas ao exercício de 2002, não mais poderiam ser reabertas mediante recurso de revisão.

4. Diante da reabertura de contas ordinárias já julgadas e da instauração de processos de Tomadas de Contas Especiais, o Plenário do TCU, em 22/6/2011, com base no artigo 28, incisos VIII, XIV e XXX, do RI/TCU e tendo em conta a racionalidade administrativa, a conexão entre as matérias e a necessidade de uniformidade de tratamento a processos semelhantes, aprovou questão de ordem suscitada pela Segecex para que fosse sorteado um único relator para todos os processos de contas do Sest/CN e do Senat/CN em que se apuram irregularidades e danos constatados na contratação e na execução das obras de construção dos Capits de Campina Grande/PB, Uberaba/MG e Varginha/MG.

5. Em 28/6/2011, meu nome foi sorteado para relatar a instrução dos seguintes processos: TC 009.887/2004-0, que trata da prestação de contas do Sest/CN referente ao exercício de 2003; TC 016.814/2005-1, que trata da prestação de contas do Sest/CN referente ao exercício de 2004 (contas reabertas mediante recurso de revisão interposto pelo Ministério Público); TC 021.298/2006-8, que trata da prestação de contas do Sest/CN referente ao exercício de 2005 (contas reabertas mediante recurso de revisão interposto pelo Ministério Público); TC 004.153/2011-1, que trata da tomada de contas especial instaurada para apurar danos aos cofres do Sest/CN ocorridos em 2002; TC 010.111/2004-6, que trata da prestação de contas do Senat/CN referente ao exercício de 2003 (contas reabertas mediante recurso de revisão interposto pelo Ministério Público); TC 011.826/2005-0, que trata da prestação de contas do Senat/CN referente ao exercício de 2004 (contas reabertas mediante recurso de revisão interposto pelo Ministério Público); TC 013.765/2006 0, que trata da prestação de contas do Senat/CN referente ao exercício de 2005 (contas reabertas mediante recurso de revisão interposto pelo Ministério Público); e este TC 004.149/2011-4, que trata da tomada de contas especial instaurada para apurar danos aos cofres do Senat/CN ocorridos em 2002.

6. Em relação ao exercício de 2002, a Secob-3 apontou que o SEST/CN realizou o Convite 107/2002 e firmou contrato com a Construtora Ápia Ltda., com indícios de superfaturamento no valor

histórico de R\$ 85.336,41 (Peça 1, p.42). Foram apontados como responsáveis: a Sra. Maria Tereza da Costa Pantoja, então Diretora Executiva Geral, o Sr. Jovenilson Alves de Souza, a Sra. Roselane Siqueira Alves e o Sr. Raphael Luiz Gurjão Lott Cauceglia, então membros da Comissão de Licitação, solidariamente com a Construtora Ápia Ltda. Esses responsáveis foram regularmente citados, por meio dos Ofícios Secex-5 nºs 448/2011 a 452/2011 (Peças 7-11).

7. Cumpre destacar que os possíveis danos ao Sest/CN e ao Senat/CN, que teriam sido ocasionados pelos já mencionados supostos superfaturamentos calculados pela SecobEdif, teriam origem na condução de procedimentos licitatórios ora com projetos básicos mal elaborados ora com projetos básicos inexistentes. Orçamentos deficientes, precários e sem os detalhamentos necessários e a inexistência de parâmetros seguros de preços atualizados levaram a contratações que não teriam observado o princípio da economicidade, como também da obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração, haja vista que poderia ter havido fracionamento irregular, com a consequente fuga à modalidade de licitação adequada e restrição ao caráter competitivo do certame.

8. Como levantado, os eventuais danos teriam se materializado por meio dos supostos superfaturamentos levantados pela SecobEdif. No caso específico da presente TCE, o suposto superfaturamento teria sido constatado no contrato decorrente do Convite nº 106/2002 (Capit de Varginha/MG). Nesse ponto, expressei minha anuência com a forma de cálculo utilizada pela SecobEdif, uma vez que se baseou na comparação dos preços dos itens de maiores custos totais relativos com os preços de referência do Sinapi/CEF e do Sicro/DNIT. Para avaliar se houve ou não superfaturamento no contrato, a Unidade Técnica fez uso da compensação das diferenças, a maior ou a menor, entre os preços totais contratados e os preços totais referenciais relativos a cada item de obra examinado. Foi com base nos valores que as citações dos responsáveis foram levadas a efeito.

9. Apresentaram suas alegações de defesa, em relação às ocorrências aqui mencionadas, a Sra. Maria Tereza da Costa Pantoja, o Sr. Raphael Luiz Gurjão Lott Cauceglia, o Sr. Jovenilson Alves de Souza, a Sra. Roselane Siqueira Alves e a empresa Construtora Ápia Ltda.

10. A Sra. Maria Tereza da Costa Pantoja esclareceu que ao homologar e assinar os contratos como representante do SEST/SENAT o fez com base em parecer e recomendação da Comissão de Licitação. Ressaltou que não tomou ciência de que tal prática contrariava o Regulamento de Licitações e Contratos do SEST e do SENAT (Peça 31, p. 1). Informou que a Controladoria Geral da União – CGU recomendou que as obras fossem efetuadas de forma global, por meio de concorrência. Afirmou que sua conduta não foi omissiva ou comissiva, tampouco contrária aos comandos legais à época vigentes. Menciona, ainda, que não pode prosperar a sua responsabilização solidária no tocante ao ressarcimento das importâncias (Peça 31, p. 2).

11. Os Srs. Raphael Luiz Gurjão Lott, Jovenilson Alves de Souza e Roselane Siqueira Alves afirmaram que os preços apresentados nas propostas das licitantes estavam de acordo com aqueles praticados nos mercados regionais, conforme a localização da unidade, e que, na ocasião, eram realizadas pesquisas de preços locais (Peça 32, p. 1). Mencionaram que a Caixa Econômica Federal somente veio a disponibilizar o Sistema Sinapi a partir do ano de 2005, assim, na época das licitações efetuadas para a construção dos Capit não tinham acesso a esse sistema (Peça 32, p. 2). Entendem, por isso, que agiram em conformidade com as boas práticas administrativas. Informaram que não possuem conhecimentos técnicos, em construção civil e orçamento de obras, que lhes permitam questionar valores de mercado previamente, e que suas condutas foram totalmente direcionadas a assegurar a realização e o julgamento do processo licitatório em conformidade com os princípios constitucionais (Peça 32, p. 2).

12. Alegaram que a despeito das discrepâncias nos preços unitários, o preço global da contratação revelou-se vantajoso para a administração, pois guardava consonância com os preços de mercado praticados na região. Essa alegação, no entanto, como apurou a Unidade Técnica, não veio acompanhada de documentos comprobatórios da realização de pesquisas no mercado o que dificultaria, como levantou a SecobEdif, a comprovação de compatibilidade do preço global da contratação com os preços que vigoravam no mercado à época em que fora firmado o contrato ora questionado.

13. Finalmente, a Construtora Ápia Ltda., por sua vez, informou que à época das licitações para as obras do CAPIT, ainda não vigoravam as atuais determinações do TCU quanto aos procedimentos licitatórios para as entidades do terceiro setor, e que o Sistema SEST/SENAT não se submetia aos rigores da Lei 8.666/1993, cabendo a essas entidades observar tão somente seus regulamentos internos que não previam a imposição de divulgação, junto com os editais, da composição de todos os custos dos serviços licitados, conforme se infere da dicção do ATO PRE/CN/SENAT 38/2002.

14. Mencionou a Construtora que a SecobEdif, não questionou o valor global da obra, à luz do princípio da economicidade, e ainda, que foi adotado o BDI médio de 25,65%, não obstante a contratada tenha utilizado o BDI de 32,80%. Afirmou que os valores de cada serviço evidenciam a compatibilidade dos preços da Contratada com os valores praticados no mercado (Peça 30, p. 4-5).

15. Em continuidade, ponderou que o Sinapi só foi reconhecido como índice oficial a partir de 2003, sendo disponibilizado aos particulares a partir de 2005. Frisa que o Sicro trata de composição de custos e não do preço de venda, além de desconsiderar o BDI, que deve ser dimensionado em função de cada situação particular, visto que não existe BDI padrão. Ponderou que o parâmetro utilizado pela SecobEdif para verificar os preços no Sistema Sinapi, outubro de 2002, não teria amparo na LDO de 2002 e que a LDO de 2003 admite como normal uma variação até 30% do valor do Sinapi. Conclui, então, que nessas condições não há que se falar em superfaturamento para os serviços analisados pela unidade técnica, já que a variação de preços unitários não ultrapassou esses custos, e que, numa análise global, o suposto superfaturamento de R\$ 85.336,41, quando comparado ao valor do contrato (R\$ 698.830,00), representa menos de 15%, o que seria inferior aos 30% aceitos na LDO de 2003 (Peça 30, p. 5).

16. Entendeu, então, com base no Acórdão nº 159/2003 deste Tribunal, que a variação de preços não pode levar à conclusão imediata de sobrepreço, visto que nas propostas foram constatados valores superiores e inferiores à tabela Sicro, situação que evidencia disputa licitatória. Alegou que “a base comparativa adotada pela unidade técnica foi equivocada, pois compara insumos e serviços diferentes, seja porque os técnicos, no exercício do poder fiscalizador, não podem presumir, supor ou arbitrar, por critério subjetivo, o preço excessivo” e conclui dizendo que “para afirmar que o orçamento da verba é excessivo, cabe ao agente administrativo provar que este valor está acima do mercado, efetuando um comparativo objetivo e específico”.

17. Repisou que não se pode conceber, na prestação de serviço de construção civil, BDI padronizado, haja vista que este vai variar de acordo com cada obra (Acórdão TCU -325/2007 – Plenário - Peça 30, p. 9-11). Afirmou que houve cerceamento de defesa da Requerente, já que não lhe foi permitido impugnar os valores e cálculos sacados pelos técnicos do TCU contra a empresa.

18. Por fim, requereu ao Tribunal que, se não acolhidas suas argumentações, apure a eventual diferença com base nos reais valores vigentes no mercado à época da execução das obras, considerando todos os preços oferecidos pela requerente para a execução da obra, não só aqueles

verificados pela Secob, calculando-se um preço médio, além de adotar o BDI efetivamente incluso na proposta (32,80%), (Peça 30, p. 14-15).

19. Como visto, a SecobEdif analisou os itens mais relevantes dos contratos firmados para as referidas obras, com base nos sistemas referenciais de custos do Sinapi e do Sicro. Fez uso da Curva ABC como metodologia para definição de uma amostra a ser analisada. Na composição de preços dos serviços, utilizou o BDI de 25,65%. Ao apurar o suposto débito, adotou em sua metodologia o critério de que, para os itens dessas obras em que os valores contratados estavam abaixo dos valores referenciais de custos do Sinapi e do Sicro, essa diferença foi considerada como um “crédito” que serviria para abater o prejuízo apontado a título de superfaturamento.

20. Embora a Secob-3 tenha adotado uma metodologia de cálculo conservadora, considerando inclusive como crédito custos cujos valores foram inferiores aos custos contidos nos sistemas referenciais de preços utilizados, peço vênias para ratificar minha discordância em relação ao suposto superfaturamento apontado pela Unidade Técnica no que tange ao débito apurado em relação à Construtora Ápia Ltda, como também às demais construtoras, nos demais processos correlatos trazidos hoje a este Plenário, visto que não se deve caracterizar superfaturamento quando os percentuais discutidos estão dentro de parâmetros aceitáveis não só nesta Corte, como também no âmbito da construção civil.

21. A meu ver, quando o objetivo é avaliar a compatibilidade do preço global do contrato com os praticados no mercado, não há alternativa a não ser utilizar os preços referenciais do Sinapi ou do Sicro, sem majorações. A razão é que o valor global da obra deve ser analisado com base em outros parâmetros, tais como a existência de alegado desequilíbrio econômico-financeiro do contrato, a existência de vícios no contrato original ou decorrentes de seus aditivos, a adição quantitativa ou qualitativa de novos itens de materiais e serviços, a representatividade numérica de cada item no conjunto de custos do contrato, a aceitabilidade do valor contratado diante das variações normais de mercado, etc.

22. No entanto, não se pode chegar a nenhuma conclusão a respeito de superfaturamento desses contratos ante a baixa materialidade relativa dos valores apontados pela Unidade Técnica, como tendo sido, de fato, superfaturados. Tais valores estão perfeitamente dentro de uma margem comumente aceita por esta Corte, em limites considerados razoáveis perante as variações de mercado e tendo em vista as circunstâncias de cada obra analisada. Destaco que o próprio Confêa - Conselho Federal de Engenharia e Agronomia, aceita variações orçamentárias para cima ou para baixo de até 15% quando da elaboração de um orçamento (Resol. 361/1991 – art. 3º, “f”).

23. Demais disso, houve reduções, pela Unidade Técnica, nos valores originalmente apontados como superfaturados, sendo que o total de R\$ 351.608,85 apurado como suposto superfaturamento pela SecobEdif, em relação a todos os contratos firmados com a Construtora Ápia Ltda, isso representa 6,10% do valor total da obra do CAPIT 60-Varginha/MG - R\$ 5.765.204,79, realizada pela construtora. Chega-se, portanto, a um percentual razoável de variação de preços que não deve ser considerado como superfaturamento. Tal valor pode ser aceito, tendo em vista, inclusive, outras decisões desta Corte que acatam percentuais maiores do que o ora verificado para que se afaste o eventual superfaturamento.

24. Se nos ativermos somente ao contrato objeto desta Tomada de Contas Especial, esse valor apontado como superfaturamento cai para 4,66%, (R\$ 32.571,90/R\$ 698.830,00), ou seja, menor ainda que os 6,10% apontados no parágrafo anterior, o que está a demonstrar a inexistência de qualquer irregularidade neste mister.

25. Como havia proposto na última Sessão em que este processo foi trazido ao Plenário, e muito embora a SecobEdif tivesse adotado uma metodologia de cálculo conservadora, considerando inclusive como crédito custos cujos valores foram inferiores aos custos contidos nos sistemas referenciais de preços utilizados, pedi vênias por discordar daquela Unidade Técnica, por entender que o suposto débito, então imputado à Construtora Ápia Ltda, e levando-se em conta extenso Memorial apresentado naquela oportunidade pela empresa, deveria ter sido afastado por completo.
26. Nesta assentada, reitero minha proposta no sentido de inexistir superfaturamento nestes autos, como também nos demais processos que abordam o mesmo tema nesta Sessão, TC 004.153/2011-1, TC 009.887/2004-0, TC 010.111/2004-6 e TC 016.814/2005-1, para todos os responsáveis, porquanto de baixa monta, quando relativizados com os valores globais das obras em análise.
27. Ainda com relação ao conjunto de processos acima mencionado, ao se individualizar os valores por empresa contratada, teremos os seguintes percentuais como sendo suposto superfaturamento: 6,91%, 3,76%, 9,97%, 8,18% e 6,10%, respectivamente em relação às empresas Construtora Rocha Cavalcante, Construtora GCE S A, Construtora Agripino Ltda, LMF Engenharia Ltda e Construtora Ápia Ltda, índices perfeitamente razoáveis para o tema que se discute.
28. De se destacar que estamos diante de empreendimentos diversos, em regiões diversas e com várias construtoras atuando simultaneamente, o que torna ainda mais factível tal montante como variação de preço. Destaque-se que tal raciocínio vem ao encontro do raciocínio feito pelo Ilustre Representante do **Parquet** especializado em seu primeiro Parecer transcrito no Relatório precedente, segundo o qual os valores deveriam ser analisados levando-se em conta todos os contratos.
29. Dessa forma, não só ratifico minha proposta de Acórdão, trazida a este Plenário na Sessão de 28/11/2012, no sentido de se acatar as justificativas apresentadas pela Construtora Ápia Ltda., tendo em vista, inclusive, o fato de que o valor agora apontado como suposto superfaturamento um valor de monta inexpressiva em relação ao valor total da obra, como também vou além e proponho que as presentes contas sejam julgadas regulares com ressalva para os responsáveis Maria Tereza da Costa Pantoja, Raphael Luiz Gurjão Lott, Jovenilson Alves de Souza e Roselane Siqueira Alves, dando-lhes quitação e regulares com quitação plena aos demais responsáveis, sem qualquer débito, em função dos fatos aqui relatados.
30. No que concerne à responsabilização da Comissão de Licitação, os seus membros alegaram que só com o advento da Lei nº 10.524, de 25 de julho de 2002 (LDO de 2003), o Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil – Sinapi passou a ser referência obrigatória para empreendimentos de engenharia executados com recursos da União. Vejo que assiste razão aos membros da Comissão de Licitação quando alegam que essa exigência foi posterior a data do contrato. De fato, não há que se falar em comparação de preços na atualidade usando-se como base dados produzidos a **posteriori**.
31. No entanto, a justificativa da falta de conhecimentos técnicos sobre obras não pode ser aceita, vez que eventuais deficiências poderiam ser supridas com pesquisas a revistas especializadas em custos, ou mesmo com a solicitação de parecer de engenharia, elaborado pelo Departamento Técnico da entidade.
32. A responsabilidade da Comissão de Licitação residiria, então, no fato de que a sua atuação teria sido determinante para que a entidade efetuasse contratações com preços supostamente superfaturados, com inobservância não só ao princípio da eficiência, como também ao da economicidade (art. 37, caput da CF/1988).

33. Frise-se, por oportuno, que por meio da Decisão nº 907/1997-Plenário, firmou-se o entendimento de que as licitações promovidas pelas entidades integrantes do Sistema S, embora não se sujeitassem aos ditames da Lei nº 8.666/1993, e sim, ao disposto em seus próprios regulamentos de licitações, deveriam pautar-se, sobretudo, nos princípios da administração pública estabelecidos na Constituição Federal, em especial os contidos no *caput* do art. 37. Dessa forma, vê-se que o projeto básico é elemento essencial para a consecução de uma contratação mais vantajosa, principalmente em termos financeiros.

34. Vale ressaltar, por fim, que não há nos autos qualquer sinal de desvio, locupletamento ou qualquer outra irregularidade grave que possa manchar as contas da Entidade sob análise. Não se constatou nenhum tipo de irregularidade grave como direcionamento das licitações, desvios ou outros fatos que pudessem apontar para a irregularidade destas contas. Pelo contrário, a notícia que se tem nos autos é de que houve a conclusão das obras que estão operacionais e prestando relevantes serviços à sociedade e, por questão de justiça, entendo que devam ser julgadas regulares com ressalva.

35. Nesse contexto, entendo apenas caber determinação à entidade jurisdicionada a fim de que se previnam em futuros eventos licitatórios e evitem as falhas aqui cometidas, falhas essas que entendo não maculam estas contas e tampouco a gestão do Sest/CN no exercício de 2002 como um todo.

Destarte, com as vênias de estilo por divergir dos pareceres exarados nos autos, Voto por que seja adotado o Acórdão que ora submeto à elevada apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 9 de outubro de 2013.

RAIMUNDO CARREIRO
Relator