GRUPO I – CLASSE I – Plenário
TC 008.645/2015-9 [Apenso: TC 006.264/2012-3]
Natureza: Recurso de Reconsideração em Tomada de Contas Especial.
Entidade: Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S/A. (Filial RJ)
Responsáveis: Andrade Gutierrez Engenharia S/A (17.262.213/0001-94); Constran S/A - Construções e Comércio (61.156.568/0001-90); Construtora Norberto Odebrecht S/A (15.102.288/0002-63); Galvão Engenharia S/A (01.340.937/0001-79); Iesa Projetos, Equipamentos e Montagens S/A (29.918.943/0001-80); José Américo Cajado de Azevedo (548.198.066-53); José Francisco das Neves (062.833.301-34); Spa Engenharia Industria e Comercio Ltda. (25.707.134/0001-78); Ulisses Assad (008.266.408-00)
Representação legal:
Mauricio Santo Matar (322.216/OAB-SP), Isabela Felix de Sousa Ferreira (28.481/OAB-GO) e outros, representando Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S/A (Filial RJ);
Márcia Heloisa Pereira da Silva Buccolo (36.434/OAB-SP), Ana Carolina da Silva Boretto (325.474/OAB-SP) e outros, representando Constran S/A - Construções e Comércio.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. SUPERFATURAMENTO VERIFICADO NA EXECUÇÃO DO CONTRATO 50/2006. CONSTRUÇÃO DO TRECHO DA FERROVIA NORTE-SUL ENTRE O PÁTIO DE URUAÇU/GO (KM 271,00) E A RODOVIA GO-239 (KM 341,67). REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA APRESENTADAS. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. INOCORRÊNCIA DA PRESCRIÇÃO. COMPROVAÇÃO DE DANO AO ERÁRIO. NÃO EXISTÊNCIA DE IMPEDIMENTOS PARA A COBRANÇA DO DANO À EMPRESA RECORRENTE. CONHECIMENTO. NEGATIVA DE PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso de reconsideração interposto pela empresa Constran S.A. Construções e Comércio (peça 120) contra o Acórdão 2.300/2025 - Plenário, relatado pelo Ministro Jhonatan de Jesus (peça 110).

2. Adoto como relatório a instrução elaborada pela Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), a seguir transcrita:

"***HISTÓRICO***

2. Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada em cumprimento aos subitens 9.1 e 9.1.1 do Acórdão 2.497/2014-TCU-Plenário (peça 3), de relatoria do Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, proferido no TC 010.142/2009-3 (Relatório de Auditoria - Fiscobras 2009).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81159767.

2.1. O Contrato CT 50/2006, celebrado entre a Valec e a Constran S.A. em fevereiro de 2007, teve como objeto a execução de obras de infraestrutura e superestrutura ferroviária, além de obras de arte especiais na Ferrovia Norte-Sul, no trecho Palmas (TO) - Uruaçu (GO), Lote 11. Este trecho, que se estende do Pátio de Uruaçu/GO (km 271,00) até a Rodovia GO-239 (km 341,67), possui 71 km de extensão e foi contratado pelo valor inicial de R$ 162.918.192,02, com data-base em 13/3/2006.

2.2 As primeiras irregularidades apuradas na presente TCE tiveram origem ainda nos autos do TC 010.142/2009-3 (Fiscobras 2009 - Relatório de Fiscalização 110/2009). As obras foram objeto de auditoria nos anos subsequentes: 2010 (TC 010.091/2010-6 - Fiscobras 2010), 2012 (TC 006.264/2012-3 - Fiscobras 2012) e 2013 (TC 009.099/2013-1 - Fiscobras 2013), este último resultando em um processo apartado (TC 030.740/2013-4).

2.3 Resumidamente, as irregularidades identificadas nas auditorias realizadas pelo TCU nas obras do Lote 11 da Ferrovia Norte-Sul e tratados na instrução que deu origem ao acórdão recorrido incluíam:

a) sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado nos serviços mais relevantes, totalizando R$ 19.807.573,15, o que representaria 12,16% do valor total contratado (TC 010.142/2009-3);

b) superfaturamento decorrente de reajustamento irregular em razão de erro na fórmula utilizada, que resultou em uma diferença a maior de 0,5% na soma dos coeficientes multiplicadores (TC 010.142/2009-3);

c) superfaturamento decorrente de jogo de planilha (TC 006.264/2012-3);

d) perda potencial ou efetiva de serviços realizados, em face da não execução concomitante de serviços essenciais à integridade da obra (TC 006.264/2012-3).

2.4 Na instrução à peça 29, elaborada pela então SeinfraHidroFerrovias, constatou-se que o superfaturamento no Contrato CT 50/2006 decorreu da aprovação da planilha orçamentária que acompanhou o Edital de Concorrência 2/2005, com preços superiores aos praticados no mercado. Concluiu-se que a responsabilidade pelo débito apurado recai sobre o Superintendente de Construção, Sr. José Américo Cajado de Azevedo, e o Diretor de Engenharia da Valec, Sr. Ulisses Assad, por terem, respectivamente, elaborado e aprovado a minuta do edital contendo a planilha orçamentária com itens sobrevalorizados, além da empresa Constran S.A., que se beneficiou às custas do Erário.

2.5 Na instrução de mérito (peça 100), a unidade técnica propôs que as contas dos responsáveis fossem julgadas irregulares, sem imputação de débito, em virtude da ocorrência de prescrição. O titular da unidade técnica (peça 102) e o MPTCU (peça 103) aquiesceram à proposta contida na instrução de mérito.

2.6 Em seu despacho à peça 104, o Ministro-Relator Jhonatan de Jesus diverge dos posicionamentos emitidos pela unidade instrutiva e pelo Parquet especializado, argumentando que não houve prescrição intercorrente no caso concreto. Ele fundamenta seu entendimento no termo inicial de contagem do prazo prescricional (3/8/2009) e nas causas interruptivas. Dessa maneira, o relator devolveu os autos à unidade técnica para a instrução do feito.

2.7 Com efeito, em 19/8/2024, a AudPortoFerrovia concluiu a instrução de mérito onde constam os exames das alegações de defesa e a proposta de encaminhamento que vieram a ser incorporados no relatório da decisão recorrida (peça 106). O representante do Ministério Público de Contas, Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé, manifestou-se de acordo com a proposta da unidade técnica (peça 109).

2.8 A deliberação recorrida tem o seguinte teor:

"VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial autuada por força do Acórdão 2.497/2014-TCU-Plenário em razão de superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado, no âmbito do Contrato CT 50/2006, firmado entre a Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. e a empresa Constran S.A. Construções e Comércio, que teve por objeto a execução de obras de infraestrutura e superestrutura ferroviárias no Lote 11 da Ferrovia Norte-Sul,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81159767.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. julgar, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea "c", e 19 da Lei 8.443/1992, irregulares as contas de José Francisco das Neves e Ulisses Assad, condenando-os, solidariamente com a empresa Constran S.A. Construções e Comércio, ao pagamento do débito discriminado a seguir, atualizado monetariamente e acrescido dos juros de mora devidos calculados desde a data de ocorrência indicada até sua efetiva quitação, na forma da legislação vigente, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que seja comprovado, perante este Tribunal, o recolhimento da quantia aos cofres da Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A., nos termos do art. 23, inciso III, alínea "a", da referida lei c/c o art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno:

Valor original (R$)	***Data de ocorrência***
101.892,47	*8/10/2008*
4.606,25	*29/12/2008*
103.442,12	*4/2/2009*
104.667,58	*11/3/2009*
257.304,28	*7/4/2009*
167.775,56	*5/5/2009*
60.912,15	*9/6/2009*
305.263,60	*8/7/2009*
76.016,86	*19/8/2009*
198.985,65	*3/9/2009*
258.048,69	*8/10/2009*
133.377,08	*12/11/2009*
244.770,85	*11/12/2009*
390.448,50	*29/12/2009*
704.624,73	*11/2/2010*
566.675,71	*15/3/2010*
1.278.001,51	*22/4/2010*
2.546.783,45	*5/5/2010*
2.579.841,92	*7/6/2010*
3.906.092,89	*30/6/2010*
3.860.076,86	*31/8/2010*
3.873.805,51	*2/9/2010*
4.355.865,80	*15/10/2010*
4.379.536,24	*26/11/2010*
3.581.131,36	*30/12/2010*
2.015.820,87	*30/12/2010*
732.258,27	*1/3/2011*
1.070.587,74	*29/4/2011*
371.117,64	*31/5/2011*
395.691,87	*8/7/2011*
332.630,22	*29/6/2011*
221.334,31	*20/7/2011*
86.684,14	*23/8/2011*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81159767.

Valor original (R$)	*Data de ocorrência*
110.553,93	*15/9/2011*
77.307,58	*20/12/2011*
262.147,35	*20/12/2011*
215.344,92	*20/12/2011*
15.463,94	*27/12/2011*
41.849,90	*27/12/2011*
6.174,76	*30/4/2012*
1.606,19	*18/6/2012*
85.115,80	*18/6/2012*
85.239,46	*28/12/2012*

9.2. aplicar a José Francisco das Neves, Ulisses Assad e à empresa Constran S.A. Construções e Comércio, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, nos valores de R$ 15.000.000,00 (quinze milhões de reais) para cada um dos gestores e de R$ 30.000.000,00 (trinta milhões de reais) para a empresa, atualizadas monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação vigente, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que seja comprovado, perante este Tribunal, o recolhimento das quantias aos cofres do Tesouro Nacional, nos termos do art. 23, inciso III, alínea "a", da referida lei c/c o art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno;

9.3. com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992, autorizar, se requerido, o pagamento das importâncias devidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que seja comprovado, perante este Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de 30 (trinta) dias, a contar da parcela anterior, para que seja comprovado o recolhimento das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal os devidos acréscimos legais, na forma prevista na legislação vigente, além de alertar os responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217 do Regimento Interno;

9.4. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, na forma do disposto no art. 28 da Lei 8.443/1992;

9.5. considerar grave a irregularidade cometida por José Francisco das Neves e Ulisses Assad, nos termos do art. 270, § 1º, do Regimento Interno;

9.6. inabilitá-los, pelo período de 8 (oito) anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992;

9.7. informar o conteúdo desta deliberação à Procuradoria da República em Goiás, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno, para adoção das medidas cabíveis, à Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. e aos responsáveis."

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. O exame de admissibilidade realizado (peça 122) propôs não conhecer do Recurso de Reconsideração interposto pela Constran. O MPTCU, no entanto, opinou que o recurso interposto no dia 28/10/2025 (peça 120) seria tempestivo e o processo deveria retornar à Unidade Técnica para ter o seu mérito avaliado (peça 128).

3.1. O relator (peça 129) entendeu que, como a notificação do acórdão foi publicada em 9/10/2025 (quinta-feira), sua publicação deveria ser considerada em 10/10/2025 (sexta-feira), fixando o dies a quo em 13/10/2025 (segunda-feira). Considerando o prazo recursal de 15 dias, com exclusão do dia do começo, o prazo para interposição encerrou-se em 28/10/2025 (terça-feira). Como o recurso foi apresentado nessa mesma data, concluiu o relator por sua tempestividade, determinando o retorno dos autos à unidade técnica para exame do mérito recursal.

EXAME DE MÉRITO

4. Constitui objeto do presente recursos analisar se:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81159767.

Em preliminar:

a) teria ocorrido a prescrição (peça 120, p. 1-5);

No mérito

b) teria ficado comprovado a existência de dano ao erário (peça 120, p. 5-13);

c) existiriam obstáculos jurídicos que impediriam a cobrança ao recorrente (peça 120, p.13-15).

Preliminar

5. Se teria ocorrido a prescrição

5.1 Em seu argumento preliminar, a recorrente sustenta que o Acórdão recorrido deixou de reconhecer a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, apesar de a própria unidade técnica do TCU haver concluído, de forma expressa e fundamentada, pela ocorrência de prescrição intercorrente. Afirma que o recurso busca a reavaliação da matéria à luz do Tema 899 da repercussão geral do Supremo Tribunal Federal, da Lei 9.873/1999 e da Resolução TCU 344/2022, os quais, segundo a defesa, submetem a atuação sancionatória e ressarcitória desta Corte ao regime prescricional aplicável aos processos administrativos.

5.2 A Constran argumenta que o Supremo Tribunal Federal consolidou o entendimento de que a pretensão de ressarcimento fundada em decisão de Tribunal de Contas é prescritível, aplicando-se o prazo quinquenal previsto na Lei 9.873/1999, bem como as respectivas causas interruptivas legalmente previstas. Acrescenta que a Resolução TCU 344/2022 incorporou esse entendimento ao estabelecer o prazo de cinco anos para as pretensões punitiva e ressarcitória e disciplinar a incidência da prescrição intercorrente quando o processo permanecer paralisado por mais de três anos sem ato relevante de instrução ou julgamento.

5.3 Segundo a recorrente, a própria unidade técnica reconheceu que, entre a expedição das oitivas, em agosto de 2009, e a elaboração da instrução subsequente, em novembro de 2013, o processo permaneceu sem a prática de atos capazes de interromper ou suspender o curso da prescrição, havendo apenas movimentações de caráter meramente formal. A defesa ressalta que, com base nesse lapso temporal, a instrução concluiu pela ocorrência da prescrição intercorrente e pela consequente extinção das pretensões punitiva e ressarcitória, entendimento que, em seu entender, não poderia ser afastado por atos instrutórios praticados posteriormente.

5.4 A recorrente também sustenta que a interpretação conferida ao art. 12 da Resolução TCU 344/2022 seria incompatível com o próprio regime prescricional estabelecido pela norma. Argumenta que referido dispositivo apenas admite, em hipóteses excepcionais, o prosseguimento do julgamento para fins de orientação administrativa, não autorizando a manutenção de processo destinado à apuração de responsabilidade, imputação de débito ou aplicação de sanções quando reconhecida a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, hipótese em que deveria prevalecer a regra de arquivamento prevista no art. 11 da resolução.

5.5 Por fim, a Constran afirma que a desconsideração da conclusão da unidade técnica afrontaria os princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança legítima e da coerência institucional. Sustenta que, uma vez consumada a prescrição intercorrente, não haveria fundamento legal para restabelecer pretensões já extintas em razão da relevância da matéria ou do montante do suposto dano, uma vez que tais circunstâncias não suspendem nem afastam a incidência das normas prescricionais aplicáveis.

Análise

5.6 As alegações da recorrente não merecem prosperar. Embora sustente que as pretensões punitiva e ressarcitória estariam fulminadas pela prescrição intercorrente, verifica-se que sua argumentação parte da premissa de que a contagem do prazo prescricional teria se iniciado em agosto de 2009, quando da realização da fiscalização no âmbito do Fiscobras 2009. Todavia, tal premissa não se sustenta diante das particularidades do caso concreto e da evolução dos fatos apurados ao longo das fiscalizações promovidas por esta Corte.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81159767.

5.7 Com efeito, o Relatório de Fiscalização elaborado em 2009 retratava a situação contratual existente naquele momento, antes da celebração de sucessivos termos aditivos que promoveram alterações relevantes nos preços e nos quantitativos dos serviços executados. Assim, não se pode afirmar que, já naquela ocasião, o Tribunal detinha pleno conhecimento da extensão das irregularidades posteriormente identificadas, sobretudo daquelas decorrentes das modificações introduzidas durante a execução contratual.

5.8 Além disso, os autos evidenciam que os pagamentos considerados irregulares não se exauriram com a fiscalização realizada em 2009, tendo perdurado até o final da execução contratual. Nessas circunstâncias, a definição do termo inicial da contagem do prazo prescricional não pode desconsiderar a continuidade da conduta lesiva e a consolidação dos efeitos patrimoniais decorrentes dos pagamentos efetuados ao longo da execução do contrato, circunstância que afasta a tese de que a pretensão estatal teria permanecido inerte desde a primeira fiscalização.

5.9 Ainda que se admitisse, apenas para argumentar, a adoção da data da fiscalização de 2009 como marco inicial da contagem do prazo prescricional, a conclusão defendida pela recorrente igualmente não prevaleceria. Isso porque a matéria voltou a ser objeto de aprofundada apuração por ocasião da fiscalização realizada no âmbito do Fiscobras 2012, que examinou novamente o Contrato CT 50/2006, reavaliou a compatibilidade dos preços contratados com os valores de mercado e identificou novas irregularidades relacionadas ao denominado jogo de planilha.

5.10 A atuação fiscalizatória desenvolvida em 2012 não constituiu procedimento autônomo ou desvinculado da fiscalização anterior. Ao contrário, tratou-se do prosseguimento da atividade de controle exercida pelo TCU sobre o mesmo contrato administrativo, ampliando a apuração inicialmente realizada e incorporando novos elementos relacionados às alterações promovidas pelos termos aditivos celebrados durante a execução da avença. Nesse contexto, evidencia-se a continuidade da atividade apuratória, incompatível com a alegada paralisação processual apta a caracterizar a prescrição intercorrente.

5.11 Nessas condições, o relatório produzido no âmbito do Fiscobras 2012 configura ato inequívoco de apuração dos fatos, apto a interromper o curso da prescrição, nos termos da Lei 9.873/1999 e da Resolução TCU 344/2022. A continuidade da atividade investigativa impede reconhecer a existência de período superior a três anos sem a prática de ato relevante de instrução, razão pela qual não se verifica a configuração da prescrição intercorrente invocada pela recorrente.

5.12 Também não procede a alegação de que o reconhecimento da prescrição seria imposto pelas manifestações anteriormente apresentadas pela unidade técnica e pelo Ministério Público junto ao TCU. O julgamento da matéria compete ao colegiado, que, ao apreciar os elementos constantes dos autos, concluiu pela inexistência da prescrição intercorrente, entendimento fundamentado na continuidade da apuração dos fatos e na ocorrência de atos interruptivos regularmente praticados no curso da atividade fiscalizatória desenvolvida por esta Corte.

5.13 Em conclusão, verifica-se que a recorrente não apresentou elementos novos capazes de infirmar os fundamentos adotados no acórdão recorrido. Permanecem hígidos os pressupostos que conduziram ao afastamento da prescrição intercorrente (peça 104), razão pela qual deve ser rejeitada a preliminar da defesa.

6. ***Se teria ficado comprovada a existência de dano ao erário***

6.1 A recorrente sustenta que o acórdão recorrido incorreu em equívoco ao concluir pela existência de superfaturamento a partir da simples constatação de que determinados preços contratuais superavam referenciais administrativos. Argumenta que tal conclusão desconsidera a complexidade das obras de infraestrutura pesada e a necessidade de demonstração efetiva de que houve pagamento indevido ou execução de serviços por valores manifestamente superiores aos praticados no mercado à época da contratação. Afirma, ainda, que a caracterização do dano ao erário exige prova concreta do prejuízo, não sendo suficiente a mera divergência entre os preços contratados e parâmetros referenciais.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81159767.

6.2 Segundo a Constran, o principal vício da decisão recorrida reside na metodologia empregada para apuração do alegado superfaturamento. A recorrente afirma que a unidade técnica utilizou composições referenciais padronizadas derivadas do Acórdão 1.978/2012-TCU-Plenário para avaliar contrato celebrado em 2006, desconsiderando as condições econômicas, logísticas e mercadológicas existentes à época da licitação. Sustenta que essa comparação extemporânea constitui anacronismo técnico, incompatível com as peculiaridades da obra e incapaz de demonstrar, por si só, a ocorrência de sobrepreço.

6.3 A defesa também argumenta que o dever de ressarcimento pressupõe a demonstração cumulativa da conduta ilícita, do dano efetivo e do nexo causal, inexistindo nos autos comprovação de que a Administração tenha desembolsado valores indevidos ou de que os serviços tenham sido executados em desacordo com as condições reais do empreendimento. Invocando precedentes do Superior Tribunal de Justiça, sustenta que o dano ao erário não pode ser presumido nem fundamentado em estimativas abstratas ou referenciais estatísticos, cabendo ao órgão de controle o ônus de comprovar o prejuízo efetivamente suportado pela Administração.

6.4 A defesa atribui os principais problemas verificados durante a execução contratual a falhas imputáveis exclusivamente à Valec. Alega que o projeto básico apresentava deficiências relevantes, que os projetos executivos foram disponibilizados de forma tardia e fragmentada e que tais circunstâncias ocasionaram sucessivas alterações contratuais, materializadas em dez termos aditivos e na ampliação do prazo de execução. Defende que tais modificações decorreram de decisões da própria Administração, não podendo seus efeitos ser transferidos à contratada, em razão da repartição legal dos riscos inerentes aos contratos administrativos.

6.5 Em reforço dessa tese, a Constran afirma que atuou de forma diligente durante toda a execução contratual, encaminhando diversos ofícios à Valec para comunicar a ausência de projetos, alertar sobre riscos decorrentes do período chuvoso, propor medidas mitigadoras e registrar a supressão de serviços considerados essenciais. Sustenta que, em obras públicas, a contratada está vinculada às determinações da Administração, não podendo alterar unilateralmente projetos, especificações ou quantitativos, razão pela qual eventual inadequação do planejamento ou da gestão contratual deve ser atribuída exclusivamente ao ente contratante.

6.6 A recorrente acrescenta que o Parecer Geotécnico elaborado pela NOUH Engenharia Ltda. afastaria definitivamente a alegação de falhas construtivas, ao concluir pela estabilidade dos aterros executados, pela inexistência de solo mole nos trechos examinados e pela conformidade dos serviços com o projeto e com as normas técnicas. Defende que essa prova técnica, associada aos elementos produzidos pela própria Valec, demonstraria a inexistência de dano técnico-econômico e reforçaria a inadequação da metodologia utilizada para caracterizar o alegado superfaturamento.

6.7 Por fim, a defesa sustenta que não restou comprovada a ocorrência de jogo de planilha nem a existência de prejuízo efetivo ao erário, afirmando que diferenças entre preços referenciais e preços contratados não se confundem com dano indenizável. Em conclusão, afirma que inexistem bases fáticas e metodológicas para sustentar a imputação de superfaturamento, requerendo o afastamento da responsabilização por ausência de prova do dano e pela inadequação do método empregado na apuração.

<u>Análise</u>

6.8 De plano, ao contrário do que sustenta, o acórdão recorrido não reconheceu a existência de dano ao erário com fundamento em mera presunção decorrente da existência de preços superiores a referenciais administrativos. A conclusão adotada pelo Tribunal resultou de extensa instrução técnica, baseada na análise dos elementos constantes dos autos, na aplicação da metodologia consolidada pela jurisprudência desta Corte e na demonstração da incompatibilidade entre os preços contratados e aqueles considerados adequados para a execução do objeto, culminando na caracterização do superfaturamento e do correspondente dano ao erário.

6.9 Também não procede a alegação de que a metodologia empregada teria se baseado em parâmetros anacrônicos ou desconectados da realidade da contratação. Conforme demonstrado pela

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81159767.

unidade técnica, as composições referenciais utilizadas não constituíram mera aplicação mecânica do Acórdão 1.978/2012-TCU-Plenário, mas instrumento técnico destinado a uniformizar critérios de avaliação, utilizando parâmetros reconhecidos pelo próprio Tribunal para aferição da razoabilidade dos preços. O fato de a consolidação metodológica ser posterior à licitação não descaracteriza sua aptidão para avaliar contratos pretéritos, sobretudo porque a metodologia busca reproduzir custos compatíveis com as condições técnicas da execução e não criar novos parâmetros jurídicos de responsabilização.

6.10 A recorrente igualmente não tem razão ao afirmar que o dano ao erário teria sido presumido. A instrução técnica não se limitou a comparar preços abstratos, mas identificou quantitativos, serviços e composições de custos considerados incompatíveis com os valores efetivamente contratados, concluindo pela ocorrência de superfaturamento (peça 100, p. 37, com menção à planilha de superfaturamento, peça 23, que contém o memorial de cálculo). Nessas circunstâncias, a existência do dano decorreu da demonstração técnica do sobrepreço apurado e não de mera inferência estatística ou presunção jurídica, motivo pelo qual não procede a alegação de ausência de comprovação do prejuízo.

6.11 Quanto às alegadas deficiências do projeto básico, aos atrasos na disponibilização dos projetos executivos e às alterações contratuais promovidas pela Valec, observa-se que tais circunstâncias foram expressamente examinadas durante a instrução processual. A unidade técnica concluiu que esses fatos não afastam a ocorrência do superfaturamento identificado nem demonstram que os preços contratados se tornaram compatíveis com os efetivos custos da obra. Eventuais dificuldades de execução, modificações de projeto ou celebração de termos aditivos constituem circunstâncias inerentes à gestão contratual, mas não possuem o condão de descaracterizar irregularidades relacionadas à formação e à remuneração dos preços.

6.12 Também não prospera a tentativa de atribuir integralmente à Administração os riscos decorrentes da execução contratual. Ainda que se admita a existência de dificuldades decorrentes do planejamento da obra, isso não elimina a responsabilidade da contratada pelos preços praticados nem descaracteriza o dever de observar valores compatíveis com aqueles admitidos pela legislação e pela jurisprudência desta Corte. A existência de comunicações encaminhadas à Valec, por si só, demonstra a interlocução entre as partes durante a execução contratual, mas não constitui elemento suficiente para afastar a conclusão técnica acerca da ocorrência do superfaturamento.

6.13 Igualmente não merece acolhimento a invocação do parecer elaborado pela NOUH Engenharia. Conforme registrado na instrução técnica, a controvérsia submetida ao Tribunal não se concentrou na estabilidade geotécnica da obra ou na qualidade dos serviços executados, mas na compatibilidade dos preços pagos com aqueles considerados devidos. Ainda que o parecer conclua pela adequação técnica dos aterros executados, tal circunstância não afasta eventual ocorrência de superfaturamento, por se tratar de questões distintas e independentes entre si.

6.14 A alegação de inexistência de jogo de planilha igualmente não altera as conclusões adotadas no acórdão recorrido. A unidade técnica examinou especificamente essa matéria e concluiu que as irregularidades identificadas decorrem do sobrepreço e do superfaturamento apurados, independentemente da configuração de jogo de planilha como irregularidade autônoma (peça 29, p. 7). Assim, ainda que não se reconhecesse essa última hipótese, permaneceriam íntegros os fundamentos que conduziram à imputação do débito.

6.15 Cumpre registrar, ainda, que o relator enfrentou expressamente essas alegações ao apreciar o mérito do processo (peça 111). Após examinar os argumentos apresentados pelas defesas, consignou que a unidade técnica havia analisado de forma suficiente e fundamentada todas as questões suscitadas, adotando integralmente suas conclusões. Dessa forma, as alegações ora reproduzidas no recurso de reconsideração não inovam em relação às teses anteriormente examinadas, limitando-se, em grande medida, a reiterar fundamentos já apreciados e rejeitados por esta Corte.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81159767.

6.16 Importa destacar que a recorrente tampouco apresenta elementos técnicos novos capazes de infirmar os fundamentos que embasaram o acórdão recorrido. As razões recursais consistem, essencialmente, em nova valoração dos mesmos fatos e documentos anteriormente analisados, sem demonstrar erro material, equívoco metodológico ou deficiência probatória aptos a comprometer as conclusões alcançadas pela unidade técnica e acolhidas pelo relator.

6.17 Nessas circunstâncias, permanecem hígidos os pressupostos que fundamentaram a responsabilização da recorrente, uma vez que a caracterização do dano ao erário decorreu de análise técnica detalhada, desenvolvida ao longo da instrução processual, não se verificando qualquer elemento capaz de afastar as conclusões alcançadas quanto à ocorrência do superfaturamento e do correspondente débito.

6.18 Diante do exposto, as alegações recursais não evidenciam erro de fato ou de direito no acórdão recorrido, limitando-se à reapresentação de argumentos já devidamente apreciados pela unidade técnica e pelo relator, razão pela qual devem ser rejeitadas, mantendo-se integralmente os fundamentos que embasaram a responsabilização da recorrente.

6.19 Em síntese, as razões recursais não infirmam os fundamentos técnicos e jurídicos que embasaram o Acórdão 2.300/2025-Plenário. A recorrente limita-se a reiterar alegações amplamente examinadas durante a instrução processual e enfrentadas pela unidade técnica, cujas conclusões foram expressamente acolhidas pelo relator. Ausentes elementos probatórios novos capazes de demonstrar equívoco na metodologia empregada, de afastar a caracterização do superfaturamento ou de descaracterizar o dano ao erário apurado, impõe-se rejeitar as alegações de mérito, mantendo-se íntegros os fundamentos que ensejaram a responsabilização da recorrente e a imputação do respectivo débito.

7. Se existiriam obstáculos jurídicos que impediriam a cobrança ao recorrente

7.1 A recorrente sustenta que, ainda que fossem afastadas as demais alegações de defesa, subsistiriam óbices jurídicos à cobrança dos valores imputados. Argumenta que as decisões do Tribunal de Contas da União apenas constituem título executivo extrajudicial em favor do ente beneficiário, cabendo exclusivamente a este promover eventual cobrança pelas vias judiciais adequadas. Acrescenta que a Valec, por se sujeitar ao regime de direito privado, não dispõe das prerrogativas processuais conferidas à Fazenda Pública, razão pela qual eventual pretensão ressarcitória dependeria de ação própria e de prova robusta do dano efetivamente sofrido.

7.2 A Constran afirma, ainda, que se encontra em recuperação judicial, circunstância que imporia a submissão de eventual crédito ao juízo universal da recuperação, nos termos da Lei 11.101/2005. Defende que qualquer cobrança deveria observar as regras próprias desse regime, em respeito aos princípios da universalidade da jurisdição, da preservação da empresa e da isonomia entre os credores, não sendo possível exigir o crédito fora do procedimento recuperacional.

7.3 A recorrente também sustenta que o Contrato CT 50/2006 integra o conjunto de ajustes abrangidos por acordo de leniência celebrado com a União e o Ministério Público Federal. Segundo a defesa, esse instrumento produz efeitos jurídicos que devem ser considerados pelo Tribunal de Contas, em consonância com precedentes da própria Corte, de modo a preservar a segurança jurídica e os incentivos à celebração de acordos voltados ao ressarcimento dos danos causados à Administração.

7.4 Por fim, a Constran argumenta que eventual imputação de débito sem a devida coordenação com o acordo de leniência poderá ocasionar duplicidade de cobrança pelos mesmos fatos, caracterizando bis in idem e comprometendo a efetividade da política pública de integridade. Em razão disso, requer que sejam considerados os efeitos do acordo e afastada qualquer responsabilização que implique sobreposição de obrigações decorrentes dos mesmos eventos.

Análise

7.5 Também não merecem acolhimento as alegações subsidiárias apresentadas pela recorrente. Os argumentos relativos à forma de cobrança do débito, à recuperação judicial da empresa, aos efeitos do acordo de leniência e ao alegado comprometimento da reconstrução

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81159767.

probatória não possuem aptidão para afastar a responsabilização reconhecida no acórdão recorrido. Trata-se, em grande parte, de questões relacionadas à eficácia e à execução de eventual crédito decorrente da decisão desta Corte, as quais não interferem na competência constitucional do TCU para apurar irregularidades, quantificar o dano ao erário e imputar débito aos responsáveis, nos termos da Lei 8.443/1992.

7.6 Não procede, portanto, a alegação de que a natureza de título executivo extrajudicial da decisão do Tribunal impediria ou condicionaria a própria constituição da responsabilidade. A eventual legitimidade da Valec para promover futura cobrança judicial, bem como o regime jurídico aplicável à execução do crédito, constitui matéria posterior ao julgamento das contas, que não afasta a competência desta Corte para reconhecer a ocorrência do dano, identificar os responsáveis e constituir o respectivo débito. Confundem-se, assim, os planos da constituição do crédito decorrente do controle externo e de sua eventual satisfação perante o Poder Judiciário.

7.7 Também a circunstância de a recorrente se encontrar em recuperação judicial não impede o exercício das competências constitucionais atribuídas ao Tribunal de Contas da União. Ainda que eventual crédito deva observar, em momento oportuno, o regime jurídico previsto na Lei 11.101/2005, tal circunstância não impede a apuração das irregularidades nem descaracteriza a responsabilidade decorrente dos fatos apurados. Eventuais reflexos da recuperação judicial dizem respeito à forma de satisfação do crédito, não constituindo causa apta a afastar ou desconstituir o débito regularmente constituído por esta Corte.

7.8 No que se refere ao acordo de leniência, igualmente não assiste razão à recorrente. Ainda que tais instrumentos produzam efeitos jurídicos relevantes, sua existência não afasta, por si só, a competência constitucional do Tribunal de Contas da União para exercer o controle externo, apurar dano ao erário e responsabilizar os agentes envolvidos. Ademais, eventual necessidade de evitar sobreposição de cobranças ou de considerar valores efetivamente ressarcidos poderá ser examinada na fase própria, não constituindo fundamento suficiente para afastar a responsabilização reconhecida no presente processo, sobretudo porque a recorrente não demonstrou que o alegado acordo tenha exaurido ou satisfeito integralmente o débito ora discutido.

7.9 Também não prospera a alegação de que o decurso do tempo teria inviabilizado a adequada reconstrução dos fatos. Conforme registrado na instrução técnica e acolhido pelo relator, a responsabilização foi amparada em extenso conjunto probatório produzido ao longo da instrução processual, composto por documentos contratuais, relatórios de fiscalização, medições, pareceres técnicos e demais elementos suficientes para fundamentar a conclusão adotada pelo Tribunal. As alegações recursais limitam-se a suscitar dúvida genérica acerca da suficiência da prova, sem apontar inconsistências concretas capazes de comprometer os fundamentos técnicos que embasaram o acórdão recorrido.

7.10 Por fim, observa-se que tais argumentos subsidiários já foram submetidos à apreciação desta Corte durante a fase de instrução e não trazem elementos novos capazes de justificar a reforma da deliberação recorrida. Conforme consignado pelo relator, as alegações defensivas foram suficientemente examinadas pela unidade técnica, cujas conclusões foram integralmente acolhidas por seus próprios fundamentos. Desse modo, inexistindo fato superveniente ou fundamento jurídico apto a infirmar a responsabilização da recorrente, impõe-se rejeitar as razões recursais e manter integralmente o Acórdão 2.300/2025-Plenário.

7.11 Em conclusão, os argumentos subsidiários apresentados pela recorrente não infirmam os fundamentos do acórdão recorrido, porquanto versam sobre aspectos relacionados à eventual cobrança do débito ou reiteram alegações já apreciadas durante a instrução processual. Ausentes elementos novos capazes de afastar a competência desta Corte para apurar o dano ao erário e imputar o correspondente débito, impõe-se rejeitar as razões recursais e manter integralmente a deliberação recorrida.

CONCLUSÃO

8. Das análises anteriores, conclui-se que:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81159767.

a) a recorrente não apresentou elementos novos capazes de infirmar os fundamentos adotados no acórdão recorrido. Permanecem hígidos os pressupostos que conduziram ao afastamento da prescrição intercorrente, razão pela qual deve ser rejeitada a preliminar da defesa;

b) em síntese, as razões recursais não infirmam os fundamentos técnicos e jurídicos que embasaram o Acórdão 2.300/2025-Plenário. A recorrente limita-se a reiterar alegações amplamente examinadas durante a instrução processual e enfrentadas pela unidade técnica, cujas conclusões foram expressamente acolhidas pelo relator. Ausentes elementos probatórios novos capazes de demonstrar equívoco na metodologia empregada, de afastar a caracterização do superfaturamento ou de descaracterizar o dano ao erário apurado, impõe-se rejeitar as alegações de mérito, mantendo-se íntegros os fundamentos que ensejaram a responsabilização da recorrente e a imputação do respectivo débito;

c) os argumentos subsidiários apresentados pela recorrente não infirmam os fundamentos do acórdão recorrido, porquanto versam sobre aspectos relacionados à eventual cobrança do débito ou reiteram alegações já apreciadas durante a instrução processual. Ausentes elementos novos capazes de afastar a competência desta Corte para apurar o dano ao erário e imputar o correspondente débito, impõe-se rejeitar as razões recursais e manter integralmente a deliberação recorrida.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

9. Diante do exposto, com fundamento nos artigos 32, inciso I; e 33, da Lei 8.443/1992, submetem-se os autos à consideração superior, com posterior encaminhamento ao Ministério Público junto ao TCU e ao Gabinete do Relator, propondo:

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

b) dar ciência da deliberação que vier a ser proferida por esta Corte à recorrente, à Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A e à Procuradoria da República no Estado de Goiás, para as providências de sua alçada."

É o Relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81159767.

VOTO

Trata-se de recurso de reconsideração interposto pela empresa Constran S.A. Construções e Comércio contra o Acórdão 2.300/2025 - Plenário, relatado pelo Ministro Jhonatan de Jesus, que apresenta a seguinte redação:

"VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial autuada por força do Acórdão 2.497/2014-TCU-Plenário em razão de superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado, no âmbito do Contrato CT 50/2006, firmado entre a Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. e a empresa Constran S.A. Construções e Comércio, que teve por objeto a execução de obras de infraestrutura e superestrutura ferroviárias no Lote 11 da Ferrovia Norte-Sul,

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. julgar, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea "c", e 19 da Lei 8.443/1992, irregulares as contas de José Francisco das Neves e Ulisses Assad, condenando-os, solidariamente com a empresa Constran S.A. Construções e Comércio, ao pagamento do débito discriminado a seguir, atualizado monetariamente e acrescido dos juros de mora devidos calculados desde a data de ocorrência indicada até sua efetiva quitação, na forma da legislação vigente, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que seja comprovado, perante este Tribunal, o recolhimento da quantia aos cofres da Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A., nos termos do art. 23, inciso III, alínea "a", da referida lei c/c o art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno:

Valor original (R$)	Data de ocorrência
101.892,47	8/10/2008
4.606,25	29/12/2008
103.442,12	4/2/2009
104.667,58	11/3/2009
257.304,28	7/4/2009
167.775,56	5/5/2009
60.912,15	9/6/2009
305.263,60	8/7/2009
76.016,86	19/8/2009
198.985,65	3/9/2009
258.048,69	8/10/2009
133.377,08	12/11/2009
244.770,85	11/12/2009
390.448,50	29/12/2009
704.624,73	11/2/2010
566.675,71	15/3/2010
1.278.001,51	22/4/2010
2.546.783,45	5/5/2010
2.579.841,92	7/6/2010
3.906.092,89	30/6/2010
3.860.076,86	31/8/2010
3.873.805,51	2/9/2010

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81159776.

Valor original (R$)	Data de ocorrência
4.355.865,80	15/10/2010
4.379.536,24	26/11/2010
3.581.131,36	30/12/2010
2.015.820,87	30/12/2010
732.258,27	1/3/2011
1.070.587,74	29/4/2011
371.117,64	31/5/2011
395.691,87	8/7/2011
332.630,22	29/6/2011
221.334,31	20/7/2011
86.684,14	23/8/2011
110.553,93	15/9/2011
77.307,58	20/12/2011
262.147,35	20/12/2011
215.344,92	20/12/2011
15.463,94	27/12/2011
41.849,90	27/12/2011
6.174,76	30/4/2012
1.606,19	18/6/2012
85.115,80	18/6/2012
85.239,46	28/12/2012

9.2. aplicar a José Francisco das Neves, Ulisses Assad e à empresa Constran S.A. Construções e Comércio, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, nos valores de R$ 15.000.000,00 (quinze milhões de reais) para cada um dos gestores e de R$ 30.000.000,00 (trinta milhões de reais) para a empresa, atualizadas monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação vigente, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que seja comprovado, perante este Tribunal, o recolhimento das quantias aos cofres do Tesouro Nacional, nos termos do art. 23, inciso III, alínea "a", da referida lei c/c o art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno;

9.3. com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992, autorizar, se requerido, o pagamento das importâncias devidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que seja comprovado, perante este Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de 30 (trinta) dias, a contar da parcela anterior, para que seja comprovado o recolhimento das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal os devidos acréscimos legais, na forma prevista na legislação vigente, além de alertar os responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217 do Regimento Interno;

9.4. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, na forma do disposto no art. 28 da Lei 8.443/1992;

9.5. considerar grave a irregularidade cometida por José Francisco das Neves e Ulisses Assad, nos termos do art. 270, § 1º, do Regimento Interno;

9.6. inabilitá-los, pelo período de 8 (oito) anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992;

9.7. informar o conteúdo desta deliberação à Procuradoria da República em Goiás, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno, para adoção das medidas cabíveis, à Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. e aos responsáveis."

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81159776.

I - Histórico

2. Originalmente, tratou-se de tomada de contas especial instaurada em cumprimento aos subitens 9.1 e 9.1.1 do Acórdão 2.497/2014-Plenário, relatado pelo Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, proferido no TC 010.142/2009-3 (Relatório de Auditoria - Fiscobras 2009).

3. O Contrato CT 50/2006, celebrado pela Valec e pela Constran S.A., em fevereiro de 2007, teve como objeto a execução de obras de infraestrutura e superestrutura ferroviária, além de obras de arte especiais na Ferrovia Norte-Sul, no trecho Palmas (TO) - Uruaçu (GO), correspondente ao Lote 11. Esse trecho, que se estende do Pátio de Uruaçu/GO (km 271,00) até a Rodovia GO-239 (km 341,67), possui 71 km de extensão e foi contratado pelo valor inicial de R$ 162.918.192,02, com data-base em 13/3/2006.

4. As primeiras irregularidades apuradas na presente TCE foram detectadas no TC 010.142/2009-3 (Fiscobras 2009 - Relatório de Fiscalização 110/2009). As obras foram objeto de auditoria nos anos subsequentes: 2010 (TC 010.091/2010-6 - Fiscobras 2010), 2012 (TC 006.264/2012-3 - Fiscobras 2012) e 2013 (TC 009.099/2013-1 - Fiscobras 2013). Aduzo que, a partir desse último, foi constituído um processo apartado (TC 030.740/2013-4).

5. Resumidamente, as irregularidades identificadas nas auditorias realizadas pelo TCU nas obras do Lote 11 da Ferrovia Norte-Sul incluíam:

a) sobrepreço decorrente de preços excessivos frente aos de mercado nos serviços mais relevantes, totalizando R$ 19.807.573,15, o que representaria 12,16% do valor total contratado (TC 010.142/2009-3);

b) superfaturamento decorrente de reajustamento irregular em razão de erro na fórmula utilizada, que resultou em uma diferença a maior de 0,5% na soma dos coeficientes multiplicadores (TC 010.142/2009-3);

c) superfaturamento decorrente de jogo de planilha (TC 006.264/2012-3); e

d) perda potencial ou efetiva de serviços realizados, em face da não execução concomitante de serviços essenciais à integridade da obra (TC 006.264/2012-3).

6. A então SeinfraHidroFerrovias constatou que o superfaturamento verificado no Contrato CT 50/2006 decorreu da aprovação da planilha orçamentária, que acompanhou o Edital de Concorrência 2/2005, com preços superiores aos praticados no mercado. A unidade técnica concluiu que a responsabilidade pelo débito apurado recaía sobre o Superintendente de Construção, Sr. José Américo Cajado de Azevedo, e o Diretor de Engenharia da Valec, Sr. Ulisses Assad, por terem, respectivamente, elaborado e aprovado a minuta do edital contendo a planilha orçamentária com itens sobrevalorizados, além da empresa Constran S.A., que se beneficiou às custas do Erário.

7. Na instrução de mérito, a unidade técnica entendeu que teria ocorrido a prescrição intercorrente e sugeriu o arquivamento dos presentes autos sem julgamento das contas, com base no art. 12, parágrafo único, da Resolução TCU 344/2022. O MPTCU se manifestou favoravelmente a essa proposta.

8. Entretanto, o relator discordou dos posicionamentos da unidade técnica e do MPTCU, argumentando que não houve prescrição intercorrente neste caso concreto. Ele apontou que os pagamentos superfaturados continuaram até 28/12/2012 e que os preços e as quantidades dos itens contratados foram alterados por termos aditivos após a fiscalização inicial do TCU em 2009. Assim sendo, ele determinou o retorno dos presentes autos à unidade técnica para que fosse elaborada a instrução de mérito.

9. A unidade técnica, após avaliar o mérito das questões postas sob exame, manifestou-se no sentido de julgar irregulares as contas dos srs. José Francisco das Neves e Ulisses Assad, condenando-os, solidariamente com a empresa Constran S.A. Construções e Comércio, ao pagamento do débito e imputando a multa prevista no art. 57 da Lei Orgânica do TCU aos responsáveis.

10. O Ministério Público junto ao TCU concordou com essa proposta.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81159776.

11. No dia 06/10/2025, o Plenário desta Corte de Contas acolheu a proposta formulada pelo relator e proferiu o Acórdão 2.300/2025 – Plenário, transcrito anteriormente neste voto.

II – Do recurso de reconsideração

12. Irresignada, a empresa Constran S.A. Construções e Comércio apresentou o recurso ora sob exame. Preliminarmente, ela alegou em síntese que:

a) este recurso está fundamentado na tese vinculante do Supremo Tribunal Federal (STF) correspondente ao Tema 899 da Repercussão Geral, a qual estabelece que as pretensões de ressarcimento ao Erário fundadas em decisões de tribunais de contas são prescritíveis, com prazo de cinco anos, conforme disposto na Lei 9.873/1999;

b) a Resolução TCU 344/2022 estabelece que a prescrição intercorrente ocorre quando o processo fica paralisado por mais de três anos sem que sejam praticados atos relevantes de instrução ou julgamento. No caso em questão, entre 17/08/2009 (quando foram emitidos ofícios referentes às oitivas dos responsáveis) e 21/11/2013 (quando foi juntada aos autos a instrução relativa às respostas a essas oitivas), o processo permaneceu completamente inerte, sem a prática de qualquer ato apto a interromper ou suspender o curso prescricional;

c) a tentativa de reanimar pretensões prescritas por meio da prática de atos posteriores é juridicamente infundada, além de violar o princípio da segurança jurídica e o dever de coerência institucional. A Resolução TCU 344/2022 determina que processos com pretensões prescritas devem ser arquivados, não podendo ser mantidos ativos com fulcro em justificativas de relevância material ou vulto financeiro do dano; e

d) a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória foi consumada, conforme teria sido reconhecido pela unidade técnica com base na Resolução TCU 344/2022.

13. Quanto às questões de mérito, a recorrente argumentou que:

- Superfaturamento e dano ao Erário:

a) não foi comprovado que os preços contratados em 2006 eram superiores aos praticados no mercado à época. A análise técnica utilizada pela Unidade Instrutora baseou-se em referenciais padronizados de 2012, desconsiderando o contexto específico de 2006 e variações regionais de custo, logística e condições de execução da obra;

b) o dano ao Erário não pode ser presumido. É necessário demonstrar de forma inequívoca que houve pagamento indevido ou execução de serviços a custo excessivo, o que não teria sido feito; e

c) não há prova concreta de dano ao Erário, sendo as alegações de superfaturamento baseadas em métodos inadequados e anacrônicos.

- Deficiências no Planejamento e Gestão:

a) os problemas na execução da obra decorreram de falhas existentes no projeto básico e da liberação tardia e fragmentada dos projetos executivos pela contratante (Valec);

b) os problemas verificados na execução da obra decorreram de falhas da Administração, não da contratada; e

c) a contratada (Constran) observou as ordens e os projetos fornecidos pela Administração. Logo, não pode ser responsabilizada por decisões que impactaram negativamente a execução e os custos da obra.

- Prova Técnica:

a) estudos técnicos independentes, como o parecer geotécnico elaborado pela empresa NOUH Engenharia Ltda., confirmam que os serviços foram executados de forma adequada e que não houve falhas construtivas nos aterros questionados; e

b) isso reforça a inexistência de dano técnico-econômico.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81159776.

- Acordos de Leniência e Recuperação Judicial:

a) o contrato em questão está abrangido por acordos de leniência firmados pela Constran com a União e o Ministério Público Federal, que já preveem o ressarcimento parametrizado dos supostos danos;

b) a Constran encontra-se em recuperação judicial, o que implica que qualquer pretensão de cobrança deve ser habilitada no juízo universal da recuperação, respeitando a ordem judicial e os princípios de isonomia entre credores; e

c) a recuperação judicial da Constran e os acordos de leniência firmados impedem a cobrança nos termos pretendidos.

14. Com fulcro nessas considerações, a Constran entende não haver base jurídica ou técnica para imputar débito a ela. Por via de consequência, solicita que seja reconhecida a prescrição das pretensões ressarcitórias e punitivas, preservando a segurança jurídica, a proporcionalidade e o devido processo legal.

III – Análise dos argumentos da recorrente

15. Preliminarmente, cumpre analisar a alegada ocorrência da prescrição intercorrente. No âmbito desta Corte de Contas, essa matéria é regulada pela Resolução TCU 344/2022, a qual estabelece que prescrevem em cinco anos as pretensões punitiva e de ressarcimento (art. 2º da mencionada norma). Ademais, incide a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho (art. 8º da referida norma).

16. O marco inicial da contagem dos prazos prescricionais está estabelecido no art. 4º dessa norma, **in verbis**:

"Art. 4° O prazo de prescrição será contado:

I - da data em que as contas deveriam ter sido prestadas, no caso de omissão de prestação de contas;

II - da data da apresentação da prestação de contas ao órgão competente para a sua análise inicial;

III - do recebimento da denúncia ou da representação pelo Tribunal ou pelos órgãos de controle interno, quanto às apurações decorrentes de processos dessas naturezas;

IV - da data do conhecimento da irregularidade ou do dano, quando constatados em fiscalização realizada pelo Tribunal, pelos órgãos de controle interno ou pelo próprio órgão ou entidade da Administração Pública onde ocorrer a irregularidade;

V - do dia em que tiver cessado a permanência ou a continuidade, no caso de irregularidade permanente ou continuada."

17. No caso vertente, tendo em vista a natureza continuada da irregularidade ensejadora do dano (pagamentos de valores superfaturados decorrentes de preços excessivos), a qual perdurou durante vários anos, adota-se como termo **a quo** do prazo prescricional, com fulcro no art. 4º, V, acima transcrito, a data do último pagamento efetuado em benefício da empresa contratada, ocorrido em 28/12/2012.

18. Ocorre que, no dia 21/11/2013, foi juntada aos presentes autos a instrução relativa às respostas a essas oitivas, o que ensejou a interrupção da contagem do prazo prescricional, em consonância com o disposto no art. 5º, II, da Resolução TCU 344/2022, transcrito a seguir:

"Art. 5º A prescrição se interrompe:

I - pela notificação, oitiva, citação ou audiência do responsável, inclusive por edital;

II - por qualquer ato inequívoco de apuração do fato;

III - por qualquer ato inequívoco de tentativa de solução conciliatória;

IV - pela decisão condenatória recorrível."

19. Considerando que transcorreu menos de um ano entre a data do último pagamento e a interrupção da prescrição, por força conclui-se que essa última não ocorreu.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81159776.

20. Outro motivo relevante para descaracterizar a prescrição intercorrente reside no fato de que o TCU, por meio de fiscalização realizada no âmbito do Fiscobras 2012, examinou novamente o Contrato CT 50/2006, tendo reavaliado a compatibilidade dos preços contratados com os valores de mercado e identificado novas irregularidades relacionadas ao denominado jogo de planilha.

21. Assim sendo, ficou patente que a auditoria realizada em 2012 deu continuidade à atividade de controle exercida anteriormente pelo TCU sobre o mesmo contrato administrativo, ampliando a apuração inicialmente realizada e incorporando novos elementos relacionados às alterações promovidas pelos termos aditivos celebrados durante a execução da avença. Nesse contexto, o relatório produzido no âmbito do Fiscobras 2012 configura ato inequívoco de apuração dos fatos, apto a interromper o curso da prescrição, em conformidade com o acima citado art. 5º da Resolução TCU 344/2022.

22. Superada essa questão preliminar, passo a examinar as alegações de mérito da recorrente.

23. Destaco que, ao contrário do que foi asseverado pela recorrente, o prejuízo apurado não é hipotético. Ele foi calculado com base em metodologia consolidada, tendo como referência os preços do Sicro, ajustados à data-base do contrato, à luz dos critérios e métodos previstos no Manual de Custos Rodoviários, conforme será detalhado a seguir.

24. Cumpre observar que o Contrato CT 50/2006 se encontra encerrado desde 2012. O termo de recebimento provisório foi emitido pela Valec em 19/02/2013 e o termo de recebimento definitivo datado de 12/03/2013. Logo, não se trata de sobrepreço, mas sim de superfaturamento, pois já foram liquidadas todas as despesas relativas às medições deste contrato. A análise de superfaturamento por preços excessivos requer a comparação entre os preços contratados e os respectivos preços de referência, considerados valores justos a serem pagos pela Administração.

25. No presente caso, foram utilizados como referência os preços delineados no Acórdão 462/2010-Plenário, proferido quando do julgamento do TC 018.509/2008-9, ajustados para a data-base de referência do Contrato. Naquele processo, após ampla e profícua discussão acerca do sobrepreço no Contrato CT 22/2006 da Valec, este Plenário deliberou pela viabilidade da utilização do Sicro, com adoção integral dos preceitos, critérios e métodos constantes no Manual de Custos Rodoviários, para serviços de terraplenagem, drenagem, obras de arte correntes e especiais, sinalização vertical, obras complementares, proteção vegetal e demais serviços de infraestrutura ferroviária. Por questão de uniformização, os preços de referência vêm sendo utilizados em todas as auditorias do TCU nos diversos lotes da Ferrovia Norte-Sul.

26. O percentual analisado da medição final do contrato CT 50/2006 foi de 87,84%. O superfaturamento encontrado atingia R$ 33,8 milhões de reais, na data-base de março/2006, equivalente a 19,11% da amostra (curva ABC) e 16,78% do contrato.

27. Cabe informar que, no cálculo do débito, aplicou-se o percentual de superfaturamento obtido aos valores medidos (com reajuste) em cada boletim de medição. Os valores relativos aos superfaturamentos mensais foram atualizados, a partir da respectiva data de liquidação, pelo Sistema "Débito" deste Tribunal.

28. Por fim, o débito total calculado pela atualização dos valores de débito/crédito conforme sua data de referência para as quarenta e seis medições resultou em R$ 72.678.760,33 (data-base 10/11/2016).

29. Tal metodologia foi integralmente disponibilizada aos responsáveis no momento da citação, cabendo-lhes o ônus de desconstituir as evidências apresentadas, seja por meio da impugnação específica dos preços de referência, seja pela apresentação de planilhas e composições de custos que demonstrassem a razoabilidade dos valores contratados. No entanto, até agora, a empresa limitou-se a apresentar argumentos genéricos, sem enfrentar os dados e as análises acostados aos presentes autos.

30. A alegação da empresa quanto ao jogo de planilha também não procede. O sobrepreço identificado em 2009 passou a ser tratado em conjunto com o jogo de planilha apurado em 2012. Isso porque o cálculo do superfaturamento final considerou os quantitativos efetivamente medidos na obra,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81159776.

não os originalmente licitados. Dessa forma, o dano apurado já incorpora os efeitos de eventual jogo de planilha.

31. Resta claro que o dano apurado não decorre de deficiências do projeto básico, de atrasos na disponibilização dos projetos executivos e de alterações contratuais promovidas pela Valec, como foi alegado pela recorrente. Consoante exposto pela unidade técnica, a constatação de que tais eventos efetivamente ocorreram não afasta a existência do superfaturamento identificado nem demonstra que os preços contratados eram compatíveis com os efetivos custos da obra. Eventuais dificuldades de execução, modificações de projeto ou celebração de termos aditivos constituem circunstâncias inerentes à gestão contratual, mas não possuem o condão de descaracterizar irregularidades relacionadas à formação dos preços pagos para a recorrente.

32. Não deve ser acolhida a tentativa de atribuir integralmente à Administração os riscos decorrentes da execução contratual. Ainda que se admita a existência de dificuldades decorrentes de falhas verificadas no planejamento da obra, isso não elimina a responsabilidade da contratada pelos preços praticados nem descaracteriza o dever de ela observar valores compatíveis com aqueles admitidos pela legislação e pela jurisprudência desta Corte.

33. Nesse sentido, ressalto que a jurisprudência do TCU é clara ao estabelecer que as empresas contratadas têm o dever de ofertar preços compatíveis com os de mercado, mesmo que o orçamento público esteja superestimado. A responsabilidade solidária da empresa contratada decorre de sua contribuição para o dano ao Erário, seja por ação ou omissão, ao aceitar ou propor preços acima dos valores de mercado. Essa postura visa garantir a economicidade, a legalidade e a proteção do patrimônio público.

34. Esclareço, ainda, que o parecer elaborado pela empresa NOUH Engenharia, o qual atesta a adequação técnica dos aterros executados, não auxilia a defesa da recorrente. Afinal, neste momento, não se discute a estabilidade geotécnica da obra ou a qualidade dos serviços executados, mas a compatibilidade dos preços pagos com aqueles considerados devidos.

35. Finalmente, julgo que as alegações relativas à existência de óbices jurídicos à cobrança dos valores imputados pelo TCU também não merecem acolhimento por parte desta Corte. Afinal, questões relativas à forma de cobrança do débito, à recuperação judicial da empresa, aos efeitos do acordo de leniência e ao alegado comprometimento da reconstrução probatória estão relacionadas à execução de eventual crédito decorrente da decisão desta Corte. Logo, elas não interferem na competência constitucional deste Tribunal para apurar irregularidades, quantificar o dano ao Erário e imputar débito aos responsáveis, nos termos da Lei 8.443/1992.

36. Não procede a alegação de que a natureza de título executivo extrajudicial da decisão deste Tribunal impediria ou condicionaria a própria constituição da responsabilidade. A eventual legitimidade da Valec para promover futura cobrança judicial, bem como o regime jurídico aplicável à execução do crédito, constitui matéria posterior ao julgamento das contas, que não afasta a competência desta Corte para reconhecer a ocorrência do dano, identificar os responsáveis e constituir o respectivo débito. Confunde-se, assim, o plano da constituição do crédito decorrente do controle externo com aquele de sua eventual satisfação perante o Poder Judiciário.

37. Aduzo que a circunstância de a recorrente se encontrar em recuperação judicial não impede o exercício das competências constitucionais atribuídas ao Tribunal de Contas da União. Ainda que eventual crédito deva observar, em momento oportuno, o regime jurídico previsto na Lei 11.101/2005, tal circunstância não obsta a apuração das irregularidades nem descaracteriza a responsabilidade decorrente dos fatos apurados. Eventuais reflexos da recuperação judicial dizem respeito à forma de satisfação do crédito, não constituindo causa apta a afastar ou desconstituir o débito regularmente constituído por esta Corte.

38. No que se refere ao acordo de leniência, igualmente não assiste razão à recorrente. Ainda que tais instrumentos produzam efeitos jurídicos relevantes, eles não afastam de pronto a competência constitucional do Tribunal de Contas da União para exercer o controle externo, apurar dano ao Erário e responsabilizar os agentes envolvidos. A questão de evitar um eventual **bis in idem** será tratada no

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81159776.

momento adequado, quando da cobrança judicial do valor devido. Até porque a recorrente não demonstrou que o alegado acordo exauriu ou satisfez integralmente o débito ora discutido.

39. Julgo que também não deve ser aceita a alegação no sentido de que o decurso do tempo teria inviabilizado a adequada reconstrução dos fatos. Conforme registrado pelo relator, a responsabilização em tela foi amparada em extenso conjunto probatório produzido ao longo da instrução processual, composto por documentos contratuais, relatórios de fiscalização, medições, pareceres técnicos e demais elementos suficientes para fundamentar a conclusão adotada por este Tribunal.

40. Com amparo nessas considerações, julgo que o presente recurso deve ser conhecido para, no mérito, ser-lhe negado provimento, sendo mantido integralmente o acórdão ora questionado.

Diante do exposto, VOTO por que o Tribunal aprove a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 7 de outubro de 2026.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81159776.

ACÓRDÃO Nº 2767/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.645/2015-9.
1.1. Apenso: 006.264/2012-3.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Recurso de Reconsideração em Tomada de Contas Especial.
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
3.1. Responsáveis: Andrade Gutierrez Engenharia S/A (17.262.213/0001-94); Constran S/A - Construcoes e Comercio (61.156.568/0001-90); Construtora Norberto Odebrecht S/A (15.102.288/0002-63); Galvão Engenharia S/A (01.340.937/0001-79); Iesa Projetos, Equipamentos e Montagens S/A (29.918.943/0001-80); José Américo Cajado de Azevedo (548.198.066-53); José Francisco das Neves (062.833.301-34); Spa Engenharia Industria e Comercio Ltda. (25.707.134/0001-78); Ulisses Assad (008.266.408-00).
3.2. Recorrente: Constran S/A - Construções e Comércio (61.156.568/0001-90).
4. Entidade: Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S/A (Filial RJ).
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia).
8. Representação legal: Mauricio Santo Matar (322216/OAB-SP), Isabela Felix de Sousa Ferreira (28481/OAB-GO) e outros, representando Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.a. (filial Rj); Márcia Heloisa Pereira da Silva Buccolo (36434/OAB-SP), Ana Carolina da Silva Boretto (325474/OAB-SP) e outros, representando Constran S/a - Construcoes e Comercio.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recurso de reconsideração interposto pela empresa Constran S.A. Construções e Comércio contra o Acórdão 2.300/2025 - Plenário, por meio do qual foi julgada tomada de contas especial autuada, por força do disposto no Acórdão 2.497/2014-Plenário, visando apurar superfaturamento ocorrido no âmbito do Contrato CT 50/2006, firmado pela empresa Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. e pela ora recorrente, que teve por objeto a execução de obras de infraestrutura e superestrutura ferroviárias no Lote 11 da Ferrovia Norte-Sul,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33, ambos da Lei 8.443/1992, diante das razões expostas pelo relator, em:

9.1. conhecer do presente recurso de reconsideração para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo em seus exatos termos o acórdão recorrido;

9.2. dar ciência deste acórdão à recorrente, à Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. e à Procuradoria da República no Estado de Goiás.

10. Ata n° 39/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 7/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2767-39/26-P.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81159782.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Jhonatan de Jesus, Odair Cunha e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.
13.4. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81159782.