



Número 481

Sessões: 23, 24 e 30 de abril de 2024

Este Informativo contém informações sintéticas de decisões proferidas pelos Colegiados do TCU, relativas à área de Licitações e Contratos, que receberam indicação de relevância sob o prisma jurisprudencial no período acima indicado. Os enunciados procuram retratar o entendimento das deliberações das quais foram extraídos. As informações aqui apresentadas não constituem, todavia, resumo oficial da decisão proferida pelo Tribunal nem representam, necessariamente, o posicionamento prevalecente do TCU sobre a matéria. O objetivo é facilitar o acompanhamento dos acórdãos mais importantes do TCU. Para aprofundamento, o leitor pode acessar o inteiro teor das deliberações por meio dos links disponíveis.

SUMÁRIO

Plenário

1. Valores unitários extraídos de licitações de outros órgãos envolvendo serviços de mesma natureza podem servir como referência para fins de apuração de eventual sobrepreço ou superfaturamento. A Lei 14.133/2021 (nova Lei de Licitações e Contratos) consagrou essa possibilidade ao estipular que valores decorrentes de outros certames e contratos administrativos de objeto semelhante podem ser uma fonte de preços paradigma para elaboração de orçamento-base de licitações (art. 23, § 1º, inciso II, no caso de contratação de bens e serviços em geral, e art. 23, § 2º, inciso III, no caso de contratação de obras e serviços de engenharia).

PLENÁRIO

1. Valores unitários extraídos de licitações de outros órgãos envolvendo serviços de mesma natureza podem servir como referência para fins de apuração de eventual sobrepreço ou superfaturamento. A Lei 14.133/2021 (nova Lei de Licitações e Contratos) consagrou essa possibilidade ao estipular que valores decorrentes de outros certames e contratos administrativos de objeto semelhante podem ser uma fonte de preços paradigma para elaboração de orçamento-base de licitações (art. 23, § 1º, inciso II, no caso de contratação de bens e serviços em geral, e art. 23, § 2º, inciso III, no caso de contratação de obras e serviços de engenharia).

Denúncia formulada ao TCU apontou indícios de irregularidades em contrato celebrado pelo Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado do Rio Grande do Sul (Crea-RS), decorrente da Concorrência 1/2010, tendo por objeto a prestação de serviços de digitalização e indexação de documentos. Em consequência da confirmação dos indícios pela unidade técnica, o Plenário do TCU decidiu converter os autos em tomada de contas especial e autorizar, particularmente quanto ao *“superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado”*, a citação do então presidente da entidade e da empresa contratada. A unidade instrutiva analisou os argumentos aduzidos pelos responsáveis solidários e considerou-os improcedentes. Segundo ela, não merecia acolhida a alegação de *“invalidade dos referenciais de preço de mercado baseados em valores extraídos de outros contratos públicos de serviços de digitalização de documentos, uma vez que o escopo e a ordem de grandeza dos quantitativos desses outros contratos seriam diferentes em relação ao contrato em exame”*. Os responsáveis alegaram que o quantitativo contratado pelo TCU, um dos referenciais de preço adotados pela unidade técnica, teria sido muito superior ao previsto no contrato do Crea-RS, todavia, conforme evidenciou a própria unidade instrutiva, o quantitativo efetivo dos serviços executados fora próximo daquele contratado pelo TCU, o que não justificaria a diferença de preços entre ambas as avenças. Mais especificamente, o preço unitário do serviço contratado pelo Tribunal fora de R\$ 0,0676/digitalização, ao passo que o preço unitário ajustado pelo Crea-RS com a empresa contratada foi de R\$ 0,56/digitalização, *“valor 828% superior”*. Ponderou ainda o ex-presidente do Crea-RS que uma das propostas apresentadas no Pregão Eletrônico 69/2009 do TCU (R\$ 0,60) teria preço similar ao contratado pelo Crea-RS (R\$ 0,56). A unidade técnica retrucou que, na realidade, o valor a que se referiu o responsável consistira em cotação de mercado feita à época pelo Tribunal para elaboração do orçamento-base da licitação, e que, na oportunidade, tal cotação fora confrontada com valores de outra cotação (R\$ 0,34) e



de licitações realizadas à época pelo STF (Pregão Eletrônico 45/2009 - R\$ 0,32) e pelo STJ (Pregão Eletrônico 98/2009 - R\$ 0,14) para serviços semelhantes de digitalização, o que resultara, ao final, na adoção do valor médio de R\$ 0,35 como preço unitário referencial do certame do Tribunal. Nesse sentido, verificou-se que o preço praticado pelo Crea-RS fora 60% superior ao valor máximo admitido na licitação do TCU. Outros referenciais pesquisados pela unidade instrutiva, obtidos de licitações contemporâneas realizadas por outros órgãos para a contratação de serviços similares de digitalização (Pregão Eletrônico 01/2010 do Ministério da Fazenda - R\$ 0,0977; Pregão Eletrônico 30/2012 do Comando do Exército - R\$ 0,1077; e Pregão Eletrônico 27/2013 do Ministério da Defesa - R\$ 0,10), perfazendo o valor médio de R\$ 0,1018, também indicaram a existência de preços excessivos frente ao mercado no contrato firmado pelo Crea-RS. Quanto ao argumento de que a complexidade dos serviços executados pela contratada justificaria o preço praticado, em razão das dimensões e do tipo de papel dos documentos a serem digitalizados, a unidade técnica apontou *“que os objetos dos preços extraídos das licitações”* por ela pesquisadas eram os mesmos, *“visto que, em todos os contratos indicados como paradigma, há um grande quantitativo de documentos a serem digitalizados, o que implica em diversidade de tipos de papel e dimensões dos documentos”*. Acerca do argumento de que o preço do contrato firmado pelo Crea-RS contemplaria o serviço de certificação digital do documento digitalizado, a unidade instrutiva deixou assente que, em sua proposta, a contratada ofertara preço nulo para esse item, ou seja, a inclusão desse serviço não justificava o acréscimo de preço frente ao mercado. Por derradeiro, a empresa contratada afirmou que não possuiria ingerência na gestão do Crea-RS e estaria legalmente obrigada a aceitar acréscimos unilaterais de até 25% dos serviços contratados. A esse respeito, a unidade técnica frisou que tal argumento não afastava a responsabilidade da empresa, uma vez que ela se beneficiara do recebimento de pagamentos por serviços cujos preços unitários foram superiores aos de mercado. Assim, considerando como válidos os referenciais de preço de mercado, a unidade instrutiva calculou, como preço unitário paradigma do serviço, o valor de R\$ 0,15/digitalização, média obtida a partir dos seguintes pregões eletrônicos: 45/2009 do STF - R\$ 0,32; 98/2009 do STJ - R\$ 0,14; 01/2010 do Ministério da Fazenda - R\$ 0,0977; 30/2012 do Comando do Exército - R\$ 0,1077; e 27/2013 do Ministério da Defesa - R\$ 0,10. No tocante a essa parcela de débito, o relator manifestou-se de acordo com a instrução da unidade técnica, havendo, a seu ver, *“evidências suficientes nos autos”* para demonstrar que o preço unitário praticado no contrato celebrado pelo Crea-RS fora superior aos referenciais de mercado. Nesse contexto, o relator invocou a jurisprudência do TCU, a exemplo dos [Acórdãos 1405/2016-Plenário](#) e [1488/2016-Plenário](#), em que restara consignado que *“valores unitários extraídos de outras licitações de serviços de mesma natureza podem servir como referência de preço paradigma para fins de apuração de eventual sobrepreço ou superfaturamento”*. Para o relator, a Lei 14.133/2021 (nova Lei de Licitações e Contratos) *“igualmente consagrou essa possibilidade ao estipular que valores decorrentes de outros certames e contratos administrativos de objeto semelhante podem ser uma fonte de preços paradigma para elaboração de orçamento-base de licitações (art. 23, § 1º, inciso II, no caso de contratação de bens e serviços em geral, e art. 23, § 2º, inciso III, no caso de contratação de obras e serviços de engenharia)”*. Ao final, ele acolheu a proposta da unidade instrutiva de rejeitar as alegações de defesa dos responsáveis, com condenação em débito solidário e aplicação de multa, no que foi acompanhado pelos demais ministros.

[Acórdão 823/2024 Plenário](#), Tomada de Contas Especial, Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman.

Observações:

Inovação legislativa:

[Medida Provisória 1.221, de 17.5.2024](#) - Dispõe sobre medidas excepcionais para a aquisição de bens e a contratação de obras e de serviços, inclusive de engenharia, destinados ao enfrentamento de impactos decorrentes de estado de calamidade pública.

Elaboração: Diretoria de Jurisprudência - Secretaria das Sessões

Contato: jurisprudenciafaaleconosco@tcu.gov.br



Informativo Licitações e Contratos
