



Número 479

Sessões: 26 e 27 de março; 2 e 3 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. O uso de outros sistemas de referência de custos em detrimento do Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro) e do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi), desconsiderando-se a possibilidade de ajustes a fim de efetuar adequações às peculiaridades das obras e serviços licitados, mediante as necessárias justificativas, afronta os arts. 3º e 4º do Decreto 7.983/2013.

PLENÁRIO

1. O uso de outros sistemas de referência de custos em detrimento do Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro) e do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi), desconsiderando-se a possibilidade de ajustes a fim de efetuar adequações às peculiaridades das obras e serviços licitados, mediante as necessárias justificativas, afronta os arts. 3º e 4º do Decreto 7.983/2013.

Em auditoria realizada nas obras de implantação do Corredor de Transporte Público Leste-Oeste em São Bernardo do Campo/SP, objeto de instrumentos firmados entre o Ministério das Cidades e a municipalidade, tendo como interveniente a Caixa Econômica Federal, constatou-se que o empreendimento estava sendo executado em dois lotes, o primeiro com recursos municipais e provenientes de empréstimo junto ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), e o segundo com recursos do Orçamento Geral da União, além da contrapartida municipal, conforme os Contratos 60 e 61/2014, respectivamente. O empreendimento encontrava-se em execução, com medições que apontavam para 48,82% de realização no lote 1 e 24,01% no lote 2. Embora o exame do contrato referente ao lote 1 não estivesse sob a jurisdição direta do TCU, e sim do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, a equipe de auditoria julgou pertinente analisá-lo em conjunto com o contrato do lote 2, por formarem um conjunto com características de obra única e diversos serviços idênticos. Entre os achados de auditoria identificados no curso dos trabalhos, destacou-se a ocorrência de “*sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado, nos valores de R\$ 19.584.413,81 no Contrato 61/2014 (lote 2), correspondente a 24,56% da amostra analisada e a 16,61% do valor global de referência, e de R\$ 45.895.375,01 no Contrato 60/2014 (lote 1), equivalentes a 34,61% da amostra analisada e a 25,56% do valor global de referência*”. O sobrepreço foi evidenciado a partir da comparação entre os preços unitários dos serviços incluídos na planilha orçamentária e os preços paradigmas estimados pela equipe de auditoria, provenientes, em sua maioria, do Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro), do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte (Dnit), e do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi), da Caixa Econômica Federal, com adaptações em alguns casos, a fim de melhor refletir as condições de execução especificadas no projeto do empreendimento. Parte desse sobrepreço teria sido oriundo da adoção de taxas aparentemente elevadas de BDI (27,84% no lote 1 e 31,42% no lote 2), “*em desacordo com as instruções contidas no Acórdão 2.622/2013-Plenário, para obras de rodovias (entre 19,60% e 24,23%, tendo como ponto médio o percentual de 20,97%), e com o calculado pela equipe (22%), com destaque para o sobrepreço decorrente de aplicação equivocada da alíquota do Imposto Sobre Serviços (ISS)*”. Em seu voto, o relator destacou que as respostas às oitivas oferecidas pelo município e pelo consórcio contratado restringiram-se, basicamente, na incompatibilidade do uso do Sicro



para aferir os preços dos serviços, por entenderem que o empreendimento tratava de obras de infraestrutura de transporte coletivo em ambiente urbano, cujo parâmetro mais adequado seria, segundo eles, o sistema local Siurb/SP, mas que a unidade técnica teria bem demonstrado que o uso do Sicro em obras e serviços de infraestrutura de transporte encontra previsão legal (arts. 3º e 4º do Decreto 7.983/2013) e na jurisprudência do TCU, “*com possível relativização em virtude de cenários particulares, devidamente justificados, que demandem adaptações em suas composições*”, a exemplo dos [Acórdãos 2622/2013, 753/2015](#) e [1923/2016](#), todos do Plenário. Acrescentou que a jurisprudência colacionada pela unidade técnica também aponta para a possibilidade de conjugar, na avaliação da economicidade de contrato de obra pública, diferentes sistemas referenciais de preços, especialmente as fontes oficiais de consulta, “*desde que o procedimento seja compatível com as condições de execução da obra e as especificações do projeto* ([Acórdãos 304/2020 e 1.890/2020-Plenário](#))”. Chamou a atenção, ainda, para o fato de que “*a aplicação dos referenciais oficiais estabelecidos como parâmetros para avaliação dos preços de mercado foi acolhida pela Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei 14.133/2021, artigo 23, caput e § 2º, inciso I)*”. Relativamente ao BDI, o relator assinalou que a unidade instrutiva reconheceria, inicialmente, incongruência na avaliação do sobrepreço no Contrato 61/2014, ao tomar percentuais em seus componentes individuais previstos no contrato inicial (uso do referencial “não desonerado”), e não os vigentes naquele momento, após readequação do instrumento (“desonerado”), e que, efetuados os ajustes devidos, a conclusão daquela unidade fora por descaracterizar o sobrepreço verificado na composição do BDI, exceto quanto ao percentual de “riscos” adotado (1,24%), que estaria acima do limite máximo paradigmático (0,97%). Essa ressalva, entretanto, não teria interferido na avaliação de que o percentual do BDI considerado nos certames (28,54% - “desonerado”) fora adequado, diante das especificidades da obra em questão. Entendeu então que assistia razão à unidade técnica quando essa assim se manifestara: “*a diferença percentual do componente ‘riscos’ adotado no orçamento alterado, à luz da intensa urbanização, alta densidade populacional e presença de interferências urbanas na área de execução do objeto, como constatado nas fotos colacionadas aos autos, e de fácil verificação por meio de consultas em programas de visualização espacial do local do empreendimento, como defendido pelos manifestantes, pode ser considerada razoável e aceitável para fins de parametrização do BDI*”. Outrossim, o relator frisou que a unidade técnica reavaliara serviços específicos anteriormente examinados, mudando alguns parâmetros, ao acolher argumentações contidas nas respostas às oitivas, com base, por exemplo, em critérios usados em outras auditorias realizadas pelo TCU. Ao final, arrematou o relator, restaria “*sobrepreço global de R\$ 685.839,00 (0,71% em relação à amostra e 0,50% em relação ao contrato firmado), para o qual contribuiu o fato de alguns serviços não terem sido devidamente desonerados em aditivo firmado, em desacordo com as disposições dos artigos 3º, caput, e 58, inciso I e § 2º, da Lei 8.666/1993 e com a jurisprudência deste Tribunal (Acórdãos 2.859/2013 e 1.212/2014-Plenário)*”. Não obstante, concordou que seria “*dispensável implementar medidas adicionais quanto ao ponto, pois, embora não exista percentual aceitável de sobrepreço e/ou superfaturamento, a reavaliação das medições e a apuração das responsabilidades neste caso não se revelam adequadas*”. Para tanto, enfatizou que o contrato fora firmado há quase dez anos, “*num momento em que era recente a edição do Acórdão 2.622/2013-Plenário (que adotou referenciais de BDI) e da Lei 12.844/2013 (que ampliou a desoneração da folha de pagamento)*”. Ademais, como apontara a unidade instrutiva, “*as avaliações se basearam em estimativas, e não em aferições reais, que demandariam esforço desproporcional ao pequeno percentual de sobrepreço apurado*”. Assim sendo, o relator propôs, e o Plenário decidiu, dar ciência ao Ministério das Cidades, à Caixa Econômica Federal e à Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo/SP acerca das ocorrências identificadas no Contrato 61/2014, com destaque para a seguinte: “*uso de outros sistemas de referência de custos em detrimento do Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro), do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte (Dnit), e do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi), da Caixa Econômica Federal, desconsiderando-se a possibilidade de ajustes a fim de efetuar adequações às peculiaridades das obras e serviços, mediante as necessárias justificativas, em afronta ao disposto nos artigos 3º e 4º do Decreto 7.983/2013, no artigo 3º, caput, da Lei 8.666/1993 e na jurisprudência pacífica desta Corte de Contas*”.

Acórdão 619/2024 Plenário, Auditoria, Relator Ministro Jorge Oliveira.

Observações:



Inovação legislativa:

[Decreto 11.997, de 16.4.2024](#) - Altera o Decreto 7.983/2013, que estabelece regras e critérios para elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia, contratados e executados com recursos dos orçamentos da União, e o Decreto 11.855/2023, que dispõe sobre termos de compromisso relativos às transferências obrigatórias de recursos da União para a execução de ações do Programa de Aceleração do Crescimento - Novo PAC.

Elaboração: Diretoria de Jurisprudência - Secretaria das Sessões

Contato: jurisprudenciafaleconosco@tcu.gov.br