



PROCESSO Nº:	REC-17/00567591
UNIDADE GESTORA:	Secretaria de Estado do Desenvolvimento Regional - Laguna
RESPONSÁVEL:	Ese Construções Ltda.
ASSUNTO:	Recurso de Reconsideração da Decisão exarada no processo TCE-15/00152401
PARECER Nº:	DRR - 031/2018

**Recurso de Reconsideração. Preliminar. Prescrição. Código Civil. Prazo Decenal. Inocorrência.**

Esta Corte de Contas tem entendimento pacífico de que, ante a ausência de lei específica que regule a prescrição dos atos praticados pela Administração Pública, deve ser adotado o prazo geral contido no Código Civil.

**Recurso de Reconsideração. Preliminar. Ilegitimidade Passiva. Inocorrência.**

O fornecedor ou prestador de serviços é também considerado responsável no caso de Dispensa de Licitação com preços acima de mercado.

**Contrato Administrativo. Execução. Preços Excessivos. Dano ao erário. Débito.**

A execução do contrato administrativo por preços acima de mercado caracteriza dano ao erário, com imputação de débito aos responsáveis.

**Contrato Administrativo. Execução. Serviços não realizados. Pagamento. Dano ao Erário. Débito.**

Na execução do contrato administrativo, o pagamento de serviços não realizados caracteriza dano ao erário, com imputação de débito aos responsáveis.

Senhora Diretora,

## 1. INTRODUÇÃO

Trata-se de Recurso de Reconsideração proposto por Esse Construções Ltda, representada por sua procuradora Dra. Lis Caroline Bedin, em face do Acórdão nº 0315/2017, proferido na Sessão Ordinária do dia 28 de junho de 2017, nos autos TCE 15/00152401, que versa sobre Tomada de Contas Especial, Conversão do Processo REP-15/00152401 - Representação de Agente Público acerca de supostas irregularidades no procedimento licitatório e contrato referente à obra na EEB Álvaro Catão, CT-00101/2008/SDR19.

Ao apreciar as contas, decidiu o E. Tribunal Pleno julgá-las irregulares, com imputação de débitos e aplicação de multas. Consta do Acórdão:

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões apresentadas pelo Relator e com fulcro nos arts. 59 da Constituição Estadual e 1º da Lei Complementar n. 202/2000, em:

6.1. Julgar irregulares, com imputação de débito, com fundamento no art. 18, inciso III, alíneas "b" e "c", c/c o art. 21, caput, da Lei Complementar n. 202/2000, as contas pertinentes a presente Tomada de Contas Especial, que trata de irregularidades constatadas em função de Representação encaminhada a este Tribunal de Contas pela Secretaria de Estado da Fazenda, decorrente de auditoria interna especial em obras realizada pela Gerência de Auditoria de Licitações e Contratos, da Diretoria de Auditoria Geral da SEF, no Contrato n. CT-00101/2008/SDR19, referente à execução de obras emergenciais na Escola Álvaro Catão, no Município de Imbituba, oriundo da Dispensa de Licitação n. 067/2008 e condenar os Responsáveis a seguir discriminados ao pagamento de débitos de sua responsabilidade, fixando-lhes o prazo de 30 (trinta) dias, a contar da publicação deste Acórdão no Diário Oficial Eletrônico desta Corte de Contas, para comprovarem, perante este Tribunal, o recolhimento dos valores dos débitos aos cofres do Estado, atualizados monetariamente e acrescidos dos juros legais (arts. 40 e 44 da Lei Complementar n. 202/2000), calculados a partir das datas de ocorrência dos fatos geradores dos débitos (08/06/2009, data da última medição realizada), ou interpor recurso na forma da lei, sem o quê, fica desde logo autorizado o encaminhamento da dívida para cobrança judicial (art. 43, II, da Lei Complementar n. 202/2000):

6.1.1. Condenar, SOLIDARIAMENTE, os Srs. MAURO VARGAS CANDEMIL – Secretário Executivo de Desenvolvimento Regional de Laguna à época, inscrito no CPF sob n. 009.891.779-04; RAFAEL DUARTE FERNANDES – Fiscal das Obras, inscrito no CPF sob n. 026.883.969-78; e da EMPRESA ESE CONSTRUÇÕES LTDA., inscrita no CNPJ sob n. 83.805.101/0001-67, as seguintes quantias:

6.1.1.1. R\$ 296.719,26 (duzentos e noventa e seis mil, setecentos e dezenove reais e vinte e seis centavos), por existência de sobrepreço no orçamento, que gerou superfaturamento no decorrer da obra, em função dos preços unitários do orçamento básico estarem acima dos preços referenciais, no caso a tabela do DEINFRA, contrariando o princípio da economicidade previsto no art. 70, caput, da Constituição Federal, com base no §2º do art. 25 da Lei n. 8.666/1993 (item 2.2.2 do Relatório DLC n. 222/2015, Anexo 6 do Relatório de Auditoria n. SEF 045/2009 (fs. 75 a 77) e item 2.3 do Relatório DLC n. 116/2016);

6.1.1.2. R\$ 23.796,80 (vinte e três mil, setecentos e noventa e seis reais e oitenta centavos), por medição/pagamento por serviços não prestados no Contrato n. CT-00031/2008/SDR19, referente à não execução dos projetos preventivo de incêndio e rede lógica, contrariando os arts. 62 e 63 da Lei n. 4.320/1964 (item 2.4 do Relatório DLC).

6.2. Aplicar ao Sr. RAFAEL DUARTE FERNANDES – Fiscal das Obras, já qualificado, com fundamento no art. 70, II, da Lei Complementar n. 202/2000 c/c o art. 109, II, do Regimento Interno, a multa abaixo discriminada, fixando-lhe o prazo de 30 (trinta) dias, a contar da publicação deste Acórdão no Diário Oficial Eletrônico desta Corte de Contas, para comprovar ao Tribunal o recolhimento da multa ao Tesouro do Estado, ou interpor recurso na forma da lei, sem o quê, fica desde logo autorizado o encaminhamento da dívida para cobrança judicial, observado o disposto nos arts. 43, II, e 71 da Lei Complementar n. 202/2000.

6.2.1. R\$ 3.000,00 (três mil reais), em face da incompatibilidade entre os serviços executados e o memorial descritivo, em função de falhas construtivas detectadas, descumprindo os arts 67, 69 e 76 da Lei n. 8.666/1993 (itens 2.3 do Relatório de Auditoria n. SEF 50/2010 e 2.5 do Relatório DLC n. 116/2016).

6.3. Dar ciência deste Acórdão, do Relatório e Voto do Relator que o fundamentam, bem como dos Relatórios DLC ns. 116 e 529/2016, aos Responsáveis nominados no item 3 desta deliberação, à Secretaria de Estado da Fazenda, ao seu Controle Interno e às procuradoras constituídas nos autos.

Irresignada com o teor do Acórdão, a empresa Ese Construções Ltda, através de procurador, conforme instrumento à fl. 470 do TCE 15/00152401, ingressou com o presente Recurso de Reconsideração, buscando a reforma da deliberação do E. Tribunal Pleno.

Posteriormente, a Recorrente ingressou com um complemento ao Recurso para requerer a juntada de documentos, conforme fls. 15/31.

## 2. ANÁLISE

### 2.1 Pressupostos de admissibilidade

O processo que deu origem ao Acórdão nº 0315/2017, ora recorrido, trata de Tomada de Contas Especial. Logo, o manejo do Recurso de Reconsideração é o adequado para buscar a reforma do decisório, consoante disposto no art. 77, da Lei Complementar nº 202, de 15 de dezembro de 2000 e art. 136, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas.

Mencionado Acórdão foi publicado no Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas – DOTC-e nº 2230, do dia 28 de julho de 2017, e o Recurso de Reconsideração protocolado no dia 14 de agosto de 2017, sendo que o seu complemento foi protocolado no dia 10 de outubro de 2017, conforme comprovante às fls. 03 e 15 destes autos, respectivamente.

Assim, verifica-se o cumprimento da tempestividade para o Recurso, uma vez que, o mesmo foi interposto no trintídio legal, atendendo ao disposto no art. 77, da Lei Complementar nº 202/2000 e intempestividade para o seu complemento, que não observou o lapso temporal para a sua interposição.

Por sua vez, observa-se que foram cumpridos os requisitos da legitimidade da Recorrente, que figura na condição de Responsável no processo, e o da singularidade da peça recursal.

Nesse sentido, sugere-se ao Relator, que por decisão monocrática, consoante disposto no art. 27, § 1º, da Resolução nº TC-09/2002, com a redação dada pelo art. 6º, da

Resolução nº TC-05/2005<sup>1</sup>, delibere por conhecer o Recurso de Reconsideração ante a constatação do preenchimento dos requisitos de admissibilidade, atribuindo-lhe efeito suspensivo e não conhecer do seu complemento ante a sua intempestividade, determinando-se que seja desentranhada dos autos a referida peça (fls. 15/32), pelos mesmos fundamentos já mencionados.

## 2.2. Da análise do mérito

Conforme consta do Acórdão recorrido, foram imputados débitos à Recorrente em face da existência de sobrepreço no orçamento, que gerou superfaturamento no decorrer da obra, em função dos preços unitários do orçamento básico estarem acima dos preços referenciais, no caso a tabela do DEINFRA, contrariando o princípio da economicidade previsto no art. 70, caput, da Constituição Federal, com base no §2º do art. 25, da Lei n. 8.666/1993, e pela medição/pagamento por serviços não prestados no Contrato n. CT-00031/2008/SDR19, referente à não execução dos projetos preventivo de incêndio e rede lógica, contrariando os arts. 62 e 63, da Lei n. 4.320/1964.

A Recorrente, após breve resumo dos fatos, invoca as preliminares de prescrição e de ilegitimidade passiva e, no mérito, defende que os orçamentos foram elaborados adequadamente e que houve a entrega dos projetos preventivo contra incêndio e de rede lógica.

Ao final, requer seja declarada a prescrição e reconhecida a ilegitimidade passiva e, no mérito, sejam acolhidas as razões para reformar o Acórdão recorrido para considerar regulares os atos praticados, sem aplicação de qualquer penalidade.

Requer, ainda, a produção de todas as provas em direito admitidas, em especial, a juntada de documentos que ainda não foram disponibilizados pela SDR Laguna e a realização de perícia e levantamento de dados junto a empresas da região para identificar os valores de mercado, à época.

<sup>1</sup> Art. 27. Os recursos protocolizados no Tribunal serão encaminhados à DIPRO para autuação na forma do art. 6º desta Resolução e, posteriormente, à Diretoria de Recursos e Reexames (DRR) para exame de admissibilidade e de mérito das modalidades previstas nos incisos I a III do art. 135 e no art. 142, ambos do Regimento Interno. § 1º No exame de admissibilidade serão analisados os aspectos da tempestividade, singularidade e legitimidade, observado o seguinte:

I - procedido ao exame da admissibilidade e constatado o não-preenchimento dos requisitos previstos no § 1º, o processo será encaminhado ao Relator, após manifestação da Procuradoria-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, para, mediante despacho singular, conhecer ou não do Recurso, devendo declarar expressamente, no caso de conhecimento, que recebe o recurso no efeito suspensivo;

### 2.2.1. Da preliminar de prescrição

Aduz a Recorrente que os atos administrativos de elaboração do orçamento básico da obra ocorreram antes de dezembro de 2008 e que em 08 de junho de 2009 foram finalizados todos os serviços contratados.

Menciona que a sua citação ocorreu somente em 2015 e nesse sentido decaiu o direito da Administração e dos órgãos de controle de rever os atos do objeto, citando o Código de Processo Civil e as Leis nº 4.717/65, 9.784/99 e 9.873/99 além da doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello.

Ao final, requer seja declarada a prescrição.

Não assiste razão à Recorrente.

No que tange à imputação de débito, que é o caso em discussão, esta Corte de Contas tem firme entendimento no sentido da sua imprescritibilidade quando caracterizado dano ao erário, conforme reiteradas decisões, ratificado no art. 3º, I, da Resolução nº TC 100/2014, que estabelece:

Art. 3º A aplicação do art. 24-A da Lei Complementar (estadual) n. 202/2000 será afastada nas seguintes hipóteses:

I - incidência do art. 37, §5º, da Constituição Federal nos processos em que for caracterizado dano ao erário, conforme dispõem os arts. 15, §3º, 18, inciso III e §2º, e 32 da Lei Complementar (estadual) n. 202/2000;

Art. 27. Os recursos protocolizados no Tribunal serão encaminhados à DIPRO para autuação na forma do art. 6º desta Resolução e, posteriormente, à Diretoria de Recursos e Reexames (DRR) para exame de admissibilidade e de mérito das modalidades previstas nos incisos I a III do art. 135 e no art. 142, ambos do Regimento Interno.

§ 1º No exame de admissibilidade serão analisados os aspectos da tempestividade, singularidade e legitimidade, observado o seguinte:

I - procedido ao exame da admissibilidade e constatado o não-preenchimento dos requisitos previstos no § 1º, o processo será encaminhado ao Relator, após manifestação da Procuradoria-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, para, mediante despacho singular, conhecer ou não do Recurso, devendo declarar expressamente, no caso de conhecimento, que recebe o recurso no efeito suspensivo;

No mesmo sentido tem sido a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (AI 819135 AgR/SP. Primeira Turma. Rel. Min. Luiz Fux. Julg. 28.05.2013; MS 26210/DF. Tribunal Pleno. Rel. Min. Ricardo Lewandowski. Julg. 10.10.2008; RE 578.4281RS-AgR. Segunda Turma. Rel. Min. Ayres Britto. DJe 14.11.2011; RE 646.741/RS-AgR. Segunda Turma. Rel. Min. Gilmar Mendes. DJe 22:10.2012; AI 712.435/SP-AgR. Primeira Turma. Rel. Min. Rosa Weber DJe 12.04.2012).

Na mesma linha é o posicionamento do Tribunal de Contas da União, assentado na Súmula n. 282, de 15/08/2012, a qual estabelece que "as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis".

Tratando-se de multa, ainda que não aplicável à Recorrente, já que a sanção foi imposta para outro responsável, todavia, tratando-se de matéria de ordem pública, será adiante analisada.

Como bem asseverado, os atos da elaboração do orçamento e da Dispensa de Licitação nº 067/2008 ocorreram no final do ano de 2008 e a citação da responsável foi realizada em setembro de 2015, conforme doc. à fl. 420v do TCE 15/00152401.

Não se aplicam ao caso as Leis nºs 4.717/65, 9.784/99 e 9.873/99 invocadas pela Recorrente e sim, a Lei nº 10.406/02 (Código Civil), que estabeleceu a regra geral da prescrição nos seguintes termos:

Art. 205. A prescrição ocorre em 10 (dez) anos, quando a lei não lhe haja fixado prazo menor.

A adoção da regra geral contida no Código Civil está pacificada nesta Corte de Contas a partir da decisão proferida no julgamento do processo PDI – 01/101547447, onde o E. Tribunal Pleno firmou entendimento no sentido de que a prescrição da pretensão punitiva ocorre em 10 anos.

Recentemente o E. Tribunal Pleno reiterou dita decisão ao efetuar o julgamento do Processo 12/00390528, mantendo o entendimento do prazo decenal para a prescrição da pretensão punitiva da multa.

Este também é o entendimento do Tribunal de Contas da União<sup>2</sup>, reiterado no julgamento do incidente de uniformização de jurisprudência, na sessão extraordinária de 08 de junho de 2016, deixando assente que a matéria deve ser balizada pelo art. 205 do Código Civil -prazo de prescrição da pretensão punitiva de 10 anos no âmbito daquele Tribunal, aplicando-se, subsidiariamente, o disposto no art. 202, inciso I, do mesmo Diploma Legal, no sentido de que ela se interrompe com a citação, audiência ou oitiva da parte.

Por fim, resta analisar a eventual incidência da prescrição preconizada na Lei Complementar (estadual) nº 202/2000<sup>3</sup>, que assim estabelece em seu art. 24-A:

Art. 24-A É de 5 (cinco) anos o prazo para análise e julgamento de todos os processos administrativos relativos a administradores e demais responsáveis a que se refere o art. 1º desta Lei Complementar e a publicação de decisão definitiva por parte do Tribunal, observado o disposto no § 2º deste artigo.

<sup>2</sup> Processo nº TC 030.926/2015-7 2. Acórdão nº 1441/2016 – TCU – Plenário. Relator: Ministro Benjamin Zymler; Redator: Ministro Walton Alencar Rodrigues

<sup>3</sup> Introduzido pela Lei Complementar nº 588, de 14 de janeiro de 2013

[...]

§ 2º O prazo previsto no *caput* deste artigo será contado a partir da data de citação do administrador ou responsável pelos atos administrativos, ou da data de exoneração do cargo ou extinção do mandato, considerando-se preferencial a data mais recente.

Considerando que a responsável foi citada no dia 30 de setembro de 2015, (conforme documento à fl. 420v do TCE 15/00152401), eventual prescrição (em relação às multas) somente ocorrerá no mês de setembro do ano de 2020.

Ante o exposto, deve ser afastada a preliminar de prescrição.

### 2.2.2. Da preliminar de Ilegitimidade Passiva

Defende a Recorrente sua ilegitimidade passiva para figurar como responsável, ante alegação de que não teve qualquer participação na elaboração do orçamento, tratando-se de ato elaborado pelo Poder Público.

Destaca que se o orçamento estivesse de fato superestimado, certamente teria chamado atenção das empresas licitantes, as quais teriam grandes margens de desconto para oferecer, o que não ocorreu já que o mesmo estava próximo da margem de exequibilidade.

Enaltece que a devolução de valores somente seria aceitável caso ficasse comprovado que a contratada de alguma forma contribuiu para a ilegalidade apontada, o que não ocorreu.

Invoca a aplicação dos princípios da boa-fé, segurança jurídica, estabilidade das relações e razoabilidade.

Ao final, requer seja acolhida a preliminar de ilegitimidade passiva para figurar como responsável no processo.

Inicialmente, de bom alvitre esclarecer que a irregularidade que ensejou a imputação do débito constante do item 6.1.1.1 do Acórdão recorrido não está no orçamento básico dos serviços, elaborado pelo Gerente de Infraestrutura da SDR e fiscal da Obra, e sim, na dispensa de licitação onde a Recorrente apresentou proposta com valores acima do mercado, redundando na sua contratação e no pagamento dos respectivos preços.

Tratando-se de Dispensa de Licitação com preços acima daqueles praticados pelo mercado, aplica-se o disposto no § 2º do art. 25 da Lei nº 8.666/93, que assim dispõe:

Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

[...]

§ 2º Na hipótese deste artigo e em qualquer dos casos de dispensa, se comprovado superfaturamento, respondem solidariamente pelo dano causado à Fazenda Pública

o fornecedor ou o prestador de serviços e o agente público responsável, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis.

Caracterizado o superfaturamento, respondem solidariamente pelo dano causado à Fazenda Pública o fornecedor e o agente público responsável, e foi esta a decisão tomada pelo E. Tribunal Pleno.

Ante o exposto, deve ser afastada a preliminar de ilegitimidade passiva da Recorrente, que figura como responsável por expressa disposição legal.

### **2.2.3 Da contratação por preço excessivo**

De acordo com o que consta do processo cognitivo, a contratação da obra por dispensa de licitação foi realizada por preço excessivo ante a constatação de que 39 itens de um total de 56 da planilha de custos da composição estarem com valores acima da tabela de referência do DEINFRA.

Conforme demonstrado, a diferença entre os valores contratados e aqueles constantes da Tabela do DEINFRA nos mencionados itens importa no valor total de R\$ 296.719,26, o que caracterizou prejuízo ao erário.

A Recorrente aduz que o orçamento básico não foi elaborado pela empresa e sim pelo Engenheiro da Secretaria, o qual recebe gratificação remuneratória para assumir responsabilidade pelos seus atos e que a aprovação da dispensa de licitação não é motivo para a sua responsabilização.

Justifica que o orçamento básico é apenas uma previsão geral do valor da obra e se os valores estivessem abaixo do mercado, as empresas não teriam interesse e se estivessem acima, o orçamento das outras empresas reduziria o valor, e nada disso ocorreu.

Acredita que os valores de mercado superaram a Tabela do DEINFRA pela grande demanda na região por serviços dessa natureza em face das fortes chuvas que causaram estragos em diversos locais, causando possível escassez de produtos.

Pontua que a contratação ocorreu pelo fato da empresa ter apresentado o menor valor dentre as três propostas recebidas para executar a obra e que isso comprovaria a impossibilidade de seguir a Tabela do DEINFRA.

Enaltece que este Tribunal de Contas apreciou a pequena diferença entre os orçamentos apresentados e entendeu por sanar a restrição, já que o procedimento procurou seguir a Lei de Licitações.

Esclarece que o recorrente Mauro Candemil apresentou um novo orçamento elaborado pela empresa Santa Rita Comércio e Instalações Ltda. em sua peça recursal para



demonstrar que os preços de mercado para os itens contratados não poderiam seguir a Tabela do DEINFRA.

Ao final requer a revisão do Acórdão para suprimir a existência do sobrepreço alegado.

Preliminarmente, importante destacar que a irregularidade que ensejou a imputação do débito constante do item 6.1.1.1 do Acórdão recorrido não está no orçamento básico dos serviços, elaborado pelo Gerente de Infraestrutura da SDR e fiscal da Obra, e sim, na dispensa de licitação, com proposta apresentada pela Recorrente com valores acima de mercado, redundando na sua contratação e pagamento, também com preços excessivos.

O orçamento é mera peça referencial, que isoladamente não representa qualquer prejuízo ao erário, tanto é verdade que se a proposta apresentada pela Recorrente tivesse com os preços de mercado – leia-se Tabela do DEINFRA, nenhuma irregularidade haveria na contratação quanto aos seus valores.

O preço dos bens, serviços e obras executadas pela Administração Pública é tema de grande relevância, tanto que o legislador estabeleceu procedimentos específicos a serem observados, visando garantir condições semelhantes aquelas praticadas no mercado privado, redobrando os cuidados nas hipóteses de dispensa ou inexigibilidade de licitação, que é o caso em discussão.

Nas dispensas de licitações a justificativa do preço é requisito indispensável para a sua realização, permitindo assim identificar se o mesmo é compatível com aquele praticado no mercado. Consta do art. 26 de Lei nº 8.666/93:

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.

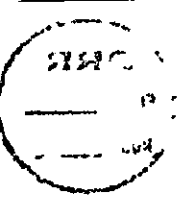
Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

{...}

III - justificativa do preço.

Compulsando os autos, não foi encontrada qualquer justificativa do preço da contratação nos documentos da dispensa de licitação, lembrando que o Consultor Jurídico consignou expressamente sobre a necessidade deste procedimento, conforme já demonstrado no item 2.2.2 deste Parecer.

As consequências de eventual contratação com sobrepreço estão claramente consignadas no § 2º do art. 25 da Lei nº 8.666/93, que assim dispõe:



Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

[...]

§ 2º Na hipótese deste artigo e em qualquer dos casos de dispensa, se comprovado superfaturamento, respondem solidariamente pelo dano causado à Fazenda Pública o fornecedor ou o prestador de serviços e o agente público responsável, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis.

Caracterizado o superfaturamento, respondem solidariamente pelo dano causado à Fazenda Pública o fornecedor e o agente público responsável, e foi esta a decisão tomada pelo E. Tribunal Pleno.

A discussão não passa pela participação ou não da Recorrente na elaboração do orçamento e sim, pela apresentação de proposta com preços acima de mercado e inexistência de ato essencial que deveria constar na dispensa de licitação, o qual certamente evitaria a contratação por preço excessivo.

É de conhecimento público, em especial dos gestores da Administração e das empresas que participam de licitações e firmam contratos, como é o caso da Recorrente, que as obras e serviços de engenharia no âmbito do Poder Executivo estadual devem observar os limites de valores da Tabela de preços unitários do DEINFRA.


O fato da empresa contratada ter apresentado o menor orçamento dentre três propostas recebidas pela Administração para a execução da obra não significa que a mesma esteja com preços de mercado, como quer fazer crer a Recorrente, até porque, estes orçamentos foram recebidos e abertos sem qualquer formalidade, já que o procedimento era de dispensa de licitação.

O que temos de fato são três propostas com preços excessivos, onde a diferença de valores entre as mesmas é insignificante.

Também improcedente e sem comprovação é a tese da escassez de produtos na região que poderia ter elevado os preços de mercado, ultrapassando aqueles definidos na Tabela do DEINFRA.

A planilha constante às fls. 27/29 do TCE 15/00152401 demonstra que no mesmo período a SDR Laguna licitou obras nas Escolas de Santa Marta, Domingos Barbosa Cabral e Gracinda Augusta Machado e em todas elas o preço contratado foi inferior ao preço da Tabela DEINFRA.

Isso já é o suficiente para demonstrar que eventual aumento na procura por produtos e serviços na região não causou impacto nos preços a ponto de tornar inaplicável a Tabela DEINFRA, até porque, a duração do contrato era de 6 meses, sendo inimaginável com a estrutura de logística existente nos dias atuais que eventual falta de algum material em algum local ou região possa perdurar além de poucos dias.

 10  
1

Cumpra registrar, ainda, que em abril de 2008 e agosto de 2008, a Recorrente participou de duas licitações da SDR Laguna, a primeira para reforma de ginásio de esportes da Escola José Rodrigues Lopes de Garopaba e a segunda para construção da Escola Visconde do Rio Branco e reforma da quadra de esportes, onde o valor total de sua proposta apresentava desconto, respectivamente, de 49,13% e 30,08% sobre o preço da Tabela DEINFRA, conforme documento à fl. 27 do TCE 15/00152401.

No que se refere ao entendimento deste Tribunal de Contas sobre os orçamentos, efetivamente consta do Relatório DLC 116/2016 (fls. 497/503v do TCE 15/00152401), que a Administração procurou seguir a Lei de Licitações, no caso Dispensa de Licitação, indo inclusive além, fato que motivou a conclusão por sanar a restrição lá apontada.

Todavia, ao contrário do que quer fazer crer a Recorrente, a restrição não tratava da pequena diferença de preços entre os orçamentos e sim da suposta ausência de competitividade, ante o convite de apenas três empresas para apresentarem propostas, em detrimento de um amplo cadastro de fornecedores.

Tratando-se de dispensa de licitação, a norma não estabelece número mínimo de propostas a serem obtidas pela Administração e sim, que deve constar do processo a razão da escolha do fornecedor, consoante disposto no art. 26, parágrafo único, II, da Lei nº 8.666/93.

É bem verdade que a Diretoria Técnica deste Tribunal de Contas tinha firmado entendimento que os preços unitários dos serviços orçados pela SDR estavam dentro dos limites da Planilha do DEINFRA, conforme Relatório DLC 046/2009 e reprisado no Relatório DLC 080/09<sup>4</sup> (fls. 308/361 do TCE 15/00152401), todavia, esta conclusão mostrou-se improcedente diante do Relatório de Auditoria da SEF, onde restou demonstrado que os valores estavam acima da mencionada Tabela – vide quadro às fls 76/77 do TCE 15/00152401.

Todavia, conforme já mencionado no início da análise desta matéria, o prejuízo não está caracterizado com a planilha orçamentária elaborada pela SDR – Laguna, e sim, com a proposta apresentada pela Recorrente com preços acima de mercado, que ocasionou a dispensa de licitação, contrato e pagamentos dos respectivos valores.

Nesse sentido, equivocado foi o procedimento efetuado pelos técnicos da Secretaria de Estado da Fazenda e reprisado por esta Corte de Contas ao comparar os preços da planilha orçamentária elaborada pela SDR – Laguna com os preços da Tabela DEINFRA e computar a diferença como prejuízo ao erário.

<sup>4</sup> Processo TCE 09/00138165

Não houve qualquer pagamento de valores a partir dos preços da planilha orçamentária elaborada pela SDR – Laguna. Os pagamentos foram efetuados de acordo com os preços constantes do Contrato, os quais tiveram origem na proposta apresentada pela Recorrente.

Considerando, ainda, que foi efetuado um termo aditivo ao Contrato – vide fls. 263/271 do TCE 15/00152401 - alterando quantitativos, suprimindo alguns itens e adicionando outros, a apuração do prejuízo ao erário deve levar em consideração os quantitativos efetivamente executados e pagos após a alteração contratual.

Por fim, considerando que no item 2.2.4 deste Parecer foi mantida a glosa das despesas referente aos Projetos de Prevenção de Incêndio e da Rede Lógica ante a não elaboração dos mesmos, quando se tomou o valor total pago como referência para apurar o montante do prejuízo ao erário, estes dois itens, que também constavam da planilha elaborada pela SEF como superfaturados, devem ser suprimidos para não aplicar a responsabilização em dobro.

O quadro a seguir, elaborado a partir dos itens que estavam com preços acima da Tabela do DEINFRA e tomando os preços efetivamente pagos, é que representa efetivamente o prejuízo ao erário.

Descrição	Unid.	Quant.	Preço Contrato		Preço DEINFRA		Diferença
			Unit.	Total	Unit.	Total	
Projeto Elétrico	m2	2.776,64	4,00	11.106,56	3,39	9.412,81	1.693,75
Projeto hidro sanitário	m2	4.066,77	4,00	16.267,08	3,39	13.786,35	2.480,73
Projeto proteção atmosférica	m2	2.263,34	4,00	9.053,36	2,03	4.594,58	4.458,78
Retirada telha fibrocimento	m2	1.945,34	5,17	10.057,41	2,55	4.960,62	5.096,79
Retirada de portas, janelas e caixilhos	m2	158,42	6,01	952,10	4,77	755,66	196,44
Retirada de instalação elétrica	m2	2.263,34	3,10	7.016,35	1,28	2.897,08	4.119,28
Abriço provisório de pinus	m2	18,00	210,00	3.780,00	172,79	3.110,22	669,78
Tapume compensado 6mm altura 2,2	m	50,00	57,00	2.850,00	46,72	2.336,00	514,00
Carga manual transp. Entulho caminhão 10 km	m3	298,00	35,98	10.722,04	21,65	6.451,70	4.270,34
Tubo concreto pré-fabricado 0,30m	m	580,00	41,00	23.780,00	36,51	21.175,80	2.604,20
Lastro de brita	m3	900,00	122,00	109.800,00	109,34	98.406,00	11.394,00
Drenagem c/brita e tubo concreto fur 20cm c/manta bidin	m	1.120,00	105,00	117.600,00	90,21	101.035,20	16.564,80
Concreto armado em estrutura 25MPA	m3	13,57	1.608,00	21.820,56	1.508,81	20.474,55	1.346,01
Porta de almofada madeira c/forra, vistas e ferragens	m2	90,66	271,00	24.568,86	260,63	23.628,72	940,14
Cobertura com telha fibrocimento kalhetão	m2	1.945,34	87,00	169.244,58	50,66	98.550,92	70.693,66
Azulejo colorido aplicado c/argamassa colante	m2	265,00	56,00	14.840,00	34,13	9.044,45	5.795,55
Forro de PVC com estrutura de madeira tratada	m2	1.793,00	57,00	102.201,00	54,05	96.911,65	5.289,35
Limpeza de alvenaria para pintura	m2	4.172,35	3,98	16.605,95	2,58	10.764,66	5.841,29
Pintura acrílica - 2 demãos	m2	4.172,35	17,80	74.267,83	14,60	60.916,31	13.351,52
Piso cerâmico antiderrapante PEI-5 argamassa colante	m2	1.545,78	52,64	81.369,86	45,65	70.564,86	10.805,00
Instalação telefônica cf projeto e rede lógica	m2	1.445,78	27,00	39.036,06	16,98	24.549,34	14.486,72
Instalação atmosférica cf projeto	m2	1.945,34	18,19	35.385,73	8,49	16.515,94	18.869,80
Saboneteira de vidro para sabão líquido	Unid.	6,00	66,00	396,00	59,57	357,42	38,58

Porta toalha de papel - metálico	Unid.	6,00	54,30	325,80	38,81	232,86	92,94
Lavatório de louça simples sifonado c/ torneira pressmatic	Unid.	6,00	467,00	2.802,00	331,90	1.991,40	810,60
Bomba de recalque	Unid.	2,00	370,87	741,74	365,90	731,80	9,94
Instalação preventiva incêndio cf projeto	m2	1.500,00	42,67	64.005,00	34,01	51.015,00	12.990,00
Protetor lateral para cadeiras	m	311,25	9,78	3.044,03	8,04	2.502,45	541,58
Total							215.965,56

Nesse sentido, o prejuízo ao erário pela prática de preços acima de mercado, tomando como referência a tabela do DEINFRA, importa em R\$ 215.965,56, devendo ser corrigido de ofício o disposto no item 6.1.1.1 do Acórdão recorrido.

Por fim, o orçamento da empresa Santa Rita, anexo à peça recursal do Recorrente Mauro Vargas Candemil, não constitui qualquer novidade já que o mesmo estava anexado no processo cognitivo (fl.215) o que dispensa qualquer comentário sobre a matéria.

Ante o exposto, deve ser negado provimento ao recurso, mantendo na íntegra a deliberação que consta do item 6.1.1.1 do Acórdão recorrido, apenas corrigindo o montante do débito para R\$ 215.965,56, em face da contratação por preços excessivo, acima daqueles praticados no mercado, tendo como referência a Tabela de Preços do DEINFRA.

#### 2.2.4 Da não execução dos Projetos Preventivos de Incêndio e rede Lógica

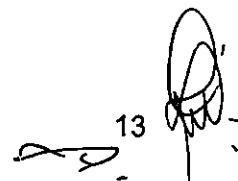
Conforme consta do Acórdão recorrido, houve medição e pagamento dos serviços de execução dos projetos preventivo de incêndio e rede lógica, sem que os mesmos tenham sido efetivamente realizados, resultando num prejuízo ao erário de R\$ 23.796,80.


A Recorrente afirma que os referidos projetos foram trazidos aos autos em 22 de junho de 2016, através de petição protocolada junto a esta Corte de Contas e que ao analisar a matéria foi mantida a imputação de débito sob o argumento de que haveria necessidade de apresentar a ART dos mesmos, Memorial Descritivo e aprovação do projeto preventivo contra incêndio pelo Corpo de Bombeiros.

Sustenta que a falta de ART não invalida o projeto e quando muito, ele pode ser considerado incompleto, mas nunca inexistente, o mesmo se aplicando à aprovação pelo Corpo de Bombeiros, que não seria motivo para a glosa integral da despesa.

No que toca ao Memorial Descritivo, aduz que o mesmo está previsto nos documentos do certame às fls. 65/66.

Destaca que a execução de ambos os projetos foi realizada e a despesa considerada legítima por este Tribunal de Contas.





Ao final, requer a modificação do Acórdão para considerar regulares os atos praticados.

Consta da Ordem de Serviço nº 043 (fls. 38/40 do TCE 15/00152401), vinculada ao contrato 101/2008, mais precisamente dos itens 4 e 7, que a empresa contratada deveria realizar o “Projeto Prevenção de Incêndio Completo” e o “Projeto Rede Lógica”, ao preço total de 14.960,00 e R\$ 7.480,00, respectivamente.

Com a realização do Primeiro Termo Aditivo (fl. 263/272 do TCE 15/00152401), os quantitativos foram alterados e o valor do “Projeto Prevenção de Incêndio Completo” e do “Projeto Rede Lógica”, passou a ser de R\$ 18.881,15 e R\$ 4.915,66, respectivamente.

A Recorrente, em anexo a sua proposta, apresentou o Memorial Descritivo<sup>5</sup> (fls. 84/104 do TCE 15/00152401), onde consta:

O laudo de sondagem e os projetos: [...] rede lógica, [...] preventivo contra incêndio [...] elaborados pela Firma vencedora da licitação, deverão ser analisados e aprovados por técnicos da Secretaria de Desenvolvimento regional e demais órgãos competentes (Corpo de Bombeiros [...]), antes dop início dos serviços, acompanhados das respectivas ART's.

Todos os projetos serão apresentados em meio digital e impresso em duas vias, para análise e aprovação da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Regional de Laguna, em até 15 (quinze) dias após a assinatura do Contrato e Ordem de Serviço.

[...]

**Projeto preventivo de incêndio**

Os Projetos [...] deverão ser aprovados obrigatoriamente no Corpo de Bombeiros.

Apesar de constar, expressamente, do contrato, inclusive ter passado pela revisão do Primeiro Termo Aditivo e ter sido efetuado o pagamento, os Projetos de Prevenção de Incêndio e da Rede Lógica não foram elaborados.

Essa constatação é corroborada pelo não atendimento da solicitação de entrega/apresentação dos mencionados projetos quando da auditoria realizada pela equipe técnica desta Corte de Contas, ainda com a obra em andamento, o mesmo ocorrendo na auditoria realizada pela equipe técnica da SEF, logo após o término do contrato.

Apesar das reiteradas solicitações, tanto pela SEF quanto por esta Corte de Contas no sentido da necessidade de apresentação dos mencionados projetos, os responsáveis não encaminharam referidas peças.

Os documentos trazidos aos autos em 22 de junho de 2016, através de petição protocolada junto a esta Corte de Contas (fls. 505/508 do TCE 15/00152401) não são os Projetos de Prevenção de Incêndio e da Rede Lógica elaborados pela Recorrente, conforme asseverado, e sim, pranchas elaboradas pelo Eng. Rafael Duarte Fernandes, Gerente de

---

<sup>5</sup> Tendo por base o Memorial Descritivo elaborado pela SDR – Laguna (fls. 63/74 do TCE 15/00152401)

Infraestrutura da SDR, à época, e fiscal da obra, também considerado responsável nos autos em discussão.

Simple leitura também permite concluir que ao menos uma delas foi elaborada antes mesmo da realização da dispensa de licitação, já que foi indicado o mês de novembro de 2008 como sendo a data de sua elaboração.

A necessidade de apresentar a ART dos projetos, Memorial Descritivo e aprovação do Projeto Preventivo Contra Incêndio pelo Corpo de Bombeiros se constituem em obrigações acessórias da principal, que era a elaboração dos Projetos propriamente ditos.

O Memorial Descritivo elaborado pela SDR Laguna, documento utilizado para a contratação, com a descrição genérica dos serviços, não pode ser invocado pela Recorrente para se constituir em peça supostamente de sua autoria.

Conforme demonstrado, quem deveria elaborar os Projetos e apresentar os Memoriais Descritivos dos mesmos era a Recorrente, da mesma forma que ela deveria apresentar as ART e aprovação do Corpo de Bombeiros.

E nada disso foi realizado. Nem os Projetos e nem os documentos que deveriam acompanhar referidas peças foram apresentados, todavia os pagamentos por estes serviços foram realizados, caracterizando prejuízo ao erário.

O fato de terem sido executados os serviços da rede lógica e de prevenção contra incêndio não significa que os respectivos projetos tenham sido elaborados, como sustenta a Recorrente.


As instalações da rede lógica e de prevenção contra incêndio podem ter sido executadas sem os projetos, corroborando o constatado quando da auditoria *in loco* pela equipe técnica desta Corte de Contas, já que não havia um único projeto no local da obra.

Ante o exposto, deve ser negado provimento ao Recurso para manter a responsabilização no valor de R\$ 23.796,80, constante do item 6.1.1.2 do Acórdão recorrido.

#### 2.2.5. Considerações finais

O momento para a produção de provas era na fase cognitiva do processo, em especial, quando da citação para apresentar alegações de defesa, ou na fase recursal, quando da interposição do Recurso de Reconsideração que ora se examina, conforme Lei Orgânica e Regimento Interno desta Corte de Contas.

De acordo com as normas legais reto citadas, inexistente fase específica para a produção de provas após o ingresso do recurso, sendo este o momento oportuno para as



partes juntarem todos os documentos e peças para demonstrar a regularidade dos procedimentos.

Todavia, caso o Relator entenda por conhecer do complemento ao Recurso, em atendimento ao princípio da celeridade desde já será realizada a análise de mérito da matéria.

Em sua peça complementar, a Recorrente se limita em requerer a juntada de documentos em anexo, sem tecer qualquer consideração.

Os documentos anexados se constituem em um "Relatório Técnico", contendo nove planilhas, o relatório espelho do Processo, a Decisão 1491/2015 e o Acórdão 0315/2017, sendo os três últimos, peças produzidas por esta Corte de Contas e já constantes do processo cognitivo.

O Relatório Técnico foi subscrito pelo Engenheiro Civil Paulo Meurer (CREA 4.994-0), com o objetivo de apresentar análise comparativa de orçamentos utilizando-se a Tabela DEINFRA e os preços propostos pela Recorrente.

Preliminarmente importa registrar que o documento original do estudo não foi apresentado, e sim, apenas uma cópia não autenticada, sendo que o mesmo não está acompanhado da respectiva ART. Tratando-se de um trabalho técnico acerca de orçamento de serviços de engenharia, realizado por profissional habilitado, necessário a juntada da respectiva ART, conforme disposto no 7º, c, da Lei nº 5.194/66, art. 1º da Lei 6.496/77 c/c art. 3º da Resolução CONFEA nº 1.025/2009, o que sugere a determinação de diligência para que a Recorrente providencie o documento, fixando-se prazo para tanto, a critério do Relator.

Independentemente dessa questão, verifica-se que o autor do Relatório busca demonstrar que a Tabela de Preços do DEINFRA base agosto de 2008, utilizada como referência para caracterizar o preço excessivo na dispensa de licitação, apresentava valores que não foram calculados de acordo com os procedimentos adotados em outras Tabelas daquele Órgão, acarretando preços unitários menores.

Para chegar a essa conclusão, o autor do Relatório, sempre utilizando como referência a variação do INCC - Índice Nacional de Custo da Construção, fez diversas simulações, projetando os preços unitários da proposta e os preços unitários do orçamento da Administração para os meses de janeiro de 2006, agosto de 2008 e agosto de 2011, também demonstrou os valores aplicando a Tabela DEINFRA janeiro de 2006 e agosto 2011 e simulou referidos valores para agosto de 2008.

O estudo partiu de algumas premissas equivocadas, como por exemplo, utilizou os quantitativos da licitação, ignorando as alterações que houveram no primeiro termo aditivo e se utilizou da variação do INCC para fazer diversas simulações com projeção dos preços dos



itens da licitação, como se os valores da Tabela DEINFRA estivesse atrelada ao mencionado índice.

O INCC, elaborado pela Fundação Getúlio Vargas, tem por finalidade apurar a evolução dos custos das construções habitacionais, a partir da coleta de preços de materiais e equipamentos, serviços e mão-de-obra da construção em sete capitais do Brasil (São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Salvador, Recife, Porto Alegre e Brasília).

Por sua vez, a Tabela DEINFRA busca refletir os preços dos bens e serviços da construção civil e de obras rodoviárias praticados no mercado de Santa Catarina.

Apesar das premissas equivocadas, as informações constantes do estudo somente vêm corroborar a conclusão que se chegou no processo cognitivo acerca da existência de preços excessivos apresentados na proposta do Recorrente.

O Estudo demonstra que os preços unitários dos itens da licitação não foram corrigidos pela variação do INCC quando comparados pela Tabela do DEINFRA de janeiro de 2006 com a Tabela de agosto de 2008, ou, em outras palavras, os preços dos itens da licitação tiveram reajuste menor do que a variação do INCC no período de janeiro de 2006 a agosto de 2008.

Isso não permite concluir que os preços da Tabela DEINFRA de agosto de 2008 estavam defasados, como arrematou o autor do Estudo.

Tanto é verdade que a mesma Tabela DEINFRA foi utilizada em centenas de licitações por diversos órgãos naquele ano e via de regra os valores daquela publicação balizaram os preços máximos admitidos, sempre com resultados positivos, conforme já demonstrado no item 2.2.3 deste Parecer.

Nesse sentido, o documento anexado pela Recorrente não comprova a regularidade dos preços da contratação e se presta para corroborar a conclusão de que os mesmos estavam acima de mercado, tomando como referência a Tabela DEINFRA.

Resta alertar que a Recorrente pugna pela sustentação oral no julgamento, informando a procuradora e respectivo endereço para intimação.

### 3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, a Diretoria de Recursos e Reexames emite o presente Parecer no sentido de que o Relator, Auditor Gerson dos Santos Sicca, conheça do Recurso de Reconsideração e proponha ao Egrégio Tribunal Pleno decidir por:

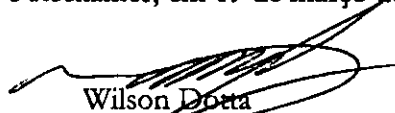
3.1. Negar provimento ao Recurso de Reconsideração que tem fundamento no art. 77 da Lei Complementar nº 202, de 15 de dezembro de 2000, contra o Acórdão nº 0317/2017, exarado na Sessão Ordinária de 28 de junho de 2017, nos autos nº TCE 15/00152401, mantendo a deliberação recorrida, com a ressalva abaixo.

3.1.1. De ofício, modificar o item 6.1.1.1 da deliberação Recorrida, que passa a ter a seguinte redação:

6.1.1.1. R\$ 215.965,56 (duzentos e quinze mil, novecentos e sessenta e cinco reais e cinquenta e seis centavos), por existência de sobrepreço no orçamento, que gerou superfaturamento no decorrer da obra, em função dos preços unitários do orçamento básico estarem acima dos preços referenciais, no caso a tabela do DEINFRA, contrariando o princípio da economicidade previsto no art. 70, caput, da Constituição Federal, com base no §2º do art. 25 da Lei n. 8.666/1993 (item 2.2.2 do Relatório DLC n. 222/2015, Anexo 6 do Relatório de Auditoria n. SEF 045/2009 (fs. 75 a 77) e item 2.3 do Relatório DLC n. 116/2016) c/c item 2.2.3 do Parecer DRR 031/2018;

3.2. Dar ciência da Decisão, à empresa Ese Construções Ltda. e ao seu procurador e à Secretaria de Estado do Desenvolvimento Regional - Laguna.

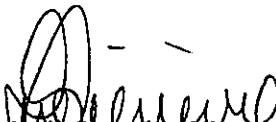
Diretoria de Recursos e Reexames, em 19 de março de 2018.



Wilson Dotta

Analista Técnico Administrativo II

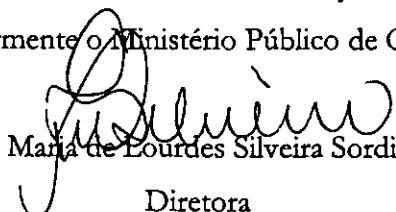
De acordo:



Maria de Lourdes Silveira Sordi

Auditora Fiscal de Controle Externo

Encaminhem-se os Autos à elevada consideração do Relator, Auditor Gerson dos Santos Sicca, ouvido preliminarmente o Ministério Público de Contas.



Diretora