



OBRAS PÚBLICAS
INTELIGENTES

DIÁRIO DE OBRA: DISSECANDO OS ACÓRDÃOS DO TCU SOBRE OBRAS PÚBLICAS

Edição 10 – A utilização de valores unitários de licitações de outros órgãos como referência para apuração de sobrepreço e superfaturamento

Acórdão 823/2024-Plenário | Relator:
MINISTRO AUGUSTO SHERMAN





EMENTA DO ACÓRDÃO

(Feita pela equipe do Diário de obra)

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).

O QUE VOCÊ PRECISA SABER ANTES DE LER O ACÓRDÃO

Antes de abordar o **Acórdão n.º 823/2024-Plenário**, é essencial compreender alguns conceitos fundamentais sobre orçamento da licitação, custos unitários, sobrepreço e superfaturamento.

O QUE É O ORÇAMENTO?

A orçamentação em licitações e contratos públicos é um processo técnico e jurídico que busca estimar valores de forma transparente, assegurando economicidade e conformidade legal. O artigo 23 da Lei 14.133/2021 estabelece as diretrizes gerais para essa atividade, diferenciando entre **compras e serviços comuns e obras e serviços de engenharia**.



ORÇAMENTAÇÃO PARA COMPRAS E SERVIÇOS EM GERAL

No caso de **aquisições de bens e serviços** não relacionados à engenharia, a lei adota uma abordagem flexível. O §1º do artigo 23 lista diversas fontes de pesquisa sem estabelecer uma ordem rígida de preferência. Entre elas estão:

- **Composições de custos unitários;**
- **Dados de pesquisas publicadas em mídias especializadas;**
- **Contratações similares** realizadas pela administração pública;
- **Consulta direta** a fornecedores;
- **Pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas.**

Essa flexibilidade permite que o gestor combine diferentes métodos, adaptando-se às particularidades de cada contratação. No entanto, recomenda-se uma abordagem plural, utilizando múltiplas fontes para garantir maior confiabilidade na estimativa.

ORÇAMENTAÇÃO PARA OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

Já para obras e serviços de engenharia, o §2º do artigo 23 impõe uma sequência obrigatória de parâmetros, refletindo uma preocupação com a padronização e o controle de custos. A ordem estabelecida é:

1. **Composições de custos unitários do SICRO ou SINAPI** (Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil);
2. **Dados de pesquisas publicadas em mídias especializadas;**
3. **Contratações similares** realizadas pela administração pública no último ano;
4. **Pesquisa na base de notas fiscais eletrônicas.**

Essa hierarquia visa assegurar que os preços estimados estejam alinhados com referências técnicas consolidadas, reduzindo riscos de superfaturamento. No entanto, essa rigidez pode gerar desafios quando os serviços de engenharia não se enquadram nos padrões do SICRO ou SINAPI, como ocorre em atividades altamente especializadas ou em localidades com dinâmicas de mercado atípicas.



O QUE SÃO OS CUSTOS UNITÁRIOS?

Os custos unitários do orçamento são os valores atribuídos a cada unidade de medida dos serviços ou insumos previstos em uma obra ou serviço de engenharia. Esses custos representam o preço de execução de uma unidade de serviço, como, por exemplo:

- R\$ 150,00/m² para a execução de alvenaria;
- R\$ 1.200,00/m³ para concreto estrutural;
- R\$ 35,00/hora para mão de obra de servente.

No caso de obras e serviços de engenharia, como citado acima, o §2º do artigo 23 impõe uma sequência obrigatória de parâmetros, refletindo uma preocupação com a padronização e o controle de custos.

O Decreto Federal n.º 7.983/2013, que estabelece regras específicas para obras e serviços de engenharia, no art. 3º, dispõe que os custos unitários serão menores ou iguais à mediana de seus correspondentes nos custos unitários de referência. Em igual sentido, o art. 23, § 2º, inciso I, da Lei n.º 14.133/21, determina a utilização da “composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item”.

SOBREPREÇO X SUPERFATURAMENTO

O sobrepreço é decorrente da cotação de um bem ou serviço fixada em valor superior ao praticado pelo mercado, enquanto o superfaturamento ocorre após a regular liquidação da despesa, ou seja, depois da aquisição, faturamento e pagamento de um bem ou serviço (TCU, Acórdão n.º 310/2006, Plenário, Relator Min. Ubiratan Aguiar).

O sobrepreço, portanto, está relacionado à etapa de planejamento e ocorre antes da contratação, mais especificamente na orçamentação. Trata-se de um problema vinculado à formação do preço estimado ou à aceitação de valores acima do mercado durante o processo licitatório.



Já o superfaturamento é um problema que surge na execução contratual, ou seja, após a contratação, e envolve irregularidades na entrega, faturamento ou pagamento do bem ou serviço. Ele é identificado na análise da efetiva execução do contrato e se refere à discrepância entre o valor pago e o que realmente foi entregue ou realizado.

O QUE FALA A LEI N.º 14.133/21?

A Lei n.º 14.133/21 estabelece os seguintes conceitos de sobrepreço e superfaturamento:

[...]

LVI - sobrepreço: preço orçado para licitação ou contratado em valor expressivamente superior aos preços referenciais de mercado, seja de apenas 1 (um) item, se a licitação ou a contratação for por preços unitários de serviço, seja do valor global do objeto, se a licitação ou a contratação for por tarefa, empreitada por preço global ou empreitada integral, semi-integrada ou integrada;

LVII - superfaturamento: dano provocado ao patrimônio da Administração, caracterizado, entre outras situações, por:

a) medição de quantidades superiores às efetivamente executadas ou fornecidas;

b) deficiência na execução de obras e de serviços de engenharia que resulte em diminuição da sua qualidade, vida útil ou segurança;

c) alterações no orçamento de obras e de serviços de engenharia que causem desequilíbrio econômico-financeiro do contrato em favor do contratado;

d) outras alterações de cláusulas financeiras que gerem recebimentos contratuais antecipados, distorção do cronograma físico-financeiro, prorrogação injustificada do prazo contratual com custos adicionais para a Administração ou reajuste irregular de preços;

[...]



DISSECANDO O ACÓRDÃO

O Tribunal de Contas da União (TCU) analisou possíveis irregularidades ocorridas no Crea-RS, relacionadas à violação da Lei 8.666/93 no que diz respeito à execução do contrato administrativo firmado entre o CREA-RS e a empresa Digifile Tecnologia em Documentos Ltda. para serviços de digitalização e indexação de documentos. O TCU apurou sobrepreço e inutilidade dos serviços, resultando em prejuízo aos cofres públicos.

Apesar de o contrato administrativo firmado não tratar especificamente de obras e serviços de engenharia, é possível extrair diversos conceitos relevantes das conclusões alcançadas.

O QUE ESTAVA EM JOGO?

O problema central foi a definição inadequada dos preços contratados, muito acima dos valores de mercado. A média paga pelo CREA-RS foi de R\$ 0,56 por imagem digitalizada, enquanto o valor médio praticado por outros órgãos públicos em serviços similares era de R\$ 0,15 por imagem. O TCU concluiu que houve sobrepreço, com base em comparação com contratos de órgãos como o TCU, STF, STJ, Ministério da Defesa, etc.

O PROBLEMA PRINCIPAL: OBTENÇÃO DOS VALORES DE MERCADO

No caso de obras e serviços de engenharia, o §2º do artigo 23 impõe uma sequência obrigatória de parâmetros, refletindo uma preocupação com a padronização e o controle de custos. A ordem estabelecida é:

- 1. Composições de custos unitários do SICRO ou SINAPI** (Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil);
- 2. Dados de pesquisas publicadas em mídias especializadas;**
- 3. Contratações similares** realizadas pela administração pública no último ano;
- 4. Pesquisa na base de notas fiscais eletrônicas.**



Essa hierarquia visa assegurar que os preços estimados estejam alinhados com referências técnicas consolidadas, reduzindo riscos de superfaturamento. No entanto, essa rigidez pode gerar desafios quando os serviços de engenharia não se enquadram nos padrões do SICRO ou SINAPI, como ocorre em atividades altamente especializadas ou em localidades com dinâmicas de mercado atípicas.

A doutrina bem observa que *“por mais longas e atualizadas que sejam tais tabelas referenciais, na prática, o técnico orçamentista comumente se depara com a necessidade de orçar serviços que não podem ser encontrados em tais referenciais, precisando utilizar-se de outros meios para conseguir finalizar o orçamento do objeto que será licitado, prática regularmente prevista na própria lei (Art. 23, § 2º, II-IV)”* (PESSOA; LIRA, 2021, p. 143).

Por tal motivo, o TCU concluiu que os 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

O VALOR APRESENTADO EM PROPOSTAS DE OUTROS LICITANTES COMO SERVIR COMO REFERÊNCIA?

O TCU possui jurisprudência pacificada no sentido de que não é possível: *“O parâmetro para cálculo de eventual superfaturamento é o preço de mercado, e não as propostas apresentadas por outros licitantes. O superfaturamento, para estar caracterizado, deve refletir que o preço pago pela Administração estava em patamar superior ao valor de mercado”*. (TCU, Acórdão n.º 2259/2023-Plenário, Relator Ministro Jorge Oliveira).



CONCLUSÕES DO TCU

O TCU concluiu que os pagamentos feitos à empresa Digifile para a digitalização de documentos foram antieconômicos e causaram prejuízo aos cofres do CREA-RS. Foi detectado sobrepreço nos valores contratados, em comparação com os praticados no mercado público.

A Corte de Contas Federal utilizou valores de referência de outros órgãos públicos (STF, STJ, Exército, Ministério da Defesa, etc.) para apontar que o preço médio de mercado para serviços de digitalização era de cerca de R\$ 0,15 por imagem. O CREA/RS, no entanto, pagou em média R\$ 0,56 por imagem — valor quase 4 vezes superior.

Restou destacado que a diferença de escala não justificava esse preço, pois o volume contratado era significativo (quase 4 milhões de imagens), o que deveria resultar em economia de escala, e não em custo elevado.

CONCLUSÃO

O Tribunal de Contas da União (TCU) possíveis irregularidades ocorridas no Crea-RS, relacionadas à violação da Lei 8.666/93 no que diz respeito à execução do contrato administrativo firmado entre o CREA-RS e a empresa Digifile Tecnologia em Documentos Ltda. para serviços de digitalização e indexação de documentos. O TCU apurou sobrepreço e inutilidade dos serviços, resultando em prejuízo aos cofres públicos.

O TCU concluiu que os 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.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

PESSOA, Elmar Robson de Almeida; LIRA, Rafael Ferreira de. A orçamentação de obras e serviços de engenharia, frente aos critérios de avaliação de inexequibilidade da Lei Federal n.º 14.133/2021. Obras públicas e serviços de engenharia na nova lei de licitações e contratos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021. 143.