

**FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO E NEGÓCIOS DE SERGIPE**

**PAULO FERNANDO COSTA DA CRUZ**

**A EFICÁCIA DA ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO  
FRENTE AO SUPERFATURAMENTO DE OBRAS PÚBLICAS NO  
PERÍODO DE 2012 A 2016**

**ARACAJU  
2018**

**PAULO FERNANDO COSTA DA CRUZ**

**A EFICÁCIA DA ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO  
FRENTE AO SUPERFATURAMENTO DE OBRAS PÚBLICAS NO  
PERÍODO DE 2012 A 2016**

Monografia apresentada à Banca Examinadora da Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe como requisito parcial para a conclusão do curso de Bacharelado em Direito.

ORIENTADOR: Prof. Dr. Pedro Durão.

**ARACAJU  
2018**

### Ficha Catalográfica

C955e

CRUZ, Paulo Fernando Costa da.

A Eficácia Da Atuação Do Tribunal De Contas Da União Frente Ao Superfaturamento De Obras Públicas No Período De 2012 A 2016 / Paulo Fernando Costa da Cruz, 2018. 66 f.

Monografia (Graduação) - Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe. Coordenação de Direito.

Orientador: Prof. Dr. Pedro Durão

1. Superfaturamento 2. Corrupção 3. Desídia 4. Ineficiência  
5. Eficácia I. TÍTULO.

CDU 343.352(813.7)

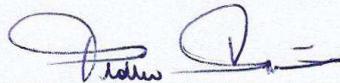
PAULO FERNANDO COSTA DA CRUZ

**A EFICÁCIA DA ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO  
FRENTE AO SUPERFATURAMENTO DE OBRAS PÚBLICAS NO  
PERÍODO DE 2012 A 2016**

Monografia apresentada à Banca Examinadora  
da Faculdade de Administração e Negócios de  
Sergipe, como requisito parcial para a  
conclusão do curso de Bacharelado em Direito.

Aprovada em 11/06/2018

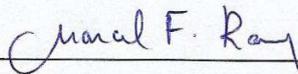
BANCA EXAMINADORA



---

Prof. Dr. Pedro Durão

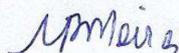
Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe



---

Prof. Marcel Figueiredo Ramos

Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe



---

Prof. Matheus Brito Meira

Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe

A minha esposa Lea por entender e aceitar a  
necessidade de privação de muitas horas de  
convívio para que eu pudesse cursar o  
Bacharelado em Direito

## AGRADECIMENTOS

A Deus por me conceder a graça da busca do conhecimento.

Ao professor Dr. Pedro Durão, coordenador e professor do curso de Direito, pelo incentivo e pela orientação na elaboração desta monografia.

Aos professores do curso de graduação em Direito da Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe (FANESE) pelos conhecimentos transmitidos que serão de grande valia em meu futuro exercício profissional ou acadêmico e particularmente aos professores Anderson Clei Santos, Ermelino Costa Cerqueira, Lucas Cardinali Pacheco, Marcos Vander Costa da Cunha, Marcel Figueiredo Ramos, Matheus Brito Meira, Matheus Dantas Meira e Sandro Luiz da Costa.

Aos colegas de turma pelo companheirismo durante os cinco anos de duração do curso.

Aos funcionários da FANESE pela dedicação no exercício das suas funções e pelo constante e excelente atendimento aos alunos.

Aos meus pais Jonan Joaquim da Cruz (*in memoriam*) e Estherlinda Costa da Cruz (*in memoriam*) por terem me ensinado o gosto pela leitura e por terem investido o máximo de recursos possíveis para eles para que eu tivesse bons estudos.

A minha esposa Lea pela paciência, compreensão e renúncia de muitas horas de nosso convívio para que eu pudesse assistir às aulas e me dedicar ao estudo do Direito.

“O que justifica o perverso e o que condena o justo  
abomináveis são para o Senhor, tanto um como o outro.”  
Provérbios 17,15

## RESUMO

Este trabalho versa sobre o tema do superfaturamento de obras públicas, ficando delimitado à verificação da atuação do Tribunal de Contas da União (TCU), frente a esta irregularidade, no período de 2012 a 2016, devido à grande importância desta entidade pública na fiscalização da contratação e execução de obras com recursos da União. A adoção do tema foi justificada pela sua atualidade, em função de frequentes relatos de sua ocorrência veiculados na mídia, por sua relevância para a sociedade que sofre as graves consequências dos desvios de verbas públicas causados pelo superfaturamento e também pela relevância científica do trabalho que pode contribuir para o aumento do conhecimento e fortalecimento da crítica acadêmica sobre o posicionamento do Estado frente ao superfaturamento de obras públicas. O objetivo deste trabalho foi verificar a eficácia da atuação do Tribunal de Contas da União, no período de 2012 a 2016, para identificação e mensuração do superfaturamento de obras públicas, para evitar ou mitigar seus efeitos e para aplicação de sanções aos agentes públicos e particulares envolvidos nas condutas que lhe deram causa ou se beneficiaram dele. A metodologia usada foi a pesquisa bibliográfica em normas legais, textos doutrinários e nas jurisprudências dos tribunais, notadamente do Tribunal de Contas da União. As informações pesquisadas mostraram os tipos de superfaturamento, os métodos de mensuração, as medidas recomendadas ou aplicadas diretamente pelo Tribunal de Contas da União para evitar ou atenuar os efeitos do superfaturamento de obras públicas e as sanções aplicadas aos agentes públicos e particulares envolvidos com esta irregularidade. Finalmente, com base em informações obtidas de relatórios anuais de fiscalização e de atividades do Tribunal de Contas da União foi realizada a verificação da veracidade da hipótese de eficácia da atuação deste tribunal frente ao superfaturamento de obras públicas, ficando confirmada a eficácia da atuação daquele tribunal, em função da quantidade de obras fiscalizadas, montante fiscalizado, quantidade de medidas tomadas ou recomendadas e quantidade de sanções aplicadas a agentes públicos ou particulares no período de 2012 a 2016.

**Palavras-chave:** Superfaturamento. Corrupção. Desídia. Ineficiência. Eficácia.

## **ABSTRACT**

This work deals with the subject of overbilling in public works, being limited to the verification of the performance of the Court of Audit of Union (TCU), against this irregularity, in the period from 2012 to 2016, due to the great importance of this public entity in the inspection of the contracting and execution of works with resources of the Union. The adoption of the theme was justified by its relevance due to frequent reports of its occurrence in the media, due to its relevance to the society that suffers from the grave consequences of the misappropriation of public funds caused by overbilling and also by the scientific relevance of the work that can contribute to the increase of the knowledge and strengthening of the academic critique on the position of the State in front of the overbilling of public works. The objective of this study was to verify the effectiveness of the performance of the Audit Court of the Union, from 2012 to 2016, to identify and measure the overbilling of public works, to avoid or mitigate its effects and to apply sanctions to public and private agents involved in the conduct that has caused or benefited from it. The methodology used was the bibliographical research in legal norms, doctrinal texts and jurisprudence of the courts, especially of the Court of Auditors of the Union. The information surveyed showed the types of overbilling, the methods of measurement, the measures recommendend or directly applied by the Federal Audit Court to avoid or mitigate the effects of overbilling public works and the sanctions applied to public and private agents involved in this irregularity. Finally, based on information obtained from the annual reports of inspection and activities of the Court of Auditors of the Union, the verification of the veracity of the hypothesis of effectiveness of the court's performance, according to the number of works inspected, amount audited, quantity of measures taken or recommended and amount of sanctions applied to public or private agents in the period from 2012 to 2016.

**Keywords:** Overbilling. Corruption. Negligence. Inefficiency. Efficacy.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Exemplo de aplicação do MLPUA .....	31
Quadro 2: Exemplo de aplicação do MLPG .....	32
Quadro 3: Exemplo de aplicação do Método do Desconto (situação inicial) ...	33
Quadro 4: Exemplo de aplicação do Método do Desconto (após alteração).....	34
Quadro 5: Exemplo de aplicação do Método do Balanço (após alteração) .....	35
Quadro 6: Ocorrência de Sobrepreço/Superfaturamento .....	53
Quadro 7: Obras com indicação de IG-P.....	54
Quadro 8: Obras com indicação de IG-R .....	55
Quadro 9: Obras com indicação de IG-C .....	55
Quadro 10: Obras com indicação de OI/FI .....	56
Quadro 11: Benefícios da fiscalização .....	56
Quadro 12: Sanções aplicadas .....	57

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>10</b>
<b>2 CONSIDERAÇÕES INICIAIS.....</b>	<b>15</b>
<b>2.1 Contrato Administrativo, Obra Pública e Obrigações Legais nos Contratos Administrativos .....</b>	<b>15</b>
<b>2.2 Sobrepreço e Superfaturamento.....</b>	<b>20</b>
<b>2.3 Tribunais de Contas .....</b>	<b>23</b>
<b>3 IDENTIFICAÇÃO E MENSURAÇÃO .....</b>	<b>26</b>
<b>3.1 Identificação do Superfaturamento .....</b>	<b>26</b>
<b>3.2 Mensuração do Sobrepreço .....</b>	<b>28</b>
<b>3.3 Mensuração de Outros Tipos de Superfaturamento .....</b>	<b>35</b>
<b>4 MEDIDAS E SANÇÕES.....</b>	<b>38</b>
<b>4.1 Medidas.....</b>	<b>38</b>
<b>4.2 Condutas e Responsabilidade .....</b>	<b>40</b>
<b>4.3 Sanções.....</b>	<b>45</b>
<b>5 VERIFICAÇÃO DA EFICÁCIA DA ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NO PERÍODO DE 2012 A 2016 .....</b>	<b>48</b>
<b>5.1 Relatórios do Fiscobras.....</b>	<b>48</b>
<b>5.2 Análise e Interpretação das Informações.....</b>	<b>52</b>
<b>5.3 Síntese.....</b>	<b>57</b>
<b>6 CONCLUSÕES .....</b>	<b>59</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>62</b>
<b>GLOSSÁRIO.....</b>	<b>66</b>

## 1 INTRODUÇÃO

No Direito Administrativo, no campo das licitações e contratos administrativos situa-se o tema do superfaturamento em obras públicas. Superfaturamento “[...] é um conjunto de práticas que tornam, injustamente, mais onerosa a proposta ou a execução do contrato para a Administração Pública [...]”<sup>1</sup>. O superfaturamento é materializado quando ocorre o pagamento por obras, serviços ou bens em valores além do que seria justo pagar por eles.

Em muitos casos, antes que ocorra o superfaturamento ocorre o sobrepreço, geralmente quando os contratos apresentam preços acima dos praticados no mercado. O sobrepreço é uma irregularidade que tem o potencial para transformar-se em superfaturamento. Esta transformação somente existirá se ocorrerem pagamentos de valores com sobrepreço. Sendo assim, o sobrepreço é considerado causa do superfaturamento por preços excessivos.

Um estudo completo sobre o superfaturamento em obras públicas teria abrangência muito vasta porque envolveria a análise de suas causas, características e consequências, incluindo a atuação de diversas entidades públicas nas esferas federal, estadual e municipal, para identificar e mensurar o superfaturamento, aplicar ou recomendar medidas para evitar ou atenuar suas consequências e sancionar os agentes públicos e particulares envolvidos.

Portanto, respeitando o escopo devido a um trabalho de conclusão de curso de graduação o tema foi delimitado ao estudo da eficácia da atuação do Tribunal de Contas da União frente ao superfaturamento de obras públicas no período de 2012 a 2016, visto que esta entidade fiscaliza anualmente grande quantidade de obras realizadas com recursos federais.

O problema a ser estudado foi definido na seguinte questão: a atuação do Tribunal de Contas da União (TCU) frente ao superfaturamento em obras públicas foi eficaz no período de 2012 a 2016?

---

<sup>1</sup> LEITÃO, Antônio Jorge. **OBRAS PÚBLICAS: Artimanhas & Conluiois**. 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Universitária de Direito, 2014. p. 123-124.

Outras questões serviram para o detalhamento da questão anterior, são elas: Quais os métodos utilizados pelo TCU para identificar e mensurar o superfaturamento em obras públicas? Quais as medidas adotadas ou recomendadas pelo TCU para evitar ou atenuar os efeitos do superfaturamento em obras públicas? Quais as sanções aplicadas pelo TCU aos agentes públicos e particulares envolvidos nas condutas causadoras de superfaturamento de obras públicas ou que se beneficiaram com essa irregularidade?

Partindo da hipótese de que se o TCU realizou, em grande quantidade, identificações e mensurações de superfaturamento de obras públicas, aplicou ou recomendou a aplicação de medidas para evitar ou mitigar os efeitos deste tipo de irregularidade e aplicou sanções em agentes públicos e particulares envolvidos então a atuação do TCU, no período de 2012 a 2016, foi eficaz, desenvolveu-se este trabalho de conclusão de curso, mediante uma pesquisa de informações para confirmar ou negar a veracidade desta afirmação.

A preferência por este tema teve origem na vivência profissional do autor como engenheiro civil da Prefeitura Municipal de Aracaju onde exerceu, entre outras, as funções de orçamentista e fiscal de obras, tendo inclusive assumido o cargo de Coordenador de Obras Públicas. No seu exercício profissional o autor percebeu a gravidade dos problemas causados pelo superfaturamento de obras públicas e a necessidade de ação dos entes públicos para impedir ou minorar os seus efeitos.

Superfaturamento em obras públicas é um tema atual porque aparecem quase todos os dias na mídia denúncias desse tipo de ocorrência, geralmente ligada aos escândalos de corrupção de agentes públicos e empresários.

As ocorrências que resultam no superfaturamento em obras públicas geralmente têm origem em condutas que violam ditames legais, notadamente da Lei 8.666/1993 (artigos 6º, 43, 66, 67, 92 e 96), da Lei 4.320/1964 (artigos 62 e 63), da Lei 10.192/2001, da Lei 8.429/1992 (artigos 9º, 10 e 11 - Lei da Improbidade Administrativa), do Código Penal (Crimes contra a Administração Pública), da Lei 12.462/2011 (Regime Diferenciado de Contratações), da Lei 12.846/2013 (Lei Anticorrupção) e do Decreto Presidencial 7.983/2013.

Entretanto, o superfaturamento não surge somente devido às condutas dolosas geralmente ligadas à corrupção, pois também tem origem em condutas

culposas de negligência e imperícia ligadas à desídia dos agentes públicos e à ineficiência administrativa. Porém, os resultados são semelhantes, visto que a ocorrência do superfaturamento implica no desvio de recursos do erário.

A população brasileira vem percebendo a relevância social do superfaturamento em obras públicas, pois quando ele ocorre recursos financeiros que deveriam ser utilizados para satisfazer as carências nas áreas da saúde, educação, previdência social, segurança pública e outras são desviados, geralmente em detrimento dos pobres, doentes, aposentados, desempregados, viúvas, órfãos, crianças em idade escolar e de todas as demais pessoas que necessitam de serviços públicos. A sociedade está sofrendo as graves consequências deste mal e precisa ter meios de se proteger.

O superfaturamento de obras públicas é fato prejudicial à sociedade, pois causa o desvio de recursos públicos que deveriam ser aplicados em benefício de todos, visto que se despende na remuneração das obras valor superior ao que seria justo pagar por elas. Devido ao superfaturamento ser prejudicial à sociedade torna-se necessário o seu combate, o que traz relevância social para o estudo desse fato.

Um conhecimento sistemático, imparcial, refutável e verificável sobre o superfaturamento, afastado de paixões políticas e ideológicas, somente pode ser conseguido através da abordagem do assunto mediante método científico. A sociedade necessita deste conhecimento para poder identificar e tratar adequadamente esse fato pernicioso e a academia é o local ideal para a produção desse conhecimento. Sendo assim, o estudo sobre o superfaturamento de obras públicas tem relevância científica.

No caso específico deste trabalho de conclusão de curso a relevância científica consiste na contribuição para o aumento do conhecimento acadêmico sobre o superfaturamento de obras públicas e o fortalecimento de uma postura crítica sobre a atuação do Estado e de seus agentes diante desta irregularidade.

O aumento do conhecimento é baseado no estudo das definições, tipologias e métodos ligados ao tema.

A crítica encontra fundamento na análise das informações obtidas na pesquisa com foco na atuação do Tribunal de Contas da União, no período de 2012

a 2016, entidade esta de grande importância na fiscalização da contratação e execução de obras com recursos da União.

Este trabalho de conclusão de curso tem como objetivo principal verificar a eficácia da atuação do Tribunal de Contas da União, no período de 2012 a 2016, para identificação e mensuração do superfaturamento em obras públicas, para evitar ou mitigar seus efeitos e para aplicação de sanções aos agentes públicos e particulares envolvidos nas condutas que lhe deram causa ou se beneficiaram dele.

Algumas ações específicas serviram de instrumentos para que fosse atingido o objetivo principal do trabalho: descrever quais são os métodos utilizados pelo Tribunal de Contas da União para identificar e mensurar o superfaturamento em obras públicas; identificar as medidas adotadas e recomendadas pelo Tribunal de Contas da União para evitar ou atenuar os efeitos do superfaturamento em obras públicas; identificar as sanções aplicadas pelo TCU aos agentes públicos e particulares envolvidos com as condutas que lhe deram causa ou se beneficiaram dele.

O método adotado foi o hipotético-dedutivo e a metodologia de pesquisa utilizada foi a da pesquisa bibliográfica. A pesquisa foi feita em duas etapas. A primeira etapa consistiu de consulta nas normas jurídicas, em textos doutrinários, e na jurisprudência dos tribunais do Poder Judiciário e do Tribunal de Contas da União. A pesquisa bibliográfica gerou uma monografia de compilação, conforme Rizzatto Nunes:

O trabalho de compilação consiste na exposição do pensamento dos vários autores que escreveram sobre o tema escolhido. Nesse tipo de monografia o estudante tem de demonstrar que examinou o maior número possível de obras publicadas sobre o assunto versado, sendo capaz de organizar as várias opiniões, antepô-las logicamente, quando se apresentam antagônicas, harmonizar os pontos de vista existentes na mesma direção, enfim, tem de ser capaz de apresentar um panorama das várias posições, de maneira clara e didática. Deve, também, o estudante dar sua opinião sobre os pontos relevantes, bem como suas conclusões.<sup>2</sup>

Portanto, na segunda etapa, seguindo a orientação do autor citado, as informações obtidas na primeira etapa foram compiladas e foi feita a análise do

---

<sup>2</sup> NUNES, Rizzatto. **Manual de monografia jurídica**: como se faz uma monografia, uma dissertação, uma tese. 11. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 61-62.

material compilado, a síntese conclusiva e finalmente foi também apresentada a opinião própria do autor.

Além da introdução, o trabalho foi desenvolvido em quatro capítulos temáticos e as conclusões. No segundo capítulo foram colocados os conceitos necessários ao entendimento sobre o tema.

No terceiro capítulo ocorreu a exposição dos métodos utilizados pelo TCU para identificar e mensurar o superfaturamento em obras públicas. No quarto capítulo foram explicadas as medidas adotadas pelo TCU, ou recomendadas por ele para aplicação por órgãos ou entidades da Administração Pública, bem como os tipos de sanções aplicadas pelo TCU aos agentes públicos ou particulares envolvidos com as condutas que causaram o superfaturamento ou se beneficiaram dele.

Finalmente, no quinto capítulo, foi verificada a eficácia da atuação do TCU frente ao superfaturamento de obras públicas, mediante as ações de identificação e mensuração do superfaturamento, aplicação ou recomendação de aplicação de medidas saneadoras e aplicação de sanções no período de 2012 a 2016.

## 2 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Conforme Dicionário de Português<sup>3</sup>, conceito é a “percepção que alguém possui sobre algo ou alguém; noção”. Por outro lado, explica este mesmo dicionário<sup>4</sup> que definição é a “descrição de algo ou alguém, partindo de suas características distintivas: definição de um produto, comportamento”.

A percepção daqueles que pretendem estudar o tema deste trabalho de conclusão de curso pode ser enriquecida, ou até mesmo, inteiramente modificada através do conhecimento das definições básicas sobre o assunto.

Neste capítulo foram abordadas as definições de contrato administrativo, obra pública, obrigações legais nos contratos administrativos, sobrepreço, superfaturamento e tribunais de contas.

### 2.1 Contrato Administrativo, Obra Pública e Obrigações Legais nos Contratos Administrativos

O ponto de partida para a existência de contratos que tenham como objetivo a execução de obras públicas encontra-se no artigo 37, XXI da Constituição Federal onde consta que “ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública [...]”<sup>5</sup>. Esse tipo de contrato recebeu a denominação de contrato administrativo.

Contrato administrativo é, nas palavras de Hely Lopes Meirelles, “ajuste que a Administração Pública, agindo nessa qualidade, firma com particular ou entidade administrativa para a consecução de objetivos de interesse público [...]”<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> CONCEITO. In: DICIONÁRIO ONLINE DE PORTUGUÊS. Disponível em: <<https://www.dicio.com.br>>. Acesso em: 2 abr. 2018.

Disponível

<sup>4</sup> DEFINIÇÃO. In: DICIONÁRIO ONLINE DE PORTUGUÊS. Disponível em: <<https://www.dicio.com.br>>. Acesso em: 2 abr. 2018.

Disponível

<sup>5</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 17 mar. 2018. artigo 37, XXI.

<sup>6</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 41. ed. Atual. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 233.

Para que exista contrato administrativo é necessário que ocorra antes uma licitação pública. O professor Pedro Durão explica o que seria este evento e qual a sua finalidade:

La licitación pública es la elección de la propuesta más ventajosa en beneficio público frente a la posibilidad de una disputa. Originaria del sistema democrático, se presenta como un verdadero instrumento de seguridad de los intereses colectivos y como contribución para un objetivo común.

El particular tiene total libertad para adquirir, vender o alquilar bienes. Contrariamente, la administración pública está sometida al interés general y obligada a licitar para lograr una contienda justa e igualitaria.<sup>7</sup>

Além da exigência de licitação pública o contrato administrativo apresenta outras características dignas de nota.

Segundo Pedro Durão<sup>8</sup> o contrato administrativo tem as seguintes características: formal, oneroso, consensual, comutativo, personalíssimo e exige licitação prévia.

É formal porque é escrito e com requisitos especiais; oneroso porque é remunerado na forma convencionada (ônus); consensual visto que é consubstanciado em acordo de vontades; comutativo, pois estabelece compensações recíprocas e equivalentes; exige licitação prévia, sendo essa exigência somente dispensável nos casos excepcionais e previstos em lei; é personalíssimo (*Intuitu Personae*) porque deve ser executado pelo contratado (confiança recíproca).

Além disso, ainda conforme Pedro Durão<sup>9</sup>, o contrato administrativo apresenta peculiaridades: tem como requisito obrigatório para sua validade a publicação de resumo do contrato (extrato) na imprensa oficial; é firmado no interesse precípua da Administração e da coletividade, ou seja, tem como objetivo satisfazer o interesse público.

E mais ainda: o contrato administrativo por ser um negócio jurídico requer objeto lícito, agente capaz e forma prescrita ou não vedada em lei; pode conter

<sup>7</sup> DURÃO, Pedro. **Licitación pública**: parâmetro y supranacionalidad. Curitiba: Juruá, 2015. p. 21.

<sup>8</sup> DURÃO, Pedro. **Direito Administrativo**: resumos e aplicações. 5. ed. rev. e ampl. Salvador: Via Jurídica, 2016. p. 59.

<sup>9</sup> Ibidem. p. 59.

cláusulas exorbitantes (cláusulas de privilégio) que estabelecem vantagens ou restrições para a Administração ou para o contratado. As cláusulas exorbitantes derivam da lei e dos princípios administrativos e visam os interesses públicos.

A Lei 8.666/1993, que regulamenta o artigo 37, XXI da Constituição Federal, é fonte legal das cláusulas exorbitantes do contrato administrativo através do artigo 58, *in verbis*:

Art. 58. O regime jurídico dos contratos administrativos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de:

I - modificá-los, unilateralmente, para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado;

II - rescindi-los, unilateralmente, nos casos especificados no inciso I do art. 79 desta Lei;

III - fiscalizar-lhes a execução;

IV - aplicar sanções motivadas pela inexecução total ou parcial do ajuste;

V - nos casos de serviços essenciais, ocupar provisoriamente bens móveis, imóveis, pessoal e serviços vinculados ao objeto do contrato, na hipótese da necessidade de acautelar apuração administrativa de faltas contratuais pelo contratado, bem como na hipótese de rescisão do contrato administrativo.

§ 1º As cláusulas econômico-financeiras e monetárias dos contratos administrativos não poderão ser alteradas sem prévia concordância do contratado.

§ 2º Na hipótese do inciso I deste artigo, as cláusulas econômico-financeiras do contrato deverão ser revistas para que se mantenha o equilíbrio contratual.<sup>10</sup>

No *caput* deste artigo da lei são estabelecidas diversas prerrogativas para a Administração Pública (alteração unilateral, rescisão unilateral, poder de fiscalização, poder de aplicação de sanções por inexecução contratual, poder de ocupar provisoriamente bens referentes ao contrato).

Nos parágrafos primeiro e segundo são considerados os direitos do contratado de preservação do equilíbrio contratual e de proibição de alteração das cláusulas econômico-financeiras e monetárias do contrato sem a existência de consenso entre as partes.

É importante também destacar a existência de garantismo contratual nos contratos administrativos, pois conforme Pedro Durão<sup>11</sup> esse tipo de contrato exige que o contratado forneça garantia para prevenir prejuízos eventuais à

<sup>10</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 17 mar. 2018. artigo 58.

<sup>11</sup> DURÃO, Pedro. **Direito Administrativo: resumos e aplicações**. 5. ed. rev. e ampl. Salvador: Via Jurídica, 2016. p. 60.

Administração. Essa garantia poderá ter a forma de: caução em dinheiro, ou em títulos da dívida pública, ou caução fidejussória (responsabilidade de terceiros); fiança bancária (natureza comercial e onerosa); seguro-garantia, quando uma seguradora completa o objeto do contrato às suas custas.

Portanto, fica patente o desequilíbrio de forças nos contratos administrativos, pois a força é concedida, pela lei, à Administração Pública para garantir-lhe o satisfatório desempenho da função de defensora dos interesses públicos. O contratado é a parte mais fraca da relação jurídica, embora sejam legalmente defendidos os direitos que lhe são cabíveis como o recebimento da justa contraprestação e a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro da avença.

Um dos meios principais de satisfação dos objetivos de interesse público mediante um contrato administrativo é a obra pública. A obra (pública) é definida na Lei 8.666/1993 como “[...] toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação, realizada por execução direta ou indireta”<sup>12</sup>. Execução direta é “[...] a que é feita pelos órgãos e entidades da Administração, pelos próprios meios”<sup>13</sup> e execução indireta “[...] a que o órgão ou entidade contrata com terceiros [...]”<sup>14</sup>.

Uma obra é composta de diversos serviços que aqui são denominados de serviços da obra. Por exemplo: fazem parte da obra de construção de uma escola os serviços de alvenaria de tijolo, reboco, pintura de paredes, concreto armado, fornecimento e assentamento de piso cerâmico, escavação para implantação das fundações, etc.

Através das obras públicas são satisfeitos os mais variados objetivos de interesse público da coletividade (interesse público primário) tais como: construção ou reforma de escolas, creches, hospitais, postos de saúde, bibliotecas, rodovias, avenidas, ruas, praças, teatros, museus, aeroportos, estações rodoviárias; bem como os interesses específicos da Administração Pública (interesse público secundário) como a construção ou reforma de prédios para instalação de repartições públicas.

---

<sup>12</sup> BRASIL. **Lei nº 8.666/1993, de 21 de junho de 1993.**

Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 18 mar. 2018. artigo 6º, I.

<sup>13</sup> Ibidem, artigo 6º, VII.

<sup>14</sup> Ibidem, artigo 6º, VIII.

Portanto, as obras públicas têm grande relevância social, visto que através delas são criadas as infraestruturas e as estruturas físicas necessárias ao exercício de quase todos os tipos de funções sociais das pessoas, tais como: o lazer, o trabalho, a educação formal, o cuidado da saúde, atividades culturais, etc.

O foco deste trabalho de conclusão de curso está no descumprimento das obrigações legais da Administração pública e dos particulares quando celebram contratos administrativos para execução de obras públicas.

Quanto a essas obrigações legais em primeiro lugar a Administração pública tem, conforme os artigos 3º e 4º do Decreto 7.983/2013 da Presidência da República<sup>15</sup>, o dever de limitar os custos dos orçamentos de referência para licitação de obras a serem contratadas e executadas com recursos dos orçamentos da União.

Determina o decreto citado que o custo global de referência de obras e serviços de engenharia, excetuados os de infraestrutura de transportes e os caracterizados como montagem industrial, deve ser menor do que o obtido a partir dos custos unitários de referência do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi).

E, ainda, o mesmo decreto determina que o custo global de referência das obras de infraestrutura de transportes deve ser menor do que o obtido a partir dos custos unitários de referência do Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro), mantido e divulgado pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT).

Em segundo lugar a Administração pública tem a obrigação de verificar a conformidade dos preços constantes das propostas das licitações de obras com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda com os constantes do sistema de registro de preços, conforme estabelecido no artigo 43, IV da Lei 8.666/1993<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> BRASIL. **Decreto nº 7.983/2013, de 8 de abril de 2013.** Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/decreto/D7983.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/D7983.htm)>. Acesso em: 17 mar. 2018. artigos 3º e 4º.

<sup>16</sup> BRASIL. **Lei nº 8.666/1993, de 21 de junho de 1993.** Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 18 mar. 2018. artigo 43, IV.

Ademais, tanto a Administração Pública como o particular contratado tem obrigação de executar o contrato fielmente, sendo exigida do contratado a execução dos serviços da obra com qualidade e nas quantidades previstas no projeto e para a Administração Pública a obrigação de acompanhar e fiscalizar a execução da obra e fazer a regular liquidação das despesas correlatas para que ocorra, em seguida, a devida contraprestação contratual correspondente aos serviços da obra efetivamente executados. Tudo isto conforme os ditames dos artigos 66 e 67 da Lei 8.666/1993 e dos artigos 62 e 63 da Lei 4.320/1964, respectivamente, *in verbis*:

Art. 66. O contrato deverá ser executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas avençadas e as normas desta Lei, respondendo cada uma pelas consequências de sua inexecução total ou parcial.

Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

[...] <sup>17</sup>

Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

[...]

§2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I – o contrato, ajuste ou acordo respectivo;

II – a nota de empenho;

III – os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço. <sup>18</sup>

## 2.2 Sobrepreço e Superfaturamento

No Direito Administrativo, no campo das licitações e contratos administrativos situa-se o tema do superfaturamento em obras públicas. Superfaturamento “[...] é um conjunto de práticas que tornam, injustamente, mais onerosa a proposta ou a execução do contrato para a Administração pública [...]”<sup>19</sup>. O superfaturamento é

<sup>17</sup> BRASIL. Lei nº 8.666/1993, de 21 de junho de 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 18 mar. 2018. artigos 66 e 67.

<sup>18</sup> BRASIL. Lei nº 4.320/1964, de março de 1964. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/leis/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L4320.htm)>. Acesso em: 17 mar. 2018. artigos 62 e 63.

<sup>19</sup> LEITÃO, Antônio Jorge. **OBRAS PÚBLICAS: Artimanhas & Conluíus**. 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Universitária de Direito, 2014. p. 123-124.

materializado quando ocorre o pagamento por obras, serviços ou bens em valores além do que seria justo pagar por eles.

Em alguns casos, antes que exista o superfaturamento pode ocorrer o sobrepreço “[...] quando os preços contratados são superiores aos preços utilizados como referência (Sinapi, Sicro e/ou preços de mercado), embora ainda não tenha ocorrido o pagamento da medição.”<sup>20</sup> O sobrepreço transforma-se em superfaturamento quando ocorre o pagamento da medição dos serviços da obra.

Portanto, o sobrepreço é um tipo de irregularidade que não causa dano ao erário se não ocorrer pagamento. O sobrepreço é um dos tipos de causa de superfaturamento, o superfaturamento por preços excessivos.

A doutrina define características e mostra a relevância do superfaturamento em obras públicas: “Este tema, de grande relevância na gestão de obras públicas, permeia aproximadamente 50% dos achados de auditoria realizada pelo TCU em todos os anos”<sup>21</sup>. “Ora para constatar a existência de superfaturamento (dano ao erário), deve-se reconhecer um enriquecimento sem causa da parte contratual privada, em detrimento do interesse público”<sup>22</sup>. “Quando constatado o pagamento por bens, obras ou serviços com valores acima dos de mercado [...] os responsáveis poderão ser condenados em débito”<sup>23</sup>.

A presença do superfaturamento está registrada na jurisprudência dos tribunais do Poder Judiciário, como por exemplo:

EMENTA: Mandado de segurança. Ato do Tribunal de Contas da União. Competência prevista no art. 71, IX, da Constituição Federal. Contrato rescindido unilateralmente pela Administração. Abertura de processo de tomada de contas especial. Dano ao erário configurado. Devolução de valores a título de sobrepreço. Necessidade de dilação probatória. Não ocorrência de violação do princípio do devido processo legal. Segurança denegada. 1. É legítima a condenação solidária da impetrante ao ressarcimento do dano causado ao erário, bem como sua consequente inscrição no CADIN, no caso de inadimplemento, tudo em consonância com a Lei nº 8.443/92. Devolução de valores ao erário em razão de

<sup>20</sup> LEITÃO, Antônio Jorge. **OBRAS PÚBLICAS: Artimanhas & Conluio**s. 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Universitária de Direito, 2014. p. 121.

<sup>21</sup> Ibidem, p. 121.

<sup>22</sup> LUNA, Guilherme Ferreira Gomes. **Controle de preços nos contratos administrativos**. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 97.

<sup>23</sup> CAMPELO, Valmir; CAVALCANTE, Rafael Jardim. **OBRAS PÚBLICAS: Comentários à Jurisprudência do TCU**. 3. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 601.

superfaturamento de preços constatado em aditamentos contratuais. Valores calculados com base não na execução do contrato, mas sim na diferença dos valores apurados a título de sobrepreço pelo TCU. 2. A análise do quantum a ser cobrado e do que deveria ser considerado, ou não, pelo TCU para a realização dos cálculos – e.g. a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato - é inviável no presente writ, na medida em que, dada a natureza da ação mandamental, é condição necessária para seu manejo que o direito pleiteado seja líquido e certo. Necessidade de dilação probatória. Precedentes. 3. Ausência de violação do princípio do devido processo legal. Os pedidos formulados pelos interessados foram analisados e o cálculo do quantum do sobrepreço foi formulado em consonância com os critérios tecnicamente utilizados pela Corte de Contas e com as normas de seu regimento interno. 4. Segurança denegada. (MS 29599/ DF – DISTRITO FEDERAL Relator: Min. Dias Toffoli Julgamento: 01/03/2016 Orgão Julgador: Primeira Turma STF).<sup>24</sup>

E, finalmente, de forma abundante na jurisprudência do Tribunal de Contas da União que aplicando a legislação atualizada aos casos concretos emite um grande número de decisões sobre o superfaturamento de obras públicas. Em seguida, alguns exemplos recentes:

As empresas que oferecerem propostas com valores acima dos praticados pelo mercado, tirando proveito de orçamentos superestimados elaborados pelos órgãos públicos contratantes, contribuem para o superfaturamento dos serviços, sujeitando-se à responsabilização solidária pelo dano evidenciado. (Acórdão 27/2018 – Plenário TCU).<sup>25</sup>

Os licitantes, sob risco de responderem por superfaturamento em solidariedade com os agentes públicos, têm a obrigação de oferecer preços que reflitam os paradigmas de mercado, ainda que os valores fixados pela administração no orçamento-base do certame se situem além daquele patamar. (Acórdão 1959/2017 – Plenário TCU).<sup>26</sup>

A comissão permanente de licitação (CPL) não pode ser responsabilizada por superfaturamento decorrente de projeto básico mal elaborado [...]. (Acórdão 8017/2016 – Segunda Câmara TCU).<sup>27</sup>

É importante registrar que as decisões do TCU devem ser seguidas pela Administração Pública nas esferas federal, estadual e municipal, de acordo com a Súmula nº 222, *in verbis*:

<sup>24</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança: MS 29599 DF**. Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=3980807>>. Acesso em: 18 mar. 2018.

<sup>25</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 27/2018 – Plenário TCU**. Disponível em: < <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/pesquisa/jurisprudencia-selecionada>>. Acesso em: 18 mar. 2018.

<sup>26</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1959/2017 – Plenário TCU**. Disponível em: < <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/pesquisa/jurisprudencia-selecionada>>. Acesso em: 18 mar. 2018.

<sup>27</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 8017/2016 – Segunda Câmara TCU**. Disponível em: < <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/pesquisa/jurisprudencia-selecionada>>. Acesso em: 18 mar. 2018.

As Decisões do Tribunal de Contas da União, relativas à aplicação de normas gerais de licitação, sobre as quais cabe privativamente à União legislar, devem ser acatadas pelos administradores dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.<sup>28</sup>

### 2.3 Tribunais de Contas

A Administração pública está sujeita ao controle de seus atos e contratos, podendo esse controle ser interno ou externo. O controle interno ocorre quando é realizado por órgão ou entidade responsável pela atividade controlada no âmbito da própria Administração.<sup>29</sup> O controle externo “se realiza por um Poder ou órgão constitucional independente funcionalmente sobre a atividade administrativa de outro Poder estranho à Administração responsável pelo ato controlado [...]”<sup>30</sup>.

Os órgãos ou entidades de controle apresentam definição constitucional pois “O *caput* do artigo 70 da Constituição Federal delimita a área de atuação dos órgãos responsáveis pelo controle externo (Poder Legislativo e Tribunal de Contas)”<sup>31</sup>.

O artigo 71, *caput* da Constituição Federal<sup>32</sup> define o Tribunal de Contas da União como a entidade que auxilia o Congresso Nacional a fazer o controle externo. Por simetria existem Tribunais de Contas dos Estados e até alguns municipais. Afirma Jorge Ulisses Jacoby Fernandes que “Os Tribunais de Contas do Brasil organizam-se em simetria com o Tribunal de Contas da União”<sup>33</sup>.

As competências do Tribunal de Contas da União são detalhadamente descritas no artigo 71, *caput* da Constituição Federal<sup>34</sup>, com destaque para: apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República; julgar as contas dos

<sup>28</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Súmula nº 222**. Disponível em: < <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/pesquisa/sumula>>. Acesso em: 24 mar. 2018.

<sup>29</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 41. ed. Atual. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 780.

<sup>30</sup> Ibidem, p. 781.

<sup>31</sup> LUNA, Guilherme Ferreira Gomes. **Controle de preços nos contratos administrativos**. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 79.

<sup>32</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 17 mar. 2018. artigo 71, *caput*.

<sup>33</sup> FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005. p. 651.

<sup>34</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 17 mar. 2018. artigo 71, *caput*.

administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Federal e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público.

Continuando com as principais competências descritas no artigo 71 da Constituição Federal: fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União a Estado, ao Distrito Federal ou a Município mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres.

E mais ainda: aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário; assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade; sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal; representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

É importante conhecer o artigo 71, § 1º da Constituição Federal: “No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.”<sup>35</sup> Bem como o § 2º: “Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.”<sup>36</sup>

E também o § 3º: “As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.”<sup>37</sup> E o § 4º: “O Tribunal

---

<sup>35</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 17 mar. 2018. artigo 71, §1º.

<sup>36</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 17 mar. 2018. artigo 71, §2º.

<sup>37</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 17 mar. 2018. artigo 71, §3º.

encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades.”<sup>38</sup>

Estes parágrafos do artigo 71 da Constituição Federal mostram que embora o Tribunal de Contas da União seja uma entidade que auxilia o Congresso Nacional a fazer o controle externo da Administração Pública, a lei magna concede autonomia ao TCU para agir, no caso de omissão do Congresso Nacional.

É importante também o fato de que, conforme o § 3º, as decisões do TCU que imputam débito ou multa têm força de título executivo (extrajudicial) permitindo a busca do pagamento desses valores pela via judicial, mediante ação de execução.

Portanto, o estudo das análises e decisões dos tribunais de contas no Brasil, principalmente do Tribunal de Contas da União, mostra-se como um caminho para o conhecimento sobre como é identificado, mensurado, combatido ou remediado o superfaturamento de obras públicas. Neste trabalho foi escolhido este caminho, conjuntamente com a pesquisa na doutrina, nas jurisprudências do Poder Judiciário, nas leis e na Constituição Federal.

---

<sup>38</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 17 mar. 2018. artigo 71, §4º.

### 3 IDENTIFICAÇÃO E MENSURAÇÃO

Conhecido o significado e a relevância do superfaturamento tornou-se necessário, para poder avançar no estudo dessa irregularidade, identificá-la e mensurá-la.

Para que ocorresse a identificação e mensuração do superfaturamento de obras públicas seria necessário o uso de algum método ou métodos para tal. Qual método ou métodos seriam utilizados pelo Tribunal de Contas da União? Para responder esta pergunta a bibliografia foi pesquisada em busca de informações sobre possíveis métodos e suas características.

#### 3.1 Identificação do Superfaturamento

Para identificar o superfaturamento é necessário o conhecimento de suas características. Segundo Antônio Jorge Leitão<sup>39</sup> o superfaturamento de obras públicas tem suas particularidades detalhadas em duas obras: a primeira é o Manual de Perícias de Engenharia do Instituto Nacional de Criminalística do Departamento de Polícia Federal (INCDPF) e a segunda o Boletim do TCU, Ano XLV, n. 26, de 11/12/2012.

O mesmo autor ainda afirma que a Polícia Federal, no Manual de Perícias de Engenharia do INCDPF, define as situações em que pode ocorrer superfaturamento de obras:

- a. pela medição de quantidades superiores às efetivamente executadas/fornecidas;
- b. pela deficiência na execução de obras e serviços de engenharia que resultam em diminuição da qualidade, vida útil ou ou segurança;
- c. pelo pagamento de obras, bens e serviços por preços manifestamente superiores à tendência central praticada pelo mercado ou incompatíveis com os fixados pelos órgãos oficiais competentes, bem como pela prática de preços unitários acima dessa tendência central de mercado;
- d. pela quebra do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato em desfavor da Administração, por meio da alteração de quantitativos (jogo de planilha) e/ou preços (alterações de cláusulas financeiras) durante a execução da obra;

---

<sup>39</sup> LEITÃO, Antônio Jorge. **OBRAS PÚBLICAS: Artimanhas & Conluio**s. 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Universitária de Direito, 2014. p. 121-122.

e. pela alteração de cláusulas financeiras gerando recebimentos contratuais antecipados, distorção do cronograma físico-financeiro, prorrogação injustificada do prazo contratual ou reajustamentos irregulares;<sup>40</sup>

De modo semelhante no Boletim do TCU, Ano XLV, n. 26, de 11/12/2012, estão descritos alguns tipos de superfaturamento:

f. Superfaturamento por quantidade:

212 Refere-se ao dano ao erário decorrente da medição e pagamento de quantidades superiores às efetivamente executadas ou fornecidas. Pode envolver também o pagamento de serviços em duplicidade ou o pagamento de serviços não executados.

g. Superfaturamento por execução de serviços com menor qualidade:

218 É o dano ao erário decorrente de pagamentos em excesso por serviços executados em desconformidade com as especificações ou normas técnicas. Normalmente decorre da adoção, na execução do serviço, de materiais com qualidade inferior à especificada na respectiva composição de custos unitários. O custo direto efetivamente incorrido pela contratada para a execução do serviço é menor, mas essa diferença não é contabilizada na planilha orçamentária contratual.

h. Superfaturamento por alteração de metodologia executiva ;

221 Ocorre quando o orçamento da obra considerou metodologia executiva claramente ineficiente, antieconômica, ultrapassada ou contrária à boa técnica da engenharia, e, posteriormente, durante a execução da obra, a contratada adota outro método construtivo, mais racional e econômico, sem que se proceda ao reequilíbrio econômico-financeiro do contrato.<sup>41</sup>

André Mendes<sup>42</sup> apresenta no seu livro uma lista bastante completa dos tipos de superfaturamento com as respectivas descrições: por sobrepreço, que consiste na atribuição de preços unitários e globais superiores aos de mercado; por jogo de planilha, quando ocorre a majoração, durante a execução do contrato, de quantitativos de serviços com preços superavaliados, inclusão de serviços novos com preços elevados e redução das quantidades de serviços com preços subavaliados.

Superfaturamento por quantidade consistindo na medição e pagamento de quantidades de serviços superiores às efetivamente executadas; por deficiência de qualidade, quando ocorre o uso de insumos com características inferiores às

<sup>40</sup> LEITÃO, Antônio Jorge. **OBRAS PÚBLICAS: Artimanhas & Conluiois**. 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Universitária de Direito, 2014. p. 125.

<sup>41</sup> Ibidem. p. 126 -128.

<sup>42</sup> MENDES, André. **Aspectos Polêmicos de Licitações e Contratos de Obras Públicas**. São Paulo: PINI, 2013. p.193-196.

especificadas no projeto; por jogo de cronograma, quando é utilizado o artifício de superavaliar os serviços contratuais iniciais e subavaliar os finais, mantendo o preço final inalterado.

Superfaturamento por pagamento antecipado consistindo na medição e pagamento de serviços ainda não executados; por reajustamentos irregulares, quando o reajustamento contratual de preços não segue os parâmetros estabelecidos pela lei; por prorrogação do prazo, quando ao ser prorrogado o prazo de execução da obra o contratante estende também o pagamento mensal do valor fixo corresponde à administração local da obra e finalmente o superfaturamento por alteração da metodologia executiva.

A identificação do superfaturamento ocorre mediante a comparação dos fatos reais com os padrões de características expostos neste capítulo.

Portanto, no caso de uma fiscalização de um contrato de execução de obras deve ser verificada a possibilidade de existência de cada um desses tipos de superfaturamento, pois esta irregularidade pode ter isoladamente uma das causas citadas acima ou várias delas num mesmo contrato de execução de obra.

### **3.2 Mensuração do Sobrepreço**

Alguns métodos são utilizados para mensurar o superfaturamento originado da ocorrência de preços excessivos (sobrepreço) no contrato de execução de obra. Veja-se o que consta de publicação do próprio Tribunal de Contas da União:

Existem ao menos sete métodos de cálculo de sobrepreço, todos referendados em deliberações do Tribunal de Contas da União. Tais métodos podem ser classificados em duas categorias gerais, quais sejam os que englobam critérios de aceitabilidade de preços (unitários e global) e os que se fundamentam em critérios de garantia de manutenção do equilíbrio econômico financeiro do contrato.<sup>43</sup>

Afirma André Mendes que “Ao longo dos últimos 10 anos, diversos foram os métodos adotados nos julgados do TCU para se calcular o sobrepreço ou o

---

<sup>43</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Auditoria de obras públicas/Tribunal de Contas da União**; contadista: André Pachioni Baeta. Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 2011. 27 p. Disponível em: < <http://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/auditoria-de-obras-publicas-modulo-2-auditoria-do-orcamento-1.htm>>. Acesso em: 24 mar. 2018. p. 5.

superfaturamento por preços nos contratos fiscalizados”<sup>44</sup>. A escolha do método a ser utilizado leva em conta a situação da obra, o regime de execução contratual, e a existência de aditamento contratual anterior.

Afirma André Pachioni Baeta<sup>45</sup> que no caso no qual a obra esteja ainda sendo licitada em regime de empreitada por preço unitário é aconselhável o uso do Método da Limitação do Preço Unitário (MLPU) e se o regime for de empreitada por preço global é aconselhável o uso do Método da Limitação do Preço Global (MLPG).

Caso a obra já esteja contratada, se não ocorreu ainda nenhum aditamento contratual, é aconselhável o uso do MLPG, mas, se já ocorreu aditamento e o contrato não tinha sobrepreço original deve-se usar o Método do Desconto. No caso em que já ocorreu aditamento e o contrato apresentou sobrepreço original deve-se usar o Método do Balanço.

Para mensurar sobrepreço em obras públicas utiliza-se preferencialmente “[...] o método da limitação dos preços unitários ajustado (MLPUA) na análise de editais e o método da limitação do preço global (MLPG) no caso de obra já contratada”<sup>46</sup>.

O método da limitação dos preços unitários ajustado (MLPUA) parte do pressuposto “de que o preço unitário de nenhum serviço, contratado originalmente ou posteriormente acrescido, pode ser injustificadamente superior ao de mercado (paradigma correspondente)”<sup>47</sup>. André Mendes explica o método da limitação dos preços unitários ajustado:

O MLPUA, ou método da limitação de preços unitários ajustado, estabelece que nenhum preço unitário pode ser superior ao de referência. Para aplicá-lo, toma-se a planilha objeto da análise e analisam-se todos os preços unitários, igualando aos de referência todos aqueles que estiverem acima deles. Os preços unitários abaixo dos seus correspondentes de referência

<sup>44</sup> MENDES, André. **Aspectos Polêmicos de Licitações e Contratos de Obras Públicas**. São Paulo: PINI, 2013. p. 188.

<sup>45</sup> BAETA, André Pachioni. **Orçamento e Controle de Preços de Obras Públicas**. São Paulo: PINI, 2012. p. 410.

<sup>46</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2307/2017 – Plenário TCU**. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/pesquisa/jurisprudencia-selecionada>>. Acesso em: 24 mar. 2018.

<sup>47</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Auditoria de obras públicas/Tribunal de Contas da União**; contadista: André Pachioni Baeta. Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 2011. 27 p. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/auditoria-de-obras-publicas-modulo-2-auditoria-do-orcamento-1.htm>>. Acesso em: 24 mar. 2018. p. 5.

são mantidos, não se fazendo nenhum tipo de compensação com os que sejam superiores.<sup>48</sup>

A aplicação do método da limitação dos preços unitários ajustado é feita por meio de cálculo matemático. Para cada serviço da obra consideram-se dois produtos: o produto do preço unitário paradigma pela quantidade do serviço e o produto do preço unitário base da licitação pela quantidade do serviço.

A diferença entre esses dois produtos será o indicador da existência ou não de sobrepreço unitário. Caso a diferença mostre que o último produto (o do preço unitário base da licitação pela quantidade) é maior do que o primeiro isto indica que existe sobrepreço unitário para o serviço da obra.

O cálculo do sobrepreço global da obra consiste na soma das diferenças que indiquem sobrepreço unitário. As diferenças que indiquem subpreço unitário, ou seja, nas quais o preço unitário base da licitação seja inferior ao preço unitário paradigma não serão consideradas, nem, evidentemente, aquelas de valor igual a zero, nas quais os preços unitários base da licitação são idênticos aos preços unitários paradigmas.

Para ilustrar considerou-se um obra hipotética com apenas três serviços: o serviço um com quantidade de cinco unidades, preço unitário paradigma de três reais e preço unitário base da licitação de quatro reais, o serviço dois com quantidade de duas unidades, preço unitário paradigma de cinco reais e preço unitário base da licitação de quatro reais e o serviço três com quantidade de dez unidades e preço unitário paradigma e preço unitário base da licitação ambos iguais a dois reais.

Calculando-se os produtos para os três serviços foram obtidos: para o serviço um o primeiro produto foi de cinco unidades multiplicadas pelo preço de três reais resultando em quinze reais e o segundo produto foi de cinco unidades multiplicadas pelo preço de quatro reais resultando em vinte reais; para o serviço dois o primeiro produto foi de duas unidades multiplicadas pelo preço de cinco reais resultando em dez reais e o segundo foi de duas unidades multiplicadas pelo preço de quatro reais

---

<sup>48</sup> MENDES, André. **Aspectos Polêmicos de Licitações e Contratos de Obras Públicas**. São Paulo: PINI, 2013. p.188.

resultando em oito reais; para o serviço três tanto o primeiro produto quanto o segundo foram iguais a vinte reais.

Calculando-se a diferença entre os produtos chegou-se para o serviço um à diferença de cinco reais; para o serviço dois à diferença de dois reais (negativa) e para o serviço três a diferença foi igual à zero.

Para o cálculo do sobrepreço global do contrato somam-se as diferenças que tiverem valor superior a zero. No caso particular deste exemplo as duas últimas diferenças não foram consideradas e o sobrepreço global foi igual a cinco reais.

O resumo deste exemplo com seus cálculos e resultados está no quadro 1 abaixo.

**Quadro 1: Exemplo de aplicação do MLPUA**

Serviço	Quantidade (1)	Preço unitário paradigma (2)	Preço unitário base (3)	(4)=(1)x(2)	(5)=(1)x(3)	(5)-(4)	Sobrepreço/ subpreço unitário
Serviço 1	5 und	R\$ 3,0	R\$ 4,0	R\$ 15,0	R\$ 20,0	R\$ 5,0	R\$ 5,0
Serviço 2	2 und	R\$ 5,0	R\$ 4,0	R\$ 10,0	R\$ 8,0	R\$ -2,0	-
Serviço 3	10 und	R\$ 2,0	R\$ 2,0	R\$ 20,0	R\$ 20,0	R\$ 0,0	-
Sobrepreço global							R\$ 5,0

Fonte: Elaborado pelo autor

No caso de obra já contratada utiliza-se para a mensuração do sobrepreço o Método da Limitação do Preço Global – MLPG. André Mendes discorre sobre o método da limitação do preço global, com as seguintes palavras:

O MLPG é o método da limitação do preço global. Sua aplicação consiste em avaliar se o valor global do contrato está inferior àquele obtido por meio dos preços de referência. Admite, portanto, que haja compensação entre itens com sobrepreço e subpreço. Evidentemente, a existência de itens superavaliados em uma obra com recursos federais já representa uma irregularidade, em vista da limitação imposta pelas LDOs, mas o sobrepreço contratual só estará caracterizado se houver sobrepreço global.<sup>49</sup>

<sup>49</sup> MENDES, André. **Aspectos Polêmicos de Licitações e Contratos de Obras Públicas**. São Paulo: PINI, 2013. p.188.

O método da limitação do preço global praticamente utiliza os mesmos cálculos matemáticos aplicados no MLPUA, mas admite compensações entre sobrepreços e subpreços unitários no cálculo do sobrepreço global.

O pressuposto que serve de base ao MLPUA de que o preço unitário de nenhum serviço, contratado originalmente ou posteriormente acrescido, pode ser injustificadamente superior ao de mercado não é relevante no MLPG. O que importa neste último método é a identificação ou não de sobrepreço global.

Adaptando-se o exemplo usado para ilustrar o MLPUA para o caso do MLPG foram consideradas as duas diferenças de cinco reais e dois reais (negativa) para o cálculo do sobrepreço global, existindo assim uma compensação entre sobrepreços e subpreços unitários.

O sobrepreço global apurado foi de três reais, conforme pode ser verificado no quadro 2.

**Quadro 2: Exemplo de aplicação do MLPG**

Serviço	Quantidade (1)	Preço unitário paradigma (2)	Preço unitário base (3)	(4)=(1)x(2)	(5)=(1)x(3)	(5)-(4)	Sobrepreço /subpreço unitário
Serviço 1	5 und	R\$3,0	R\$ 4,0	R\$ 15,0	R\$ 20,0	R\$ 5,0	R\$ 5,0
Serviço 2	2 und	R\$ 5,0	R\$ 4,0	R\$ 10,0	R\$ 8,0	R\$ -2,0	R\$ -2,0
Serviço 3	10 und	R\$ 2,0	R\$ 2,0	R\$ 20,0	R\$ 20,0	R\$ 0,0	R\$ 0,0
Sobrepreço global							R\$ 3,0

Fonte: Elaborado pelo autor

Outro método utilizado, quando já ocorreu aditamento e o contrato não tinha sobrepreço original, é o método do desconto, conforme também explica André Mendes:

O método do desconto, também chamado de método do equilíbrio econômico-financeiro, estabelece que, após qualquer alteração promovida na planilha contratual (acréscimo ou redução de quantidades ou novos itens), deve-se assegurar que a diferença percentual entre o valor original do contrato e o do orçamento de referência (ou seja, o desconto obtido na licitação) não seja reduzida.<sup>50</sup>

<sup>50</sup> MENDES, André. **Aspectos Polêmicos de Licitações e Contratos de Obras Públicas**. São Paulo: PINI, 2013. p.189.

Para ilustrar a utilização do Método do desconto adaptou-se o exemplo considerado para o método MLPUA, fazendo-se a substituição dos preços unitários base da licitação pelos preços unitários da proposta do licitante e o cálculo do desconto percentual do preço global da proposta em relação ao preço global paradigma no lugar do cálculo do sobrepreço global.

O primeiro passo dado, neste método, foi a avaliação da situação inicial do contrato, no que se refere ao desconto do preço global da proposta de execução da obra em relação ao preço global paradigma.

**Quadro 3: Exemplo de aplicação do Método do Desconto (situação inicial do contrato)**

Serviço	Quantidade (1)	Preço unitário paradigma (2)	Preço unitário da proposta (3)	(4)=(1)x(2)	(5)=(1)x(3)
Serviço 1	5 und	R\$ 3,0	R\$ 3,0	R\$ 15,0	R\$ 15,0
Serviço 2	2 und	R\$ 5,0	R\$ 4,0	R\$ 10,0	R\$ 8,0
Serviço 3	10 und	R\$ 2,0	R\$ 2,0	R\$ 20,0	R\$ 20,0
Preço global (paradigma (4) ou da proposta (5))				R\$ 45,0	R\$ 43,0
Desconto inicial (%) = - [ (R\$ 43/R\$ 45) - 1 ] x 100					4,44%

Fonte: Elaborado pelo autor

No cenário hipotético do exemplo obteve-se após os necessários cálculos, conforme exposto no quadro 3 acima, o preço global paradigma de quarenta e cinco reais e o preço global da proposta de quarenta e três reais, implicando num desconto percentual de quatro unidades e quarenta e quatro centésimos do segundo preço em relação ao primeiro. Isto mostrou que a Administração obteve, na licitação, uma condição vantajosa que deveria ser preservada durante toda a vigência do contrato

Em seguida, examinou-se a situação do contrato após alteração mediante termo aditivo, na qual foi acrescentado um novo serviço da obra (serviço quatro) com preço unitário superior ao preço unitário paradigma (sobrepreço unitário) e foi diminuída a quantidade do serviço dois (serviço com subpreço unitário) para uma unidade.

A comparação entre essas duas situações do contrato, inicial e após alteração, deve determinar a existência ou não existência de sobrepreço global, pois

o desconto dado anteriormente não pode ser alterado em desfavor da Administração, ou seja, não pode ter o seu percentual diminuído.

Fazendo-se os cálculos necessários verificou-se que o desconto passou do percentual anterior de quatro unidades e quarenta e quatro centésimos para o percentual negativo de quatro unidades e trinta e cinco centésimos, conforme é possível ver no quadro 4 abaixo.

O percentual negativo significa que após a alteração contratual deixou de existir desconto e passou a existir acréscimo com relação ao valor global paradigma. Entretanto, mesmo que existisse apenas uma simples diminuição do percentual do desconto, por exemplo, de oito por cento para sete por cento, já estaria caracterizado o sobrepreço, pois deixaria de existir a situação vantajosa obtida pela Administração quando da contratação inicial para execução da obra.

Esta situação de modificação do desconto no valor global do contrato em relação ao valor global paradigma significa a existência de um sobrepreço, podendo transformar-se em superfaturamento após os pagamentos pela execução dos serviços da obra.

**Quadro 4: Exemplo de aplicação do Método do Desconto (situação após alteração do contrato)**

Serviço	Quantidade (1)	Preço unitário paradigma (2)	Preço unitário do contrato com aditivo (3)	(4)=(1)x(2)	(5)=(1)x(3)
Serviço 1	5 und	R\$ 3,0	R\$ 3,0	R\$ 15,0	R\$ 15,0
Serviço 2	1 und	R\$ 5,0	R\$ 4,0	R\$ 5,0	R\$ 4,0
Serviço 3	10 und	R\$ 2,0	R\$ 2,0	R\$ 20,0	R\$ 20,0
Serviço 4	3 und	R\$ 2,0	R\$ 3,0	R\$ 6,0	R\$ 9,0
Preço global (paradigma (4) ou do contrato com aditivo (5))				R\$46,0	R\$ 48,0
Desconto após alteração contratual (aditivo) (%) = - [ (R\$ 48/R\$ 46)-1 ] x 100					- 4,35%

Fonte: Elaborado pelo autor

No caso da existência de anterior aditamento contratual e sobrepreço original deve-se utilizar o método do balanço, segundo André Mendes:

Consiste na avaliação de cada item cujo quantitativo foi alterado, verificando se provocou “crédito” ou “débito” para a Administração. Aumento de quantitativos de itens superavaliados e redução dos subavaliados geram prejuízos (“débitos”) para a Administração, enquanto o contrário – redução de quantitativos de itens superavaliados e aumento dos subavaliados – geram “créditos”, a diferença apurada – somente se desfavorável à

Administração, pois em caso contrário não estaria configurado o jogo de planilha – deve ser deduzida do valor do contrato.<sup>51</sup>

Criando um novo exemplo, calculou-se um sobrepreço global de seis reais como pode-se ver em seguida no quadro 5.

**Quadro 5: Exemplo de aplicação do Método do Balanço (situação após alteração do contrato)**

Serviço	Quantidade inicial (1)	Quantidade após alterações (2)	Preço unitário paradigma (3)	Preço unitário da proposta e aditivo (4)	Diferença de preços unitários (5)=(4) - (3)	Diferença de quantidades (6)=(2) - (1)
Serviço 1	5 und	7 und	R\$ 3,0	R\$ 4,0	R\$ 1,0	2 und
Serviço 2	2 und	1 und	R\$ 5,0	R\$ 4,0	R\$ - 1,0	- 1 und
Serviço 3	10 und	10 und	R\$ 2,0	R\$ 2,0	R\$ 0,0	0 und
Serviço 4	-	3 und	R\$ 2,0	R\$ 3,0	R\$ 1,0	3 und
Sobrepreço global (5) x (6)						R\$ 6,0

Fonte: Elaborado pelo autor

### 3.3 Mensuração de Outros Tipos de Superfaturamento

Deve-se também considerar a mensuração dos outros tipos de superfaturamento: por jogo de planilha, por quantidade, por deficiência de qualidade, por jogo de cronograma, por pagamento antecipado, por reajustamentos irregulares, por prorrogação de prazo e por alteração da metodologia executiva.

Antônio Jorge Leitão<sup>52</sup> explica em seu livro os diversos métodos de cálculo de superfaturamento: a mensuração do superfaturamento por jogo de planilha geralmente é feita usando o método do desconto ou o método do balanço. O desconto existente na contratação inicial, que foi dado pelo licitante em relação ao preço global do orçamento da Administração, deve permanecer o mesmo em termos percentuais durante toda a vigência do contrato, caso contrário existirá superfaturamento. O método do balanço identifica o superfaturamento em valor financeiro e não em percentual.

<sup>51</sup> MENDES, André. **Aspectos Polêmicos de Licitações e Contratos de Obras Públicas**. São Paulo: PINI, 2013. p.189.

<sup>52</sup> LEITÃO, Antônio Jorge. **OBRAS PÚBLICAS: Artimanhas & Conluios**. 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Universitária de Direito, 2014. p. 128 -139.

No caso do superfaturamento por quantidade o cálculo do superfaturamento global é o resultado da soma dos produtos dos preços unitários contratados pela diferença entre as quantidades medidas e as efetivamente executadas dos serviços da obra.

O cálculo do superfaturamento por deficiência de qualidade é mais complexo, pois existem quatro situações possíveis: a primeira ocorre quando os serviços contratados são substituídos por outros de qualidade inferior. Neste caso o cálculo do superfaturamento global é o resultado da soma das diferenças entre os produtos dos preços unitários contratados pela quantidade de serviços contratados e os produtos dos preços dos serviços de menor qualidade pela suas respectivas quantidades. Neste caso os serviços executados com menor qualidade não comprometem a viabilidade e a durabilidade da obra.

A segunda situação ocorre quando os serviços executados são realmente defeituosos tornando o cálculo anterior insuficiente para avaliação do dano ao erário. O parâmetro para o cálculo do superfaturamento seria a despesa para refazer ou recuperar os serviços executados.

A terceira situação ocorre quando a vida útil da obra é comprometida pela má execução dos serviços. Neste caso a mensuração do superfaturamento tem como base o cálculo do valor do dano devido à diminuição da vida útil da obra.

A quarta e última situação implica no cálculo do superfaturamento devido ao valor presente líquido da perda da receita por paralisação indevida da obra ou adiamento indevido. Isto acontece quando a conclusão da obra é atrasada em consequência de má execução dos serviços, resultando isto em custos adicionais para a Administração devido à obra ainda não apresentar funcionalidade.

O cálculo do superfaturamento por jogo de cronograma é feito pelo balanço das diferenças entre os valores previstos nas etapas do cronograma base da licitação e o cronograma da empresa vencedora da licitação.

O superfaturamento por pagamento antecipado é avaliado mediante cálculo que considera o valor indevidamente antecipado e o período de tempo entre a antecipação do pagamento e a data da efetiva realização do serviço a que ele se refere. Os valores antecipados deverão ser descontados pela taxa Selic, desde a data da prestação do serviço até a data da antecipação do pagamento.

No caso da ocorrência de reajustamentos irregulares de preços de serviços da obra quando estes reajustamentos não refletem a variação real dos custos dos serviços, ou quando não é respeitado o interregno de 365 dias entre a data da apresentação das propostas na licitação (ou da data do orçamento de referência) e a data do reajustamento, conforme estabelecido pela Lei 10.192/2001, deve-se calcular o superfaturamento considerando o seu valor como a diferença entre os valores reajustados corretamente e os reajustados de forma irregular.

O superfaturamento por prorrogação de prazo contratual de forma injustificada tem o seu valor correspondente aos valores pagos indevidamente pela administração local da obra e pela manutenção e operação do canteiro de obras, bem como das faturas de reajustamento pagas em decorrência da prorrogação.

No caso da alteração da metodologia executiva da obra o cálculo corresponde à soma dos produtos das quantidades de serviços efetivamente executados pela diferença entre os preços unitários originais orçados com base em metodologia inadequada e os preços unitários orçados com base na metodologia executiva efetivamente adotada.

## 4 MEDIDAS E SANÇÕES

Realizada a identificação e mensuração do superfaturamento o Tribunal de Contas da União (TCU) procura tomar medidas para evitar ou atenuar os efeitos desse tipo de irregularidade. A literatura pesquisada identifica algumas importantes estratégias utilizadas diretamente pelo TCU para este fim, ou recomendadas por ele às entidades ou órgãos da Administração Pública.

Foram destacadas neste trabalho de conclusão de curso a repactuação do contrato, a suspensão cautelar e a retenção cautelar de valores (ou oferecimento de garantias).

### 4.1 Medidas

Inicialmente o Tribunal de Contas da União costuma adotar o posicionamento de exigir dos órgãos ou entidades da Administração Pública o saneamento das irregularidades, possuindo, entretanto, este tribunal autonomia legal para agir por conta própria no caso de omissão do Poder Executivo ou do Congresso Nacional em tomar as medidas cabíveis.

Lucas Rocha Furtado se refere às ações corretivas do TCU da seguinte forma:

1. Assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade (CF, art. 71, IX).
2. Sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal (CF, art. 71, X).
3. No caso de contrato, caso o Congresso Nacional ou o Poder Executivo não adotem as providências indicadas no art. 71, §1º, da Constituição Federal, o Tribunal poderá adotar as medidas tendentes à correção das irregularidades detectadas, podendo inclusive, proceder à anulação da avença.<sup>53</sup>

Em muitos casos o TCU recomenda aos entes fiscalizados da Administração Pública a repactuação dos contratos de execução de obras, quando estes ainda estão em vigor, como sugerido em trecho do Acórdão 501/2017 do Plenário deste tribunal:

---

<sup>53</sup> FURTADO, Lucas Rocha Furtado. **As Raízes da Corrupção no Brasil**: estudo de casos e lições para o futuro. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 91.

Constatado o superfaturamento, é legítima a compensação de débitos e créditos existentes entre a Administração Pública e a empresa contratada, diante de indiscutível existência de dívidas recíprocas e das dificuldades inerentes ao processo de reparação de dano ao erário, bem como com fundamento no art. 54 da Lei 8.666/1993, que prevê a aplicação supletiva de normas do direito privado aos contratos administrativos, como é o caso do instituto da compensação, constante no art. 368 da Lei 10.406/2002 (Código Civil).<sup>54</sup>

O TCU não pode autorizar a utilização de recursos de outros entes da Federação para compensar sobrepreço apurado no uso de recursos da União, porque – afora a impossibilidade legal de autorizar contratos contendo preços acima dos valores de referência – não detêm jurisdição sobre recursos próprios de estados e municípios.<sup>55</sup>

Assim, ocorrendo qualquer modificação que provoque o desequilíbrio econômico-financeiro do contrato, deve ser promovida a repactuação, de forma que se restabeleça as condições originais [...]<sup>56</sup>

Quando a execução da obra ainda está em andamento é possível evitar o dano ao erário através de compensações dos débitos nos pagamentos de futuras medições de serviços da obra.

Situações de ocorrência de sobrepreço ou de jogo de planilha, quando identificadas com a obra ainda em andamento, podem ter as suas possíveis consequências evitadas ou mitigadas mediante repactuação do contrato eliminando dele preços superavaliados e restaurando o equilíbrio econômico-financeiro original em respeito ao que foi estabelecido pelo artigo 37, XXI da Constituição Federal.

Outro tipo de medida que pode ser implementada é a suspensão cautelar da execução da obra, conforme trecho do Acórdão 2467/2012 do Plenário do TCU:

Antes de classificar irregularidade como grave, com recomendação de paralisação da obra de importância socioeconômica relevante, é pertinente a concessão de prazo adicional à entidade fiscalizada, dentro do intervalo previsto na LDO para o encaminhamento das fiscalizações do TCU ao Congresso Nacional, para que a unidade jurisdicionada busque soluções

---

<sup>54</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1127/2017 – Plenário TCU**. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/pesquisa/jurisprudencia-selecionada>>. Acesso em: 13 abr. 2018.

<sup>55</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 501/2017 – Plenário TCU**. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/pesquisa/jurisprudencia-selecionada>>. Acesso em: 13 abr. 2018.

<sup>56</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1755/2004 – Plenário TCU**. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/pesquisa/acordao-completo>>. Acesso em: 14 abr. 2018.

para as irregularidades apontadas, a fim de evitar a suspensão cautelar da execução do empreendimento.<sup>57</sup>

Como se pode notar no trecho acima o TCU concede prazo para que as irregularidades sejam sanadas pela entidade fiscalizada, antes que seja determinada a suspensão cautelar da execução do empreendimento (obra).

O TCU também pode determinar a retenção cautelar de valores das próximas medições da obra, correspondentes ao valor do superfaturamento apurado pela fiscalização. Este tipo de medida causa um tipo de compensação entre débitos e créditos da contratada.

Por exemplo: supondo-se, hipoteticamente, que tenha sido apurado um superfaturamento de trezentos mil reais em um contrato de obra ainda em execução e o TCU determinou a retenção de valor correspondente nas próximas medições da obra, e também supondo que a empresa contratada realize, após a fiscalização do TCU, serviços da obra com valor correspondente a oitocentos mil reais, esta empresa somente será remunerada pelos serviços executados em quinhentos mil reais, ficando retidos pela Administração os trezentos mil reais correspondentes ao valor do superfaturamento apurado na fiscalização.

A retenção dos valores das medições pode ser substituída pelo oferecimento, pela contratada, de garantias como seguro ou fiança bancária, com valor correspondente ao superfaturamento.

São estas, em linhas gerais, as medidas adotadas pelo TCU para atenuar ou evitar os efeitos nocivos do superfaturamento em obras públicas.

## **4.2 Condutas e Responsabilidade**

Para entender aplicação de sanções pelo TCU aos responsáveis pelo superfaturamento em obras públicas tornou-se necessário estudar aspectos da conduta (ilicitude) e da responsabilidade (subjetiva ou objetiva) dos envolvidos com a irregularidade.

---

<sup>57</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2467/2012 – Plenário TCU**. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/pesquisa/jurisprudencia-selecionada>>. Acesso em: 15 abr. 2018.

O primeiro aspecto considerado no estudo das sanções foi o da conduta do agente público ou do particular. Esta conduta deverá ser ilícita para que seja caracterizada a irregularidade.

Condutas praticadas por agentes públicos ou particulares envolvendo contratações com preços acima dos de mercado ou dos referenciais dos órgãos públicos, medições e pagamentos por serviços da obra não executados, pagamentos por serviços da obra com qualidade inferior à especificada no projeto, reajustamentos de preços indevidos, jogo de cronograma, pagamentos antecipados ao contratado ou acréscimos de quantidades ou serviços novos ao contrato alterando o equilíbrio econômico-financeiro do contrato em desfavor da Administração pública ferem os princípios do Direito Administrativo, estabelecidos no artigo 37, *caput* da Constituição Federal.

Estas condutas geralmente podem ser tipificadas como ilícitas, pois também ferem outras determinações jurídicas, notadamente do artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal, da Lei 8.666/1993 (artigos 6º, 43, 66, 67, 92 e 96), da Lei 4.320/1964 (artigos 62 e 63), da Lei 10.192/2001, da Lei 8.429/1992 (artigos 9º, 10 e 11 - Lei da Improbidade Administrativa), do Código Penal (Crimes contra a Administração Pública), da Lei 12.462/2011 (Regime Diferenciado de Contratações), da Lei 12.846/2013 (Lei Anticorrupção) e do Decreto 7.983/2013.

O segundo aspecto analisado foi o da responsabilidade. Considerou-se a responsabilidade do superior hierárquico, da comissão de licitação, do fiscal da obra, do projetista, do orçamentista, dos pareceristas e do construtor. Com exceção da responsabilidade do construtor que é objetiva, os demais são responsabilizados subjetivamente.

A responsabilidade do superior hierárquico foi abordada por Valmir Campelo e Rafael Jardim Cavalcante<sup>58</sup> no seu livro sobre obras públicas, considerando a imputação de responsabilidade ao superior hierárquico, nos processos do TCU, baseada na análise da culpa *in eligendo* (sobre a má escolha dos seus

---

<sup>58</sup> CAMPELO, Valmir; CAVALCANTE, Rafael Jardim. **OBRAS PÚBLICAS: Comentários à Jurisprudência do TCU.** 3. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 568-576.

subordinados) e da culpa *in vigilando* (referente à falha na devida vigilância da conduta dos subordinados dele).

Sendo assim, a responsabilidade do superior hierárquico tende a ser mitigada, como é perceptível em trecho do voto do Ministro Relator Walton Rodrigues em Acórdão do Plenário do TCU:

Não é razoável exigir que o coordenador-geral se ocupe pessoalmente da minuciosa revisão do projeto, para identificar possíveis defeitos, sob pena de inviabilizar suas atividades de supervisão e controle.

A aprovação do projeto assentou-se na análise técnica dos engenheiros do DNIT, que revisaram todos os elementos da peça técnica.

Nesse cenário, somente responde o gestor pela aprovação de projeto que sabe ou deveria saber defeituoso, ou que contenha erro grosseiro, de fácil percepção.<sup>59</sup>

A responsabilidade da comissão de licitação também é tratada no mesmo livro de Valmir Campelo e Rafael Jardim Cavalcante.<sup>60</sup> A imputação de responsabilidade é estendida a toda a comissão de licitação pelo fato de seus membros deliberarem em conjunto. Entretanto, há que se demonstrar o dolo ou culpa de cada membro da comissão para o cometimento da irregularidade.

A exigibilidade de conduta diversa para cada membro da comissão depende do conhecimento da irregularidade. Para que ocorra esse conhecimento, no caso de obras públicas, é necessário, muitas das vezes, que o membro da comissão detenha conhecimentos técnicos de engenharia. Portanto, para um membro engenheiro a avaliação de sua conduta será dentro do que se pode exigir de um engenheiro médio, e não de um membro qualquer mediano e diligente.

Podem também ser responsabilizados tanto o projetista quanto o orçamentista, ainda segundo o livro de Valmir Campelo e Rafael Jardim Cavalcante<sup>61</sup> pois esses profissionais são os autores de importantes peças técnicas que compõem o edital de licitação da obra e que servem de parâmetros não somente

<sup>59</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2925/2010 – Plenário TCU**. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/pesquisa/acordao-completo>>. Acesso em: 15 abr. 2018.

<sup>60</sup> CAMPELO, Valmir; CAVALCANTE, Rafael Jardim. **OBRAS PÚBLICAS: Comentários à Jurisprudência do TCU**. 3. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 576-580.

<sup>61</sup> Ibidem. p. 580-586.

para a quantificação e precificação dos serviços da obra incluídos nas propostas dos licitantes, mas, também para a execução da obra propriamente dita.

No Acórdão 917/2017 do Plenário do TCU encontra-se a seguinte afirmação: “A aprovação de projeto básico que não atenda ao disposto no art. 6º, inciso IX, e no art. 12 da Lei 8.666/1993 pode ensejar a responsabilização do projetista e dos pareceristas que endossaram o projeto”<sup>62</sup>.

Falhas no projeto e no orçamento geralmente são causa de alterações contratuais que podem trazer dano ao erário, caso mudem o equilíbrio econômico-financeiro da avença em desfavor da Administração.

O fiscal da obra tem papel de suma importância. Suas atribuições são definidas no artigo 67 da Lei 8.666/1993, *in verbis*:

Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

§ 1º O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

§ 2º As decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes.<sup>63</sup>

O fiscal da obra tem sido responsabilizado subjetiva e solidariamente por irregularidades na execução da obra. Evelise Pedroso Teixeira Prado Vieira<sup>64</sup> diz no seu livro que “O servidor designado será responsabilizado pela ocorrência de defeito na execução do contrato cuja regularização não determinou, nem comunicou à autoridade superior em tempo hábil.” O mesmo livro apresenta interessantes trechos de documentos judiciais que versam sobre a responsabilidade do fiscal:

Configura ato de improbidade administrativa, que causa lesão ao erário, o pagamento por serviços não realizados. A apresentação de planilha com medidas adulteradas e o pedido de pagamento por serviços não prestados evidenciam o dolo e conferem responsabilidade às construtoras integrantes do consórcio responsável pela obra. A medição, a aprovação e o

<sup>62</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 917/2017 – Plenário TCU**. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/pesquisa/jurisprudencia-selecionada>>. Acesso em: 14 abr. 2018.

<sup>63</sup> BRASIL. **Lei nº 8.666/1993, de 21 de junho de 1993**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 18 mar. 2018. artigo 67.

<sup>64</sup> VIEIRA, Evelise Pedroso Teixeira Prado. **Lei das Licitações e Contratos da Administração Pública Comentada**. 2. ed. São Paulo: Verbatim, 2014. p. 618.

pagamento por serviços sabidamente não realizados demonstram a consciência da ilicitude e a unidade de propósito de agentes para lesar o erário.<sup>65</sup>

Comete ato de improbidade o prefeito e o responsável pela fiscalização da execução da obra pública que concorrem para o pagamento integral da empresa contratada, inobstante tenha ocorrido inadimplemento por alteração unilateral do memorial descritivo para reduzir custos.<sup>66</sup>

Também foi importante conhecer sobre a responsabilidade dos pareceristas, profissionais, geralmente advogados, que emitem pareceres para subsidiar os agentes políticos nas suas decisões. Excelente explicação sobre isto foi encontrada no Acórdão 62/2007 da 2ª Câmara do TCU, bem como no Acórdão 1.019/2010 do Plenário do TCU:

Nos casos em que o parecer profissional é de fundamental importância para embasar o posicionamento a ser adotado pelas instâncias decisórias, uma manifestação contaminada por erro técnico, de difícil detecção, acarreta a responsabilidade civil do parecerista pelos possíveis prejuízos daí advindos.<sup>67</sup>

Relativamente à responsabilidade de parecerista jurídico, esta Corte de Contas tem entendimento firmado no sentido de que esse profissional pode ser responsabilizado solidariamente com os gestores por irregularidades ou prejuízos ao erário, nos casos de erro grosseiro ou atuação culposa, quando seu parecer for vinculativo ou mesmo opinativo.<sup>68</sup>

Finalmente estudou-se a responsabilidade do construtor. Esta responsabilidade é de natureza objetiva nos termos do artigo 618 do Código Civil Brasileiro, *in verbis*:

Art. 618. Nos contratos de empreitada de edifícios ou outras construções consideráveis, o empreiteiro de materiais e execução responderá, durante o prazo irredutível de cinco anos, pela solidez e segurança do trabalho, assim em razão dos materiais, como do solo.

<sup>65</sup> São Paulo (Estado).TJ-SP, 10ª Câ. Dir. Públ., Apel. Cível n. 0193640-22.2010.8.26.0000, Relatora Teresa Ramos Marques, julg. 04.11.2013 *apud* VIEIRA, Evelise Pedroso Teixeira Prado. **Lei das Licitações e Contratos da Administração Pública Comentada**. 2. ed. São Paulo: Verbatim, 2014. p. 618.

<sup>66</sup> São Paulo (Estado).TJ-SP, 3ª Câ. Dir. Públ., Apel. Cível n. 827.317.5/5-00, Relator Laerte Sampaio, julg. 27.01.2009 *apud* VIEIRA, Evelise Pedroso Teixeira Prado. **Lei das Licitações e Contratos da Administração Pública Comentada**. 2. ed. São Paulo: Verbatim, 2014. p. 618.

<sup>67</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 62/2007 – Segunda Câmara TCU**. Disponível em: < <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/pesquisa/jurisprudencia-selecionada>>. Acesso em: 15 abr. 2018.

<sup>68</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1019/2010 – Plenário TCU**. Disponível em: < <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/pesquisa/acordao-completo>>. Acesso em: 15 abr. 2018.

Parágrafo único. Decairá do direito assegurado neste artigo o dono da obra que não propuser a ação contra o empreiteiro, nos cento e oitenta dias seguintes ao aparecimento do vício ou defeito.<sup>69</sup>

Convém frisar que a responsabilidade do construtor é objetiva no que se refere à solidez e segurança da obra, entretanto, ela deverá ser considerada de forma subjetiva no caso de participação em algum tipo de irregularidade que implique em improbidade administrativa ou crime contra a Administração Pública.

No caso de quaisquer dos responsáveis sua conduta deverá ser ilícita, podendo agir com dolo ou culpa. No caso do superfaturamento, que causa dano ao erário, o responsável, mesmo agindo somente com culpa, poderá sofrer sanção do TCU e também na esfera judicial, mediante ação de improbidade administrativa.

### 4.3 Sanções

Geralmente são aplicadas sanções aos agentes públicos ou particulares (pessoas físicas ou jurídicas) envolvidos com a prática de superfaturamento ou que sejam beneficiados por ela. Estas sanções são: multa, imputação de débito, inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, declaração de inidoneidade.

Lucas Rocha Furtado explica, no seu livro sobre a corrupção no Brasil, as ações sancionadoras do TCU:

1. Aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário (CF, art. 71, VIII).
2. Aplicar ao responsável julgado em débito, multa de até cem por cento do valor atualizado do dano causado ao erário (Lei Orgânica do TCU, art. 57).
3. Aplicar multa de até R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais), ou valor equivalente em outra moeda que venha a ser adotada como moeda nacional, aos responsáveis por contas julgadas irregulares de que não resulte débito, pela prática de ato com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial; e nas demais hipóteses indicadas no art. 58 da Lei Orgânica do TCU.
4. Declarar a inabilitação, por período que variará de cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, sempre que o TCU, por maioria absoluta de seus membros, considerar grave a infração cometida (Lei Orgânica do TCU, art. 60).

<sup>69</sup> BRASIL. Lei nº 10.406/2002, de janeiro de 2002.

Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm)>. Acesso em: 15 abr. 2018.

5. Declarar, na ocorrência de fraude comprovada à licitação, a inidoneidade do licitante fraudador para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal (Lei Orgânica do TCU, art. 46).<sup>70</sup>

A sanção aplicada mais comumente é a multa, podendo ser aplicada cumulativamente à imputação de débito por dano ao erário ou sem a existência de débito. Ela encontra fundamento normativo nos artigos 267 e 268, *caput* e incisos I a V do Regimento Interno do TCU, *in verbis*:

Art. 267. Quando o responsável for julgado em débito, poderá ainda o Tribunal aplicar-lhe multa de até cem por cento do valor atualizado do dano causado ao erário, conforme estabelecido no art. 57 da Lei nº 8.443, de 1992.

Art. 268. O Tribunal poderá aplicar multa, nos termos do *caput* do art. 58 da Lei nº 8.443, de 1992, atualizada na forma prescrita no § 1º deste artigo, aos responsáveis por contas e atos adiante indicados, observada a seguinte gradação:

I – contas julgadas irregulares, não havendo débito, mas comprovada qualquer das ocorrências previstas nos incisos I, II e III do *caput* do art. 209, no valor compreendido entre cinco e cem por cento do montante definido no *caput* deste artigo;

II – ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, no valor compreendido entre cinco e cem por cento do montante a que se refere o *caput*;

III – ato de gestão ilegítimo ou antieconômico de que resulte injustificado dano ao erário, no valor compreendido entre cinco e cem por cento do montante referido no *caput*;

IV – descumprimento, no prazo fixado, sem causa justificada, à diligência determinada pelo relator, no valor compreendido entre cinco e cinquenta por cento do montante a que se refere o *caput*;

V – obstrução ao livre exercício das auditorias e inspeções determinadas, no valor compreendido entre cinco e oitenta por cento do montante a que se refere o *caput*;

VI – sonegação de processo, documento ou informação, em auditoria ou inspeção, no valor compreendido entre cinco e oitenta por cento do montante a que se refere o *caput*;

VII – descumprimento de decisão do Tribunal, salvo motivo justificado, no valor compreendido entre cinco e cinquenta por cento do montante a que se refere o *caput*;

VIII – reincidência no descumprimento de decisão do Tribunal, no valor compreendido entre cinquenta e cem por cento do montante a que se refere o *caput*.<sup>71</sup>

<sup>70</sup> FURTADO, Lucas Rocha Furtado. **As Raízes da Corrupção no Brasil**: estudo de casos e lições para o futuro. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 91.

<sup>71</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Regimento Interno do Tribunal de Contas da União**. Disponível em: <  
<https://www.google.com.br/search?q=regimento+interno+do+tcu+pdf&oq=regimento+interno+do+tcu&aqs=chrome.1.69i57j0l5.9676j0j8&sourceid=chrome&ie=UTF-8>>. Acesso em: 21 abr. 2018.

Segundo Jorge Ulisses Jacoby Fernandes<sup>72</sup> em simetria à possibilidade de afastamento do processo eleitoral do agente (político) que teve rejeitadas as suas contas por irregularidade insanável com nota de improbidade O TCU tem competência para inabilitar um agente público para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, no âmbito da Administração Pública, por período que variará de cinco a oito anos. Pode também o TCU declarar a idoneidade de licitante que cometa fraude à licitação

Diante do exposto, são essas as sanções possíveis de serem aplicadas pelo TCU aos agentes públicos e particulares (pessoas físicas e jurídicas) causadores ou beneficiários do superfaturamento de obras públicas: imputação de débito, multa, inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, declaração de inidoneidade.

---

<sup>72</sup> FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005. p. 442.

## 5 VERIFICAÇÃO DA EFICÁCIA DA ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NO PERÍODO DE 2012 A 2016

Todos os anos o TCU publica um relatório de fiscalização de contratos denominado relatório do Fiscobras. O Fiscobras é o plano de fiscalização anual do Tribunal de Contas da União que verifica a execução de obras financiadas total ou parcialmente com recursos da União por determinação da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Neste trabalho de conclusão de curso os resultados apresentados nos relatórios do Fiscobras, de 2012 a 2016, foram a base da verificação da eficácia da atuação do Tribunal de Contas da União frente ao superfaturamento de obras públicas, mostrando a identificação e mensuração do superfaturamento, a aplicação de medidas para evitar ou atenuar as conseqüências desta irregularidade e a aplicação de sanções a agentes públicos e particulares envolvidos ou beneficiados.

### 5.1 Relatórios do Fiscobras

Os relatórios anuais do Fiscobras, entre outras informações, publicam a quantidade de obras fiscalizadas, o montante fiscalizado, os tipos de irregularidades encontradas, os valores dos benefícios previstos em função da atividade de fiscalização e quais as medidas indicadas pelo TCU para saneamento dos efeitos das irregularidades.

As irregularidades e medidas são descritas por siglas: IG-P – indício de irregularidade grave com recomendação de paralisação; IG-R – indício de irregularidade grave com retenção parcial de valores; IG-C – indício de irregularidade grave com recomendação de continuidade; OI – outras irregularidades/impropriedades consideradas de gravidade intermediária ou formal e que ensejam a determinação de medidas corretivas.

Foram obtidas informações gerais sobre as obras fiscalizadas. O relatório referente ao ano de 2012<sup>73</sup> mostrou que foram fiscalizadas 200 (duzentas) obras, sendo que 22 (vinte e duas) receberam indicação de IG-P, 6 (seis) indicação de IG-

---

<sup>73</sup> BRASIL.Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2928/2012 – Plenário TCU**. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/pesquisa/acordao-completo>>. Acesso em: 22 abr. 2018.

R, 96 (noventa e seis) de IG-C e 67 (sessenta e sete) de OI. Apenas 9 (nove) obras fiscalizadas não apresentaram irregularidades. Em 92 (noventa e duas) obras foi identificado sobrepreço/superfaturamento representando 46% das obras fiscalizadas. O montante fiscalizado foi de R\$ 38,3 bilhões e a economia de recursos públicos, potencialmente gerada pela atividade de fiscalização, foi de R\$ 2,5 bilhões.

Já o relatório do ano de 2013<sup>74</sup> mostrou que foram fiscalizadas 136 (cento e trinta e seis) obras, sendo que 7 (sete) receberam indicação de IG-P, 8 (oito) indicação de IG-R, 69 (sessenta e nove) de IG-C e 28 (vinte e oito) de OI. Somente 24 (vinte e quatro) obras fiscalizadas não apresentaram irregularidades. Em 40 (quarenta) obras foi identificado sobrepreço/superfaturamento representando 29,40% das obras fiscalizadas. O montante fiscalizado foi de R\$ 34,7 bilhões e a economia de recursos públicos, potencialmente gerada pela atividade de fiscalização, foi de R\$ 717 milhões e a efetivamente gerada de R\$ 485 milhões.

O relatório do ano de 2014<sup>75</sup> mostrou que foram fiscalizadas 102 (cento e duas) obras, sendo que 4 (quatro) receberam indicação de IG-P, 5 (cinco) indicação de IG-R, 49 (quarenta e nove) de IG-C e 39 (trinta e nove) de OI. Somente 5 (cinco) obras fiscalizadas não apresentaram irregularidades. Em 9 (nove) obras foi identificado sobrepreço/superfaturamento representando 8,80% das obras fiscalizadas. O montante fiscalizado foi de R\$ 12,38 bilhões e a economia de recursos públicos, potencialmente gerada pela atividade de fiscalização, foi de R\$ 699 milhões e a efetivamente gerada de R\$ 270 milhões.

A partir de 2015 a medida denominada OI - outras irregularidades/impropriedades consideradas de gravidade intermediária ou formal e que ensejam a determinação de medidas corretivas passou a ser denominada como FI - falhas/impropriedades.

---

<sup>74</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2969/2013 – Plenário TCU**. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/pesquisa/acordao-completo>>. Acesso em: 22 abr. 2018.

<sup>75</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2981/2014 – Plenário TCU**. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/pesquisa/acordao-completo>>. Acesso em: 22 abr. 2018.

O relatório do ano de 2015<sup>76</sup> mostrou que foram fiscalizadas 97 (noventa e sete) obras, sendo que 5 (cinco) receberam indicação de IG-P, 4 (quatro) indicação de IG-R, 52 (cinquenta e duas) de IG-C e 29 (vinte e nove) de FI. Somente 7 (sete) obras fiscalizadas não apresentaram irregularidades. Em 21 (vinte e uma) obras foi identificado sobrepreço/superfaturamento representando 21,60% das obras fiscalizadas. O montante fiscalizado foi de R\$ 20,48 bilhões e a economia de recursos públicos, potencialmente gerada pela atividade de fiscalização, foi de R\$ 671 milhões e a efetivamente gerada de R\$ 200 milhões.

O relatório do ano de 2016<sup>77</sup> mostrou que foram fiscalizadas 126 (cento e vinte e seis) obras, sendo que 7 (sete) receberam indicação de IG-P, 2 (duas) indicação de IG-R, 78 (setenta e oito) de IG-C e 2 (duas) de FI. Somente 29 (vinte e nove) obras fiscalizadas não apresentaram irregularidades. Foi identificado sobrepreço/superfaturamento representando 9,40% dos achados da fiscalização. O montante fiscalizado foi de R\$ 34,7 bilhões e a economia de recursos públicos, potencialmente gerada pela atividade de fiscalização, foi de R\$ 2,9 bilhões.

Foram também pesquisadas algumas informações de obras específicas. No relatório do Fiscobras 2012<sup>78</sup>:

Obra: Reforma e Adequação do Terminal de Passageiros 1 do Aeroporto Internacional do Galeão – RJ; Irregularidade: Sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado; Medida corretiva: O orçamento da obra foi reduzido em R\$ 15 milhões (de R\$ 361 milhões para R\$ 346 milhões).

No relatório do Fiscobras 2013:

43. No aeroporto de Manaus/AM, foi identificado um superfaturamento de cerca de R\$ 3 milhões, decorrente de pagamento por serviços não executados e alteração de metodologia executiva. A Infraero repactuou o contrato com redução de aproximadamente R\$ 2 milhões (benefício efetivo), restando um benefício potencial de quase R\$ 1 milhão, pois em análise

---

<sup>76</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2805/2015 – Plenário TCU**. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/pesquisa/acordao-completo>>. Acesso em: 22 abr. 2018.

<sup>77</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2810/2016 – Plenário TCU**. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/pesquisa/acordao-completo>>. Acesso em: 22 abr. 2018.

<sup>78</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2928/2012 – Plenário TCU**. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/pesquisa/acordao-completo>>. Acesso em: 22 abr. 2018.

preliminar da documentação encaminhada pela estatal a irregularidade não foi elidida.<sup>79</sup>

#### No relatório do Fiscobras 2014:

273. Quanto às obras do Ramal do Agreste, pode-se mencionar, entre os benefícios desta fiscalização, a detecção de potenciais danos ao erário, em virtude de quantitativos superestimados na planilha orçamentária, ainda em tempo de serem minimizados ou mesmo eximidos, de modo que o total dos benefícios quantificáveis é de R\$ 27.256.637,09. Assim, constituem benefícios desta fiscalização as melhorias procedimentais nas licitações, contratações e fiscalizações de contratos em geral, no âmbito da SIH/MI.

274. Em relação às obras de pavimentação de trecho rodoviário na BR-156/AP, destaca-se entre os benefícios desta fiscalização a melhoria da gestão e do desempenho por parte do DNIT na contratação de obras públicas, em especial, por meio do Regime Diferenciado de Contratações (RDC). Além disso, vale mencionar que as correções referentes aos apontamentos efetuados por este Tribunal antes da publicação do edital trarão benefícios reais e materialmente relevantes no montante de R\$ 6.244.232,32 devido à redução no orçamento-base da licitação.

275. O empreendimento 'Reforma e ampliação do TPS-1 do Aeroporto de Manaus (AM)' foi tratado no TC 007.432/2013-5. Os benefícios gerados decorreram da identificação de duplicidade de pagamento para o serviço de impermeabilização (R\$ 810.529,68), bem como de pagamentos indevidos para os serviços de guindastes - diferenças de especificação entre os equipamentos orçados (e pagos) e os equipamentos utilizados (R\$ 2.265.126,70), e que totalizaram R\$ 3.075.656,38.<sup>80</sup>

#### No relatório do Fiscobras 2015:

A obra de implantação e pavimentação da BR 448, no Rio Grande do Sul, apresenta indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação (IGP) consistentes na presença de superfaturamento decorrente de itens pagos em duplicidade, preços excessivos frente ao mercado, quantitativos inadequados e reajustamento irregular. Identifica-se, ainda, nessa obra, a existência de indícios de irregularidades graves que não prejudicam a continuidade da obra (IGC). O Anexo II a este voto apresenta esse conjunto de achados.

O indício de irregularidade grave com recomendação de paralisação (IGP) da obra de implantação do BRT-SP – Itaim Paulista/São Mateus está associado ao “sobrepço decorrente de preços excessivos frente ao mercado”, estimado em R\$ 59 milhões [..]

Identificam-se, de igual sorte, indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação (IGP) nas obras de implantação dos trechos 1 e 3 do Corredor de ônibus – SP – Radial Leste.

No primeiro trecho, foram classificados como graves com recomendação de paralisação os achados de auditoria associados ao “sobrepço decorrente

<sup>79</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2969/2013 – Plenário TCU**. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/pesquisa/acordao-completo>>. Acesso em: 22 abr. 2018.

<sup>80</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2981/2014 – Plenário TCU**. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/pesquisa/acordao-completo>>. Acesso em: 22 de abr. 2018.

de preços excessivos frente ao mercado”, estimado em R\$ 72,5 milhões [...] <sup>81</sup>

E, finalmente, no relatório do Fiscobras 2016:

IV.6. Obras de construção da BR-040/RJ

Processo: TC 023.204/2015-0

Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues

[...]

114.O sobrepreço no Fluxo de Caixa Marginal foi estimado em R\$ 203,8 milhões (ref. maio/2012), sendo que desse montante, R\$ 51,8 milhões (ref. maio/2012) foram pagos indevidamente, transformando-se em superfaturamento.

[...]

V.1. Corredor de ônibus de Salvador – BA

Processo: TC 008.594/2016-3

Relator: Ministro Augusto Sherman

[...]

153. No que concerne aos benefícios quantificáveis, podem ser mencionados os montantes de sobrepreço de R\$ 55.887.073,77, equivalente a 9,45% do valor total do contrato 018/2014, e R\$ 45.818.786,55, correspondente a 8,55% do valor total do contrato 019/2014.

## 5.2 Análise e Interpretação das Informações

Conforme Marina de Andrade Marconi e Eva Maria Lakatos<sup>82</sup> após a manipulação dos dados pesquisados e obtenção dos resultados o próximo passo deve ser a análise e interpretação. Análise é identificar as relações entre o fenômeno estudado e outros fatores. Estas relações podem ser “estabelecidas em função de suas propriedades relacionais de causa-efeito, produtor-produto, de correlações, de análise de conteúdo, etc.”<sup>83</sup>

<sup>81</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2805/2015 – Plenário TCU**. Disponível em: < <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/pesquisa/acordao-completo>>. Acesso em: 22 abr. 2018.

<sup>82</sup> MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017. p. 182.

<sup>83</sup> TRUJILLO FERRARI, 1974, p. 178 *apud* MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017. p. 182.

Ainda de acordo com essas mesmas autoras interpretação “é a atividade intelectual que procura dar significado mais amplo às respostas, vinculando-as a outros conhecimentos.”<sup>84</sup>

As informações gerais relevantes para a pesquisa, obtidas dos relatórios do Fiscobras de 2012 a 2016<sup>85</sup>, no que se refere às ocorrências de sobrepreço/superfaturamento foram compiladas no quadro 6.

**Quadro 6: Ocorrência de Sobrepreço/Superfaturamento**

Fiscobras	Total de obras fiscalizadas	Obras com sobrepreço/superfaturamento	Frequência relativa de obras com sobrepreço/superfaturamento (%)
2012	200	92	46,00%
2013	136	40	29,40%
2014	102	9	8,80%
2015	97	21	21,60%
2016	126	12	9,40%
Total	661	174	26,32%

Fonte: Elaborado pelo autor com informações dos relatórios do Fiscobras (2012-2016)

Ficou evidente uma diminuição considerável da frequência relativa de ocorrências de sobrepreço/superfaturamento, comparando-se o ano inicial do período (2012) e o último (2016), com percentuais respectivos de 46,0% e 9,40%. Durante o período de cinco anos a frequência relativa foi de 26,32%.

Qual a causa relacionada com a diminuição da frequência relativa da ocorrência de sobrepreço/superfaturamento? As informações colhidas mostram a atuação do TCU na identificação e mensuração do superfaturamento de obras públicas, mas, não provam uma relação entre esta atuação e a diminuição da frequência relativa de obras com sobrepreço/superfaturamento.

<sup>84</sup> MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017. p. 183.

<sup>85</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Fiscobras 20 anos**. Brasília: TCU, Secretaria-Geral de Controle Externo, 2016. 208 p. Disponível em <<http://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/fiscobras-20-anos.htm>>. Acesso em: 27 abr. 2018.p. 130.

A complementação das informações gerais, expostas no quadro 6, com informações específicas sobre obras fiscalizadas estabeleceu uma visão mais clara da relação entre a atividade de fiscalização do TCU e a identificação, mensuração e a ocorrência de medidas saneadoras referentes ao sobrepreço/supervaturamento.

No que se refere às medidas aplicadas ou recomendadas pelo TCU algumas informações importantes foram compiladas nos quadros 7, 8, 9 e 10, considerando principalmente a relação entre a quantidade de obras com indicação de irregularidade grave com recomendação de medida saneadora e a quantidade total de obras fiscalizadas em um determinado ano, ou seja, a frequência relativa da indicação da aplicação deste tipo de medida.

**Quadro 7: Obras com indicação de IG-P**

Fiscobras	Total de obras fiscalizadas	Obras com indicação de IG-P	Frequência relativa de obras com indicação de IG-P
2012	200	22	11,0%
2013	136	7	5,15%
2014	102	4	3,92%
2015	97	5	5,15%
2016	126	7	5,55%
Total	661	45	6,81%

Fonte: Elaborado pelo autor com informações dos relatórios do Fiscobras (2012-2016)

No caso de irregularidade grave com indicação de paralisação da obra houve uma considerável redução da frequência relativa de 11,0%, em 2012, para 5,55% no ano de 2016. Sendo a frequência relativa no período de cinco anos de 6,81%.

A indicação desse tipo de medida mostrou a atuação efetiva do TCU, mas, não foram obtidas, na pesquisa, informações que comprovassem a existência de qualquer relação desta atuação com a diminuição da frequência relativa de indicação da medida de paralisação da obra.

Para as obras com irregularidade grave e indicação de retenção parcial de valores houve uma considerável diminuição da frequência relativa de 3,0%, no ano de 2012, para 1,59% no ano de 2016. Sendo a frequência relativa no período de cinco anos de 3,78%, como é possível verificar no quadro 8.

**Quadro 8: Obras com indicação de IG-R**

Fiscobras	Total de obras fiscalizadas	Obras com IG-R	Frequência de obras com IG-R
2012	200	6	3,00%
2013	136	8	5,88%
2014	102	5	4,90%
2015	97	4	4,12%
2016	126	2	1,59%
Total	661	25	3,78%

Fonte: Elaborado pelo autor com informações dos relatórios do Fiscobras (2012-2016)

Da mesma forma que no caso das obras com IG-P a identificação da irregularidade e a indicação desse tipo de medida (IG-R) mostrou a atuação efetiva do TCU, mas, não foram obtidas, na pesquisa, informações que comprovem a existência de qualquer relação desta atuação com a diminuição da frequência relativa de indicação da medida de retenção parcial de valores.

**Quadro 9: Obras com indicação de IG-C**

Fiscobras	Total de obras fiscalizadas	Obras com IG-C	Frequência de obras com IG-C
2012	200	96	48,00%
2013	136	69	50,74%
2014	102	49	48,04%
2015	97	52	53,61%
2016	126	78	61,90%
Total	661	344	52,04%

Fonte: Elaborado pelo autor com informações dos relatórios do Fiscobras (2012-2016)

No caso das obras com irregularidade grave e indicação de continuidade da execução da obra houve um aumento da frequência de 48,0%, em 2012, para 61,90% em 2016. A frequência média no período de cinco anos foi de 52,04%.

A existência desse tipo de indicação mostrou a atuação do TCU, mas, não foram encontradas, na pesquisa, informações que comprovem uma relação direta entre o aumento da frequência desse tipo de indicação e a atuação fiscalizadora do TCU.

**Quadro 10: Obras com indicação de OI/FI**

Fiscobras	Total de obras fiscalizadas	Obras com OI/FI	Frequência de obras com OI/FI
2012	200	67	33,50%
2013	136	28	20,59%
2014	102	39	38,24%
2015	97	29	29,90%
2016	126	2	1,59%
Total	661	165	24,96%

Fonte: Elaborado pelo autor com informações dos relatórios do Fiscobras (2012-2016)

Finalmente, para as obras com OI - outras irregularidades/impropriedades consideradas de gravidade intermediária ou formal e que ensejam a determinação de medidas corretivas ou FI – falhas/impropriedades houve grande diminuição de frequência de 33,50%, em 2012, para 1,59% em 2016. A frequência relativa no período de cinco anos foi de 24,96%. Não sendo também provada nenhuma relação entre a atuação do TCU e a diminuição da frequência relativa.

Os benefícios potenciais da fiscalização, mensurados em valores monetários, foram compilados no quadro 11.

**Quadro 11: Benefícios da fiscalização**

Fiscobras	Montante fiscalizado (R\$ bilhões)	Benefício (R\$ bilhões)	Representatividade do benefício (%)
2012	38,30	2,500	6,53
2013	34,70	1,202	3,46
2014	12,38	0,969	7,83
2015	20,48	0,871	4,25
2016	34,70	2,900	8,36
Total	140,56	8,442	6,01

Fonte: Elaborado pelo autor com dados dos relatórios do Fiscobras (2012-2016)

Durante cinco anos foram fiscalizadas obras que correspondem a um montante de investimento federal de R\$ 140,56 milhões. O benefício potencial da fiscalização foi de R\$ 8,442 bilhões correspondente a 6,01% do montante investido.

Informações sobre a quantidade de sanções aplicadas a agentes públicos ou particulares, referentes aos anos de 2012 a 2016, foram encontradas nos Relatório Anual de Atividades do TCU 2016<sup>86</sup> e foram compiladas no quadro 12, ficando evidente, pela ordem de grandeza, que as informações não se limitam somente aos resultados do Fiscobras neste mesmo período, mas, também incluem sanções referentes a outras irregularidades praticadas naquele período ou em períodos anteriores.

**Quadro 12: Sanções aplicadas**

Ano	Empresas declaradas inidôneas	Responsáveis inabilitados para cargo em comissão	Valor das condenações (multas e débitos) (R\$ bilhões)
2012	47	89	1,312
2013	194	104	1,103
2014	52	97	2,079
2015	74	177	6,661
2016	115	165	2,461
Total	482	632	13,616

Fonte: Elaborado pelo autor com informações do Relatório Anual de atividades do TCU 2016

### 5.3 Síntese

Com as informações analisadas foi possível realizar uma síntese conclusiva sobre a eficácia da atuação do TCU frente ao superfaturamento de obras públicas no período de 2012 a 2016, considerando os seguintes aspectos:

Foram fiscalizadas 661 (seiscentos e sessenta e uma) obras correspondendo a um montante de investimentos de R\$ 140,56 bilhões. Este montante é relevante, visto que corresponde a 0,5% do PIB do Brasil (R\$ 28,2 trilhões)<sup>87</sup> no mesmo

<sup>86</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório Anual de Atividades do TCU 2016**. p. 9. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/transparencia/relatorios/relatorios-de-atividades/>>. Acesso em: 02 maio 2018.

<sup>87</sup> BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Série Histórica do PIB**. Disponível em: <<https://www.google.com.br/search?q=pib+brasil+s%C3%A9rie+hist%C3%B3rica&og=pib+brasil+serie+&aqs=chrome.1.69i57j0i5.13485j1j8&sourceid=chrome&ie=UTF-8>>. Acesso em: 01 maio 2018.

período ou a 1,21% das receitas da União entre 2012 e 2016 (R\$ 11,65 trilhões)<sup>88</sup>. Igualmente relevante foi o benefício potencial de R\$ 8,442 bilhões.

Destacou-se a quantidade e a frequência de casos de sobrepreço/superfaturamento identificados (e mensurados) em 174 obras, ou seja, em 26,32% das obras fiscalizadas.

As medidas aplicadas ou recomendadas pelo TCU de paralisação da obra e retenção de valores foram indicadas com pouca frequência: 6,81% para paralisação e 3,78% para a retenção de valores.

Na maioria dos casos foram identificadas irregularidades, mas, recomendadas a continuidade da obra ou medidas corretivas: frequência de 52,04% para a recomendação da continuidade da obra e 24,96% para recomendação de medidas corretivas.

O número de empresas com inidoneidade declarada (482), o número de agentes inabilitados para o exercício de cargo em comissão (632) e o valor total das condenações (R\$ 13,616 bilhões) são bastante elevados.

Estas informações devido a sua relevância em termos de valores, quantidades e frequências relativas comprovam que o Tribunal de Contas da União atuou intensamente na fiscalização de obras no período de 2012 a 2016, mostrando eficácia na identificação e mensuração do superfaturamento de obras públicas, aplicação de medidas saneadoras e sanções referentes a esta irregularidade, entretanto, as informações pesquisadas não mostram nenhuma relação com a variação das frequências relativas destas variáveis (ocorrências de sobrepreço/superfaturamento; indícios de irregularidades com indicação de medidas de paralisação da execução, retenção parcial de valores ou de medidas corretivas) quer seja em proporção direta ou inversa.

---

<sup>88</sup> BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Séries Históricas**. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/series-historicas>>. Acesso em: 01 de maio 2018.

## 6 CONCLUSÕES

Este trabalho de conclusão de curso foi desenvolvido para responder à questão principal: A atuação do Tribunal de Contas da União (TCU) frente ao superfaturamento em obras públicas foi eficaz no período de 2012 a 2016? Juntamente com as questões complementares: Quais os métodos utilizados pelo TCU para identificar e mensurar o superfaturamento em obras públicas? Quais as medidas adotadas ou recomendadas pelo TCU para evitar ou mitigar os efeitos do superfaturamento em obras públicas? Quais as sanções aplicadas pelo TCU aos agentes públicos e particulares envolvidos nas condutas causadoras de superfaturamento de obras públicas ou que se beneficiaram com essa irregularidade?

Inicialmente, foram colocados os conceitos necessários para o entendimento deste trabalho: contrato administrativo, obra pública, obrigações legais nos contratos administrativos, sobrepreço, superfaturamento e tribunais de contas.

Em seguida, para responder à primeira questão complementar (Quais os métodos utilizados pelo TCU para identificar e mensurar o superfaturamento em obras públicas?) foram descritos, de forma detalhada, os principais tipos de superfaturamento identificados pelo TCU: por preços excessivos (sobrepreço); por jogo de planilha; por quantidade; por deficiência de qualidade; por jogo de cronograma; por pagamento antecipado; por reajustamentos irregulares; por prorrogação do prazo, e finalmente, superfaturamento por alteração da metodologia executiva.

Constatou-se que os métodos normalmente utilizados pelo TCU para mensuração do superfaturamento foram os seguintes: método da limitação do preço unitário ajustado; método da limitação do preço global; método do desconto e método do balanço, bem como os cálculos necessários para a mensuração de tipos de superfaturamento que não possa ser feita pelos métodos listados acima.

Para responder à segunda questão complementar (Quais as medidas adotadas ou recomendadas pelo TCU para evitar ou atenuar os efeitos do superfaturamento em obras públicas?), foram descritas as medidas comumente aplicadas ou recomendadas pelo TCU para evitar ou atenuar os efeitos do superfaturamento: suspensão cautelar da execução da obra, retenção cautelar de

valores e outras medidas corretivas, estas últimas geralmente recomendadas e cobradas dos gestores da Administração Pública, e frequentemente implicando em repactuação do contrato de execução da obra.

Respondendo à terceira questão complementar (Quais as sanções aplicadas pelo TCU aos agentes públicos e particulares envolvidos nas condutas causadoras de superfaturamento de obras públicas ou que se beneficiaram com essa irregularidade?), foram descritas as sanções aplicadas pelo TCU: multa e imputação de débito; inabilitação para exercer cargo em comissão ou função de confiança e declaração de inidoneidade.

Finalmente, foram utilizadas informações dos relatórios do Fiscobras, plano de fiscalização anual do Tribunal de Contas da União que verifica a execução de obras financiadas total ou parcialmente com recursos da União por determinação da Lei de Diretrizes Orçamentárias, que foram analisados para a verificação da eficácia da atuação do Tribunal de Contas da União frente ao superfaturamento de obras públicas no período de 2012 a 2016.

As informações dos relatórios do Fiscobras foram complementadas com informações do Relatório Anual do TCU de 2016.

As informações contidas no quinto capítulo mostraram a atuação do Tribunal de Contas da União ressaltada pela relevância no que se refere à quantidade de obras fiscalizadas, montantes fiscalizados e frequências relativas médias de ocorrências de sobrepreço/superfaturamento identificadas pelo TCU e frequências relativas médias das medidas aplicadas ou recomendadas e também pela quantidade de sanções aplicadas.

A junção das informações dos capítulos citados apresentou uma resposta para a questão principal (a atuação do Tribunal de Contas da União – TCU frente ao superfaturamento em obras públicas foi eficaz no período de 2012 a 2016?).

O Tribunal de Contas da União identificou e mediu o superfaturamento em obras públicas, mediante a comparação dos fatos apurados na fiscalização com padrões de características e conseguiu fazer isto em mais de 25% das obras fiscalizadas no período de 2012 a 2016, seja na forma efetiva, quando já ocorreram pagamentos, ou na forma potencial (sobrepreço).

O TCU, no período de 2012 a 2016, aplicou medidas diretamente, ou recomendou sua aplicação às entidades ou órgãos da Administração Pública, em grande número de casos. Fiscalizou grande quantidade de obras (661) correspondente a um montante de R\$ 140,56 bilhões de recursos federais.

Em verdade, o TCU aplicou um grande número de sanções a agentes públicos e particulares neste período de 2012 a 2016.

Partindo destas informações e da hipótese de que se o TCU realizou, em grande quantidade, identificações e mensurações de superfaturamento de obras públicas, aplicou ou recomendou a aplicação de medidas para evitar ou mitigar os efeitos deste tipo de irregularidade e aplicou sanções em agentes públicos e particulares envolvidos então a atuação do TCU, no período de 2012 a 2016, foi eficaz, conclui-se ter sido eficaz a atuação deste tribunal frente ao superfaturamento em obras públicas, ou seja, comprovou-se a veracidade da hipótese adotada.

Para finalizar, convém ressaltar a opinião do autor que está convencido da atuação eficaz do Tribunal de Contas da União, na fiscalização das obras e na aplicação das medidas e sanções que lhe são cabíveis, entretanto, teme que algumas das sanções não se tornem efetivas por dependerem no final do Poder Judiciário, e não somente do TCU. Visto que os responsáveis depois de condenados administrativamente pelo TCU recorrem ao Poder Judiciário na tentativa de evitar o cumprimento de sanções, notadamente as de imputação de débito.

## REFERÊNCIAS

BAETA, André Pachioni. **Orçamento e Controle de Preços de Obras Públicas**. São Paulo: PINI, 2012. 456 p.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 17 mar. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 7.983/2013, de 8 de abril de 2013**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/decreto/D7983.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/D7983.htm)>. Acesso em: 17 mar. 2018.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Série Histórica do PIB**. Disponível em: <<https://www.google.com.br/search?q=pib+brasil+s%C3%A9rie+hist%C3%B3rica&q=pib+brasil+serie+&aq=chrome.1.69i57j0l5.13485j1j8&sourceid=chrome&ie=UTF-8>>. Acesso em: 01 maio 2018.

BRASIL. **Lei nº 4.320/1964, de março de 1964**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/leis/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L4320.htm)>. Acesso em: 17 mar. 2018.

BRASIL. **Lei nº 8.666/1993, de 21 de junho de 1993**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 18 mar. 2018.

BRASIL. **Lei nº 10.406/2002, de janeiro de 2002**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm)>. Acesso em: 15 abr. 2018.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Séries Históricas**. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/series-historicas>>. Acesso em: 01 maio 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança: MS 29599 DF**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=3980807>>. Acesso em: 18 mar. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1755/2004 – Plenário TCU**. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/pesquisa/acordao-completo>>. Acesso em: 14 abr. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 62/2007 – Segunda Câmara TCU**. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/pesquisa/jurisprudencia-selecionada>>. Acesso em: 15 abr. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1019/2010 – Plenário TCU**. Disponível em: <

<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/pesquisa/acordao-completo>>. Acesso em: 15 abr. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2925/2010 – Plenário TCU.** Disponível em: <  
<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/pesquisa/acordao-completo>>. Acesso em: 15 abr. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2467/2012 – Plenário TCU.** Disponível em: <  
<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/pesquisa/acordao-completo>>. Acesso em: 15 abr. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2928/2012 – Plenário TCU.** Disponível em: <  
<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/pesquisa/acordao-completo>>. Acesso em: 22 abr. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2969/2013 – Plenário TCU.** Disponível em: <  
<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/pesquisa/acordao-completo>>. Acesso em: 22 abr. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2981/2014 – Plenário TCU.** Disponível em: <  
<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/pesquisa/acordao-completo>>. Acesso em: 22 abr. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2805/2015 – Plenário TCU.** Disponível em: <  
<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/pesquisa/acordao-completo>>. Acesso em: 22 abr. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2810/2016 – Plenário TCU.** Disponível em: <  
<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/pesquisa/acordao-completo>>. Acesso em: 22 abr. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 8017/2016 – Segunda Câmara TCU.** Disponível em: <  
<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/pesquisa/jurisprudencia-selecionada>>. Acesso em: 18 mar. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 501/2017 – Plenário TCU.** Disponível em: <  
<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/pesquisa/jurisprudencia-selecionada>>. Acesso em: 13 abr. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 917/2017 – Plenário TCU.** Disponível em: <  
<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/pesquisa/jurisprudencia-selecionada>>. Acesso em: 14 abr. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1127/2017 – Plenário TCU.** Disponível em: <  
<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/pesquisa/jurisprudencia-selecionada>>. Acesso em: 13 abr. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1959/2017 – Plenário TCU.** Disponível em: <  
<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/pesquisa/jurisprudencia-selecionada>>. Acesso em: 18 mar. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2307/2017 – Plenário TCU.** Disponível em: <  
<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/pesquisa/jurisprudencia-selecionada>>. Acesso em: 24 mar. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 27/2018 – Plenário TCU.** Disponível em: <  
<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/pesquisa/jurisprudencia-selecionada>>. Acesso em: 18 mar. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Auditoria de obras públicas/Tribunal de Contas da União;** conteudista: André Pachioni Baeta. Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 2011. 27 p. Disponível em: < <http://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/auditoria-de-obras-publicas-modulo-2-auditoria-do-orcamento-1.htm>>. Acesso em: 24 mar. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Fiscobras 20 anos.** Brasília: TCU, Secretaria-Geral de Controle Externo, 2016. 208 p. Disponível em <<http://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/fiscobras-20-anos.htm> >. Acesso em: 27 abr. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Regimento Interno do Tribunal de Contas da União.** Disponível em: <  
<https://www.google.com.br/search?q=regimento+interno+do+tcu+pdf&oq=regimento+interno+do+tcu&aqs=chrome.1.69j57j0l5.9676j0j8&sourceid=chrome&ie=UTF-8>>. Acesso em 21 abr. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório Anual de Atividades do TCU 2016.** Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/transparencia/relatorios/relatorios-de-atividades/>>. Acesso em: 02 maio 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Súmula nº 222.** Disponível em: <  
<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/pesquisa/sumula>>. Acesso em: 24 de mar. 2018.

CAMPELO, Valmir; CAVALCANTE, Rafael Jardim. **OBRAS PÚBLICAS: Comentários à Jurisprudência do TCU.** 3. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2014. 645 p.

CONCEITO. In: DICIONÁRIO ONLINE DE PORTUGUÊS. Disponível em:<<https://www.dicio.com.br>>. Acesso em: 2 abr. 2018.

DEFINIÇÃO. In: DICIONÁRIO ONLINE DE PORTUGUÊS. Disponível em:<<https://www.dicio.com.br>>. Acesso em: 2 abr. 2018.

DURÃO, Pedro. **Direito Administrativo: resumos e aplicações**. 5. ed. rev. e ampl. Salvador: Via Jurídica, 2016. 172 p.

DURÃO, Pedro. **Licitación pública: parâmetro y supranacionalidad**. Curitiba: Juruá, 2015. 338 p.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005. 877 p.

FURTADO, Lucas Rocha Furtado. **As Raízes da Corrupção no Brasil: estudo de casos e lições para o futuro**. Belo Horizonte: Fórum, 2015. 436 p.

LEITÃO, Antônio Jorge. **OBRAS PÚBLICAS: Artimanhas & Conluios**. 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Universitária de Direito, 2014. 424 p.

LUNA, Guilherme Ferreira Gomes. **Controle de preços nos contratos administrativos**. Belo Horizonte: Fórum, 2014. 114 p.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017. 346 p.

MEIRELLES, Hely Lopes.. **Direito Administrativo Brasileiro**. 41. ed. Atual. São Paulo: Malheiros, 2015. 959 p.

MENDES, André. **Aspectos Polêmicos de Licitações e Contratos de Obras Públicas**. São Paulo: PINI, 2013. 368 p.

NUNES, Rizzatto. **Manual de monografia jurídica: como se faz uma monografia, uma dissertação, uma tese**. 11. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2015. 324 p.

VIEIRA, Evelise Pedroso Teixeira Prado. **Lei das Licitações e Contratos da Administração Pública Comentada**. 2. ed. São Paulo: Verbatim, 2014. 797 p.

## GLOSSÁRIO

**BDI:** é o acréscimo que deve ser feito ao custo direto do serviço da obra, na forma percentual, para levar em conta o lucro, a administração central da obra, garantias, previsão de riscos ordinários e seguros e impostos sobre o faturamento.

**Custo direto:** é o custo de produção dos serviços da obra que geralmente inclui o custo de mão de obra (com encargos sociais), fornecimento de materiais e utilização de equipamentos e máquinas.

**Corrupção:** é o ato de corromper alguém ou algo, com a finalidade de obter vantagens em relação aos outros por meios considerados ilícitos.

**Desídia:** desatenção, desleixo, negligência na execução de tarefas.

**Eficácia:** atingir os objetivos pretendidos.

**Equilíbrio econômico-financeiro do contrato:** relação entre as obrigações estabelecidas para o contratado e a justa contraprestação pela Administração.

**Execução direta:** é “[...] a que é feita pelos órgãos e entidades da Administração, pelos próprios meios;”. (BRASIL, Lei 8.666/1993, artigo 6º, VII).

**Execução indireta:** é “[...] a que o órgão ou entidade contrata com terceiros [...]”. (BRASIL, Lei 8.666/1993, artigo 6º, VIII).

**Obra:** “[...] toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação, realizada por execução direta ou indireta;”. (BRASIL, Lei 8.666/1993, artigo 6º, I).

**Preço unitário:** é o preço por unidade de um determinado serviço da obra.

**Preço unitário paradigma:** é o preço de referência por unidade de um determinado serviço da obra, geralmente obtido nos sistemas de referência de preços (Sinapi, Sicro e outros).

**Sicro:** Sistema de Custos Referenciais de Obras que é mantido e divulgado pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT.

**Sinapi:** Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil que é mantido pela Caixa Econômica Federal.

**Sobrepçoço:** ocorre “[...] quando os preços contratados são superiores aos preços utilizados como referência (Sinapi, Sicro e/ou preços de mercado), embora ainda não tenha ocorrido o pagamento da medição.” (LEITÃO, 2014, p. 121).

**Sobrepçoço global:** é o sobrepçoço referente ao valor ou preço global da obra.

**Sobrepçoço original:** ocorre quando existe sobrepçoço no contrato inicial de execução da obra, podendo ser sobrepçoço unitário ou global.

**Sobrepçoço unitário:** é o sobrepçoço referente a um determinado serviço da obra.

**Superfaturamento:** “[...] é um conjunto de práticas que tornam, injustamente, mais onerosa a proposta ou a execução do contrato para a Administração pública [...]” (LEITÃO, 2014, p. 123-124).