



Proc. Nº 11098/2024

Fls. Nº _____

Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gab. Cons. Luis Fabian Pereira Barbosa

Tribunal Pleno

PROCESSO Nº: 11098/2024
ÓRGÃO: SECRETARIA DE ESTADO DE INFRAESTRUTURA - SEINFRA
NATUREZA: CONSULTA INFORMAÇÃO
INTERESSADO(A): CARLOS HENRIQUE DOS REIS LIMA
ADVOGADO(A): NÃO POSSUI
OBJETO: CONSULTA FORMULADA PELO SENHOR CARLOS HENRIQUE DOS REIS LIMA, SECRETÁRIO DE ESTADO DE INFRAESTRUTURA - SEINFRA ACERCA DA POSSIBILIDADE DE UTILIZAÇÃO DE MAIS DE UMA TABELA BASE DE REFERÊNCIA PARA ELABORAÇÃO DE ORÇAMENTOS DE CONSTRUÇÃO CIVIL.
ÓRGÃO TÉCNICO: CONSULTEC
PROCURADORA: FERNANDA CANTANHEDE VEIGA MENDONÇA
CONSELHEIRO-RELATOR: LUIS FABIAN PEREIRA BARBOSA

RELATÓRIO

Versamos autos sobre a Consulta formulada pelo Sr. Carlos Henrique dos Reis Lima, Secretário de Estado de Infraestrutura, que apresentou na peça exordial de fls. 2/3 o seguinte questionamento:

“atualmente, no âmbito do Planejamento desta Secretaria, permeia dúvida quanto à possibilidade de utilização de mais de uma tabela base de referência para orçamentos de construção civil, sendo elas de metodologias diferentes como SICRO e SINAPI, por exemplo, dentro de um mesmo orçamento.”

A consulta fora admitida por meio do Despacho de Admissibilidade nº 253/2024-GP, fls. 21/22, de lavra da Excelentíssima Senhora Conselheira Presidente, Yara Amazônia Lins Rodrigues dos Santos que encaminhou os autos a este Relator.

Na instruçãoa DICOP, exarou o Laudo Técnico nº 19/2024-DICOP (fls. 30/35), posicionando-se pela possibilidade do uso simultâneo de diferentes sistemas de custos, mormente SICRO e SINAPI, desde que a composição de referência seja compatível com as condições de execução da obra e as especificações de projeto.

Em mesma senda, a CONSULTEC por meio da Informação nº 2/2024/CONSULTEC/GP (fls. 36/43), posicionou-se no sentido de que *“a resposta à Consulta é afirmativa, ou seja, é possível a utilização de mais de uma tabela base de referência para orçamentos de construção*



Proc. Nº 11098/2024

Fls. Nº _____

Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gab. Cons. Luis Fabian Pereira Barbosa

Tribunal Pleno

civil, ainda que sendo elas de metodologias diferentes, desde que preenchidos todos os requisitos de execução da obra e as especificações de projeto”.

Por sua devida vez, o *Parquet* de Contas, em consonância com a DICOP e CONSULTEC através do Parecer nº 3136/2024-DIMP-GPG-FCVM (fls. 44/48), opinou pela possibilidade do pleito consultado.

Este, no que importa à análise, é o sucinto Relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

Cumprе consignar de início, que a Consulta está prevista no art. 1º, XXIII, da Lei Estadual nº 2.423/96, e o seu procedimento está disciplinado nos artigos 274 e 278 da Resolução nº 04/2002 – Regimento Interno desta Corte.

De acordo com as normas desta Corte de Contas, as consultas são instrumentos utilizados em caso de dúvidas na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência deste tribunal, devendo versarem sobre questões exclusivamente de direito, vedada a expressão a casos concretos, sob pena de não conhecimento, conforme se depreende da leitura do art. 274, caput e § 2º, do regimento Interno, *in verbis*:

“Art. 274. O Tribunal Pleno decidirá sobre consultas, quando a dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de sua competência, que lhe forem formuladas pelas seguintes autoridades:

[...]

*§ 2º. As consultas versarão **sobre o direito em tese, vedada a expressão de casos concretos, sob pena de não conhecimento**, salvo se referente a terceiro Órgão ou Entidade, com fim meramente ilustrativo.*

Grifou-se

Insta salientar que o pronunciamento do Tribunal de Contas acerca das consultas formuladas possui caráter normativo e não tarefa de assessoramento direto, de modo a substituir a responsabilidade do administrador, a quem compete decidir com exclusividade sobre a conduta a ser tomada, assumindo os riscos inerentes a qualquer decisão administrativa, consoante estabelece o art. 278 da Resolução nº 04/2002, *in verbis*:



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gab. Cons. Luis Fabian Pereira Barbosa

Tribunal Pleno

*Art. 278. A resposta à consulta **tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto.***

Grifou-se

Imperioso destacar ainda que, da análise dos requisitos objetivos estampados no art. 274, caput, §§1º e 2º da Resolução n. 04/2002 – RI-TCE/AM encontram-se adimplidos, uma vez que a consulta fora feita pelo Secretário de Estado de Infraestrutura (art. 274, V), bem como fora formulada de forma articulada e com a apresentação de matéria de competência desta Corte de Contas (art. 274, §1º), bem como trata de questão em tese (art. 274, §2º).

Feitos os apontamentos preliminares acima alinhavados, passo à análise meritória dos autos.

Como bem apontaram os órgãos técnicos e o *Parquet*, a utilização de mais de uma Tabela Base de Referência para elaboração de orçamentos de construção civil tem previsão na Lei 14.133/2021 e no Decreto 7.983/2013. Senão vejamos:

Lei 14.133/2021

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

[...]

§ 2º No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia, conforme regulamento, o valor estimado, acrescido do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) de referência e dos Encargos Sociais (ES) cabíveis, será definido por meio da utilização de parâmetros na seguinte ordem:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente do Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro), para serviços e obras de infraestrutura de transportes, ou do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices de Construção Civil (Sinapi), para as demais obras e serviços de engenharia;

II - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e a hora de acesso;

III - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gab. Cons. Luis Fabian Pereira Barbosa

Tribunal Pleno

Decreto 7.983/2013

“Art. 3º O custo global de referência de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços e obras de infraestrutura de transporte, será obtido a partir das composições dos custos unitários previstas no projeto que integra o edital de licitação, menores ou iguais à mediana de seus correspondentes nos custos unitários de referência do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - Sinapi, excetuados os itens caracterizados como montagem industrial ou que não possam ser considerados como de construção civil. Parágrafo único. O Sinapi deverá ser mantido pela Caixa Econômica Federal - CEF, segundo definições técnicas de engenharia da CEF e de pesquisa de preço realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE

Art. 4º O custo global de referência dos serviços e obras de infraestrutura de transportes será obtido a partir das composições dos custos unitários previstas no projeto que integra o edital de licitação, menores ou iguais aos seus correspondentes nos custos unitários de referência do Sistema de Custos Referenciais de Obras - Sicro, cuja manutenção e divulgação caberá ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT, excetuados os itens caracterizados como montagem industrial ou que não possam ser considerados como de infraestrutura de transportes. Art. 5º O disposto nos arts. 3º e 4º não impede que os órgãos e entidades da administração pública federal desenvolvam novos sistemas de referência de custos, desde que demonstrem sua necessidade por meio de justificativa técnica e os submetam à aprovação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Parágrafo único. Os novos sistemas de referência de custos somente serão aplicáveis no caso de incompatibilidade de adoção dos sistemas referidos nos arts. 3º e 4º, incorporando-se às suas composições de custo unitário os custos de insumos constantes do Sinapi e Sicro.

A dúvida paira sobre a possibilidade de utilização de mais de uma metodologia de custos em um mesmo orçamento. Neste diapasão, em plena e total harmonia com as unidades instrutoras entendo que não há qualquer vedação legal ao uso concorrente de metodologias consagradas como SINAPI e SICRO, já que amplamente reconhecidas como referenciais oficiais para formação de preços do mercado.

Todavia, em homenagem ao princípio da motivação que rege a atuação da atividade da Administração Pública, a escolha dos critérios de utilização das metodologias de formação de custo, deverão apresentar os fundamentos que levaram a tal posicionamento, explicitando a competente justificativa para cada caso.

Nesse sentido, também preleciona o TCU, sobre a ponderação do melhor sistema de custos:



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gab. Cons. Luis Fabian Pereira Barbosa

Tribunal Pleno

No que concerne à escolha do sistema de referência de preços para análise da adequabilidade dos orçamentos de obras públicas, a adoção tanto do Sicro quanto do Sinapi encontra previsão no Decreto 7.983/2013 (arts. 3º e 4º). A definição do melhor parâmetro de comparação de custos, contudo, está associada à natureza de cada serviço e às condições de sua realização, informações que devem ser cotejadas com o modelo descrito matematicamente na composição de custos apresentada pelos sistemas referenciais. (TCU - TOMADA DE CONTAS ESPECIAL (TCE): 03155720104, Relator: MARCOS BEMQUERER, Data de Julgamento: 20/07/2016, Plenário)

Ante ao exposto, considerando os argumentos alhures aventados, hei de acolher os entendimentos dos Órgãos Técnicos e do Ministério Público de Contas, posicionando-me no sentido de responder à hodierna consulta pela possibilidade de utilização de mais de um sistema de custos em um mesmo orçamento, desde que preenchidos todos os requisitos de execução da obra e as especificações de projeto e atendidos os preceitos da motivação, legalidade e eficiência.

VOTO

Com base nos autos, em consonância com o Ministério Público de Contas e em consonância com o órgão técnico, VOTO no sentido de o Tribunal Pleno:

- 1- **Conhecer** presente Consulta formulada pelo Sr. Carlos Henrique dos Reis Lima, Secretário de Estado de Infraestrutura pelo preenchimentos de seus requisitos de admissibilidade;
- 2- **Responder** a presente Consulta formulada nos seguintes termos:
“é possível a utilização de mais de uma tabela base de referência para orçamentos de construção civil, ainda que sendo elas de metodologias diferentes, desde que preenchidos todos os requisitos de execução da obra e as especificações de projeto, e atendidos os preceitos da motivação, legalidade e eficiência.”
- 3- **Determinar** à Secretaria do Tribunal Pleno a adoção das providências previstas no art. 161 da Resolução 04/2002 - TCE/AM, comunicando do julgamento às partes interessadas, enviando cópias dos Laudo Técnico n 19/2024 (fls. 30/35), da Informação nº 2/2024/CONSULTEC/GP (fls. 36/43) e do Parecer nº 3136/2024-DIMP-GPG-FCVM (fls. 44/48).



Proc. Nº 11098/2024

Fls. Nº _____

Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gab. Cons. Luis Fabian Pereira Barbosa

Tribunal Pleno

- 4- Arquivar** os presentes autos após cumpridas as medidas supra.

É o voto.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS, em Manaus, 7 de Agosto de 2024.

Luis Fabian Pereira Barbosa
Conselheiro-Relator