

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Em exame a Representação formulada pela Secretaria de Controle Externo no Estado do Ceará – Secex/CE, a respeito de supostas irregularidades ocorridas na realização de procedimentos licitatórios e na execução de contratos celebrados nos exercícios de 2010 a 2015, nos Municípios de Irauçuba/CE e Tururu/CE.

2. Com o intuito de apurar os apontamentos feitos nesta Representação, atendendo a meu despacho de 10/10/2016, a Secex/CE realizou, entre 4/9/2017 e 27/10/2017, inspeção na Caixa Econômica Federal – Caixa e nas mencionadas municipalidades, relativamente aos objetos abaixo indicados:

Contrato de Repasse/ Termo de Compromisso/ Convênio/ Programa	Objeto	Valor (R\$)
Contrato de Repasse 0349726-42/2012	Pavimentação de vias urbanas no Município de Tururu/CE.	987.600,00
Contrato de Repasse 0371249-24/2011	Pavimentação em pedra tosca nas ruas SDO 08, SDO 10 e rua Raimundo Feitosa, na sede do Município de Tururu/CE	136.500,00
Contrato de Repasse 0371707-78/2011	Construção de uma praça pública no bairro Cruzeiro, no Município de Irauçuba/CE	250.000,00
Contrato de Repasse 0371724-85/2011	Pavimentação em pedra tosca em diversas ruas do Distrito de Missi, no Município de Irauçuba/CE	250.000,00
Convênio 1670/2007 (Siafi 628084)	Execução de sistema de abastecimento de água para atender ao Município de Tururu/CE (Tomada de Preços 001/2010-Seinfra)	999.970,42
Termo de Compromisso TC/PAC 1189/2009 (Siafi 660644)		
Termo de Compromisso TC/PAC 1190/2009 (Siafi 659481)		
Convênio 16030/2010 (Siafi/Siconv: 733037/2010)	Construção de uma praça no distrito de Conceição dos Caetanos, na zona rural do Município de Tururu/CE (Carta-Convite 111101/2011-06)	97.500,00
Contrato de Repasse 0297625-10/2009 (Siconv 706100)	Execução de serviços de construção de uma cozinha comunitária, na sede do Município de Tururu/CE (Tomada de Preços 001/2010-Setas)	350.000,00
PNATE	Contratação de empresa apta a prestar serviços de transporte de alunos da rede pública de ensino do Município de Irauçuba/CE.	194.244,04

	(Pregão 2011.11.03.01ED)	
Pnate	Contratação de empresa apta a prestar serviços de transporte de alunos da rede pública de ensino do Município de Irauçuba/CE (Pregão.2014.02.18.01ED)	214.744,39

3. Foram também apontados indícios de irregularidades nas Tomadas de Preços 2/001/2010-04 – Tururu/CE, 2011.11.11.01 ED, 2010.04.12.03 IN e 2011.04.20.01 ED, porém não foram avaliados pela Secex/CE em razão de ter-se verificado que a Tomada de Preços 2/001/2010-04 – Tururu/CE não prosperou e que os demais objetos não receberam recursos federais.

4. Registro, desde logo, que cabe conhecer desta Representação, em razão do atendimento aos requisitos de admissibilidade estabelecidos nos arts. 235 e 237, inciso VI e parágrafo único, do Regimento Interno/TCU.

5. Em sua instrução inicial, a Secex/CE identificou que as empresas Mega Construções, Projetos, Consultoria e Serviços Ltda. – EPP e Construtora Impacto Comércio e serviços Eireli – ME teriam se sagrado vencedoras em diversos certames, apesar de não terem empregados registrados por ambas as construtoras no Relatório Anual de Informações Sociais – Rais e de haver indícios de “sócios laranjas” em uma dessas empresas. Nesse contexto, foram, ainda, observadas cláusulas restritivas e atrasos injustificados em algumas obras, o que levou a unidade técnica a apontar possível fraude em certames licitatórios e a possibilidade de a obra ter sido executada pela prefeitura.

6. Em síntese, foram as seguintes irregularidades assinaladas, inicialmente, pela Secex/CE:

6.1. contratação das empresas Mega Construções, Projetos, Consultoria e Serviços Ltda. – EPP e Construtora Impacto Comércio e serviços Eireli – ME sem capacidade operacional, ante a falta de registro de empregados no Relatório Anual de Informações Sociais – Rais;

6.2. procedimentos fraudulentos em licitações, nos seguintes objetos:

a) Contrato de Repasse 0349726-42/2012, em razão de cláusulas restritivas no edital da Tomada de Preços 3/2012-Seinfra, as quais poderiam favorecer o conluio entre as empresas (vistoria ao local das obras, visita técnica coletiva, certidão de acervo técnico da licitante registrada no Crea/CE e demonstração de vínculo empregatício no momento da habilitação), bem como de participação, na Tomada de Preços 3/2012-Seinfra, além da vencedora, de outra empresa que foi declarada inidônea por esta Corte de Contas (Acórdão 2.331/2013-TCU-Plenário);

b) Contrato de Repasse 0371249-24/2011, por se ter verificado, no edital da Carta Convite 290501/2012-06, cláusulas restritivas (certidão de acervo técnico da licitante registrada no Crea/CE) e a participação de apenas três empresas, sendo que duas delas não possuíam registro de empregado no Rais no ano de realização do certame e a outra somente possuía um único empregado cadastrado, além de ter sido considerada inidônea por meio do Acórdão 2.331/2013-TCU-Plenário;

c) Contrato de Repasse 297625-52/2009, por ter tido a participação das Construtoras Mega Construções, Projetos, Consultoria e Serviços Ltda. – EPP e Construtora Impacto Comércio e serviços Eireli – ME, as quais foram vencedoras em diversos certames realizados no Município responsável pela licitação, sendo que a segunda tinha como sócio administrador à época o atual sócio administrador da primeira;

d) Convênio 1.670/2007, Termo de Compromisso TC/PAC 1.189/2009 (Siconv 659481/2009) e Termo de Compromisso TC/PAC 1.190/2009 (Siconv 659481/2009), em razão de ter tido a participação no certame das Construtoras Mega Construções, Projetos, Consultoria e Serviços Ltda. – EPP e Construtora Impacto Comércio e serviços Eireli – ME, as quais participaram como concorrentes, juntamente com a então empresa Itacon, atualmente denominada Técnica Consultoria Projetos e Serviços Eireli – EPP, que tem como Sócio Administrador o Sr. Gabriel de Almeida Lira, também sócio da Construtora Impacto Comércio e serviços Eireli – ME;

6.3. atrasos injustificados na execução das obras relativas aos Contratos de Repasse 0371707-78/2011, 0371724-85/2011, 0349726-42/2012 e 0371249-24/2011; e

6.4. possível sobreposição nos objetos de contratos de repasse.

7. Para averiguar essas informações, a equipe de fiscalização da Secex/CE promoveu análise documental, tendo examinado a regularidade dos procedimentos licitatórios, a efetiva aplicação dos recursos federais repassados aos Municípios em tela, os termos de contratos e eventuais aditivos e as prestações de contas dos convênios e contratos de repasse, bem como verificou **in loco** as obras objeto dos ajustes fiscalizados e o efetivo funcionamento das empresas contratadas.

8. Das análises empreendidas, a Unidade Técnica, no mérito, sugeriu considerar parcialmente procedente a presente Representação e cientificar as municipalidades fiscalizadas das falhas identificadas.

9. Como exposto no relatório precedente, os contratos decorrentes das licitações em exame já estavam concluídos ou rescindidos, de modo que a equipe de inspeção não observou se houve execução dos serviços por parte da prefeitura.

10. De acordo com a vistoria feita, as mencionadas empresas estão em funcionamento, uma no endereço constante da base de dados da Receita Federal do Brasil e a outra em endereço indicado na Representação. A suposta existência de um “laranja” na construtora Mega Engenharia, Consultoria e Serviços Ltda. – EPP, o que reforçaria a tese de “empresa de fachada”, foi presumida, pela equipe de fiscalização, quanto ao sócio minoritário, com o capital social de 5%, em razão de que ocupava a função de servente de obras em outra firma, mas não em relação à sócia majoritária, por desconhecimento de sua renda e posição nas empresas em que trabalhava.

11. Em acréscimo, a equipe de fiscalização relatou que as rescisões contratuais ocorridas não teriam sido motivadas por ausência de capacidade operacional da empresa.

12. Nesse contexto, apesar da falta de registro de empregados no Rais e dos demais indícios apontados, considero, assim como concluído pela Secex/CE, que não foram identificados elementos suficientes para poder se afirmar que as construtoras Mega Construções, Projetos, Consultoria e Serviços Ltda. – EPP e Construtora Impacto Comércio e serviços Eireli – ME estariam servindo de fachada e como mera intermediária fictícia, ou mesmo que não possuíam capacidade operacional para a execução das obras pactuadas.

13. Especialmente no que se refere à empresa Impacto Comércio e Serviços Eireli – ME (Pregões 2011.11.03.01ED e 2014.02.18.01ED), a qual não possuía frota de veículos para cumprir adequadamente os serviços de transporte escolar, ficou concluído, no Relatório de Inspeção, que houve falha quanto ao disciplinamento para a subcontratação e a habilitação das licitantes, ocasionando a contratação de empresa sem condições para executar os serviços pactuados.

14. Com vistas a evitar falhas como essa em futuros procedimentos licitatórios, com utilização de recursos públicos federais, oportuno cientificar o Município de Irauçuba das irregularidades identificadas nos editais dos Pregões 2011.11.03.01ED e 2014.02.18.01ED, para que, melhor disciplinem as condições para a eventual subcontratação, mormente em relação ao limite permitido, e as condições para habilitação das empresas, no que concerne à comprovação da capacidade técnica operacional.

15. Da análise empreendida de editais de licitação, também foram verificadas impropriedades com potencial para restringir a competitividade nos procedimentos licitatórios. No edital da Tomada de Preços 3/2012-Seinfra (peças 8-10), realizada no âmbito do Contrato de Repasse 0349726-42/2012 (Siconv 755251/2010), constou a exigência de vistoria ao local das obras, a realização de visita técnica coletiva, a necessidade de que a certidão de acervo técnico da licitante seja registrado no Crea/CE e a exigência de demonstração de vínculo empregatício no momento da habilitação.

16. A imposição de vistoria ao local das obras pela licitante somente é admissível quando justificadamente imprescindível ao cumprimento adequado das obrigações contratuais, pois, usualmente, é suficiente a declaração do licitante de que conhece as condições locais para execução do objeto (Acórdão 2.126/2016-Plenário, Rel. Min. Subst. Augusto Sherman; 1.084/2015-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler; 372/2015-Plenário, Rel. Min. Weder de Oliveira). Outrossim, o caso ora analisado tem como agravante o fato de a visita ter sido restringida a data e horário específicos,

favorecendo a formação de conluio entre as participantes da licitação.

17. Em relação ao acervo técnico, a jurisprudência desta Corte de Contas é no sentido de que o momento adequado para o atendimento de exigência de registro no Crea da localidade da obra é no início da atividade da empresa e não na fase de habilitação (Acórdãos 667/2015-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler; 966/2015-2ª Câmara, Rel. Min. Ana Arraes; 2.239/2012-Plenário, Rel. Min. José Jorge).

18. Quanto à necessidade de demonstração de vínculo empregatício no momento da habilitação, trata-se, também, de cláusula com caráter restritivo ao certame, segundo consolidada jurisprudência deste Tribunal (Acórdãos do Plenário: 2.297/2005, 2.553/2007 e 381/2009, de relatoria do Min. Benjamin Zymler; 141/2008, de relatoria do Min. Ubiratan Aguiar; e 1.041/2010, de relatoria do Min. Subst. Augusto Sherman e 597/2007, de minha relatoria). Sob esse aspecto, insta esclarecer que a empresa licitante pode demonstrar a capacidade técnico-profissional, por meio de contrato de prestação de serviços, sem vínculo trabalhista e regido pela legislação civil comum, com profissional em condições de desempenhar seus serviços quando da execução de um eventual contrato.

19. Não obstante as falhas nos procedimentos licitatórios, com possível restrição à competitividade, não se constatou, nos objetos avaliados, sobrepreço ou superfaturamento. Além disso, o contrato decorrente da Tomada de Preços 3/2012-Seinfra foi rescindido, tendo a empresa Mega Construções e Projetos, Consultoria e Serviços Ltda. recebido efetivamente apenas 11,6% do valor pactuado.

20. Com essas considerações, entendo suficiente a proposta da unidade técnica de cientificar o Município de Tururu/CE, responsável pela elaboração do mencionado edital, a respeito dessas irregularidades.

21. No que concerne aos demais ajustes (Contratos de Repasse 0371249-24/2011 e 297625-52/2009, Convênio 1.670/2007 e Termos de Compromisso 1.189/2009 e 1.190/2009), com base nos elementos constantes dos autos, verifico não ser possível firmar convicção acerca da existência de fraude a licitação.

22. Quanto aos atrasos, a análise empreendida demonstrou a improcedência da Representação a respeito desse ponto, visto que houve demora excessiva para a realização dos pagamentos às empresas pelos serviços realizados e atestados, justificando a ausência de aplicação de multas ou outras sanções pela municipalidade.

23. A sobreposição de objetos também não foi confirmada, porquanto os serviços de pavimentação foram projetados para locais e especificações de quantitativos distintos.

Ante o exposto, entendo que deve ser considerada parcialmente procedente a presente Representação e manifesto-me por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões, em 6 de dezembro de 2017.

MARCOS BEMQUERER COSTA

Relator