

TC 017.968/2011-9

Natureza: Representação

Unidades Jurisdicionadas: Município de Santana/AP.

DESPACHO

Trata-se de representação formulada por equipe da Secretaria de Controle Externo no Estado do Amapá (Secex/AP) acerca de possíveis irregularidades cometidas no âmbito dos Convênios nºs 192/PCN/2008, 193/PCN/2008 e 025/PCN/2009, firmados entre o Município de Santana/AP e o Ministério da Defesa, bem como no Contrato de Repasse nº 255.192-07/2008, celebrado com o Ministério das Cidades, por intermédio da Caixa Econômica Federal.

2. Autorizada inspeção no município, após a instrução inicial da unidade técnica, foram identificados os seguintes achados de auditoria:

- “a) Projeto básico deficiente ou desatualizado;*
- b) Duplicidade na contratação/Licitação de serviços;*
- c) Falhas relativas à publicidade do edital de licitação;*
- d) Direcionamento dos processos licitatórios;*
- e) Restrição à competitividade da licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento;*
- f) Existência de atrasos injustificáveis nas obras e serviços;*
- g) Liquidação irregular da despesa e fiscalização deficiente dos contratos;*
- h) Sobrepreço decorrente de itens considerados em duplicidade e de falhas no projeto básico”.*

3. Para cada achado, a equipe da Secex/AP identificou a situação encontrada, critérios, evidências, responsáveis, conduta, nexo de causalidade e culpabilidade, propondo ao final a audiência dos envolvidos.

4. Além disso, considerando o potencial risco de dano ao erário, propôs a suspensão cautelar da execução dos itens previstos em duplicidade nos convênios fiscalizados, uma vez estarem presentes, segundo entendimento transcrito a seguir, os elementos caracterizadores do ***fumus boni iuris e periculum in mora***:

“Da fumaça do bom direito:

89. Conforme detalhado ao longo dos achados desta fiscalização, os serviços de terraplenagem e pavimentação do acostamento, resultante da área da antiga calçada a ser demolida (aproximadamente um metro de cada lado da via) e mais um pequeno trecho de acostamento ao final da rua Adálcio Cavalcante que, atualmente, não está asfaltado, foram previstos, licitados e contratados tanto no âmbito do Contrato de Repasse n. 255.192-07/2008, quanto no âmbito dos Convênios 192/PCN/2008 e 193/PCN/2008.

90. Nesses dois últimos convênios a situação é agravada já que o projeto traz a previsão de uma área a ser asfaltada bem maior que a realidade encontrada pela equipe de auditoria no local.

91. Apesar da ausência, até a presente data, de pagamentos realizados no âmbito desses itens, restou clara a duplicidade de serviços contratados em convênios distintos, bem como o flagrante erro nos projetos básicos dos Convênios 192/PCN/2008 e 193/PCN/2008.

92. Acrescente-se a isso, os vários indícios de direcionamento das licitações realizadas, em benefício da empresa R.M.F da Costa Empreendimentos Ltda., que venceu os três certames, e a fragilidade da fiscalização efetuada.

93. Da mesma forma, o serviço de sinalização horizontal foi previsto tanto no âmbito do Contrato de Repasse n. 255.192-07/2008, quanto no âmbito do Convênio 25/PCN/2009.

94. O sobrepreço calculado em relação aos itens de terraplenagem, pavimentação e sinalização horizontal, após a incidência dos respectivos percentuais de BDI, alcança o montante de R\$ 631.283,67.

Do perigo na demora:

95. O perigo da demora está justamente na possibilidade de superfaturamento decorrente do pagamento em duplicidade por um mesmo serviço executado, ou sem que nenhum serviço venha a ser executado (no caso do erro na previsão da área a ser asfaltada nos Convênios 192/PCN/2008 e 193/PCN/2008).

96. O risco torna-se mais evidente em razão dos indícios de direcionamento e das falhas na fiscalização, bem como do fato dos serviços em duplicidade estarem previstos em convênios com ministérios distintos.

Da ausência de perigo na demora reverso:

97. Não há que se falar em perigo na demora ao reverso já que a cautelar é para suspender apenas os serviços previstos em duplicidade ou indevidos, ou seja, suspender os itens de terraplenagem e pavimentação no âmbito dos Convênios 192/PCN/2008 e 193/PCN/2008 (itens 3 e 4 nas respectivas planilhas), bem como o item relativo à sinalização horizontal no âmbito do Contrato de Repasse n. 255.192-07/2008.

98. Dessa forma, os serviços de terraplenagem e pavimentação ainda poderiam ser executados no âmbito do Contrato de Repasse n. 255.192-07/2008 e os serviços de sinalização horizontal ainda poderiam ser executados no âmbito do Convênio 25/PCN/2009.

99. Isto posto, propõe-se, ao final, a determinação em sede cautelar à Prefeitura Municipal de Santana que suspenda a execução dos seguintes itens contratados, por estarem presentes nos autos os requisitos do **fumus boni iuris** e do **periculum in mora**, bem assim por não se ter configurado o **periculum in mora** reverso, capaz de trazer prejuízos significativos ao órgão ou a terceiros:

Ajustes	Nº do item na planilha	Descrição	Valor
Convênio 192/PCN/2008 n°	3	Terraplanagem complementar	4.500,48
	4	Pavimentação Asfáltica	245.338,25
Convênio 193/PCN/2008 n°	3	Terraplanagem complementar	5.041,05
	4	Pavimentação Asfáltica	241.671,55
Contrato de Repasse n. 255.192-07/2008	8	Sinalização Horizontal	8.352,00

100. A cautelar ora proposta deve ser adotada sem a oitiva prévia da Prefeitura Municipal de Santana/AP e da empresa R.M.F da Costa Empreendimentos Ltda., tendo em vista o curto prazo dos contratos e a possibilidade da ocorrência do superfaturamento enquanto estiverem sendo adotadas as medidas necessárias à realização e análise das oitivas”.

5. Não obstante o laborioso trabalho da equipe de fiscalização e com a devida vênia à unidade instrutiva, não vejo como acolher a proposta de cautelar ora proposta. Numa análise perfunctória das evidências apresentadas nos autos, considero que não há elementos que confirmem a tese de duplicidade de serviços no âmbito do Contrato de Repasse nº 255.192-07/2008 e dos Convênios nºs 192/PCN/2008 e 193/PCN/2008.
6. Pelo contrário, verifico no item 1 do Achado 1 (fl. 5 do relatório de inspeção) elementos que colocam em dúvida a aventada duplicidade. Ocorre que a equipe da Secex/AP, ao discriminar os componentes do projeto básico do Contrato de Repasse nº 255.192-07/2008, indicou, entre eles, o item “Drenagem”, elemento que não consta dos Convênios nºs 192/PCN/2008 e 193/PCN/2008, conforme se verifica no item 2 do Achado 1, do mesmo relatório.
7. Para dirimir a questão, minha equipe avaliou os diversos documentos acostados eletronicamente aos autos, e confirmou, no “Quadro de Composição de Investimento - QCI” do Contrato de Repasse nº 255.192-07/2008, elaborado pela Secretaria Municipal de Infraestrutura e Projetos, do Município de Santana/AP (fl. 54, peça 1), a previsão de gastos com “Drenagem”, cujo valor, sem considerar o BDI, totaliza R\$ 363.427,58.
8. Destaco que esse valor representa 78% dos recursos repassados pelo Ministério das Cidades, denotando que a avença teve como objeto, preponderantemente, a execução da drenagem superficial, caracterizada, essencialmente, pelos serviços e materiais de escavação de valas e instalação dos tubos de concreto.
9. Prosseguindo nas apurações, não foi verificado na composição de investimento do referido “Quadro” qualquer alusão à demolição de calçada, assim como não consta na planilha orçamentária que acompanha o respectivo Boletim de Medição, descaracterizando, a princípio, a possibilidade de a pavimentação e a terraplenagem, previstas no Contrato de Repasse nº 255.192-07/200 se referirem ao mesmo serviço orçado nos convênios.
10. Frise-se que no “Quadro” mencionado, foi identificada uma previsão de dispêndio de R\$ 30.227,27 para “Pavimentação Asfáltica” e R\$ 10.573,66 para “Terraplenagem Complementar”, ambos os valores sem o BDI.
11. Reunindo todos esses elementos, não me parece razoável, portanto, afirmar que a “Pavimentação Asfáltica” prevista nos Convênios nºs 192/PCN/2008 e 193/PCN/2008, nos valores de R\$ 245.338,25 e R\$ 241.671,55, respectivamente, configurem duplicidade do serviço similar, este orçado no Contrato de Repasse nº 255.192-07/2008 em apenas R\$ 30 mil (sem considerar o BDI).
12. Num juízo de cognição superficial, avalio que o contrato de repasse foi viabilizado junto ao Ministério das Cidades, essencialmente, para a drenagem da avenida, enquanto os recursos oriundos dos convênios com o Ministério da Defesa foram utilizados para a pavimentação de faixa adicional, resultante da demolição da calçada.
13. Pelo exposto, restituo os autos à Secex/AP para que, com a urgência que o caso requer, esclareça os pontos levantados neste despacho, que por certo impactarão também a avaliação referente aos demais achados, razão pela qual não se tornam pertinentes, por ora, as audiências propostas nos autos.
14. Ao final da análise a ser realizada pela unidade instrutiva, caso remanesçam irregularidades que justifiquem nova proposta de audiência, é recomendável que a conduta dos responsáveis e o nexo de causalidade sejam expressos em conformidade com os manuais de auditoria da Segecex, ficando,



desde já, autorizada a oitiva prévia do município, para os esclarecimentos pertinentes. Na hipótese de subsistirem indícios de sobrepreço, a empresa vencedora dos certames também deve ser ouvida.

À Secex/AP, para as medidas de sua alçada.

Brasília, de Setembro de 2011.

AUGUSTO NARDES
Relator