

Processo: TC 029.162/2009-0 (42 Vol.)
Natureza: Representação
Entidade: Prefeitura Municipal de Cajazeiras - PB
Responsável: Carlos Antônio Araújo de Oliveira
Interessado: Ouvidoria do Tribunal de Contas da União

Sumário: Representação da unidade técnica. Diligências. Análise Preliminar. Proposta de novas diligências.

Cuidam os autos de representação formulada pelo titular da Secex/PB, com fulcro no art. 237, inciso VI, do Regimento Interno do TCU, e no art. 132, inciso VI, da Resolução TCU 191/2006, noticiando a ocorrência de supostas irregularidades na execução de diversos contratos de repasses celebrados pelo Município de Cajazeiras/PB.

DILIGÊNCIAS PRELIMINARES PARA O SANEAMENTO DO PROCESSO

2. Submetida a peça inicial ao descortino do Ministro Relator, foi autorizada a realização das diligências propostas, com vistas à obtenção de elementos que permitissem o conhecimento dos autos como Representação ou a formulação de proposta de fiscalização, nos termos dos arts. 5º e 6º da Resolução-TCU 185/2005.

3. Nesse passo, foram expedidos os Ofícios 0130 e 0131/2010-TCU/SECEX-PB (fls. 14/15 do volume principal), os quais foram respondidos pelos respectivos destinatários, mediante a remessa dos documentos de fls. 02/110 do anexo 1 (Caixa Econômica Federal – peças 4-6) e de fls. 02/2847 do anexo 2 (Prefeitura Municipal de Cajazeiras – peças 7-62). Esses elementos foram analisados pelo assessor Francisco Sérgio Maia Alves na instrução de fls. 29-36 (peça 1) com proposta de novas diligências, as quais foram realizadas por meio dos Ofícios 1038, 1039 e 1040-TCU/SECEX-PB (fls. 38-41), com atendimento nos anexos 3 (CEF – peça 63) e 4 (Prefeitura Municipal de Cajazeiras – peças 64-69).

3.1 A CEF encaminhou cópia dos seguintes documentos: a) termo aditivo de alteração de contrapartida do contrato de repasse 0265186-33; b) cartas reversais com as respectivas publicações no DOU, referentes à prorrogação da vigência até 31/12/2011 dos CRs 0237007-79, 0245156-50, 0245458-09 e 0242411-72; c) CR 0260305-69 com a publicação no DOU. Todos com finalidade de pavimentação em diversas ruas do município.

3.1.1 No que concerne ao atraso na execução e conclusão das obras dos citados contratos, a CEF nada justificou, tampouco indicou providências até então adotadas para instar o conveniente a cumprir os prazos estabelecidos nos termos das avenças. A CEF, às fls. 2-anexo3, limitou-se a afirmar “que a Prefeitura de Cajazeiras não tem enviado as medições das obras em execução, nos períodos estipulados pelos cronogramas físico-financeiros das intervenções previstas”.

3.1.1.1 E assim permanece, agora com nova vigência prorrogada para 2012, além da paralisação das obras sem justificativa, conforme quadros constantes dos itens 4 e 4.1 desta instrução.

3.1.2 A CEF permanece conivente com o contratado, o qual, via de regra, extrapola, sem justificativa, o prazo de execução do empreendimento, ficando os recursos públicos ociosos, com a simples desculpa, da interveniente, de que está aguardando o contratado apresentar resoluções de pendências do projeto (às vezes, inexistente, incompleto ou modificado), da licitação, início de obra, paralisação, continuidade e conclusão, num passo sem fim ao longo dos anos, em ritmo de abandono ou de desperdício de recursos. A mazela generalizada nas prorrogações de prazo é sem dúvida um facilitador do esquema de fraude nesses empreendimentos contratados, por intermédio da CEF, com recursos oriundos de Emendas Parlamentares/OGU.

3.1.3 Uma evidência desse fato é o descumprimento do próprio termo da avença, que passa pelo tempo como letra morta. Por exemplo, a cláusula segunda – Do Plano de Trabalho do CR 260.305-69, firmado em 31/10/2008, com vigência inicial prorrogada até 31/12/2011, novamente prorrogada até 31/12/2012, que diz no subitem 2.2 (fl.15-anexo3 – peça 63):

2.2 – O CONTRATADO, desde já e por este Contrato de Repasse, reconhece e dá sua anuência, que o não cumprimento da(s) exigência(s), no prazo acima estipulado, ou a não aprovação da proposta pela CONTRATANTE, implicará a rescisão de pleno direito do presente contrato, independentemente de notificação.

3.1.4 Também houve atendimento da agência da CEF/Cajazeiras, onde são movimentados os recursos dos contratos de repasse, informando que as contas para crédito de repasses federais não são movimentadas com cheques. “O município emite ofício solicitando a transferência dos recursos aos prestadores de serviços/fornecedores através de DOC ou TED.”

3.1.5 A referida agência enviou os extratos dos valores até então transferidos para a empresa EPN Comércio e Construção Ltda. (CNPJ 72.168.156/0001-97), referentes a cada um dos contratos de repasse citados (fls. 28-34). Dentre os seis contratos, os de 0265186-33/2008 e 0260305-69/2008, nos valores de R\$ 4.232.218,24 e R\$ 513.157,89, respectivamente, ainda encontravam-se sem movimentação financeira (sem pagamentos efetuados ou obra ainda não iniciada).

3.2 O atendimento da prefeitura se deu por meio da documentação constante do anexo 4 (volume principal e vol.1), enviada pelo prefeito Leonid Souza de Abreu (ofício 028/2010, de 14/9/2010), onde verifica-se que houve mudança em pelo menos um dos contratos das obras licitadas. O que antes era um contrato de R\$ 510.905,41, firmado com a Construtora Constrular Ltda., por ter sido ela vencedora da Tomada de Preços 12/2008, de 29/12/2008, hoje é o contrato 93/2010, de 28/5/2010, decorrente da Tomada de Preços 02/2010, no valor de R\$ 512.260,36, firmado com a Construtora Gondim & Rego Ltda., custeado com recursos do CR 0260305-69/2008. Não consta dos autos, justificativa quanto a essa mudança.

3.2.1 Também não há informação se houve alguma mudança quanto ao resultado da Concorrência 04/2008, de 28/12/2008, mesma data da TP 12/2008, onde a Construtora Limpe Mais Construções Ltda. (CNPJ 07.203.626/0001-44) saiu vencedora naquele certame com proposta no valor de R\$ 4.156.384,86 (obra custeada pelo CR 0265186-33/2008). Esses fatos, evidenciando possível mudança ou cancelamento de licitação e do contrato dela decorrente, carecem de melhores informações, por meio de diligência a ser proposta nesta instrução, com referência aos CRs 0265186-33/2008 e 0260305-69/2008 ou possível fiscalização *in loco*.

4. Por outro lado, a posição em 31/5/2011, segundo consulta no site de Acompanhamento de Obras da CEF (fls. 35-37/anexo3), era dada no quadro a seguir:

Objeto: Obras de infraestrutura (calçamento em diversas ruas do município)

Contrato de Repasse (nº original)	Nº SIAFI	Valor total atual (R\$)	Valor liberado (R\$)	Executado (%)	Data da última medição	Vigência prorrogada
0237007-79/2007	607254	307.125,00	145.606,50	49,78	15/3/2011	31/12/2011
0245156-50/2007	608163	1.036.980,00	481.257,48	48,73	15/3/2011	31/12/2011
0245458-09/2007	608195	1.036.980,00	394.151,16	39,91	6/3/2011	31/12/2011
0242411-72/2007	609987	819.000,00	780.000,00	98,51	31/3/2011	31/12/2011
0260305-69/2008	634850	513.157,89	(0,00)	9,18	17/3/2011	31/10/2011
0265186-33/2008	634968	4.232.218,24	(0,00)	1,23	8/4/2011	4/11/2011

4.1 A atual posição, em 18/6/2012, segundo consulta ao site de Acompanhamento de Obras da CEF (fls. 35-37/anexo3), é dada no quadro a seguir:

Contrato de Repasse (nº original)	Valor total atual (R\$)	Valor do contrato Repasse	Valor liberado (R\$)	Executado (%)	Data da última medição	Nova Vigência prorrogada
0237007-79/2007	307.125,00	292.500,00	145.606,50	49,78 (¹)	15/3/2011	31/12/2012
0245156-50/2007	1.036.980,00	987.600,00	508.416,48	51,48 (¹)	22/12/2011	31/12/2012
0245458-09/2007	1.087.800,86	987.600,00	630.088,80	63,80 (¹)	30/12/2011	31/12/2012
0242411-72/2007	837.684,05	780.000,00	780.000,00	100,00 (²)	16/8/2011	31/12/2012
0260305-69/2008	513.157,89	487.500,00	44.752,50	20,01 (²)	22/12/2011	31/10/2012
0265186-33/2008	4.232.218,24	3.954.600,00	48.641,58	1,23 (¹)	8/4/2011	4/11/2012

(¹) obra paralisada (²) obra atrasada (³) obra concluída

Observação: CR 0260305-69/2008, inicialmente referia-se à TP 12/2008, vencida pela Constrular com o valor proposto de R\$ 510.905,14. Passou a ser referente à TP 02/2010, vencida pela Gondim & Rego com valor proposto de R\$ 512.260,36 (data base abril/2010) para a execução de 10.938,79 m² de pavimentação em paralelepípedo de 14 ruas.

EXAME TÉCNICO

5. Quanto à questão levantada na instrução anterior (às fls. 29-36/vp – item 5) de que houve fracionamento de despesa configurada nas modalidades de licitação utilizadas pela prefeitura, onde as tomadas de preços 02, 03, 04 e 05/2008, realizadas nos dias 5 e 7/5/2008, todas para execução de calçamento em diversas ruas da cidade, juntas alcançariam a cifra de R\$ 3.200.085,00 sendo adequada para a modalidade concorrência, somos de opinião divergente, por entendermos que a cada avença deve corresponder uma licitação própria, mesmo tratando-se de objetos iguais (não é o caso de obra fracionada), caso contrário, estaríamos a admitir a prática, condenável nesta Corte de Contas, da licitação guarda-chuva, onde diversos convênios ou instrumentos congêneres são incorporados num único certame licitatório ou simplesmente aditados a um contrato já existente, em decorrência de uma grande licitação.

5.1 O mesmo se aplica aos serviços de pavimentação licitados em 29/12/2008, duas licitações – a Concorrência 04/2008 e a Tomada de Preços 12/2008, cada uma para um contrato de repasse. Não vislumbramos caso de fracionamento de despesa. Não obstante esse entendimento, verifica-se que a TP 12/2008, vencida pela Constrular, em 29/12/2008, encontra-se, talvez cancelada, sendo renovada pela TP 02/20100, vencida pela Gondim em 7/5/2010.

6. Por outro lado, foram evidenciadas outras irregularidades na condução dos certames licitatórios em apreço, além de suspeita de que a firma vencedora da licitação não esteja ela própria executando a obra, conforme indicado na instrução anterior (fls. 29-36/vp), nos subitens dos itens 6 a 7, a seguir transcritos, seguidos da continuidade da presente análise (peça 1 no processo eletrônico):

6.1 Deficiente publicidade conferida às licitações, materializada pelo não cumprimento do prazo legal estabelecido entre a data da publicação e a da abertura das propostas; pela não divulgação da alteração promovida aos editais, na mesma forma que se deu o texto original; e pela não reabertura do prazo para a apresentação das propostas.

6.2 A primeira irregularidade ocorreu nas Tomadas de Preços nºs 02, 03, 04 e 05/2008, cujos avisos de licitação foram publicados no DOU em 24/04/2008 (fls. 23 do volume principal), ou seja, todas a menos de 15 (quinze) dias da data da abertura das propostas (05 e 07/05/2008); na Tomada de Preços nº 12/2008, cujo aviso de adiamento da abertura das propostas foi publicado no DOU em 15/12/2008 (fls. 24 do mesmo volume), também a menos de 15 (quinze) dias da data da abertura das propostas (29/12/2008); e, por fim, na Concorrência nº 04/2008, cujo aviso de adiamento da abertura das propostas foi publicado no DOU em 15/12/2008 (fls. 24 do volume principal), isto é, a menos de 30 (trinta) dias da data do certame (29/12/2008). No caso específico destas duas últimas licitações, há de se destacar que o aviso de licitação contendo a data original de abertura das propostas não tinha sequer sido publicado no DOU.

6.2.1 Ademais, houve alteração significativa nos editais das Tomadas de Preços nºs 02, 03, 04 e 05/2008, especificamente nos critérios de qualificação técnica (fls. 1619, 1078, 2789 e 2423, todos do anexo 2), sem que a Municipalidade houvesse providenciado a necessária publicação no DOU e a fixação de novo prazo para a abertura das propostas – em verdade a modificação somente foi divulgada no DOE.

6.2.2 A deficiente publicidade conferida às licitações em tela pode ter contribuído para diminuir a competitividade dos certames, a qual está evidenciada pela pouca participação de empresas com propostas válidas nos certames, se considerado o vulto das licitações - à exceção da Tomada de Preços nº 12/2008 (quatro participantes) e da Concorrência nº 04/2008 e da Tomada de Preços nº 05/2008 (ambas com dois participantes), apenas a empresa que se sagrou vencedora participava da fase de julgamento das propostas de preços.

6.2.3 Dessa forma, resta configurada a frontal violação aos arts. 3º e 21, § 2º, inciso III, e § 4º, da Lei nº 8.666/93.

6.3 Ausência de critério de aceitabilidade dos preços unitários e/ou global, como requisito para julgamento das propostas, o que acarretou a aceitação de proposta contendo preço unitário de serviço acima do especificado no orçamento estimativo da licitação.

6.3.1 Em nenhum dos editais das licitações em análise (item 12 – fls. 22, 653, 1262, 1713, 2103 e 2522 do anexo 2), foram estabelecidos parâmetros máximos de aceitação para os preços unitários das propostas. No que se refere aos critérios de aceitação do valor global, apenas a Concorrência nº 04/2008 e a Tomada de Preços nº 12/2008 definiram limites máximos de referência, os quais não foram previstos nas Tomadas de Preços nºs 02, 03, 04 e 05/2008. Tais omissões constituem grave violação ao art. 40, inciso X, da Lei nº 8.666/1993.

6.3.2 No caso da Tomada de Preços nº 02/2008, a irregularidade acarretou a aceitação de proposta (R\$ 31,91), cujo preço unitário do item pavimentação em paralelepípedo estava acima do preço unitário especificado no orçamento estimativo da licitação – R\$ 30,04 - (fls. 1310 e 1580 do anexo 2).

6.3.3 Considerando a modificação ocorrida no objeto do contrato (fls. 1683/1687 do mesmo anexo) – foram excluídos os itens de serviço, nos quais o licitante havia oferecido um maior desconto no preço unitário -, é de se questionar a própria economicidade da proposta que se

sagrou vencedora, a qual estaria acima do valor global de referência, caso o objeto original não incluísse os itens posteriormente retirados.

6.3.4 No caso, considerando o preço unitário do item em apreço proposto pela empresa vencedora - R\$ 31,91 (trinta e um reais e noventa e um centavos) -, conclui-se que a presente irregularidade importou um prejuízo ao Erário de R\$ 14.190,09 (quatorze mil, cento e noventa reais e nove centavos), correspondente à multiplicação do quantitativo total dos serviços – 7.588,28 m² - pela diferença nos custos unitários, acima registrada.

6.3.5 Tal fato constitui uma grave violação ao princípio da busca da melhor proposta, restando evidenciado o descumprimento ao art. 3º da Lei nº 8.666/1993.

6.4 Ato de gestão antieconômico, materializado pela adoção de preço unitário estimativo acima do definido para serviço de mesmo tipo, na mesma data-base, em outra licitação realizada pelo Município.

6.4.1 Nas Tomadas de Preços nºs 03, 04 e 05/2008, foi estabelecido como preço estimativo do item pavimentação em paralelepípedo o valor unitário de R\$ 31,91 (trinta e um reais e noventa e um centavos), o qual estava acima do especificado na Tomada de Preços nº 02/2008 – R\$ 30,04 (trinta reais e quatro centavos) -, na mesma data-base (todos eles em fevereiro de 2008). Considerando a similitude do objeto e do local das obras, assim como a contemporaneidade dos serviços, entende-se que os itens em questão deveriam ter apresentado o mesmo preço unitário, como, aliás, ocorreu com os demais itens dos certames licitatórios em exame.

6.4.2 Considerando que o preço unitário do item em apreço proposto pela empresa vencedora foi exatamente R\$ 31,91 (trinta e um reais e noventa e um centavos), nas três licitações, conclui-se que a presente irregularidade importou um prejuízo ao Erário de R\$ 137.716,14 (cento e trinta e sete mil, setecentos e dezesseis reais e quatorze centavos), correspondente à multiplicação do quantitativo total dos serviços nas Tomadas de Preços nºs 03, 04 e 05/2008 – 73.644,99 m² - pela diferença no custo unitário acima registrada.

6.4.3 Assim, resta configurada violação ao princípio da economicidade, insculpido no art. 37 da Constituição.

6.5 Ato de gestão antieconômico, materializado pela escolha de especificação de serviço mais onerosa para a Administração, quando havia opção mais econômica para o Erário, usando técnica e equipamento usuais e disponíveis no mercado, considerando o vulto da obra.

6.5.1 Nas Tomadas de Preços nºs 02, 03, 04 e 05/2008, conforme visto, foram estabelecidos como preços estimativos do item pavimentação em paralelepípedo os valores unitários de R\$ 30,04 (a primeira) e R\$ 31,91 (as últimas), os quais, estavam acima do preço unitário do serviço de pavimentação em paralelepípedo, especificado no Sistema SINAPI da Caixa Econômica Federal, código 23607/2 do Banco Nacional de Composições – R\$ 22,49, considerando o custo direto de R\$ 17,99 e o BDI de 25%, na data-base de março de 2008 (fls. 25/26 do volume principal).

6.5.2 Se considerarmos, por hipótese, que a Municipalidade adotou como referência o custo unitário do serviço alusivo ao código 23607/1 do Banco Nacional de Composições do SINAPI, o mesmo utilizado na Concorrência nº 04/2008 e na Tomada de Preços nº 12/2008, ainda assim remanesce injustificada a opção da entidade conveniente, uma vez que a aludida especificação contempla o uso de compactação manual, em detrimento do uso do equipamento mecânico – rolo compactador rebocável -, o qual proporciona maior economia de tempo e por via de consequência menor preço unitário para a execução do serviço.

6.5.3 A escolha da composição de serviço mais onerosa para a Administração, além de não motivada pela entidade conveniente, não se mostra aceitável ante a materialidade das obras em análise, as quais, até pelos critérios de habilitação impostos, exigiam a contratação de empresas com condições técnicas e econômicas de dispor do equipamento supramencionado. Até porque,

trata-se o rolo compactador rebocável de equipamento de uso comum em engenharia rodoviária, sendo plenamente acessível no mercado regional para aquisição ou aluguel.

6.5.4 Dessa forma, havendo duas maneiras para a execução do mesmo serviço, ou seja, duas composições distintas para a consecução do serviço de pavimentação em paralelepípedo, ambas especificadas pelo SINAPI, deveria a Administração Municipal, levando em conta o vulto das obras em questão – realização de 81.233,27 m² de pavimentação, considerando as quatro tomadas de preços – ter adotado como paradigma o serviço mais econômico, isto é, o indicado no SINAPI com o código 23607/2 do Banco Nacional de Composições.

6.5.5 Não agindo desse modo, a Municipalidade deu causa a uma contratação R\$ 765.217,08 (setecentos e sessenta e cinco mil, duzentos e dezessete reais e oito centavos) mais onerosa aos cofres públicos, montante que poderia ter sido utilizado para ampliar as metas das avenças.

6.5.6 O mesmo se afirma com relação à Concorrência nº 04/2008 e à Tomada de Preços nº 12/2008, cujos orçamentos estimativos especificaram como referência o serviço alusivo ao código 23607/1 do Banco Nacional de Composições do SINAPI. Também nesses certames, resta configurado um dano ao Erário, cuja exata quantificação será realizada em um segundo momento, tendo em vista a não obtenção do custo paradigma do serviço de que trata o código 23607/2, na data-base de junho de 2008, por inoperância temporária do SINAPI, quando da conclusão da presente instrução. No caso, tendo em vista a proposta de realização de novas diligências, conforme será mencionado a seguir, não há qualquer óbice à continuidade do feito, nos termos ora indicados.

6.5.7 Assim, resta configurada violação ao princípio da economicidade, insculpido no art. 37 da Constituição.

6.6 Habilitação indevida de empresas, fundamentada em critério inexistente no edital.

6.6.1 Compulsando os extratos dos julgamentos de habilitação das Tomadas de Preços nºs 04 e 05/2008 (fls. 2790 e 2424 do anexo 2), verifica-se que a Empresa VANTUR – Construções e Projetos Ltda. e FRACALLES – Stéfano Rolim Silva foram inabilitadas em razão do não atendimento do item 6.6.2 do edital, o qual, segundo os avisos de adendo de fls. 2789 e 24234 do mesmo anexo, foi retirado do edital.

6.6.2 Tal fato constitui afronta ao art. 41 da Lei nº 8.666/1993, tendo sido violado o princípio do devido processo licitatório, no julgamento do certame.

6.7 Ausência de motivação para inabilitação de empresas.

6.7.1 Do exame da ata de julgamento da habilitação da Concorrência nº 04/2008 (fls. 565 do anexo 2), vislumbra-se que todas as empresas foram inabilitadas, sem que tivessem sido arrolados os fundamentos de fato e de direito que subsidiassem tal decisão.

6.7.2 Tal fato denota a violação ao princípio da motivação, insculpido no art. 2º da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

6.8 Descumprimento dos cronogramas de execução dos contratos de repasse.

6.8.1 Todos os contratos de repasse informados pela Caixa encontram-se com as obras de execução atrasadas, frente ao previsto nos planos de trabalho. Embora os aludidos documentos tenham previstos durações de 3 e 4 meses para os Contratos de Repasse nºs 0237007-79/2007, 0245156-50/2007, 0245458-09/2007, 0242411-72/2007, (fls. 07, 27, 47 e 88 do anexo 1), contados originalmente a partir da ordem de início dos serviços (28/05/2008), vislumbra-se que as respectivas obras, além de ainda não concluídas, estão com percentual muito baixo de execução – somando os quatro contratos de repasse, somente foi atestada a execução de 38,9% do montante total das avenças.

6.8.2 Situação mais crítica se encontram os Contratos de Repasse nºs 0260305-69/2008 e 0265186-33/2008, os quais, segundo informado pela Caixa, não houve, até março de 2010, sequer a ordem de início de serviços. No caso da primeira avença, a entidade registrou que a Municipalidade sequer havia encaminhado a licitação para a análise da Caixa, fato que denota o pouco caso da entidade conveniente, no que se refere às obrigações estatuídas no tocante ao prazo de execução do empreendimento.

6.8.3 Com isso, resta evidenciado o descumprimento do art. 22 da Instrução Normativa nº 01, de 15 de janeiro de 1997.

7. O conjunto de irregularidades supramencionado exigiria, em face da notícia de dano aos cofres da União, a proposta de conhecimento do presente feito como representação e a sua imediata conversão em tomada de contas especial, objetivando o chamamento dos responsáveis ao exercício do contraditório e da ampla defesa.

7.1 Ocorre que restam presentes nos autos evidências de outras irregularidades as quais requerem a realização de novas diligências, com vistas à confirmação de sua ocorrência. Compulsando as informações da Empresa EPN Comércio e Construções Ltda. (CNPJ 72.168.156/0001-97), contidas no Sistema RAIS (fls. 27 do volume principal), verifica-se que a firma possui uma quantidade de funcionários registrada incompatível com o volume de serviços relativos aos objetos licitados, ano de 2009, período em que se iniciaram as obras em apreço.

7.2 Considerando apenas o serviço de pavimentação de paralelepípedo, por exemplo, executado no âmbito do Contrato de Repasse nº 0242411-72/2007, entre 28/5/2008 e 06/11/2009 – 12.578,19 m² (medição acumulada às fls. 106 do anexo 1) –, constata-se, a partir do uso dos índices de produtividade dos operários, estabelecidos nas composições de referência adotadas pela Municipalidade (código 23607/1 – fls. 25 do volume principal) -, que seriam necessários 4 calceteiros e 9 serventes para que fosse atingida produção de pavimentação medida no período supramencionado – memória de cálculo às fls. 28 do mesmo volume.

7.3 Dessa forma, se considerarmos a mão de obra alocada em outros serviços realizados no presente contrato de repasse, assim como na administração e gerência das presentes obras, conclui-se que o número de funcionários informados pela empresa, no Sistema RAIS de 2009 – 10 funcionários – se mostra bem aquém do esperado e razoável para o porte das obras executadas. Se levarmos em conta as outras frentes de serviços da firma em questão, tal discrepância ainda se mostra mais evidente.

7.4 Tal fato revela que os serviços em tela podem não estar sendo executados pela firma vencedora da licitação, o que sugere a ocorrência de sub-rogações irregulares nas contratações decorrentes das licitações ora analisadas ou, mesmo, de desvios de recursos públicos, mediante o pagamento de pessoas não relacionadas à execução das obras.

6.1 Ante esse conjunto de irregularidades supramencionado e a fim de confirmar a efetiva ocorrência de tais irregularidades, foram realizadas as diligências (fls. 38-41/vp físico ou peça 1 – páginas 40-43) à agência da Caixa em Cajazeiras, para enviar extratos das contas específicas, objetivando identificação dos verdadeiros beneficiários dos pagamentos até então realizados; à CEF/Gidur, para obtenção de cópia dos termos aditivos aos CRs e das justificativas de atraso das obras por ela acompanhadas e das providências para cumprimento dos prazos estabelecidos nas avenças; à Prefeitura, solicitando as medições e notas fiscais dos serviços executados, além das matrículas CEI das obras e das GFIPs vinculadas às mesmas.

CONTINUIDADE DO EXAME TÉCNICO

7. Em atendimento à última diligência (fls. 42-43 – peça 1), a prefeitura enviou documentação contendo cópia de ARTs do engenheiro da prefeitura responsável pela fiscalização

dos serviços contratados (Pedro Nogueira de Souza Neto - Crea 1603315250) e do engº Paulo Afonso de Pinho Rego (Crea 0601376382), representante da empresa contratada EPN Comércio e Construções Ltda. (não consta dos autos a ART da empreiteira); contratos das empreiteiras (EPN e Gondim) e seus aditivos; boletins e memórias de medições especificando as ruas calçadas, aprovadas e pagas pela CEF; notas de empenho; notas fiscais; recibos; comprovantes de retenções de ISS (3%), INSS sobre mão de obra (11% recolhido em GPS pela empreiteira com código de pagamento 2100 e competência/mês de recebimento da fatura dos serviços executados), IRRF (1,5%) e Outros (Fundo Municipal de Apoio ao Pequeno Negócio – 2%).

7.1 Não houve informação quanto à anulação da TP 12/2008 referente ao CR 260.305-69/2008, vencida pela Constrular que agora aparece como sendo TP 02/2010, vencida pela Gondim & Rego Ltda. com celebração do contrato decorrente 93/2010.

7.1.1 Não houve juntada de Guias de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social – GFIP, vinculadas às matrículas CEI das obras, correspondentes aos períodos em que foram executados os serviços, na forma solicitada na diligência. Foram juntadas cópias dos seguintes CEIs: 70.004.39792/76 (GONDIM & REGO LTDA./CNPJ 02.349.756/0001-76, empresa responsável pelos serviços do CR 260.305-69/2008, por meio do Contrato 93/2010, firmado em 28/5/2010) e os demais da EPN Comércio e Construções Ltda. (CNPJ 72.168.156/0001-97), com números 42.700.00023/73 (vinculado à obra do CR 245.458-09/2007), 42.700.00021/78 (vinculado à obra do CR 245.156-50/2007), 42.700.00022/70 (vinculado à obra do CR 242.411-72/2007) e 42.700.00020/76 (vinculado à obra do CR 237.007-79/2007), fls.9 e 110-117/anexo4 (peças 64-65).

7.2 A princípio, o recolhimento da previdência social feito em nome da empresa, sem vínculo a uma matrícula CEI (sem vínculo a uma obra específica), seria equivalente a um recolhimento avulso (CNPJ), antecipado, referente à folha de pessoal permanente do escritório da empresa, gerando um crédito a ser compensado quando do recolhimento da contribuição social mensal devida pela empresa, referente aos seus empregados com vínculo empregatício. Portanto, o mero recolhimento prévio da contribuição social no momento do pagamento da fatura pela prefeitura contratante da obra, não comprova que se refere à folha de pessoal de empregados da obra específica (vinculada a uma matrícula CEI). Deveria haver a retenção de 11% sobre o valor das medições pagas.

7.2.1 Corroborando com essas ilações, denota-se, nas GFIPs juntadas pela prefeitura aos autos (anexo 4), a existência de um pequeno número de empregados, (alguns de escritório) vinculados à empresa EPN durante o período de execução da obra (2009-2010), incompatível com o volume dos serviços contratados pela Prefeitura Municipal de Cajazeiras (obra de pavimentação em paralelepípedo em dezenas de ruas de toda a cidade).

7.3 Não obstante as diligências acima citadas, promoveu-se novas diligências saneadoras (peça 2/págs. 12-14) às três empreiteiras (Gondim, EPN e Limpe Mais), solicitando cópia das Guias de Recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social – GFIP com a relação dos empregados da obra e das respectivas matrículas CEI vinculadas às obras informadas, referentemente aos períodos de execução dos serviços, acompanhadas das folhas de pessoal de cada obra. E também as ARTs dos responsáveis vinculados às obras (engenheiro e empresa), além das propostas vencedoras das licitações com as respectivas planilhas orçamentárias e dos contratos e aditivos por elas firmados com a referida prefeitura.

7.3.1 E ainda, novas diligências à Receita Federal para certificar a autenticidade dos CEIs relacionados no item 8.1 acima, enviados pela prefeitura, referentes às obras contratadas com as empreiteiras Gondim e EPN.

7.3.2 Também, complementarmente, novas solicitações à prefeitura para que fossem enviados todos os processos de licitação referentes aos CR 0265186-33/2008 e 0260305-69/2008, os contratos decorrentes, aditivos, medições e respectivas notas fiscais.

7.3.3 O atendimento das últimas diligências (constante da peça 2/págs. 12-14) encontra-se nas peças 2/págs. 50-59, peça 3/pág.1 e 70/págs.2-3 (RFB); peça 70/págs.6-56 com as peças 71 e 72 (CEF/Gidur); peças 73 e 74 (Gondim); peças 75 a 90 (EPN); peças 91 a 134 (prefeitura).

7.3.3.1 Enquanto a EPN e a Gondim atenderam à diligência deste tribunal, a empresa Limpe Mais Construções Ltda. não foi localizada conforme informação constante da página 13/peça 3. Essa empresa assinou o contrato 1052/2008-CPL, em 31/12/2008, decorrente da Concorrência 04/2008, vencida com o valor proposto de R\$ 4.156.384,86, com prazo de execução de 365 dias para a pavimentação de 66 ruas, num total de 79.186,80 m². Na celebração do contrato, essa empresa foi representada pelo **Sr. João Batista da Silva**, CPF 569.732.844-34, RG 1.753.891-2/SSP-PB (peça 133/págs. 41-43). Nos sistemas eletrônicos de acesso deste tribunal, o referido senhor tem endereço na Rua Francisco Marques da Fonseca, 821 – Alto da Boa Vista – CEP 58308-000/Bayeux-PB.

7.3.3.2 Consta dos autos, procuração da Limpe Mais construções Ltda., datada de 28/4/2005, representada pela sócia administradora Eliane Matias da Silva, residente e domiciliada na Rua São Sebastião, 355, centro, na cidade de Bayeux-PB, nomeando o Sr. João Batista da Silva como residente e domiciliado no mesmo endereço da outorgante, dando-lhe amplos, gerais e ilimitados poderes, por tempo indeterminado (peça 128/págs. 26-27).

8. O exame das peças constantes dos autos revelam as seguintes ocorrências:

8.1 As contratadas EPN Comércio e Construção Ltda. e a Gondim & Rego Ltda. não apresentaram relação de empregados no período de 10/2010 a 07/2011 (GFIP sem movimento – peça 2/págs. 50-59 e peça 3/pág.1) que comprove a efetiva execução da obra, no referido período, com operários por elas contratados, levantando-se a suspeita de que não houve a devida contraprestação dos serviços contratados às referidas empresas, relativos aos contratos de repasse aqui indicados, posto que a ausência de servidores vinculados a tais firmas impede afirmar quem, de fato, executou as obras, as quais podem ter sido, por exemplo, totalmente custeada pela Prefeitura de Cajazeiras, mediante a utilização de pessoal e material próprios;

8.2 Quanto à técnica utilizada na execução da terraplenagem, se está sendo realmente aplicada a compactação mecânica (rolo compactador) ou a compactação manual, a CEF informou (peça 70/págs. 6-9) que a terraplenagem das ruas relativas aos CR 0237.007-79/2007, 0245.156-50/2007, 0245.458-09/2007, 0242.411-72/2007, 0260.305-69/2008 e 0265.186-33/2008 consiste na regularização/raspagem mecânica com motoniveladora e **compactação manual do subleito** (grifamos).

8.2.1 Informou, ainda, que a terraplenagem das ruas relativas aos CR 0237.007-79/2007, 0245.156- 50/2007, 0245.458-09/2007, 0242411-72/2007 está sendo executada de acordo com a composição de preço abaixo apresentada no projeto:

Regularização do subleito com espalhamento de solo e/ou areia com motoniveladora para pavimentação (m ²)				
Designação	Unidade	Quantidade	Preço Unitário	Preço Parcial
Motoniveladora	Hora	0,005	106,00	0,53
Servente	Hora	0,100	1,83	0,18
Encarregado	Hora	0,026	12,50	0,33
Considerando que não havia no SINAPI composição de			Custo do material	0,53
			Mão de obra	0,51

<p>referência para o serviço proposto nos projetos que fosse compatível com as características do solo da cidade de Cajazeiras (que é composto predominantemente por rochas duras e decompostas, ou ainda, em decomposição); Este tipo de subleito não permite a utilização de rolo compactador vibratório, pois as ondas de choque além de comprometerem as ligações de água, podem comprometer a integridade das casas das vias em intervenção, causando fissuras e rachaduras.</p> <p>Considerando ainda que o acatamento das medições da terraplanagem pela CAIXA é condicionado à execução da pavimentação da área;</p> <p>E como a distribuição do cronograma de execução proposto indicava que não haveria abertura de várias frentes de trabalho de terraplanagem concomitantes, não comportando assim o aluguel de todas as máquinas constantes na composição SINAPI NAC 23417/001, foi aprovado, para todos os contratos acima citados, o valor de R\$ 2,02 para o serviço de Regularização e compactação do subleito. Esta aprovação foi embasada na composição de custo apresentada no projeto com o preço mediano dos insumos do SINAPI NAC (data base FEV/2008) abaixo apresentada.</p>	Leis sociais 100,98%	0,51
	Subtotal	1,55
	BDI 30,05 %	0,47
	Preço Total [R\$]	2,02

Regularização do subleito com espalhamento de solo e/ou areia com motoniveladora para pavimentação (m ²)					
Cód. SINAPI	Designação	Unidade	Quantidade	Preço Unitário	Preço Parcial
4091	Motoniveladora	Hora	0,005	81,00	0,41
6111	Servente	Hora	0,100	4,20	0,42
4083	Encarregado	Hora	0,026	7,06	0,18
Como o preço do serviço calculado com os preços dos insumos do SINAPI foi maior que o proposto, a CEF acatou o valor proposto. [2,02]				Custo do material	0,41
				Mão de obra	0,60
				Leis sociais	0,61
				Subtotal	1,62
				BDI 30,05 %	0,49
				Preço Total [R\$]	2,11

8.2.1.1 Esse item de serviço está inserido nos contratos decorrentes das tomadas de preços 02, 03, 04 e 05/2008, realizadas nos dias 5 e 7/5/2008, vencidas pela EPN, todas para execução de calçamento em diversas ruas da cidade, as quais, juntas, alcançaram, à época, a cifra de R\$ 3.188.651,88, para um total de 81.233,27 m² de pavimentação.

8.2.2.2 Observa-se que essa composição de preço elaborada pela CEF de R\$ 2,11 (composta dos insumos Sinapi 4091, 6111 e 4083) encontra-se com a parcela de leis sociais em duplicidade (R\$ 0,61), tendo em vista que os preços da hora de mão de obra de servente e de encarregado (R\$ 4,20 e R\$ 7,06, respectivamente) já estão com os encargos sociais de 125% inclusos, conforme listagem de preços medianos de insumos do Sinapi/João Pessoa – fevereiro/2008 (página 292 – código 6111 e página 144 – código 4083 - peças 136-137). Portanto, deve-se excluir do subtotal a parcela indevida de R\$ 0,61, passando o subtotal a ser R\$ 1,01 que acrescentado do BDI utilizado de 30,05% (R\$ 0,30) resulta no preço total de R\$ 1,31 na data base FEV/2008.

8.2.3 Transcrevemos, a seguir, os demais esclarecimentos oferecidos pela CEF (com nossos grifos):

1.1.2 Vale ressaltar que as licitações correspondentes aos referidos contratos [CR nº 0237.007-79/2007, 0245.156-50/2007, 0245.458-09/2007, 0242411-72/2007] foram feitas antes da apresentação do projeto para análise à CAIXA. Quando da análise dos resultados dos processos licitatórios, a PM de Cajazeiras apresentou novas planilhas orçamentárias dos contratos de acordo com as planilhas acatadas na análise dos projetos.

1.1.3 Posteriormente foram apresentados os projetos dos CR 0260.305-69/2008 e 0265.186-33/2008 para análise.

1.1.3.1 Esta engenharia, em consonância com o que preceituam os normativos internos da CAIXA, adota como balizador de preços/custos de serviços o SINAPI. **A adoção de composições diferentes das constantes no referido sistema de custos e índices dar-se-á tão somente quando da apresentação, pelo tomador, de justificativa devidamente embasada, e após análise interna.**

1.1.3.2 Como o tomador apresentou para o CR 0260.305-69/2008 uma composição que após análise não foi acatada e para o CR 0265.186-33/2008 não apresentou qualquer composição que justificasse a adoção de composição diversa da do SINAPI, esta Gerência de Filial estabeleceu que a mesma [SINAPI] deveria ser adotada, apesar do projeto apresentar peculiaridades. **Assim foi utilizada a composição SINAPI NAC 23417/001 como referência para o preço do serviço de regularização e compactação do subleito, adotando seu custo mediano.**

1.1.3.3 **Para o CR 0260.305-69/2008 foi acatado o preço licitado de R\$ 1,26** (data base ABR/10), pois o valor da composição SINAPI NAC 23417/001 - Regularização e compactação do subleito(vias) p/m² é R\$ 1,01 s/BDI e com BDI de 25% é R\$ 1,26, mesmo valor licitado.

1.1.3.4 **Para o CR 0265.186-33/2008 foi acatado o preço licitado de R\$ 1,32** (data base ABR/08), pois o valor da composição SINAPI NAC 23417/001 - Regularização e compactação do subleito (vias) p/m² é R\$ 1,07 s/BDI e com BDI de 25% é R\$ 1,33, valor superior ao licitado.

1.1.3.5 **A licitação do CR 0265.186-33/2008 foi anterior à análise do projeto pela CAIXA e a do CR 0260.305-69/2008 foi posterior.**

1.1.3.6 **Ressaltamos que as planilhas licitadas apresentadas à CAIXA para a verificação do resultado do processo licitatório do CR 0260.305-69/2008 apresentam data base ABR/10 e as do CR 0265.186-33/2008, ABR/2008.**

1.1.3.7 **Entendemos não haver prejuízo ao Erário por termos acatado nas licitações dos CR 0237.007-79/2007, 0245.156-50/2007, 0245.458-09/2007, 0242411-72/2007 o valor de R\$ 2,02 para o serviço de Regularização e compactação do subleito. Efetivamente o serviço está sendo executado da forma proposta, com justificativa técnica que a embasa, além de que a diferença para a composição SINAPI NAC 23417/001 é só R\$ 0,67 p/m², perfazendo para os 4 contratos [a diferença] de R\$ 53.966,28 de um total de R\$ 3.060.129,97 de obras contratadas, correspondendo a 1,76%.**

Nº CR	Área a ser pavimentada [m ²]	Valor total licitado	Diferença
0237.007-79/2007	7.588,28	295.793,12	5.084,15
0245.156-50/2007	26.119,92	991.266,87	17.500,35
0245.458-09/2007	26.290,21	992.388,76	17.614,44
0242.411-72/2007	20.548,27	780.681,22	13.767,34
TOTAL	80.546,68	3.060.129,97	53.966,28

1.1.3.8 **Apesar de estar sendo medido para os CR 0260.305-69/2008 e 0265.186-33/2008 a terraplanagem mecânica, efetivamente a mesma está sendo executada com regularização/raspagem mecânica com motoniveladora e compactação manual do subleito.**

8.2.3.1 As composições solicitadas, Cód. SINAPI 23417/001 FEV/2008, ABR/2008 e ABR/2010 Regularização e Compactação do subleito (vias) e Cód. SINAPI 23417/002 FEV/2008,

ABR/2008 e ABR/2010 Regularização e Compactação manual de terreno, encontram-se na peça 70/páginas 10-15 (item 1.2 da pág. 8).

8.2.4 Continuando, a CEF esclarece:

1.3 Constam nos processos dos CR 0237.007-79/2007, 0245.156-50/2007, 0245.458-09/2007, 0242411-72/2007 e 0265.186-33/2008 **aditivos referentes às alterações de planilhas, uma vez que as inicialmente licitadas não estavam compatíveis com as planilhas aprovadas pela CAIXA** na análise e aditivos de prazos. **Não existe nos processos nenhuma evidência de mudança de empreiteira executora das obras ou alteração no objeto contratado.**

1.3.3 Foram apresentadas reprogramações de quantitativos para todos os contratos em questão, em virtude de divergências entre o projeto e o efetivamente executado e a executar, que foram aprovadas pela CAIXA, mas ainda não regularizadas por aditivos contratuais.

1.4 Resposta ao item – d [da diligência do TCU – ofício 0903/2011-SECEX-PB]

Atendendo solicitação, seguem anexas cópias de todos os boletins de medição com suas memórias de cálculo e os respectivos RAE - Relatório de Acompanhamento de Engenharia, emitidos até esta data, dos contratos em questão.

1.4.1 Informamos que até esta data [18/7/2011] não houve desembolso para os CR 0260.305-69/2008 e 0265.186-33/2008, apesar de termos emitido o RAE 01 para ambos. O gestor do primeiro, MTUR, não creditou os recursos na conta do contrato e o gestor do segundo, MCIDADES, só depositou os recursos para o primeiro desembolso na conta em 06/07/11, apesar de termos solicitado desde 09/07/09 e 03/03/11, respectivamente.

2. Tendo em vista os questionamentos levantados por esse Tribunal de Contas da União e considerando que os CR 0237.007-79/2007, 0245.456-50/2007, 0245.458-09/2007, 0242411-72/2007 estão em fase de conclusão, solicitamos orientação tempestiva sobre a continuidade dos desembolsos.

8.3 Como visto acima, a CEF acatou equivocadamente o preço de R\$ 2,02 para o item “Regularização do subleito com espalhamento de solo e/ou areia com motoniveladora para pavimentação (m²)” com base na composição de preço por ela elaborada de R\$ 2,11 (composta dos insumos Sinapi 4091, 6111 e 4083 – fevereiro/2008 – peças 136-137) quando o correto seria o valor máximo de R\$ 1,31/m². Portanto, houve um sobrepreço de R\$ 0,71/m² acima do valor calculado pelo Sinapi para a composição específica do referido item, adotada no projeto executivo. Isto é, 54% maior do que o valor Sinapi-FEV/2008. O preço de R\$ 2,02 está sendo efetivamente pago, conforme boletins de medição enviados pela CEF na diligência (peça 70/pág. 20, p.ex.).

8.3.1 Para dirimir esse equívoco ocorrido na análise da CEF/Gidur, referente aos CR 0237.007-79/2007, 0245.156-50/2007, 0245.458-09/2007, 0242411-72/2007, opinamos por nova diligência para os devidos esclarecimentos antes da apuração da diferença total a ser recolhida ou compensada em futuros pagamentos de medição, se ainda couber (a priori, seria R\$ 57.188,14 para um total de 80.546,68 m² de regularização de subleito). Para tanto, considera-se, conforme afirmado pela Caixa, que “efetivamente está sendo executada a regularização/raspagem mecânica com motoniveladora e **compactação manual** do subleito e não compactação mecânica (com rolo)”.

8.3.2 Diferentemente dos CR acima que tiveram composição específica para a solução de projeto, a Caixa afirma que adotou para os CR 260.305 e 265.186 a composição SINAPI NAC 23417/001 como referência para o preço do mesmo item (R\$ 1,26/abril-2010 e R\$ 1,33/abril-2008, respectivamente), apesar de o projeto apresentar peculiaridades. Confirma ainda que apesar de está sendo medido para esses dois CR a terraplenagem mecânica, efetivamente a mesma está sendo executada com “regularização/raspagem mecânica com motoniveladora e compactação manual do subleito”.

8.3.3 Esses esclarecimentos da Caixa tornam insubsistente a suspeita de que teria ocorrido ato de gestão causador de dano ao erário federal (R\$ 765.217,08), comentado no subitem 6.5 transcrito no item 6 desta instrução (escolha de especificação de serviço mais onerosa).

8.3.4 Remanesce ainda o sobrepreço (R\$ 071/m²), detectado nos CR 0237.007-79/2007, 0245.456-50/2007, 0245.458-09/2007, 0242411- 72/2007, que estão em fase de conclusão, segundo informou a CEF.

8.3.4.1 Outro ponto observado nas propostas de preços da EPN (peças 75-80), vencedora das Tomadas de Preços 02, 03, 04 e 05/2008, referentes a esses contratos de repasse, é que o item em questão foi especificado como “regularização simples de subleito, escarificação, homogeneização, espalhamento e compactação a 100% PN” com preço de R\$ 3,80/m², quando a Caixa informa que foi apresentada pela prefeitura uma composição de R\$ 2,02, menor do que a elaborada por ela de R\$ 2,11, conforme relatado no item 9.2.1 acima.

8.3.4.2 Esse fato nos leva a propor nova diligência à CEF para os devidos esclarecimentos, bem como trazer aos autos as planilhas orçamentárias iniciais e finais apresentadas pela prefeitura para análise da engenharia/Gidur-JP, referentes a todos os contratos de repasse ora em exame.

8.3.4.3 Justifica-se a diligência ante as alterações efetuadas quando da análise da Caixa para aprovação dos empreendimentos custeados pelos referidos contratos de repasse, conforme depreende-se das informações trazidas pela própria instituição de que “quando da análise dos resultados dos processos licitatórios, a PM de Cajazeiras apresentou novas planilhas orçamentárias dos contratos de acordo com as planilhas acatadas na análise dos projetos” e de que ocorreram “aditivos referentes às alterações de planilhas, uma vez que as inicialmente licitadas não estavam compatíveis com as planilhas aprovadas pela CAIXA”

8.3.4.4 Também “foram apresentadas reprogramações de quantitativos para todos os contratos em questão, em virtude de divergências entre o projeto e o efetivamente executado e a executar, que foram aprovadas pela CAIXA, mas ainda não regularizadas por aditivos contratuais.”

8.3.4.5 Essas alterações havidas devem ser examinadas para se avaliar até que ponto foi desvirtuado o objeto das licitações, conjuntamente com as irregularidades ocorridas nos respectivos certames já relatadas nas instruções anteriores, para que, oportunamente, se possa ouvir em audiência os responsáveis para apresentarem razões de justificativa pertinentes, mormente os indícios de irregularidades configurados nos subitens transcritos no item 6 desta instrução como os 6.1 e 6.2 (deficiência na publicidade das licitações), 6.3 (ausência de critério de aceitabilidade de preço nos editais), 6.4 e 6.5 (preço antieconômico e sobrepreço), 6.6 (inabilitação/habilitação de licitantes) e 6.7 (inabilitação imotivada de licitantes).

8.3.4.6 Inclusive, todas essas alterações ocorridas durante as licitações e posteriormente na execução dos seus objetos, além da suspeita de que as empreiteiras contratadas estejam envolvidas em fraudes com a conivência da prefeitura contratante, principalmente a Limpe Mais, dão suporte a um pedido de fiscalização *in loco* deste tribunal para um aprofundamento da análise dos indícios de irregularidades aqui apontados.

8.3.4.7 A seguir um quadro resumo dos principais itens de serviço selecionados com o preço unitário para a pavimentação em paralelepípedo de 152 ruas no município de Cajazeiras – PB (*):

Serviço (*)	Un	Preço unitário/R\$	Data base	Licitação Data/proposta	Nº de ruas área total-m²	CR/Alteração
Regularização/compactação de sub-leito	m²	3,80	FEV 2008	TP 002/2008 5/5/2008 EPN - R\$	(12)	237.007/2007 Preço alterado para R\$ 2,02
Calçamento	m²	31,91		305.878,03	7.588,28	Preço igual

Serviço (*)	Un	Preço unitário/R\$	Data base	Licitação Data/proposta	Nº de ruas área total-m²	CR/Alteração
Regularização/compactação de sub-leito	m²	3,80	FEV 2008	TP 003/2008 5/5/2008 EPN - R\$	(23)	245.156/2007 Preço alterado para R\$ 2,02
Calçamento	m²	31,91		1.033.303,65	26.119,92	Preço igual

Serviço (*)	Un	Preço unitário/R\$	Data base	Licitação Data/proposta	Nº de ruas área total-m²	CR/Alteração
Regularização/compactação de sub-leito	m²	3,80	FEV 2008	TP 004/2008 7/5/2008 EPN - R\$	(12)	242.411/2007 Preço alterado para R\$ 2,02
Calçamento	m²	31,91		815.904,69	20.548,27	Preço igual

Serviço (*)	Un	Preço unitário/R\$	Data base	Licitação Data/proposta	Nº de ruas área total-m²	CR/Alteração
Regularização/compactação de sub-leito	m²	3,80	FEV 2008	TP 005/2008 7/5/2008 EPN - R\$	(25)	245.458/2007 Preço alterado para R\$ 2,02
Calçamento	m²	31,91		1.033.565,51	26.290,21	Preço igual

Serviço (*)	Un	Preço unitário/R\$	Data base	Licitação Data/proposta	Nº de ruas área total-m²	CR/Alteração
Regularização/compactação de sub-leito	m²	1,32	ABRIL 2008 OU JUNHO 2008	CP 004/2008 29/12/2008 LIMPE MAIS R\$	(66)	265.186/2008 Preço igual
Calçamento	m²	37,23		4.156.384,86 Contrato1052	79.186,80	Preço alterado para R\$ 36,93

Serviço (*)	Un	Preço unitário/R\$	Data base	Licitação Data/proposta	Nº de ruas área total-m²	CR/Alteração
Regularização/compactação de sub-leito	m²	1,26	ABRIL 2010	TP 002/2010 GONDIM R\$ 512.260,36 Contrato	(14)	260.305/2008 Preço igual
Calçamento	m²	35,24		93/2010-CPL	10.938,79	Preço igual

Observações:

D) O valor de R\$ 2,02 do serviço de regularização/compactação do subleito deve ser averiguado em diligência junto à CEF/Gidur-JP, conforme o item 8.3 desta instrução, para que seja corrigido para o valor de R\$ 1,31, nos Contratos de Repasse 0237007-79/2007, 0245156-50/2007, 0242411-72/2007 e 0245458-09/2007.

II) O valor inicial de R\$ 37,23, alterado para R\$ 36,93, para o item pavimentação em paralelepípedo (calçamento), no CR 0265186-33/2008, deve ser averiguado em diligência junto à CEF/Gidur-JP, para esclarecimentos com referência à data base da planilha licitada (ABR 2008/SINAPI/cód.23607 – preço considerado com BDI de 25%), em virtude de divergência com o valor parâmetro/SINAPI de R\$ 31,24, obtido com a aplicação do BDI de 25% sobre o custo total da composição de R\$ 24,99. Caso confirmado o sobrepreço de R\$ 5,69/m² de pavimento, teremos um total indevido de R\$ 450.572,89, para um total inicial de 79.186,80 m² de pavimentação contratada (66 ruas). Inclusive, esses esclarecimentos irão dirimir a dúvida da data base da licitação referente ao CR 0265186-33/2008 (se JUNHO/2008 ou ABRIL/2008).

III) Os preços dos itens indicados no quadro referente ao CR 0260305-69/2008 estão compatíveis com os do SINAPI (ABR 2010).

8.4 Quanto ao questionado preço (R\$ 31,91) referente ao item “revestimento em paralelepípedo”, a CEF dirimiu a dúvida acerca da técnica utilizada na execução da terraplenagem, se realmente estava sendo aplicada a compactação mecânica (rolo compactador) ou a compactação manual. Apresentou as razões da aprovação de opção (manual) mais onerosa, que se mostrou tecnicamente mais adequada às características do solo da cidade de Cajazeiras (que é composto predominantemente por rochas duras e decompostas, ou ainda, em decomposição). Justificou que o tipo do subleito das vias não permite a utilização de rolo compactador vibratório, pois as ondas de choque além de comprometerem as ligações de água, podem comprometer a integridade das casas das vias em intervenção, causando fissuras e rachaduras.

8.4.1 Com esses esclarecimentos da Caixa, fica afastada a suspeita de prática de ato antieconômico nos contratos de repasse 0237007-79/2007, 0245156-50/2007, 0242411-72/2007 e 0245458-09/2007, configurada na instrução inicial (subitem 6.5 do item 6 desta instrução), independentemente, no entanto, de ser aferida essa informação oportunamente por este tribunal.

8.4.2 Por outro lado, ainda faltam esclarecimentos quanto o valor de R\$ 2,02 do serviço de regularização/compactação do subleito, conforme visto nos itens 8.3 e 8.3.1 desta instrução, para que seja corrigido para o valor calculado de R\$ 1,31.

CONCLUSÃO

9.1 Conforme autorização preliminar do Ministro Relator (peça 1/pág. 14) para a realização de diligências com vistas à obtenção de elementos que permitam o conhecimento dos autos como Representação ou a formulação de proposta de fiscalização, nos termos dos arts. 5º e 6º da Resolução-TCU 185/2005, sugerimos o prosseguimento de outras diligências complementares, a fim de dirimir as dúvidas ainda remanescentes, levantadas nesta instrução, na forma da proposta de encaminhamento adiante.

9.2 Da análise dos fatos, até o momento, já se constata que, das obras licitadas e contratadas à empresa EPN, apenas uma encontra-se concluída em agosto/2011 (CR 0242411-72/2007), enquanto as demais estão paralisadas com serviços executados de 63,80% (CR 0245458-09/2007), 51,48% (CR 0245156-50/2007) e 49,78% (CR 0237007-79/2007), conforme situação informada no *site* de acompanhamento de operações contratadas da Gidur/CEF, em consulta efetuada nesta data.

9.2.1 O mesmo ocorre com a obra licitada e contratada à empresa Gondim & Rego, referente ao CR 0260.305/2008, atrasada por motivo de pendência de engenharia, com 20,01% executada.

9.2.2 Em situação crítica encontra-se a execução do contrato 1052 firmado com a empresa Limpe Mais Construções Ltda., em 31/12/2008, decorrente da concorrência pública 004/2008, no valor de R\$ 4.156.384,86 (valor atual de R\$ 4.232.218,24), que se encontra paralisada com uma

medição mínima de serviços executados, realizada em 8/4/2011, no valor de R\$ 48.641,58 (1,23%), com recursos do CR 0265186-33/2008.

9.2.2.1 Essa empresa contratada não foi localizada no endereço informado no termo da avença, conforme as diligências efetuadas *in loco*, via correios e servidor da casa, constantes dos autos, levantando-se a suspeita de que a mesma seja uma empresa de fachada, cabendo uma fiscalização *in loco* no tomador dos recursos federais para averiguações de possíveis irregularidades ocorridas desde a observância das normas do processo licitatório, objeto licitado, suas alterações e contrato decorrente, existência de sobrepreço no item pavimentação em paralelepípedo, motivo de atraso na execução dos serviços, bem como a situação das obrigações fiscais, trabalhistas, sociais e previdenciárias para com os operários admitidos na obra, comprovando que a própria empresa executa a obra.

9.2.2.2 Também seria conveniente e oportuno aferir na fiscalização *in loco* a veracidade da justificativa técnica acatada pela Caixa de que o tipo do subleito das vias em intervenção na cidade de Cajazeiras não permite a utilização de rolo compactador vibratório na terraplenagem (que seria a opção mais econômica), comparando-se com a solução de projeto adotada com a de outras vias constantes de outros contratos como os próprios CR 0260.305-69/2008 e 0265.186-33/2008.

9.3 As justificativas técnicas das alterações produzidas junto a CEF/Gidur no escopo de reprogramações dos serviços licitados e no preço dos serviços contratados, em relação aos contratos decorrentes das licitações, assinados no valor total inicial de R\$ 7.857.297,10 para pavimentar 152 ruas, além das suspeitas de ocorrência de fraude, apontam para a necessidade de aprofundamento da fiscalização, considerando-se o princípio da significância e contemporaneidade dos fatos, devendo ser submetida ao Relator proposta de formação de processo apartado para a realização de inspeção na prefeitura do município de Cajazeiras – PB, para que seja verificada a boa e regular aplicação dos recursos federais na vigência dos seis contratos de repasse mencionados e a efetiva execução dos mesmos pelas empresas contratadas.

9.3.1 Não é demais lembrar a informação dada pela Gidur-JP de que, “quando da análise dos resultados dos processos licitatórios, a PM de Cajazeiras apresentou novas planilhas orçamentárias dos contratos de acordo com as planilhas acatadas na análise dos projetos” e de que ocorreram “aditivos referentes às alterações de planilhas, uma vez que as inicialmente licitadas não estavam compatíveis com as planilhas aprovadas pela CAIXA”.

9.3.2 E ainda, que “foram apresentadas reprogramações de quantitativos para todos os contratos em questão, em virtude de divergências entre o projeto e o efetivamente executado e a executar, que foram aprovadas pela CAIXA, mas ainda não regularizadas por aditivos contratuais”.

9.3.3 Inclusive, na futura análise da presente representação, após o exame das diligências ora sugeridas, entendemos caber avaliar a necessidade de realização da referida inspeção / fiscalização.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

10. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, para, com fulcro no art. 11 da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, **propor as seguintes diligências:**

10.1 À Caixa Econômica Federal/Gerência de Desenvolvimento Urbano - JP

ITEM 1 - Com referência aos Contratos de Repasse 0237007-79/2007 (SIAFI 607254), 0245156-50/2007 (SIAFI 608163), 0245458-09/2007 (SIAFI 608195), 0242411-72/2007 (SIAFI 609987), celebrados com o Município de Cajazeiras – PB, solicitamos esclarecimentos para o seguinte ponto, em adendo ao Ofício 134/2011/GIDUR/JP, de 18/7/2011:

Conforme afirmado pela Caixa, o preparo inicial para pavimentação das vias está sendo efetivamente executado com “regularização/raspagem mecânica com motoniveladora e **compactação manual** do subleito”, e não por compactação mecânica (com rolo), tendo sido adotada a seguinte composição de preço pelo SINAPI para a solução de projeto:

Regularização do subleito com espalhamento de solo e/ou areia com motoniveladora para pavimentação (m²)					
Cód. SINAPI	Designação	Unidade	Quantidade	Preço Unitário	Preço Parcial
4091	Motoniveladora	Hora	0,005	81,00	0,41
6111	Servente	Hora	0,100	4,20	0,42
4083	Encarregado	Hora	0,026	7,06	0,18
Como o preço do serviço calculado com os preços dos insumos do SINAPI foi maior que o proposto, a CEF acatou o valor proposto. [2,02]				Custo do material	0,41
				Mão de obra	0,60
				Leis sociais	0,61
				Subtotal	1,62
				BDI 30,05 %	0,49
				Preço Total [R\$]	2,11

Esse item de serviço está inserido nos contratos decorrentes das tomadas de preços 02, 03, 04 e 05/2008, realizadas nos dias 5 e 7/5/2008, vencidas pela EPN Comércio e Construção Ltda., com preço unitário inicial proposto na licitação de R\$ 3,80, todas para execução de pavimentação em paralelepípedo (calçamento) em diversas ruas da cidade de Cajazeiras-PB, cujas propostas vencedoras, juntas, alcançaram, à época, a cifra de R\$ 3.188.651,88, para um total de 81.233,27 m² de pavimentação.

Observa-se que essa composição de preço elaborada pela CEF, no valor unitário de R\$ 2,11 (composta dos insumos SINAPI 4091, 6111 e 4083), encontra-se com a parcela de leis sociais em duplicidade (R\$ 0,61), tendo em vista que os preços da hora de mão de obra de servente e de encarregado (R\$ 4,20 e R\$ 7,06, respectivamente) já estão com os encargos sociais de 125% inclusos, conforme listagem de preços medianos de insumos do SINAPI/João Pessoa – fevereiro/2008 (página 292 – código 6111 e página 144 – código 4083). Portanto, deve-se excluir do subtotal a parcela indevida de “Lei sociais”, no valor de R\$ 0,61, passando o subtotal a ser de R\$ 1,01, que acrescentado do BDI utilizado de 30,05% (R\$ 0,30) resulta no preço total de R\$ 1,31, na data base FEV/2008.

Na análise, a CEF acatou o preço apresentado pelo proponente de R\$ 2,02 para o item “Regularização do subleito com espalhamento de solo e/ou areia com motoniveladora para pavimentação (m²)”, com base na composição de preço de R\$ 2,11, acima elaborada (SINAPI-fevereiro/2008).

Portanto, houve aceitação de um sobrepreço de R\$ 0,71/m² acima do valor calculado de R\$ 1,31 pelo SINAPI-FEV/2008 para a composição específica do referido item, adotada no projeto executivo (insumos SINAPI 4091, 6111 e 4083 com encargos sociais e BDI de 30,05%). Isto é, preço 54% maior do que o valor SINAPI.

O preço de R\$ 2,02 está sendo efetivamente pago, no âmbito dos referidos contratos de repasse, conforme boletins de medição enviados pela CEF por meio do Ofício 134/2011/GIDUR/JP, de 18/7/2011, em atendimento de diligência deste tribunal.

ITEM 2 - Com referência ao Contrato de Repasse 0265186-33/2008 (SIAFI 634968), celebrados com o Município de Cajazeiras – PB, solicitamos esclarecimentos para o seguinte ponto, em adendo ao Ofício 134/2011/GIDUR/JP, de 18/7/2011:

Segundo informado no referido ofício, a licitação do CR 0265.186-33/2008 foi anterior à análise do projeto pela CAIXA, ressaltando que a planilha apresentada para a verificação do resultado do processo licitatório teria como data base ABR/2008.

No CR 0265186-33/2008, o valor inicial de R\$ 37,23 – alterado para R\$ 36,93 –, cotado para o item pavimentação em paralelepípedo (calçamento), conforme consta do BM 01, de 6/4/2011, em nome da Limpe Mais Construções Ltda., deve ser reanalisado com referência à data base da planilha licitada (ABR 2008/SINAPI/cód.23607/1 – preço considerado com BDI de 25%), haja vista que tal valor diverge do constante na base do SINAPI, de **R\$ 31,24**, obtido com a aplicação do BDI proposto de 25% sobre o custo total da composição de R\$ 24,99 (inclusos encargos sociais de 125% sobre o preço da mão de obra).

Caso confirmado o sobrepreço de R\$ 5,69/m² de pavimento, teremos um total indevido de R\$ 450.572,89, para um total inicial de 79.186,80 m² de pavimentação de 66 ruas contratadas.

ITEM 3 - Com referência aos Contratos de Repasse 0237007-79/2007 (SIAFI 607254), 0245156-50/2007 (SIAFI 608163), 0245458-09/2007 (SIAFI 608195), 0242411-72/2007 (SIAFI 609987), 0260305-69/2008 (SIAFI 634850) e 0265186-33/2008 (SIAFI 634968), celebrados com o Município de Cajazeiras – PB, solicitamos, em adendo ao Ofício 134/2011/GIDUR/JP, de 18/7/2011:

- a) Enviar copia das planilhas orçamentárias licitadas, inicialmente apresentadas pela Prefeitura de Cajazeiras, com as análises técnicas procedidas pela engenharia/GIDUR e as respectivas planilhas ajustadas e aprovadas para efeito dos respectivos contratos de repasse;
- b) Enviar cópia das planilhas orçamentárias licitadas, inicialmente apresentadas pela Prefeitura de Cajazeiras e posteriormente canceladas, indicando os motivos do cancelamento;
- c) Enviar cópia das planilhas orçamentárias licitadas, inicialmente apresentadas pela Prefeitura de Cajazeiras e posteriormente alteradas, com as análises técnicas procedidas pela engenharia/GIDUR e as respectivas planilhas alteradas/ajustadas e aprovadas para efeito de termo aditivo aos respectivos contratos de repasse;
- d) Enviar cópia de todos os termos aditivos aos respectivos contratos de repasse;
- e) Enviar cópia dos boletins de medição de cada um dos respectivos contratos de repasse com as respectivas memórias de cálculo, aprovados pela CEF/Gidur;
- f) Enviar cópia dos extratos da conta vinculada Caixa/Prefeitura de cada um dos respectivos contratos de repasse, desde a abertura até o presente momento;
- g) Informar o motivo da paralisação ou do atraso da obra referente a cada empreendimento contratado ou das pendências existentes.

10.2 À Prefeitura Municipal de Cajazeiras, solicitando enviar a este tribunal cópia, na íntegra, dos seguintes documentos:



- a) processo licitatório da Tomada de Preços 12/2008, realizada em 29/12/2008, com o contrato dela decorrente e seus aditivos e respectivos extratos publicados, inclusive o extrato de publicidade de cancelamento do certame, se for o caso, devendo ser encaminhado o processo com as justificativas que motivaram o possível cancelamento;
- b) boletins de medição com as memórias de cálculo dos serviços executados;
- c) notas fiscais das medições pagas com respectivas notas de empenho e comprovantes de pagamento.

SECEX-PB, 9/7/2012.

(Assinado Eletronicamente)
EDSON DA SILVA NÉRI
AUFC - Matrícula. 0415-4