

**Processo:** TC 029.162/2009-0 (42 Vol.)  
**Natureza:** Representação  
**Entidade:** Prefeitura Municipal de Cajazeiras - PB  
**Responsável:** Carlos Antônio Araújo de Oliveira  
**Interessado:** SECEX-PB

**Sumário:** Proposta de mérito.

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.

1.1 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.

1.2 Nesse passo, esta Unidade Técnica promoveu diligências saneadoras à prefeitura realizadora dos certames, às empresas licitantes vencedoras dos mesmos, bem como à Caixa Econômica Federal, representante da União como repassadora dos recursos federais.

1.3 As diligências foram atendidas com sucesso, exceto quanto à empresa Construtora Limpe Mais Ltda., por não ter sido localizada no endereço de seu domicílio fiscal constante de sua documentação, não havendo endereço atual segundo pesquisa feita nas fontes de consulta deste tribunal, tanto da empresa quanto da residência da sócia administradora, Sra. Eliane Matias da Silva.

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

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

**(<sup>1</sup>) obra paralisada    (<sup>2</sup>) obra atrasada    (<sup>3</sup>) 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 m<sup>2</sup> de pavimentação em paralelepípedo, referente a 14 ruas.

## **CONTINUIDADE DA INSTRUÇÃO ANTERIOR**

2. Após esclarecimentos da CEF aduzidos na última diligência, damos continuidade na instrução constante da peça 139, acerca das irregularidades que teriam ocorrido nos seis certames licitatórios realizados pela Prefeitura Municipal de Cajazeiras/PB, no exercício de 2008, para contratação de empresas para a execução de pavimentação em paralelepípedo (calçamento) de várias vias urbanas, com recursos da União, transferidos por meio de seis contratos de repasse firmados com a Caixa Econômica Federal.

2.1 Nas últimas diligências constantes das peças 142 e 143, foram dirimidas as dúvidas ainda remanescentes para que pudéssemos emitir nossa opinião final sobre o presente feito, conforme comentamos a seguir.

2.1.1 A diligência promovida ao prefeito foi atendida pela Comissão de Licitação (Of. 16/2012-CPL, assinado p/Luciano Alberto Ferreira dos Santos), que enviou cópia do processo licitatório solicitado 117/2008, informando que a Tomada de Preços 12/2008, realizada em 29/12/2008, onde saiu vencedora a empresa Construtora Constrular Ltda., com o valor de R\$ 510.905,14, foi tornada sem efeito (peças 156 e 157).

2.1.2 O motivo do cancelamento dessa licitação, homologada em 31/12/2008, bem como assinado o contrato dela decorrente na mesma data, não foi informado na diligência, tampouco encontramos nestes autos registro da motivação que justificou o ato de cancelamento do certame ou do instrumento contratual (Ata na peça 157 – pág. 111 e lista de presença na pág. 142).

2.1.3 Participaram dessa licitação as seguintes empresas: Vetor Premoldados Com. Construções e Serviços Ltda., Limpe Mais Construções Ltda., START Construções Comercio e Serviço Ltda. e a Construtora Constrular Ltda. (vencedora).

2.1.4 Entretanto, em abril de 2010, foi realizada nova tomada de preços (TP 02/2010), para a execução do mesmo objeto (pavimentação em paralelepípedos de 14 ruas), sendo vencedora a empresa Gondim & Rego Ltda., com o valor de R\$ 512.260,36, utilizando-se os recursos provenientes do CR 260.305-69/2008.

2.2 A diligência feita à Caixa foi prontamente atendida com o envio dos elementos solicitados e com reconhecimento (item 1 da diligência – peça 142) de que o preço unitário do serviço constante do item “Regularização do subleito com espalhamento de solo e/ou areia com motoniveladora para pavimentação (m<sup>2</sup>)”, é **R\$ 1,31, e não R\$ 2,02** conforme havia sido aprovado nos contratos decorrentes das tomadas de preços 02, 03, 04 e 05/2008, realizadas com preço base no mês de fevereiro/2008, vencidas pela EPN Comércio e Construção Ltda. Essas tomadas de preços, juntas, alcançaram, à época, a cifra de R\$ 3.188.651,88, para um total de 81.233,27 m<sup>2</sup> de pavimentação em paralelepípedo (calçamento).

2.2.1 A CEF registrou, ainda, as providências adotadas para que a Prefeitura de Cajazeiras faça a alteração do referido preço unitário de R\$ 2,02 para R\$ 1,31, na forma apontada por este TCU na diligência em referência, detectando uma diferença total de R\$ 61.375,04, a ser compensada nas próximas medições/liberações nos respectivos contratos de repasse do ano de 2007: CR 237.007-79 (peça 149/81-84); 245.156-50 (peça 146/1-2); 245.458-09 (peça 148/54-55) e

242.411-72 (peça 148/1-4). Em relação a este último, por já apresentar 100% dos serviços executados e pagos, deverá ser solicitada a devolução de recursos correspondentes à diferença apurada [R\$ 15.688,18 – indicada no quadro das páginas 1-2 (item 1.1) - peça 145].

2.2.2 Com referência ao CR 0265186-33/2008, o preço unitário de R\$ 36,93, aprovado para o item pavimentação em paralelepípedo (calçamento), objeto da Concorrência 04/2008, de 29/12/2008, vencida pela empresa Limpe Mais Construções Ltda., o qual estaria em divergência com o valor de R\$ 31,24, calculado com base na composição de preço do SINAPI REFERENCIAL (ABR 2008/cód.23607/1 com BDI de 25%), a CEF esclarece que essa composição apresenta inconsistências na quantidade de pedras de paralelepípedo necessárias para a formação do m<sup>2</sup>, bem como o custo desse insumo (código 4386) no SINAPI (R\$ 0,22) estaria sem a inclusão do custo de frete decorrente do transporte da pedreira para a obra (em torno de R\$ 0,14 para a região), conforme nota técnica divulgada pela Gidur/João Pessoa/PB aos seus analistas de projeto de engenharia (mensagens anexas – peça 145/páginas 4-11).

2.2.2.1 Assim, quando da análise dos preços da licitação, a CEF acatou a composição apresentada (data base: abril/2008) com os custos dos insumos constantes do SINAPI (cimento, areia, calceteiro, servente), com exceção do insumo paralelepípedo, que foi considerado R\$ 0,36 (incluído frete), passando a nova composição de custo com 42 pedras de paralelepípedo, ajustada a preço de mercado, a ter o valor de R\$ 37,07 (m<sup>2</sup>), com BDI de 25%. Portanto, neste caso específico, o preço está compatível com o preço da licitação (peça 145 – pág.2 - item 1.2).

## RESUMO DAS IRREGULARIDADES DETECTADAS *versus* JUSTIFICATIVAS

3. Foram detectadas irregularidades nas licitações realizadas para contratação de empresas para a execução de pavimentação em paralelepípedo (calçamento) em diversas vias da cidade de Cajazeiras/PB, conforme acurado exame técnico que embasou a formulação da presente representação, com diligências realizadas e análises das ocorrências já depuradas na instrução anterior (peça 139), sintetizadas a seguir:

### 3.1 Fracionamento de despesa

3.1.1 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 pavimentação/calçamento em diversas ruas da cidade, juntas, alcançariam a cifra de R\$ 3.200.085,00, sendo adequada para a modalidade concorrência.

3.1.2 Justificativa deste instrutor: somos de opinião divergente, por entendermos que a cada convênio ou contrato de repasse 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. Por isso, neste ponto, deixamos de propor audiência dos responsáveis promoventes dessas licitações.

3.1.2 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, verificamos que a TP 12/2008, vencida pela Construtora Constrular Ltda., em 29/12/2008, foi tornada sem efeito, conforme informado, no atendimento da última diligência deste tribunal, por representante da Comissão Licitação do órgão regulador do certame. Remanesceu apenas a concorrência realizada.

### 3.2 Ausência de motivação do cancelamento da TP 12/2008, de 29/12/2008.

3.2.1 Justificativa da Comissão de Licitação da Prefeitura: a informação dada é de que a licitação foi tornada sem efeito. Não foi juntado comprovante do ato motivador do referido cancelamento.

### 3.3 Atraso na execução das obras de pavimentação.

3.3.1 Justificativa da CEF: “informamos que em relação aos atrasos das obras dos contratos em questão, a Prefeitura de Cajazeiras não tem enviado as medições das obras, nos períodos estipulados nos cronogramas físico-financeiros, pois não existem recursos de repasse a serem liberados.” A Caixa afirma que sempre solicita o repasse de recursos aos respectivos ministérios concedentes, entretanto, somente há atendimento depois de longos meses. Esse fato impede que a Caixa libere o pagamento das medições de serviços já executados, causando, em consequência, o atraso na execução das obras.

### 3.4 Violação aos arts. 3º e 21, § 2º, inciso III, e § 4º, da Lei 8.666/93.

3.4.1 Tomadas de Preços 02, 03, 04 e 05/2008, cujos avisos de licitação foram publicados no DOU em 24/04/2008 (fls. 23 do volume principal/peça 1), ou seja, todas com menos de 15 (quinze) dias da data da abertura das propostas (05 e 07/05/2008).

3.4.1.1 Houve alteração significativa nos editais dessas Tomadas de Preços 02, 03, 04 e 05/2008, especificamente nos critérios de qualificação técnica (fls. 1078, 1619, 2423 e 2789, todos do anexo 2/peças 25, 34, 51 e 61 – exclusão de exigências constantes dos subitens 6.6.2, 6.6.4 (a) e (c) do Edital), 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 Diário Oficial do Estado;

3.4.1.2 Tomada de Preços 12/2008, cujo aviso de adiamento da abertura das propostas foi publicado no DOU em 15/12/2008 (fls. 24 do mesmo volume – peça 1), também a menos de 15 (quinze) dias da data da abertura das propostas (29/12/2008);

3.4.1.3 Concorrência 04/2008, cujo aviso de adiamento da abertura das propostas foi publicado no DOU em 15/12/2008 (fls. 24 do volume principal – peça 1), isto é, a menos de 30 (trinta) dias da data do certame (29/12/2008). No caso específico dessas duas últimas licitações (29/12/2008), há de se destacar que o aviso de licitação contendo a data original (8/12/2008) de abertura das propostas não tinha sequer sido publicado no DOU;

### 3.5 Violação ao disposto no art. 40, inciso X, da Lei 8.666/93.

3.5.1 Ausência de critério de aceitabilidade dos preços unitários e/ou global, como requisito para julgamento das propostas referentes às Tomadas de Preços 02, 03, 04 e 05/2008, o que acarretou a aceitação de proposta contendo preço unitário de serviço acima do especificado no orçamento estimativo da licitação (TP 02/2008).

3.5.1.1 No caso da Tomada de Preços 02/2008 (data base/fevereiro-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, peças 28 e 34), importando num prejuízo ao erário no valor de R\$ 14.190,09, correspondente à multiplicação do quantitativo total dos serviços (7.588,28 m²) pela diferença nos custos unitários, acima registrada. Tal fato violaria o princípio da busca da melhor proposta, restando evidenciado o descumprimento ao art. 3º da Lei 8.666/1993;

3.5.1.2 Considerando que o preço unitário do item em apreço proposto pela mesma empresa vencedora foi exatamente R\$ 31,91, nas três outras licitações (TP 03, 04 e 05/2008 com a mesma data base), conclui-se que a presente irregularidade importou em mais um prejuízo ao erário de R\$ 137.716,14, correspondente à multiplicação do quantitativo total dos serviços (73.644,99 m<sup>2</sup> de pavimentação) pela diferença nos custos unitários, acima registrada.

### **3.6 Violação ao princípio da economicidade (art. 37 da CF).**

3.6.1 Ato de gestão antieconômico dando causa a uma contratação R\$ 765.217,08 mais onerosa aos cofres públicos, materializado pela escolha de especificação de serviço, quando havia opção mais econômica para o erário, usando técnica e equipamento usuais e disponíveis no mercado, considerando o vulto da obra.

3.6.1.1 Isto é, nas Tomadas de Preços 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 – peça 1), 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.

3.6.1.2 O mesmo se afirmando com relação à Concorrência 04/2008 e à Tomada de Preços 12/2008, cujos orçamentos estimativos especificaram como referência o serviço alusivo ao código 23607/1 do Banco Nacional de Composições do SINAPI (data base – abril/2008), devendo, igualmente, ser quantificada a diferença resultante da escolha mais onerosa para a execução do referido serviço.

### **3.7 Violação ao disposto no art. 41 da Lei 8.666/93**

3.7.1 Inabilitação indevida de empresas, fundamentada em critério inexistente no edital.

3.7.1.1 Compulsando os extratos dos julgamentos de habilitação das Tomadas de Preços 04 e 05/2008 (fls. 2424 e 2790 do anexo 2 – peças 51 e 61), 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. 2423 e 2789 do mesmo anexo peças 51 e 61, foi retirado do edital.

### **3.8 Violação ao princípio da motivação (art. 2º da Lei 9.784/99)**

3.8.1 Ausência de motivação para inabilitação de empresas.

3.8.1.1 Do exame da ata de julgamento da habilitação da Concorrência 04/2008 (fls. 565 do anexo 2 – peça 19), vislumbra-se que todas as empresas foram inabilitadas, sem que tivessem sido arrolados os fundamentos de fato e de direito que subsidiassem tal decisão (registro genérico: não atenderam ao disposto no instrumento convocatório).

### **3.9 Descumprimento dos cronogramas de execução dos contratos.**

3.9.1 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 0237007-79/2007, 0245156-50/2007, 0245458-09/2007, 0242411-72/2007, (fls. 07, 27, 47 e 88 do anexo 1 – peças 4 e

5), 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;

### **3.10 Quantidade de empregados na RAIS insuficiente para executar a obra**

3.10.1 Suspeita-se de que os serviços contratados podem não estar sendo executados pela firma vencedora da licitação, o que sugere a ocorrência de sub-rogações irregulares nas contratações resultantes das licitações ora analisadas ou, mesmo, de desvio de recursos públicos, mediante o pagamento de pessoas não relacionadas à execução das obras.

3.10.2 Compulsando as informações da Empresa EPN Comércio e Construções Ltda. (72.168.156/0001-97), contidas no Sistema RAIS (fls. 27 do volume principal – peça 1), 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;

3.10.2.1 Considerando apenas o serviço de pavimentação em paralelepípedo, a cargo da EPN, por exemplo, executado no âmbito do Contrato de Repasse 0242411-72/2007, entre 28/5/2008 e 06/11/2009 – 12.578,19 m<sup>2</sup> (medição acumulada às fls. 106 do anexo 1 – peça 6), 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/peça 1), que seriam necessários 4 calceteiros e 9 serventes para que fosse atingida a produção de pavimentação medida no período supramencionado – memória de cálculo às fls. 28 do mesmo volume (peça 1);

3.10.2.2 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) mostra-se 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.

## **EXAME TÉCNICO FINAL**

4.1 A presente fiscalização de iniciativa desta Unidade Técnica originou-se do conhecimento das irregularidades ocorridas no âmbito dos certames licitatórios promovidos no ano de 2008 pela Prefeitura Municipal de Cajazeiras/PB e em relação aos contratos apontados no quadro mostrado no item 1.4 desta instrução, decorrentes das licitações, assinados no valor total inicial de R\$ 7.857.297,10, para pavimentar/calçar 152 ruas, com suspeitas de ocorrência de fraude, que embasaram a necessidade de aprofundamento da fiscalização.

4.2 Conforme autorização preliminar do Ministro Relator (peça 1/pág. 14) para a realização de diligências 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, foram promovidas diversas buscas e analisados os elementos complementares confrontados com as informações dadas pelos atores envolvidos no escopo da presente fiscalização.

4.3 A princípio, a fiscalização vislumbra a ocorrência de atos de gestão antieconômicos que denotavam prejuízo ao erário federal próximo de um milhão de reais, secundado por irregularidades ocorridas nas fases dos processos licitatórios, bem como de suspeita de que as obras decorrentes dos certames pudessem não estar sendo executadas pela firma vencedora da licitação,

mas por meio de sub-rogações irregulares de contratações decorrentes das licitações, ou mesmo, de desvios de recursos públicos mediante o pagamento de pessoas não relacionadas à execução das obras. Outro ponto relevante que contribuiu para iniciativa deste tribunal foi o histórico de irregularidades similares ocorridas na gestão daquele município nos períodos de 2001-2004 e 2005-2008.

4.3.1 Ante esse conjunto de irregularidades mencionado, e a fim de confirmar a efetiva ocorrência de tais irregularidades, foram realizadas 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 contratos de repasse (CR) 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.

#### QUANTO ÀS SUSPEITAS DE SOBREPREÇO E DE DESVIO DE RECURSOS

4.4 Entrementes, a apuração das suspeitas de prejuízo ao erário não se confirmaram no decorrer das diligências saneadoras do presente processo, conforme esclarecimentos da CEF/Gidur-JP, que demonstram o regular acompanhamento dos citados contratos, desde a análise do projeto e da planilha orçamentária, confrontando os quantitativos e os preços unitários referenciados no SINAPI, ajustando as planilhas constantes da licitação, vistoriando cada etapa de medição dos serviços executados na gestão de cada contrato de repasse e liberando o pagamento diretamente na conta das empresas contratadas pela prefeitura. “O município emite ofício solicitando a transferência dos recursos aos prestadores de serviços/fornecedores através de DOC ou TED.”

4.4.1 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).

4.4.2 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.

4.4.2.1 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 (FEV/2008), foi aprovado, para todos os contratos acima citados, o valor de R\$ 2,02 para o item de serviço “regularização e compactação do subleito”.

4.4.2.1.1 Por outro lado, esse valor de R\$ 2,02 ainda continha a parcela de encargos sociais em duplicidade, tendo sido objeto da última diligência deste tribunal à CEF (item I do Ofício 815/2012 – peça 142), a qual procedeu a correção do equívoco, passando a ser de R\$ 1,31 o preço para esse

serviço “Regularização do subleito com espalhamento de solo e/ou areia com motoniveladora para pavimentação (m²)”, constante dos CR 237.007, 245.156, 245.458 e 242.411, resultando num benefício para o erário no valor de R\$ 61.375,04, na forma acordada no Ofício 148/2012/GIDUR/JP, já comunicada pela Caixa à Prefeitura Municipal de Cajazeiras, para os devidos acertos de contas (peça 145/págs. 1-4).

4.4.3 Quanto ao preço de R\$ 30,04, cotado pela EPN para o item pavimentação em paralelepípedo (m²), diferente do preço de R\$ 31,91, cotado pela mesma empresa para as outras três licitações, com a mesma data base, não vislumbramos sobrepreço com referência ao SINAPI, tampouco há obrigação de o licitante cotar exatamente o mesmo preço para o mesmo item em licitações distintas, mesmo se referindo a mesma data base e a apresentação de proposta para o mesmo órgão promotor do certame.

4.4.4 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 (item 3.6 desta instrução), independentemente, no entanto, de ser aferida essa informação oportunamente por este tribunal.

4.4.4.1 Ainda mais, a CEF esclarece que constam nos processos desses contratos de repasse aditivos referentes às alterações de planilhas, uma vez que as inicialmente licitadas não estavam compatíveis com as planilhas aprovadas pela Gidur/Engenharia na análise de projeto e aditivos de prazos. Não existe nos processos nenhuma evidência de mudança de empreiteira executora das obras ou alteração no objeto contratado. Isso afasta também a suspeita de que os serviços estejam sendo executados por terceiros.

4.4.5 Quanto ao indício de sobrepreço de R\$ 5,69/m² na cotação de R\$ 36,92 para o item pavimentação em paralelepípedo (m²), consignado na planilha orçamentária da empresa Limpe Mais Construções Ltda., com referência à data base da planilha licitada (ABR 2008/SINAPI/cód.23607/1 – preço considerado com BDI de 25%), cujo valor é de R\$ 31,24, a Gidur/CEF esclareceu, na última diligência deste tribunal, que em virtude de revisão do preço do insumo 4386 (código/SINAPI/paralelepípedo), de R\$ 0,22 (sem frete) para R\$ 0,34 (com frete), e da adoção de nova composição de custo em abril/2009 (72799/código/SINAPI) com a quantidade de 42 pedras de paralelepípedo/m², conforme nota técnica acostada ao Ofício 148/2012/GIDUR/JP (peça 145 – páginas 4-11), o novo custo do insumo é de R\$ 28,25/m², sem BDI. Doravante a composição SINAPI código 23607/1 é considerada inadequada para a região (pois adota apenas 17 pedras/m² e não inclui frete).

4.4.5.1 No caso, quando da análise do projeto, em abril de 2011, a CEF acatou a composição apresentada (ABR/2008) com os custos constantes do SINAPI (insumos 1379, 0370, 4759 e 6111), com exceção do insumo paralelepípedo, que foi considerado o preço de R\$ 0,36, pois o preço do mesmo no SINAPI (R\$ 0,22) encontra-se sem a inclusão de frete. *In casu*, o custo do m² de pavimentação ficou em R\$ 29,66 e o preço final com um BDI de 25% ficou em R\$ 37,07. E o preço da Limpe Mais constante do BM 01, de 6/4/2011, é R\$ 36,93, compatível com a composição SINAPI/ajustada. Ressaltando, ainda, que o preço da pedra no fornecedor pode variar entre R\$ 0,34 e R\$ 0,37.

4.4.5.2 Esses esclarecimentos da Caixa infirmam o sobrepreço de R\$ 5,69/m², descaracterizando o possível débito de R\$ 450.572,89, questionado na última diligência deste tribunal, para um total inicial de 79.186,80 m² de pavimentação de 66 ruas contratadas com a empresa Limpe Mais Construções Ltda..

**QUANTO AO Nº DE OPERÁRIOS NA RAIS *versus* CAPACIDADE OPERACIONAL**

4.5 O cálculo da equipe de produção do serviço de pavimentação em paralelepípedo necessária para a empresa EPN (detentora de 4 contratos simultâneos para pavimentar 72 ruas) fazer frente a execução dos serviços, no prazo previsto no cronograma da obra, apresentado na página 30/peça 1, seria plausível e desejável se o cronograma financeiro previsto fosse cumprido pelo repassador dos recursos. Segundo informação da Caixa isso não vem ocorrendo.

4.5.1 Quanto à quantidade de empregados (10 funcionários administrativos de escritório – pág. 29 da peça 1) registrados na RAIS da empresa contratada para executar os serviços de pavimentação, realmente é incompatível com pessoal de folha da obra, denotando-se possível irregularidade trabalhista/previdenciária, isto é, apesar de a empresa registrar a obra no INSS/CEI, certamente, não recolhe os encargos sociais dos operários constantes da folha da obra.

4.5.2 Essa irregularidade somente poderá ser comprovada por meio da fiscalização competente da RFB. No âmbito do controle externo, deve ser fiscalizado, especificamente, se o gestor cumpre a exigência de verificar, a cada pagamento de fatura referente a contrato de execução continuada ou parcelada, a comprovação da regularidade fiscal para com a Seguridade Social, referente à folha de pagamento de pessoal da respectiva obra, em observância ao art. 195, § 3º, da Constituição Federal e arts. 29, incisos III e IV, e 55, inciso XIII, da Lei 8.666/93, conforme reiteradas determinações deste tribunal.

4.5.3 Contudo, data vênia, entendemos que a ausência de registro de operário na RAIS da empresa não faz prova de que ela não executa os serviços contratados. O operário pode estar na clandestinidade (sem carteira assinada), pode ser terceirizado ou encontra-se em situação trabalhista irregular. Portanto, não há provas nos autos que sugira “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.”

4.5.4 Na realidade, a pavimentação das ruas vem sendo executada com o acompanhamento da Caixa e com vistorias das medições dos serviços realizados, encontrando-se executados 49,78%, 51,48%, 63,80% e 100% relativos aos CR 237.007, 245.156, 245.458 e 242.411, respectivamente, conforme relatórios emitidos pela Gidur/Engenharia constantes dos autos.

4.5.5 Ressaltamos, ainda, que o serviço de calçamento (pavimentação em paralelepípedo) é o mais simples do campo da engenharia civil. A topografia e a terraplenagem são geralmente terceirizadas, restando apenas espalhar areia, bater pedra (assentamento alinhado), aguar e rejuntar as pedras. Estes serviços são realizados por calceteiros e serventes, milenarmente práticos, sem maiores conhecimento.

4.5.6 Ademais, a quantidade desses operários, quase sem especialização, registrados ou não na RAIS, fica longe de ser um critério técnico para se avaliar a capacidade operacional de uma empresa e sua produtividade.

4.5.7 Caso aja pretensão de se aprofundar a investigação de suspeita de desvio de recursos públicos por motivo de a empresa não ter seus operários registrados na RAIS, por falta de CEI/INSS ou por não ter sido ela encontrada no seu domicílio fiscal (considerada por isso “fantasma”), sugerimos mudar o foco da fiscalização para outras possibilidades de se fraudar a execução dos serviços de pavimentação, averiguando-se, por exemplo, as seguintes ocorrências: técnica utilizada na compactação do terrapleno (manual ou rolo compressor); terraplenagem efetivamente executada pela empresa contratada (corresponde ao volume medido); terraplenagem executada por terceiros (paga pela contratada ou paga como serviço prestado à prefeitura ou executada com equipamento próprio municipal ou locado pela prefeitura); os preços dos fornecedores dos insumos postos na obra – cimento, areia, pedra e água - comparados com os

preços utilizados na composição de custo da empresa contratada (são compatíveis ou apresenta sobrepreço); período de execução dos serviços (anterior ou contemporâneo com a vigência do contrato).

4.5.8 Por último, verificar se a cada pagamento de fatura referente aos serviços executados foi comprovada a regularidade fiscal da empresa contratada, para com a Seguridade Social, referente à folha de pagamento de pessoal da respectiva obra.

#### QUANTO AS FALHAS FORMAIS OCORRIDAS NOS CERTAMES (Lei 8.666/93)

4.6 As falhas formais ocorridas nas referidas licitações realizadas em 2008 pela Prefeitura Municipal de Cajazeiras, caracterizadas pela deficiente publicidade conferida às mesmas, 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; pela não reabertura do prazo para a apresentação das propostas; e pela ausência de motivação para inabilitação de empresas licitantes, configuram violações à Lei de Licitações e Contratos (Lei 8.666/93), podendo acarretar a anulação do certame e do contrato dele decorrente.

4.6.1 Entretanto, não tendo havido comprovação de prejuízo à administração e aos licitantes, muito menos má-fé dos gestores, a não observância integral das formalidades legais contidas no instrumento convocatório, bem como a ausência de impugnação administrativa ou judicial por parte de qualquer um dos participantes do certame ou de qualquer cidadão, no prazo legal estabelecido, entendemos que as falhas podem ser relevadas.

4.6.2 Em termos práticos, se a ocorrência de uma falha formal (prazo de publicidade) ou a inobservância de uma exigência acessória (visita ao local da obra) pertinente a um processo licitatório não for impugnada no devido prazo legal, considera-se válida, perante os concorrentes, a licitação realizada bem como o contrato dela decorrente.

4.6.3 No presente caso, não há notícia de que tenha havido restrição ao caráter competitivo, impugnação ou prejuízo aos licitantes ou à administração municipal promotora dos certames.

4.6.4 Os certames foram realizados no ano de 2008 e os contratos deles decorrentes estão sendo executados regularmente pelas empresas vencedoras com o acompanhamento físico e financeiro da Caixa junto ao conveniente tomador dos recursos, conforme demonstrado nas diligências efetuadas por este tribunal.

4.6.5 Por último, a ausência de critério de aceitabilidade de preços unitários e global como requisito para julgamento das propostas, previsto no art. 40, inciso X, da Lei 8.666/93, poderia ter gerado situações de dano ao erário, as quais, certamente, seriam aqui examinadas para efeito de cobrança do débito apurado. Contudo, não foi confirmada nenhuma causa de dano ao erário nos presentes autos, decorrente da omissão desse critério no edital das licitações.

4.6.6 Ademais, não tendo havido registro de comprometimento da disputa ou prejuízo à Administração nem de má-fé na conduta dos gestores e dos membros da comissão de licitação, pode-se dispensar a aplicação de multa aos responsáveis pela desobediência às exigências legais, tornando-se desnecessária a realização de audiência dos responsáveis, ante a extemporaneidade da prática dos atos administrativos imperfeitos, registrados na condução dos processos licitatórios aqui comentados.

4.6.7 Essa atenuação condenatória sugerida vai ao encontro do princípio da economia processual.

## CONCLUSÃO

5. Ante a não confirmação dos possíveis prejuízos ao tesouro nacional apontados na inicial, após os devidos esclarecimentos aduzidos pela Caixa Econômica Federal, entendemos insubsistentes as suspeitas de sobrepreço relacionadas nesta peça, bem como de ocorrência de ato de gestão antieconômico.

5.1 Quanto às falhas formais ocorridas nas referidas licitações realizadas em 2008 pela Prefeitura Municipal de Cajazeiras, não há registro de comprometimento da disputa ou prejuízo à Administração, nem de má-fé na conduta dos gestores e dos membros da comissão de licitação, podendo-se dispensar a audiência dos responsáveis.

5.2 As diligências saneadoras efetuadas por este tribunal foram suficientes para afastar as suspeitas de sobrepreço e de desvio de recursos levantadas na peça inicial, conforme esclarecimentos da Caixa Econômica Federal, que demonstram o regular acompanhamento dos citados contratos, desde a análise do projeto e da planilha orçamentária, confrontando os quantitativos e os preços unitários referenciados no SINAPI, ajustando as planilhas da licitação, vistoriando cada etapa de medição dos serviços executados na gestão de cada contrato de repasse e liberando o pagamento diretamente na conta das empresas contratadas pela prefeitura, por meio de DOC ou TED.

5.3 Inclusive, a presente ação de controle produziu benefício no valor de R\$ 61.375,04, na forma acordada no Ofício 148/2012/GIDUR/JP, comunicada pela CEF à Prefeitura Municipal de Cajazeiras, para os devidos acertos de contas (peça 145/ págs. 1-4 e anotações lançadas no sistema/SIAPF/CEF/Gidur de acompanhamento e gestão dos contratos de repasse).

5.4 O atraso na execução das obras é justificado pelo equivalente atraso no repasse dos recursos por parte dos ministérios concedentes, segundo informação da Caixa.

5.5 Por fim, as verificações efetuadas nesta representação, levam-nos a considerá-la procedente, em parte, podendo ser feitas determinações à Prefeitura Municipal de Cajazeiras quanto às irregularidades ocorridas nos processos licitatórios referentes às tomadas de preços 02, 03, 04 e 05/2008 e à concorrência 04/2008. Contudo, ante a ausência de dano ao erário e a extemporaneidade das falhas formais, não vislumbramos conveniência para que sejam feitas determinações por este tribunal.

5.6 Entretanto, remanesce a competência do Tribunal de Contas do Estado quanto à aplicação de penalidade pelas irregularidades ocorridas nos respectivos processos licitatórios, ante a participação de recursos próprios aplicados nas despesas referentes aos objetos licitados. Assim, mostra-se oportuno dar-se conhecimento da decisão deste TCU à Corte de Contas estadual.

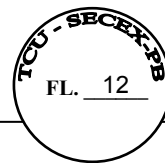
## BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO

6. Entre os benefícios do exame desta representação pode-se mencionar o valor de R\$ 61.375,04, resultante da diferença de preço apurada nos contratos de repasse analisados e, sobretudo, a expectativa de controle gerada perante os órgãos concedente e conveniente.

## PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

7. Ante o exposto, submetemos o feito à consideração superior, propondo:

a) conhecer da presente representação da SECEX-PB, eis que satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237 do Regimento Interno deste Tribunal, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;



- b) dar conhecimento das irregularidades ocorridas nos processos licitatórios examinados neste processo ao Tribunal de Contas do Estado;
- c) encerrar o presente processo.

SECEX-PB, em 20/8/2012.

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