

**TC 036.234/2011-7**

**Apenso:** não há.

**Tipo:** Representação.

**Unidade Jurisdicionada:** Prefeitura Municipal de Eusébio / CE.

**Responsáveis:** Acilon Gonçalves Pinto Junior (CPF 091.881.853-20), Marleyane Gonçalves Lobo de Farias (CPF 463.459.223-15), Sillam Alves de Almeida (CPF 473.219.383-87), Francisco Éber Martins Costa e Silva (CPF 617.214.683-15), Francisco Freitas Cunha (CPF 061.360.523-34), José Alves da Cunha (CPF 052.616.863-34), Verônica Maria Melo Martins (CPF 230.395.903-91), Tânia Cavalcante da Silva (CPF 797.876.223-87), Eldivan Tavares de Matos (CPF 265.609.173-04) e Construtora CHC Ltda. (CNPJ 09.425.042/0001-49).

**Procurador:** Francisco José Bardawil Filho (OAB/CE 23.570).

**Sumário:** avaliação da existência de sobrepreço no contrato e análise das propostas de encaminhamento sugeridas pela Secex/CE quanto a esse indício de irregularidade.

## INTRODUÇÃO

1. Trata-se de Representação formulada por auditores da Secex/CE, motivada por fatos constatados quando da realização de auditoria, Fiscalis 893/2011 (TC 030.951/2011-9), no período de 26/9/2011 a 16/11/2011, com o objetivo de verificar a regular aplicação de recursos federais transferidos ao município de Eusébio/CE para construção de 529 unidades habitacionais populares e execução de serviços de instalação de rede de abastecimento d'água e de pavimentação de vias nas áreas das residências, por meio do Contrato de Repasse 0198505-67/2006 (Siafi 567551), firmado pela Prefeitura Municipal de Eusébio, com a Caixa Econômica Federal, na qualidade de representante do Ministério das Cidades, pelo valor inicial de R\$ 8.984.625,00, posteriormente aditivado para R\$ 9.067.688,44.

2. Após o exame das respostas às audiências e oitivas realizado pela Secex/CE sobre os indícios de irregularidade apontados na representação, esta Unidade Técnica especializada analisa, especificamente, a existência de sobrepreço, bem como as propostas de mérito relativas a esse indício de irregularidade, em atendimento ao despacho do Ministro Relator Augusto Sherman Cavalcanti (peça 71).

## HISTÓRICO

3. Para a execução da obra prevista no referido Contrato de Repasse, a Prefeitura Municipal de Eusébio realizou a Concorrência Pública 2006.12.27.0001, cujo edital foi lançado em 27/12/2006, com habilitação em 2/2/2007. Participaram do certame quatorze empresas, todavia, treze delas foram inabilitadas. Julgados os recursos interpostos e mantidas todas as inabilitações, sagrou-se vencedora a Construtora CHC Ltda., única licitante a ter sua proposta de preço analisada.

4. Foi firmado então, em 19/4/2007, entre a Prefeitura Municipal de Eusébio e a Construtora CHC Ltda., o Contrato CHC ref. CR 0198505-67-2006, no valor total de R\$ 12.352.400,88, sendo previstos R\$ 8.812.381,64 oriundos do Contrato de Repasse, para implantação dos oito conjuntos habitacionais, incluindo a pavimentação em pedra das ruas e a rede de abastecimento de água, e R\$ 3.540.019,24 de recursos próprios do Município (Cláusula Terceira), para o total dos serviços de pavimentação asfáltica.

5. Por meio de aditivo do contrato de repasse, o valor coberto com recursos federais foi posteriormente elevado de R\$ 8.812.381,64 para R\$ 9.067.688,44 e, de acordo com informações do sistema de acompanhamento de obras da Caixa, esta obra encontra-se com 86,77% de execução.

6. Durante a realização da auditoria, a equipe de fiscalização observou que, em 25/10/2006, havia sido realizada a Concorrência Pública 2006.09.21.0001, tendo como objeto a construção de casas populares, envolvendo serviços semelhantes aos contemplados no contrato firmado com a Construtora CHC. Identificou também que em decorrência da Concorrência Pública 2006.09.21.0001 foi firmado o Contrato Êxito ref. CR 0179824-20/2005, com a empresa Êxito Construções e Empreendimentos Ltda para a execução daquelas obras, vinculadas ao Contrato de Repasse 0179824-20/2005.

7. A Secex/CE realizou então a comparação de 99,51% do valor das unidades habitacionais do contrato firmado com a Construtora CHC (ref. CR 0198505-67-2006) com os preços do Contrato Êxito (ref. CR 0179824-20/2005), decorrente da licitação realizada três meses antes. Utilizando os valores obtidos nos boletins de medição do contrato decorrente da concorrência anterior como referência de preços, aquela Unidade Técnica apontou um sobrepreço de 55,21%, no contrato firmado com a Construtora CHC, conforme demonstrado na peça “Demonstrativo de Sobrepreço CHC” (peça 6).

8. A Regional ressaltou que os boletins de medição e os “Relatórios de Situação do Processo” referentes ao contrato vinculado à licitação 2006.09.21.0001 (CR 0179824-20/2005) demonstravam a prática efetiva dos preços da proposta vencedora da referida licitação, menores que aqueles em foco nesta representação.

9. De acordo com a instrução técnica, considerada a parte do contrato que vinha sendo executada (excluída a pavimentação asfáltica), o prejuízo potencial total verificado seria de R\$ 3.225.481,19 (sobrepreço). Sobre os valores já pagos (R\$ 7.947.646,85), o prejuízo efetivo montaria a R\$ 2.827.069,50 (superfaturamento).

10. Do exposto resultou a adoção de medida cautelar (peça 29), suspendendo a liberação de recursos, a execução do Contrato de Repasse e, em consequência, a execução do contrato firmado com a construtora, tendo sido também determinada audiência do Prefeito Municipal e da Secretária do Trabalho e Ação Social, além das oitivas da Construtora CHC Ltda., da Prefeitura Municipal de Eusébio/CE, da Caixa Econômica Federal e do Ministério das Cidades, para se manifestar sobre a cautelar.

11. Ressalta-se que antes mesmo da adoção desta medida cautelar, a obra já se encontrava paralisada desde agosto/2009 devido a uma pendência judicial atinente à arguição, em ação popular, de desobediência à legislação de uso e ocupação do solo.

12. Na última instrução da Secex/CE (peça 68), examinaram-se as respostas às audiências e oitivas efetivadas, incluindo as manifestações encaminhadas pela Construtora CHC (peça 46), pela Caixa Econômica Federal (peça 47) e pelo Ministério das Cidades (peças 48 e 49).

13. Na aludida instrução, propôs-se:

a) manter a medida cautelar determinada pelo Despacho contido na peça 29;

b) determinar à Prefeitura Municipal de Eusébio que renegociasse com a Construtora CHC Ltda. (CNPJ 09.425.042/0001-49) o valor dos serviços relacionados à construção das unidades habitacionais vinculadas à execução do objeto do Contrato de Repasse 0198505-67/2006 (Siafi 567551), reduzindo seu valor global a patamar não superior a 115% do observado no contrato de referência indicado, para os mesmos itens de serviços, equivalendo a desconto mínimo de 24,98% sobre os preços antes praticados, providenciando que, nas faturas subsequentes, sejam compensados os valores anteriormente pagos a maior;

c) determinar à Prefeitura Municipal de Eusébio/CE que, se não fosse formalizada a renegociação, rescindisse o contrato firmado com a Construtora CHC Ltda.;

d) dar ciência ao Ministério das Cidades e à Caixa Econômica Federal de que, nos termos da Cláusula Terceira, item 3.1, do Contrato de Repasse 0198505-67/2006 (Siafi 567551), deveriam acompanhar o cumprimento das determinações feitas à Prefeitura Municipal de Eusébio, e, caso não atendidas nos prazos estipulados, instaurar o competente processo de tomada de contas especial;

e) determinar à Prefeitura Municipal de Eusébio/CE que, no caso de rescisão contratual, providenciasse a formalização de nova contratação para a execução dos serviços necessários para complementar o objeto previsto no Contrato de Repasse 0198505-67/2006 (Siafi 567551).

14. Propôs-se ainda a realização de audiências do Prefeito Municipal de Eusébio, da Secretária do Trabalho e Ação Social da Prefeitura de Eusébio, dos membros da comissão de licitação que atuou na Concorrência Pública 2006.12.27.0001, do Secretário de Desenvolvimento Urbano, Serviços Públicos e Meio Ambiente da Prefeitura Municipal de Eusébio e do engenheiro da Prefeitura por terem contribuído de diferentes formas para a contratação antieconômica, conforme transcrito a seguir:

i) Sr. Acilon Gonçalves Pinto Junior (CPF 091.881.853-20), Prefeito Municipal de Eusébio/CE, que firmou o Contrato de Repasse 0198505-67/2006, responsabilizando-se pela boa e regular aplicação dos recursos a ele vinculados, por não ter adotado providências para atendimento ao interesse público, permitindo que o objeto desse ajuste fosse contratado à Construtora CHC Ltda., única habilitada na Concorrência Pública 2006.12.27.0001, por preço superior ao possível de conseguir, considerando que o objeto do Contrato de Repasse 0179824-20/2005, também sob sua responsabilidade e envolvendo os mesmos serviços, foi contratado, na mesma época, por preços significativamente inferiores;

ii) Sra. Marleyane Gonçalves Lobo de Farias (CPF 463.459.223-15), Secretária do Trabalho e Ação Social da Prefeitura Municipal de Eusébio, que solicitou os serviços, elaborou o projeto básico e autorizou a realização da Concorrência Pública 2006.12.27.0001, por ter homologado o resultado da licitação, adjudicando os serviços à empresa declarada vencedora, e firmado o contrato com a única habilitada no certame, Construtora CHC Ltda., sem cuidar do atendimento

ao interesse público, considerando que, na mesma época, realizou os mesmos procedimentos com relação ao contrato vinculado à Concorrência Pública 2006.09.21.0001, sendo de seu conhecimento, em decorrência, a existência dos preços significativamente inferiores praticados nesse último contrato;

iii) Francisco Freitas Cunha (CPF 061.360.523-34), José Alves da Cunha (CPF 052.616.863-34), Verônica Maria Melo Martins (CPF 230.395.903-91), Tânia Cavalcante da Silva (CPF 797.876.223-87) e Eldivan Tavares de Matos (CPF 265.609.173-04), respectivamente Presidente e membros da comissão de licitação que atuou na Concorrência Pública 2006.12.27.0001, por declararem vencedora proposta de preço da única habilitada no certame, Construtora CHC Ltda., encaminhando para homologação o resultado do julgamento, em procedimento contrário ao interesse público, considerando que a proposta contemplava, para os mesmos serviços, preços significativamente superiores aos praticados no contrato decorrente da Concorrência Pública 2006.09.21.0001, certame conduzido, na mesma época, pela mesma comissão;

iv) Sillam Alves de Almeida (CPF 473.219.383-87), Secretário de Desenvolvimento Urbano, Serviços Públicos e Meio Ambiente da Prefeitura Municipal de Eusébio, e Francisco Éber Martins Costa e Silva (CPF 617.214.683-15), engenheiro da Prefeitura, por terem firmado, conjuntamente, parecer favorável à contratação da Construtora CHC Ltda., única habilitada na Concorrência Pública 2006.12.27.0001, pelos preços ofertados por ela na licitação, contribuindo para que fosse declarada vencedora e contratada, contrariamente ao interesse público, não considerando a existência de contrato semelhante, mas contemplando preços significativamente inferiores, de seu conhecimento, por estar o último contrato sujeito ao seu acompanhamento, além de ter-se originado da Concorrência Pública 2006.09.21.0001, cuja realização também foi assessorada por eles.

15. Nesta instrução, em atendimento ao despacho do Ministro Relator (peça 71), analisa-se, especificamente, a existência de sobrepreço no Contrato CHC ref. CR 0198505-67-2006 e as propostas de mérito relativas a esse indício de irregularidade.

## **EXAME TÉCNICO**

16. Em despacho inserido na peça 71, o Ministro Relator determinou, "com fundamento no art. 157 do RI/TCU, o envio deste processo à Secob-3 para que se pronuncie acerca da existência de sobrepreço nas obras em questão, bem assim sobre a proposta de mérito oferecida nos autos".

17. Solicitou, ainda, a esta Secob-3, que "dê tratamento prioritário no exame deste processo em face de se encontrar em vigor medida cautelar de suspensão das obras, as quais se encontravam com percentual avançado de execução, em que pese paralisada também por motivos alheios à intervenção deste Tribunal".

### **Avaliação da existência de sobrepreço no Contrato CHC ref. CR 0198505-67-2006**

18. Dando início à análise da existência de sobrepreço nas obras em questão, há que se ressaltar que não estão disponíveis nos autos peças essenciais a uma avaliação do Contrato CHC ref. CR 0198505-67-2006, a exemplo do projeto das obras.

19. Também não há no processo a planilha orçamentária do referido Contrato, nem as especificações dos serviços contratados, nem as composições de preço unitário. Consta somente o corpo principal do Contrato CHC ref. CR 0198505-67-2006 (peça 2), sem seus anexos, o que incluiria o orçamento da obra.

20. Todavia, considerando tratar-se medida cautelar capaz de suspender o andamento das obras, buscando dar celeridade ao processo por esta razão, optou-se por analisar a proposta de preço

oferecida pela Construtora CHC Ltda na Concorrência Pública 2006.12.27.0001, já disponível nos autos (peça 14). Observa-se que o valor total dessa proposta (R\$ 12.352.400,88) corresponde ao valor total do Contrato, indicando que não houve alteração entre a apresentação da proposta e a assinatura do Contrato.

21. Quanto à análise de preços em si, duas ressalvas merecem ser feitas.

22. A primeira diz respeito à elaboração da Curva ABC. Por o orçamento não estar disponível em formato digital, apenas impresso, e pela celeridade necessária na análise, não foi possível elaborar da forma mais usual a curva ABC do Contrato, a qual representa em poucos itens a parcela materialmente mais relevante do orçamento.

23. De acordo com essa metodologia, os serviços seriam todos ordenados de forma decrescente, dos mais onerosos para os menos onerosos. Assim, com base no princípio de Pareto, os primeiros itens dessa curva representam uma parcela significativa do valor total do contrato, sendo suficiente a análise deles apenas.

24. No presente caso, no orçamento disponível para análise, os serviços encontram-se distribuídos por tipo de serviço (pavimentação asfáltica, unidades habitacionais, serviços abastecimento de água e pavimentação em pedra tosca) e por regiões (Autódromo I, Autódromo II, Novo Portugal, Parque Dom Pedro, Pedras, Precabura I, Precabura II e Urucunema), constituindo 27 páginas de orçamento. Assim, há uma planilha com o orçamento da pavimentação asfáltica e, para cada região, há três planilhas: uma com o orçamento das unidades habitacionais, uma dos serviços de abastecimento de água e uma da pavimentação de pedra tosca.

25. Diante da impossibilidade da ordenação de todos os serviços, para o que seria necessário redigitar todo o orçamento, e considerando a forma de apresentação do orçamento, optou-se por levantar para uma região quais seriam os serviços materialmente mais relevantes, uma vez que o resultado obtido nesse levantamento se replica nas demais regiões. Feito isso no orçamento da região do Autódromo I, foram identificados os seguintes serviços como os mais representativos, referentes a 77,3% do orçamento designado para as habitações dessa região:

Tabela 1 - Serviços mais representativos no orçamento das Unidades Habitacionais da Região do Autódromo I

|       |  |
|-------|--|
| 03.01 | Alvenaria de fundação em pedra com argamassa de cimento e areia no traço 1:3 |
| 03.02 | Alvenaria de embasamento em tijolo comum                                     |
| 05.01 | Alvenaria de elevação, tijolo cerâmico, espessura = 10cm                     |
| 06.01 | Cobertura com telha cerâmica, inclusive madeiramento                         |
| 07.01 | Piso morto em concreto simples no traço 1:4:8                                |
| 07.02 | Cimentado liso com 1,5cm de espessura  |
| 08.01 | Chapisco com argamassa de cimento e areia no traço 1:3, espessura de 5mm     |
| 09.02 | Porta de ficha em madeira mista, 0,70 x 2,10m, completa                      |
| 10.01 | Ponto elétrico, material e execução  |
| 11.01 | Ponto Sanitário, material e execução   |

|       |  |
|-------|--|
| 11.02 | Ponto Hidráulico, material e execução                        |
| 11.07 | Caixa de inspeção 60 x 60 cm                                 |
| 11.12 | Fossa e sumidouro em alvenaria, capacidade = 6m <sup>3</sup> |

26. Com relação à planilha de pavimentação asfáltica, observou-se que o serviço mais relevante é o de "aquisição de CAP - 50/60".

27. Assim, seguindo a mesma metodologia de elaboração da Curva ABC, baseada no princípio de Pareto, foram analisados os referidos serviços. Em conjunto eles correspondem a R\$ 7.427.495,92, o que implica uma amostra de 60,1% da proposta de preço da Construtora CHC Ltda.

28. Os preços oferecidos na proposta da contratada foram então comparados aos preços de referência, tendo sido adotados os custos do Sistema Nacional de Pesquisa de Custo e Índices da Construção Civil (Sinapi). Sobre os custos do Sinapi, aplicou-se uma taxa de Bonificações e Despesas Indiretas (BDI) referencial de 27,60%, em conformidade com o Acórdão 2.369/2011-TCU-Plenário (Tabela para edificações, obras entre R\$ 1.500.000,00 e R\$ 75.000.000,00).

29. Quanto ao serviço "aquisição de CAP - 50/60", apesar do Acórdão 1.447/2010-TCU-Plenário determinar que para aquisição de materiais betuminosos o preço máximo admissível corresponde à média de preços levantada pela Agência Nacional de Petróleo (ANP), informa-se que no ano base da licitação em comento (2007), tais preços ainda não eram divulgados pela ANP. Por esta razão, adotou-se como referência o custo disponível no Sinapi. Todavia, por se tratar apenas do fornecimento, adotou-se BDI de 15%, determinado pelo mesmo Acórdão 1.447/2010-TCU-Plenário e pelos seus precedentes Acórdãos 1600/2003 e 446/2005 e 2649/2007-TCU-Plenário.

30. Nesse ponto, é necessário fazer a segunda ressalva quanto à análise de preços. Em razão da inexistência das especificações de serviço e das composições de preço unitário, não se tem precisão quanto à correspondência dos serviços citados na proposta orçamentária da Construtora CHC com os serviços retirados dos Sinapi, usados como referência. Como consequência, podem ter sido considerados insumos ou serviços que não estavam previstos nos preços da proposta orçamentária da Construtora CHC e, da mesma forma, podem não ter sido considerados itens que estavam previstos.

31. Na comparação dos preços pelo método da limitação dos preços unitários ajustado, em conformidade com o subitem 9.1 do Acórdão 2.319/2009-TCU-Plenário e com o Despacho do Ministro Relator, de 21/6/2012, emitido no TC 005.554/2005-2, verificou-se que o preço global apresentado pela contratada encontra-se acima do preço de referência adotado. Obteve-se um sobrepreço global de R\$ 499.359,19, o que corresponde a cerca de 6,72% do valor amostrado e a 4,04% do valor total da proposta de preço.

32. De acordo com esse método, não são consideradas no cálculo as compensações entre os descontos obtidos em alguns serviços e o sobrepreço apurado em outros. Os resultados dessa primeira análise estão detalhados na Tabela 2 - Comparação dos preços da proposta orçamentária da Construtora CHC com os preços de referência, baseados no Sinapi, pelo método da limitação dos preços unitários ajustado.

Tabela 2 - Comparação dos preços da proposta orçamentária da Construtora CHC com os preços de referência, baseados no Sinapi, pelo método da limitação dos preços unitários ajustado.

| Valor total da Proposta: R\$ 12.352.400,88  |     |                                     |                  |                           |                         | Valores de Referência - TCU (BDI = 27,60% p/ serviços e BDI = 15% p/ CAP) |                              |   |  |                           |                         |                       |  |                      |
|---|-----|-------------------------------------|------------------|---------------------------|-------------------------|---|------------------------------|---|--|---------------------------|-------------------------|-----------------------|--|----------------------|
| Serviços  | Un. | Quantidade por unidade habitacional | Quantidade Total | Preço Unitário do Serviço | Preço Total             | Custo Unitário de Referência do Serviço                                   | Fonte do Custo de Referência | Preço Unitário de Referência do Serviço | Preço Total de Referência do Serviço por Unidade | Preço Total de Referência | Avaliação do sobrepreço |                       | Observações  |                      |
| 03.02 - Aquisição de CAP - 50/60  | t   | -                                   | 1432,88          | R\$ 1.537,00              | R\$ 2.202.336,56        | R\$ 1.202,50  | Sinapi Insumo 0497           | R\$ 1.382,88                            | -  | R\$ 1.981.493,93          | R\$ 220.842,63          | 11,15%                | Cimento asfáltico 50/70  |                      |
| 03.01 - Alvenaria de fundação em pedra com argamassa de cimento e areia no traço 1:3                | m³  | 6,80                                | 3597,20          | R\$ 187,03                | R\$ 672.784,32          | R\$ 185,96  | Sinapi 63429/001             | R\$ 237,28                              | R\$ 1.613,54                                     | R\$ 853.561,46            | R\$ 0,00                | 0,00%                 | Argamassa traço 1:4  |                      |
| 03.02 - Alvenaria de embasamento em tijolo comum  | m³  | 1,70                                | 899,30           | R\$ 199,15                | R\$ 179.095,60          | R\$ 198,92  | Sinapi 23709/001             | R\$ 253,82                              | R\$ 431,50                                       | R\$ 228.262,05            | R\$ 0,00                | 0,00%                 | Tijolos maciços  |                      |
| 05.01 - Alvenaria de elevação, tijolo cerâmico, espessura = 10cm                                    | m²  | 104,68                              | 55375,72         | R\$ 18,35                 | R\$ 1.016.144,46        | R\$ 15,56   | Sinapi 68581/007             | R\$ 19,85                               | R\$ 2.078,38                                     | R\$ 1.099.460,56          | R\$ 0,00                | 0,00%                 | Não há especificação do traço da argamassa. Foi adotado o de 1:7.  |                      |
| 06.01 - Cobertura com telha cerâmica, inclusive madeiramento + 06.02 - Cumeeira + 06.03 - Beiribica | m²  | 37,81                               | 20001,49         | R\$ 38,76                 | R\$ 830.070,62          | R\$ 51,55   | Sinapi 6071                  | R\$ 65,78                               | R\$ 2.487,06                                     | R\$ 1.315.654,01          | R\$ 0,00                | 0,00%                 | Os itens 06.02 e 06.03 foram incluídos para que fosse possível a comparação com o serviço do Sinapi.             |                      |
|   | m   | 6,40                                | 3385,60          | R\$ 8,11                  |                         |   |                              |   |  |                           |                         |                       |  |                      |
|   | m   | 12,80                               | 6771,20          | R\$ 4,04                  |                         |   |                              |   |  |                           |                         |                       |  |                      |
| 07.01 - Piso morto em concreto simples no traço 1:4:8   | m³  | 1,43                                | 756,47           | R\$ 237,43                | R\$ 179.608,67          | R\$ 244,53  | Sinapi 23719/002             | R\$ 312,02                              | R\$ 446,19                                       | R\$ 236.033,98            | R\$ 0,00                | 0,00%                 | Lastro de concreto magro 1:4:8 sarrafeado  |                      |
| 07.02 - Cimentado liso com 1,5cm de espessura   | m²  | 28,56                               | 15108,24         | R\$ 16,33                 | R\$ 246.717,56          | R\$ 12,54   | Sinapi 23741/003             | R\$ 16,00                               | R\$ 456,99                                       | R\$ 241.747,55            | R\$ 4.970,01            | 2,06%                 |  |                      |
| 08.01 - Chapisco com argamassa de cimento e areia no traço 1:3, espessura de 5mm                    | m²  | 209,36                              | 110751,44        | R\$ 2,61                  | R\$ 289.061,26          | R\$ 2,16  | Sinapi 68597/005             | R\$ 2,76                                | R\$ 577,03                                       | R\$ 305.248,69            | R\$ 0,00                | 0,00%                 |  |                      |
| 09.02 - Porta de ficha em madeira mista, 0,70 x 2,10m, compl.                                       | ud  | 3,00                                | 1587,00          | R\$ 167,45                | R\$ 265.743,15          | R\$ 129,41  | Sinapi 25702/004             | R\$ 165,13                              | R\$ 495,38                                       | R\$ 262.056,80            | R\$ 3.686,35            | 1,41%                 | Porta de madeira compesada lisa, 70 x 2,10m. No Sinapi não há porta de ficha.                                    |                      |
| 10.01 - Ponto elétrico, material e execução   | ud  | 11,00                               | 5819,00          | R\$ 87,81                 | R\$ 510.966,39          | R\$ 60,65   | Sinapi 26321/004             | R\$ 77,39                               | R\$ 851,28                                       | R\$ 450.328,92            | R\$ 60.637,47           | 13,47%                | Sem especificação.   |                      |
| 11.01 - Ponto Sanitário, material e execução  | ud  | 5,00                                | 2645,00          | R\$ 77,40                 | R\$ 204.723,00          | R\$ 42,75   | Sinapi 26306/001             | R\$ 54,55                               | R\$ 272,75                                       | R\$ 144.282,11            | R\$ 60.440,90           | 41,89%                | Sem especificação.   |                      |
| 11.02 - Ponto Hidráulico, material e execução   | ud  | 5,00                                | 2645,00          | R\$ 77,13                 | R\$ 204.008,85          | R\$ 39,52   | Sinapi 26305/001             | R\$ 50,43                               | R\$ 252,14                                       | R\$ 133.380,79            | R\$ 70.628,06           | 52,95%                | Sem especificação.   |                      |
| 11.07 - Caixa de inspeção 60 x 60 cm  | ud  | 2,00                                | 1058,00          | R\$ 140,40                | R\$ 148.543,20          | R\$ 52,14   | Sinapi 68472/001             | R\$ 66,53                               | R\$ 133,06                                       | R\$ 70.389,42             | R\$ 78.153,78           | 111,03%               | Na falta de especificação adotou-se a caixa de concreto  |                      |
| 11.12 - Fossa e sumidouro em alvenaria, capacidade = 6m³  | ud  | 1,00                                | 529,00           | R\$ 903,01                | R\$ 477.692,29          | R\$ 1.011,45  | Sinapi 23772/001 e 23773/001 | R\$ 1.290,61                            | R\$ 1.290,61                                     | R\$ 682.732,80            | R\$ 0,00                | 0,00%                 | Não há no Sinapi o conjunto fossa e sumidouro. O custo adotado refere-se a soma dos dois serviços separadamente. |                      |
| Valor Total da Amostra:   |     |                                     |                  |                           | <b>R\$ 7.427.495,92</b> | <b>60,1%</b>  |                              |   |  |                           |                         | <b>R\$ 499.359,19</b> | 6,72%  | Em relação à amostra |

33. Entretanto, há que se ressaltar que, no presente caso, a licitação foi realizada no regime de empreitada por preço global e, conforme dispositivo trazido no art. 127 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2012 (Lei 12.465, 12/8/2011):

§ 6º **No caso de adoção do regime de empreitada por preço global**, previsto no art. 6º, inciso VIII, alínea “a”, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, devem ser observadas as seguintes disposições:

I - na formação do preço que constará das propostas dos licitantes **poderão ser utilizados custos unitários diferentes daqueles fixados no caput deste artigo, desde que o preço global orçado e o de cada uma das etapas** previstas no cronograma físico-financeiro do contrato, observado o § 7º desse artigo, **fique igual ou abaixo do valor calculado a partir do sistema de referência** utilizado, assegurado ao controle interno e externo o acesso irrestrito a essas informações para fins de verificação da observância deste inciso.

34. Tal dispositivo foi adotado também na LDO 2011 (Lei 12.309 de 12/8/2010) e permite a existência de preços unitários superiores aos preços unitários de referência, desde que o preço global e o preço de cada etapa estejam abaixo dos referenciais. Ou seja, é permitida a existência de preços unitários acima dos de referência, desde que sejam compensados por outros abaixo dos de referência, de forma que o preço global e o preço de cada etapa estejam abaixo dos referenciais.

35. Por este entendimento, o sobrepreço global não corresponderia à soma apenas dos sobrepreços de cada serviço. Seria preciso considerar também os descontos, de modo a contemplar as compensações.

36. Embora o contrato em análise tenha sido firmado em 2007, considera-se que as citadas inovações trazidas nas últimas Leis de Diretrizes Orçamentárias se aplicam ao presente caso, por consolidarem a evolução dos entendimentos relativos ao tema. Ou seja, entende-se que na análise do sobrepreço do Contrato CHC ref. CR 0198505-67-2006 devem ser consideradas as compensações entre os descontos obtidos em alguns serviços e o sobrepreço apurado em outros.

37. Considerando, então, tais compensações de preço no cálculo, o resultado final seria um contrato sem sobrepreço global e com um desconto de R\$ 577.137,13, cerca de 7,77% do valor amostrado e 4,67% do valor total da proposta de preço, conforme detalhado na Tabela 3- Comparação dos preços da proposta orçamentária da Construtora CHC com os preços de referência, baseados no Sinapi, considerando as compensações de preço.

Tabela 3- Comparação dos preços da proposta orçamentária da Construtora CHC com os preços de referência, baseados no Sinapi, considerando as compensações de preço.

| Valor total da Proposta: R\$ 12.352.400,88  |     |                                     |                  |                           |                  | Valores de Referência - TCU (BDI = 27,60% p/ serviços e BDI = 15% p/ CAP) |                              |   |  |                           |                         |         |  |
|---|-----|-------------------------------------|------------------|---------------------------|------------------|---|------------------------------|---|--|---------------------------|-------------------------|---------|--|
| Serviços  | Un. | Quantidade por unidade habitacional | Quantidade Total | Preço Unitário do Serviço | Preço Total      | Custo Unitário de Referência do Serviço                                   | Fonte do Custo de Referência | Preço Unitário de Referência do Serviço | Preço Total de Referência do Serviço por Unidade | Preço Total de Referência | Avaliação do sobrepreço |         | Observações  |
| 03.02 - Aquisição de CAP - 50/60  | t   | -                                   | 1432,88          | R\$ 1.537,00              | R\$ 2.202.336,56 | R\$ 1.202,50  | Sinapi Insumo 0497           | R\$ 1.382,88                            | -  | R\$ 1.981.493,93          | R\$ 220.842,63          | 11,15%  | Cimento asfáltico 50/70  |
| 03.01 - Alvenaria de fundação em pedra com argamassa de cimento e areia no traço 1:3                | m³  | 6,80                                | 3597,20          | R\$ 187,03                | R\$ 672.784,32   | R\$ 185,96  | Sinapi 63429/001             | R\$ 237,28                              | R\$ 1.613,54                                     | R\$ 853.561,46            | (R\$ 180.777,14)        | -21,18% | Argamassa traço 1:4  |
| 03.02 - Alvenaria de embasamento em tijolo comum  | m³  | 1,70                                | 899,30           | R\$ 199,15                | R\$ 179.095,60   | R\$ 198,92  | Sinapi 23709/001             | R\$ 253,82                              | R\$ 431,50                                       | R\$ 228.262,05            | (R\$ 49.166,46)         | -21,54% | Tijolos maciços  |
| 05.01 - Alvenaria de elevação, tijolo cerâmico, espessura = 10cm                                    | m²  | 104,68                              | 55375,72         | R\$ 18,35                 | R\$ 1.016.144,46 | R\$ 15,56   | Sinapi 68581/007             | R\$ 19,85                               | R\$ 2.078,38                                     | R\$ 1.099.460,56          | (R\$ 83.316,09)         | -7,58%  | Não há especificação do traço da argamassa. Foi adotado o de 1:7.  |
| 06.01 - Cobertura com telha cerâmica, inclusive madeiramento + 06.02 - Cumeeira + 06.03 - Beiribica | m²  | 37,81                               | 20001,49         | R\$ 38,76                 | R\$ 830.070,62   | R\$ 51,55   | Sinapi 6071                  | R\$ 65,78                               | R\$ 2.487,06                                     | R\$ 1.315.654,01          | (R\$ 485.583,39)        | -36,91% | Os itens 06.02 e 06.03 foram incluídos para que fosse possível a compração com o serviço do Sinapi.              |
|   | m   | 6,40                                | 3385,60          | R\$ 8,11                  |                  |   |                              |   |  |                           |                         |         |  |
|   | m   | 12,80                               | 6771,20          | R\$ 4,04                  |                  |   |                              |   |  |                           |                         |         |  |
| 07.01 - Piso morto em concreto simples no traço 1:4:8   | m³  | 1,43                                | 756,47           | R\$ 237,43                | R\$ 179.608,67   | R\$ 244,53  | Sinapi 23719/002             | R\$ 312,02                              | R\$ 446,19                                       | R\$ 236.033,98            | (R\$ 56.425,31)         | -23,91% | Lastro de concreto magro 1:4:8 sarrafeado  |
| 07.02 - Cimentado liso com 1,5cm de espessura   | m²  | 28,56                               | 15108,24         | R\$ 16,33                 | R\$ 246.717,56   | R\$ 12,54   | Sinapi 23741/003             | R\$ 16,00                               | R\$ 456,99                                       | R\$ 241.747,55            | R\$ 4.970,01            | 2,06%   |  |
| 08.01 - Chapisco com argamassa de cimento e areia no traço 1:3, espessura de 5mm                    | m²  | 209,36                              | 110751,44        | R\$ 2,61                  | R\$ 289.061,26   | R\$ 2,16  | Sinapi 68597/005             | R\$ 2,76                                | R\$ 577,03                                       | R\$ 305.248,69            | (R\$ 16.187,43)         | -5,30%  |  |
| 09.02 - Porta de ficha em madeira mista, 0,70 x 2,10m, compl.                                       | ud  | 3,00                                | 1587,00          | R\$ 167,45                | R\$ 265.743,15   | R\$ 129,41  | Sinapi 25702/004             | R\$ 165,13                              | R\$ 495,38                                       | R\$ 262.056,80            | R\$ 3.686,35            | 1,41%   | Porta de madeira compesada lisa, 70 x 2,10m. No Sinapinão há porta de ficha.                                     |
| 10.01 - Ponto elétrico, material e execução   | ud  | 11,00                               | 5819,00          | R\$ 87,81                 | R\$ 510.966,39   | R\$ 60,65   | Sinapi 26321/004             | R\$ 77,39                               | R\$ 851,28                                       | R\$ 450.328,92            | R\$ 60.637,47           | 13,47%  | Sem especificação.   |
| 11.01 - Ponto Sanitário, material e execução  | ud  | 5,00                                | 2645,00          | R\$ 77,40                 | R\$ 204.723,00   | R\$ 42,75   | Sinapi 26306/001             | R\$ 54,55                               | R\$ 272,75                                       | R\$ 144.282,11            | R\$ 60.440,90           | 41,89%  | Sem especificação.   |
| 11.02 - Ponto Hidráulico, material e execução   | ud  | 5,00                                | 2645,00          | R\$ 77,13                 | R\$ 204.008,85   | R\$ 39,52   | Sinapi 26305/001             | R\$ 50,43                               | R\$ 252,14                                       | R\$ 133.380,79            | R\$ 70.628,06           | 52,95%  | Sem especificação.   |
| 11.07 - Caixa de inspeção 60 x 60 cm  | ud  | 2,00                                | 1058,00          | R\$ 140,40                | R\$ 148.543,20   | R\$ 52,14   | Sinapi 68472/001             | R\$ 66,53                               | R\$ 133,06                                       | R\$ 70.389,42             | R\$ 78.153,78           | 111,03% | Na falta de especificação adotou-se a caixa de concreto  |
| 11.12 - Fossa e sumidouro em alvenaria, capacidade = 6m³  | ud  | 1,00                                | 529,00           | R\$ 903,01                | R\$ 477.692,29   | R\$ 1.011,45  | Sinapi 23772/001 e 23773/001 | R\$ 1.290,61                            | R\$ 1.290,61                                     | R\$ 682.732,80            | (R\$ 205.040,51)        | -30,03% | Não há no Sinapi o conjunto fossa e sumidouro. O custo adotado refere-se a soma dos dois serviços separadamente. |
| Valor Total da Amostra:   |     |                                     |                  |                           | R\$ 7.427.495,92 | 60,1%   |                              |   |  |                           | (R\$ 577.137,14)        | -7,77%  | Em relação à amostra   |

38. Ainda com relação à possível existência de sobrepreço no Contrato, é importante tecer alguns comentários quanto ao parecer apresentado pelo Sr. Acilon Gonçalves Pinto Júnior, formulado pelo Eng. Civil Ernesto Ferreira Nobre (peça 53, p. 18-34), no intento de demonstrar a sua inexistência. Quanto a ele, são as válidas as considerações da Secex/CE, inseridas em sua última instrução (peça 68, p.10-11).

39. Conforme colocado, o laudo pericial não é acompanhado das composições de preços que adota nem de demonstração da origem dos custos dos insumos utilizados nos cálculos. Além disso, o parecerista estimou o "BDI adequado à obra" (p. 22-26), chegando ao percentual de 34,93%, bem superior ao até então adotado, de 28,87%, preconizado pelo Acórdão 325/2007-TCU-Plenário. Além disso, esse percentual difere frontalmente daquele apontado pela contratada na sua proposta, de 25,00%.

40. Ademais, foram adotadas várias composições da Secretaria da Infraestrutura do Estado do Ceará (Seinfra), cujos custos dos serviços poderiam ser obtidos no Sinapi, em desacordo com as determinações das mais recentes Leis de Diretrizes Orçamentárias. E para aqueles serviços cujos preços teriam sido retirados do Sinapi, os códigos relacionados no parecer não correspondem aos códigos das composições existentes nesse sistema, quando adotada a abrangência nacional. Isso significa que as composições utilizadas pelo parecerista provavelmente foram obtidas no banco regional de composições do Sinapi, com abrangência no Estado do Ceará.

41. Conforme voto do Acórdão n. 1.736/2007-TCU-Plenário, o banco nacional do Sinapi é o que possui as melhores características quanto à confiabilidade, constituindo, por excelência, a referência de custos para as obras executadas com recursos federais. As composições regionais do Sinapi são obtidas a partir de órgãos locais, como companhias de saneamento e secretarias estaduais de infraestrutura. Por isso, a adoção de um serviço do banco regional do Sinapi deve ser muito criteriosa, já que existem diversas composições para o mesmo serviço, em virtude de serem oriundas de órgãos diferentes.

42. Pelas razões expostas, discorda-se das conclusões alcançadas no referido parecer.

43. No tocante aos quantitativos de serviços, foram verificados os itens mais relevantes da proposta da Construtora CHC Ltda., como feito na avaliação dos preços. Por não estar disponível o projeto da obra, realizou-se apenas uma avaliação expedita dos serviços relacionados às unidades habitacionais. Verificou-se a compatibilidade entre os quantitativos dos serviços e a área construída informada (32m<sup>2</sup>) e a proporção entre os serviços correlacionados. Não foram identificadas impropriedades.

44. Ressalva-se que com relação aos serviços de pavimentação e abastecimento de água, não foi possível verificar os quantitativos, em razão da ausência dos projetos.

45. Com relação à comparação dos preços contratados com os preços de outra obra, como fez a Secex/CE, entende-se que tal metodologia serve de indicativo quanto à possibilidade de existência de sobrepreço no contrato e deve ser utilizada quando não for possível a utilização de preços referenciais. Ainda assim, quando da sua aplicação, alguns cuidados devem ser tomados.

46. Deve-se utilizar, sempre que possível, a média das propostas dos licitantes na execução da outra obra semelhante, e não o preço da melhor proposta, pois esse poderá não refletir a média do mercado. Além disso, deve-se excluir o BDI de ambas as bases e comparar apenas custo com custo, pois os custos indiretos são diferentes para cada empresa. No presente caso, tais premissas

não puderam ser seguidas na avaliação de preços desenvolvida, por ausência de informações, o que não invalida de todo o resultado obtido.

47. Na comparação realizada pela Secex/CE (peça 6) entre os preços unitários apresentados pela Construtora Êxito com os preços unitários da Construtora CHC restou demonstrado que esses últimos são em média 55,21% maiores que aqueles.

48. Se avaliarmos o preço total da unidade residencial, a diferença encontrada entre as duas obras é menor, mas ainda significativa. Enquanto a primeira apresenta um preço médio de R\$ 9.649,46 por unidade, a segunda apresenta um preço médio de R\$ 12.636,75, se considerarmos na proposta apenas as unidades habitacionais (desconsiderando a pavimentação e os serviços de abastecimento de água). Assim, tem-se que a segunda obra teria uma unidade habitacional cerca de 31% mais cara que a primeira.

49. Se for aplicada a devida correção dos valores em razão do intervalo temporal entre as duas propostas, essa diferença é reduzida para 29%. Conforme adotou a Regional, considerando que uma das propostas data de 25/10/2006 e a outra de 2/2/2007 e que entre os meses de outubro de 2006 a janeiro de 2007 observou-se uma variação de 0,21%, 0,23%, 0,36% e 0,45% no Índice Nacional de Custo da Construção (INCC), tem-se que a variação acumulada foi de 1,25%. Com isso, o preço médio corrigido da unidade habitacional da licitação usada como referência seria de R\$ 9.770,08 e a diferença entre o valor das unidades cairia para 29%, percentual ainda alto, uma vez que as obras são bastante semelhantes.

50. Além disso, como bem colocou a Secex/CE, o fato de o contrato usado como referência na apuração contemplar em seu objeto somente a construção de 33 unidades habitacionais levaria a preços mais elevados, uma vez que essa obra não seria beneficiada por economia de escala, em oposição ao contrato questionado, contemplando a execução de 529 unidades.

51. Considerando ainda que a obra usada como referência foi concluída, conforme informado no sítio eletrônico da Caixa Econômica Federal (Acompanhamento de Obras), tem-se que os preços da Construtora Êxito eram exequíveis.

52. Do exposto, conclui-se, pela análise realizada por esta Secob-3 da proposta orçamentária da Construtora CHC Ltda., dentro das limitações impostas pela incompletude das informações e pela necessária celeridade dos trabalhos, que o Contrato CHC ref. CR 0198505-67-2006 não apresenta sobrepreço em relação aos preços de referência baseados no Sinapi.

53. Todavia, conclui-se também que o referido Contrato apresenta preços bem superiores (29%) a outro contrato firmado pela mesma prefeitura (Contrato Êxito - ref. CR 0179824-20/2005), três meses antes, com objeto bastante semelhante. Entende-se que uma possível causa para tais distorções de preço pode ser a ausência de competitividade no processo licitatório, conforme discutido no último tópico do exame técnico.

#### **Avaliação das Propostas de Encaminhamento**

54. Conforme exposto, constatou-se que o Contrato CHC - ref. CR 0198505-67-2006, embora não apresente sobrepreço em relação ao Sinapi, possui preços unitários bem superiores ao Contrato Êxito - ref. CR 0179824-20/2005, firmado também pela Prefeitura Municipal de Eusébio, três meses antes, com objeto bastante semelhante.

55. Desta feita, não tendo sido comprovada a existência de sobrepreço, entende-se, ao contrário do que propôs a Secex/CE, que deva ser suspensa a medida cautelar (item 1 da proposta de encaminhamento da Regional).

56. Pelo mesmo motivo, discorda-se também das demais propostas de encaminhamentos relacionadas aos indícios de sobrepreço e superfaturamento: renegociação do Contrato com a Construtora CHC, item 2; rescisão do Contrato na impossibilidade de renegociação, item 3; abertura de Tomada de Contas Especial, se necessária, item 4; nova contratação para execução do remanescente da obra no caso de rescisão do contrato, item 5; e ciência ao Ministério das Cidades e à Caixa Econômica Federal da necessidade de acompanhar o cumprimento das demais determinações, item 7.

57. Da mesma forma, perdem o objeto as propostas de audiência relacionadas à existência de sobrepreço, item 8, e a proposta de monitoramento das determinações contidas nos itens 2 e 3 da proposta de encaminhamento, item 9. Com relação aos itens 6 e 10, não há ressalvas a fazer.

58. No entanto, caso se decida pela manutenção do sobrepreço, adotando-se o resultado obtido na Tabela 2, considera-se que a cautelar deva determinar a retenção da quantia apontada como sobrepreço, de forma a assegurar o ressarcimento dos valores devidos caso haja a confirmação do débito, e a realização de nova oitiva dos envolvidos, por terem sido alterados o método e o valor do sobrepreço.

59. Ainda com relação a essa hipótese, manutenção do sobrepreço, ressalva-se que, quanto às propostas de audiência, no caso específico do Prefeito não se vislumbra nexos causal entre a conduta imputada a ele, "firmar o Contrato de Repasse 0198505-67/2006, responsabilizando-se pela boa e regular aplicação dos recursos a ele vinculados", e o dano apontado, sobrepreço no Contrato CHC - ref. CR 0198505-67-2006, firmado com a Construtora CHC Ltda. Discorda-se, por tanto, da sua responsabilização. Com relação aos demais responsáveis, não há ressalvas a serem feitas.

### **Crítérios de Habilitação e Inabilitação das demais concorrentes**

60. Conforme tratado nos tópicos anteriores, constatou-se que o Contrato CHC - ref. CR 0198505-67-2006, embora não apresente sobrepreço em relação ao Sinapi, possui preços unitários bem superiores ao Contrato Êxito - ref. CR 0179824-20/2005, firmado também Prefeitura Municipal de Eusébio, três meses antes, com objeto bastante semelhante.

61. Uma possível causa para tais distorções de preço seria a ausência de competitividade na Concorrência Pública 2006.12.27.000, que deu origem ao referido contrato.

62. Com relação ao tema, atendendo a despacho do Ministro Relator (peça 29), a Secex/CE realizou o "exame dos atos que ensejaram as inabilitações das demais 13 empresas concorrentes, com vistas à aferição da legalidade do procedimento licitatório". Concluiu a Regional que "as inabilitações foram motivadas pelo desatendimento a requisitos do edital" e que "faltou clareza no estabelecimento desses requisitos, especialmente no concernente à habilitação técnica, o que configura desatendimento ao art. 3º, c/c o art. 40, inciso VII, da Lei 8.666/1993".

63. Observa-se que a análise da Regional ficou restrita aos atos que ensejaram as inabilitações, concluindo pela regularidade deles, com poucas ressalvas. Contudo não foram avaliados os critérios adotados. Assim, sem discordar da análise efetuada pela Secex/CE e embora não tenham sido solicitadas pelo Ministro Relator, algumas considerações merecem ser feitas sobre os critérios de habilitação desse certame.

64. No edital desse processo licitatório, em seu subitem 4.4.3, exigiu-se das concorrentes a "comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características com o objeto da licitação, caracterizada por atestados ou certidões fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado". Foram listados como mais relevantes os seguintes serviços:

- A) Movimento de Terra
  - Corte e retirada de arvores e transporte de resíduos sólidos
  - Escavação manual em terra compactada até 2,00m
  - Aterro com aquisição de areia e compactação de 100% PN
  - Dragagem em leito de rio em campo aberto
- B) Pavimentação
  - Pavimentação em pedra tosca nova
  - Compactação mecanizada do pavimento
- C) Calçada
- D) Cobertura
  - Cobertura com telha colonial inclusive madeiramento
  - Cumeeira
  - Beribica
- E) Revestimento
  - CBUQ (Concreto Betuminoso Usinado a Quente)
  - AAUQ ( Areia Asfáltica Usinado a Quente)
- F) Paisagismo
- G) Instalação elétrica
- H) Instalação hidrosanitárias

65. Para comprovação da aptidão técnica não se exigiu um quantitativo mínimo de cada serviço, apenas a comprovação da execução dos serviços listados, por meio de atestados ou certidões. Ainda assim, considera-se que tais exigências podem ter restringido à competitividade do certame.

66. Da análise da representatividade desses serviços listados em relação ao valor total do contrato conclui-se que parte deles não é materialmente relevante. Citam-se, por exemplo, os serviços de "Corte e retirada de arvores e transporte de resíduos sólidos" e "Aterro com aquisição de areia e compactação de 100% PN" que representam, respectivamente, 0,24% e 0,71% do valor total do Contrato.

67. Contudo, a jurisprudência deste TCU é no sentido de que as exigências de qualificação técnica devem recair **simultaneamente** sobre parcelas de maior relevância e de valor significativo do objeto da licitação, de forma a constituírem tão somente garantia mínima suficiente para que o futuro contratado demonstre, previamente, capacidade para cumprir as obrigações contratuais.

68. Nesse sentido são os Acórdãos: 565/2010-TCU-1ª Câmara, 1.041/2010-TCU-Plenário, 2.397/2010-TCU-Plenário, 5.026/2010-TCU-2ª Câmara, 311/2009-TCU-Plenário, 513/2009-Plenário, 3.927/2009-TCU-1ª Câmara, 1.417/2008-TCU-Plenário e 1.677/2006-TCU-Plenário.

69. No edital de licitação em questão, entretanto, vários dos itens exigidos para qualificação técnica referem-se a parcelas pouco significativas do valor da obra, conforme os exemplos citados. Não podem também ser considerados como parcelas de grande relevância para a obra, pois são serviços corriqueiros, sem complexidade que justificasse a inserção como critério de habilitação, a exemplo dos itens "Escavação manual em terra compactada até 2,00m" e "Compactação mecanizada do pavimento".

70. Além disso, apenas a exigência relativa à execução do serviço "Dragagem em leito de rio em campo aberto" contribuiu para a inabilitação de nove concorrentes. Nesse aspecto, vale salientar que o serviço em questão nem mesmo aparece no orçamento anexo ao edital da Concorrência. Questionada a respeito pela empresa Projecon - Projetos e Construções Ltda., a comissão de licitação informou que uma das áreas onde deveriam ser construídas as casas se localiza junto a curso d'água de considerável porte, o que justificou a inserção do quesito. Porém, sendo apenas uma das oito áreas nas quais serão implantados os conjuntos habitacionais e não havendo nem mesmo previsão desse serviço na planilha orçamentária, tal item não deveria ter sido adotado como critério de habitação técnica. E, ao ser adotado, contribuiu para a inabilitação de nove concorrentes conforme assinalado anteriormente.

71. Em resumo, a adoção de tais critérios contrariou, portanto, a jurisprudência desta Casa e pode ter contribuído para a restrição à competitividade do certame. Conforme verificado, participaram da Concorrência Pública 2006.12.27.0001 quatorze empresas e treze delas foram inabilitadas, sendo doze empresas por falta de comprovação de aptidão para execução de serviços, entre outras razões.

72. Os motivos para as inabilitações estão detalhados na Ata de Julgamento da Habilitação da Concorrência Pública (peça 59, p. 4-7). Cita-se, por exemplo, os casos das empresas Lotil Construções e Incorporações Ltda e da Poligonal Engenharia Ltda. que foram inabilidades pela falta de comprovação de aptidão para a execução do serviço de "Dragagem em leito de rio em campo aberto" e pelo fato das declarações apresentadas estarem sem as firmas reconhecidas.

73. Verifica-se que os motivos para a inabilitação dessas duas empresas seriam tranquilamente superados no caso de adoção de critérios de habilitação adequados e por uma avaliação da documentação entregue baseada nos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

74. Entretanto, mesmo após a interposição de recursos por parte das concorrentes, foram mantidas todas as inabilitações, conforme peça 59, p. 12-20, e sagrou-se vencedora a Construtora CHC Ltda., única licitante a ter analisada sua proposta de preço.

75. Dessa forma, não se pode dizer que tenha havido competitividade no certame, tendo restado apenas uma proposta válida, e tal fato pode ter contribuído de forma determinante para as significativas diferenças de preço existentes entre o contrato em questão e o contrato utilizado como referência, firmado também pela Prefeitura Municipal de Eusébio, três meses antes, com objeto bastante semelhante.

76. Por fim, diante dos apontamentos feitos nessa instrução com relação à inadequabilidade dos critérios de habilitação técnica adotados na Concorrência Pública 2006.12.27.000, considera-se adequada a realização de audiência dos responsáveis por a criação e a adoção dos critérios de habilitação técnica.

77. Por hora, considerando a documentação disponível nos autos e a necessária celeridade na condução dos trabalhos solicitada pelo Ministro Relator, não é possível identificar tais responsáveis. Contudo, isso poderá ser feito oportunamente, após a apreciação da medida cautelar vigente, ou caso o Ministro-Relator considere necessário, desde já o aprofundamento deste exame.

## **CONCLUSÃO**

78. Em atendimento a despacho do Ministro Relator inserido na peça 71, avaliou-se a possível existência de sobrepreço no Contrato CHC - ref. CR 0198505-67-2006, decorrente da

Concorrência Pública 2006.12.27.000, e as propostas de encaminhamento relacionadas a esse indício de irregularidade.

79. Pela análise realizada por esta Secob-3 da proposta orçamentária da Construtora CHC Ltda., dentro das limitações impostas pela incompletude das informações e pela necessária celeridade dos trabalhos, identificou-se que o Contrato CHC ref. CR 0198505-67-2006 não apresenta sobrepreço em relação aos preços de referência baseados no Sinapi.

80. Contudo, verificou-se também que o referido Contrato apresenta preços bem superiores (29%) a outro contrato firmado pela mesma prefeitura (Contrato Êxito - ref. CR 0179824-20/2005), três meses antes, com objeto bastante semelhante.

81. Entende-se que a razão mais provável para essa diferença é a ausência de competitividade na Concorrência Pública 2006.12.27.000, decorrente da utilização de critérios de habilitação técnica inadequados, provocando a restrição da competitividade do certame e tendo como consequência a obtenção de apenas uma proposta válida.

82. Assim, por não ter sido comprovada a existência de sobrepreço no Contrato CHC ref. CR 0198505-67-2006, entende-se, ao contrário do que propôs a Secex/CE, que deva ser suspensa a medida cautelar (item 1 da proposta de encaminhamento da Regional).

83. Com relação às demais propostas de encaminhamento da Secex/CE relacionadas aos indícios de sobrepreço e superfaturamento (itens 2, 3, 4, 5, 7, 8 e 9), entende-se que, com a ausência do sobrepreço, perdem seu objeto. Com relação aos itens 6 e 10, não há ressalvas a fazer.

84. Porém, caso se decida pela manutenção do sobrepreço, adotando-se o resultado obtido na Tabela 2, considera-se que a cautelar deva determinar a retenção da quantia apontada como sobrepreço, de forma a assegurar o ressarcimento dos valores devidos caso haja a confirmação do débito, e a realização de nova oitiva dos envolvidos, por terem sido alterados o método e o valor do sobrepreço.

85. Ainda com relação a essa hipótese, manutenção do sobrepreço, ressalva-se que, quanto às propostas de audiência, no caso específico do Prefeito não se vislumbra nexos causal entre a conduta imputada a ele, "firmar o Contrato de Repasse 0198505-67/2006, responsabilizando-se pela boa e regular aplicação dos recursos a ele vinculados", e o dano apontado, sobrepreço no Contrato CHC - ref. CR 0198505-67-2006, firmado com a Construtora CHC Ltda. Discorda-se, por tanto, da sua responsabilização. Com relação aos demais responsáveis, não há ressalvas a serem feitas.

86. Por fim, diante dos apontamentos feitos nessa instrução com relação à inadequabilidade dos critérios de habilitação técnica adotados na Concorrência Pública 2006.12.27.000, considera-se necessária a realização de audiência dos responsáveis por sua definição e adoção, os quais serão oportunamente identificados, após a apreciação da medida cautelar.

## **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

Diante do exposto, proponho:

(i) Restituir os autos ao gabinete do Exmº Ministro Relator Augusto Sherman Cavalcanti após o atendimento das determinações contidas em seu Despacho, peça 71, especificamente, no que se refere à existência de sobrepreço e das propostas de encaminhamento elaboradas pela Secex/CE referentes à fiscalização das obras de construção de 529 unidades habitacionais populares e execução de serviços de instalação de rede de abastecimento d'água e de

pavimentação de vias, por meio do Contrato de Repasse 0198505-67/2006 (Siafi 567551), firmado pela Prefeitura Municipal de Eusébio/CE com a Caixa Econômica Federal.

Secob-3, 3ª DT, em 14/12/2012.

(assinado eletronicamente)

Alessandra Fonseca Santos

AUFC – Matrícula 8650-9