

## VOTO

Trago, à deliberação deste Plenário, representação formulada por equipe de fiscalização da Secex/CE, com fulcro no art. 246 do RI/TCU, em face de irregularidades no Contrato de Repasse 0198505-67/2006, celebrado pela Caixa Econômica Federal visando à transferência de recursos financeiros do Ministério das Cidades ao Município de Eusébio/CE para construção de 529 unidades habitacionais populares e execução de serviços de instalação de rede de abastecimento de água e pavimentação de vias nas áreas residenciais.

2. Conforme já adiantado no relatório precedente, o contrato de repasse contempla recursos federais no montante de cerca de R\$ 9 milhões, e sua vigência, que se encerraria em 30/7/2012, foi prorrogada para 30/7/2013, tendo sido executados 86,77% dos serviços, conforme dados da Caixa.

3. Inicialmente, a instrução da Secex/CE apontou que a prefeitura realizou a Concorrência Pública 2006.12.27.0001, cujo edital foi lançado em 27/12/2006, com habilitação em 2/2/2007, tendo participado 14 empresas, 13 das quais foram inabilitadas. Julgados os recursos interpostos e mantidas todas as inabilitações, sagrou-se vencedora a Construtora CHC Ltda., única licitante a ter analisada sua proposta de preço, tendo sido a ela adjudicado contrato no valor de R\$ 12.352.400,88.

4. A equipe de fiscalização observou que em 25/10/2006, segundo o sistema de informações do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, fora realizada a Concorrência Pública 2006.09.21.0001, tendo como objeto a construção de casas populares, envolvendo serviços em tudo semelhantes aos contemplados no contrato firmado com a Construtora CHC, homologada em 3/1/2007. Em decorrência daquele certame foi firmado o contrato com a empresa Êxito Construções e Empreendimentos Ltda., também decorrente de contrato de repasse celebrado junto à Caixa Econômica Federal (“Contrato de Repasse 0179824-20/2005”).

5. Realizada 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 obtidos na licitação 2006.09.21.0001, concluída três meses antes, constatou-se sobrepreço inicial de 55,21%, em relação à licitação de referência, conforme demonstrado na peça “Demonstrativo de Sobrepreço CHC”.

6. De acordo com a instrução técnica, considerada a parte do contrato que vinha sendo executada (excluída a pavimentação asfáltica), objeto da avaliação, 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).

7. Ainda foi apurado pela equipe que a obra 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.

8. Considerando esses apontamentos e diante da proposta de suspensão cautelar dos repasses ao contrato celebrado, determinei a adoção da medida proposta pela unidade técnica, *inaudita altera pars*, em despacho proferido em 12/12/2011, especialmente considerando que:

8.1 – “não houve efetiva concorrência no procedimento licitatório, uma vez que somente uma empresa teve sua proposta de preço avaliada”;

8.2 – “a contratação decorrente desse processo licitatório levou à contratação de preços significativamente superiores aos possíveis de conseguir no mercado, conforme comprovado em licitação realizada no mesmo período, pela mesma prefeitura, para os mesmos serviços.”

9. Assim, determinei cautelarmente ao Ministério das Cidades e à Caixa Econômica Federal que suspendessem a liberação de recursos financeiros para pagamentos relacionados ao Contrato de Repasse 0198505-67/2006 (Siafi 567551), e à prefeitura municipal que mantivesse suspensa a execução das obras correspondentes. Determinei, ainda, a oitiva da construtora, da prefeitura, da Caixa e do Ministério das Cidades, para que se pronunciassem sobre os indícios de sobrepreço e superfaturamento, além de autorizar a realização de audiências.

10. Adicionalmente, determinei que fossem examinados os atos do processo licitatório, em razão da inabilitação de 13 das 14 empresas participantes.

11. Em derradeira instrução, a Secex/CE concluiu, no exame que fez, não ter havido irregularidade grave nas inabilitações das licitantes, mas ponderou que, diante da inabilitação de tantas empresas, a administração poderia ter revogado o certame e realizado nova licitação, a fim de possibilitar o exame de várias propostas, de modo a selecionar a mais vantajosa. Todavia, a análise da secretaria foi conduzida no sentido de não apenas confirmar a cautelar outrora determinada, mas também, de emitir juízo de mérito quanto à existência de sobrepreço no contrato, razão pela qual ofereceu proposta de que o Tribunal determine a repactuação do contrato para que seus preços se tornem alinhados a, no máximo, 115% do valor do contrato paradigma, celebrado pela prefeitura municipal para a construção de outras 50 unidades habitacionais (contrato celebrado com a empresa Êxito Construções).

12. Considerando, todavia, que a Caixa Econômica Federal (peça 47), o Ministério das Cidades (peça 49), a Prefeitura Municipal de Eusébio (peça 53) e a empresa contratada (peça 46) para a execução das obras aduziram que os preços praticados no contrato não se apresentam com sobrepreço, em face de suas comparações com os preços registrados nos sistemas oficiais de custos, dentre os quais o Sinapi, bem assim, considerando a existência de laudo juntado aos autos pela defesa sobre o custo total do empreendimento e, ainda, considerando que este Tribunal conta com secretarias especializadas em obras públicas, entendi pertinente remeter este processo àquela unidade especializada para que se pronunciasse especificamente sobre a existência do sobrepreço apurado nos autos, trazendo o posicionamento do corpo técnico de engenharia da Secob acerca das propostas de mérito relativas ao indício de irregularidade apontado.

13. Apesar das limitações impostas ao exame em razão da documentação acostada ao processo, a unidade técnica especializada concluiu pela inexistência de sobrepreço, conforme parecer também transcrito no relatório precedente. Para se chegar a tal conclusão, a então denominada Secob-3 procedeu à realização de cálculos mediante a adoção de dois métodos:

13.1. pelo método da limitação dos preços unitários ajustado, em conformidade com o subitem 9.1 do Acórdão 2.319/2009-TCU-Plenário, verificou-se que o preço global apresentado pela contratada se encontra acima do preço de referência adotado (Sinapi), aparentando um sobrepreço de R\$ 499.359,19, o que corresponderia a cerca de 6,72% do valor amostrado, ou a 4,04% do valor total da proposta de preços. Destacou, ainda, que por esse método não são consideradas no cálculo as compensações entre os descontos obtidos em alguns serviços e o sobrepreço apurado em outros;

13.2. já pelo método que considera as compensações de preço e a proposta em razão da empreitada por preço global, objeto da licitação, conforme orientações constantes de recentes LDOs (permitem 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 – *e. g.* o art. 125, § 6º, da Lei 12.645/2011), os preços contratados se apresentariam, na realidade, com desconto em relação aos preços do Sinapi da ordem de R\$ 577.137,13, cerca de 7,77% do valor amostrado e 4,67% do valor total da proposta de preço.

14. Assim, tendo em vista esses parâmetros, entendeu a Secob-3 inexistir sobrepreço no contrato, nada obstante entender, assim como a Secex/CE, que, da comparação entre os contratos celebrados nas duas concorrências, restou evidente que a ausência de efetivo ambiente concorrencial, no certame em tela, em face da desclassificação de 13 das 14 propostas, pode ter resultado na contratação de obra a um custo mais elevado e mais próximo, portanto, do valor de referência (Sinapi). Na avaliação da Secob-3, tal se teria dado com diferença de cerca de 29% entre o contrato examinado e o paradigma, em vez do apontado pela Secex/CE, que foi inicialmente de 55,21% e depois, reduzido para 53,29%.

15. Com base nesse exame, consignado na instrução transcrita no relatório precedente, a unidade técnica especializada diverge, portanto, das propostas da Secex/CE, posicionando-se, quanto ao mérito da cautelar, por sua revogação, haja vista inexistir sobrepreço na contratação.

16. E, ao prosseguir mais além, no exame que lhe fora solicitado, propõe a realização de audiência dos responsáveis pela adoção de critérios de habilitação inadequados, os quais teriam conduzido à realização de uma licitação com indícios de restrição à ampla participação de empresas concorrentes. Todavia, considerando a documentação disponível nos autos e a necessária celeridade na condução dos trabalhos relativos ao exame da cautelar, anota que não foi possível identificar tais responsáveis e sugere que isso ocorra posteriormente, após a apreciação que ora se faz.

17. À vista das considerações constantes do parecer da Secob-3, anuo integralmente às propostas ali consignadas, relativas à revogação da cautelar e ao aprofundamento dos exames relativos ao processo licitatório.

18. Com efeito, ao que me parece, diante das evidências coletadas pela equipe da Secex/CE, das razões de justificativa apresentadas pela Caixa e pela prefeitura municipal, e do exame técnico realizado pela secretaria especializada, a contratação obedeceu, como parâmetro de preços máximos, aqueles registrados em sistema oficial de custos, coordenado e alimentado pela Caixa Econômica Federal.

19. Se por um lado há evidências de que os preços contratados foram superiores aos preços possíveis de se conseguir em um ambiente efetivamente concorrencial, onde várias empresas tivessem suas propostas examinadas e comparadas para efeitos de contratação, resultando, daí, e sob esse prisma, a conclusão de que a licitação em tela não teria propiciado efetiva economia de recursos públicos pela seleção de proposta que apresentasse o menor preço global (proposta mais vantajosa), por outro, a caracterização efetiva de sobrepreço na contratação não se mantém, se levado em consideração, como parâmetro, aquele referido na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

20. Assim, tem-se que, pela comparação com outra obra semelhante, licitada e executada quase que contemporaneamente, haveria sobrepreço. Todavia, pelo critério legal, o sobrepreço só restaria configurado se o contrato tivesse sido celebrado com preço global superior ao preço indicado nos sistemas oficiais de custos, o que não ocorreu. Por esse critério, adotado nas recentes LDO's, se verifica inexistência de sobrepreço no contrato, em que pese também se constatar um reduzido desconto da licitante em relação ao parâmetro oficial de custos adotado pela Caixa, qual seja, o Sinapi.

21. Desse modo, considerando o critério previsto em lei para a indicação de sobrepreço, bem assim o fato de que as obras contam com um percentual de execução da ordem de 86,77%, penso ser apropriada a proposta alvitrada pela Secretaria de Obras no sentido da revogação da cautelar, a fim de permitir-se a destinação de recursos para a sua conclusão.

22. Embora não se possa atribuir a existência de sobrepreço (do ponto de vista legal) e, portanto, responsabilidade da empresa contratada pelos valores em questionamento, há que se considerar, no exame das responsabilidades perante a contratação, que os critérios de habilitação podem efetivamente ter contribuído para a restrição à competitividade, a exemplo da exigência de comprovação, por atestados ou certidões, de “dragagem em leito de rio em campo aberto”, referida pela Secob-3, impedindo, assim, a busca da proposta mais vantajosa para a Administração.

23. Em consequência do confronto das propostas com os critérios do edital foi que a administração se viu diante de uma única proposta válida, descartando-se a de outras 13 licitantes, cujo valor era superior, inclusive, a contrato anteriormente celebrado pela própria prefeitura. Tal situação merece, portanto, ser mais bem investigada, conforme proposta da Secob-3, e objeto de futuras audiências.

24. A propósito, embora com os meios de que dispõe este Tribunal a unidade técnica não pudesse identificar indícios graves de irregularidades nas desclassificações das 13 outras licitantes, vale mencionar que muitos foram os erros cometidos por essas em relação a exigências básicas presentes no edital, suscitando-me dúvidas acerca da existência de efetivo intento concorrencial entre as empresas. Entre tais erros, ou faltas cometidas em desatenção ao exigido no edital, cito as seguintes: falta de apresentação de aditivos ao contrato social; capital mínimo inferior ao exigido; declarações sem firmas reconhecidas; falta de apresentação de qualificação curricular da equipe técnica; falta de

apresentação de balanço patrimonial; e ausência de validação da certidão de tributos federais, dentre outras.

25. Embora tais faltas não compreendam motivação isolada para as inabilitações, uma vez que diversas das empresas deixaram de comprovar capacidade técnica mediante atestados exigidos pelo edital, o conjunto de elementos evidenciado conduz-me a propor, desde logo, a remessa de cópia dos autos ao Ministério Público Federal, a fim de que tome ciência e adote as medidas que entender necessárias, com vistas a eventuais apurações de possíveis irregularidades, haja vista os meios de investigação próprios de que dispõe aquele órgão.

26. Penso, assim, que em face da inexistência do sobrepreço inicialmente apontado, da evidente necessidade de revogação da medida cautelar e do aprofundamento dos exames acerca dos critérios de habilitação dos licitantes, algumas das propostas alvitradas pela Secex/CE perderam seu objeto, e outras devam ser reavaliadas, para sua proposição futura, devendo o Tribunal, neste momento, deliberar apenas acerca da cautelar, restituindo os autos à Secex/CE, para a realização das demais apurações ainda pendentes.

Ante o exposto, e com as considerações efetuadas retro, acolho o parecer da Secob-3, e manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 6 de fevereiro de 2013.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI  
Relator