

PROCESSO Nº 0101573-4

ORIGEM: DER

TIPO: AUDITORIA DE EXECUÇÃO – RITO SUMÁRIO

INTERESSADO: TEÓGENES TEMÍSTOCLES DE F. LEITÃO

RELATOR: Marcos Nóbrega

I – INTRODUÇÃO

O objeto desse relatório é a análise sobre irregularidades no processo licitatório para escolha de empresa responsável pela elaboração das desapropriações de imóveis para a construção da PE-15. Trata-se, na verdade, de uma auditoria de execução (transformada em rito sumário), processo TC nº 101573-4, tendo por órgão de origem o Departamento de Estradas e Rodagens (DER), cujo ordenador de despesas nesse processo, era o Sr. Teógenes Temístocles Leitão.

Antes de iniciarmos a análise desse processo cumpre lembrar que vivemos hoje um aperfeiçoamento das ações dos Tribunais de Contas. O modelo tradicional de controle que foi estabelecido no Brasil, o chamado modelo dos Tribunais de Contas, de inspiração francesa, sempre se pautou por uma análise muito mais voltada para o critério legal do que buscando aspectos referentes à qualidade do gasto público ou ainda utilizando como parâmetros critérios de eficiência ou o retorno que as despesas públicas que trazem para a sociedade.

Como corolário do modelo tradicional, disseminou-se no país a forma de auditoria *a posteriori* que muitas vezes determina um distanciamento entre fato e a apuração, comprometendo, muitas vezes, a eficácia do controle quanto à prevenção do dano e a punição de responsáveis.

As mudanças que vêm ocorrendo na forma de gerir o estado brasileiro, ou melhor, a admissão pública, determinada pelas mudanças institucionais, sobretudo a Reforma Administrativa e a Lei de Responsabilidade Fiscal, estão transformando o perfil das Cortes de Contas. No entanto, não podemos, como erradamente muitos pensam, abandonar totalmente os critérios legais, pelo contrário, o princípio da legalidade continua sendo o mais importante princípio de direito público, no entanto, deve ser complementado pela busca de padrões de eficiência, agilidade e rapidez no controle.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, em diversos dos seus artigos, coloca um desafio aos Tribunais de Contas

ensejando o controle concomitante e a busca de parâmetros de eficiência como desafios a serem perseguidos.

Sintonizado com os novos desafios do controle, o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco vem atuando em diversas áreas, elaborando auditorias de execução que visam aproximar o controle do momento em que a despesa está sendo efetuada, possibilitando com essa ação um controle mais ágil, evitando possíveis danos irreparáveis ao erário. Nesse sentido, o TCE-PE através da Resolução TC nº 5/2000 instituiu o rito de procedimento sumário que assim estabelece:

Art. 2º Fica instituído no âmbito do Tribunal de Contas de Estado de Pernambuco o rito de procedimento sumário, que consistirá nas seguintes etapas:

I – Quando as equipes de fiscalização identificarem a prática de qualquer ato administrativo ilícito, concluído ou em andamento, de grave potencial lesivo, deverão elaborar relatório circunstanciado, anexando provas necessárias à correta caracterização da ilegalidade, que será encaminhada ao Diretor do departamento ou Inspetor Regional;

II – O Diretor do Departamento submeterá a documentação ao coordenador de Controle Externo, a quem competirá a formalização do processo;

III – A Coordenadoria de Controle Externo remeterá os autos ao respectivo Conselheiro Relator, que o submeterá ao Pleno para a definição dos encaminhamentos necessários;

Antes, porém, de fazermos a análise em concreto, cumpre fazer em registro do esforço que a equipe técnica deste Tribunal composta por auditores de contas públicas; técnicos em auditoria das contas públicas; engenheiros e auxiliares de engenheiros vêm provendo no acompanhamento das diversas obras que vêm sendo realizadas no Estado de Pernambuco. Senhores Conselheiros, todos nós, em diversos cantos do país, temos a grata satisfação de receber muitos elogios em

relação às equipes, ao trabalho e aos esforços que o Tribunal de Contas de Pernambuco vem empreendendo na busca da melhoria dos seus padrões de auditoria.

Somos hoje um órgão de referência nacional e tal trabalho, sob hipótese alguma, poderia ser coroado de reconhecimento se não passasse pela excelência de nossa equipe técnica, dos nossos engenheiros, dos nossos auditores, todos aqueles que acreditam que nós temos uma nobre missão institucional. Não basta cumprir o seu ofício, é necessário crer naquilo que fazemos. Esse, senhor Presidente, é o sentimento que tenho quando me deparo com diversos relatórios de auditoria que refletem o esforço e a vontade que nossas equipes vêm trabalhando e produzindo resultados.

Assim, cabe saudar e elogiar o trabalho dos auditores Sílvia Maria Vaz Maciel, Eleonora de Freitas Baracho, Edson Vieira; do técnico de auditoria Reginaldo Trajano de Souza e do Inspetor de Obras Públicas Adolfo Luiz Souza de Sá pelo trabalho realizado.

II – DOS FATOS

Tratam os autos da análise do procedimento licitatório para exame do edital de licitação Tomada de Preços número 19/2001 do Departamento de Estradas e Rodagem do Estado de Pernambuco (DER). O referido processo foi instaurado sob o número 101573-4, tendo como objeto a atualização de cadastros técnicos e laudos de avaliação, incluindo a negociação, levantamento de campo necessário à efetividade dos procedimentos de desapropriação requeridos para as obras de triplicação da rodovia PE-15, sendo o regime de execução o de empreitada por preço unitário sobre tipo, técnica e preço e no valor orçado de R\$ 712.193,82. A data de abertura da licitação era o dia 6 de abril de 2001.

Antes, porém, de analisar especificamente essa Tomada de preços nº 19, para a perfeita compreensão daquilo que estamos analisando, se faz necessário nos reportarmos a outro processo licitatório: a Tomada de Preços nº 13/1998, cujo contrato (nº 12/99) foi assinado em 6/4/99, e aditado por duas vezes (17/11/1999 e 5/9/2000) sem alterações específicas do objeto que compreendia:

- A prestação de serviços de consultoria para elaboração do projeto executivo no prazo de 90 dias.
- Prestação de serviços de supervisão de obras

Quanto à elaboração de projeto Executivo, este

compreendia uma série de Projetos, destacando-se entre estes a Elaboração de projeto de Desapropriação que contemplaria estimativa de valor e Orçamento Global dos imóveis passíveis de desapropriação.

A vencedora do certame, Tomada de Preços número 13/1998, foi a empresa JBR Engenharia Ltda, que elaborou o projeto de desapropriação que contemplava 360 imóveis a serem desapropriados e estimava o valor global de desapropriados e estimava o valor global de desapropriações no montante de R\$ 8.066,461,00.

Além da elaboração do projeto executivo, o contrato assinado entre o DER e a empresa JBR Engenharia também contemplava serviços relativos à supervisão de obras e implantação, compreendendo a fiscalização e o acompanhamento efetivo dos serviços executados, incluindo-se nestes, as eventuais adequações dos projetos e soluções dos problemas normais e específicos sempre que as situações, melhor identificadas durante a construção, exigissem.

Essas informações são importantes para que nós possamos compreender o que se passou na tomada de preços nº 19/2001.

Conforme vimos, a licitação Tomada de Preços nº 19/2001 apresentava originalmente sua data de abertura marcada para o dia 6 de abril de 2001. As equipes de auditoria do Departamento de Controle Estadual e do Núcleo de Engenharia deste Tribunal, ao analisar o referido instrumento convocatório, detectaram uma série de irregularidades que foram no dia 3 de abril de 2001 comunicadas, em reunião, aos responsáveis no DER pelos departamentos envolvidos nesse processo licitatório. Nessa oportunidade, os técnicos desta Corte de Contas externaram o entendimento que seria mais prudente: a suspensão da abertura da licitação para que se pudesse promover as devidas correções.

As irregularidades apontadas por nossa equipe técnica foram, em resumo, as seguintes (fls. 155 a 189):

1. Critérios subjetivos para o julgamento das propostas técnicas:

O item 15 do edital estabeleceu (fls. 65) que o critério para julgamento das propostas seria a média ponderada das notas conferidas à nota técnica e à nota de proposta de preços.

No que se refere à proposta técnica, dos 100 pontos máximos, 30 seriam destinados para o “conhecimento do problema” que consistiria:

a) referente ao projeto – o licitante deverá demonstrar o seu conhecimento quanto ao projeto executivo

elaborado anteriormente ————— max 10 pts.

b) Referente aos serviços propostos – o licitante deverá demonstrar o seu conhecimento sobre os problemas envolvidos na desapropriação dos imóveis atingindo nas obras de triplicação da PE-15, inclusive quanto às estimativas da quantidade de imóveis a desapropriar Max 20 pts.

Não está claro como se terá “conhecimento do projeto executivo”, dessa forma conclui a equipe de auditores (fls. 168) *“as indagações são apenas para demonstrar que as possibilidades são muitas, o que comprova que não há critérios pré-estabelecidos para subordinar a comissão julgadora a um julgamento objetivo”*.

Esse é apenas um exemplo. Os auditores deste Tribunal no relatório às fls. 167 a 173 relataram uma série de argumentos que mostram, dado os critérios estabelecidos no edital, a dificuldade de julgar sob critérios objetivos.

2. Fórmula para o cálculo da nota de preços que não estimula a competição:

O relatório dos técnicos fls. 172 também demonstra que os critérios, ou melhor, a fórmula matemática para obtenção da nota da proposta de preços também não estimula a competição.

3. Apresentação de julgamento subjetivo já realizado em outras licitações:

É oportuno ressaltar que as irregularidades ocorram também da análise dos editais das TP nº 33, 34 e 35/2001, cuja notificação decorrente do relatório emitido, foi atendida pelo DER, estando estes processos licitatórios adiados.

4. Preços propostos sem influir na nota final:

Ainda sobre os critérios de julgamento, a equipe de auditoria conclui:

“Efetuando-se análises das fórmulas utilizadas para cálculo da nota de preços e da nota final das licitações já realizadas, pode-se constatar que o preço não teve nenhuma influência nos julgamentos e que, dificilmente, poderá vir a ter. Em alguns casos, mesmo que o licitante ofertasse um preço um pouco acima do limite de inexorabilidade (sic), mesmo assim, sua nota de preços não se alteraria.

5. Ausência de garantia da melhor forma de contratação:

O edital utilizou como critério para elaboração do orçamento básico a forma de apropriação de custo homem/mês, o que determinou um valor estimado de R\$ 712.193,82. É bom lembrar que a apropriação de custos dos serviços homem/mês não garante o

atendimento aos princípios da economicidade e eficiência, uma vez que não foram efetuadas pesquisas de mercado para buscar alternativas de remuneração.

Uma forma que poderia ser utilizada seria a de imóveis a cadastrar e laudos a elaborar que daria uma confiabilidade maior ao valor estimado do objeto.

6. Possibilidade de elevação dos preços dos serviços:

O edital determina com base no artigo 57, da lei 8666/93 que o contrato poderá ser editado sempre que houver aumento das quantidades inicialmente previstas no contrato. Como o contrato remunera por homem/mês, caso o contrato não seja integralmente cumprido nos sete meses estabelecidos (210 dias), os valores adicionais são imprevisíveis pois o decurso de prazo onerará em demasia os cofres públicos.

Ademais, a estimativa de imóveis a desapropriar era de 360, no entanto, o próprio DER estima que número de imóveis atinja 800, o que irá acarretar o aumento do valor pago.

7. Exigência de prévio cadastramento como condição de participação:

O DER exigiu prévio cadastramento dos interessados, estabelecendo como condição do certame *“somente poderá participar o licitante previamente registrado e atualizado no cadastro geral de fornecedores e prestadores de serviço da administração do Estado de Pernambuco”* e no que se refere à habilitação jurídica exige a apresentação *“da cópia do certificado, dentro do seu prazo de validade”*

Depreende-se que ao exigir o prévio cadastramento poderá vir a restringir o caráter competitivo do certame.

8. Exigências que não comprovam a qualificação técnica:

Pela análise das exigências de qualificação técnica constantes no edital (analisadas às fls. 169) dos autos, conclui-se que essa exigência ou não garante a seleção de licitantes realmente qualificados, já que as exigências não se referem especificamente ao critério operacional de execução do objeto.

Outro ponto importante é que é exigido o visto do CREA-PE e pela interpretação vitoriosa do artigo 58 da lei 5194/66, somente será exigível tal visto quando se tratar de licitantes de fora do Estado para o momento da contratação. Logo, tal exigência fere o caráter competitivo do certame.

9. Exigência de capital social dissociado das demonstrações contábeis:

Outro ponto que merece destaque é o que se refere

à qualificação econômico-financeira. O edital, no item 8.1.4 exige como prova da referida qualificação: "comprovação de possuir capital social integralizado no valor correspondente a R\$ 71.219,00". A exigência pura e simples do capital social não é elemento seguro de qualificação econômico-financeira, deve, naturalmente, ser acrescentada de balanços contábeis, índices contábeis gerenciais, capacidade operativa, entre outros.

Paralelamente a esses fatos, a empresa Pasárgada Engenharia Ltda. entrou com um pedido de impugnação do edital (protocolo número 1048/1) pelo qual questionou os itens 8.1.3 e 20.3 do edital, no que se refere à qualificação técnica pois entendida que as exigências arroladas no instrumento convocatório estavam em desacordo com o que dizia o artigo 30, § 1º da lei 8666/93 (fls. 195).

No dia 4 de abril de 2001, o DER achou por bem adiar, sem previsão de data, a abertura do processo licitatório, alegando a necessidade de promover mudanças no edital. A esse respeito enviou ao Tribunal de contas do Estado ofício nº 615/01 onde informa que devido aos questionamentos efetuados pela equipe de auditoria e buscando melhor adequar-se às exigências, decidiu adiar a abertura da licitação. No dia 12 de maio de 2001 foi publicado no diário oficial do Estado novo edital da Tomada de Preços nº 19/1 que foi analisado pelos auditores e engenheiros deste Tribunal que constataram, para surpresa, que os itens arrolados como irregulares permaneciam intactos na nova peça editalícia. Nesse sentido, cabe reproduzir as conclusões da análise do edital republicado por parte do Inspetor de Obras Públicas Adolfo Luiz Souza de Sá (fls. 91):

"Venho constatar que as alterações ocorridas no "novo edital" não elidem as falhas/irregularidades apontadas no relatório de nossa autoria (ver fls. 46 a 53). Ratificamos, portanto, o conteúdo do citado relatório, entendendo que deva ser agilizada a notificação ao responsável-mor pela autarquia"

Senhor presidente, senhores conselheiros, percebo que o grande aspecto refere-se ao edital que visa macular o princípio básico de licitação que é o da isonomia. Os itens analisados demonstram claramente o interesse em diminuição da competitividade, que representa, sabemos nós, uma afronta ao que nos é mais caro que são os princípios constitucionais da moralidade e da igualdade.

Mais uma vez, a empresa Pasárgada Engenharia

insurgiu-se contra o edital e através de protocolo número 1823/01 denunciou as irregularidades constantes no instrumento convocatório. Desta feita, a empresa (no dia 13 de junho de 2001) protocolou neste Tribunal de Contas, sob o nº 3064/01, denuncia sobre os fatos ora em análise. O TCE enviou ofício no dia 18 de julho de 2001 à diretoria do DER, com a cópia do relatório técnico (fls. 155 a 180 e fls. 191) dando ciência das irregularidades.

Para surpresa de todos e à revelia das recomendações dessa Corte de contas, o processo licitatório foi aberto no dia 19 de junho de 2001, tendo inclusive mesmo dia suplantados as fases de habilitação e abertura de propostas técnicas.

A equipe de auditoria tomou conhecimento no dia 27 de junho de 2001 que uma única empresa que estava participando do certame era a JBR Engenharia, a mesma empresa que havia sido vencedora da tomada de preços número 13/1998. Cumpre lembrar que até a presente data o processo licitatório não foi homologado.

Malgrado essas irregularidade editalícias, alguns fatos constatados pela nossa equipe de auditoria nos causam espécie. Senão vejamos:

A equipe técnica resolveu fazer uma visita no dia 25 de junho de 2001 às obras de PE-15 e constatou, através de provas testemunhais, quem vinham sendo realizados serviços de medição e elaboração de laudos de avaliação dos imóveis por funcionários da JBR, muito embora o procedimento licitatório de tomada de preços número 19/2001 ainda se encontrava na fase de análise da proposta técnica. Vários imóveis haviam sido demolidos, outros estavam em processo de demolição (fotos às fls. 230 a 236.) Os auditores, no relatório (fls. 250), observam:

"Mediante consulta ao SIAFEM, verificamos a existência de diversas despesas com indenizações aos proprietários de imóveis antigos com a construção do corredor de transporte coletivo na Rodovia PE - 15, fls. 210 a 229. Diante de tal constatação, solicitamos a relações de indenizações pagas para a referida Rodovia e observamos, através do demonstrativo financeiro entregue que foi liberado, até 15/6/2001, o valor de R\$ 5.500.000,00 (cinco milhões e quinhentos mil reais), da fonte 71 (recursos CELPE) para os pagamentos das indenizações e já foram aplicados R\$ 2.524.215,56 (dois milhões, quinhentos e vinte e quatro mil, duzentos e quinze reais e cinquenta e seis centavos), para indenizar 234 (duzentos e trinta e quatro) imóveis desapropriados, fls. 204 a 209.

Acrescentamos que, consoante relação entregue pelo setor de desapropriação, fls. 237 a 246, foram elaborados 320 laudos de avaliação de imóveis no montante de R\$ 4.615.237,54 (quatro milhões, seiscentos e quinze mil, trezentos e vinte e sete reais e cinquenta e quatro centavos).

Dessa forma e diante das evidências de frustração do caráter competitivo do certame e indícios de que a firma JBR Engenharia estava realizando serviços vinculados ao objeto da Tomada de Contas nº 19/2001 e acreditando que a continuidade do processo licitatório em apreço poderá ocasionar sérios danos ao Erário, tendo em vista que a forma de **contratação estabelecida pelo DER/PE eleva substancialmente o preço dos serviços, conforme comentado no item 2.1.2 do Relatório de Auditoria à fls. 159 e 160**, trago este processo de rito sumário para apreciação do Pleno deste Casa para deliberação. E, desta forma, com supedâneo no artigo 133 da lei 8666/93, entendo ser o mais adequado determinar que o DER não homologue a Tomada de Contas nº 19/2001 enquanto não se pronunciar sobre as irregularidades apresentadas no relatório técnico de auditoria às fls. 247 a 253, pelo que determinamos também a notificação do interessado.

É bom lembrar que se trata de uma manifestação acautelatória desta Corte de Contas, que visa evitar possíveis danos ao Erário, conforme explicitiei acima, é o controle na sua missão institucional de agir com mais agilidade, mais celeridade.

III – VOTO.

CONSIDERANDO que a Tomada de Preços nº 19/01 foi adiada em 4 de abril/2001, em face das possíveis irregularidades constantes no edital, com publicação no DOE em 5/4/2001, tendo inclusive o diretor do DER enviado ofício ao Núcleo de Engenharia deste Tribunal, informado que tinha decidido adiar a licitação visando adequação do edital às exigências dos técnicos desta Casa, (fls. 39 e 40); CONSIDERANDO que o novo edital, publicado no DOE de 12 de maio de 2001, não alterou as irregularidades observadas pelos técnicos deste Casa;

CONSIDERANDO que no dia 1º de junho de 2001, a empresa Pasárgada Engenharia Ltda reiterou o pedido de impugnação, protocolo nº 1823/01, por entender que as exigências que viciavam o edital anterior foram mantidas no atual edital (fls. 195 a 198), tendo encaminhado denúncia ao Tribunal em virtude da ausência de posicionamento do DER, que, posteriormente, indeferiu a sua impugnação;

CONSIDERANDO que, no dia anterior à abertura da TP 019/01, esta Corte de Contas notificou o DER/PE e enviou os relatórios técnicos contendo as irregularidades detectadas (fls. 191 e 192);

Considerando que o DER, procedeu à abertura do certame, tendo inclusive, suplantado a fase de habilitação e abertura dos envelopes de propostas técnicas, não obstante as abordagens e recomendações constantes nos relatórios técnicos desta Corte;