



Processo:	012955-0200/18-0
Órgão:	PM DE CARLOS BARBOSA
Matéria:	Inspeção Especial
Interessado(s):	Evandro Zibetti

Vistos em Gabinete.

Trata-se de Inspeção Especial no Executivo Municipal de Carlos Barbosa abrangendo o exercício de 2018, instaurada pela Presidência da Corte em atenção a requerimento oriundo da Direção de Controle e Fiscalização.

Mediante a Informação nº 11/2018-SRCS, o Serviço Regional de Auditoria de Caxias do Sul noticiou que o Município de Carlos Barbosa promoveu Concorrência Pública objetivando a execução de pavimentação asfáltica, drenagem e sinalização de uma estrada do interior da municipalidade, com valor estimado em R\$ 2.683.898,95. A licitação culminou na celebração do Contrato nº 73/2018, em 18-04-2018, com a empresa ENCOPAV Engenharia Ltda. O preço total da contratação é de R\$ 2.604.168,65 e as obras tiveram início em 23-04-2018.

A irregularidade detectada consiste em sobrepço decorrente da circunstância de que nos orçamentos levados em conta na formação do contrato foi prevista execução da pavimentação com CBUQ (Concreto Betuminoso Usinado a Quente) comercial, isto é, comprado de terceiros - o que não condiz com a realidade, já que a Contratada utiliza CBUQ fabricado em usina própria.

Com citação de doutrina e de julgados do plenário do TCU, a Equipe de Auditoria sustenta a necessidade de ser preservado o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, pois a Contratada está recebendo remuneração igual à estabelecida na equação econômico-financeira original, embora submetida a encargo real financeiramente menor. Afirma que, se o Projeto Básico previu a aquisição de insumo comercial, mas a empresa



está produzindo o referido insumo, torna-se obrigatório o restabelecimento do equilíbrio econômico financeiro. Foi apresentado cálculo detalhado do sobrepreço global, que importa em R\$ 124.218,09. Contudo, sublinhando que o foco principal é o sobrepreço nos serviços de fabricação e aplicação de CBUQ, a equipe de Auditoria, demonstrando de forma minudente o cálculo e os fatores nele considerados, estabeleceu o preço unitário para usinagem e pavimentação em R\$ 862,50 cada m³.

Assim, depois de apresentar sugestões para que em futuras licitações seja evitado sobrepreço nos serviços de pavimentação em CBUQ, o trabalho técnico apresenta suas conclusões. Considera presente o *fumus boni iuris* – “retratado na constatação da verossimilhança dos argumentos anteriormente apresentados quanto ao sobrepreço decorrente da remuneração do CBUQ como se fosse comprado, quando, na realidade, é produzido” – bem como o *periculum in mora* – “porquanto existe iminente risco de dano ao Erário quando do efetivo pagamento desses serviços com sobrepreço, posto que a obra encontra-se em execução”.

Com base nessas razões, foi sugerida a instauração de Inspeção Especial abrangendo o exercício de 2018 e a concessão de medida liminar acautelatória (*in verbis*) **“determinando o pagamento do item 4.12 Concreto Betuminoso Usinado a Quente (CBUQ), CAP 50/70 (exp = 5 cm) Fabricação e Aplicação até um preço unitário máximo de R\$ 862,50/m³ até que esta egrégia Corte de Contas analise o mérito das questões aqui reportadas e de outras que eventualmente julgue necessárias”** (grifos do original).

Antes de decidir a respeito do pedido de expedição de medida acautelatória, considerei prudente ouvir o Gestor Responsável acerca dos argumentos e da documentação carreada ao processo.

No prazo assinado, o Prefeito Municipal, Sr. Evandro Zibetti, ofereceu seus esclarecimentos, acostando, inclusive, informações prestadas pela empresa vencedora do certame.



Determinei o envio do expediente ao Serviço de Instrução para, depois de analisar o apontamento da Equipe de Auditoria e as alegações do Administrador Responsável, posicionar-se acerca da procedência, ou não, das argumentações.

Sobreveio manifestação do Serviço de Instrução Municipal I, que concluiu pela improcedência das razões alinhadas pelo Gestor, opinando pela concessão da medida liminar acautelatória nos termos propostos pelo Serviço Regional de Caxias do Sul.

É o relatório.

Estudada as argumentações e analisados os documentos contidos neste processo de Inspeção Especial, entendo haver elementos suficientes para a adoção da medida acautelatória reclamada.

É possível entrever o *fumus boni iuris* a partir dos eloquentes apontamentos do Serviço Regional de Auditoria de Caxias do Sul a respeito do fato de que o insumo CBUQ, utilizado na pavimentação asfáltica, não está sendo adquirido pela Contratada no mercado, mas fabricado em usina própria. Conforme esclarecido nos itens 3 e 4 da Informação nº 11/2018-SRCS¹, foi erroneamente considerado, na formação da equação econômico-financeira do contrato, que a Contratada compra o insumo CBUQ de terceiros.

Diz o Informe Técnico no seu Item 3.2:

“Por sua vez, a grande maioria das empresas de pavimentação contratadas pelas prefeituras municipais possuem usina de CBUQ própria e, assim, fabricam o CBUQ que utilizam na execução da pavimentação asfáltica, de modo que a consideração de que a executora da pavimentação adquire o CBUQ junto à usina de terceiros não se aplica à realidade do Rio Grande do Sul.”

¹ “3. MUDANÇA NAS COMPOSIÇÕES SINAPI DE PAVIMENTAÇÃO EM CBUQ”; “3.1. Contextualização Sobre as Mudanças das Composições Sinapi de Pavimentação”; “3.2. Da Inaplicabilidade das Novas Composições SINAPI à Realidade do Mercado dos Municípios Gaúchos”; “3.3. Comunicação Junto à Caixa Econômica Federal (Gestora do SINAPI) Quanto à Realidade do Mercado Gaúcho de Pavimentação”; “4. DESCRIÇÃO DA IRREGULARIDADE OCORRIDA”.



(...)

"Particularmente no Município de Carlos Barbosa, observa-se na Tabela 7 a relação de todos os contratos de pavimentação celebrados desde o ano de 2014 até maio de 2018, com base em dados retirados do Portal da Transparência do Município¹, ao que se observou que todos os últimos vinte contratos que envolviam pavimentação asfáltica, dos mais diversos valores, foram celebrados com as empresas Simonaggio, Concesul e Encopav:"

(...)

"As três empresas em questão possuem usina própria e próximas a Carlos Barbosa, conforme pode ser visto pela Licença de Operação das mesmas: a usina da Simonaggio localiza-se em Garibaldi (peça nº 1354011), a da Encopav em Farroupilha (peça nº 1354003) e a da Concesul em Bento Gonçalves (peça nº 1354024).

"Desse modo, fica claro que **nas licitações de pavimentação realizadas pela Prefeitura de Carlos Barbosa, recorrentemente a Contratada produz o CBUQ aplicado na pista, sendo falsa a premissa das composições 9599x do SINAPI referente à compra de CBUQ comercial**, ou seja, sendo descabido que a Auditada utilize as composições 9599x sem as devidas alterações, a saber, substituição do insumo 1518 (CBUQ comprado) pela composição auxiliar 72962 (usinagem de CBUQ), como será demonstrado adiante."

Então, se em verdade o encargo ao qual está sendo submetida a empresa é financeiramente menor do que o previsto no procedimento licitatório que redundou no Contrato nº 73/2018, desponta como imperiosa a necessidade de se proceder ao reequilíbrio econômico-financeiro do pacto.

Merece destaque o noticiado pela Equipe de Auditoria quanto a existir jurisprudência do TCU no sentido de que, se o Projeto Básico previu compra de insumo (brita) e a empresa contratada estava ela própria produzindo o insumo utilizado na obra, "o equilíbrio entre os encargos e a contrarremuneração respectiva deve ser mantido por todo o decorrer da avença. Logicamente que se fora contratada brita comercial e na prática se está a se adquirir brita produzida, com expressiva diminuição de encargos, é necessária a alteração do contrato com a redução do preço contratado. A base para o cálculo do preço de mercado, portanto, deve considerar a produção do insumo e não a sua aquisição comercial" (Acórdão nº 3061/2011-TCU-Plenário).



É congruente, destarte, a assertiva segundo a qual, nesse trecho do Acórdão, “caso o termo brita fosse substituído por CBUQ, ter-se-ia exatamente a situação estudada nesta Informação”.

De ser dar destaque, igualmente, ao que foi ponderado na Informação elaborada pelo Serviço de Instrução, nesses termos:

“Cumpre destacar também que a possibilidade de adotar especificidades locais ou de projeto na elaboração das respectivas composições de custo unitário, desde que demonstrada a pertinência dos ajustes para a obra, está prevista no Decreto Federal nº 7.983/2013², que estabelece regras e critérios para elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia, dentre as quais a utilização do SINAPI e do SICRO como referência para obras executadas com recursos dos orçamentos da União

Sobre esse aspecto, é importante frisar, que, embora a obrigatoriedade de utilização do SINAPI e do SICRO não se aplique ao caso em tela, porquanto a obra de pavimentação é executada com recursos de financiamento do BADESUL e de contrapartida do Município (peça nº 1353299, pg. 01), a Administração optou por adotar o SINAPI como referencial de preços, mas poderia ter adotado o sistema do DAER ou até mesmo o SICRO³ administrado pelo DNIT⁴, que acabaria obtendo valores de referência compatíveis com os valores de mercado, conforme detalhado no quadro comparativo de preços de referência oficiais para o CBUQ, cumprindo, assim, as disposições do art. 43, inc. IV, da Lei 8.666/1993

De outra forma, conforme destacado na Informação nº 11/2018 – SRCS, não há qualquer óbice por parte da área técnica da Caixa Econômica Federal quanto à adaptação das composições do SINAPI, que considera, inclusive, ser “indispensável e relevante o trabalho do orçamentista de verificar e adequar às particularidades locais” as composições de custos do referencial de preços administrado pela referida instituição financeira (peça nº 1367021, pp. 08 e 09).”

² Art. 8º Na elaboração dos orçamentos de referência, os órgãos e entidades da administração pública federal **poderão adotar especificidades locais ou de projeto na elaboração das respectivas composições de custo unitário**, desde que demonstrada a pertinência dos ajustes para a obra ou serviço de engenharia a ser orçado em relatório técnico elaborado por profissional habilitado. (grifo nosso)

³ Sistema de Custos Referenciais de Obras - SICRO.

⁴ Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT.



Quanto ao *periculum in mora*, considero deveras palpável porquanto iminente o risco de dano ao Erário se forem efetuados pagamentos dos serviços com sobrepreço.

Nessas condições, reconhecendo a plausibilidade e verossimilhança dos argumentos expressados pela Área Técnica, concedo medida acautelatória para determinar ao Executivo Municipal de Carlos Barbosa que, por ocasião das medições e pagamentos, se abstenha de pagar valor superior a R\$ 862,50/m³ de pavimentação em CBUQ até ulterior manifestação desta Corte.

Intimem-se o Gestor Responsável para dar cumprimento à medida ora determinada, bem como para que, no prazo regimental, apresente esclarecimentos.

À Supervisão competente, para adoção das medidas cabíveis.

Porto Alegre, 28 de agosto de 2018.

Conselheiro Pedro Figueiredo,
Relator.

Assinado digitalmente pelo Relator.