



## Síntese do Relatório de Fiscalização Especial

### Município de Bayeux/PB

#### Total de recursos fiscalizados: R\$ 16.741.243,28

As constatações foram feitas a partir do trabalho de fiscalização especial instituída pela Controladoria-Geral da União, mediante solicitação da Superintendência Regional da Polícia Federal na Paraíba. Os recursos foram repassados ao município pelos Ministérios da Integração Nacional, da Saúde, do Esporte, das Cidades e dos Transportes para execução descentralizada de programas federais. A fiscalização, realizada entre 17/10/05 e 18/11/05, refere-se ao período entre 2000 e 2004.

Foi fiscalizado o montante de R\$ 16,7 milhões, sendo constatadas irregularidades em cerca de R\$ 1,2 milhão. Entre os casos mais graves estão a fuga do processo licitatório, por meio da utilização de cessão de contratos baseados em licitações realizadas em 1997 e 1993; pagamentos por serviços não executados; indícios de sobrepreço; superfaturamento; e o não recolhimento de contribuições devidas ao INSS, entre outros. O relatório foi encaminhado à Polícia Federal, aos ministérios que repassaram recursos para o município, ao TCU, à Procuradoria-Geral da República e à Procuradoria-Geral de Justiça do Estado da Paraíba.

#### Principais constatações:

**1) Prefeitura não comprovou a realização de licitações para contratar a reconstrução de 112 casas, nem apresentou os contratos firmados com as empresas responsáveis pelo serviço.** Para a execução das obras (compra de material de construção e contratação de mão-de-obra), a prefeitura utilizou recursos, no valor total de R\$ 400 mil, repassados pelo Ministério da Integração Nacional por meio de três convênios. No 1º convênio, a empresa encarregada do serviço foi a *Beta Projetos e Construções*; no 2º, foram contratadas as empresas *Elétrica Proxy*, *PAHEL Comércio e Representações* e *Construtora Ilha Bela*; e no 3º convênio, as obras foram realizadas pela *EJS Construções*. A auditoria verificou que, em todos os convênios, a prefeitura alterou a relação dos beneficiários do programa sem utilizar o instrumento apropriado (termo aditivo); deixou de aplicar os recursos financeiros do convênio em caderneta de poupança, acarretando um prejuízo no valor total de R\$ 8,8 mil; e, ainda, deixou de efetivar a retenção e o recolhimento das contribuições devidas ao INSS pelas empresas (11% sobre valor bruto das notas fiscais do serviço), causando à União dano correspondente a R\$ 26,2 mil.

Ademais, ficou constatado que, com os recursos de dois convênios, a prefeitura pagou por serviços não executados no valor total de R\$ 79,9 mil. Em relação às obras previstas no segundo convênio, chegou-se à conclusão que parte do serviço foi executado pelos próprios moradores. Quanto ao terceiro convênio, de acordo com a equipe da CGU, nenhuma das cópias de nota fiscal apresentadas na prestação de contas final estava datada.

	Nº de casas	Valor do contrato	Prejuízo pela não aplicação	Recursos não recolhidos ao INSS	Valor pago por serviço não executado
<b>1º convênio</b>	22	105 mil	1,4 mil	12,8 mil	-
<b>2º convênio</b>	50	95 mil	1,6 mil	5,9 mil	53,7 mil
<b>3º convênio</b>	40	200 mil	5,8 mil	7,5 mil	26,2 mil
<b>TOTAL</b>	<b>112</b>	<b>400 mil</b>	<b>8,8 mil</b>	<b>26,2 mil</b>	<b>79,9 mil</b>

Valores em reais.

**2) Prefeitura dispensou indevidamente a realização de licitação para contratar empresa encarregada de construir 47 casas populares:** Para dispensar o procedimento licitatório, a prefeitura alegou motivo emergencial, com base na Lei 8.666/93 (art.24, IV). A referida lei estabelece que a dispensa só é permitida para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da



emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos. Logo, no caso em questão, a dispensa do procedimento licitatório foi indevida, uma vez que já havia expirado o prazo legal de 180 dias sem a conclusão da obra, bem como não restou comprovada a situação emergencial motivadora da dispensa. A empresa contratada foi a *Construtora RGM*. E, mais uma vez, a prefeitura deixou de efetivar a retenção e o recolhimento das contribuições devidas ao INSS pela empresa encarregada da mão-de-obra, causando à União dano correspondente a R\$ 5,7 mil.

**3) Prefeitura não comprovou a realização de licitação para contratar a construção de 300 módulos sanitários (banheiros), nem apresentou o contrato com a empresa responsável pelo serviço:** Além disso, a equipe da CGU constatou que, na verdade, foram construídos apenas 178 módulos, apesar de a empresa contratada – *Construtora Bom Jesus* – ter recebido o valor total do convênio (R\$ 240 mil). Logo, a prefeitura pagou por serviços não executados, no valor de R\$ 97,7 mil. Mesmo restando 122 módulos sanitários a serem construídos, a prefeitura expediu termo de recebimento definitivo da obra, atestando a construção dos 300 módulos. A prefeitura ainda deixou de aplicar os recursos financeiros do convênio em caderneta de poupança, acarretando prejuízo de R\$ 2,4 mil, e alterou a relação de beneficiários sem termo aditivo (112 dos 178 módulos construídos foram destinados a residências que não constavam do convênio).

**4) Prefeitura aproveitou certame licitatório realizado cinco anos antes para contratar a construção de sistema de esgotamento sanitário:** A prefeitura utilizou recursos federais de um convênio assinado em 2002 para executar, por meio de termo aditivo, um contrato assinado em 1998 – com a *Construtora Queiroz Galvão* –, com base em licitação realizada em 1997. Em que pese a identificação na descrição do objeto, a adequação dos serviços então previstos e a inclusão de novos itens de serviços indicam que a obra contratada em 1998 não é exatamente a mesma do convênio assinado em 2002. Logo, o aproveitamento do contrato caracterizou fuga do procedimento licitatório. Ainda que os objetos fossem exatamente os mesmos, a irregularidade permaneceria tendo em vista o tempo decorrido e a modificação dos créditos orçamentários que deram suporte ao contrato original. A equipe da CGU constatou, ainda, que o projeto básico de engenharia elaborado pela prefeitura era insuficiente para a determinação dos serviços a serem executados, o que gerou a necessidade de complementação de verbas de R\$ 3,1 milhões.

**5) Prefeitura permitiu que empresa vencedora de licitação para a construção de ginásio coberto subcontratasse a execução da obra:** A *Residência Incorporações e Construções* transferiu a execução do contrato para uma outra empresa – *Construtora Nordeste/CONORT* –, com a interveniência e anuência da prefeitura; sendo que o contrato não previa qualquer modalidade de subcontratação. Segundo a Lei 8.666/93, a cessão não admitida no edital de licitação e no contrato constitui motivo para rescisão do ajuste.

**6) Prefeitura não comprovou, na época devida, a titularidade de terreno para construção de ginásio poliesportivo:** O contrato de repasse dos recursos – no valor de R\$ 1,3 milhão – para execução da obra foi firmado em janeiro de 2003, mas o terreno, que pertencia a um órgão do governo estadual, só foi cedido ao município em novembro de 2005. Conforme a IN-STN 01/97, devido à falta de titularidade da área, o contrato não poderia ter sido celebrado. A empresa contratada, por meio de Tomada de Preços, foi a *Construtora Nordeste/CONORT*.

**7) Prefeitura limitou a participação de empresas na licitação para contratação das obras de ampliação, reforma e conclusão do estádio municipal:** A prefeitura exigiu, no edital de licitação, índices acima dos valores usuais para a qualificação econômico-financeira dos interessados em participar do certame. Com isso, a licitação só teve um proponente: *Evidence Construções e Empreendimentos*. A Lei 8.666/93 (art.31, § 5º) estabelece que a comprovação da boa situação financeira da empresa será feita de forma objetiva, devidamente justificada no processo administrativo da licitação, vedada a exigência de índices e valores não usualmente adotados.



**8) Prefeitura não comprovou a realização de certame licitatório para a contratação da construção de creche-berçário e pré-escola:** A prefeitura afirma ter realizado Tomada de Preços, mas alega não possuir a documentação comprobatória. A empresa vencedora da suposta licitação foi a *DS Construtora*. Além disso, os recursos referentes ao convênio – R\$ 200 mil repassados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – ficaram depositados em conta corrente por 33 dias, quando deveriam, de acordo com a IN-STN 01/97, estar aplicados em caderneta de poupança. A não aplicação dos recursos acarretou prejuízo de R\$ 3,9 mil. A prefeitura ainda deixou de efetivar a retenção e o recolhimento das contribuições devidas ao INSS pela empresa contratada (no caso, 6,6% sobre valor bruto das notas fiscais do serviço), causando à União dano correspondente a R\$ 10,6 mil.

Ficou constatado, ainda, que a prefeitura não elaborou os projetos complementares (instalações elétricas, hidrossanitárias, combate a incêndio) e estrutural (formas e armação dos elementos estruturais) necessários à execução da obra. A falta desses projetos contraria a Lei 8.666/93, pois são parte integrante do projeto básico (conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para caracterizar a obra ou serviço).

Ademais, apesar de a construção da creche ter sido considerada como concluída, inclusive com o termo de aceitação definitiva da obra já emitido pela prefeitura, verificou-se que alguns dos serviços previstos foram executados em quantitativos inferiores aos atestados nos boletins de medição, representando um prejuízo para o contrato de repasse de R\$ 27,1 mil.

Ainda de acordo com a auditoria, foi constatado que grande parte dos serviços executados era de baixa qualidade e em desacordo com as normas técnicas da ABNT. Um reservatório superior, por exemplo, com capacidade para 9 mil litros, encontrava-se inutilizado devido à impossibilidade de se fazer a sua limpeza, pois não fora instalada a escada de marinheiro, imprescindível para possibilitar o acesso ao interior do reservatório. E mais: não fora instalada também a tampa de fechamento; facilitando, assim, o acesso de todo tipo de animal e o acúmulo de detritos dentro dele. Outro exemplo da péssima qualidade dos serviços é o fato de que todos os banheiros da creche-berçário – em funcionamento há menos de um ano – já apresentavam graves problemas de infiltração/vazamento, alguns estavam até interditados.

**9) Prefeitura limitou a participação de empresas em licitação para execução de serviços de pavimentação a paralelepípedo e drenagem de águas pluviais. Além disso, há indícios de repasse de informações privilegiadas à vencedora do certame:** Os auditores verificaram que a referida empresa – *Construtora Nordeste/CONORT* – alterara o montante do seu capital social de R\$ 800 mil para R\$ 1,3 mi – exatamente o valor mínimo exigido pelo edital de licitação para que uma empresa fosse considerada habilitada a participar do certame –, apenas doze dias antes da emissão do edital, o que ocorreu em novembro de 2003.

Também ficou constatado que o referido edital exigiu índices acima dos valores usuais para qualificação econômico-financeira dos licitantes, o que caracteriza limitação indevida ao caráter competitivo do certame. A Lei 8.666/93 (art.31, § 5º) estabelece que a comprovação da boa situação financeira da empresa será feita de forma objetiva, devidamente justificada, vedada a exigência de índices e valores não usualmente adotados.

Os recursos para a realização dos serviços, R\$ 13 milhões, foram repassados pelo Ministério das Cidades, por meio de vários contratos. Em cinco deles, no valor total de R\$ 3,5 milhões, a CGU detectou a ocorrência de sobrepreço, no valor total de R\$ 505 mil, em parte dos serviços contratados em comparação com a tabela do SINAPI (Sistema Nacional de Custos e Índices da Construção Civil) da Caixa Econômica Federal. Este sistema determina, de acordo com a Lei de Diretrizes Orçamentárias da União, os custos unitários máximos de materiais e serviços de obras executadas com recursos da União. Entretanto, se na referida análise fossem considerados todos os serviços constantes da planilha orçamentária de cada contrato (inclusive aqueles cujos montantes apresentaram valores inferiores aos do SINAPI, acrescidos de 30%), com as conseqüentes compensações, o valor total do sobrepreço cairia para R\$ 334,2 mil.



Ainda de acordo com a auditoria, alguns dos serviços previstos foram executados em quantitativos inferiores aos atestados nos boletins de medição, representando um prejuízo ao erário no valor total de R\$ 82,4 mil. Em uma determinada rua, por exemplo, cuja pavimentação estava incluída no terceiro contrato, segundo os boletins de medição, o serviço já havia sido concluído; sendo que, na verdade, ainda não havia sequer começado.

Constatou-se, ainda, que alguns dos serviços executados eram de péssima qualidade, principalmente no que se refere ao concreto utilizado na confecção das tampas das bocas de lobo; ao serviço de recomposição da pavimentação em alguns trechos; à forma de instalação dos tampões de ferro dos poços de visita; e à montagem do sistema de drenagem de águas pluviais. Quanto aos tampões de ferro, por exemplo, devido à não colocação de travas de segurança, grande parte deles já tinha sido arrancada ou furtada, encontrando-se os poços completamente abertos. Tal fato, além de representar empecilho para o bom funcionamento do sistema de drenagem – os poços acabaram servindo como depósitos de lixo –, põe em risco a segurança dos moradores. Os auditores também detectaram problemas decorrentes da falta de previsão em projeto, e da inobservância pela fiscalização durante a execução das obras, da necessidade de construção de muretas de contenção do terreno ao longo de alguns trechos. A falta dessa contenção provocou desmoronamentos e danos à camada de pavimentação.

	<i>Valor repassado pela União</i>	<i>Sobrepço de alguns itens</i>	<i>Sobrepço após compensação</i>	<i>Valor pago por serviço não executado</i>
<b>1º contrato</b>	300 mil	45 mil	42,5 mil	-
<b>2º contrato</b>	250 mil	41,3 mil	36,3 mil	-
<b>3º contrato</b>	1,55 mi	226,1 mil	145,9 mil	39,6 mil
<b>4º contrato</b>	850 mil	82,5 mil	9,6 mil	37,9 mil
<b>5º contrato</b>	644 mil	110,1 mil	99,9 mil	4,9 mil
<b>TOTAL</b>	<b>3,5 mi</b>	<b>505 mil</b>	<b>334,2 mil</b>	<b>82,4 mil</b>

Valores em reais.

A *Construtora Nordeste/CONORT* ainda foi beneficiada, em 2002, pela cessão irregular da execução de parte de um outro contrato – também para serviços de pavimentação e drenagem de águas pluviais –, assinado em 1993, com uma outra empresa. A transferência dos direitos e obrigações do referido contrato teve a interveniência e anuência da prefeitura. O fato é que, além de o contrato original estar vencido, tal cessão caracteriza fuga ao procedimento licitatório. Segundo a Lei 8.666/93, a cessão não admitida no edital de licitação e no contrato constitui motivo para rescisão do ajuste. Além disso, foram detectados erros significativos no projeto básico, tais como divergências no cruzamento de várias ruas com a realidade, a ponto de o projeto de drenagem ter ficado incompatível com a disposição de algumas ruas, especialmente no que se refere à colocação de caixas coletoras (bocas-de-lobo). Foram necessárias diversas alterações durante a execução do projeto.

**10) Prefeitura não comprovou a realização de licitação para a construção de 22 casas populares, nem apresentou o contrato com a empresa responsável pelo serviço – a CBT Construções e Incorporações:** Além disso, a prefeitura pagou por serviços não executados, no valor de R\$ 12,1 mil, já que as casas deveriam ser edificações isoladas, e, no entanto, foram construídas geminadas, sendo quatro blocos de três casas e cinco blocos de duas casas. Com isso, as paredes divisórias de casas de um mesmo bloco foram medidas em duplicidade. A prefeitura, também, deixou de efetivar a retenção e o recolhimento das contribuições devidas ao INSS pela empresa, causando à União dano correspondente a R\$ 10,7 mil. Os recursos para a execução das obras, R\$ 100 mil, foram repassados pelo Ministério das Cidades.

**11) Prefeitura restringiu a competitividade de licitação para contratar a construção de uma passarela de pedestres sobre rodovia, com indícios de direcionamento à empresa vencedora do certame:** A obra constava de convênio celebrado com o DNIT (Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes), no valor de R\$ 813,6 mil. Segundo a auditoria da CGU, o edital de licitação para a execução da obra fixou exigências abusivas que limitaram o



caráter competitivo do certame. Ressalta-se que das quatro empresas que participaram do processo licitatório, apenas uma foi considerada habilitada: PROENGE Projetos e Engenharia. Ademais, a prefeitura disponibilizou projeto básico deficiente e pagou à empresa por um projeto executivo com diversas falhas.

Além disso, houve sobrepreço em parte dos serviços, no valor de R\$ 111,8 mil, em comparação com os preços constantes do SINAPI. Ainda assim, não se vislumbra prejuízo ao erário, tendo em vista que outros serviços foram contratados com preços abaixo do SINAPI, havendo uma compensação.

Por fim, em virtude da falta de apresentação da documentação necessária para a aprovação da prestação de contas da primeira parcela liberada pela União, o convênio teve sua vigência expirada sem que tenha sido celebrado termo aditivo de prazo. Com isso, o convênio foi extinto e encontrava-se em situação de inadimplente no SIAFI. A obra, que se encontra paralisada, só poderá ser reiniciada com a celebração de novo convênio, que depende da regularização das pendências documentais ou se for realizada diretamente pelo DNIT.