



## PROCESSO TC N.º 04210/22

Objeto: Licitação

Órgão/Entidade: Departamento de Estradas de Rodagem - DER

Responsável: Carlos Pereira de Carvalho e Silva

Relator: Cons. em Exerc. Oscar Mamede Santiago Melo

EMENTA: PODER EXECUTIVO – LICITAÇÃO – CONCORRÊNCIA – Irregularidade da Concorrência nº 40 /2021, do Contrato dela decorrente e do apostilamento ao contrato. Aplicação de multa. Determinação à Auditoria. Recomendação.

### ACÓRDÃO AC2 – TC – 00702/23

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC nº 04210/22, referente à Licitação na modalidade Concorrência nº 40/2021, realizada pelo Departamento de Estradas de Rodagem, objetivando a contratação de empresa para a execução das Obras de Pavimentação Asfáltica das Travessias Urbana nas cidades Amparo, Barra de São Miguel, Barra De Santana, Boa Vista, Cabaceiras, Camalaú, Caraúbas, Caturité, Massaranduba, Matinhas, Parati, Prata, Riacho de Santo Antônio, Santo André, São Domingos do Cariri, São José Dos Cordeiros e Sumé, com extensão aproximada de 25,41 Km, acordam os Conselheiros integrantes da 2ª CÂMARA do *TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA*, por unanimidade, em sessão realizada nesta data, na conformidade do voto do relator, em:

- a) julgar irregulares a licitação na modalidade Concorrência nº 0040/2021, o Contrato PJ-017, dela decorrente, e o apostilamento ao contrato, realizados pelo Departamento de Estradas de Rodagem, objetivando a contratação de empresa para a execução das Obras de Pavimentação Asfáltica das Travessias Urbana nas cidades Amparo, Barra de São Miguel, Barra de Santana, Boa Vista, Cabaceiras, Camalaú, Caraúbas, Caturité, Massaranduba, Matinhas, Parati, Prata, Riacho de Santo Antônio, Santo André, São Domingos do Cariri, São José Dos Cordeiros e Sumé, com extensão de 25,41 Km;
- b) aplicar multa pessoal ao Sr. Carlos Pereira de Carvalho e Silva, no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), correspondentes a 31,74 UFR/PB, em face das falhas constatadas, assinando-lhe o prazo de 30 (trinta) dias para recolhimento da multa ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, sob pena de cobrança judicial, em caso de omissão;
- c) determinar à Auditoria que verifique a ocorrência de possível prejuízo ao erário em razão dos preços praticados, quando da análise da Prestação de Contas do DER, exercício 2022;
- d) recomendar à autoridade responsável no sentido de evitar as falhas constatadas nos presentes autos.

Presente ao julgamento o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas  
Publique-se, registre-se e intime-se.  
TCE – Sala das Sessões da 2ª Câmara

**João Pessoa, 28 de março de 2023**



## PROCESSO TC N.º 04210/22

### RELATÓRIO

CONS. EM EXERC. OSCAR MAMEDE SANTIAGO MELO (Relator): O presente Processo trata da Licitação na modalidade Concorrência (nº 0040/2021), realizada pelo Departamento de Estradas de Rodagem, objetivando a contratação de empresa para a execução das Obras de Pavimentação Asfáltica das Travessias Urbana nas cidades Amparo, Barra de São Miguel, Barra de Santana, Boa Vista, Cabaceiras, Camalaú, Caraúbas, Caturité, Massaranduba, Matinhas, Parati, Prata, Riacho de Santo Antônio, Santo André, São Domingos do Cariri, São José Dos Cordeiros e Sumé, com extensão aproximada de 25,41 Km, no valor estimado de R\$ 23.385.350,91.

A Unidade Técnica realizou análise da Concorrência nº 0040/2021, apontando inconsistências e opinando pela irregularidade do procedimento licitatório, em razão de que houve citação do gestor que apresentou defesa através do documento TC nº 59955/22.

Em análise da defesa apresentada, a Auditoria expressa o seguinte entendimento:

#### **1. Ocorrência de sobrepreço no montante de R\$ 832.771,64**

A defesa alega que o DER/PB utiliza sistema de custos próprio e leva em consideração peculiaridades existentes nos projetos. Especificamente, no que se refere aos ligantes betuminosos, informa que a consulta é feita diretamente junto à Petrobrás.

O Órgão Técnico entende necessários esclarecimentos quanto aos parâmetros utilizados na formação dos encargos sociais pelo DER/PB tendo em vista que a taxa de Encargos Sociais adotada pelo DER/PB na formação dos preços de referência foi de 100,13%, enquanto que a do DNIT ficaria em 85,69% e a do SINAPI/CAIXA em 80,90%.

#### **2. Ausência de disputa na licitação**

De acordo com o defendente, trata-se de uma licitação realizada no regime de Empreitada por Preço Unitário, tipo Menor Preço. Desta forma, a menor proposta apresentada será a vencedora do certame. Além disso, destaca que o ano de 2021 foi de bastantes dificuldades, geradas pelos efeitos adversos da Pandemia do COVID-19, aliado aos fatos imprevisíveis e reais dos aumentos mais que exagerados dos insumos asfálticos e dos demais insumos necessários aos serviços de terraplenagem e pavimentação de rodovias, especialmente óleo diesel. Alega ainda que, diante do contexto, as empresas que se encontravam no mercado, participando de licitações, participam com uma certa cautela, de maneira que os descontos ofertados têm sido cada dia menores.

A Auditoria não acolhe os argumentos. Entende que a possível temeridade dos interessados na execução da obra, fundada na possibilidade de eventuais aumentos excessivos nos preços dos materiais asfálticos, não se trata de nenhuma condição singular e sim de situação recorrente na rotina das contratações públicas, e para isso sempre existiu previsão legal para ajustes e correções. Destaca que o DER/PB, tão logo iniciada a execução contratual, em 18 de abril de 2022, deliberou pelo acréscimo por apostilamento do valor de R\$ 5.099.880,68, correspondentes a 22% sobre o inicial previsto, em função de possíveis intercorrências, passando para o total de R\$ 28.126.428,89, não obstante a ausência dos documentos de formalização no TRANSPARÊNCIA/PB, na CGE/PB e no TCE/PB. O Órgão de Instrução ressalta que a condição de desconto mínimo obtido nas propostas vencedoras das principais licitações do DER/PB tem se tornado recorrente nas contratações das obras pelo DER/PB.



## PROCESSO TC N.º 04210/22

### 3. Prevalência da Resolução DER CE 20/2020 frente à lei 8666/93

A defesa alega a necessidade de dar continuidade ao plano rodoviário, tendo sido necessária a adoção de medidas restritivas para combater a COVID-19 e evitar sua disseminação. Informa que o certame foi realizado com fundamento na Resolução CE nº 20/2020, cumprindo com os princípios constitucionais do art. 37 da Constituição Federal c/c os princípios licitatórios insculpidos no caput do art. 3º da Lei Federal nº 8.666/93.

A Auditoria não acolhe a argumentação. Registra que o Edital de Concorrência DER nº 040/2021 foi finalizado com data de 22/12/2021, com previsão de abertura para 15/02/2022. No entanto, desde julho de 2021, o próprio Governo do Estado autorizou o retorno dos Órgãos públicos e dos servidores estaduais às atividades presenciais, conforme decreto nº 41.396/2021, quando, pelo menos, não comportariam justificativas pela manutenção dos termos da Resolução DER - CE nº 20/2020 até fevereiro de 2022. Alega que se trata da contratação de serviços que não se enquadram nas regras em exceção pela situação de emergência da pandemia, Lei 13.979/2020 e Decreto nº 41122/2020, ressaltando que os demais órgãos da Administração e Prefeituras permaneceram operando e seguindo estes quesitos da Lei 8666/93. O Órgão Técnico entende ainda que se encontram ausentes os instrumentos de controle que assegurassem que os documentos presentes no envelope das propostas abertos nas sessões da licitação fossem os mesmos presentes para conferência e análise pelos interessados, quando do agendamento, conforme fixado pela Resolução DER - CE nº 20/2020, e quando das tomadas das decisões pela comissão de Licitação e pela Administração geral do Órgão.

O Órgão Técnico de Instrução conclui pela irregularidade do procedimento licitatório em análise. Entende necessária notificação do DER/PB para a apresentação, exclusivamente, dos seguintes documentação e informações:

- Termos de formação do processo e o detalhamento dos números e informações que resultaram no apostilamento do valor de R\$ 5.099.880,68, ao contrato nº 017/2022, correspondentes a um acréscimo de 22% sobre o inicial previsto, passando seu total para R\$ 28.126.428,89.
- Justificativas fundamentadas para os números adotados e que levaram à formação da Taxa de Encargos Sociais adotada pelo DER/PB de 100,13%, quando a do DNIT ficaria em 85,69% e a do SINAPI/CAIXA em 80,90%, conforme detalhado em anexo, fls. 678/680, com reflexos no orçamento de referência e nas propostas na licitação.

O gestor apresentou nova peça defensiva, constante do Documento TC 93048/22, cuja análise por parte da Auditoria expõe os seguintes aspectos.

#### 1. Detalhamento dos preços que resultaram no Termo de Apostilamento, no valor de R\$ 5.099.880,68, um acréscimo de 22% ao contrato

O defendente informa que o DER editou a Resolução CE nº12/2022, de 08 de abril de 2022, que dispunha sobre procedimentos para realinhamento de preços dos contratos, em virtude do desequilíbrio econômico-financeiro em decorrência dos efeitos lesivos da COVID-19, com sucessivos aumentos nos ligantes betuminosos e demais insumos de obras rodoviárias. A defesa registra também que o Parecer 190/2022 justifica o aspecto legal das alterações contratuais, em harmonia com o artigo 37, XXI da CF/88 c/c o artigo 65, III, D da Lei 8.666/93, e anexa cópia do procedimento administrativo DER PRC 2022/01878, referente ao termo de apostilamento do contrato PJ 017/2022.



## PROCESSO TC N.º 04210/22

A Auditoria não acolhe as justificativas apresentadas. Registra que o contrato PJ 017/2022, no valor de R\$ 23.026.548,21, foi firmado em 25/03/2022 e a empresa contratada, Construtora Rocha Cavalcante Ltda, solicitou atualização de preços do contrato, em conformidade com a Resolução CE 012/2022, em 18 de abril de 2022, quando ainda não havia sido executado nenhum dos serviços que fazem parte do objeto licitado, passando o valor da obra para R\$ 28.126.428,89. O Órgão de Instrução destaca que a empresa contratada, em sua proposta de preços, datada de 15 de fevereiro de 2022, assume a garantia da validade da proposta por um período de 60 (sessenta) dias a partir da data final da entrega dos envelopes. Entende que a solicitação de revisão nos valores contratados solicitados pela empresa, com fundamento na Resolução DER CE 012/2022, não é aplicável, tendo em vista que não há qualquer evidência de que o contrato firmado em 25/03/2022 já tivesse sofrido impactos financeiros, com o desequilíbrio econômico-financeiro em decorrência de supostos efeitos causados pela pandemia da COVID, como estabeleceu aquela resolução. A Auditoria ainda elaborou planilhas nas quais demonstra que o apostilamento elevou os valores contratados em percentuais individuais muito acima daqueles que foram verificados no mercado, considerando os índices oficiais da Fundação Getúlio Vargas, utilizados para as obras rodoviárias do DNIT. Outra constatação da Auditoria é que o DER descumpriu que determina o normativo desta Corte de Contas, ao não informar o Apostilamento firmado em 09/06/2022, conforme exige a RN TC 09/2016, no artigo 8º, § 2º.

### **2. Taxa de encargos sociais aplicada de 100,13%, superior àquelas praticadas no SINAPI e no DNIT**

De acordo com o gestor o valor que é adotado como referência é indicação do CREA-PB, em acordo com o Decreto Estadual nº 30.610/2009. Informa que as taxas são flexíveis, a depender na obra, e que retirando-se os 20% da Previdência, que corresponderiam a desoneração existente há alguns anos no país, chegar-se-ia nos 100,13%.

O Órgão de Instrução registra que o citado decreto é um ato normativo de 2009, há cerca de 13 anos, e que nesse decorrer de tempo houve a Lei 12.844/2013, que tratou de incluir a desoneração da folha para empresas do setor da construção civil. A Auditoria entende que seguir um decreto estadual de 2009, que foi fundamentado em um estudo, naquela época, de um determinado grupo de trabalho do CREA-PB, elevando os encargos sociais, não parece razoável com a legislação que se faz presente nos tempos atuais. Destaca a grande discrepância entre a taxa utilizada pelo DER, na composição dos encargos sociais, em relação a Férias (indenizadas), 14,06%, e aviso prévio indenizado, 13,12%, comparando-se, respectivamente, com as que são utilizadas no SINAPI e no DNIT. Essa situação provoca uma taxa para com o item Verbas Rescisórias (C) em 32,75%, nos encargos considerados pelo DER-PB, enquanto no SINAPI (PB/2022) e no DNIT (PB/2022), essa mesma taxa é de 9,52% e 13%, respectivamente.

O Órgão de Instrução conclui pela irregularidade do procedimento licitatório e pela irregularidade do apostilamento firmado. Sugere ainda concessão de cautelar determinando a suspensão do referido termo de apostilamento firmado, que aumentou em 22,14% o valor inicial do contrato. A Auditoria recomenda que a Administração reveja minuciosamente cada contrato específico antes de promover qualquer apostilamento, alterando os valores significativamente, sem qualquer evidência de relacionamento com supostos efeitos lesivos causados pela COVID-19.

O Processo seguiu ao Ministério Público cujo representante emitiu Parecer no qual opina pela irregularidade Concorrência n.º 40/2021, realizada pelo Departamento de Estradas de



## PROCESSO TC N.º 04210/22

Rodagem – DER. Entende também irregular o Termo de Apostilamento, no valor de R\$ 5.099.880,68. O representante do Parquet, pelas eivas analisadas, sugere que seja aplicada a multa do art. 56, II da LOTCE/PB à autoridade responsável. Opina pelo envio de recomendação para que se busque sempre a melhor proposta com os melhores preços para o serviço público almejado, mesmo que para isto tenha de rever os procedimentos atualmente adotados, notadamente em virtude de haver diversos processos do DER com contestações semelhantes. E ainda entende por manter ativo o trâmite do presente processo a fim de possibilitar a realização de apuração do efetivo prejuízo ocasionado ao erário pelas irregularidades apontadas, seja no apostilamento, seja na questão do índice de encargos sociais, se não houver alteração contratual apta a solucionar essa questão antes do término da vigência contratual.

É o relatório.

### VOTO

CONS. EM EXERC. OSCAR MAMEDE SANTIAGO MELO (Relator): Considerando os tempos de pandemia (COVID 19); considerando a edição da Resolução CE nº 020/2020, que estabelece as alterações necessárias e os procedimentos com relação às licitações suspensas conforme publicadas e não concluídas, antes dos decretos governamentais, que passam a ter continuidade; considerando que a Resolução CE nº 020/2020 só foi revogada pela Resolução CE 046/2022, que determina o retorno às atividades normais da Comissão Permanente de Licitação, em 22 de setembro de 2022, considerando que o Edital é de 22/12/2021 e a homologação de 25/03/2022, período em que estavam suspensas as atividades presenciais no Poder Executivo, considerando a disponibilização online das sessões de recebimento dos envelopes e abertura das propostas, através do canal do DER no Youtube, entendo que a falha relativa à prevalência da Resolução DER CE 20/2020 frente à lei 8666/93 pode ser relevada.

Com relação ao cálculo da taxa de encargos sociais, vários aspectos devem ser levados em conta. O prazo e o tipo de obra, por exemplo, são parâmetros que refletem na permanência de empregados, no índice de rotatividade, etc., impactando nas contribuições pagas pelo empregador, incidentes diretamente sobre os salários, de acordo com a legislação vigente. No caso da obra em questão tem-se um prazo de 300 dias corridos para execução de obra de pavimentação de 25,41 Km de extensão. Entendo que para que se considere que a taxa de encargos sociais tenha sido superior àquelas utilizadas pelo SINAPI ou DNIT é necessária a informação de que o parâmetro de comparação é referente a obras do mesmo porte, pois, obras diferentes possuem cálculos distintos de taxa de encargos sociais incidentes sobre a mão de obra. Desta forma, discordo do Órgão de Instrução quanto à presente falha apontada.

No que tange à questão do apostilamento, entendo que cabe razão ao Órgão de Instrução quanto a sua irregularidade. O prazo no qual foi solicitado o realinhamento de preços não se justifica tendo em vista que os serviços nem sequer haviam sido iniciados. Além disso, conforme demonstrou a Auditoria, o realinhamento elevou os valores contratados em percentuais individuais muito acima daqueles que foram verificados no mercado.

Ante o exposto, voto no sentido de que a 2ª Câmara Deliberativa desta Corte de Contas:

- a) julgue irregulares a licitação na modalidade Concorrência nº 0040/2021, o Contrato PJ-017, dela decorrente, e o apostilamento ao contrato, realizados pelo Departamento de Estradas de Rodagem, objetivando a contratação de empresa para a execução das



## **PROCESSO TC N.º 04210/22**

Obras de Pavimentação Asfáltica das Travessias Urbana nas cidades Amparo, Barra de São Miguel, Barra de Santana, Boa Vista, Cabaceiras, Camalaú, Caraúbas, Caturité, Massaranduba, Matinhas, Parati, Prata, Riacho de Santo Antônio, Santo André, São Domingos do Cariri, São José Dos Cordeiros e Sumé, com extensão de 25,41 Km;

- b)** aplique multa pessoal ao Sr. Carlos Pereira de Carvalho e Silva, no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), correspondentes a 31,74 UFR/PB, em face das falhas constatadas, assinando-lhe o prazo de 30 (trinta) dias para recolhimento da multa ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, sob pena de cobrança judicial, em caso de omissão;
- c)** determine à Auditoria que verifique a ocorrência de possível prejuízo ao erário em razão dos preços praticados, quando da análise da Prestação de Contas do DER, exercício 2022;
- d)** recomende à autoridade responsável no sentido de evitar as falhas constatadas nos presentes autos.

É o voto.

**João Pessoa, 28 de março de 2023**

Cons. em Exerc. Oscar Mamede Santiago Melo  
RELATOR

Assinado 29 de Março de 2023 às 08:10



**Cons. André Carlo Torres Pontes**  
PRESIDENTE

Assinado 28 de Março de 2023 às 20:29



**Cons. em Exercício Oscar Mamede Santiago  
Melo**  
RELATOR

Assinado 29 de Março de 2023 às 13:19



**Luciano Andrade Farias**  
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO