

RELATÓRIO DE INSPEÇÃO

TC 022.506/2016-0

Fiscalização: 296/2017

Relator: Marcos Bemquerer Costa.

DA FISCALIZAÇÃO

Ato originário: Despacho do Ministro-Relator, de 10 de outubro de 2016

Objeto da fiscalização: Coletar elementos necessários a instrução do presente processo.

Ato de designação: Portaria de Fiscalização 725, de 8 de agosto de 2017.

Composição da equipe: Francisco Marcelo Pinheiro – AUFC-Matr.TCU-467-7– (Coordenador)
Val Cassio Costa Quirino – AUFC-Matr. 2932-7- Membro.

DO ÓRGÃO/ENTIDADE FISCALIZADO

Órgãos/entidades fiscalizados: Prefeitura Municipal de Irauçuba/CE

Prefeitura Municipal de Tururu/CE

Caixa Econômica Federal

Fundação Nacional de Saúde no Ceará

Vinculação TCU (unidade técnica): Secex/CE

Responsáveis pelos órgãos/entidades:

Sr. Raimundo Nonato Barroso Bonfim, CPF 135.417.303-15 – ex-prefeito municipal de Tururu/CE (gestões 2009-2012 e 2013-2016);

Sr. Raimundo Nonato Souza Silva, CPF 779.602.893-87 – ex-prefeito municipal de Irauçuba/CE (gestão 2009-2012);

Celso Lelis Carneiro Borges – Gerente de Contratos de Repasses da CEF no Ceará

Ricardo José Araújo Silveira - Superintendente da Funasa no Ceará

Outros responsáveis:

PERÍODO DE REALIZAÇÃO: 21/8/2017 a 27/10/2017.

ABRANGÊNCIA: 1/1/2010 a 31/12/2015.

INTRODUÇÃO

Trata-se de inspeção realizada na Caixa Econômica Federal e nas Prefeituras Municipais de Irauçuba/CE e Tururu/CE, no período compreendido entre 4/9/2017 e 27/10/2017, em cumprimento ao despacho datado de 10/10/2016 (peça 40), no âmbito do TC 022.506/2016-0, da relatoria do Ministro Relator Marcos Bemquerer Costa, com o intuito apurar indícios de procedimentos fraudulentos apontados na representação formulada por esta unidade técnica (peça 38), ocorridos quando da realização de licitações, bem como na execução de contratos celebrados nos exercícios de 2010 a 2015, cujos recursos são oriundos, dentre outros, de contratos de repasse, conforme se verifica da relação abaixo:

a) Contrato de Repasse 0349726-42/2012 (Siconv 755251/2010), celebrado entre o Ministério das Cidades e a Prefeitura Municipal de Tururu/CE (CNPJ 10.517.878/0001-52), com a interveniência da Caixa, na gestão como Prefeito, do Sr. Raimundo Nonato Barroso Bonfim, CPF 135.417.303-15 (gestões 2009-2012 e 2013-2016);

b) Contrato de Repasse 0371249-24/2011 (Siconv 764262/2011), celebrado entre o Ministério do Turismo e a Prefeitura Municipal de Tururu/CE (CNPJ 10.517.878/0001-52), com a interveniência da Caixa, na gestão como Prefeito, do Sr. Raimundo Nonato Barroso Bonfim, CPF 135.417.303-15 (gestões 2009-2012 e 2013-2016);

c) Contrato de Repasse 0371707-78/2011 (Siconv 765294/2011), celebrado entre o Ministério do Turismo e a Prefeitura Municipal de Irauçuba/CE (CNPJ 07.683.188/0001-69), com a interveniência da Caixa, na gestão como Prefeito, do Sr. Raimundo Nonato Souza Silva, CPF 779.602.893-87 (gestão 2009-2012) e que ainda se encontra em vigência durante a gestão como Prefeito, do Sr. José Elisnaldo Mota Pinto (CPF 732.927.963-34);

d) Contrato de Repasse 0371724-85/2011 (Siconv 765266/2011), celebrado entre o Ministério do Turismo e a Prefeitura Municipal de Irauçuba/CE (CNPJ 07.683.188/0001-69), com a interveniência da Caixa, na gestão como Prefeito, do Sr. Raimundo Nonato Souza Silva, CPF 779.602.893-87 (gestão 2009-2012) e que ainda se encontra em vigência durante a gestão como Prefeito, do Sr. José Elisnaldo Mota Pinto (CPF 732.927.963-34);

e) Tomada de Preços 3/2012-Seinfra, realizada pela Prefeitura Municipal de Tururu/CE e o contrato decorrente, firmado com a Construtora Mega Construções, Projetos, Consultoria e Serviços Ltda. – EPP;

f) Tomada de Preços 5/2015-Seinfra, realizada pela Prefeitura Municipal de Tururu/CE e o contrato decorrente, firmado com a empresa Montenato Locações e Empreendimentos Ltda.-ME;

g) Convite 290501/2012-6, realizado pela Prefeitura Municipal de Tururu/CE e o contrato decorrente, firmado com a Construtora Mega Construções, Projetos, Consultoria e Serviços Ltda. – EPP;

h) Tomada de Preços 2/001/2010-04, realizada pela Prefeitura Municipal de Tururu/CE e o contrato decorrente, firmado com a Construtora Mega Construções, Projetos, Consultoria e Serviços Ltda. – EPP;

i) Tomada de Preços 001/2010-Seinfra, realizada pela Prefeitura Municipal de Tururu/CE e o contrato decorrente, firmado com a Construtora Mega Construções, Projetos, Consultoria e Serviços Ltda. – EPP;

j) Tomada de Preços 001/2010-Setas, realizada pela Prefeitura Municipal de Tururu/CE e o contrato decorrente, firmado com a Construtora Impacto Comércio e Serviços Ltda. – ME (CNPJ 00.611.868/0001-28);

k) Carta Convite 111101/2011-06, realizada pela Prefeitura Municipal de Tururu/CE e o contrato decorrente, firmado com a Construtora Impacto;

l) Tomada de Preços 2012.11.12.01IN, realizada pela Prefeitura Municipal de Irauçuba/CE e o contrato decorrente, firmado com a Construtora Mega Construções, Projetos, Consultoria e Serviços Ltda. – EPP;

m) Tomada de Preços 2012.11.12.02IN, realizada pela Prefeitura Municipal de Irauçuba/CE e o contrato decorrente, firmado com a Construtora Mega Construções, Projetos, Consultoria e Serviços Ltda. – EPP;

n) Pregão 2011.11.03.01ED, realizada pela Prefeitura Municipal de Irauçuba/CE e o contrato decorrente, firmado com a Construtora Impacto Ltda.;

o) Pregão 2014.02.18.01ED, realizada pela Prefeitura Municipal de Irauçuba/CE e o contrato decorrente, firmado com a Construtora Impacto Ltda.;

p) Tomada de Preços 2011.11.11.01ED, realizada pela Prefeitura Municipal de Irauçuba/CE e o contrato decorrente, firmado com a Construtora Impacto Ltda.;

q) Tomada de Preços 2010.04.12.03IN, realizada pela Prefeitura Municipal de Irauçuba/CE e o contrato decorrente, firmado com a Construtora Impacto Ltda.; e

r) Tomada de Preços 2011.04.20.01ED, realizada pela Prefeitura Municipal de Irauçuba/CE e o contrato decorrente, firmado com a Construtora Impacto Ltda.

2. As razões que motivaram esta auditoria fundamentaram-se em verificar a confirmação dos indícios de irregularidades, abaixo elencadas, constatadas no pronunciamento de peça 38 deste processo:

a) ausência de capacidade operacional das empresas Mega Construções, Projetos, Consultoria e Serviços Ltda. – Epp (CNPJ 63.555.064/0001-79); e Construtora Impacto Comércio e Serviços Eireli – ME (CNPJ 00.611.868/0001-28).

b) indícios de procedimentos fraudulentos em licitações do município de Tururu/CE visando favorecer a Construtora Mega e a Construtora Impacto.

c) indícios de procedimentos fraudulentos em licitações do município de Irauçuba/CE visando favorecer a Construtora Mega e a Construtora Impacto.

d) atrasos injustificados na execução das obras do Contrato de Repasse 0349726-42/2012 (Siconv 755251/2010) e do Contrato de Repasse 0371249-24/2011 (Siconv 764262/2011) – Prefeitura de Tururu/CE.

e) possível sobreposição nos objetos do Contrato de Repasse 0349726-42/2012 (Siconv 755251/2010) e do Contrato de Repasse 0371249-24/2011 (Siconv 764262/2011)

f) atrasos injustificados na execução das obras do Contrato de Repasse 0371707-78/2011 (Siconv 765294/2011) e do Contrato de Repasse 0371724-85/2011 (Siconv 765266/2011) – Prefeitura de Irauçuba/CE

3. A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos foram aplicados regularmente, sem a existência dos indícios apontados, bem como para comprovar a regular aplicação dos recursos, foram realizadas visitas nos endereços das empresas envolvidas, a fim de verificar a sua existência. Além disso, buscou-se coletar junto à Caixa Econômica Federal e às municipalidades onde ocorreram os objetos sob exame, cópias dos respectivos processos licitatórios, juntamente com as dos contratos firmados, solicitando-se ainda a documentação relativa à prestação de contas dos ajustes.

4. Verificou-se também a vinculação dos recursos oriundos das obras e serviços sob exame, uma vez que as fontes pesquisadas inicialmente não trouxeram informações suficientes para a identificação da origem dos recursos a serem fiscalizados por esta Corte de Contas.

5. Por fim, quando da realização da inspeção in loco nos municípios de Tururu/CE e Irauçuba/CE, visitou-se as obras, objetivando a comprovação de sua existência e funcionalidade.

6. Assim, a Secex/CE identificou a oportunidade de verificar as questões relativas à ausência de capacidade operacional das empresas, indícios de procedimentos fraudulentos em licitações, atrasos injustificados na execução das obras e possível sobreposição nos objetos licitados, em confronto com jurisprudência desse Tribunal, a legislação vigente, de modo a averiguar a regularidade da aplicação dos recursos e permitir a constatação da ocorrência ou não dos indícios de irregularidades apontados nestes autos.

VOLUME DE RECURSOS FISCALIZADOS

7. O volume de recursos fiscalizados, nos exercícios de 2010 a 2015, alcançou o montante de:

Objetos Fiscalizados	Data de celebração	Valor (R\$)	Objeto
Contrato de Repasse 0349726-42/2012	30/1/2012	987.600,00	Pavimentação de vias urbanas no município de Tururu/CE.
Contrato de Repasse 0371249-24/2011	30/12/2011	136.500,00	Pavimentação em pedra tosca nas ruas SDO 08, SDO 10 e rua Raimundo Feitosa, na sede do município de Tururu/CE
Contrato de Repasse 0371707-78/2011	30/12/2011	250.000,00	Construção de uma praça pública no bairro Cruzeiro, no município de Irauçuba/CE
Contrato de Repasse 0371724-85/2011	30/12/2011	250.000,00	Pavimentação em pedra tosca em diversas ruas do Distrito de Missi, no município de Irauçuba/CE
Total		1.624.100,00	

8. Em virtude da representação que deu origem a esta inspeção não trazer informações completas quanto aos objetos que fazem parte do escopo da auditoria, foi necessário fazer uma pesquisa no portal da transparência do governo federal, bem como no Siconv e Siafi (peças 176 e 177), a fim de identificar a origem dos recursos que respaldaram a realização das licitações. Como resultado, verificou-se a existência dos seguintes os convênios e contratos de repasse que estão vinculados às licitações contidas na referida representação, de acordo com a tabela abaixo:

Objetos Fiscalizados	Ajustes	Valor (R\$)	Objeto
Tomada de Preços 001/2010-Seinfra	Convênio 1670/2007 (Siafi 628084)	999.970,42	Execução de sistema de abastecimento de água para atender ao município de Tururu/CE.
	Termo de Compromisso TC/PAC 1189/2009 (Siafi 660644)		
	Termo de Compromisso TC/PAC 1190/2009 (Siafi 659481)		



Carta-Convite 111101/2011-06	Convênio 16030/2010 (Siafi/Siconv: 733037/2010)	97.500,00	Construção de uma praça no distrito de Conceição dos Caetanos, na zona rural do município de Tururu/CE.
Tomada de Preços 001/2010-Setas	Contrato de Repasse 0297625-10/2009 (Siconv 706100)	350.000,00	Execução de serviços de construção de uma cozinha comunitária, na sede do município de Tururu/CE
Pregão 2011.11.03.01ED	PNATE	194.244,04	Contratação de empresa apta a prestar serviços de transporte de alunos da rede pública de ensino do município de Irauçuba/CE.
Pregão 2014.02.18.01ED	PNATE	214.744,39	Contratação de empresa apta a prestar serviços de transporte de alunos da rede pública de ensino do município de Irauçuba/CE.
Total		1.856.458,85	

9. Cabe registrar que a Tomada de Preços 2/001/2010-04 – Tururu/CE não foi incluída no quadro acima, tendo em vista que a mesma não prosperou. Tal licitação destinava-se a contratação de empresa para execução dos serviços de construção de sistema de abastecimento de água na localidade de Água Preta, Distrito de São Pedro do Gavião e Distrito de Conceição dos Caetanos no Município de Tururu/CE, no valor de R\$ 1.293.202,64.

10. É válido mencionar que não foram fiscalizados os recursos provenientes das licitações abaixo elencadas, em virtude de não se tratarem de recursos federais, segundo informações constantes no Portal da Transparência dos Municípios do Tribunal de Contas dos Municípios - TCM/CE (peça 176), conforme se verifica da tabela a seguir:

Licitações	Origem dos Recursos	Valor contratado (R\$)	Objeto
Tomada de Preços 2011.11.11.01 ED	Recursos Municipais	473.606,68	Reforma e ampliação na Escola Josefa Clotilde Tabosa Braga, no Distrito de Missi, no município de Irauçuba/CE.
Tomada de Preços 2010.04.12.03 IN	Recursos Estaduais	288.375,40	Ampliação de passagens molhadas sobre o riacho Riachão, nas localidades de Timbaúba e Boqueirão, ampliação de bueiro tubular no Riacho do Bode na localidade de Timbaúba e ampliação de bueiro capeado sobre o riacho Riachão, no Município de Irauçuba/CE.
Tomada de Preços 2011.04.20.01 ED	Recursos Municipais	268.031,76	Reforma e ampliação na Escola Gil Bastos, na sede do Município de Irauçuba/CE.

11. Sendo assim, somando-se o valor total da primeira tabela com o valor total da segunda, tem-se que o volume de recursos fiscalizados, nos exercícios de 2010 a 2015, alcançou o montante de R\$ 3.480.558,85.

OBJETIVO DA FISCALIZAÇÃO

12. A presente inspeção teve por objetivo validar os indícios de irregularidades apontadas inicialmente na representação.

13. Foram examinadas a regularidade dos procedimentos licitatórios, bem como a efetiva aplicação dos recursos federais repassados aos municípios de Irauçuba/CE e Tururu/CE, onde buscou-se verificar a ausência de capacidade operacional das empresas, os indícios de procedimentos fraudulentos em licitações, os atrasos injustificados na execução das obras e a possível sobreposição nos objetos licitados, em razão desses aspectos comporem o escopo da auditoria.

14. A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos foram aplicados regularmente, sem a existência dos indícios de irregularidade acima mencionados, bem como visando coletar junto à Caixa Econômica Federal e aos municípios de Tururu/CE e Irauçuba/CE as cópias dos respectivos processos licitatórios, dos contratos firmados com as empresas vencedoras e eventuais aditivos celebrados com os aludidos municípios, elaborou-se os Ofícios de Requisição 1-296/2017, de 30/8/2017, para a Caixa Econômica Federal (peça 201, p. 1-3), 2-296/2017, de 5/9/2017, para a Fundação Nacional de Saúde - Funasa (peça 201, p. 5-7) e 3-296/2017, de 19/9/2017, para o município de Irauçuba/CE (peça 201, p. 7-9) e 4-296/2017, de 25/9/2017, para o município de Tururu/CE (peça 201, p. 13-15)

VISÃO GERAL DO OBJETO

15. Com base na representação desta unidade técnica motivada pela ocorrência de possíveis irregularidades na transferência de recursos federais para os Municípios de Irauçuba/CE e Tururu/CE, por meio de contratos de repasse, termos de compromisso e convênios, onde foi informado a existência de realização de procedimentos licitatórios e da celebração do contratos com as empresas vencedoras dos certames com ausência de capacidade operacional, indícios de procedimentos fraudulentos em licitações, atrasos injustificados na execução das obras e possível sobreposição nos objetos licitados, realizou-se inspeção nos mencionados municípios para exame da questão.

16. Para definição da ocorrência dos indícios de irregularidades constatados nos autos buscou-se analisar se havia elementos nos procedimentos licitatórios, nos contratos e aditivos que corroborassem a assertiva, ou seja, se o exame das informações constantes dos procedimentos licitatórios, dos contratos e aditivos, juntamente com a verificação *in loco* das obras, levava a constatação da existência das aludidas irregularidades.

DESCRIÇÃO DA METODOLOGIA

17. Os exames concentraram-se na verificação da regularidade dos procedimentos adotados quando da realização das licitações nos municípios de Irauçuba/CE e Tururu/CE, onde as empresas Mega Construções e Projetos, Consultoria e Serviços Ltda. (CNPJ: 63.555.064/0001-79) e Construtora Impacto Comércio e Serviços Eireli – ME (CNPJ: 00.611.868/0001-28) sagraram-se vencedores dos aludidos certames, bem como pelo exame dos termos dos contratos e aditivos celebrados entre as referidas empresas e os municípios já mencionados, oriundos da realização dos aludidos procedimentos licitatórios (peças 178-187 e 197). Houve ainda a verificação *in loco* das obras executadas com os recursos federais repassados aos municípios de Irauçuba/CE e Tururu/CE, onde buscou-se verificar a efetiva aplicação dos recursos repassados para execução das obras.

18. A equipe também se deslocou à Funasa e à Caixa Econômica Federal, a fim de examinar as prestações de contas dos convênios e contratos de repasse, no intuito de obter informações quanto às razões para eventuais atrasos na execução das obras fiscalizadas.

19. A equipe buscou ainda verificar se as empresas funcionavam nos respectivos endereços informados na base de dados da Receita Federal.
20. Evidencia-se que se encontra nos autos a documentação concernente a todos os ajustes firmados com os municípios de Irauçuba/CE e Tururu/CE, bem como os contratos e aditivos firmados com as empresas Mega Construções e Projetos, Consultoria e Serviços Ltda. e Construtora Impacto Comércio e Serviços Eireli – ME, e a documentação apresentada a título de prestação de contas apresentada pelos aludidos municípios. Sendo assim, foi realizada uma análise abrangente, a fim de verificar todas as irregularidades apontadas, por ser este o objeto da representação.
21. Como resultado constatou-se que foram realizadas licitações com restrição ao caráter competitivo, sem que, no entanto, tenha sido identificado a ocorrência de superfaturamento ou sobrepreço. Foi identificada ainda a ausência de registro na Rais dos empregados das empresas que executaram as obras. Todavia, foi verificado o pagamento da Guia da Previdência Social – GPS, sobre o faturamento.
22. Por meio dos ofícios de requisição, a equipe de inspeção solicitou a documentação relativa aos ajustes celebrados com os municípios, bem como a relacionada às licitações, contratos e termos aditivos, obtendo os seguintes documentos:
- a) Processos de licitação;
 - b) contratos, com os seus respectivos aditivos;
 - c) relatórios de acompanhamento, fiscalização e avaliação dos contratos de repasse;
 - d) prestações de Contas Parciais/Final dos contratos de repasse e convênios executados pelos convenientes, incluindo:
 - d.1) plano de trabalho;
 - d.2) relatório de execução físico-financeira;
 - d.3) demonstrativo da execução da receita e despesa, evidenciando os recursos recebidos, e os saldos, se houver;
 - d.4) relação de pagamentos;
 - d.5.) relação de bens (adquiridos, produzidos ou construídos com recursos da União);
 - d.6) extrato da conta bancária específica do período do recebimento e conciliação bancária, quando for o caso;
 - d.7) processos de pagamentos, contendo: notas fiscais, recibos, faturas, etc.;
23. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU, tendo sido utilizadas as seguintes técnicas de auditoria: inspeção física, exame documental, confronto de informações e documentos e comparação com a legislação.

INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES APONTADOS NA REPRESENTAÇÃO

I. Ausência de Capacidade Operacional das empresas Mega Construções, Projetos, Consultoria e Serviços Ltda. – Epp (CNPJ 63.555.064/0001-79); e Construtora Impacto Comércio e Serviços Eireli – ME (CNPJ 00.611.868/0001-28).

24. A representação aponta os seguintes indícios para caracterizar a ausência de capacidade operacional das empresas Mega Construções e Projetos, Consultoria e Serviços Ltda. e Construtora Impacto Comércio e Serviços Eireli – ME:

a) a empresa Mega Construções, Projetos, Consultoria e Serviços Ltda. – Epp registrou nos exercícios de 2006, 2007, 2010 e 2011 não possuir funcionários no Relatório Anual de Informações Sociais (Rais), e, nos demais exercícios, a empresa sequer apresentou declaração da Rais (peça 15). Já a Construtora Impacto Comércio e Serviços Eireli – ME, registrou entre os exercícios



de 2007 e 2011 não possuir funcionários e nos demais exercícios a empresa sequer apresentou declaração da Rais (peça 35);

b) as aludidas empresas receberam quantias expressivas em contratos firmados com municípios cearenses, em geral para realização de obras públicas, apesar da ausência de capacidade operacional, conforme se observa da pesquisa realizada no portal da transparência mantido pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará – TCM/CE, de acordo com o que se verifica a seguir:

b.1) a empresa Mega Engenharia, Consultoria e Serviços Ltda. – EPP, sagrou-se vencedora 15 licitações realizadas no município de Tururu/CE, no período de 2009 a 2012, que somadas, totalizam um montante de R\$ 4.882.931,92 (peça 5). Já no município de Irauçuba/CE, sagrou-se vencedora de 25 licitações, no período de 2010 a 2013, que totalizaram o montante de R\$ 3.295.656,70 (peças 5). No que diz respeito ao estado do Ceará, a referida empresa recebeu, em contratos firmados com municípios cearenses, no período de 2008 a junho de 2016, o montante de R\$ 8.880.525,17 (peça 3);

b.2) a Construtora Impacto Comércio e Serviços Eireli – ME, esta sagrou-se vencedora 10 licitações realizadas no município de Tururu/CE, no período de 2009 a 2014, que somadas, totalizam um montante de R\$ 2.037.487,76 (peça 4), tendo se sagrado vencedora de 22 certames licitatórios, no município de Irauçuba/CE, no período de 2010 a 2014, totalizando o montante de R\$ 8.731.196,36 (peça 4). Por fim, no que se refere a contratos firmados no período de 2008 a junho de 2016, empresa também recebeu, em contratos firmados com municípios cearenses, o montante de 18.042.264,54 (peça 1).

c) integrava o quadro societário da empresa Mega Engenharia, Consultoria e Serviços Ltda. – EPP, até 19/5/2011 (peça 17, p. 1), a Sra. Halana Mayara Alves de Oliveira (CPF 027.039.133-97) e o Sr. Francisco Eriosvaldo Oliveira da Silva (CPF 600.798.493-18). Ocorre que o Sr. Francisco Eriosvaldo Oliveira da Silva trabalhou como empregado nas empresas CAD Construções Eireli – EPP (06.925.267/0001-76), no período de 2007 a 2014, e Eletronor Construções Ltda. (05.099.926/0001-08), no ano de 2015, conforme informações extraídas da Rais, enquanto a Sra. Halana Mayara Alves de Oliveira, trabalhou na empresa Contax S.A – Site Fortaleza (02.757.614/0021-91), no ano de 2007, e na empresa Benfica Comércio de Alimentos S/A (09.063.586/0001-08), ano de 2013 (peça 36). Desta forma, o fato dos sócios da Construtora Mega constarem da Rais na condição de assalariados em outras empresas apesar do elevado faturamento da construtora é indício de que tais sócios podem figurar na condição de “sócios laranjas” e que a empresa pode ser fantasma;

d) depois de 19/5/2011, o quadro societário da empresa foi substituído pelo Sr. Eliseu Bastos Lira (CPF 209.229.903-44) e pelo Sr. Said Ferreira Silva (CPF 028.209.053-31), sendo que este último também trabalhou como empregado assalariado na empresa Diagonal Empreendimentos e Engenharia Ltda. (06.880.884/0003-64), nos anos de 2010 e 2011;

e) a rescisão contratual com a Construtora Mega, no âmbito do Contrato de Repasse 0349726-42/2012 (Siconv 755251/2010), mais de três anos depois da assinatura do contrato, e com fundamento no fato de que a empresa não teria mais interesse em dar continuidade à obra, é indício da falta de capacidade operacional da empresa (peça 14, p. 4-8); e

f) a Construtora Impacto Comércio e Serviços Eireli – ME sagrou-se vencedora dos Pregões 2011.11.03.01ED e 2014.02.18.01ED, realizados pela Prefeitura de Irauçuba/CE, tendo como objeto a prestação de serviços de transporte de alunos do Ensino Fundamental e Médio do município (peça 33, p. 1-2). No entanto, a aludida empresa possui apenas um único veículo cadastrado em nome da empresa, segundo consta da base do Renavam: uma Toyota Hilux CD4x4 SRV, placa NQL4545, que não se presta ao transporte de alunos, constituindo-se tal fato como mais um indício de que a aludida empresa possa estar servindo de fachada e como mera intermediária fictícia das prefeituras aqui mencionadas que são as verdadeiras executoras das obras e serviços nos municípios.

I.1 – Análise

25. De fato, conforme já evidenciado nos autos, as informações que deveriam constar do Relatório Anual de Informações Sociais (Rais) são indícios de ausência de capacidade operacional das empresas Mega Construções e Projetos, Consultoria e Serviços Ltda. e Construtora Impacto Comércio e Serviços Eireli – ME.

26. Quanto ao recebimento de somas expressivas pelas empresas, isto não significa, a princípio, que não tenham capacidade operacional. Para tanto, seria necessário que este indício fosse acompanhado de outros elementos para suportar tal irregularidade, tais como a ocorrência de superfaturamento ou de desvio de recursos públicos, serviços pagos e não executados, inexecução total ou parcial de obras, execução das obras por outras empresas. Não há evidências nos autos que isto tenha ocorrido.

27. É oportuno mencionar que os contratos decorrentes de licitações da amostra já estavam concluídos ou rescindidos, impossibilitando à equipe de auditoria de averiguar se eram as empresas contratadas que estavam executando as obras. Desse modo, não se pode afirmar que as empresas não possuíam capacidade operacional para executar as obras ou os serviços para as quais foram contratadas, com base no fato de, embora tenham recebido quantias expressivas, não tenham registrado os empregados na Rais.

28. No que diz respeito à indícios de que existam sócios assalariados na Mega Engenharia, Consultoria e Serviços Ltda. – EPP., realizou-se pesquisa na base de dados da Receita Federal, a fim de identificar o percentual de participação da Sra. Halana Mayara Alves de Oliveira (CPF 027.039.133-97) e do Sr. Francisco Eriosvaldo Oliveira da Silva (CPF 600.798.493-18), obtendo-se como resultado que a primeira detinha 95% do capital social da empresa Mega Engenharia, Consultoria e Serviços Ltda. – EPP, enquanto que o segundo detinha 5%.

29. Sendo assim, entende-se que as características de que se revestem o caso demonstram que há indícios de que a Sra. Halana Mayara Alves de Oliveira pode ter sido usada como “laranja”. No entanto, há necessidade que outros elementos estejam presentes nos autos, a fim de firmar convicção quanto à situação incompatível da sócia da empresa Mega Engenharia, Consultoria e Serviços Ltda. – EPP, com a renda e posição nas empresas em que trabalhava.

30. No que diz respeito ao Sr. Francisco Eriosvaldo Oliveira da Silva, entende-se que, pela pequena participação societária que tinha na empresa, em princípio não se considera atípico que tenha emprego em outra empresa. No entanto, pelo fato de ter ocupado a função servente de obras nas empresas onde trabalhou, há indícios de que ele possa ter sido, também, sócio “laranja”.

31. Neste sentido, como não há, nas amostras selecionadas para inspeção, a ocorrência de desvio de recursos ou outras irregularidades que ensejam a existência de débito, considera-se necessária a adoção de investigações que reforcem à competência desta Corte, tais como: quebra dos sigilos fiscais, bancários e telefônicos dos envolvidos, bem como a autorização judicial para realizar escutas telefônicas, uma vez que pode se tratar de um esquema de corrupção organizado no Estado do Ceará, com o objetivo de desviar recursos públicos de prefeitura cearenses.

32. Outro aspecto a ser analisado, diz respeito à possibilidade da empresa ser fantasma. Neste sentido, a fim de verificar se as empresas Mega Construções e Projetos, Consultoria e Serviços Ltda. e Construtora Impacto Comércio e Serviços Eireli – ME se caracterizavam como empresas fantasmas ou de “fachada”, a equipe de inspeção procedeu à verificação in loco aos endereços das referidas empresas, constatando que:

a) a empresa Mega Construções e Projetos, Consultoria e Serviços Ltda. não funcionava no endereço constante da base de dados da Receita Federal, cuja a última atualização se deu em 3/6/2017 (peça 203, p. 1). Verificou-se ainda o funcionamento da empresa em outro endereço, contido na representação (peça 38, p. 3), onde obteve-se a informação de que não se tinha conhecimento do

funcionamento da aludida empresa naquele endereço situado à Rua República da Armênia, 910, sala 4, Parque Manibura, Fortaleza/CE; e

b) a empresa Impacto Comércio e Serviços Eireli – ME funcionava no endereço constante da base de dados da Receita Federal, cuja a última atualização se deu em 3/6/2017 (peça 203, p. 3), qual seja Rua Professor Solon Farias, 2624, bairro José de Alencar, Fortaleza/CE.

33. Sendo assim, em que pese a existência de indícios de que a empresa Mega Construções e Projetos, Consultoria e Serviços Ltda. seja fantasma, no caso concreto, analisando os fatos que ocorreram durante a execução dos contratos, oriundos da realização de licitações em que se sagrou vencedora a empresa Mega Construções e Projetos, Consultoria e Serviços Ltda., não parece razoável que as prefeituras de Tururu/CE e Irauçuba/CE tenham contratado empresas de fachada, com sócios “laranjas” para em seguida rescindir tais contratos, e posteriormente contratar empresas que realmente existiam para dar continuidade às obras.

34. Ademais, não foi constatada pelos órgãos que fiscalizaram as obras contratadas a ocorrência de superfaturamento, sobrepreço ou jogo de planilhas. Também, conforme já mencionado, não foi constatada a ocorrência de pagamento por serviços não executados. Ademais as obras vistoriadas ou estavam concluídas ou se apresentavam com ajustes vigentes possibilitando a que venham ser concluídas.

35. Desse modo, analisando o conjunto dos elementos presentes no processo, não se vislumbra o motivo pelo qual os municípios tenham contratado empresas fantasmas, com sócios “laranjas”, para, ao final, não obter qualquer vantagem ilícita, e, ainda, realizar a rescisão contratual para, a seguir, contratar outras empresas para dar continuidade às obras.

36. Portanto, conforme já mencionado, apesar dos indícios de irregularidades acima mencionados, não é possível firmar convicção quanto à existência ou não de empresas fantasmas ou de sócios “laranjas”, apenas com os elementos constantes dos autos. Desta forma, seria necessário aprofundar as investigações, envolvendo outros órgãos, como a Polícia Federal, a fim de confirmar os indícios de irregularidade apontados.

37. Relativamente à rescisão contratual com a Construtora Mega, no âmbito do Contrato de Repasse 0349726-42/2012 (Siconv 755251/2010), ter ocorrido com mais de três anos depois da assinatura do contrato, entende-se que as rescisões de alguns contratos com baixo percentual de execução física se deveram mais pelo fato de não terem sido capazes de atender às exigências estabelecidas pela Caixa para autorizar a realização dos pagamentos das medições, inclusive a manutenção das condições de habilitação no momento da licitação, do que propriamente em razão da ausência de capacidade operacional, como se verá mais adiante.

38. No que diz respeito à celebração de contrato com a empresa Construtora Impacto Comércio e Serviços Eireli – ME sem as condições técnico-operacionais para o adimplemento do contrato, verificou-se que a Prefeitura Municipal de Irauçuba/CE celebrou o contrato datado de 1/2/2012 (peça 178, p. 49-52), no valor de R\$ 32.768,10 mensais, para a realização do transporte escolar com aludia empresa, cuja atividade econômica é a construção de edifícios, conforme consta do Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas da Receita Federal.

39. Conforme já informado, em pesquisa realizada junto ao sistema de banco de dados do Renavam, verificou-se que a referida empresa possui apenas um veículo Toyota Hilux CD4x4 SRV, placa NQL4545, registrado em sua propriedade, e que não se presta ao transporte de alunos. No entanto, para o cumprimento do contrato seriam necessários uma quantidade de veículos bem maior, considerando as cinquenta rotas constantes do Anexo I e sete rotas constantes do Anexo II, contidas no Edital do Pregão Presencial 2011.11.03.01ED.

40. Constatou-se, ainda, que houve a rescisão unilateral imediata da contratação de serviços de transporte escolar que ora se analisa, oriundos do Pregão Presencial 2011.11.03.01ED, conforme

Decreto Municipal 13/2017, de 3/1/2017, do Prefeito Municipal de Irauçuba/CE, Sr. Raimundo Nonato Souza Silva, uma vez que, segundo o aludido decreto, tratavam-se de serviços de natureza não essencial.

41. Verificou-se, também, a realização do Pregão Presencial 2014.02.18.01ED, para o mesmo objeto, a fim de complementar os serviços que já vinham sendo realizados pela Construtora Impacto Comércio e Serviços Eireli – ME, que também se sagrou vencedora do certame. A situação, então, mostra-se a mesma, pois a empresa celebrou com a prefeitura os contratos datados de 18/3/2014 (peça 180, p. 38-46), no valor total de R\$ 509.921,50, para o mesmo objeto, sendo que para o cumprimento dos ajustes seriam necessários uma quantidade de veículos bem maior, considerando as onze rotas constantes no Anexo I do Pregão Presencial 2014.02.18.01ED. Contudo, a empresa possui apenas um veículo, conforme já mencionado, quantidade essa bastante aquém da exigida no termo contratual.

42. Esses fatos evidenciam que a referida empresa não tinha condições de prestar integralmente os serviços com sua frota. Contudo, considera-se que a falta de condições para execução dos serviços de transporte escolar não decorre do fato da Construtora Impacto Comércio e Serviços Eireli – ME ser de fachada, e sim, pelas falhas na elaboração dos editais de licitação e dos contratos celebrados para a contratação de empresa, objetivando a realização de transporte escolar, no que diz respeito ao disciplinamento da subcontratação e da comprovação da capacidade técnico-operacional das concorrentes para cumprir o acordo de forma eficiente.

43. No caso concreto, observou-se, pelas análises empreendidas referidos instrumentos, a existência de cláusulas com textos contendo apenas as condições mínimas necessárias à execução dos serviços contratados, reproduzindo, praticamente, aquilo que disciplina a Lei 8.666/1993, em seus artigos 30, inciso II, e 72, sem, contudo, disciplinar os termos e forma de subcontratação, inclusive, limite admitido.

44. Ademais, pela documentação apresentada à equipe de inspeção, restou evidenciado que não houve a verificação da exigência de comprovação por parte das empresas de que dispunham de frota de veículos nas quantidades e com as características prescritas nos instrumentos mencionados pela administração municipal.

45. Assim, a falta de disciplinamento adequado para a habilitação das empresas e para a subcontratação de veículos permitiu que se sagra-se vencedora de certames, empresa sem as condições mínimas para cumprir o contrato, com ocorrência de subcontratação parcial de veículos por livre escolha da contratada, contrariando os artigos 30, inciso II, e 72 da Lei 8.666/1993. Esta irregularidade constituiria motivo para a rescisão contratual nos termos do artigo 78, inciso VI, da citada lei. No entanto, já houve rescisão, mas pela administração municipal entender que se trata de serviço não essencial.

46. Desta forma, considera-se necessária a realização de ciência ao Município de Irauçuba/CE para aquele município tome conhecimento sobre a necessidade de um melhor disciplinamento, em futuros editais para contratação de transporte escolar, acerca da subcontratação e da comprovação da capacidade técnica operacional das empresas a serem contratadas, em conformidade com o disposto nos artigos 30, inciso II, e 72 da Lei 8.666/1993, tendo em vista que cláusulas contendo redações reproduzindo, praticamente, aquilo que disciplina a Lei 8.666/1993, são genéricas, deixando margem para as empresas atuarem livremente, ocasionando o cumprimento inadequado dos contratos.

47. Sendo assim, entende-se, mais uma vez, que não há elementos nos autos suficientes para firmar convicção de que a Construtora Impacto Comércio e Serviços Eireli – ME é empresa de fachada, por não possuir frota de veículos suficientes para executar os contratos para transporte escolar.

II. Indícios de procedimentos fraudulentos em licitações do município de Tururu/CE visando favorecer a Construtora Mega e a Construtora Impacto.

48. A representação em análise, informa a existência de indícios de procedimentos fraudulentos, nos seguintes objetos abaixo elencados:

Contrato de Repasse 0349726-42/2012 (Siconv 755251/2010).

49. A Tomada de Preços 3/2012-Seinfra (peças 8-10), realizada no âmbito do Contrato de Repasse 0349726-42/2012 (Siconv 755251/2010), também teve como participante do certame, além da Construtora Mega, a empresa FC Serviços, Comércio e Representações Ltda. (CNPJ 02.356.563/0001-42), empresa esta que foi declarada inidônea por esta Corte no âmbito do Acórdão 2331/2013-TCU-Plenário, proferido nos autos do processo de representação TC 018.130/2012-7, em razão de participação em conluio para fraudar licitação em convênio realizado no município de Aquiraz.

50. Além disso, no Edital da Tomada de Preços 3/2012-Seinfra, foram identificadas algumas cláusulas que restringem indevidamente o certame, ou que favorecem o conluio entre as licitantes, a saber:

- a) vistoria ao local das obras;
- b) realização de visita técnica coletiva;
- c) necessidade de que a certidão de acervo técnico da licitante seja registrada no CREA-CE; e

d) exigência, para fins de comprovação da capacidade técnico-operacional (art. 30, §1º, inciso I, da Lei 8.666/1993), da demonstração de vínculo empregatício, por meio de carteira de trabalho, do profissional com a empresa licitante, ou mesmo por contrato de prestação de serviços, sem vínculo trabalhista e regido pela legislação civil, no momento da habilitação.

Contrato de Repasse 0371249-24/2011 (Siconv 764262/2011).

51. No âmbito da Carta Convite 290501/2012-06 (peça 21), por sua vez, foram convidadas para participar do certame, além da empresa Mega, a empresa Santos Dumont Serviços Ltda. (CNPJ 04.262.316/0001-02) e a empresa HB Construções e Serviços Ltda. (CNPJ 10.343.303/0001-60).

52. A empresa Santos Dumont Serviços Ltda. (CNPJ 04.262.316/0001-02) não possui qualquer registro de empregado na Rais entre os exercícios de 2008 e 2015.

53. A empresa HB Construções e Serviços Ltda. (CNPJ 10.343.303/0001-60), por sua vez, até 2010 não possuía empregados registrados na Rais e entre 2011 e 2012, ano da realização do certame, a empresa possuía um único empregado cadastrado. Além disso, esta empresa também foi declarada inidônea por esta Corte no âmbito do mesmo Acórdão 2331/2013-Plenário, proferido nos autos do processo de representação TC 018.130/2012-7, em razão de participação em conluio para fraudar licitação em convênio realizado no município de Aquiraz.

54. Por fim, no Edital da Carta Convite 290501/2012-06, foi identificada cláusula que restringe indevidamente o certame, contida no item 3.4.3, subitem 3.4.3.1 do Edital (peça 198, p. 17), em desacordo com o Acórdão 772/2009-TCU-Plenário, o qual seja: necessidade de que a certidão de acervo técnico da licitante seja registrada no CREA-CE, sendo necessário apenas o registro no CREA do local onde se localiza a empresa ou mesmo de onde a mesma tenha realizado os serviços ali atestados, conforme jurisprudência já mencionada.

Contrato de Repasse 297625-52/2009 (Siconv 706100/2009)

55. A Construtora Mega e a Construtora Impacto Ltda. já foram vencedoras em diversos certames realizados no município de Tururu/CE desde 2009, durante a gestão, como prefeito, do Sr. Raimundo Nonato Barroso Bonfim, CPF 135.417.303-15 (gestões 2009-2012 e 2013-2016).

56. Em várias das licitações realizadas no aludido município, a exemplo da **Tomada de Preços 001/2010-Setas** (peça 32), as duas empresas participaram do certame como concorrentes, sendo que a Construtora Impacto tinha como sócio administrador à época, o Sr. Elizeu Bastos Lira (CPF 209.229.903-44), atual Sócio Administrador da Construtora Mega (peça 17, p. 2).

Convênio 1670/2007, Termo de Compromisso TC/PAC 1189 2009 (Siconv 659481/2009) e Termo de Compromisso TC/PAC 1190 2009 (Siconv 659481/2009)

57. A Construtora Mega e a Construtora Impacto Ltda. já foram vencedoras em diversos certames realizados no município de Tururu/CE desde 2009, durante a gestão, como prefeito, do Sr. Raimundo Nonato Barroso Bonfim, CPF 135.417.303-15 (gestões 2009-2012 e 2013-2016).

58. Em várias das licitações realizadas no aludido município, a exemplo da Tomada de Preços 001/2010-Seinfra, as duas mencionada empresas participaram do certame como concorrentes, juntamente com a então empresa Itacon, atualmente denominada Técnica Consultoria Projetos e Serviços Eireli-EPP, a qual tem como Sócio Administrador o Sr. Gabriel de Almeida Lira (CPF 052.730.533-23) (peça 17, p. 4), que segundo informações coletadas em processos trabalhistas movidos contra a Construtora Impacto, também era sócio da aludida empresa juntamente com o senhor Eliseu Bastos Lira (peça 18).

II.1 Análise

Contrato de Repasse 0349726-42/2012 (Siconv 755251/2010)

59. Ao examinar a documentação relativa ao Contrato de Repasse 0349726-42/2012 (Siconv 755251/2010) disponibilizada à equipe de inspeção pela Caixa Econômica Federal (peças 48-59, 89-100), bem como pela Prefeitura Municipal de Tururu/CE, em decorrência da inspeção realizada naquele município (peças 184-197), verificou-se que, em 3/7/2015 / (peça 97, p. 22 e 24), houve a rescisão de contrato com a empresa Mega Construções e Projetos, Consultoria e Serviços Ltda. decorrente da Tomada de Preços 3/2012, tendo sido realizada nova licitação (Tomada de Preços 5/2015), que resultou na contratação da empresa Montenato Locações e Empreendimentos Ltda.-ME (peça 193, p. 24-28), para fins de conclusão dos serviços de execução de pavimentação de vias urbanas no município de Tururu/CE.

60. Da análise da documentação relativa ao Contrato de Repasse em tela, disponibilizada pela Caixa Econômica Federal (Peças 89, p. 23-31 e 90, p. 7), verificou-se que a empresa Mega Construções e Projetos, Consultoria e Serviços Ltda. apresentou em 3/7/2012 a primeira medição, no valor de R\$ 53.314,80, tendo sido atestada em 15/7/2012, e o pagamento autorizado em 10/1/2013.

61. Já a segunda medição, no valor de R\$ 128.063,97, foi apresentada em 7/4/2014, sendo atestado apenas o valor de R\$ 63.365,66, em 7/5/2014, cujo pagamento foi autorizado no dia 26/6/2015, conforme Relatório de Prestação de Contas Parcial e Autorização de Saque (peça 91, p. 23-24), tendo sido glosado o valor de R\$ 64.698,31, de acordo com o que consta do Relatório de Acompanhamento de Engenharia elaborado pela Caixa (peça 91, p. 27-29).

62. Ressalte-se que a quantia de R\$ 63.365,66 não foi liberada para saque em virtude do contrato com a empresa contratada ter sido rescindido, não tendo ocorrido anteriormente o pagamento, devido ao fato da aludida empresa não estar com todas as certidões regulares. Tal situação obrigou que fosse firmado, em 16/6/2016, Termo de Ajuste de Contas para pagar os serviços efetivamente executados e aprovados pela Caixa (peça 92, p. 31-32), o que ocorreu em 21/7/2016, de acordo com o extrato bancário (peça 92, p.33).

63. Portanto, dos R\$ 1.002.312,24 inicialmente previstos no contrato celebrado entre a empresa Mega Construções e Projetos, Consultoria e Serviços Ltda. e o Município de Tururu/CE, aquela empresa recebeu efetivamente o valor de R\$ 116.680,46.

64. Desta forma, em que pese a existência de indícios de procedimentos fraudulentos na Tomada de Preços 3/2012-Seinfra (peças 8-10), no caso concreto, analisando os fatos que ocorreram durante a execução dos contratos, oriundos da realização da licitação em tela, em que se sagrou vencedora a empresa Mega Construções e Projetos, Consultoria e Serviços Ltda., não parece razoável que a prefeitura de Tururu/CE tenha fraudado a licitação, haja visto que não foi constatado a ocorrência de superfaturamento no contrato, ou obtenção de outra vantagem ilícita aparente.

65. Ademais, ao final, houve a rescisão do contrato, e, posteriormente, a contratação de outra empresa para dar continuidade à obra.

66. Quanto às restrições ao caráter competitivo apontadas, tem-se que:

a) a visita técnica somente deve ser exigida nas hipóteses em que as condições locais possuem características que somente a descrição técnica no edital não se fizer suficientemente clara para assegurar que o preço ofertado pela licitante reflita a realidade da contratação, o que não parece ser o caso dos autos. Desta forma, entende-se que pelas peculiaridades da obra, cujo objeto é a pavimentação de ruas, as características supramencionadas não estão presentes, constituindo-se, portanto, em restrição ao caráter competitivo a realização da referida exigência. Assim, as visitas ao local da obra, no caso concreto, devem ser uma faculdade dada pela administração municipal aos licitantes, e não uma imposição;

b) quanto à necessidade de que a certidão de acervo técnico da licitante seja registrada no CREA-CE, segundo a jurisprudência dessa Corte, a exigência de registro ou visto no CREA do local de realização da obra licitada somente dar-se-á no momento da contratação. É o que se depreende do voto condutor do Ministro Relator, Exmo. Sr. Aroldo Cedraz, proferido no Acórdão 772/2009 – TCU – Plenário, *verbis*:

(...)

3.2. Das exigências constantes do edital:

3.2.1. Subitem 5.6.3.1 – registro ou inscrição da empresa e do responsável técnico no CREA/GO ou, se o licitante for de outro Estado, o “visto do CREA/GO”. Quanto a esse ponto, a agravante ressaltou não se tratar de exigência desarrazoada por não ferir o princípio *competitivo* do certame. Além disso, defendeu que, caso “o interessado não detivesse registro no CREA/GO, para participar da licitação em tela, bastaria solicitar o ‘visto’, procedimento que, aliás, está previsto no art. 69 da Lei Federal nº 5.194/66, que regulamenta a atividade dos profissionais da engenharia, adiante transcrito:

‘Art. 69. Só poderão ser admitidos nas concorrências públicas para obras ou serviços técnicos e para concursos de projetos, profissionais e pessoas jurídicas que apresentarem prova de quitação de débito ou visto do Conselho Regional da Jurisdição onde a obra, o serviço técnico ou projeto deva ser executado’.”

Refiro-me inicialmente ao subitem 5.6.3.1 do edital, cuja redação é a seguinte:

“5.6.3.1 – Registro ou inscrição da empresa e do(s) responsável(eis) técnico(s) no Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia – CREA, com jurisdição sobre o domicílio da sede da licitante e prova de regularidade de situação junto ao CREA-GO. Se a licitante for de outro Estado que não o de Goiás, será necessário o visto do CREA-GO.”

A empresa agravante sustenta que dita exigência está de acordo com o disposto no art. 69 da Lei Federal 5.194/66, que regulamenta a atividade dos profissionais da engenharia, assim expresse:

“Art. 69. Só poderão ser admitidos nas concorrências públicas para obras ou serviços técnicos e para concursos de projetos, profissionais e pessoas jurídicas que apresentarem prova de quitação de débito ou visto do Conselho Regional da jurisdição onde a obra, o serviço técnico ou projeto deva ser executado.”

A respeito desse ponto, relembro que este Tribunal tem jurisprudência firme no sentido de que a exigência de registro ou visto no CREA do local de realização da obra licitada somente dar-se-á

no momento da contratação. Nessa linha, cito as Decisões Plenárias 279/1998 e 348/1999, o Acórdão 979/2005-Plenário e o Acórdão 992/2007-Primeira Câmara.

O entendimento do Tribunal fundamenta-se no princípio constitucional da universalidade de participação em licitações, impondo-se ao ato convocatório o estabelecimento de regras que garantam a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, vedadas cláusulas desnecessárias ou inadequadas que restrinjam o caráter competitivo do certame.

Dessa forma, entendo que o dispositivo contido na Lei 5.194/66 não pode prevalecer diante do texto constitucional, em especial o art. 37, inciso XXI, e da Lei 8.666/1993 (art. 30, inciso I). Até porque é competência privativa da União legislar sobre normas gerais de licitação e contratação, nos termos expressos no art. 22, inciso XXVII, da Carta Magna.

Não procede, portanto, a justificativa trazida pela autora do agravo a respeito da exigência em discussão.

c) em relação à exigência de comprovação de vínculo empregatício por meio de carteira de trabalho, o TCU, tem entendido ser excessiva e limitadora à participação de interessados no certame a exigência de que as empresas concorrentes possuam vínculo empregatício, por meio de carteira de trabalho assinada ou registro de empregado, com profissional técnico qualificado, conforme os Acórdãos 2835/2016-TCU-Plenário, 4986/2017 – TCU – Primeira Câmara, 1988/2016 – TCU – Plenário e outros.

67. No entanto, tendo em vista que não restou evidenciado a ocorrência de sobrepreço ou superfaturamento nos autos, entende-se oportuno que este Tribunal dê ciência à Prefeitura Municipal de Tururu/CE, a fim de que se abstenha de estipular nos atos convocatórios de futuras licitações:

a) cláusulas que exijam a vistoria ao local das obras, por ser esta exigência realizada somente quando for imprescindível ao cumprimento adequado das obrigações contratuais, o que deve ser justificado e demonstrado pela Administração no processo de licitação, devendo o edital prever a possibilidade de substituição do atestado de visita técnica por declaração do responsável técnico de que possui pleno conhecimento do objeto, conforme os termos do art. 3º, § 1º, inc. I, da Lei 8.666/1993 e a jurisprudência desta Corte de Contas;

b) a necessidade de que a certidão de acervo técnico da licitante seja registrada no CREA-CE, para efeito de habilitação, uma vez que a exigência de registro ou visto no CREA do local de realização da obra licitada somente dar-se-á no momento da contratação, conforme jurisprudência deste Tribunal.

c) demonstração de vínculo empregatício, por meio de carteira de trabalho, do responsável técnico com a empresa licitante, sendo suficiente a comprovação da disponibilidade do profissional mediante contrato de prestação de serviços, sem vínculo trabalhista e regido pela legislação civil, por estar em desconformidade com o art. 37, XXI, art. 3º, § 1º, da Lei 8.666/1993, e a jurisprudência desta Corte.

68. Desta forma, mais uma vez, entende-se que, sem elementos adicionais, não há como firmar convicção da existência de fraude à licitação.

Contrato de Repasse 0371249-24/2011 (Siconv 764262/2011)

69. A equipe de inspeção considera que há indícios de procedimentos fraudulentos pelo fato de:

a) a empresa Santos Dumont Serviços Ltda. não possuir qualquer registro de empregado na Rais entre os exercícios de 2008 e 2015;

b) a empresa HB Construções e Serviços Ltda., até 2010, não possuir empregados registrados na Rais, bem como, entre 2011 e 2012, ano da realização do certame, possuir um único empregado cadastrado;

c) haver no Edital da Carta Convite 290501/2012-06, foi identificada cláusula que restringe indevidamente o certame (item 3.4.3, subitem 3.4.3.1 do Edital);

d) haver participado uma empresa no processo licitatório em comento, que, posteriormente, foi declarada inidônea por esta Corte de Contas, justamente em razão de participação em conluio para fraudar licitação em convênio realizado no município de Aquiraz.

70. Ratifica-se, no entanto, o entendimento de que em que pese a existência de indícios de procedimentos fraudulentos na Carta Convite 290501/2012-06 (peça 20), no caso concreto, analisando os fatos que ocorreram durante a execução dos contratos, oriundos da realização da licitação em tela, em que se sagrou vencedora a empresa Mega Construções e Projetos, Consultoria e Serviços Ltda., não parece razoável que a prefeitura de Tururu/CE tenha fraudado a licitação, haja visto que não foi constatado a ocorrência de superfaturamento no contrato, ou obtenção de outra vantagem ilícita aparente.

71. Assim, mais uma vez, entende-se que, sem elemento adicionais, não há como firmar convicção da existência de fraude à licitação.

Contrato de Repasse 297625-52/2009 (Siconv 706100/2009)

72. Do exame da base de dados da Receita Federal (peça 203, p. 2), constatou-se que o Sr. Elizeu Bastos Lira (CPF 209.229.903-44), sócio administrador da Construtora Impacto à época da Tomada de Preços 001/2010-Setas, cuja homologação ocorreu em 9/7/2010, somente se tornou sócio da Construtora Mega em 19/5/2011 (peça 203, p. 1). Portanto, não era sócio da Construtora Mega quando da realização da referida licitação.

73. Ademais, a prestação de contas foi apresentada pelo município e aprovada pela Caixa Econômica Federal e a obra foi concluída em 100%, de acordo com as informações contidas no Relatório de Situação do Processo.

74. Desta forma, entende-se que a irregularidade não se confirmou.

Convênio 1670/2007; Termo de Compromisso TC/PAC 1189 2009 (Siconv 659481/2009) e Termo de Compromisso TC/PAC 1190 2009 (Siconv 659481/2009)

75. Do exame da base de dados da Receita Federal (peça 203, p. 1), constatou-se que o Sr. Elizeu Bastos Lira (CPF 209.229.903-44), sócio administrador da Construtora Impacto à época da Tomada de Preços 001/2010-Seinfra, cuja homologação ocorreu em 31/5/2010, somente se tornou sócio da Construtora Mega em 19/5/2011, e que, em nenhum momento, foi sócio da empresa Itacon. Portanto, não era sócio da Construtora Mega, nem da Itacom, quando da realização da referida licitação.

76. Ainda, do exame da base de dados da Receita Federal (peça 203, p. 1, 2 e 6), constatou-se que o Sr. Gabriel de Almeida Lira (CPF 052.730.533-23), em nenhum momento chegou a ser sócio das empresas Construtora Impacto e da Mega Construções, e que somente se tornou sócio da então empresa Itacon, atual Técnica Consultoria Projetos e Serviços Eireli – EPP, em 26/11/2014. Portanto, quando da realização da Tomada de Preços 001/2010- Seinfra (31/5/2010), na qual participaram as mencionadas empresas, o Sr. Gabriel de Almeida Lira não era sócio da empresa Itacon, fato que veio acontecer somente em 26/11/2014, conforme já mencionado.

77. Ademais, as prestações de contas dos **Termos de Compromissos TC/PAC 1189 2009 e 1190/2009 e do Convênio 1670/2007** foram apresentadas pelo município e aprovadas pela Funasa (peças 126, p. 7; 152, p. 7 e 172, p.3), e as obras foram concluídas em 100%, de acordo com as informações contidas nos processos de prestações de contas encaminhadas àquele órgão (peças 110, p. 15-20; 138, p. 2-14; e 157, p. 2-7).

78. Desta forma, entende-se que a irregularidade não se confirmou. Registre-se que as obras dos três ajustes foram concluídas e que tiveram suas prestações de contas aprovadas pela Funasa, conforme informado no parágrafo precedente.

III. Atrasos injustificados na execução das obras dos contratos de repasse abaixo elencados.

Contrato de Repasse 0349726-42/2012 (Siconv 755251/2010)

79. O contrato com a empresa Mega Engenharia, Consultoria e Serviços Ltda. – EPP (CNPJ 63.555.064/0001-79), no âmbito do Contrato de Repasse 0349726-42/2012 (Siconv 755251/2010) foi firmado em 29/5/2012 e a ordem de serviço foi emitida na mesma data, tendo como prazo de execução dos serviços um total de 180 dias.

80. Segundo consta do Edital do certame, em sua cláusula 8.1 e do Contrato com a empresa, em sua cláusula sétima, existia uma série de sanções a serem imputadas à empresa, variando desde advertência, multa por atraso na realização dos serviços, até a declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública.

81. No entanto, somente em 2/7/2015, a prefeitura publicou a rescisão do contrato com a Construtora Mega, com fundamento no inciso II do art. 79 da Lei 8.666/1993, tendo em vista a obra estar a mais de 1 ano e três meses paralisada e a empresa ter comunicado à administração municipal não ter mais interesse em no prosseguimento dos serviços. Além disso, não há referência a qualquer sanção aplicada à empresa durante a vigência do seu contrato em razão da paralisação das obras.

82. Por fim, o Contrato com a empresa Montenato Locações e Empreendimentos Ltda. - ME (CNPJ 07.389.874.0001-21), para a conclusão das obras, foi firmado em 27/10/2015 e a ordem de serviço foi emitida na mesma data, tendo como prazo de execução dos serviços um total de 150 dias. Dessa forma, verifica-se novamente, considerando o baixo percentual de liberação de recursos pela Caixa, que as obras se encontram novamente atrasadas sem qualquer informação acerca de sanções a nova empresa contratada.

Contrato de Repasse 0371249-24/2011 (Siconv 764262/2011)

83. Já em relação ao contrato firmado com a empresa Mega no âmbito do Contrato de Repasse 0371249-24/2011 (Siconv 764262/2011), apesar do aludido ajuste se encontrar na condição de aprovado, também se verificou um significativo atraso na conclusão do empreendimento uma vez que a obra prevista inicialmente para ser concluída num prazo de 90 dias, levou mais de três anos para ser executada, conforme se observa do interregno entre a data da ordem de serviço em 14/6/2012 e a aprovação da prestação de contas em 29/3/2016.

84. Um atraso dessa magnitude, somado as evidências de que a empresa não detém capacidade operacional ou se constitui em empresa de fachada, além das evidências de fraude nos certames do município de Tururu/CE, apontam para o fato de que a obra pode ter sido executada pelo próprio município, constituindo a empresa mero intermediário fictício para dar aparência de legalidade a execução do empreendimento.

Contrato de Repasse 0371707-78/2011 (Siconv 765294/2011)

85. O contrato com a empresa Mega Engenharia, Consultoria e Serviços Ltda. – EPP (CNPJ 63.555.064/0001-79), no âmbito do Contrato de Repasse 0371707-78/2011 (Siconv 765294/2011) foi firmado em 10/12/2012 e a ordem de serviço foi emitida na mesma data, tendo como prazo de execução dos serviços um total de 90 dias, no entanto, até a presente data, a obra ainda não se encontra concluída.

86. Segundo consta do edital da Tomada de Preços 2012.11.12.01IN, em sua cláusula 8.1; bem como do respectivo contrato, em sua Cláusula Décima Primeira, existia uma série de sanções a serem imputadas à empresa, variando desde advertência, multa por atraso na realização dos serviços,

até a declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública. No entanto, não há evidências ou informações a respeito de eventuais sanções aplicadas pelo município.

87. Mais uma vez afirmou-se que atrasos dessa magnitude, somados as evidências de que a empresa não detém capacidade operacional ou se constitui em empresa de fachada, além das evidências de fraude nos certames do município de Irauçuba/CE, apontam para o fato de que a obra pode ter sido executada pelo próprio município, constituindo a empresa mero intermediário fictício para dar aparência de legalidade a execução do empreendimento.

Contrato de Repasse 0371724-85/2011 (Siconv 765266/2011)

88. O contrato firmado com a empresa Mega Engenharia, Consultoria e Serviços Ltda. – EPP (CNPJ 63.555.064/0001-79), no âmbito do Contrato de Repasse 0371724-85/2011 (Siconv 765266/2011), em 27/12/2012 teve a ordem de serviço emitida na mesma data, com prazo de execução dos serviços um total de 45 dias. No entanto, esta obra também não se encontra concluída.

89. Segundo consta do edital da Tomada de Preços 2012.11.12.02IN, em suas cláusulas 8.1, bem como do respectivo contrato, em sua Cláusula Décima Primeira, existia uma série de sanções a serem imputadas à empresa, variando desde advertência, multa por atraso na realização dos serviços, até a declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública. No entanto, não há evidências ou informações a respeito de eventuais sanções aplicadas pelo município.

90. Mais uma vez afirmou-se que atrasos dessa magnitude, somados as evidências de que a empresa não detém capacidade operacional ou se constitui em empresa de fachada, além das evidências de fraude nos certames do município de Irauçuba/CE, apontam para o fato de que a obra pode ter sido executada pelo próprio município, constituindo a empresa mero intermediário fictício para dar aparência de legalidade a execução do empreendimento.

III.1 Análise

Contrato de Repasse 0349726-42/2012 (Siconv 755251/2010)

91. Procedeu-se a análise da documentação apresentada pela Caixa Econômica Federal, relativa ao Contrato de Repasse 0349726-42/2012 (Siconv 755251/2010), onde se constatou o que segue:

a) o Contrato de Repasse 0349726-42/2012 (Siconv 755251/2010) foi celebrado em 30/1/2012 (peça 89, p. 7-19);

b) por meio do ofício datado de 29/6/2012 (peça 89, p. 21), foi autorizado pela Caixa Econômica Federal para o início da execução do empreendimento pela Caixa, uma vez que, após a análise da documentação encaminhada pelo município de Tururu/CE, foi verificada a compatibilidade dos custos e objetos licitados, com os valores e objeto contratual;

c) em 15/7/2012, foi elaborado o Relatório de Acompanhamento de Engenharia (RAE), onde consta, dentre outras, a informação quanto à evolução dos serviços, no período, que alcança o valor de R\$ 53.314,80, juntamente com o relatório fotográfico (peça 89, p. 27-31);

d) o primeiro relatório de prestação de contas parcial e autorização de saque ocorreu em 10/1/2013 (peça 89, p. 23-24), tendo o pedido da primeira medição ocorrido em 3/7/2012, onde foi constatado a pendência descrita como CAUC irregular;

e) em 8/7/2013, foi encaminhada a prestação de contas pela Prefeitura Municipal de Tururu/CE (peça 90, p. 9-11), tendo sido o pagamento efetuado em 6/5/2013;

f) na sequência, foi emitido novo relatório de prestação de contas parcial e autorização de saque, em 15/7/2013 (peça 90, p. 7-8), onde consta a informação de que a prestação de contas parcial foi aprovada.

g) de acordo com o ofício datado de 5/12/2013, a conveniente solicitou a prorrogação do convênio por mais 365 dias, em virtude de atrasos no repasse dos recursos, por parte do Governo federal (peça 91, p. 5);

h) em 8/5/2014, foi elaborado o outro Relatório de Acompanhamento de Engenharia (RAE), relativo à segunda medição, onde consta, dentre outras, a informação quanto à glosa do meio-fio executado em dimensões menores do que o especificado, e ainda a glosa do BDI proporcional aos serviços glosados, totalizando R\$ 64.698,32, juntamente com o relatório fotográfico (peça 96, p. 16-18);

i) em relatório de prestação de contas parcial e autorização de saque datado de 10/12/2014, tem-se o pedido da segunda medição ocorrido em 7/4/2014, onde foi constatado a pendência descrita como glosa do meio-fio executado em dimensões menores do que o especificado, e ainda a glosa do BDI proporcional aos serviços glosados, totalizando R\$ 64.698,32;

j) em novo relatório de prestação de contas parcial e autorização de saque datado de 26/6/2015 (peça 91, p. 23-25), houve a aprovação da prestação de contas, onde foram mantidas as glosas;

l) em 30/6/2015, foi celebrado o termo de rescisão contratual entre a prefeitura de Tururu/CE e a empresa Mega Engenharia, Consultoria e Serviços Ltda. – EPP (peça 97, p. 22-23), em virtude da aludida empresa ter manifestado não ter mais interesse no prosseguimento dos serviços. Sendo assim, foi realizada rescisão amigável, nos termos do art. 79, inciso II, da Lei 8.666/1993;

k) a Prefeitura de Tururu/CE realizou a Tomada de Preços 5/2015, em 22/9/2015, a fim de dar continuidade novamente a obra, resultando na celebração de contrato com a empresa Montenato Locações e Empreendimentos Ltda. - ME, em 27/10/2015;

m) a empresa Montenato realizou a primeira medição (peça 97, p. 36), sem data, no valor de R\$ 73.271,81, que foi vistoriada em 11/1/2016, pela Caixa (peça 97, p. 38-40).

n) em 27/4/2016, a empresa Mega Engenharia, Consultoria e Serviços Ltda. – EPP, solicitou o pagamento devido, no valor de R\$ 63.365,66, tendo em vista que o serviço correspondente foi devidamente executado, aprovado e autorizado o pagamento em 26/6/2015 (peça 99, p. 21);

o) em 4/5/2016, a Prefeitura de Tururu/CE informa à empresa Mega que embora os serviços tenham sido executados e atestados pela Caixa, se encontra impedida de prosseguir com a efetivação do pagamento, em razão da ausência de certidões negativas válidas da empresa, o que levou a municipalidade ingressar com uma Ação de Consignação em Pagamento para que o juiz competente autorizasse o pagamento (peça 99, p. 17-19). Ademais, informou que já fora contratada a empresa Montenato Locações e Empreendimentos Ltda. - ME (CNPJ 07.389.874.0001-21) para dar continuidade à execução do objeto do contrato de repasse;

p) a empresa Montenato realizou ainda uma segunda medição (peça 98, p. 7-9), datada de 1/6/2016 (peça 98, p. 5), no valor de R\$ 30.984,33, que foi vistoriada em 2/7/2016, pela Caixa (peça 98, p. 11-13);

q) por meio do e-mail datado de 7/6/2016, a empresa Alternativa Projetos, informou que, depois de várias tentativas para regularizar a situação da obra e evitar uma tomada de contas especial, por conta da obra estar paralisada, no dia 30/6/2015, foi feita a rescisão contratual com a empresa Mega e a Prefeitura de Tururu/CE licitou novamente a obra, resultando na celebração de contrato com a empresa Montenato, em 27/10/2015. Informou ainda que, embora a obra tenha sido retomada, estando com as medições atestadas, a prefeitura estava impedida de fazer pagamentos, em virtude da ausência de pagamento da segunda medição da empresa Mega, que não podia ser paga, em virtude do contrato ter sido rescindido;

r) por meio do Ato 1 (peça 99, p. 9-13), de 23/6/2016, o Prefeito Municipal de Tururu/CE resolveu determinar a elaboração do Termo de Ajuste de Contas, a fim de que fosse pago o valor de R\$ 63.365,66 à empresa Mega, o que ocorreu em 27/6/2016 (peça 98, p. 27);

s) conforme se observa no extrato bancário inserto à peça 97, p. 33, o pagamento do valor de R\$ 63.365,66 foi efetivado em 21/7/2016; e

t) em novo ofício datado de 16/12/2016, a conveniente solicitou a prorrogação do contrato de repasse por mais 365 dias, em virtude de as empresas terem paralisadas as obras, em decorrência da troca de gestor (peça 92, p. 1).

92. Pelo histórico acima exposto, denota-se que a primeira medição foi elaborada em 3/7/2012, tendo o seu pagamento realizado somente em 6/5/2013, enquanto a segunda medição, datada de 7/4/2014, teve seu pagamento realizado em 21/7/2016, correspondendo tempo demasiadamente extenso para ressarcimento das despesas realizadas pela empresa Mega nos serviços executados, o que contribuiu para a empresa executora viesse a se desinteressar pela continuidade da execução dos serviços, uma vez que o orçamento ficou desatualizado no decorrer desse período.

93. Além disso, a demora entre a elaboração da medição e a realização do pagamento acarretou frequentes paralizações das obras, com consequente necessidade de prorrogação do contrato de repasse e do contrato firmado entre a empresa Mega e a Prefeitura, sendo que, em relação a este último, foram firmados inúmeros aditivos.

94. Neste sentido, entende-se que o desinteresse da construtora em dar continuidade a obra, deveu-se à demora acima mencionada, o que resultou na celebração do termo de rescisão amigável, bem como na ausência de cobrança de multas ou outras sanções, por parte da administração municipal.

95. Por fim, também não houve êxito na celebração do contrato com a empresa Montenato Locações e Empreendimentos Ltda. - ME, para a conclusão das obras, firmado em 27/10/2015, uma vez que foram realizadas duas medições pela empresa contratada e, até o momento, não houve o pagamento pela realização dos serviços, estando o contrato expirado, conforme se verifica do último aditivo.

96. Assim, entende-se que a ausência de cobrança de multas ou outras sanções, por parte da administração municipal, deveu-se mais a estes fatos do que pela ausência de capacidade operacional da empresa contratada, ou em razão desta ser de fachada.

97. Também se entende que não é razoável concluir que a empresa tenha servido de mera intermediária fictícia para dar aparência de legalidade à execução da obra, em virtude de ter havido a rescisão amigável do contrato, resultando na contratação de outra empresa para execução da obra. Se esse fosse o caso, não teria o município interesse em rescindir o contrato com a empresa Mega e contratar outra empresa para executar a obra.

98. Assim, analisando o caso concreto, e considerando os elementos contidos nos autos, também se entende que não se configurou o atraso injustificado na execução das obras, nem tampouco há como se firmar convicção de que foi município de Irauçuba/CE o executor a obra, e que a empresa Mega foi mera intermediária fictícia para dar a aparência de legalidade à execução do empreendimento.

Contrato de Repasse 0371249-24/2011 (Siconv 764262/2011)

99. Da análise da documentação apresentada pela Caixa Econômica Federal, relativa ao Contrato de Repasse 0371249-24/2011 (Siconv 764262/2011), restou evidenciado o seguinte:

a) o Contrato de Repasse 0371249-24/2011 (Siconv 764262/2011) foi celebrado em 30/12/2011 (peça 53, p. 27-33);

b) por meio do ofício datado de 6/3/2013 (peça 53, p. 64), foi autorizado pela Caixa Econômica Federal o início da execução do empreendimento, uma vez que, após a análise da documentação encaminhada pelo município de Irauçuba/CE, foi verificada a compatibilidade dos custos e objetos licitados, com os valores e objeto contratual;

c) de acordo com o ofício datado de 19/5/2013, a conveniente solicitou a prorrogação do convênio por mais 365 dias (peça 53, p. 71), tendo sido celebrado termo aditivo ao contrato de repasse em análise, em 21/5/2013, a fim de prorrogar a sua vigência até 30/6/2014 (peça 53, p. 72);

d) de acordo com o ofício datado de 28/5/2014, a conveniente solicitou novamente a prorrogação do convênio por mais 180 dias (peça 53, p. 80), tendo sido celebrado termo aditivo ao contrato de repasse em análise, em 4/6/2014, a fim de prorrogar a sua vigência até 27/12/2014 (peça 53, p. 75);

e) em 18/3/2013, foi elaborado Relatório de Acompanhamento de Engenharia (RAE), relativo à primeira medição, realizada em no valor de R\$ 137.458,76, onde consta, dentre outras, a informação quanto à glosa de serviços, e ainda a glosa do BDI proporcional aos serviços glosados, totalizando R\$ 39.941,58, juntamente com o relatório fotográfico (peça 54, p. 54-55);

f) em 12/5/2014, foi elaborado Relatório de Acompanhamento de Engenharia (RAE), relativo à primeira medição, realizada em no valor de R\$ 137.458,76, onde consta, dentre outras, a informação quanto à glosa de serviços realizados em desacordo com o projeto, e ainda a glosa do BDI proporcional aos serviços glosados, totalizando R\$ 36.459,36, juntamente com o relatório fotográfico (peça 54, p. 11-12);

g) em 29/9/2014, foi elaborado novo Relatório de Acompanhamento de Engenharia (RAE), relativo à primeira medição, realizada em no valor de R\$ 137.458,76, onde constam as mesmas informações do RAE elaborado em 12/5/2014 (peça 54, p. 18-19);

h) em 7/10/2014, a CEF elaborou o Relatório de Situação do Processo (peça 54, p. 3-4), onde consta, dentre outras, a informação quanto à glosa de serviços executados em desacordo com o projeto, totalizando R\$ 36.459,34;

i) de acordo com o ofício datado de 20/10/2014, a conveniente elaborou nova solicitação de prorrogação do contrato de repasse por mais 180 dias (peça 54, p. 30), tendo sido celebrado novo termo aditivo ao contrato de repasse em análise, em 3/11/2014, a fim de prorrogar a sua vigência até 25/6/2015 (peça 54, p.25);

j) em 22/10/2014, a CEF elaborou o Relatório de Situação do Processo (peça 54, p. 26-27), onde consta, dentre outras, a informação quanto à autorização de saque, que ocorreu em 13/10/2014 (peça 54, p. 26-27), tendo o pedido da primeira medição ocorrido em 7/3/2013. Consta, ainda, a informação quanto à glosa de serviços executados em desacordo com o projeto, totalizando R\$ 36.459,34;

k) de acordo com o ofício datado de 18/5/2015, a conveniente elaborou nova solicitação de prorrogação do contrato de repasse por mais 180 dias (peça 54, p. 39), tendo sido celebrado novo termo aditivo ao contrato de repasse em análise, em 17/6/2015, a fim de prorrogar a sua vigência até 22/12/2015 (peça 54, p. 34);

m) em 13/7/2015, foi elaborado novo Relatório de Acompanhamento de Engenharia (RAE), relativo à medição de junho de 2015, apontando uma evolução dos serviços no período de R\$ 23.750,62, totalizando R\$ 124.750,04 (peça 54, p. 70-71);

n) em 20/4/2015, foi firmado aditivo do contrato entre a prefeitura e a empresa Mega, suprimindo serviços no valor de R\$ 12.708,72 em função de alteração do tamanho do meio-fio proposto inicialmente, levando o valor final do contrato ao montante de R\$ 124.750,04. (peça 55, p. 32-33).

o) em 28/9/2015, foi encaminhada a prestação de contas da 1ª parcela no valor de R\$ 100.999,42 do contrato de repasse em análise (peça 54, p. 48).

p) em 15/1/2016, foi encaminhada a prestação de contas da 2ª parcela no valor de R\$ 23.750,62 do contrato de repasse em análise (peça 55, p. 16).

p) em 3/3/2016, foi encaminhada a prestação de contas final do contrato de repasse em análise, no valor de R\$ 124.750,04 (peça 55, p. 52).

100. Examinado o histórico acima, verifica-se que o contrato de repasse em análise foi celebrado em 30/12/2011, e a autorização para o início da execução do empreendimento pela Caixa se deu em 6/3/2013, ou seja, um ano e três meses após a celebração do contrato de repasse.

101. Logo após a autorização para o início das obras, foi necessária a prorrogação do contrato de repasse por mais 365 dias (peça 53, p.72), que ocorreu em 21/5/2013. Note-se que, até a mencionada data, ainda não havia medições e a obra tinha começado a pouco tempo. No entanto, para uma obra cujo período de execução dos serviços era de apenas 90 dias, a Caixa Econômica Federal celebrou um aditivo para prorrogar o contrato de repasse por mais 365 dias, o que aponta que a demora na execução da obra não ocorreu apenas em função do contrato celebrado com a empresa.

102. A primeira medição foi elaborada em 3/7/2013, tendo o seu pagamento sido realizado somente em 13/10/2014, ou seja, mais de um ano depois de realizada a medição. Mais uma vez denota-se um período tempo demasiadamente extenso para ressarcimento das despesas realizadas pela empresa Mega nos serviços executados.

103. Assim, mais uma vez, entende-se que a demora entre a elaboração da medição e a realização do pagamento acarretou frequentes paralizações das obras, com consequente necessidade de prorrogação do contrato de repasse e do contrato firmado entre a empresa Mega e a Prefeitura, sendo que, em relação a este último, foram firmados inúmeros aditivos.

104. Também se entende que não é razoável concluir que a empresa tenha servido de mera intermediária fictícia para dar aparência de legalidade à execução da obra, em virtude de ter havido a rescisão unilateral do contrato, resultando na contratação de outra empresa para execução da obra. Se esse fosse o caso, não teria o município interesse em rescindir o contrato com a empresa Mega e contratar outra empresa para executar a obra.

105. Assim, analisando o caso concreto, e considerando os elementos contidos nos autos, também se entende que não se configurou o atraso injustificado na execução das obras, nem tampouco há como se firmar convicção de que foi município de Tururu/CE o executor a obra, e que a empresa Mega foi mera intermediária fictícia para dar a aparência de legalidade à execução do empreendimento.

Contrato de Repasse 0371707-78/2011 (Siconv 765294/2011)

106. Da análise da documentação apresentada pela Caixa Econômica Federal, relativa ao Contrato de Repasse 0371707-78/2011 (Siconv 765294/2011), restou evidenciado o seguinte:

a) o Contrato de Repasse 0371707-78/2011 (Siconv 765294/2011) foi celebrado em 30/12/2011 (peças 60, p. 43 e 61, p. 1-11);

b) por meio do ofício datado de 18/4/2013 (peça 61, p. 15), foi autorizado pela Caixa Econômica Federal para o início da execução do empreendimento pela Caixa, uma vez que, após a análise da documentação encaminhada pelo município de Irauçuba/CE, foi verificada a compatibilidade dos custos e objetos licitados, com os valores e objeto contratual;

c) de acordo com o ofício datado de 17/5/2013, a conveniente solicitou a prorrogação do convênio por mais 365 dias (peça 62, p. 33), tendo sido celebrado termo aditivo ao contrato de repasse em análise, em 21/5/2013, a fim de prorrogar a sua vigência até 30/6/2014 (peça 61, p. 23);

d) em 15/7/2013, foi elaborado Relatório de Acompanhamento de Engenharia (RAE), relativo à primeira medição, realizada em no valor de 18.627,86, onde consta, dentre outras, a informação quanto à glosa de serviços não executados ou não concluídos, e ainda a glosa do BDI proporcional aos serviços glosados, totalizando R\$ 12.060,02, juntamente com o relatório fotográfico (peça 61, p. 32-33);

e) o primeiro relatório de prestação de contas parcial e autorização de saque ocorreu em 26/12/2013 (peça 61, p. 27-28), tendo o pedido da primeira medição ocorrido em 3/7/2013;

f) de acordo com o ofício datado de 30/5/2014, a conveniente solicitou a prorrogação do convênio por mais 365 dias (peça 63, p. 5), tendo sido celebrado novo termo aditivo contrato de repasse em análise, em 30/5/2014, a fim de prorrogar a sua vigência até 30/3/2015 (peça 62, p. 23);

g) em 22/9/2014, foi celebrado o termo de rescisão contratual entre a prefeitura de Irauçuba/CE e a empresa Mega Engenharia, Consultoria e Serviços Ltda. – EPP (peça 74, p. 6), onde aquele município resolveu rescindir unilateralmente o contrato, após notificação extrajudicial, em virtude atraso superior a um ano, sem motivação fática. Sendo assim, foi realizada rescisão, nos termos do art. 79, inciso I, c/c 78, inciso I, da Lei 8.666/1993;

h) por meio do ofício datado de 20/10/2014, foi encaminhada a prestação de contas pela Prefeitura Municipal de Irauçuba/CE (peça 63, p. 9), tendo o pagamento sido efetuado em 16/9/2014;

i) em 27/11/2014, foi emitido novo relatório de prestação de contas parcial e autorização de saque (peça 63, p. 7), onde consta a informação de que a prestação de contas parcial foi aprovada.

j) de acordo com o ofício datado de 3/2/2015, a conveniente solicitou a prorrogação do contrato de repasse por mais 365 dias (peça 64, p. 4), tendo sido celebrado novo termo aditivo contrato de repasse em análise, em 10/2/2015, a fim de prorrogar a sua vigência até 30/9/2015 (peça 64, p. 20);

k) de acordo com o ofício datado de 18/8/2015, a conveniente solicitou outra prorrogação do convênio por mais 365 dias (peça 65, p. 9), tendo sido celebrado novo termo aditivo contrato de repasse em análise, em 30/9/2015, a fim de prorrogar a sua vigência até 29/9/2016 (peça 64, p. 26);

l) em novo o ofício datado de 3/8/2016, a conveniente solicitou outra prorrogação do convênio por mais 365 dias (peça 65, p. 35), tendo sido celebrado novo termo aditivo contrato de repasse em análise, em 30/8/2016, a fim de prorrogar a sua vigência até 29/9/2017 (peça 65, p. 21);

m) por meio do ofício datado de 3/11/2016 (peça 65, p. 25), foi autorizado pela Caixa Econômica Federal o prosseguimento do empreendimento objeto do Contrato de Repasse 0371707-78/2011, uma vez que, após a análise da documentação encaminhada pelo município de Irauçuba/CE, foi verificada a compatibilidade dos custos e objetos licitados, com os valores e objeto contratual, uma vez que houve a rescisão contratual com a empresa Mega e a contratação da empresa E.N.P. Martins Ltda. –ME;

n) segundo o parecer técnico preliminar de 25/10/2016 (peça 65, p. 33) emitido pela Caixa, o processo licitatório referente à convocação da 2ª empresa (E.N.P. Martins Ltda. –ME), por meio de dispensa de licitação foi considerado apto no valor de R\$ 238.183,32, com a realizações de alguns ajustes;

o) em 10/2/2017, foi elaborado Relatório de Acompanhamento de Engenharia (RAE), relativo à primeira medição da empresa E.N.P. Martins Ltda. –ME, no valor de R\$ 162.981,12, onde consta, dentre outras, a informação quanto à glosa de serviços não executados, não concluídos ou não acessados por estar o quiosque fechado durante a vistoria, totalizando R\$ 11.335,41, juntamente com o relatório fotográfico (peça 66, p. 11);

107. Examinado o histórico acima, verifica-se que o contrato de repasse em análise foi celebrado em 30/12/2011, e a autorização para o início da execução do empreendimento pela Caixa se deu em 18/4/2013, ou seja, um ano e quatro meses após a celebração do contrato de repasse.

108. Logo após a autorização para o início das obras, foi necessária a prorrogação do contrato de repasse por mais 365 dias (peça 61, p. 23), que ocorreu em 21/5/2013. Note-se que, até a mencionada data, ainda não havia medições e a obra tinha começado a pouco tempo. No entanto, para uma obra cujo período de execução dos serviços era de apenas 90 dias, a Caixa Econômica Federal celebrou um aditivo para prorrogar o contrato de repasse por mais 365 dias, o que aponta que a demora na execução da obra não ocorreu apenas em função do contrato celebrado com a empresa.

109. A primeira medição foi elaborada em 3/7/2013, tendo o seu pagamento sido realizado somente em 16/9/2014, ou seja, mais de um ano depois de realizada a medição. Mais uma vez denota-se um período tempo demasiadamente extenso para ressarcimento das despesas realizadas pela empresa Mega nos serviços executados, o que contribuiu para a empresa executora viesse a se desinteressar pela continuidade da execução dos serviços, uma vez que o orçamento ficou desatualizado no decorrer desse período.

110. Assim, mais uma vez, entende-se que a demora entre a elaboração da medição e a realização do pagamento acarretou frequentes paralizações das obras, com consequente necessidade de prorrogação do contrato de repasse e do contrato firmado entre a empresa Mega e a Prefeitura, sendo que, em relação a este último, foram firmados inúmeros aditivos.

111. Neste sentido, entende-se que o desinteresse da construtora em dar continuidade a obra, deveu-se à demora acima mencionada, o que resultou na celebração do termo de rescisão unilateral do contrato celebrado com a empresa.

112. Assim, entende-se que a ausência de cobrança de multas ou outras sanções, por parte da administração municipal, deveu-se mais a estes fatos do que pela ausência de capacidade operacional da empresa contratada, ou em razão desta ser de fachada.

113. Também se entende que não é razoável concluir que a empresa tenha servido de mera intermediária fictícia para dar aparência de legalidade à execução da obra, em virtude de ter havido a rescisão unilateral do contrato, resultando na contratação de outra empresa para execução da obra. Se esse fosse o caso, não teria o município interesse em rescindir o contrato com a empresa Mega e contratar outra empresa para executar a obra.

114. Assim, analisando o caso concreto, e considerando os elementos contidos nos autos, também se entende que não se configurou o atraso injustificado na execução das obras, nem tampouco há como se firmar convicção de que foi município de Irauçuba/CE o executor a obra, e que a empresa Mega foi mera intermediária fictícia para dar a aparência de legalidade à execução do empreendimento.

Contrato de Repasse 0371724-85/2011 (Siconv 765266/2011)

115. Da análise da documentação apresentada pela Caixa Econômica Federal, relativa ao Contrato de Repasse 0371724-85/2011 (Siconv 765266/2011), restou evidenciado o seguinte:

a) o Contrato de Repasse 0371724-85/2011 (Siconv 765266/2011) foi celebrado em 30/12/2011 (peça 79, p. 3-15);

b) conforme verificado pela caixa, no relatório de Manifestação Técnica de Engenharia (peça 79, p. 27), datado de 29/10/2012, havia necessidade de apresentação da declaração de rede de abastecimento de água nas ruas que seriam pavimentadas, estando a proposta apta à aprovação, com esta pendência registrada;

c) foi celebrado termo aditivo ao contrato de repasse em análise, em 21/5/2013, a fim de prorrogar a sua vigência até 30/6/2014 (peça 79, p. 31-32);

d) por meio do ofício datado de 26/6/2013, a conveniente encaminhou documentação completar relativa ao convênio em análise (peça 79, p. 35);

e) em 4/7/2013, a CEF elaborou o Relatório de Situação do Processo (peça 80, p. 2), onde não consta medições da obra;

f) em 30/5/2014, foi celebrado termo aditivo ao contrato de repasse em análise, a fim de prorrogar a sua vigência até 30/4/2015 (peça 80, p. 6);

g) em 19/8/2014, a CEF elaborou o Relatório de Situação do Processo (peça 81, p. 11-13), onde consta, dentre outras, a informação quanto à glosa de serviços não executados ou executados em desacordo com o projeto, totalizando R\$ 79.112,40;

h) por meio do ofício datado de 19/9/2014, foi encaminhada a prestação de contas pela Prefeitura Municipal de Irauçuba/CE (peça 80, p. 12-14), tendo o pagamento sido efetuado em 5/9/2014 (peça 80, p. 30);

i) o primeiro relatório de prestação de contas parcial e autorização de saque ocorreu em 20/8/2014 (peça 81, p. 9), tendo o pedido da primeira, segunda e terceira medições ocorrido em 8/7/2013, 12/9/2013 e 26/3/2014, respectivamente, havendo um valor a atestar de R\$ 122.433,42. No segundo relatório de prestação de contas parcial e autorização de saque datado de 1/10/2014 (peça 81, p. 23-24), também consta um valor a atestar de R\$ 122.433,42, tendo a prestação de contas parcial sido aprovada;

j) em 26/1/2015, foi elaborado Relatório de Acompanhamento de Engenharia (RAE), relativo à quarta medição, realizada no valor de R\$ 122.433,42, relativa aos serviços de engenharia glosados em medições anteriores, onde consta, dentre outras, a informação quanto à manutenção da glosa de serviços não executados ou não concluídos, e ainda a glosa do BDI proporcional aos serviços glosados, totalizando R\$ 86.109,36 (peça 82, p. 25-26);

k) em 2/2/2015, a CEF elaborou o Relatório de Situação do Processo (peça 82, p. 21-22), onde consta, dentre outras, a informação quanto à glosa de serviços não executados ou executados em desacordo com o projeto, totalizando R\$ 86.109,36;

l) foi encaminhada a segunda prestação de contas pela Prefeitura Municipal de Irauçuba/CE (peça 83, p. 12), tendo o pagamento sido efetuado em 8/9/2015;

m) o terceiro relatório de prestação de contas parcial e autorização de saque ocorreu em 4/2/2015 (peça 82, p. 19), mantendo-se as três medições, havendo um valor a atestar de R\$ 86.109,36, tendo a prestação de contas parcial sido aprovada;

n) de acordo com o ofício datado de 30/3/2015, a conveniente solicitou a prorrogação do convênio por mais 365 dias (peça 82, p. 33), tendo sido celebrado novo termo aditivo contrato de repasse em análise, em 20/4/2015, a fim de prorrogar a sua vigência até 29/4/2016;

n) de acordo com o ofício datado de 29/9/2016, a conveniente solicitou a prorrogação do convênio por mais 365 dias (peça 83, p. 18), tendo sido celebrado novo termo aditivo contrato de repasse em análise, em 17/10/2016, a fim de prorrogar a sua vigência até 28/4/2017 (peça 83, p. 14);

o) em 8/8/2016, foi elaborado Relatório de Acompanhamento de Engenharia (RAE) (peça 83, p. 28), relativo à quarta visita técnica (peça 83, p. 26), realizada em 8/7/2016, onde foi contatada a execução no valor de R\$ 64.102,08, sendo glosados serviços de engenharia no valor de R\$ 13.054,78;

p) em 8/3/2017, foi elaborado o Relatório de Comprovação da Execução Financeira e Autorização de Desbloqueio de Recursos, onde consta o valor de R\$ 38.000,00. Embora tenha havido a aprovação de serviços executados da ordem de R\$ 51.047,30, após a glosa, em razão das eleições, houve a limitação do pagamento, conforme se verifica do check-list de peça 83, p. 25, resultando no pagamento de R\$ 38.000,00.

q) de acordo com o ofício datado de 8/5/2017, a conveniente solicitou a prorrogação do convênio por mais 365 dias (peça 84, p. 11), tendo sido celebrado novo termo aditivo contrato de repasse em análise, em 25/5/2017, a fim de prorrogar a sua vigência até 30/12/2017 (peça 85, p. 1);

116. Examinado o histórico acima, verifica-se que o contrato de repasse em análise foi celebrado em 30/12/2011, e a autorização para o início da execução do empreendimento pela Caixa se deu em 28/6/2013, ou seja, um ano e quatro meses após a celebração do contrato de repasse.

117. Logo após a autorização para o início das obras, também foi necessária a prorrogação do contrato de repasse por mais 365 dias (peça 79, p. 31-32), que ocorreu em 21/5/2013. Note-se que, até a mencionada data, ainda não havia medições e a obra tinha começado a pouco tempo. No entanto, para uma obra cujo período de execução dos serviços era de apenas 45 dias, a Caixa Econômica

Federal celebrou um aditivo para prorrogar o contrato de repasse por mais 365 dias, o que aponta que a demora na execução da obra não ocorreu apenas em função do contrato celebrado com a empresa.

118. A primeira medição foi elaborada em 8/7/2013, tendo o seu pagamento sido realizado somente em 5/9/2014, ou seja, mais de um ano depois de realizada a medição. Mais uma vez denota-se um período tempo demasiadamente extenso para ressarcimento das despesas realizadas pela empresa Mega nos serviços executados, o que contribuiu para a empresa executora viesse a executar a obra com prazo bem mais extenso do que o previsto.

119. Assim, mais uma vez, entende-se que a demora entre a elaboração da medição e a realização do pagamento acarretou frequentes paralizações das obras, com consequente necessidade de prorrogação do contrato de repasse e do contrato firmado entre a empresa Mega e a Prefeitura, sendo que, em relação a este último, foram firmados inúmeros aditivos.

120. Assim, entende-se que a ausência de cobrança de multas ou outras sanções, por parte da administração municipal, deveu-se mais a estes fatos do que pela ausência de capacidade operacional da empresa contratada, ou em razão desta ser de fachada.

121. Assim, analisando o caso concreto, e considerando os elementos contidos nos autos, também se entende que não se configurou o atraso injustificado na execução das obras, nem tampouco há como se firmar convicção de que foi município de Irauçuba/CE o executor a obra, e que a empresa Mega foi mera intermediária fictícia para dar a aparência de legalidade à execução do empreendimento.

IV. Possível sobreposição nos objetos do Contrato de Repasse 0349726-42/2012 (Siconv 755251/2010) e do Contrato de Repasse 0371249-24/2011 (Siconv 764262/2011).

122. Apesar da ausência de documentos no âmbito do Siconv que permitam um juízo de certeza acerca da irregularidade apontada, os dois ajustes possuem como objeto a pavimentação em Pedra Tosca de ruas do município de Tururu/CE, sendo que a pavimentação das ruas SDO 08 e 10, constam dos dois Planos de Trabalho.

123. Uma análise dos projetos básicos dos dois ajustes mostra-se necessária a fim de confirmar ou não a aludida sobreposição de serviços.

IV.1 Análise

124. Consoantes análises procedidas nesta instrução, resta para análise em conjunto e em confronto com a documentação constante dos autos relativa à a superposição dos objetos do Contrato de Repasse 0349726-42/2012 (Siconv 755251/2010) e do Contrato de Repasse 0371249-24/2011 (Siconv 764262/2011), caracterizando-se assim a duplicidade de pagamentos e consequente dano ao erário.

125. Em relação à superposição dos objetos dos Contratos de Repasse acima mencionados, tem-se que observar as seguintes descrições dos objetos das licitações realizadas, a fim de possibilitar a execução dos aludidos instrumentos:

125.1. Contrato de Repasse 0349726-42/2012 (Siconv 755251/2010) – Tomada de Preços 3/2012: Contratação de empresa para execução dos serviços de pavimentação em pedra tosca de diversas ruas da sede do município de Tururu/CE (peça 192, p. 1-18);

125.2 Contrato de Repasse 0371249-24/2011 (Siconv 764262/2011) – Carta Convite 290501/2012-6: Contratação de empresa para execução dos serviços de pavimentação em pedra tosca nas ruas Raimundo Feitosa, rua SDO 8 e SDO 10, na sede do município de Tururu/CE (peça 198)

126. Embora se reconheça que são duas obras previstas para serem executadas na mesma localidade, qual seja, sede do município de Tururu/CE, entende-se, com base na documentação apresentada, que não houve a formalização de dois instrumentos com objetivos comuns para

realização do mesmo objeto, pois as plantas de localização de ambos os projetos demonstram que as obras são distintas dentro das especificações de cada uma, não havendo duplicidade ou sobreposição das mesmas.

127. Os instrumentos em tela tratam, portanto, de duas obras com ruas Sem Denominação Oficial (SDO), não havendo duplicidade ou sobreposição delas. Nota-se nas plantas de localização que, de fato, o Contrato de Repasse 0349726-42/2012 se refere às ruas SDO 8 e SDO 10 (peça 200), ao passo que o Contrato de Repasse 0371249-24/2011 se refere, também, às ruas SDO 8 e SDO 10 (peça 199), interligadas com a rua Raimundo Feitosa, todas construídas na sede do município.

128. No entanto, tratam-se de ruas Sem Denominação Oficial (SDO), e que, por receberem o mesmo número (SDO 8 e SDO 10), nas duas obras, parecem se tratar das mesmas ruas. Desta forma, as aludidas ruas, em que pese terem suas localizações na sede do município de Tururu/CE, estão situadas em locais diferentes, conforme se verifica das plantas de localização de ambos os projetos, que demonstram que as obras não são sobrepostas (peças 199 e 200).

129. Assim, há elementos na documentação dos dois instrumentos que não corroboram a ocorrência de duplicidade de objetos no que se refere às ruas SDO 8 e SDO 10. A especificação do quantitativo das referidas ruas não é o mesmo tanto no orçamento contido no Contrato de Repasse 0349726-42/2012 (peça 195, p. 3), quanto na planilha orçamentária constante do Contrato de Repasse 0371249-24/2011 (peça 198, p. 24), com diferenciação nos valores previsto para construção.

130. De acordo com a planilha orçamentária da TP-5/2015 (Contrato de Repasse 0349726-42/2012), tem-se para as ruas SDO 8 e SDO 10, respectivamente, os valores de serviços da ordem de R\$ 7.491,91 e R\$ 78.465,36 (peça 195, p. 3); enquanto que na planilha orçamentária da Carta Convite 290501-2012 (Contrato de Repasse 0371249-24/2011), os serviços orçados para as ruas SDO 8 e SDO 10 são, respectivamente, de R\$ 29.991,60 e R\$ 43.076,39 (peça 198, p. 24).

131. Ademais, cabe registrar que mencionadas ruas, cujos serviços foram previstos nos dois contratos de repasses acima identificados, estão presentes na mesma planta elaborada pela empresa Geopac Engenharia e Consultoria Ltda., constante da documentação do Contrato de Repasse 0349726-42/2012, especificamente na prancha 1/24, mas com localizações e dimensões diferentes, numa clara demonstração que se tratam de ruas distintas, embora tenham a mesma denominação genérica SDO 8 e SDO 10 (peça 200).

132. Desta forma, conclui-se que a possível sobreposição nos objetos do Contrato de Repasse 0349726-42/2012 (Siconv 755251/2010) e do Contrato de Repasse 0371249-24/2011 (Siconv 764262/2011) não se confirmou.

CONCLUSÃO

133. Foi realizada inspeção nos municípios de Irauçuba/CE e Tururu/CE, em cumprimento ao despacho datado de 10/10/2016 (peça 40), no âmbito do TC 022.506/2016-0, da relatoria do Ministro Relator Marcos Bemquerer Costa, com o intuito apurar representação formulada por esta Unidade Técnica (peça 38), sobre indícios de irregularidades ocorridas quando da realização de licitações, bem como na execução de contratos celebrados nos exercícios de 2010 a 2015, cujos recursos são oriundos, dentre outros, de contratos de repasse.

134. Da análise procedida na documentação supra, restou evidenciado que:

I- Relativamente à ausência de Capacidade Operacional das empresas Mega Construções, Projetos, Consultoria e Serviços Ltda. – Epp (CNPJ 63.555.064/0001-79); e Construtora Impacto Comércio e Serviços Eireli – ME (CNPJ 00.611.868/0001-28);

a) não foi possível firmar convicção de que as empresas não possuem capacidade operacional para executar as obras ou os serviços para as quais foram contratadas, com base no fato de, embora tenham recebido quantias expressivas, não tenham registrado os empregados na Rais, uma

vez que não restou evidenciado a ocorrência de superfaturamento ou de desvio de recursos públicos, serviços pagos e não executados, inexecução total ou parcial de obras, execução das obras por outras empresas;

b) apesar dos indícios de irregularidades mencionados nesta instrução, não é possível firma convicção quanto à existência ou não de empresas fantasmas ou de sócios “laranjas”, apenas com os elementos constantes dos autos, pelas mesmas razões expostas no item anterior. Desta forma, seria necessário aprofundar as investigações, envolvendo outros órgãos, como a Polícia Federal, a fim de confirmar os indícios de irregularidade constatados;

c) relativamente à rescisão contratual com a Construtora Mega, no âmbito do Contrato de Repasse 0349726-42/2012 (Siconv 755251/2010), ter ocorrido com mais de três anos depois da assinatura do contrato, entendeu-se que as rescisões de alguns contratos com baixo percentual de execução física se deveram mais pelo fato de não terem sido capazes de atender às exigências estabelecidas pela Caixa Econômica Federal para autorizar a realização dos pagamentos das medições, inclusive a manutenção das condições de habilitação no momento da licitação, do que propriamente em razão da ausência de capacidade operacional;

d) com relação a ausência de capacidade operacional da empresa Impacto no âmbito dos Pregões 211.11.03.01ED e 2014.02.18.01ED, entendeu-se que os fatos evidenciam que a referida empresa não tinha condições de prestar integralmente os serviços com sua frota. Contudo, considera-se que a falta de condições para execução dos serviços de transporte escolar, não decorre do fato da Construtora Impacto Comércio e Serviços Eireli – ME ser de fachada, e sim, pelas falhas na elaboração dos editais de licitação e dos contratos celebrados para a contratação de empresa, objetivando a realização de transporte escolar, no que diz respeito ao disciplinamento da subcontratação e da comprovação da capacidade técnico-operacional das concorrentes para cumprir o acordo de forma eficiente.

II - Indícios de procedimentos fraudulentos em licitações do município de Tururu/CE visando favorecer a Construtora Mega e a Construtora Impacto.

II.1 - Contrato de Repasse 0349726-42/2012 (Siconv 755251/2010).

135. Em que pese a existência de indícios de procedimentos fraudulentos na Tomada de Preços 3/2012-Seinfra (peças 8-10), no caso concreto, analisando os fatos que ocorreram durante a execução dos contratos, oriundos da realização da licitação em tela, em que se sagrou vencedora a empresa Mega Construções e Projetos, Consultoria e Serviços Ltda., não parece razoável que a prefeitura de Tururu/CE tenha fraudado a licitação, haja visto que não foi constatado a ocorrência de superfaturamento no contrato, ou obtenção de outra vantagem ilícita aparente.

136. Ademais, ao final, houve a rescisão do contrato, e, posteriormente, a contratação de outra empresa para dar continuidade à obra.

137. Desta forma, mais uma vez, entende-se que, sem elemento adicionais, não há como firmar convicção da existência de fraude à licitação.

II.2 - Contrato de Repasse 0371249-24/2011 (Siconv 764262/2011)

138. Em que pese a equipe de inspeção considerar que há indícios de procedimentos fraudulentos na Carta Convite 290501/2012-06 (peça 20), no caso concreto, analisando os fatos que ocorreram durante a execução dos contratos, oriundos da realização da licitação em tela, em que se sagrou vencedora a empresa Mega Construções e Projetos, Consultoria e Serviços Ltda., não parece razoável que a prefeitura de Tururu/CE tenha fraudado a licitação, haja visto que não foi constatado a ocorrência de superfaturamento no contrato, ou obtenção de outra vantagem ilícita aparente.

138. Assim, mais uma vez, entende-se que, sem elemento adicionais, não há como firmar convicção da existência de fraude à licitação.

II.2 - Contrato de Repasse 297625-52/2009 (Siconv 706100/2009)

140. Constatou-se que o Sr. Elizeu Bastos Lira (CPF 209.229.903-44), sócio administrador da Construtora Impacto à época da Tomada de Preços 001/2010-Setas, não era sócio da Construtora Mega quando da realização da referida licitação.

141. No entanto, restou evidenciado na verificação *in loco* realizada, que a obra ainda não tem funcionalidade, em razão dos custos de operação e manutenção.

Convênio 1670/2007; Termo de Compromisso TC/PAC 1189 2009 (Siconv 659481/2009) e Termo de Compromisso TC/PAC 1190 2009 (Siconv 659481/2009)

142. Constatou-se que o Sr. Elizeu Bastos Lira (CPF 209.229.903-44), sócio administrador da Construtora Impacto à época da Tomada de Preços 001/2010-Seinfra, não era sócio da Construtora Mega, nem da Itacon, quando da realização da referida licitação, não se confirmando o indício de irregularidade apontado na representação de peça 38.

143. Constatou-se, ainda, que o Sr. Gabriel de Almeida Lira (CPF 052.730.533-23), quando da realização da Tomada de Preços 001/2010- Seinfra (31/5/2010), na qual participaram as empresas Construtora Impacto e da Mega Construções, não era sócio da empresa Itacon, fato que veio acontecer somente em 26/11/2014.

144. No entanto, mais uma vez, na verificação *in loco* realizada na obra de construção de um sistema de abastecimento de água na Comunidade Quilombolas Água Preta, no município de Tururu/CE, ficou constatado que, atualmente, não tem funcionalidade, em razão dos custos de operação e manutenção.

III. Atrasos injustificados na execução das obras dos contratos de repasse abaixo elencados.

145. De uma forma geral, analisando o caso concreto, e considerando os elementos contidos nos autos, se entendeu que não se configurou o atraso injustificado na execução das obras pela ausência de capacidade operacional, e sim, em razão da demora entre a elaboração das medições e a realização dos pagamentos, que acarretaram frequentes paralizações das obras, com consequente necessidade de prorrogações dos contratos de repasse e dos contratos firmados entre a empresa Mega e os municípios; nem tampouco há como se firmar convicção de que foram os municípios de Irauçuba/CE e Tururu/CE os executores das obras, e que a empresa Mega foi mera intermediária fictícia para dar a aparência de legalidade à execução dos empreendimentos.

146. Entendeu-se, ainda, que a ausência de aplicação de multas ou outras sanções, por parte da administração municipal, quando da rescisão de alguns contratos, deveu-se mais, dentre outras causas, à demora entre a elaboração da medição e a realização do pagamento, o que acarretou frequentes paralizações das obras, do que propriamente pela ausência de capacidade operacional da empresa contratada, ou em razão desta ser de fachada.

IV. Possível sobreposição nos objetos do Contrato de Repasse 0349726-42/2012 (Siconv 755251/2010) e do Contrato de Repasse 0371249-24/2011 (Siconv 764262/2011).

147. A análise acima procedida demonstrou que:

147.1. As obras vistoriadas não coincidem, em quantitativos, e nem com os objetos estabelecidos nos projetos dos contratos de repasse;

147.2. Em que pese a previsão para as obras serem executadas na mesma localidade, qual seja, sede do município de Tururu/CE, as plantas de localização dos projetos dos contratos de repasse examinados indicam locais distintos para as ruas SDO 8 e SDO 10, contempladas nos objetos dos dois ajustes vistoriados, não se configurando a sobreposição dos objetos, relativamente às aludidas ruas;

147.3. A especificação do quantitativo das referidas ruas não é o mesmo para os dois contratos de repasse, com diferenciação nos valores previsto para construção, assim como o relatório fotográfico demonstra que se tratam de ruas distintas.

147.4. Essas constatações levaram a esta equipe de inspeção a concluir que não há sobreposição de objetos nas obras de pavimentação previstas nos contratos de repasse examinados, não sendo identificada a ocorrência de duplicidade de objeto, pois, como demonstrado na análise técnica, os objetos dos instrumentos em tela são distintos.

148. A análise das ocorrências descritas na seção “Exame Técnico” não permitiu definir a responsabilidade dos agentes públicos e empresas, pelos indícios de irregularidade apontados, os quais, não foram suficientes para configurarem débito.

149. O documento constante da peça 38 deve ser conhecido como representação, por preencher os requisitos previstos nos artigos 235 e 237 do Regimento Interno/TCU.

150. Diante dos fatos apurados, e conforme as razões apresentadas na seção exame técnico, concluiu-se pela procedência parcial da presente representação. Todavia, entende-se que as irregularidades que foram confirmadas nesse processo de representação não se apresentam em gravidade o bastante para se enquadrar nos moldes do prescrito no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, motivo pelo qual não se promoverá a audiência dos responsáveis. Nesse caso, o processo se encontra apto para o seu julgamento de mérito pelo conhecimento do feito, julgamento pela procedência parcial, e arquivamento.

LIMITAÇÕES OCORRIDAS

151. Não possível verificar se as empresas contratadas foram realmente as executoras das obras, em função das mesmas estarem paralisadas ou concluídas.

152. Não foi possível verificar os contratos celebrados entre a construtora impacto e os contratados para execução do transporte escolar, em razão da documentação relativa ao referido contrato não se encontrar nos arquivos da prefeitura e pelo fato do contrato ter sido rescindido.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

153. Ante o exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

(a) **conhecer da presente representação**, por estarem satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VII, do RI-TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993;

(b) **julgar parcialmente procedente** a presente representação, tendo em vista da confirmação das irregularidades abaixo elencadas

(b.1) Município de Irauçuba/CE:

(b.1.1) subcontratação e da comprovação da capacidade técnica operacional das empresas a serem contratadas, em conformidade com o disposto nos artigos 30, inciso II, e 72 da Lei 8.666/1993, tendo em vista que cláusulas contendo redações reproduzindo, praticamente, aquilo que disciplina a Lei 8.666/1993, são genéricas, deixando margem para as empresas atuarem livremente, ocasionando o cumprimento inadequado dos contratos;

(b.2) Município de Tururu/CE: cláusulas nos atos convocatórios exigindo:

(b.2.1) a vistoria ao local das obras, por ser esta exigência realizada somente quando for imprescindível ao cumprimento adequado das obrigações contratuais, o que deve ser justificado e demonstrado pela Administração no processo de licitação, devendo o edital prever a possibilidade de substituição do atestado de visita técnica por declaração do responsável técnico de que possui pleno conhecimento do objeto, conforme os termos do art. 3º, § 1º, inc. I, da Lei 8.666/1993 e a jurisprudência desta Corte de Contas;



(b.2.2) a certidão de acervo técnico da licitante registrada no CREA-CE, para efeito de habilitação, uma vez que a exigência de registro ou visto no CREA do local de realização da obra licitada somente dar-se-á no momento da contratação, conforme jurisprudência deste Tribunal.

(b.2.3) demonstração de vínculo empregatício, por meio de carteira de trabalho, do responsável técnico com a empresa licitante, sendo suficiente a comprovação da disponibilidade do profissional mediante contrato de prestação de serviços, sem vínculo trabalhista e regido pela legislação civil, por estar em desconformidade com o art. 37, XXI, art. 3º, § 1º, da Lei 8.666/1993, e a jurisprudência desta Corte.

(c) **dar ciência** aos responsáveis acerca das irregularidades abaixo:

(c.1) Município de Irauçuba/CE:

(b.1.1) subcontratação e da comprovação da capacidade técnica operacional das empresas a serem contratadas, em conformidade com o disposto nos artigos 30, inciso II, e 72 da Lei 8.666/1993, tendo em vista que cláusulas contendo redações reproduzindo, praticamente, aquilo que disciplina a Lei 8.666/1993, são genéricas, deixando margem para as empresas atuarem livremente, ocasionando o cumprimento inadequado dos contratos;

(c.2) Município de Tururu/CE: cláusulas nos atos convocatórios exigindo:

(c.2.1) a vistoria ao local das obras, por ser esta exigência realizada somente quando for imprescindível ao cumprimento adequado das obrigações contratuais, o que deve ser justificado e demonstrado pela Administração no processo de licitação, devendo o edital prever a possibilidade de substituição do atestado de visita técnica por declaração do responsável técnico de que possui pleno conhecimento do objeto, conforme os termos do art. 3º, § 1º, inc. I, da Lei 8.666/1993 e a jurisprudência desta Corte de Contas;

(c.2.2) a certidão de acervo técnico da licitante registrada no CREA-CE, para efeito de habilitação, uma vez que a exigência de registro ou visto no CREA do local de realização da obra licitada somente dar-se-á no momento da contratação, conforme jurisprudência deste Tribunal.

(c.2.3) demonstração de vínculo empregatício, por meio de carteira de trabalho, do responsável técnico com a empresa licitante, sendo suficiente a comprovação da disponibilidade do profissional mediante contrato de prestação de serviços, sem vínculo trabalhista e regido pela legislação civil, por estar em desconformidade com o art. 37, XXI, art. 3º, § 1º, da Lei 8.666/1993, e a jurisprudência desta Corte.

(d) **arquivar o presente processo**, com fundamento no art. 169, V, do RI-TCU.

Fortaleza, 1 de novembro de 2017.

(Assinado eletronicamente)
Francisco Marcelo Pinheiro
AUFC.Matr.TCU-467-7

Val Cassio Costa Quirino
AUFC.matr.TCU-2932-7