

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 023.614/2017-0

Natureza: Relatório de Auditoria

Órgão/Entidade: Município de Pedras de Fogo/PB; Município de Areia/PB; Município de Pedra Lavrada/PB; Município de Montadas/PB; Município de Fagundes/PB

Representação legal: não há

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA. FISCALIZAÇÃO DE ORIENTAÇÃO CENTRALIZADA DE OBRAS PARALISADAS NO NORDESTE. OBRAS NO ESTADO DA PARAÍBA. DETERMINAÇÕES. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Por registrar as principais ocorrências havidas no andamento do processo até o momento, resumindo os fundamentos das peças acostadas aos autos, adoto como relatório, com os ajustes necessários, o relatório de fiscalização da Secex-PB (peça 62), que contou com a anuência do corpo diretivo da unidade (peças 63-64):

‘Apresentação

1. O presente trabalho foi realizado no âmbito da Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) de Obras Paralisadas no Nordeste, e teve como escopo a verificação da regularidade de obras realizadas no Estado da Paraíba.
2. A referida FOC (TC 032.010/2017-6), de relatoria do Ministro Bruno Dantas, tem por objetivo auditar a regularidade de transferências voluntárias (TVs) relativas a obras, com base em modelo de análise de risco utilizado pela Secex-PB, no qual se levantou amostra contendo obras com indícios de paralisação, movimentação indevida e/ou contratação de empresas de fachada.
3. A ação se insere no objetivo estratégico do PET 2015-2021 ‘Intensificar a atuação com base em análise de risco’, e linha de ação ‘Fiscalizar de forma contínua, a partir do tratamento de dados de bases informacionais, a utilização de recursos públicos, com vistas a detectar e corrigir tempestivamente possíveis desvios’, do Plano de Controle Externo 2015/2016.
4. A FOC tem abrangência sobre obras realizadas por municípios nos estados nordestinos de Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe, tendo como participantes as oito unidades regionais do Tribunal de Contas da União sediadas nessas unidades federativas. A unidade coordenadora da FOC é a Secex-PB.
5. A programação de auditoria foi padronizada em 5 TVs na unidade federativa coordenadora e 3 TVs por unidade federativa não coordenadora, o que significa 26 no total da FOC. Os números definitivos serão apresentados no relatório de consolidação a ser emitido, muito provavelmente até o fim de março/2018, pela coordenação da ação de controle.
6. O presente processo trata especificamente da fiscalização realizada no estado da Paraíba (Fiscalis 335/2017), a título de trabalho piloto, no período de 21/08/2017 e 03/11/2017.

I. Introdução

I.1. Deliberação que originou o trabalho

7. Em cumprimento ao Despacho de 7/6/2016 do Min. Bruno Dantas (TC 002.959/2017-8), que autorizou a realização de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) em Obras Paralisadas no Nordeste, nas áreas de Educação, Saúde e Saneamento, realizou-se, a título de trabalho piloto da

FOC, a auditoria em Prefeituras Municipais do Estado da Paraíba, no período compreendido entre 21/08/2017 e 03/11/2017.

8. A razão que motivou esta auditoria foi a existência de Relatório de Levantamento (TC 002.959/2017-8) da Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas da União no Estado da Paraíba (Secex-PB), que detectou riscos de paralisação de obras, de movimentação financeira indevida e de contratação de empresas de fachada na execução de ajustes relativos a transferências voluntárias realizadas a municípios deste estado.

I.2. Visão geral do objeto

9. O presente processo, inserido no âmbito da mencionada FOC, trata especificamente da fiscalização realizada em cinco transferências voluntárias cujos proponentes se situam no estado da Paraíba:

Tipo	Número/Ano	Objeto, participantes e valor (R\$)
Contrato de repasse	0277399-53/2008	Contrato de Repasse celebrado entre a União (por intermédio do Ministério da Saúde, representado pela Caixa Econômica Federal) e a prefeitura de Pedras de Fogo/PB, visando a Execução da Conclusão da Unidade de Atenção Especializada em Saúde, no valor de R\$ 2.650.958,00.
Termo de compromisso	04885/2013	Termo de Compromisso celebrado entre a prefeitura de Areia/PB e o FNDE, visando a Construção de Quadra Escolar Coberta com vestiário, no distrito de Muquém, no valor de R\$ 509.717,51.
Termo de compromisso	0629/2014	Termo de Compromisso celebrado entre a prefeitura de Pedra Lavrada/PB e a Funasa, visando a execução de obras de sistema de abastecimento de água, em diversas localidades do município, no valor de R\$ 1.058.823,42.
Termo de compromisso	09527/2014	Termo de Compromisso celebrado entre a prefeitura de Montadas/PB e o FNDE, visando a Construção de Quadra Escolar Coberta com vestiário, na sede do município, no valor de R\$ 509.712,48.
Termo de compromisso	09729/2014	Termo de Compromisso celebrado entre a prefeitura de Fagundes/PB e o FNDE, visando a Construção de Quadra Escolar Coberta com vestiário, no distrito de Sítio Mãe Joana, no valor de R\$ 509.227,53.

I.3. Objetivo e questões de auditoria

10. A presente auditoria teve por objetivo verificar a ocorrência de fraude e corrupção em convênios e outros tipos de ajustes de obras públicas paralisadas.

11. A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

- a) Questão 1: O cronograma físico-financeiro previsto está sendo cumprido?
- b) Questão 2: Houve contratação de empresa fantasma?
- c) Questão 3: Há movimentação financeira indevida?
- d) Questão 4: Há descompasso entre a execução física e a execução financeira do ajuste?
- e) Questão 5: A fiscalização e o acompanhamento do contrato foram adequados?

I.4. Metodologia utilizada

12. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU 280, de 8 de dezembro de 2010, alterada pela Portaria-TCU 168 de 30 de junho de 2011) e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU (Portaria-Segecex 26 de 19 de outubro de 2009).

13. Para o desenvolvimento dos trabalhos, ainda na fase de planejamento, foi elaborada matriz de planejamento, na qual constam as questões de auditoria a serem respondidas, os procedimentos a serem executados e os possíveis achados deles decorrentes.

14. A escolha dos municípios e das obras foi realizada a partir de amostra inicialmente confeccionada no âmbito do Relatório de Levantamento (TC 002.959/2017-8), sendo o resultado da extração de dados e do cruzamento de diversas bases de dados mantidas por órgão e entidades federais, a exemplo do Siafi e Siconv. Essa amostra, posteriormente, foi acrescida (pela equipe de fiscalização) de informações obtidas no sistema Simec do FNDE, pelas razões expostas no item 'limitações inerentes à auditoria'.

15. Quanto às amostras utilizadas, cabe relatar que:

a) Inicialmente, para o presente estado, foram disponibilizados pela Secex-PB dois grupos de pré-amostras: Grupo 1 e Grupo 2;

b) O grupo 1 pré-amostra, realizado a partir de metodologia de análise de riscos utilizada no TC 002.959/2017-8, teve como elementos as obras com indícios de paralisação e de movimentação indevida;

c) O grupo 2 pré-amostra, também elaborado pela Secex-PB, foi produzido a partir de dados retirados do sítio eletrônico do sistema Simec do FNDE (Simec Obras), em agosto de 2016, sobre obras com indícios de paralisação ou execução lenta; os dados retirados do FNDE foram confrontados com os dados do sistema DGI e com dados oriundos da Secretária da Fazenda do Estado da Paraíba, de modo que a amostra apresentasse obras com indícios de paralisação e contratação de empresas de fachada;

d) em seguida, considerando as limitações de auditoria que serão explicitadas a seguir, foram selecionadas 5 obras do grupo 2, e 4 obras do grupo 1, utilizando como critérios as obras paralisadas que apresentassem indícios mais relevantes da ocorrência de contratação de empresas fantasmas ou movimentação financeira atípica e convênios mais recentes, alguns inclusive ainda vigentes, de modo que fosse possível fazer uma intervenção no sentido da conclusão das obras;

e) Para essas 9 obras, foram solicitados documentos aos municípios; após recebimento e análise de documentos, foi escolhida a amostra final de 5 obras (2 do grupo 1, e 3 do grupo 2), que foram visitadas, em cinco municípios no estado da Paraíba: Fagundes, Pedras de Fogo, Areia, Montadas e Pedra Lavrada. Além dos critérios indicados acima, utilizou-se também como critério a distância entre eles e a sede da Secex-PB, para que fosse possível a realização do trabalho no tempo programado;

16. Por fim, cabe registrar que as principais técnicas empregadas na fiscalização foram a inspeção física, exame documental, circularização, entrevista, indagação escrita, extração eletrônica de dados, e cruzamento eletrônico de dados.

1.5. Limitações inerentes à auditoria

17. Para o presente trabalho, alguns pontos devem ser registrados a título de limitações de auditoria. O primeiro deles refere-se à amostra originalmente confeccionada, a qual foi resultado da extração de informações e do cruzamento de diversas bases de dados mantidas por órgãos e entidades federais, a exemplo do Siafi e do Siconv. Ocorre que muitas obras não se encontram ali inseridas, a exemplo daquelas financiadas com recursos do FNDE, como creches e quadras. Do mesmo modo, nem todas as avenças celebradas estão cadastradas nos ditos sistemas, sendo que estes não se comunicam entre si, nem muito menos com outros, a exemplo do Simec (mantido pelo FNDE) e do Sismoc (mantido pela Funasa). Além disso, as bases existentes possuem formatações distintas, o que dificulta o tratamento dos dados.

18. Por essa razão, a amostra inicialmente produzida não continha convênios cujo objeto fosse a execução, por exemplo, de unidades escolares, fato que resultou na necessidade de a equipe de auditoria realizar ajustes, principalmente no sentido de realizar pesquisa no Simec, tendo por objetivo selecionar obras que, originalmente, não faziam parte da listagem disponível para consulta.

19. Registre-se que, embora o mencionado problema de falta de comunicação de sistemas informacionais acerca de transferências voluntárias tenha reflexos nesta auditoria, não faz parte do seu objeto, razão pela qual não foi tratado neste relatório. Contudo, cabe ressaltar que o tema foi abordado no processo de Relatório de Levantamento (TC 002.959/2017-8) da Secex-PB, oportunidade na qual se verificou que este tribunal já se debruçou sobre essa questão. No Acórdão 1.188/2007 - Plenário (TC 012.667/2006-4) de relatoria do Exmo. Ministro Valmir Campelo, foi determinado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que implementasse um sistema de informações para registro de dados das obras públicas executadas com recursos federais.

20. Outro ponto que necessita ser registrado é o acesso a alguns sistemas, notadamente o Simec. A consulta pública apresenta dados limitados, ao passo que o acesso completo requer senha, a qual não é liberada pelo FNDE. Tal obstáculo teve como resultado o envio de ofício à entidade, por meio do qual foram solicitados documentos e informações que poderiam ter sido obtidos diretamente no sistema, gerando, mais uma vez, perda de tempo e acréscimo de tarefas a serem executadas pela equipe de fiscalização.

21. Por fim, também cabe registrar como limitação a morosidade das prefeituras, da Caixa e do próprio FNDE em responder às demandas da equipe, o que prejudicou o andamento dos trabalhos e afetou o cronograma inicialmente acordado.

I.6. Volume de recursos fiscalizados

22. O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 5.158.909,94, correspondente ao somatório dos valores previstos totais das obras fiscalizadas.

I.7. Benefícios estimados da fiscalização

23. Entre os benefícios estimados desta fiscalização podem-se mencionar a correção de irregularidades ou impropriedades, materializada a partir da implementação de determinações às prefeituras de Montadas/PB, Fagundes/PB, Areia/PB, Pedras de Fogo/PB, e Pedra Lavrada/PB, e às entidades que concederam recursos a essas prefeituras, no sentido de regularizar as situações de paralisações de obras verificadas, bem como de outras falhas observadas, possibilitando que os empreendimentos sejam concluídos e possam ser utilizados no benefício da população dos municípios; e o benefício direto de prestação de subsídio ao Ministério Público Federal, a partir do encaminhamento de informações e documentos relativos à irregularidade de contratação de empresa de fachada para que esse órgão realize medidas de sua competência quanto à situação. Por fim, o ressarcimento aos cofres públicos dos eventuais danos ao erário verificados, por meio de determinações de instauração das devidas tomadas de contas especiais.

I.8. Processos conexos

24. Não há processo conexo para essa fiscalização.

II. Achados de auditoria

II.1. Obras paralisadas

25. Constatou-se que as obras adiante descritas, que representam a totalidade das obras visitadas, custeadas com recursos federais, estão paralisadas, inclusive com atrasos em seus cronogramas de execução inicialmente previstos, sendo que algumas delas já apresentam sinais de abandono, tais como depreação, mato alto e oxidação da ferragem.

Obra	Ajuste
Execução da Conclusão da Unidade de Atenção Especializada em Saúde, no valor de R\$ 2.650.958,00, no município de Pedras de Fogo/PB.	Contrato de Repasse 0277399-53/2008
Construção de Quadra Escolar Coberta com vestiário, no distrito de Muquém, no valor de R\$ 509.717,51, no município de Areia/PB.	Termo de Compromisso 04885/2013

Execução de obras de sistema de abastecimento de água, em diversas localidades do município de Pedra Lavrada/PB, no valor de R\$ 1.058.823,42.	Termo de Compromisso 0629/2014
Construção de Quadra Escolar Coberta com vestiário, na sede do município Montadas/PB, no valor de R\$ 509.712,48.	Termo de Compromisso 09527/2014
Construção de Quadra Escolar Coberta com vestiário, no distrito de Sítio Mãe Joana, cidade de Fagundes/PB, no valor de R\$ 509.227,53.	Termo de Compromisso 09729/2014

26. Passamos a descrever o achado no que concerne a cada obra em que se constatou a irregularidade.

27. Contrato de Repasse 0277399-53 (Siafi 642553) - Município de Pedras de Fogo/PB

27.1. A referida avença, no valor total de R\$ 2.571.429,00, foi firmada entre a União, por intermédio do Ministério da Saúde, na condição de concedente, representado pela Caixa Econômica Federal (Caixa), e o município paraibano de Pedras de Fogo, tendo por objeto a Estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde. Sua vigência teve início em 30/12/2008 e expirou em 30/12/2015 (peça 16), sem que a obra tenha sido concluída.

27.2. Já foram emitidas as seguintes ordens bancárias, que correspondem a integralidade dos recursos federais pactuados: OB 800766, de 18/12/2009, no valor de R\$ 392.260,00; OB 800767, de 18/12/2009, no valor de R\$ 204.740,00; OB 800030, de 15/3/2011, no valor de R\$ 600.000,00; OB 800183, de 27/6/2011, no valor de R\$ 502.225,00; e OB 800241, de 21/7/2011, no valor de R\$ 872.204,00.

27.3. Importa registrar que, em verdade, trata-se da conclusão de hospital cuja execução foi iniciada ainda no exercício de 2000, com recursos do Governo do Estado da Paraíba, com investimento, à época, de R\$ 1.000.000,00. A referida obra foi paralisada e, posteriormente, municipalizada. Na intenção de concluí-la, foi celebrado o contrato de repasse aqui tratado.

27.4. Na visita à unidade hospitalar, a equipe de auditoria foi acompanhada por integrantes da atual gestão municipal, oportunidade em que se verificou que as obras se encontram paralisadas (vide fotos de peça 25), ocorrência que vai de encontro ao disposto na cláusula 3.2, itens 'a' e 'n', do Contrato de Repasse 0277399/2008 (peça 16, p. 3), que obriga a entidade concedente a finalizar a obra seguindo os prazos ali previstos. Conforme levantamento realizado pela entidade concedente (Relatório da Caixa, peça 17), o percentual executado é de 55,85%.

27.5. A parcela já executada encontra-se em bom estado de conservação, sem sinais aparentes de deterioração da estrutura ou mesmo depredação, exceção feita à constatação de alguns pontos de infiltração e mato alto em parte do terreno da edificação. A obra está cercada e conta com vigia da prefeitura municipal (fotos na peça 25).

27.6. Após visita *in loco* e concluído o exame da documentação fornecida pela gestão do município em resposta ao Ofício 6-335/2017-TCU/Secex-PB (peça 8), de 15/9/2017, é razoável apontar como possível causa da paralisação a deficiência na fiscalização exercida pela prefeitura contratante e também pela própria Caixa Econômica. No caso da Prefeitura, inexistente qualquer documento que comprove sua eventual atuação, junto à empresa responsável pelas obras, no sentido de cobrar sua continuidade. Do mesmo modo, o fiscal do contrato teve atuação deficiente, uma vez que diversas pendências foram apontadas ao longo da execução do objeto, como se depreende, por exemplo, do Parecer Técnico inserido na peça 18, p. 5, e do Relatório de Acompanhamento juntado na peça 19.

27.7. Como possíveis efeitos do achado, podem ser citados o desperdício de recursos públicos, o aumento do sentimento de impunidade e a deterioração do atendimento à saúde da população, notadamente em relação à marcação de consultas e à superlotação das demais unidades hospitalares da região.

27.8. Embora se trate de investimento de grande impacto social, a continuidade das obras apresenta alguns obstáculos, dentre os quais cita-se a necessidade do aporte de novos recursos, cujo montante

deverá ser fundamentado em planilhas que apontem os serviços faltantes, bem como seus valores atualizados.

27.9. Outro ponto a ser tratado é o custeio das instalações, após a possível futura conclusão do objeto conveniado. Caso venha a ser efetivamente concluído, a unidade demandará recursos para sua manutenção mensal, materiais hospitalares diversos e pagamento de pessoal, aí incluídos médicos, enfermeiros, auxiliares de enfermagem, pessoal administrativo, etc. Tais valores para custeio deverão sair, pelo menos em tese, dos cofres do próprio município de Pedras de Fogo/PB. Considerando o porte do hospital (projetado para também atender as cidades vizinhas), sua manutenção e operação mostra-se inviável caso tal atribuição, de fato, venha a recair exclusivamente sobre o ente municipal, sem a participação do Estado da Paraíba ou mesmo da União.

27.10. Como proposta de encaminhamento para este achado, considerando a expiração do ajuste, propõe-se determinar à entidade concedente que avalie a situação atual da obra, de modo a apurar possíveis irregularidades ensejadoras de dano ao erário e responsabilizar os envolvidos, sem prejuízo de avaliar a oportunidade de continuidade da obra, no âmbito do atual ajuste ou de outro, de modo a retomar e concluir o empreendimento.

27.11. Sobre isso, vale ressaltar que, em caso de conclusão acerca da continuidade da obra, pode, caso a entidade considere oportuno, para retomada da obra, seguir os contornos delineados no roteiro contido no anexo A do presente relatório. Outrossim, deve-se determinar à prefeitura que tome medidas, inclusive junto à entidade concedente para a retomada e conclusão da obra, podendo, caso considere pertinente, seguir os moldes do roteiro sugerido no anexo B desse relatório.

27.12. Registre-se que ambos os roteiros mencionados no parágrafo anterior foram desenvolvidos por esta equipe de auditoria, no intuito de facilitar a adoção de providências pelas entidades concedentes e convenientes no sentido de regularizar a situação das obras.

28. Termo de Compromisso 04885/2013 (Simec 1000779) - Município de Areia/PB

28.1. O referido Termo de Compromisso, no valor total de R\$ 509.717,51, foi celebrado entre o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e o Município de Areia/PB, tendo por objeto a construção de uma quadra escolar coberta com vestiário (projeto padrão FNDE). Sua vigência teve início em 20/11/2013 e seu término é previsto para 28/2/2018 (peça 20).

28.2. Para a execução das obras, o FNDE efetuou dois repasses de recursos para a conta específica. O primeiro deles, em 2/10/2013, no montante de 101.943,50, equivalente a 20% do total. O segundo, em 19/8/2014, no valor de R\$ 152.915,25, equivalente a 30% do total. Conforme consta do sistema mantido pelo FNDE, foram realizados, por meio de transferências bancárias, os seguintes pagamentos à empresa contratada: R\$ 70.201,83, em 10/4/2014; R\$ 30.235,53, em 30/4/2014; R\$ 128.937,58, em 29/8/2014; e R\$ 22.044,42, em 30/10/2014.

28.3. Quando da visita à quadra, a equipe de auditoria foi acompanhada por integrantes da atual gestão municipal, oportunidade em que se verificou que as obras se encontram paralisadas (vide fotos de peça 26), ocorrência que vai de encontro ao disposto nas cláusulas I e XXVI, do Termo de Compromisso 04885/2013 (peça 16), que obriga a entidade conveniente a finalizar a obra seguindo as condições ali previstas. Em pesquisa realizada no sistema mantido pelo FNDE, consta que a última vistoria dessa entidade apontou um percentual executado de 57,60% (peça 21). Além disso, no mesmo sistema, ficou registrado que a empresa contratada, Maedrol - Construtora e Empreendimentos Ltda., abandonou a obra.

28.4. Prosseguindo, verificou-se que a parcela já executada encontra-se em péssimo estado de conservação. A estrutura metálica que daria sustentação à cobertura encontra-se totalmente oxidada, inclusive oferecendo perigo a quem por ali passar. Os pilares encontram-se, em muitos pontos, com as ferragens expostas, estando estas últimas também com sinais nítidos de corrosão. O concreto utilizado mostra-se de péssima qualidade, uma vez que se esfarela ou se parte em pequenos pedaços quando se lhe aplica leve força com as mãos. O mesmo se pode afirmar em relação à parte já edificada dos vestiários, os quais se encontram repletos de dejetos e lixo (fotos na

peça 26).

28.5. Por fim, a obra não apresenta qualquer segurança, conservação ou cuidado por parte da prefeitura, estando completamente tomada por vegetação, com aspecto de total abandono.

28.6. Relativamente às possíveis causas do achado, após a inspeção *in loco* realizada e considerando a documentação obtida por meio do Ofício de Requisição 3-335/2017-TCU/Secex-PB (peça 7), de 15/9/2017, pode-se afirmar que a deficiência da fiscalização da prefeitura constitui fator decisivo para a paralisação da obra.

28.7. Conforme consta do relatório de fiscalização do FNDE (peça 22), a entidade constatou inúmeras irregularidades na execução dos serviços contratados, dentre os quais podem ser citados: falta de execução de serviços preliminares; edificação dos pilares em desconformidade com o projeto aprovado, trazendo riscos aos futuros usuários; vigas dos vestiários executadas de forma incorreta e construção de outras não previstas no projeto; lajes edificadas fora do padrão contratado; serviço de impermeabilização fora das especificações; alvenaria apresentando fissuras e em desacordo com o projeto; área interna da quadra menor que a contratada; ausência de mãos francesas; perfis desalinhados; e cobertura metálica fora das especificações, com tensores e espaçadores em desacordo com o previsto no projeto.

28.8. Como resultado dos problemas observados, alguns itens mal executados necessitam de ajustes, ao passo que outros tantos devem ser refeitos. Obviamente, novos repasses do FNDE só podem ser efetuados após a resolução das pendências anteriormente apontadas. Contudo, a exigência de refazimento de alguns serviços já realizados (gerando custos adicionais) acabou levando a empresa a desistir do empreendimento, abandonando a obra.

28.9. Analisando os fatos, verifica-se que se o fiscal do contrato, designado pelo gestor municipal, tivesse efetivamente acompanhado a obra e inspecionado a qualidade dos serviços executados pela empresa, tais impropriedades não teriam ocorrido. Caso o preposto designado pelo município realmente fiscalizasse a execução das obras, teria condições de apontar eventuais serviços fora das especificações ou em desacordo com o que foi contratado.

28.10. Entretanto, diante da péssima qualidade constatada na visita *in loco* e considerando a multiplicidade de falhas consignadas em relatório pelo FNDE, conclui-se que a atuação do fiscal de contrato foi, no mínimo, negligente. Tal fato permite, inclusive, apontá-lo como corresponsável pelos danos decorrentes da má execução da obra, bem como de sua paralisação. Por consequência, caso seja instaurada tomada de contas especial, o referido agente municipal deverá integrar o rol de responsáveis solidários, dentre os quais também deverá estar a empresa contratada.

28.11. Uma vez apontada a principal causa do achado, passa-se aos efeitos. Como principais, podem ser destacados: desperdício de recursos públicos; prejuízo à população local, a qual não disporá do equipamento; aumento do sentimento de impunidade.

28.12. Sobre a possibilidade de retomada das obras, caberá ao FNDE realizar levantamento do que pode ser aproveitado da obra, bem como dos serviços ainda pendentes de execução, de modo a estimar o montante necessário para a conclusão do objeto do Termo de Compromisso aqui tratado.

28.13. Como proposta de encaminhamento para este achado, propõe-se determinar à entidade concedente que avalie a situação atual da obra, de modo a apurar possíveis irregularidades ensejadoras de dano ao erário e responsabilizar os envolvidos, sem prejuízo de avaliar a oportunidade de continuidade da obra, no âmbito do atual ajuste ou de outro, de modo a retomar e concluir o empreendimento.

28.14. Sobre essa proposta, vale ressaltar que, conforme destacado nos parágrafos contidos nos itens 27.11 e 27.12 supra, em caso de conclusão acerca da continuidade da obra, pode, caso a entidade considere oportuno, para retomada da obra, seguir os contornos delineados no roteiro contido no anexo A do presente relatório. Ademais, deve-se determinar à prefeitura que tome medidas, inclusive junto à entidade concedente para a retomada e conclusão da obra, podendo, caso considere pertinente, seguir os moldes do roteiro sugerido no anexo B desse relatório.

29. Termo de Compromisso 09527/2014 (Simec 1014810) - Município de Montadas/PB

29.1. O referido Termo de Compromisso, no valor total de R\$ 509.712,48, foi celebrado entre o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e o Município de Montadas/PB, tendo por objeto a construção de uma quadra escolar coberta com vestiário (projeto padrão FNDE). Sua

vigência tem término previsto para 20/2/2018 (peça 23).

29.2. Para a execução das obras, o FNDE efetuou três repasses de recursos para a conta específica. O primeiro deles, em 19/8/2014, no montante de 101.942,50, equivalente a 20% do total. O segundo, em 8/4/2015, no valor de R\$ 152.913,74, equivalente a 30% do total. O terceiro, em 29/6/2016, no valor de R\$ 25.485,62, representando 5% do total pactuado. Conforme consta do sistema mantido pela entidade, foram realizados, por meio de transferências bancárias, os pagamentos a seguir relacionados: R\$ 26.977,13, em 20/11/2014; R\$ 52.138,50, em 4/11/2014; R\$ 23.515,75, em 17/10/2014; R\$ 78.774,87, em 4/12/2015; e R\$ 102.645,10, em 19/1/2016 (peça 59). O montante já pago equivale a 56,26% do previsto no contrato firmado.

29.3. Ao realizar a visita à quadra, a equipe de auditoria foi acompanhada por integrantes da atual gestão municipal, oportunidade em que se verificou que as obras se encontram paralisadas (vide fotos de peça 27), fato que vai de encontro ao disposto nas cláusulas I e XXVI, do Termo de Compromisso 09527/2014 (peça 61), que obriga a entidade conveniente a finalizar a obra seguindo as condições ali previstas. De acordo com documentação extraída do Simec/ FNDE (peça 47, p. 40-42 e p. 48-51), consta que a última vistoria da entidade ocorreu em 13/9/2017, tendo apontado um percentual executado de 40,46%. Além disso, no mesmo sistema, ficou registrado que a empresa contratada, M. da Silva Barbosa Construções, havia abandonado a obra.

29.4. Consta, ainda, informação de que foi apontada uma considerável divergência entre o percentual físico executado atestado pelo fiscal da prefeitura e aquele medido pelo próprio FNDE. Tal inconsistência não foi solucionada pelo município, o que resultou na suspensão de novos repasses para a obra contratada.

29.5. Prosseguindo, verificou-se que a parcela já executada encontra-se em estado razoável (fotos na peça 27). De acordo com o relatado por integrantes da gestão atual, esta vem adotando medidas para conservar o que já se encontra edificado, bem como para retomar as obras, visando sua conclusão. Nesse sentido, agentes da prefeitura realizaram vistoria técnica (relatório na peça 39, p. 77-84), oportunidade em que foram constatadas diversas impropriedades, dentre as quais: pagamento por itens não executados, a exemplo instalações hidráulicas e sanitárias; superestrutura fora de prumo, gerando insegurança; alguns pontos de oxidação na estrutura metálica; fachada lateral em nível topográfico inferior ao terreno vizinho, levando à necessidade da realização de serviços de drenagem; sinais de vandalismo e depredação; e fiscalização deficiente por parte do fiscal do contrato designado pela gestão anterior.

29.6. No intuito de minimizar os efeitos do abandono da obra, foi providenciada a limpeza do local e o fechamento dos vestiários. Do mesmo modo, o município vem contatando o concedente na intenção de solucionar as pendências verificadas e obter novas parcelas dos recursos previstos no Termo de Compromisso firmado.

29.7. Relativamente às possíveis causas do achado, após a inspeção *in loco* realizada e considerando a documentação obtida por meio do Ofício de Requisição 1-335/2017-TCU/Secex-PB (peça 5), de 15/9/2017, pode-se afirmar que a deficiência da fiscalização da prefeitura constitui fator de grande relevância para a paralisação da obra. Caso o fiscal do contrato houvesse efetivamente fiscalizado e acompanhado a execução do objeto pactuado, a quantidade e a gravidade das falhas apontadas certamente seriam minimizadas, o que facilitaria a solução das desconformidades e a própria continuidade das obras.

29.8. Outra causa que deve ser considerada é a contratação de empresa que apresenta sérios indícios de ser 'fantasma'. Conforme documentos juntados na peça 29, observa-se que a M. da Silva Barbosa Construções, à época da execução das obras, não possuía empregados cadastrados na Rais e não realizou compras relevantes de insumos. Obviamente, espera-se que a empresa possua funcionários para a prestação dos serviços contratados, bem como adquira os materiais necessários para a edificação a ser efetuada, aí incluídos itens como cimento, ferragens, brita, dentre outros, notadamente quando se considera a existência de outros tantos contratos mantidos com municípios do Estado da Paraíba (peça 32).

29.9. Em adição, merece registro o fato de esta equipe de auditoria ter buscado localizar a sede da

empresa, não tendo, contudo, obtido êxito na empreitada. Do mesmo modo, após indagar inúmeros moradores locais, constatou-se que a existência da firma era completamente desconhecida para todos, inclusive entre os servidores da própria prefeitura.

29.10. Como principais efeitos, podem ser destacados: desperdício de recursos públicos federais; prejuízo à população local, a qual não disporá do equipamento para utilização; e aumento do sentimento de impunidade.

29.11. Sobre a possibilidade de retomada das obras, caberá ao FNDE realizar levantamento do que pode ser aproveitado da parte já edificada, bem como dos serviços ainda pendentes de execução, de modo a estimar o montante necessário para a conclusão do objeto do Termo de Compromisso aqui tratado.

29.12. A título de encaminhamento para este achado, propõe-se determinar à entidade concedente que avalie a situação atual da obra, de modo a apurar possíveis irregularidades ensejadoras de dano ao erário e responsabilizar os envolvidos, sem prejuízo de avaliar a oportunidade de continuidade da obra, no âmbito do atual ajuste ou de outro, de modo a retomar e concluir o empreendimento.

29.13. Sobre isso, vale ressaltar que, conforme destacado nos parágrafos contidos nos itens 27.11 e 27.12 supra, em caso de conclusão acerca da continuidade da obra, pode, caso a entidade considere oportuno, para retomada da obra, seguir os contornos delineados no roteiro contido no anexo A do presente relatório. Ademais, deve-se determinar à prefeitura que tome medidas, inclusive junto à entidade concedente para a retomada e conclusão da obra, podendo, caso considere pertinente, seguir os moldes do roteiro sugerido no anexo B desse relatório.

30. Termo de Compromisso 09729/2014 (Simec 1008296) - Município de Fagundes/PB

30.1. O referido Termo de Compromisso, no valor total de R\$ 509.227,53, foi celebrado entre o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) visando a construção de uma quadra escolar coberta com vestiário (projeto padrão FNDE). Sua vigência expira em 23/6/2018 (peça 52).

30.2. Para a execução das obras, o FNDE efetuou dois repasses de recursos para a conta específica. O primeiro deles, em 4/7/2014, no montante de R\$ 127.306,88, equivalente a 25% do total. O segundo, em 10/7/2014, no valor de R\$ 127.306,89, equivalente a 25% do total (peça 53). Conforme consta do sistema mantido pela entidade, foram realizados, por meio de transferências bancárias, os pagamentos a seguir relacionados: R\$ 23.515,75, em 14/10/2014; R\$ 63.917,63, em 2/12/2014; R\$ 32.962,46, em 14/1/2015; R\$ 10.727,65, em 6/3/2015; R\$ 102.655,10, em 20/3/2015; e R\$ 30.925,92, em 29/5/2015 (peça 54). O montante já pago equivale a 51,98% do previsto no contrato firmado.

30.3. Na visita à quadra, a equipe de auditoria foi acompanhada por integrantes da atual gestão municipal. Na oportunidade, verificou-se que as obras se encontram paralisadas (vide fotos de peça 24), fato que vai de encontro ao disposto nas cláusulas I e XXVI, do Termo de Compromisso 09729/2014 (peça 52, p. 3-6), que obriga a entidade conveniente a finalizar a obra seguindo as condições ali previstas. Em pesquisa realizada no sistema mantido pelo FNDE, consta que a última vistoria ocorreu em 8/7/2016, tendo apontado um percentual executado de 55,16% (peça 56).

30.4. Prosseguindo, verificou-se que a parcela já executada encontra-se em estado razoável, tendo sido observados, contudo, pontos de oxidação da estrutura metálica. A área se encontra limpa, sem sinais de vandalismo ou depredação, mas sem qualquer tipo de proteção ou isolamento por parte da prefeitura. Também foi constatado que não foi realizado serviço de terraplanagem (fotos na peça 24).

30.5. Conforme relatado pela atual administração municipal, a empresa contratada, M. da Silva Barbosa Construções, teria abandonado as obras, o que resultou na rescisão unilateral do contrato firmado e na aplicação de sanção consubstanciada no impedimento de contratar com o município pelo período de dois anos (peça 51).

30.6. Relativamente às causas da paralisação da obra, pode-se apontar a contratação da empresa M. da Silva Barbosa Construções, a qual apresenta sérios indícios de ser 'fantasma'. Conforme documentos juntados na peça 29, observa-se que a contratada, à época da execução das obras, não

possuía empregados cadastrados na Rais e não realizou compras relevantes de insumos. Obviamente, espera-se que a empresa possua funcionários para a prestação dos serviços contratados, bem como adquira os materiais necessários para a edificação a ser efetuada, aí incluídos itens como cimento, ferragens, brita, etc. Em adição, merece registro o fato de esta equipe de auditoria ter buscado localizar a sede da empresa, não tendo, contudo, obtido êxito na empreitada. Do mesmo modo, após indagar inúmeros moradores locais, constatou-se que a existência da firma era completamente desconhecida para todos, inclusive entre os servidores da própria prefeitura, conforme pode ser observado no extrato de entrevista anexado na peça 46, p. 1.

30.7. Como principais efeitos, podem ser destacados: desperdício de recursos públicos federais; prejuízo à população local, a qual não disporá do equipamento para utilização; e aumento do sentimento de impunidade.

30.8. No que se refere à possibilidade de retomada das obras, caberá ao FNDE realizar levantamento do que pode ser aproveitado da parte já edificada, bem como dos serviços ainda pendentes de execução, de modo a estimar o montante necessário para a conclusão do objeto do Termo de Compromisso aqui tratado.

30.9. A título de proposta de encaminhamento para este achado, propõe-se determinar à entidade concedente que avalie a situação atual da obra, de modo a apurar possíveis irregularidades ensejadoras de dano ao erário e responsabilizar os envolvidos, sem prejuízo de avaliar a oportunidade de continuidade da obra, no âmbito do atual ajuste ou de outro, de modo a retomar e concluir o empreendimento.

30.10. Sobre essa proposta, vale ressaltar que, conforme destacado nos parágrafos contidos nos itens 27.11 e 27.12 supra, em caso de conclusão acerca da continuidade da obra, pode, caso a entidade considere oportuno, para retomada da obra, seguir os contornos delineados no roteiro contido no anexo A do presente relatório. Ademais, deve-se determinar à prefeitura que tome medidas, inclusive junto à entidade concedente para a retomada e conclusão da obra, podendo, caso considere pertinente, seguir os moldes do roteiro sugerido no anexo B desse relatório.

31. Termo de Compromisso 629/2014 (Siafi 679535) - Município de Pedra Lavrada/PB

31.1. O referido Termo de Compromisso, no valor total de R\$ 1.058.823,42, foi celebrado entre a Fundação Nacional de Saúde (Funasa) e o Município de Pedra Lavrada/PB, tendo por objeto a execução de sistema de abastecimento de água, consubstanciado na instalação de trinta poços tubulares. Sua vigência teve início em 7/5/2014 e expira em 3/11/2018 (peça 13).

31.2. Para a execução das obras, a Funasa efetuou um único repasse de recursos para a conta específica, no valor de R\$ 529.411,71, em 10/8/2015, equivalente a 50% do montante total acordado. De acordo com as informações fornecidas pela prefeitura em atendimento ao Ofício 5.335/2017-TCU/Secex-PB (peça 50), de 15/9/2017, foram realizados dois pagamentos à empresa contratada, a Viga Engenharia Eireli EPP: R\$ 360.422,26, em 11/9/2015; e R\$ 148. 855,92, em 7/12/2015 (peça 55).

31.3. Na visita às obras, a equipe de auditoria foi acompanhada por integrantes da atual gestão municipal. Na oportunidade, verificou-se que a execução do objeto pactuado se encontra paralisada (vide fotos na peça 28). Conforme consta de relatório de vistoria da Funasa, não foi possível aferir o percentual de execução física do objeto, tendo em vista as inúmeras pendências observadas, inclusive de natureza documental, tais como ausência de planilhas e medições da obra (peça 57).

31.4. Observou-se que, em alguns casos, a instalação dos poços foi concluída pelos próprios beneficiários, os quais providenciaram, às suas custas, a compra de bombas, tubulações e outros itens necessários ao funcionamento do sistema (fotos na peça 28).

31.5. Segundo informado pela atual gestão municipal, a paralisação das obras se deu por dois motivos. O primeiro deles trata da ausência (apontada pela Funasa) de relatórios de análise físico-química da água proveniente dos poços perfurados. Ainda de acordo com a prefeitura, a análise e os ditos relatório já foram confeccionados e serão remetidos à entidade concedente (relatórios anexados nas peças 58 e 59).

31.6. O segundo ponto é o impasse atualmente existente entre o município e a empresa contratada. Conforme apurado, esta última não admite ressarcir as pessoas que concluíram a instalação dos poços em suas propriedades. Do mesmo modo, a prefeitura contratante também não pretende pagar o valor integral acordado, tendo em vista que parte das obras não foi executada pela empresa, mas sim pelos próprios beneficiários.

31.7. Como principais efeitos, podem ser destacados: desperdício de recursos públicos federais; prejuízo à população local, a qual não disporá do sistema de abastecimento para utilização; e aumento do sentimento de impunidade.

31.8. No que se refere à possibilidade de retomada das obras, caberá à Funasa realizar levantamento do que pode ser aproveitado da parte já edificada, bem como dos serviços ainda pendentes de execução, de modo a estimar o montante necessário para a conclusão do objeto do Termo de Compromisso aqui tratado.

31.9. Como proposta de encaminhamento para este achado, propõe-se determinar à entidade concedente que avalie a situação atual da obra, de modo a apurar possíveis irregularidades ensejadoras de dano ao erário e responsabilizar os envolvidos, sem prejuízo de avaliar a oportunidade de continuidade da obra, no âmbito do atual ajuste ou de outro, de modo a retomar e concluir o empreendimento.

31.10. Sobre isso, vale ressaltar que, conforme destacado nos parágrafos contidos nos itens 27.11 e 27.12 supra, em caso de conclusão acerca da continuidade da obra, pode, caso a entidade considere oportuno, para retomada da obra, seguir os contornos delineados no roteiro contido no anexo A do presente relatório. Ademais, deve-se determinar à prefeitura que tome medidas, inclusive junto à entidade concedente para a retomada e conclusão da obra, podendo, caso considere pertinente, seguir os moldes do roteiro sugerido no anexo B desse relatório.

II.2. Contratação e Pagamentos de empresa com indicativos de ser de fachada

32. Observou-se que a empresa M. da Silva Barbosa Construções, contratada para a execução de obras de construção de quadras escolares pactuadas nos termos de compromissos 09527/2014 e 09729/2014, apresenta robustos indícios de ser de fachada. Inclusive, parcela dos recursos dos mencionados termos de compromissos, celebrados entre o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e os respectivos municípios de Montadas/PB e Fagundes/PB, foram destinados a pagamentos à referida empresa.

33. No que se refere ao Termo de Compromisso 09527/2014, cujo objeto seria a Construção de Quadra Escolar Coberta com vestiário na sede do município de Montadas/PB, a prefeitura realizou a licitação na modalidade de tomada de preços, número 03/2014 (vide peças 35-38), tipo menor preço, na qual se sagrou vencedora a empresa M. da Silva Barbosa Construções (18.425.308/0001-44). Até o presente momento, nesse ajuste, foram pagos à empresa recursos que somados totalizam o valor de R\$ 284.051,35 (peça 40, p. 57).

34. Em relação ao Termo de Compromisso 09729/2014, cujo objeto seria a Construção de Quadra Escolar Coberta com vestiário no distrito 'Sítio Mãe Joana', no município de Fagundes/PB, a prefeitura realizou a licitação na modalidade de tomada de preços, número 02/2014 (vide peças 41-45), tipo menor preço, na qual se sagrou vencedora a empresa M. da Silva Barbosa Construções (18.425.308/0001-44). Até o presente momento, nesse ajuste, foram pagos à empresa recursos que somados totalizam o valor de R\$ 223.050,94 (peça 54, p. 2).

35. A Empresa M. da Silva Barbosa Construções apresenta diversos indícios de ser uma empresa de fachada, quais sejam:

a) A empresa não aparenta ter capacidade operacional para realização de obras a que se dispôs a realizar, visto não haver comprovação de que adquiriu material suficiente ou contratou pessoal para a realização de obras:

a.1) a sociedade comercial, segundo consulta ao sistema Sagres do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE/PB), juntada à peça 52, p. 1, executou obras em, pelo menos, 6 municípios da Paraíba, entre os anos de 2014 e 2016, tendo por elas recebido a quantia de R\$ 1.291.236,11; no

entanto, a empresa não possui registros de empregados no sistema RAIS (peça 29, p. 1-9), fato que indica que não contratou trabalhadores para as obras;

a.2) segundo dados fornecidos pela Secretaria da Fazenda do Estado da Paraíba (Sefaz-PB) com base em termo de cooperação entre esse órgão estadual e o TCU, no período de 2014 a 2016, a empresa realizou compras que totalizaram apenas R\$ 46.842,26 (R\$ 44.247,86 em 2014 e R\$ 2.594,40 em 2015) - vide peça 30, p. 1-9, situação que aponta para o fato de que a sociedade comercial não adquiriu insumos suficientes para executar as obras mencionadas;

a.3) a empresa não possui veículos (peça 33, p. 1);

b) **A empresa foi criada em 4/7/2013**, ou seja, menos de um ano antes das licitações ocorridas no ano de 2014 (vide consulta ao sistema CNPJ, de peça 31, p. 1), de modo que há indício de que foi criada apenas para servir de instrumento para operações inidôneas;

c) **O único sócio da empresa possui características de ser baixa renda**, de modo que não teria capacidade de constituir uma empresa construtora, aparentando ser sócio-laranja, pois: possui cadastro no CADUNICO desde o ano de 2013 (peça 34), e não possui propriedades como veículos ou terrenos rurais, conforme consulta (peça 33) a dados dos sistemas Renavam e SNCR (sistema Nacional de Cadastro Rural);

d) **Foi constatada a inexistência física da empresa**: a equipe de auditoria realizou inspeção física, em 10/10/2017, visando encontrar a sede da empresa no local declarado como endereço pela sociedade comercial no sistema CNPJ (Rua Quebra Quilos, 117, Centro, Fagundes/PB) não tendo a encontrado; a equipe entrevistou morador da cidade, que também é servidor da prefeitura, o qual informou jamais ter visto a empresa naquela cidade (vide extrato à peça 46, p. 1).

36. Registre-se que o Supremo Tribunal Federal, aliás, no julgamento do RE 68.006-MG, manifestou o entendimento de que 'indícios vários e coincidentes são prova'. Tal entendimento vem sendo utilizado pelo Tribunal em diversas situações, como nos Acórdãos - Plenário 331/2002, 673/2008 e 2126/2011, respectivamente relatados pelos Exmos. Ministros Benjamin Zymler, Marcos Vileça e Raimundo Carreiro.

37. Por fim, verificaram-se como principais causas para a ocorrência do achado a existência de fortes indícios de direcionamento de licitação e de falhas na fiscalização, conforme descrito abaixo:

Termo de Compromisso 09527/2014 (Montadas/PB)		
Licitação Tomada de Preços 03/2014		
Impropriedade	Critério (s)	Evidência
Ausência de exigência no edital da obrigação de que as empresas licitantes comprovassem capacidade técnica em relação ao aparelhamento, e pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, que resultou na contratação de empresa sem capacidade operacional	segunda parte do inciso II, art. 30 da Lei 8.666/1993.	item 8 do Edital (peça 35, p. 11-17)
Exigência de Certidão de Acervo Técnico emitido pelo CREA para comprovar capacidade técnica; e de que o profissional técnico tivesse vínculo empregatício anterior com a empresa contratada (restrição a competitividade - indício de direcionamento)	Art. 37, inc. XXI da CF/88 cc/ art. 3º caput e § 1º, inc. I, da Lei 8.666/1993; Arts. 27 a 31 da Lei 8.666/1993 (rol taxativo); Acórdão 128/2012 - 2ª Câmara e Acórdão 655/2016 do Plenário; Acórdãos 2.656/2007 e 1.557/2009, do Plenário.	item 6.6 do Edital (peça 35, p. 11-17)

Ausência de ordem cronológica dos documentos no processo licitatório, estando a ata de recebimento dos documentos de habilitação e propostas localizada em página posterior a esses documentos (indício de licitação montada)	Art. 38 da Lei 8.666/1993.	Ata 1 (peça 38, p. 56) e documentos de habilitação e propostas de preço (peça 36, p. 53-77, peça 37, p. 1-77, e peça 38, p. 1-55).
Inabilitação de empresas (ECOMAC e GARIBALDE) baseada em exigência não contida no edital, de que houvesse caução. Após essas inabilitações, apenas a empresa vencedora da licitação restou habilitada (indício de direcionamento)	Art. 3 da Lei 8.666/1993 (princípio da vinculação ao instrumento convocatório).	Edital (peça 35, p. 11-17) e Ata 02 (peça 38, p. 57-58)
Realização de abertura de envelopes de habilitação e de propostas em data diferente da estipulada no aviso de licitação, e posterior à entrega desse envelope, sem qualquer justificativa ou motivação para tanto, de modo que os envelopes foram abertos na presença apenas de representantes da empresa vencedora. (Indício de direcionamento)	Art. 3 da Lei 8.666/1993 (princípio da vinculação ao instrumento convocatório).	Aviso de Licitação (peça 36, p. 51), Ata 1 (peça 38, p. 56) e Ata 02 (peça 38, p. 57-58).
A abertura dos envelopes, o resultado, a homologação e a adjudicação da licitação se deram na mesma data (25/07/2014), de modo que não foi respeitado o prazo para recursos para habilitação, inabilitação e julgamento das propostas. (indício de direcionamento)	Art. 109 da Lei 8.666/1993	Aviso de Licitação (peça 36, p. 51), Ata 1 (peça 38, p. 56) e Ata 02 (peça 38, p. 57-58). Termos de homologação e adjudicação (peça 38, p. 63-64).
Contrato Administrativo 32/2014 (derivado da Tomada de Preços 03/2014)		
Impropriedade	Critério (s)	Evidência
Falhas na fiscalização da execução da obra, demonstradas no fato de o fiscal contratual da prefeitura não ter verificado falhas construtivas ocorridas e que foram observadas posteriormente pela fiscalização da entidade concedente. Não há quaisquer anotações nos processos administrativos da prefeitura acerca da constatação de falhas na obra, ou sobre solicitações de reparos à empresa executora.	Art. 67, da Lei 8.666/1993.	Relatório de Fiscalização do FNDE (peça 15, p. 40-58) e processos de pagamento da prefeitura (peça 39, p. 1-51)

Termo de Compromisso 09729/2014 (Fagundes/PB)
Licitação Tomada de Preços 02/2014

Impropriedade	Critério	Evidência
----------------------	-----------------	------------------

Ausência de exigência no edital da obrigação de que as empresas licitantes comprovassem capacidade técnica em relação a aptidão do engenheiro responsável, e de existência de aparelhamento, e pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, que resultou na contratação de empresa sem capacidade operacional	inciso art. 30 da Lei 8.666/1993. II,	item 8 do Edital (peça 41, p. 37-45)
Exigência de que o profissional técnico tivesse vínculo empregatício anterior com a empresa contratada. (restrição a competitividade - indício de direcionamento)	Art. 37, inc. XXI da CF/88 cc/ art. 3º caput e § 1º, inc. I, da Lei 8.666/1993; Acórdãos 2.656/2007 e 1.557/2009, do Plenário.	item 8.2.11 do Edital (peça 41, p. 37-45)
Ausência de numeração das páginas do processo licitatório, de modo que fica impossível decifrar a ordem cronológica de elaboração desses documentos (indício de licitação montada).	Art. 38 da Lei 8.666/1993.	Processo Licitatório (peças 41-45)
Inabilitação de empresa (Construsevice) sem que houvesse uma motivação detalhada: a justificativa foi de que o item 8.5 do edital de licitação, que exigia autenticação dos documentos de habilitação, não foi cumprido, mas não especifica que documento não foi devidamente autenticado). Somando-se a essa situação o fato de que os documentos apresentados pela empresa inabilitada (p. 99-131) estão autenticados, são originais ou podiam ter sua veracidade autenticada em sites da internet, fica patente a inabilitação indevida. Após inabilitação, restou habilitada apenas a empresa vencedora do certame (indício de direcionamento)	Art. 3 da Lei 8.666/1993 (princípio da vinculação ao instrumento convocatório).	Edital (peça 41, p. 37-45) e Ata de abertura das propostas (peça 45, p. 19)
A fase de habilitação e a fase de abertura de propostas se deram na mesma data (18/06/2014), de modo que não foi respeitado o prazo para recursos para a fase de habilitação. A comissão de licitação baseou sua decisão indevidamente no item 8.2.8 do edital de licitação, contudo esse item não era aplicável, visto que um representante da empresa inabilitada compareceu à sessão de abertura dos envelopes (indício de direcionamento).	Art. 109 da Lei 8.666/1993	Ata de abertura dos envelopes de habilitação e das propostas (peça 45, p. 19) e item 8.2.8 do Edital (peça 41, p. 37-45)
Contrato Administrativo 39/2014 (derivado da Tomada de Preços 02/2014)		
Impropriedade	Critério (s)	Evidência

Falhas na fiscalização da execução da obra, demonstradas no fato de o fiscal contratual da prefeitura não ter verificado falhas construtivas ocorridas e que foram observadas posteriormente pela fiscalização da entidade concedente. Não há quaisquer anotações nos processos administrativos da prefeitura acerca da constatação de falhas na obra, ou sobre solicitações de reparos à empresa executora.	Art. 67, da Lei 8.666/1993.	Relatório de Fiscalização do FNDE (peça 15, p. 172-193) e processos de pagamento da prefeitura (peça 48, p. 1-66).
--	-----------------------------	--

38. O efeito do achado é a ocorrência de dano ao erário, configurado pela ausência de nexo de causalidade entre os recursos federais oriundos dos termos de compromissos e os serviços objeto do termo de compromisso que foram executados.

39. De acordo com a jurisprudência mansa do Tribunal de Contas da União, manifestada, por exemplo, no Acórdão-TCU 2226/2012 - Plenário, da Relatoria do Exmo. Sr. Ministro Walton Alencar Rodrigues, os documentos fiscais de empresas de fachada são inidôneos para comprovar a boa e regular aplicação de recursos públicos.

40. Desse modo, é impossível estabelecer nexo de causalidade entre os recursos públicos e os documentos fiscais de empresas de fachada, para comprovar a execução e o pagamento dos serviços contratados, havendo, nesse proceder, sérios indícios de desvio dos recursos.

41. O dever de prestar contas, de matriz constitucional, é inerente à gestão de recursos públicos, constituindo um dos pilares do sistema republicano. A sua ausência ou a apresentação sem os elementos essenciais à demonstração da movimentação financeira, significa não somente o descumprimento da Constituição e da legislação em vigor, mas a violação da transparência, na prática dos atos de gestão, a falta de comprovação da lisura no trato com a coisa pública e a possibilidade sempre presente de que a totalidade dos recursos públicos federais transferida ao município tenha sido integralmente desviada, em benefício de administrador ímprobo ou de pessoas por ele determinadas.

42. Incumbe ao gestor o dever constitucional de prestar contas, comprovando a regularidade da realização da despesa pública. Não o fazer caracteriza expressa violação da Lei 4.320/64, do Decreto-lei 200/67 e do Decreto 93.872/1996.

43. Além do dever legal e constitucional de prestar contas do bom e regular emprego dos recursos públicos recebidos, devem os gestores fazê-lo demonstrando o estabelecimento do nexo entre o desembolso dos referidos recursos e os comprovantes de despesas realizadas com vistas à consecução do objeto acordado.

44. Assim, é imperioso que, com os documentos apresentados para comprovar o bom emprego dos valores públicos, seja possível verificar que eles foram efetivamente utilizados no objeto pactuado, de acordo com os normativos legais e regulamentares vigentes. Contudo, nos casos vertentes, como os documentos apresentados a título de comprovação de dispêndios nos termos de compromisso foram oriundos de empresa de fachada, não há comprovação de nexo causal entre os serviços executados e pagos, e os recursos federais retirados da conta bancária do convênio. Sem essa comprovação, o dever de prestação de contas do bom e regular emprego dos recursos públicos recebidos não é cumprido, havendo débito.

45. As principais causas para a ocorrência do achado foram o direcionamento de licitação, inclusive com a não exigência de comprovação adequada de capacidade técnica das empresas, e falhas na fiscalização.

46. O principal efeito do achado é a possível ocorrência de dano ao erário, configurado pela ausência de nexo de causalidade entre os recursos federais oriundos dos termos de compromissos e os serviços objeto dos termos de compromisso que foram executados, conforme jurisprudência do

Tribunal de Contas da União, manifestada, por exemplo, no Acórdão-TCU 2226/2012 - Plenário, Relator Walton Alencar, de os documentos fiscais de empresas de fachada serem inidôneos para comprovar a boa e regular aplicação de recursos públicos.

47. Além disso, considerando o modo de operação nesses casos de contratação de empresa de fachada, em que essa empresa recebe os valores referentes ao contrato, mas não executa a obra, podem ocorrer três situações distintas quanto à execução da obra: (i) a obra é executada com a utilização de mão-de-obra e material pagos pelo conveniente com recursos próprios; (ii) a obra é sub-rogada informalmente para um terceiro, normalmente, uma pequena empresa ou uma pessoa física, que executa a obra de forma muito precária a um custo significativamente menor, sem observância às exigências do contrato e do termo de convênio, às normas técnicas de engenharia e de segurança do trabalho e sem pagamento de tributos e direitos trabalhistas; (iii) a obra não é executada. Tem-se que, em quaisquer dessas três situações, o resultado é a obra inacabada ou concluída com muito atraso e com péssima qualidade, o que se verificou no presente caso, com a paralisação das obras. Note-se que o modo de operação mencionado se baseia em uma prática crônica verificada no estado da Paraíba de emprestar empresas, notadamente fantasmas, para montagem de licitações e desvio de recursos públicos. Prova disso são os inúmeros casos de fraude à Lei de licitações, com desvio de recursos públicos, até agora constatados nas operações 'I-licitações', 'Premier', 'Transparência', 'Gasparzinho', 'Carta Marcada' e 'Ciranda', da Polícia Federal.

48. Tendo em vista a situação verificada, em que foram carreados fortes indícios de direcionamento de licitação, e considerando o encaminhamento dado ao achado 1 (obras paralisadas), no sentido de determinar que a entidade concedente avalie a situação da obra, e a possibilidade de continuidade e/ou instauração de tomada de contas especial, entende-se pertinente a realização de determinação para que a entidade concedente, no âmbito da avaliação da obra já proposta, avalie também, juntamente com outras irregularidades porventura detectadas, os indícios de contratação de empresa de fachada nos contratos epigrafados, e, se for o caso, instaure tomada de contas especial, comunicando ao Tribunal o resultado dessa avaliação.

49. Em se confirmando a condição de empresa de fachada das contratadas, a continuidade das referidas obras deve ser condicionada à contratação de novas empresas.

50. Outra medida a ser tomada é o encaminhamento dos documentos pertinentes ao achado à Procuradoria da República no Estado da Paraíba, para tomada de medidas a seu encargo.

II.3. Descompasso entre a execução física e a execução financeira do ajuste

51. Verificou-se a existência de descompasso entre a execução física e a financeira do objeto do Termo de Compromisso 09527/2014, firmado entre o FNDE e o Município de Montadas/PB.

52. O referido Termo de Compromisso, no valor total de R\$ 509.712,48, foi celebrado entre o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e o Município de Montadas/PB, tendo por objeto a construção de uma quadra escolar coberta com vestiário (projeto padrão FNDE). Sua vigência tem término previsto para 20/2/2018 (peça 23). Para a execução das obras, o FNDE efetuou três repasses de recursos para a conta específica. O primeiro deles, em 19/8/2014, no montante de 101.942,50, equivalente a 20% do total. O segundo, em 8/4/2015, no valor de R\$ 152.913,74, equivalente a 30% do total. O terceiro, em 29/6/2016, no valor de R\$ 25.485,62, representando 5% do total pactuado.

53. Conforme consta do sistema mantido pela entidade, foram realizados, por meio de transferências bancárias, os pagamentos a seguir relacionados: R\$ 26.977,13, em 20/11/2014; R\$ 52.138,50, em 4/11/2014; R\$ 23.515,75, em 17/10/2014; R\$ 78.774,87, em 4/12/2015; e R\$ 102.645,10, em 19/1/2016 (peça 60). O montante já pago equivale a 56,26% do previsto no contrato firmado.

54. Não obstante, o mesmo sistema registra que o percentual físico executado alcançou apenas 40,46%, evidenciando um descompasso quando comparado ao percentual já pago (peça 47, p. 40-42 e p. 48-51). Tal ocorrência vai de encontro ao disposto na cláusula II do Termo de Compromisso 09527/2014, além de afrontar os arts. 62 e 63, da Lei 4.320/64. O mencionado hiato,

juntamente com outras impropriedades observadas em vistoria, acabou levando à suspensão de novos repasses, o que contribuiu sobremaneira para o resultado final, qual seja, a paralisação da obra.

55. Importante ressaltar que a ocorrência aqui relatada também pode ser apontada para os outros ajustes. Considerando que todas as obras visitadas encontram-se paralisadas e levando-se em conta o efeito da exposição às intempéries, à depreciação e ao vandalismo, é bastante razoável afirmar que o percentual de execução física indicado para cada ajuste não é mais aquele medido quando da realização da última vistoria do concedente.

56. No mesmo sentido, cumpre adicionar à equação a questão relativa à qualidade da execução das obras. Quando do atendimento das determinações aqui propostas, ao efetuar a avaliação das etapas já edificadas (embora abandonadas), é altamente provável que as entidades concedentes se deparem com outros defeitos construtivos até então não observados, o que levará à evidenciação de descompassos também nos demais ajustes celebrados.

57. Como principais causas, podem ser apontadas a deficiência da fiscalização por parte das prefeituras, a contratação de empresa com indicativos de ser de fachada e a omissão dos gestores no que se refere à penalização das contratadas que não honraram os compromissos assumidos.

58. Quanto aos efeitos, cumpre citar o aumento do sentimento de impunidade, o desperdício de recursos públicos, e o incremento da dificuldade em retomar as obras, tendo em vista a necessidade de novos aportes inicialmente não previstos.

59. Em termos de encaminhamento, cabe aqui a mesma proposta já formulada para o achado 2, no sentido de se determinar à entidade concedente que avalie a situação atual da obra, de modo a apurar possíveis irregularidades ensejadoras de dano ao erário e responsabilizar os envolvidos, sem prejuízo de avaliar a oportunidade de continuidade da obra, no âmbito do atual ajuste ou de outro, de modo a retomar e concluir o empreendimento.

III. Conclusão

60. Conforme já mencionado, esta auditoria insere-se na Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), registro Fiscalis 463/2017, que tem por objetivo a realização de auditorias de regularidade em obras públicas paralisadas realizadas por prefeituras com recursos oriundos de transferências voluntárias, nas áreas de educação, saúde e saneamento, com vistas a verificar a ocorrência de fraude e corrupção, a partir de levantamento de riscos realizado pela Secretaria de Controle Externo do TCU no Estado da Paraíba (Secex-PB).

61. Os exames realizados na presente fiscalização resultaram na identificação de achados atinentes à execução das seguintes transferências voluntárias:

Transferência	Achado	Questão de auditoria	Item do relatório
09527/2014	Obras paralisadas	1, 4 e 5	III.1 e III.3
	Contratação e pagamentos de empresa de fachada	2	III.2
	Descompasso entre a execução física e a execução financeira do ajuste	4	III.3.
09729/2014	Obras paralisadas	1, 4 e 5	III.1 e III.3
	Contratação e pagamentos de empresa de fachada	2	III.2
0629/2014	Obras paralisadas	1, 4 e 5	III.1 e III.3
0277399-53/2008	Obras paralisadas	1, 4 e 5	III.1 e III.3
04885/2013	Obras paralisadas	1, 4 e 5	III.1 e III.3

62. Nota-se que a execução dos procedimentos previstos nas questões de auditoria 1 (O cronograma físico-financeiro previsto está sendo cumprido?), 2 (Houve contratação de empresa fantasma?), 4 (Há descompasso entre a execução física e a execução financeira do ajuste?) e 5 (A fiscalização e o acompanhamento do contrato foram adequados?) resultou em achados de auditoria. Registre-se que a questão de auditoria 5 redundou em falha considerada como causa de achados, ao invés de um achado. A realização dos procedimentos da questão de auditoria 3 (Há movimentação

financeira indevida?) não resultou em achados de auditoria.

63. No que se refere ao achado 1 (item III.1 - Obras paralisadas), constatou-se que as obras adiante descritas, que representam a totalidade das obras visitadas, custeadas com recursos federais, estão paralisadas, inclusive com atrasos em seus cronogramas de execução inicialmente previstos, sendo que algumas delas já apresentam sinais de abandono, tais como depredação, mato alto e oxidação da ferragem.

Obra	Ajuste
Execução da Conclusão da Unidade de Atenção Especializada em Saúde, no valor de R\$ 2.650.958,00, no município de Pedras de Fogo/PB.	Contrato de Repasse 0277399-53/2008
Construção de Quadra Escolar Coberta com vestiário, no distrito de Muquém, no valor de R\$ 509.717,51, no município de Areia/PB.	Termo de Compromisso 04885/2013
Execução de obras de sistema de abastecimento de água, em diversas localidades do município de Pedra Lavrada/PB, no valor de R\$ 1.058.823,42.	Termo de Compromisso 0629/2014
Construção de Quadra Escolar Coberta com vestiário, na sede do município Montadas/PB, no valor de R\$ 509.712,48.	Termo de Compromisso 09527/2014
Construção de Quadra Escolar Coberta com vestiário, no distrito de Sítio Mãe Joana, cidade de Fagundes/PB, no valor de R\$ 509.227,53.	Termo de Compromisso 09729/2014

64. Dentre as causas para a ocorrência observada, podem ser citadas a contratação de empresa de fachada, a inércia quanto à aplicação de penalidades e adoção de medidas legais, judiciais e contratuais contra as empresas em razão de descumprimentos dos contratos e a deficiência da fiscalização, por parte das prefeituras, da execução das obras objeto dos contratos firmados.

65. Como efeitos dessa situação, podem ser citados o desperdício de recursos públicos, o aumento do sentimento de impunidade e a não disponibilização de serviços públicos para a população. Esse último efeito traz grande repercussão na vida das pessoas, visto que, nos casos verificados, quadras esportivas escolares, sistemas de abastecimento d'água e um hospital, que poderiam estar servindo à população, assegurando-lhes respectivamente seus direitos à lazer e educação, segurança hídrica e renda (via produção agropecuária), e saúde, não foram concluídos.

66. Como proposta de encaminhamento para este achado, propõe-se determinar à entidade concedente que avalie a situação atual da obra, de modo a apurar possíveis irregularidades ensejadoras de dano ao erário e responsabilizar os envolvidos, sem prejuízo de avaliar a oportunidade de continuidade da obra, no âmbito do atual ajuste ou de outro, de modo a retomar e concluir o empreendimento.

66.1. Sobre esse tema, faz-se mister registrar que, em caso de conclusão acerca da continuidade da obra, pode, caso a entidade considere oportuno, para retomada da obra, seguir os contornos delineados no roteiro contido no anexo A do presente relatório. Outrossim, deve-se determinar à prefeitura que tome medidas, inclusive junto à entidade concedente para a retomada e conclusão da obra, podendo, caso considere pertinente, seguir os moldes do roteiro sugerido no anexo B desse relatório.

66.2. Cabe citar que ambos os roteiros mencionados no parágrafo anterior foram desenvolvidos por esta equipe de auditoria, no intuito de facilitar a adoção de providências pelas entidades concedentes e convenientes no sentido de regularizar a situação das obras.

67. No que se relaciona ao achado 2 (item III.2 - Contratação e Pagamentos de empresa com indicativos de ser de fachada), observou-se que a empresa M. da Silva Barbosa Construções, contratada para a execução de obras de construção de quadras escolares pactuadas nos termos de compromissos 09527/2014 e 09729/2014, apresenta robustos indícios de ser de fachada. Inclusive, parcela dos recursos dos mencionados termos de compromissos, celebrados entre o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e os respectivos municípios de Montadas/PB e

Fagundes/PB, foram destinados a pagamentos à referida empresa.

68. Dentre os mencionados indícios, destacam-se: a) A empresa não aparenta ter capacidade operacional para realização de obras a que se dispôs a realizar; b) A empresa foi criada em 4/7/2013, ou seja, menos de um ano antes das licitações ocorridas no ano de 2014; c) O único sócio da empresa possui características de ser baixa renda, de modo que não teria capacidade de constituir uma empresa construtora, aparentando ser sócio-laranja; d) Foi constatada a inexistência física da empresa, em visita da equipe de auditoria ao endereço da empresa constante no sistema CNPJ da Receita Federal.

69. No que se refere ao Termo de Compromisso 09527/2014, cujo objeto seria a Construção de Quadra Escolar Coberta com vestiário na sede do município de Montadas/PB, a prefeitura realizou a licitação na modalidade de tomada de preços, número 03/2014 (vide peças 35-38), tipo menor preço, na qual se sagrou vencedora a empresa M. da Silva Barbosa Construções (18.425.308/0001-44). Até o presente momento, nesse ajuste, foram pagos à empresa recursos que somados totalizam o valor de R\$ 284.051,35 (peça 40, p. 57).

70. Em relação ao Termo de Compromisso 09729/2014, cujo objeto seria a Construção de Quadra Escolar Coberta com vestiário no distrito 'Sítio Mãe Joana', no município de Fagundes/PB, a prefeitura realizou a licitação na modalidade de tomada de preços, número 02/2014 (vide peças 41-45), tipo menor preço, na qual se sagrou vencedora a empresa M. da Silva Barbosa Construções (18.425.308/0001-44). Até o presente momento, nesse ajuste, foram pagos à empresa recursos que somados totalizam o valor de R\$ 223.050,94 (peça 54, p. 2).

71. Dentre as causas para a ocorrência observada, podem ser citadas a contratação de empresa de fachada, a inércia quanto à aplicação de penalidades e adoção de medidas legais, judiciais e contratuais contra as empresas em razão de descumprimentos dos contratos e a deficiência da fiscalização, por parte das prefeituras, da execução das obras objeto dos contratos firmados.

72. Como efeitos dessa situação, podem ser citados o desperdício de recursos públicos, o aumento do sentimento de impunidade e a não disponibilização de serviços públicos para a população. Esse último efeito traz grande repercussão na vida das pessoas, visto que, nos casos verificados, quadras esportivas escolares, sistemas de abastecimento d'água e um hospital, que poderiam estar servindo à população, assegurando-lhes respectivamente seus direitos à lazer e educação, segurança hídrica e renda (via produção agropecuária), e saúde, não foram concluídos.

73. Tendo em vista a situação verificada, em que foram carreados fortes indícios de direcionamento de licitação, e considerando o encaminhamento dado ao achado 1 (obras paralisadas), no sentido de determinar que a entidade concedente avalie a situação da obra, e a possibilidade de continuidade e/ou instauração de tomada de contas especial, entende-se pertinente a realização de determinação para que a entidade concedente, no âmbito da avaliação da obra já proposta, considere os indícios de contratação de empresa de fachada detectados pelo TCU na fiscalização dos contratos epigrafados, e, se for o caso, instaure tomada de contas especial. Em se confirmando a condição de empresa de fachada das contratadas, a continuidade das referidas obras deve ser condicionada à contratação de novas empresas.

74. Outra medida a ser tomada, é o encaminhamento dos documentos pertinentes ao achado à Procuradoria da República no Estado da Paraíba, para tomada de medidas a seu encargo.

75. Em relação ao achado 3 (item III.3 - Descompasso entre a execução física e a execução financeira do ajuste), verificou-se a existência de descompasso entre a execução física e a financeira do objeto do Termo de Compromisso 09527/2014, firmado entre o FNDE e o Município de Montadas/PB.

76. Tal ocorrência também pode ser estendida às demais obras visitadas, tendo em vista a deterioração das estruturas já edificadas, produto das intempéries, vandalismo, abandono e necessidade de refazimento de serviços mal executados.

77. As principais causas relacionam-se à deficiência da fiscalização por parte das prefeituras convenentes, contratação de empresa de fachada e omissão dos gestores quanto à aplicação de

sanção às empresas contratadas. Como principais efeitos, podem ser citados o aumento do sentimento de impunidade e desperdício de recursos públicos, dentre outros.

78. Como proposta de encaminhamento para este achado, propõe-se determinar às entidades concedentes envolvidas que avaliem a execução dos ajustes, de modo a apurar possíveis desvios de recursos e responsabilizar os envolvidos, sem prejuízo de avaliar a oportunidade de medidas para a retomada e conclusão das obras paralisadas.

79. Impende registrar, no que concerne às determinações aos concedentes e aos convenientes acima aludidas, que se optou por sugerir a aplicação de ROTEIROS (anexos A e B) elaborados pela equipe de auditoria, com prazo para cada etapa, a fim de que os partícipes dos ajustes tenham um orientação para dar cumprimento às determinações propostas e, assim, ter maior probabilidade de se atingir o fim pretendido, que é a retomada e a conclusão das obras. Além disso, a opção pela não aplicação do roteiro impõe aos destinatários das determinações uma responsabilidade muito maior pelo efetivo cumprimento das determinações pelos meios que optou. Ou seja, pretende-se evitar que os destinatários das determinações, caso não optem pela aplicação dos roteiros, sigam caminhos pouco efetivos e que sirvam apenas para justificar ao TCU que estão adotando providências.

80. Objetiva-se com esses roteiros que o TCU sirva de impulsor, por meio de um monitoramento mais eficiente, para conclusão das obras, sendo este o maior benefício da fiscalização, já que permitirá à população desses municípios usufruir dessas obras que provavelmente não seriam finalizadas sem a intervenção desta Corte. Outrossim, cópia do relatório de auditoria deverá ser enviada aos destinatários das determinações, a fim de subsidiar as providências a serem adotadas, bem como aos órgãos fiscalizados (convenientes).

81. Ademais, mostra-se pertinente enviar cópias deste relatório de auditoria, do relatório, do voto e do Acórdão que vierem a ser proferidos, bem como dos documentos pertinentes ao achado de contratação e pagamentos de empresa com indicativos de ser de fachada (peças 14-15, 29-30, 33-46, 48, 52 e 54), ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado da Paraíba, nos termos do art. 1, XVI, do Regimento Interno/TCU, para ajuizamento das ações que julgar cabíveis. Essa medida, juntamente com as determinações feitas às entidades concedentes auxiliará na apuração da falha.

IV. Proposta de encaminhamento

82. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

82.1. Determinar, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno deste tribunal (RI/TCU), aprovado pela Resolução - TCU 246, de 30 de novembro de 2011:

a) ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) que:

a.1) no **prazo de 60 dias**, avalie a situação de cada uma das obras referentes aos termos de compromissos n^{os} 09527/2014 (município de Montadas/PB), 09729/2014 (município de Fagundes/PB) e 04885/2013 (município de Areia/PB), de preferência em conjunto com o conveniente, considerando seu estágio de execução, a qualidade construtiva da parcela executada e o orçamento para a conclusão do empreendimento, levando em conta, inclusive, os serviços que precisam ser refeitos, em comparação com o saldo de recursos financeiros ainda não utilizados, de modo a concluir, de forma justificada, acerca da oportunidade de continuidade (retomada e conclusão) da obra, e sobre a existência de irregularidades ocasionadoras de dano ao erário e seus responsáveis, sob pena de responsabilidade solidária;

a.2) em caso de conclusão acerca da oportunidade de continuidade da obra, após o término do prazo inicial de sessenta dias acima indicado, adote as medidas necessárias para a retomada do empreendimento, **no prazo de 140 dias**, sob pena de responsabilidade solidária pelo dano decorrente de sua não conclusão, sugerindo-se, para tanto, o uso de roteiro em anexo (anexo A);

a.2.1) no caso de continuidade das obras, considerando seus históricos de problemas, exerça de forma mais presente e tempestiva o dever de acompanhar e fiscalizar a execução dos ajustes, especialmente, se o gestor atual for o mesmo que deu causa à paralisação inicial da obra e

possivelmente ao dano ao erário;

a.3) independente da conclusão da avaliação realizada acerca da oportunidade de continuidade da obra ser positiva ou negativa, adote as medidas administrativas necessárias para ressarcimento ao erário em razão de eventuais irregularidades causadoras de dano não sanáveis, inclusive a instauração de tomadas de contas especiais;

a.3.1) no caso dos termos de compromissos nºs 09527/2014 (município de Montadas/PB) e 09729/2014 (município de Fagundes/PB), considere, na conclusão acerca da existência de irregularidades ocasionadoras de dano ao erário, os indícios de contratação e pagamentos de empresa de fachada detectados pelo TCU na fiscalização que ensejou essa determinação, observando-se a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, no sentido de que os documentos fiscais de empresas de fachada são inidôneos para comprovar a boa e regular aplicação de recursos públicos, sendo que, no caso de confirmação da condição de empresa de fachada das contratadas, a continuidade das referidas obras deve ser condicionada à contratação de novas empresas;

a.4) comunique e comprove ao Tribunal de Contas da União acerca da conclusão das medidas mencionadas nas alíneas anteriores e de seus resultados, ao fim de cada prazo fixado, inclusive, aqueles prazos fixados no roteiro;

b) às prefeituras municipais de Montadas/PB, Fagundes/PB e Areia/PB que adotem, **no prazo de 120 dias**, as medidas administrativas no sentido de dar continuidade às obras pactuadas nos respectivos termos de compromisso nºs 09527/2014 (município de Montadas/PB), 09729/2014 (município de Fagundes/PB), e 04885/2013 (município de Areia/PB), sob pena de responsabilidade solidária por eventual dano decorrente da não conclusão dos empreendimentos, comunicando e comprovando ao Tribunal de Contas da União acerca da adoção das medidas e de seus resultados, sugerindo-se, para tanto, o uso de roteiro em anexo (anexo B);

c) à Fundação Nacional de Saúde (Funasa) que:

c.1) no **prazo de 60 dias**, avalie a situação da obra referente ao Termo de Compromisso 0629/2014 (município de Pedra Lavrada/PB), de preferência em conjunto com o conveniente, considerando seu estágio de execução, a qualidade construtiva da parcela executada e o orçamento para a conclusão da obra, levando em conta, inclusive, os serviços que precisam ser refeitos, em comparação com o saldo de recursos financeiros ainda não utilizados, de modo a concluir, de forma justificada, acerca da oportunidade de continuidade (retomada e conclusão) do empreendimento, e sobre a existência de irregularidades ocasionadoras de dano ao erário e seus responsáveis, sob pena de responsabilidade solidária;

c.2) em caso de conclusão acerca da oportunidade de continuidade da obra, após o término do prazo inicial de sessenta dias acima indicado, adote as medidas necessárias para a retomada do empreendimento, **no prazo de 140 dias**, sob pena de responsabilidade solidária pelo dano decorrente de sua não conclusão, sugerindo-se, para tanto, o uso de roteiro em anexo (anexo A);

c.2.1) no caso de continuidade das obras, considerando seus históricos de problemas, exerça de forma mais presente e tempestiva, o dever de acompanhar e fiscalizar a execução do ajuste, especialmente, se o gestor atual for o mesmo que deu causa à paralisação inicial da obra e possivelmente ao dano ao erário;

c.3) independente da conclusão da avaliação realizada acerca da oportunidade de continuidade da obra ser positiva ou negativa, adote as medidas administrativas necessárias para ressarcimento ao erário em razão de eventuais irregularidades causadoras de dano não sanáveis, inclusive a instauração de tomadas de contas especiais;

c.4) comunique e comprove ao Tribunal de Contas da União acerca da adoção das medidas mencionadas nas alíneas anteriores e de seus resultados, ao fim de cada prazo fixado, inclusive, aqueles prazos fixados no roteiro;

d) à Prefeitura Municipal de Pedra Lavrada/PB que:

d.1) adote, **no prazo de 120 dias**, as medidas administrativas no sentido de dar continuidade às

obras pactuadas no Termo de Compromisso 0629/2014, sob pena de responsabilidade solidária por eventual dano decorrente de sua não conclusão, comunicando e comprovando ao Tribunal de Contas da União acerca da adoção das medidas e de seus resultados, sugerindo-se, para tanto, o uso de roteiro em anexo (anexo B);

d.1.1) no caso de continuidade do empreendimento, caso se mantenha a atual empresa executora, glose, nos próximos pagamentos, valores referentes a serviços porventura já executados pelos beneficiários da obra, a fim de evitar o enriquecimento sem causa, já que a empresa não realizou esses serviços;

e) ao Ministério da Saúde, com auxílio da Caixa Econômica Federal (CEF) que:

e.1) no **prazo de 60 dias**, avalie a situação da obra referente ao Contrato de Repasse 0277399-53/2008 (município de Pedras de Fogo/PB), de preferência em conjunto com o conveniente, considerando seu estágio de execução, a qualidade construtiva da parcela executada e o orçamento para a conclusão da obra, levando em conta, inclusive, os serviços que precisam ser refeitos, em comparação com o saldo de recursos financeiros ainda não utilizados, de modo a concluir, de forma justificada, acerca da oportunidade de continuidade (retomada e conclusão) do empreendimento, e sobre a existência de irregularidades ocasionadoras de dano ao erário e seus responsáveis, sob pena de responsabilidade solidária;

e.1.1) na avaliação acerca da oportunidade da continuidade da obra, também deve ser considerada e justificada/comprovada a viabilidade de manutenção e operação do futuro Hospital pelo Município de Pedras de Fogo/PB;

e.2) em caso de conclusão acerca da oportunidade de continuidade da obra, após o término do prazo inicial de sessenta dias acima indicado, adote as medidas necessárias para a retomada do empreendimento, no **prazo de** 140 dias, sob pena de responsabilidade solidária pelo dano decorrente de sua não conclusão, sugerindo-se, para tanto, o uso de roteiro em anexo (anexo A);

e.2.1) no caso de continuidade das obras, considerando seus históricos de problemas, exerça de forma mais presente e tempestiva, o dever de acompanhar e fiscalizar a execução do ajuste, especialmente, se o gestor atual for o mesmo que deu causa à paralisação inicial do empreendimento e possivelmente ao dano ao erário;

e.3) independente da conclusão da avaliação realizada acerca da oportunidade de continuidade da obra ser positiva ou negativa, adote as medidas administrativas necessárias para ressarcimento ao erário em razão de eventuais irregularidades causadoras de dano não sanáveis, inclusive a instauração de tomadas de contas especiais;

e.4) comunique e comprove ao Tribunal de Contas da União acerca da conclusão das medidas mencionadas nas alíneas anteriores e de seus resultados, ao fim de cada prazo fixado, inclusive, aqueles prazos fixados no roteiro;

f) à Prefeitura Municipal de Pedras de Fogo/PB que:

f.1) adote, **no prazo de 120 dias**, as medidas administrativas pertinentes no sentido de dar continuidade às obras pactuadas no Contrato de Repasse 0277399-53/2008 (município de Pedras de Fogo/PB), sob pena de responsabilidade solidária por eventual dano decorrente de sua não conclusão, comunicando e comprovando ao Tribunal de Contas da União acerca da adoção das medidas e de seus resultados, sugerindo-se, para tanto, o uso de roteiro em anexo (anexo B);

82.2. Dar ciência deste relatório de auditoria (inclusive de seus anexos A e B), bem como do relatório, do voto e do Acórdão que vierem a ser proferidos ao FNDE, à Funasa, à CEF, e às prefeituras municipais de Montadas/PB, Fagundes/PB, Areia/PB, Pedras de Fogo/PB e Pedra Lavrada/PB;

82.3. Dar ciência deste relatório de auditoria, bem como do relatório, do voto e do Acórdão que vierem a ser proferidos, bem como disponibilizar os documentos pertinentes ao achado de contratação e pagamentos à empresa de fachada (peças 14-15, 29-30, 33-46, 48, 52 e 54) ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado da Paraíba, nos termos do art. 1, XVI,



do Regimento Interno/TCU, para ajuizamento das ações que julgar cabíveis;
82.4. Determinar à Secex-PB que monitore o cumprimento das determinações acima, por meio de processo específico, e encerre o presente processo.’

É o Relatório.