

**TC 027.034/2009-1**

**Tipo:** Representação

**Unidades Jurisdicionadas (UJs):**

Controladoria-Geral da União

Ministério da Saúde

Ministério do Esporte

Ministério das Cidades

**Representante:**

Deputada Estadual-RS Stela Farias

**Representados:**

João Carlos Brum (CPF: 238.887.090-91)

Francisco Carlos Ramos (CPF: 198.169.010-72)

**Advogado ou Procurador:** não há

**Inte ressado em sustentação oral:** não há

**Proposta:** mérito

## I. INTRODUÇÃO

1. Trata-se de Representação (peça 1, p. 2-5), formalizada em 10/11/2009, pela Deputada Estadual do Rio Grande do Sul, Sra. Stela Farias, relatando que no Município de Alvorada-RS estaria ocorrendo malversação de recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), associada a “fortes indícios de crime de responsabilidade” e à suposta prática de “atos de improbidade administrativa” e de “diversos crimes contra a Administração Pública”, com a participação de agentes públicos da Prefeitura Municipal.

2. As informações contidas neste processo foram reunidas pela Controladoria Geral da União durante fiscalização realizada no período de 30/11/2009 a 29/01/2010, com escopo em recursos federais repassados ao Município de Alvorada-RS, no interregno de 30/10/2006 a 30/12/2009, por intermédio de ações/programas de governo vinculados aos Ministérios da Saúde, do Esporte e das Cidades (peça 22, p. 76-77).

## II. HISTÓRICO

Data	Descrição	Documento (fonte)
01/11/2009	O Programa Teledomingo, da emissora RBS-TV, veicula reportagem, do jornalista Giovani Grizotti, em que o então Secretário Municipal de Planejamento Urbanístico e Habitação de Alvorada-RS, Sr. Francisco Carlos Ramos, revela detalhes de um suposto “esquema criminoso” voltado a fraudar licitações e corromper agentes públicos. Subsequentemente houve múltiplos desdobramentos na imprensa.	Peça 1, p. 6-44
05/11/2009	A Deputada Estadual/RS Stela Farias encaminha representação, sobre as denúncias veiculadas na imprensa, ao TCU e também à CGU-Regional/RS (peça 2, p. 77).	Peça 1, p. 2-5 Peça 2, p. 77
20/11/2009	1ª Instrução Técnica: propõe reconhecimento da admissibilidade, acolhido pelo Relator.	Peça 2, p. 42-45
30/11/2009 a	A CGU-Regional/RS realiza trabalho de campo “com escopo nos recursos federais repassados à Prefeitura Municipal de Alvorada, no interregno de 30/10/2006 a 30/12/2009, por intermédio de ações/programas de governo	Peça 2, p. 76-77

29/01/2010	vinculados aos Ministérios da Saúde, do Esporte e das Cidades”. Esse trabalho foi iniciado em razão de três demandas: 1) do próprio Prefeito Municipal de Alvorada-RS; 2) da Advocacia-Geral da União; e 3) da Deputada Estadual-RS Stela Farias.	
16/07/2010 a 04/11/2010	A Secex-RS demanda à Controladoria Geral da União, solicitando informações sobre a existência de procedimento “versando sobre a aplicação de verbas federais oriundas do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)” por parte do Município de Alvorada-RS. Recebe resposta positiva da CGU.	Peça 2, p. 46-61
22/11/2010	2ª Instrução Técnica: propõe que se aguarde o resultado dos trabalhos em curso na CGU, de cuja existência o Tribunal havia sido informado em resposta às demandas mencionadas. Em despacho de 30/11/2010, o Relator, acolhendo a proposta, determinou o sobrestamento dos autos.	Peça 2, p. 62-65
19/04/2011	CGU encaminha Relatório de Demandas Especiais: 00190.039665/2009-60.	Peça 2, p. 71-164
07/05/2012	CGU encaminha Relatório Consolidado 00190.039665/2009-60, analisando a aplicação de recursos da União repassados ao Município de Alvorada-RS, no período de 30/10/2006 a 30/12/2009, por meio de três Ministérios: da Saúde, das Cidades e do Esporte.	Peça 4
11/06/2012 a 23/07/2012	3ª Instrução Técnica: propõe solicitar à CGU que informe a situação das prestações de contas e do atendimento às recomendações expedidas aos Ministérios das Cidades, da Saúde e do Esporte, contidas no Relatório Consolidado de Demandas Especiais 00190.039665/2009-60. A proposta foi acatada e a CGU diligenciada em 14/06/2021.	Peças 6-12
09/10/2012	Recebido do Ministério Público Federal, e juntados ao processo:  - Termo de Declaração do Sr. Telmo Teixeira da Silveira, Presidente da Sociedade Comunitária Habitacional de Alvorada, relatando a paralização das obras do Loteamento Santa Bárbara, realizadas com recursos do PAC pela Prefeitura de Alvorada-RS, por meio da empresa Dobil Engenharia, terceirizada da Mac Engenharia.  - Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.	Peça 13
07/11/2012	Recebido expediente da CGU: informações sobre os Ministérios das Cidades e da Saúde.	Peça 14
07/01/2013	Recebido expediente da CGU: informações sobre o Ministério do Esporte.	Peça 15
26/03/2013	Recebido expediente da CGU: informações sobre o Ministério da Saúde.	Peça 16
17/12/2013	Recebido expediente da CGU: informações complementares sobre o Ministério da Saúde.	Peça 17

### III. PROCESSOS APENSOS

N	Processo	Descrição
1	TC 020.870/2010-8	Representação da Câmara de Vereadores do Município de Alvorada-RS, na forma de “Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara Municipal de Alvorada sobre as Obras do PAC em Alvorada” (peça 1): o documento é superficial e insuficiente para a fundamentação que a situação exige.
2	TC 034.171/2010-0	Representação do Ministério Público Federal (MPF), encaminhando os autos do inquérito civil 1.29.000.002017/2010-6, instaurado “com o fim de apurar eventual irregularidade na aplicação e gerenciamento dos recursos oriundos do

		Programa de Aceleração do Crescimento - PAC recebidos do Governo Federal para a realização de obras de infraestrutura no Loteamento Santa Bárbara, em Alvorada-RS”.
3	TC 013.566/2014-8	Solicitação de informações, formalizada pelo Ministério Público Federal, a respeito de eventual fiscalização tendo como objeto recursos federais repassados ao município de Alvorada (RS), no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Foi oportunamente respondida em 30/05/2014.

Fonte: e-TCU

#### IV. REPRESENTADOS

N	Nome	CPF	Qualificação	Período
1	João Carlos Brum	238.887.090-91	Prefeito Municipal de Alvorada-RS	01/01/2005 31/12/2012
2	Francisco Carlos Ramos	198.169.010-72	Secretário Municipal de Planejamento Urbanístico e Habitação de Alvorada-RS	

#### V. EXAME TÉCNICO

3. A peça central deste processo é o Relatório de Demandas Especiais (RDE) 00190.039665/2009-60 (peças 2 e 4), da Controladoria-Geral da União (CGU), enviado em resposta às solicitações do Tribunal, conforme detalhado na seção “Histórico” desta instrução.

4. Complementares ao Relatório mencionado, o TCU recebeu da CGU, também a pedido, o “Relatório Consolidado de Demandas Especiais” (RCDE) (peça 4) e quatro expedientes (peças 14-17) que informam sobre as ações dos Ministérios das Cidades, do Esporte e da Saúde em face das recomendações que haviam sido expedidas àqueles órgãos pela Controladoria-Geral, em razão das constatações registradas no RDE.

5. Não há, entre os relatórios e os quatro expedientes complementares, relação clara, unívoca e direta entre as constatações e providências subsequentes, o que dificulta a leitura, a organização da informação e o rastreamento das irregularidades encontradas e as respectivas providências da própria CGU, dos Contratantes (Ministérios), do Interveniente (CEF) e do Contratado (Município de Alvorada-RS). Também o método de “revisão” das recomendações pelo Controle Interno não é claro nem é datado, o que também compromete a compreensão do procedimento de controle como um todo. Trata-se de um emaranhado de oito relatórios e relatos reunidos em seis documentos (peças 2, 4, 14, 15, 16 e 17).

6. No entanto, o conteúdo – aspecto técnico – do trabalho realizado pela CGU é muito bom, profundo, fundamentado, útil e suficiente para formar convicção. É notável que conteúdo tão relevante tenha sido confinado a uma forma tão deficiente.

7. A presente análise examinará os relatórios e as informações complementares da CGU, seguindo orientação do Relator (Peça 2, p. 62-65).

N	Descrição	Data	Órgão	Documento (fonte)
1	Relatório de Demandas Especiais 00190.039665/2009-60	19/04/2011	MS MC ME	Peça 2, p. 71-164
2	Relatório Consolidado de Demandas Especiais 00190.039665/2009-60	07/05/2012	MC MS	Peça 4, p. 1-13
3	Nota Técnica 862/2012/DRTES/DR/SFC/CGU-PR (há duas versões desta nota técnica, onde apenas o ordenamento das páginas é diferente).	2012	ME	Peça 4, p. 14-32 Peça 4, p. 34-52
4	Anexo I: Informações sobre o Ministério das Cidades	26/10/2012	MC	Peça 14, p. 2-32
5	Anexo II: Informações sobre o Ministério da Saúde	26/10/2012	MS	Peça 14, p. 33-49
6	Nota Técnica 2.614/2012/DRTES/DR/SFC/CGU-PR	27/12/2012	ME	Peça 15, p. 3-18
7	Nota Técnica 275/2013/CGU-Regional/RS/CGU-PR	01/02/2013	MS	Peça 16, p. 1-18
8	Informações complementares	10/12/2013	MS	Peça 17, p. 1-9

Legenda: MS: Ministério da Saúde; MC: Ministério das Cidades; ME: Ministério do Esporte

8. O RDE informa a existência de vários instrumentos (convênios e contratos de repasse) por meio dos quais foram descentralizados recursos da União ao Município de Alvorada-RS e onde foram encontradas irregularidades. Esses instrumentos serão analisados a seguir.

### VI.1. Ministério da Saúde

N	Órgão	Descrição	Objeto	Documento (fonte)
1	Ministério da Saúde	Programa: Atenção Básica em Saúde (ABS) Programa Saúde da Família (PSF) Programa Saúde Bucal (PSB) Município de Alvorada-RS	Transferência fundo-a-fundo ou concessão Recursos aplicados: R\$ 7.789.426,00	Peça 2, p. 77
2		Programa: Resíduos Sólidos Urbanos (RSU)	Implantação do Sistema Público de Coleta, Tratamento e Destinação Final de Resíduos Sólidos. Convênios com a Funasa: CV-2.418/2005: construção de três lagos de lixiviado; CV-2.419/2005: construção de galpão de triagem c/ equipamentos; e CV-2.420/2005: remediação de aterro.	Peça 2, p. 86

9. Descrição dos convênios:

N	Convênio	Concedente	Contrapartida	Total	Situação (em 22/05/2012)
1	CV-2.418/2005	98.545,00	32.965,07	131.510,07	Liberado: R\$ 78.836,00 Prestação de contas parcial: aprovada em 4/09/2007.
2	CV-2.419/2005	824.476,00	272.805,29	1.097.281,29	Liberado: valor total Prestação de contas parcial: aprovada Prestação de contas final: apresentada, mas não analisada
3	CV-2.420/2005	972.760,00	268.983,64	1.241.743,64	Liberado: valor total Prestação de contas parcial: aprovada Prestação de contas final: apresentada, mas não analisada

Fonte: peça 14, p. 36-40

#### VI.1.1. Atuação da Controladoria-Geral da União

10. A CGU analisou ações realizadas no Município de Alvorada-RS, vinculadas aos programas Atenção Básica à Saúde (ABS) (transferência fundo-a-fundo) e Resíduos Sólidos Urbanos (RSU) (convênios), custeadas com recursos federais repassados no interregno de 30/10/2006 a 30/12/2009, identificando as irregularidades relacionadas na tabela seguinte:

N	Irregularidades	Item RDE (peça 2)	Programa Licitação	Documento (fonte)
1	Terceirização da execução do Programa Saúde da Família e Programa de Saúde Bucal por cooperativa de trabalho em inobservância à jurisprudência do TCU.	2.1.1.1	ABS	Peça 2, p. 77-79
2	Sobrepçoço de 50% a 52% sobre os cooperativados do PSF devido à inserção proposta financeira de	2.1.1.2	ABS	Peça 2, p. 79-82

	cooperativa.			
3	Contratação indireta de Agentes Comunitários de Saúde - ACS após a promulgação da Emenda Constitucional 51/2006.	2.1.1.3	ABS	Peça 2, p. 82-83
4	Contratação de profissionais do Programa de Saúde da Família e do Programa de Saúde Bucal por meio de terceirização com associação sem vínculo com a área da saúde, em inobservância à jurisprudência do TCU.	2.1.1.4	ABS	Peça 2, p. 83-86
5	Fixação de exigência cumulativa de patrimônio líquido mínimo, de índice de liquidez e de prestação de garantia na qualificação econômico-financeira dos participantes da Concorrência 11/2005.	3.1.1.1	ABS	Peça 2, p. 125-127
6	Falhas na condução de processo seletivo para contratação de Agentes Comunitários de Saúde.	3.1.1.2	ABS	Peça 2, p. 127-128
7	Contratação de empreiteira por meio de dispensa indevida de licitação. Justificativa de preço ausente. Situação emergencial não caracterizada. Convênio CV-2.420/2005	2.1.2.1	RSU	Peça 2, p. 86-89 Peça 14, p. 33
8	Contratação de obra com preços unitários superiores aos que constam no Sinapi. Débito apurado por diferentes órgãos: CGU-Regional/RS: R\$ 185.292,93; Ministério Público Estadual-RS: R\$ 574.415,43; e Tribunal de Contas do Estado-RS: 176.394,56. Convênio CV-2.420/2005	2.1.2.2	RSU	Peça 2, p. 89-92 Peça 4, p. 12-13 Peça 14, p. 33 Peça 16, p. 4-10
9	Medição de item de obra feita a maior do que o efetivamente executado.	3.1.2.1	RSU	Peça 2, p. 128-129
10	Adjudicação do objeto das licitações: Concorrência 010/2007 e Tomada de Preços 041/2006, na segunda etapa de julgamento, sem a eliminação das condições que deram origem à desclassificação da proposta na primeira etapa.	3.1.2.2	RSU CC-010/2007	Peça 2, p. 129-131
		3.1.2.6	RSU TP-041/2006	Peça 2, p. 135-137
11	Inexistência de suporte documental no processo para amparar a avaliação dos preços de mercado da proposta vencedora:	3.1.2.3	RSU CC-010/2007	Peça 2, p. 131-132
		3.1.2.7	RSU TP-041/2006	Peça 2, p. 137-138
12	Inconsistência da documentação comprobatória das retiradas do edital da Concorrência 010/2007.	3.1.2.4	RSU	Peça 2, p. 132-133
13	Contrato e notas fiscais com valores em desacordo com a proposta da empresa executora.	3.1.2.5	RSU	Peça 2, p. 133-134
14	Inobservância de formalidades processuais: publicidade, prazos e rubricas em atas.	3.1.2.8	RSU TP-041/2006	Peça 2, p. 138-139

Legenda: ABS: Atenção Básica à Saúde; RSU: Resíduos Sólidos Urbanos

11. Inicialmente a CGU formalizou recomendações:

N	Recomendações	Item RDE (peça 2)	CR	Programa Licitação	Documento (fonte)
1	A Secretaria de Atenção à Saúde: Exigir que os municípios habilitados a receberem o incentivo financeiro do PSF/PACS cumpram o disposto no art. 37, II e IX, da Constituição Federal, e observem o que dispõe o item 9.6.1 do Acórdão 1.146/2003-TCU-Plenário, no que concerne à contratação de profissionais para atuarem no	2.1.1.1 2.1.1.2 2.1.1.3 2.1.1.4 3.1.1.1	N	ABS	Peça 2, p. 79 Peça 2, p. 82 Peça 2, p. 83 Peça 2, p. 85-86 Peça 2, p. 127

	Programa.				
2	O Controle Interno não esclareceu a quem a recomendação foi endereçada, mas, examinando o texto, pode ela ser dividida em duas partes: Orientar o Conveniente para que cumpra a lei. Orientar o (Concedente) para que cumpra a lei quando das visitas de fiscalização da execução da obra/serviço.	2.1.2.1 3.1.2.2 3.1.2.6 3.1.2.8	N	RSU	Peça 2, p. 89 Peça 2, p. 131 Peça 2, p. 137 Peça 2, p. 139
3	Ao Concedente: Verificar, quando da prestação de contas parcial ou final do convênio, se os preços praticados estavam compatíveis com os preços de mercado. Em sendo identificado prejuízo, adotar as medidas administrativas necessárias para o recolhimento do débito, devidamente atualizado, caso essas medidas não sejam suficientes, instaurar o devido processo de Tomada de Contas Especial: Convênio CV-2419/2005 e Convênio CV-2418/2005.	3.1.2.3 3.1.2.7		RSU	Peça 2, p. 92 Peça 2, p. 132 Peça 2, p. 138 Peça 4, p. 13
4	Ao Concedente: Exigir do conveniente a regularização da situação apontada, orientando-o quanto à observância da Portaria Interministerial MF/MPAS 5.402/1999 acerca da retenção e do recolhimento da contribuição social ao INSS, quando da contratação de serviços, sob pena de notificação ao INSS para adoção de providências.	3.1.2.5	N	RSU	Peça 2, p. 134

Legenda: CR: cumprimento da recomendação (N=não comprovado); ABS: Atenção Básica à Saúde; RSU: Resíduos Sólidos Urbanos.

### **VI.1.2. Manifestação dos Órgãos Envolvidos**

12. A Funasa/MS instituiu Comissão Especial para auditar os convênios (peça 14, p. 33-49), concluindo, entre outros aspectos:

[...] os três convênios são complementares entre si [...].

[...] a contratação de empresas [...] é de competência exclusiva do gestor municipal [...]. 41

Com a disputa entre empresas, poderia ter sido praticado o melhor preço para a administração. Como não ocorreu, optou a Administração Municipal em realizar a contratação, com dispensa da licitação, pelo valor do orçamento previamente aprovado, o que pode ter causado prejuízo ao erário. 43

[...] A Divisão de Engenharia acompanha a execução física do plano de trabalho conveniado. Quanto aos relatórios de medição, estes são realizados pelo fiscal da obra [...]. Cabe então ao contratante [Conveniente] realizar a fiscalização da obra e informar ao concedente [...].

[...] Em nenhum momento a Funasa acompanhou, sugeriu ou emitiu parecer sobre as licitações realizadas e esta Comissão Especial entende que não deve acompanhar para não ferir a autonomia do Município [...].

[...] em relação às licitações [a fiscalização é] baseada na adjudicação do certame e nos documentos entregues pelo município, pois a responsabilidade pela correta realização ou não da licitação é do gestor municipal.

Esta comissão realizou visita ao local [...].

Desta visita, podemos considerar que o objeto foi executado e o objetivo parcialmente atingido, pois a gestão local do sistema de resíduos necessita ser reformulada para melhorar seu desempenho.

13. O Controle Interno acatou a tese de responsabilidade exclusiva do Município pelas irregularidades das aquisições, mas considerou insuficiente a argumentação da Funasa para justificar o uso da tabela Franarin e a prática de preços superiores ao Sinapi (peça 14, p. 33; peça 16, p. 4-10), mantendo o entendimento de que houve dano ao erário no valor de R\$ 185.292,93, referente ao Convênio CV-2.420/2005, caracterizado pela prática de aquisições a preços superiores ao Sinapi, em descumprimento ao art. 105 da Lei 10.934/2004 (LDO/2005).

14. Posteriormente, a CGU solicitou nova manifestação da Funasa acerca do sobrepreço até então apurado. Em resposta, aquela Fundação “manteve o posicionamento quanto à regularidade da

utilização da tabela Franarin”, “desconsiderando a imposição da Lei de Diretrizes orçamentárias de 2005, que estipulou a utilização do Sistema Sinapi como referencial dos custos unitários de materiais e serviços de obras executadas com recursos da União” (peça 17, p. 2, 7 e 8).

### VI.1.3. Conclusão

15. Quatro aspectos merecem destaque:
- o Controle Interno identificou débito no valor de R\$ 185.292,93, referente ao Convênio 2.420/2005, caracterizado pela prática de aquisições a preços superiores ao Sinapi, em descumprimento ao art. 105 da Lei 10.934/2004 (LDO/2005);
  - a própria Funasa reconheceu que o objetivo (Implantação/adaptação do Sistema Público de Coleta, Tratamento e Destinação Final de Resíduos Sólidos) da descentralização de recursos por meio dos três convênios em causa (CV-2.418/2005, CV-2.419/2005 e CV-2.420/2005) foi apenas parcialmente atingido;
  - sobre as recomendações da CGU: das assinaladas com “N” (não comprovado) na coluna “CR” (cumprimento da recomendação), na tabela precedente (que reúne das recomendações do Controle Interno), não se tem comprovação clara do cumprimento; e
  - a Funasa subestima suas responsabilidades fiscalizadoras: tema que será novamente examinado nesta instrução.

### VI.2. Ministério das Cidades

N	Órgão	Descrição	Objeto
1	Ministério das Cidades	Contrato de Repasse: 201.972-07/2006/MC-CEF	Pavimentação da Av. Presidente Getúlio Vargas – 1ª fase Trecho entre Fernando Ferrari e Avenida Salomé Município de Alvorada-RS. Tomada de Preços 004/2007 (TP-004/2007) Licitante vencedora: Dobil Engenharia Ltda. (CNPJ: 02.077.639/0001-09). Valor estimado: R\$ 1.207.299,43
2		Contrato de Repasse: 230.019-67/2007/MC-CEF	Pavimentação da Av. Presidente Getúlio Vargas – 2ª fase Trecho entre a Avenida Salomé e a Avenida Piratini Município de Alvorada-RS. Concorrência 019/2007 (CC-019/2007) Mac Engenharia Ltda. (CNPJ: 80.083.454/0001-02 Valor estimado: R\$ 1.755.000,00
3		Contrato de Repasse: 257.200-46/2008/MC-CEF	Pavimentação da Av. Presidente Getúlio Vargas – 3ª fase Trecho entre Avenida Piratini e Rua Luzitana Município de Alvorada-RS. Tomada de Preços 020/2009 (TP-020/2009) Valor estimado: R\$ 493.100,00 Licitante vencedora: Dobil Engenharia Ltda. (CNPJ: 02.077.639/0001-09).

Fonte: peça 2.

#### VI.2.1. Atuação da Controladoria-Geral da União

16. A CGU analisou os instrumentos de descentralização citados, inspecionou as obras em campo e identificou as irregularidades relacionadas na tabela seguinte:

N	Irregularidades	Item RDE (peça 2)	Licitação	Documento (fonte)
1	Cláusula de edital restringindo a competitividade: exigência na fase de habilitação de propriedade de usina de CBUQ ou de garantia de fornecimento.	2.2.2.1	TP-004/2007	Peça 2, p. 103
		2.2.2.3	CC-019/2007	Peça 2, p. 113-114 Peça 14, p. 18
		2.2.1.1	TP-020/2009	Peça 2, p. 93 Peça 4, p. 3-4

				Peça 14, p. 5-6
2	Cláusula de edital restringindo a competitividade: exigência de visita ao local da obra como condição de habilitação.	2.2.2.1	TP-004/2007	Peça 2, p. 103-104
		2.2.2.3	CC-019/2007	Peça 2, p. 114 Peça 14, p. 18
		2.2.1.1	TP-020/2009	Peça 2, p. 94 Peça 4, p. 4
3	Cláusula de edital restringindo a competitividade: exigência de compromisso de engenheiro responsável.	2.2.1.1	TP-020/2009	Peça 2, p. 94 Peça 4, p. 4 Peça 14, p. 6
4	Cláusula de edital restringindo a competitividade: exigência de índices de qualificação econômico-financeira injustificados.	2.2.2.1	TP-004/2007	Peça 2, p. 104-106
		2.2.2.3	CC-019/2007	Peça 2, p. 114-116 Peça 14, p. 19
		2.2.1.1	TP-020/2009	Peça 2, p. 94-96 Peça 4, p. 4-6 Peça 14, p. 6-8
5	Cláusula de edital restringindo a competitividade: limitação do número de atestados de experiência técnica.	2.2.2.1	TP-004/2007	Peça 2, p. 106
		2.2.2.3	CC-019/2007	Peça 2, p. 116
6	Exigência de experiência técnico-operacional em percentuais acima de 50% do objeto licitado.	2.2.2.3	CC-019/2007	Peça 2, p. 116-118
7	Cláusula de edital restringindo a competitividade: exigência de experiência técnico-operacional em itens de baixo valor.	2.2.1.1	TP-020/2009	Peça 2, p. 96-97 Peça 4, p. 6-7 Peça 14, p. 8-9
8	Cláusula de edital restringindo a competitividade: exigência de quantidade mínima de atestados de capacidade técnica.	2.2.1.1	TP-020/2009	Peça 2, p. 97 Peça 4, p. 7 Peça 14, p. 9
9	Cláusula de edital restringindo a competitividade: exigência de garantia cumulada com integralização social como condição para participar no certame.	2.2.1.1	TP-020/2009	Peça 2, p. 97-98 Peça 4, p. 7-8 Peça 14, p. 9-10
10	Cláusula de edital restringindo a competitividade: exigência de certidões negativas de cartórios (de protesto).	2.2.1.1	TP-020/2009	Peça 2, p. 98 Peça 4, p. 8 Peça 14, p. 10
11	Cláusula de edital restringindo a competitividade: exigência de apresentação do PCMSO (Programa de Controle Médico e Saúde Ocupacional) e PPRA (Programa de Prevenção de Riscos Ambientais).	2.2.1.1	TP-020/2009	Peça 2, p. 98 Peça 4, p. 8
12	Cláusula de edital restringindo a competitividade: exigência de prova de quitação da Empresa e de seus responsáveis técnicos junto ao Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura.	2.2.2.1	TP-004/2007	Peça 2, p. 106-107
		2.2.2.3	CC-019/2007	Peça 2, p. 118 Peça 14, p. 19
		2.2.1.1	TP-020/2009	Peça 2, p. 98 Peça 4, p. 8 Peça 14, p. 10
13	Irregularidade: participação de licitantes em tomada de preços com cadastro vencido	3.3.2.2	TP-004/2007	Peça 2, p. 155 Peça 14, p. 23
		3.3.1.1	TP-020/2009	Peça 2, p. 153
14	Irregularidade: planilha orçamentária com indicação genérica de “verba”, sem detalhamento.	3.3.2.1	TP-004/2007	Peça 2, p. 154
		3.3.2.5	CC-019/2007	Peça 2, p. 157 Peça 14, p. 22
15	Ausência de comprovação da publicação do aviso de	2.2.2.1	TP-004/2007	Peça 2, p. 107

	licitação no Diário Oficial do Estado e em jornal de grande circulação.	2.2.2.3	CC-019/2007	Peça 2, p. 118 Peça 14, p. 19-20
		2.2.1.1	TP-020/2009	Peça 2, p. 98-99 Peça 4, p. 8 Peça 14, p. 10
16	Deficiência no projeto: ausência de estudos de tráfego para a definição do tipo de fluxo de veículos e o dimensionamento do pavimento a ser implantado. A CGU apurou que a estimativa de tráfego “médio” utilizada no projeto foi inadequada para o correto dimensionamento da pavimentação.	2.2.2.2	TP-004/2007	Peça 2, p. 109-111 Peça 14, p. 28-29
		2.2.2.4	CC-019/2007	Peça 2, p. 120-122
		2.2.1.2	TP-020/2009	Peça 2, p. 100-101 Peça 4, p. 9-11 Peça 14, p. 14-15
17	Deficiência no projeto: ausência de estudos avaliando as condições do pavimento existente, comprometendo a escolha da melhor solução.	2.2.2.2	TP-004/2007	Peça 2, p. 111-112 Peça 14, p. 29
		2.2.2.4	CC-019/2007	Peça 2, p. 122
		2.2.1.2	TP-020/2009	Peça 2, p. 101-102 Peça 4, p. 11 Peça 14, p. 15
18	Irregularidade: falta de comprovação designação formal de representante da Administração para acompanhamento e fiscalização do contrato.	3.3.2.3	TP-004/2007	Peça 2, p. 155 Peça 14, p. 25
		3.3.2.7	CC-019/2007	Peça 2, p. 158-159
19	Irregularidade: falta de recebimento definitivo da obra.	3.3.2.4	TP-004/2007	Peça 2, p. 156 Peça 14, p. 26
20	Irregularidade: falta de indicação do título e número do contrato de repasse em comprovantes de despesa.	3.3.2.6	CC-019/2007	Peça 2, p. 157-158

17. Outro aspecto relevante são os indícios de conluio apurados pelo Controle Interno, entre o ex-Secretário Municipal (Francisco Carlos Ramos, CPF: 198.169.010-72) e as empresas licitantes (peça 2, p. 48, 49):

- as duas únicas empresas licitantes dos dois primeiros certames licitatórios em causa (TP-004/2007 e CC-019/2007) foram as empresas Dobil Engenharia e Mac Engenharia, respectivas vencedoras;
- o terceiro certame (TP-020/2009), em que a Mac Engenharia não participou, foi vencido pela Dobil Engenharia;
- as duas empresas citadas são sócias em uma terceira, a Britagem Rio Bonito Ltda., que, segundo informação dos autos, seria fornecedora de mistura asfáltica a elas;
- dois dos sócios das duas empresas mencionadas participam de uma terceira (Capo Engenharia Ltda, CNPJ: 04.438.483/0001-63); e
- a empresa Mac Engenharia foi formalmente citada na reportagem do programa Teledomingo da Emissora RBS/TV, que motivou esta Representação.

18. Os dados extraídos do e-TCU confirmam as conexões societárias entre empresas e sócios, conforme tabela a seguir:

N	Sócio	Empresa			
		Dobil	Mac	Rio Bonito	Capo
1	Bill Boff Reis CPF: 165.311.910-15	50%	-	Conselheiro de Administração	25%
2	Darci Jose Giovanella CPF: 158.357.070-53	50%	-	-	25%
3	Marco Antonio de Souza Camino CPF: 293.831.290-34	-	68,93%	Conselheiro de Administração	50%
4	Maria Cristina Chemale Camino CPF: 725.545.259-00	-	31,07%	-	-
5	Dobil Engenharia Ltda.	-	-	50%	-

6	Mac Engenharia Ltda.	-	-	50%	-
---	----------------------	---	---	-----	---

Fonte: e-TCU.

19. Inicialmente a CGU formalizou recomendações:

N	Recomendações	Item RDE (peça 2)	CR	Licitação	Documento (fonte)
1	Solicitar à Caixa parecer de advogado independente, manifestando-se sobre a legalidade dos processos licitatórios, tendo em vista que tal verificação passou a ser exigida a partir de 28/06/2006.	2.2.2.1	N	TP-004/2007	Peça 2, p. 108-109
		2.2.2.3	N	CC-019/2007	Peça 2, p. 119 Peça 14, p. 20
2	Suspender novos pagamentos até a designação formal de representante da Administração para acompanhamento e fiscalização do Contrato.	NI		TP-004/2007	Peça 14, p. 25
		3.3.2.7	N	CC-019/2007	Peça 2, p. 159
		NI		TP-020/2009	Peça 14, p. 25
3	Recusar a licitação apresentada pelo Município, em virtude dos problemas relacionados à restrição ao caráter competitivo e às deficiências do projeto.	2.2.1.1	N	TP-020/2009	Peça 2, p. 99-100
		2.2.1.2			Peça 2, p. 102 Peça 4, 11 Peça 14, p. 16
4	Atuar junto à Caixa e ao Município para que o projeto seja revisado, o que inclui a realização de todos os estudos e ensaios necessários, a fim de que as obras sejam corretamente dimensionadas e que possa ser empregada a técnica de intervenção mais adequada, bem como que os objetivos da Ação de Governo sejam atingidos e que seja evitado o desperdício de recursos públicos.	2.2.1.2	N	TP-020/2009	Peça 2, p. 102 Peça 14, p. 17
5	Solicitar à Caixa manifestação acerca das falhas referentes à publicidade do certame, tendo em vista que essa passou a ser exigida a partir de 27/05/2004.	2.2.2.1		TP-004/2007	Peça 2, p. 109
		2.2.2.3		CC-019/2007	Peça 2, p. 120 Peça 14, p. 21
		2.2.1.1		TP-020/2009	Peça 2, p. 100 Peça 4, p. 9 Peça 14, p. 11
6	Atuar junto à Caixa para que a aprovação da prestação de contas seja revertida e que sejam adotadas as medidas administrativas necessárias ao ressarcimento do montante total corrigido do contrato de repasse aplicado indevidamente, instaurando, se necessário, processo de Tomada de Contas Especial.	2.2.2.2	N	TP-004/2007	Peça 2, p. 113 Peça 14, p. 30
7	Suspender imediatamente a liberação de recursos até que sejam regularizadas as deficiências no projeto, que estão sendo responsáveis por desperdício de recursos públicos. Adotar medidas administrativas cabíveis para o ressarcimento do erário e, caso sejam insuficientes, instaurar TCE.	2.2.2.4	N	CC-019/2007	Peça 2, p. 123
8	Oficiar à Caixa e/ou à Prefeitura Municipal com vistas à atualização da planilha orçamentária com o objetivo de quantificar o item “verba”.	3.3.2.5		CC-019/2007	Peça 2, p. 157 Peça 14, p. 22
9	Orientar a Caixa a não aceitar comprovantes de despesas por meio de notas fiscais que não fazem referência ao respectivo contrato de repasse.	3.3.2.6		CC-019/2007	Peça 2, p. 158
10	Recomendação REVISADA Encaminhar manifestação da Prefeitura e da Caixa acerca da revisão do projeto. Caso esta não	NI	N	TP-020/2009	Peça 14, p. 3
		NI	N	CC-019/2007	Peça 14, p. 4

	ocorra até dezembro/2012, adotar medidas administrativas cabíveis para o ressarcimento do erário e, caso sejam insuficientes, instaurar TCE.				
11	Recomendação REVISADA Realizar visita técnica e avaliar sobre a possibilidade de correção do projeto. Caso esta não seja possível, adotar medidas administrativas cabíveis para o ressarcimento do erário e, caso sejam insuficientes, instaurar TCE.	NI		TP-004/2007	Peça 14, p. 3

Legenda: NI: não informado; CR: cumprimento da recomendação (N=não comprovado).

## VI.2.2. Manifestação dos Órgãos Envolvidos

20. A CEF “se restringiu a informar que não é de sua competência a verificação dos aspectos legais e éticos do processo licitatório, sendo sua atuação restrita a algumas verificações, as quais coadunam-se com os termos do Acórdão 1.126/2007-TCU-Plenário e 6.564/2009-TCU-2ª Câmara” (peça 14, p. 11, 13, 20, 21, 22, 24, 25, 26). Ainda sobre os contratos de repasse há as seguintes informações:

- a. CR 201.972-07/2006/MC-CEF (TP-004/2007): objeto concluído e prestação de contas aprovada em abril/2010 (peça 14, p. 27 e 31); e
- b. CR 257.200-46/2008/MC-CEF: objeto com 28,95% de execução, última medição em fevereiro/2012 (peça 14, p. 17);

21. O Ministério das Cidades alegou que “o assunto é de ordem administrativa, fora da alçada de competências” do Órgão; também recomendou o “encaminhamento da documentação à Corte de Contas (TCU) (...) a fim de que sejam adotadas as medidas e providências cabíveis”. Informou também que encaminhou ofício à Prefeitura de Alvorada-RS para que cumprisse a lei em futuras contratações (peça 14, p. 11, 12, 13, 17, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26 e 27).

22. Entre as admoestações do Ministério ao Município, contidas no ofício mencionado, encontra-se esta: “Aconselhamos ainda essa Prefeitura que em futuras contratações” cumpra a lei “para que, ante aos desdobramentos de fiscalizações dos órgãos de controle ou da prestação de contas não sejam exaradas constatações que ensejem intervenções ou mesmo sanções como instauração de Tomadas de Contas Especiais” (peça 14, p. 17, 31).

23. Quanto à obra em si, o Ministério solicitou ao Município “medidas saneadoras para que não sejam encontradas falhas após a execução das obras em virtude do uso indevido do pavimento” e recomendou que “se promova adequadamente sua manutenção, e sejam constantemente reparados os serviços resultantes para conservação das obras” (peça 14, p. 17, 30).

24. A Prefeitura de Alvorada-RS, informou o que segue:

- a. que as obras estavam paralisadas e que teria sido o “projeto elaborado pela Prefeitura Municipal e aprovado pela Caixa Econômica Federal” (peça 14, p. 16);
- b. um dos motivos de não ter sido e tido o Termo de Recebimento Definitivo da obra foi em virtude da identificação de patologias no revestimento asfáltico em pontos específicos, detectados não somente no trecho em questão, como ao longo de toda Avenida Getúlio Vargas, onde registra-se um grande acréscimo de tráfego de veículos de passeio e de acentuada carga (peça 14, p. 27); e
- c. “as patologias encontradas no pavimento decorrem do excessivo tráfego pesado e registra ter tomado providências para restringi-lo” (peça 14, p. 30).

25. O Controle Interno:

- a. relevou muitas das irregularidades, em razão do estágio em que se encontravam os procedimentos licitatórios, que não permitiam correção, senão pela anulação dos certames;
- b. não se pronunciou sobre algumas irregularidades; e
- c. apurou – e esta é a constatação de maior gravidade – que as obras realizadas com recursos federais descentralizados por meio dos contratos de repasse em questão, são de má qualidade, comprometendo o objetivo a que se propõem, causando deterioração prematura, o que ensejou recomendações para revisão de projeto, das quais não há

resposta nos autos, e/ou ressarcimento ao erário.

### VI.2.3. Conclusão

26. Cinco aspectos merecem destaque:
- apurou-se um conjunto robusto de irregularidades nos três certames licitatórios analisados, de cuja maior parte não há nestes autos, prova de elisão; a correção de grande parte das irregularidades foi considerada prejudicada pelo Controle Interno, uma vez que as obras relativas a cada um dos certames ou já estavam concluídas, ou já haviam iniciado;
  - as licitantes vencedoras são fortemente relacionadas entre si e por meio de seus sócios, indício de que as denúncias de conluio, apresentadas na imprensa pelo Programa Teledomingo, podem ter fundamento;
  - apurou-se má qualidade das obras, seja por problemas de planejamento ou de execução, comprometendo o resultado final, o que, de acordo com as manifestações do Controle Interno, enseja desaprovação das contas e ressarcimento ao erário;
  - sobre as recomendações da CGU: das assinaladas com “N” (não comprovado) na coluna “CR” (cumprimento da recomendação), na tabela precedente (que reúne das recomendações do Controle Interno), não se tem comprovação clara do cumprimento; e
  - o Ministério das Cidades subestima suas responsabilidades fiscalizadoras: tema que será novamente examinado nesta instrução.

### VI.2.4. Loteamento Santa Bárbara

#### VI.2.4.1. Situação Geral

27. O Loteamento Santa Bárbara, destinado a habitações familiares e a outras edificações pertinentes, é obra custeada com recursos do PAC, por intermédio do Contrato de Repasse 222.652-79/2007/MC-CEF celebrado entre o Ministério das Cidades e o Município de Alvorada-RS, com interveniência da Caixa Econômica Federal (peça 13, p. 2-3).

28. A execução das obras de infraestrutura coube à empresa Mac Engenharia Ltda. que, por sua vez, terceirizou o objeto à Dobil Engenharia Ltda., ambas já citadas anteriormente nesta instrução como suspeitas de conluio, quando das licitações para a pavimentação da Av. Presidente Getúlio Vargas no mesmo município, realizada também por meio de contratos de repasse com o Ministério das Cidades (peça 13, p. 2).

29. Em relatório truncado (peça 13), a Procuradoria da República no Rio Grande do Sul, em setembro de 2012, informa ao TCU que o referido loteamento encontrava-se em estado de abandono, onde furtos de material ocorriam com frequência, além de outras irregularidades, fundamentando o “entendimento de que a situação [...] denota sem dúvida debilidade do sistema de controle interno da auditada [Prefeitura Municipal de Alvorada-RS], especialmente no que tange à observância dos Princípios de Eficiência, Eficácia e Economicidade” (peça 13, p. 7-8).

30. Não há nos autos manifestação do Ministério das Cidades, ou do Controle Interno sobre o tema.

#### VI.2.4.2. Conclusão

31. As irregularidades noticiadas pela Procuradoria da República não apenas comprovam falhas de gestão da Prefeitura Municipal de Alvorada-RS, mas também falhas de fiscalização do Ministério das Cidades e/ou da Caixa Econômica Federal.

### VI.3. Ministério do Esporte

N	Órgão	Descrição	Objeto
1	Ministério do	Programa: Esporte e Lazer na Cidade Contrato de Repasse: 202.520-52/2006/ME-CEF	Construção da quadra poliesportiva na Associação Integração de Radiodifusão Comunitária Parque Madepinho Convite 022/2007 (CT-022/2007) Licitante vencedora:

	Esporte		Conime – Construção e Incorporação Medeiros Ltda. Recursos aplicados: R\$ 96.000,00
2		Programa: Esporte e Lazer na Cidade Contrato de Repasse: 237.449-12/2007/ME-CEF	Construção de uma quadra poliesportiva coberta, na Vila Umbú. Tomada de Preços 024/2008 (TP-024/2008) Licitante vencedora: DT Construção Civil Ltda. (CNPJ: 07.441.304/0001-33) Recursos aplicados: R\$ 203.983,27
3		Programa: Esporte e Lazer na Cidade Contrato de Repasse: 246.467-35/2007/ME-CEF	Construção de quadra poliesportiva na localidade de Campo de Arecujá. Tomada de Preços 004/2009 (TP-004/2009) Licitante vencedora: Constran – Construções e Transporte Ltda. (CNPJ: 07.136.434/0001-62) Recursos aplicados: R\$ 197.981,26

Fonte: peça 2.

### VI.3.1. Atuação da Controladoria-Geral da União

32. A CGU analisou os instrumentos de descentralização citados, inspecionou as obras em campo e identificou as irregularidades relacionadas na tabela seguinte:

N	Irregularidades	Item RDE (Peça 2)	Licitação	Documento (fonte)
1	Falhas na elaboração do edital de licitação: exigência de quantidade mínima de certificados; exigência de visita técnica; exigência de que o responsável técnico pela execução realizasse visita técnica; exigência inadequada de índices econômico-financeiros;	3.2.1.1	TP-004/2009	Peça 2, p. 139-142 Peça 4, p. 15-16 Peça 15, p. 3-5
2	Falhas na condução do certame licitatório.	3.2.1.9	TP-024/2008	Peça 2, p. 148-150 Peça 15, 14-15
3	Desclassificação indevida de empresas participantes.	3.2.1.2	TP-004/2009	Peça 2, p. 142-143 Peça 4, p. 17-18 Peça 15, p. 6-7
4	Classificação indevida da proposta comercial vencedora do certame licitatório.	3.2.1.3	TP-004/2009	Peça 2, p. 143-144 Peça 4, 19 Peça 15, p. 9-10
5	Ausência de indicação do número do Contrato de Repasse nas notas fiscais correspondentes à obra contratada, descumprindo a IN-STN 01/1997.	3.2.1.10	TP-024/2008	Peça 2, p. 150-151 Peça 4, p. 29-30 Peça 15, p. 17
		3.2.1.4	TP-004/2009	Peça 2, p. 144-145 Peça 4, p. 20-21
6	Atraso injustificado de 145 dias na execução da obra de engenharia.	3.2.1.5	TP-004/2009	Peça 2, p. 145 Peça 4, p. 21-22
7	Desclassificação indevida da proposta comercial de menor valor.	3.2.1.6	CT-022/2007	Peça 2, p. 146 Peça 4, p. 23-24 Peça 15, p. 11-12
8	Paralisação de obra de engenharia.	3.2.1.7	CT-022/2007	Peça 2, p. 146-147 Peça 4, p. 24-25
9	Medição e pagamento de serviços não executados (R\$ 18.429,72).	3.2.1.8	CT-022/2007	Peça 2, p. 147-148 Peça 4, p. 25-26 Peça 15, p. 13-14
10	Falhas na elaboração do edital de licitação: exigência de quantidade mínima de certificados; exigência de visita técnica; exigência de que o responsável técnico pela execução realizasse visita	NI	TP-024/2008	Peça 4, p. 27-28

	técnica; exigência inadequada de índices econômico-financeiros;			
11	Ausência de comprovante da publicação do aviso de licitação no Diário Oficial da União e no Diário Oficial do Estado.	NI	TP-024/2008	Peça 4, p. 28
12	Falha de projeto, acarretando prejuízo na utilização do objeto.	3.2.1.11	TP-024/2008	Peça 2, p. 151-152 Peça 4, p. 31

Legenda: NI: não informado.

33. Inicialmente a CGU formalizou recomendações:

N	Recomendações	Item	CR	Licitação	Documento (fonte)
1	Providências cabíveis e, se for o caso, apuração de responsabilidades, visando prevenir a repetição de ocorrências semelhantes (falhas na elaboração de edital).	3.2.1.1		TP-004/2009	Peça 4, p. 16
2	Recomendação REVISADA: ao Departamento de Gestão Interna (DGI/SE/ME): reavaliar a prestação de contas do Contrato de Repasse 246.467-35/2007/ME-CEF em face das constatações evidenciadas na fiscalização (falhas na elaboração de edital), informando os resultados mediante relato circunstanciado.	3.2.1.1	N	TP-004/2009	Peça 4, p. 16-17 Peça 15, p. 5
3	Providências cabíveis e, se for o caso, apuração de responsabilidades, visando prevenir a repetição de ocorrências semelhantes (desclassificação indevida de licitantes).	3.2.1.2		TP-004/2009	Peça 4, p. 18
4	Recomendação REVISADA: ao Departamento de Gestão Interna (DGI/SE/ME): reavaliar a prestação de contas do Contrato de Repasse 246.467-35/2007/ME-CEF em face das constatações evidenciadas na fiscalização (desclassificação indevida de licitantes), informando os resultados mediante relato circunstanciado.	3.2.1.2	N	TP-004/2009	Peça 4, p. 18-19 Peça 15, p. 7
5	Providências cabíveis e, se for o caso, apuração de responsabilidades, visando prevenir a repetição de ocorrências semelhantes (classificação indevida de licitante).	3.2.1.3		TP-004/2009	Peça 4, p. 19-20
6	Recomendação REVISADA: ao Departamento de Gestão Interna (DGI/SE/ME): reavaliar a prestação de contas do Contrato de Repasse 246.467-35/2007/ME-CEF em face das constatações evidenciadas na fiscalização (classificação indevida de licitante), informando os resultados mediante relato circunstanciado.	3.2.1.3	N	TP-004/2009	Peça 4, p. 20 Peça 15, p. 10
7	Providências cabíveis e, se for o caso, apuração de responsabilidades, visando prevenir a repetição de ocorrências semelhantes (ausência do número do contrato de repasse em notas fiscais).	NI		TP-004/2009	Peça 4, p. 20-21
		3.2.1.10		TP-024/2008	Peça 4, p. 30 Peça 15, p. 17
8	Providências cabíveis e, se for o caso, apuração de responsabilidades, visando prevenir a repetição de ocorrências	3.2.1.5	N	TP-004/2009	Peça 4, p. 22

	semelhantes (atraso injustificado de obra).				
9	Providências cabíveis e, se for o caso, apuração de responsabilidades, visando prevenir a repetição de ocorrências semelhantes (desclassificação indevida de proposta de menor valor).	3.2.1.6		CT-022/2007	Peça 4, p. 23
10	Recomendação REVISADA: ao Departamento de Gestão Interna (DGI/SE/ME): reavaliar a prestação de contas do Contrato de Repasse 202.520-52/2006/ME-CEF em face das constatações evidenciadas na fiscalização (desclassificação indevida de proposta de menor valor) informando os resultados mediante relato circunstanciado.	3.2.1.6	N	CT-022/2007	Peça 4, p. 24 Peça 15, p. 12
11	Providências cabíveis e, se for o caso, apuração de responsabilidades, visando prevenir a repetição de ocorrências semelhantes (paralisação de obra de engenharia).	3.2.1.7	N	CT-022/2007	Peça 4, p. 25
12	Providências cabíveis e, se for o caso, apuração de responsabilidades, visando prevenir a repetição de ocorrências semelhantes (pagamento por serviços não executados).	3.2.1.8		CT-022/2007	Peça 4, p. 26
13	Recomendação REVISADA: ao Departamento de Gestão Interna (DGI/SE/ME): reavaliar a prestação de contas do Contrato de Repasse 202.520-52/2006/ME-CEF em face das constatações evidenciadas na fiscalização (pagamento por serviços não executados) informando os resultados mediante relato circunstanciado.	3.2.1.9	N	CT-022/2007	Peça 4, p. 27 Peça 15, p. 14
14	Providências cabíveis e, se for o caso, apuração de responsabilidades, visando prevenir a repetição de ocorrências semelhantes (falhas na elaboração de edital e ausência de comprovante de publicação).	3.2.1.9		TP-024/2008	Peça 4, p. 28
15	Recomendação REVISADA: ao Departamento de Gestão Interna (DGI/SE/ME): reavaliar a prestação de contas do Contrato de Repasse 237.449-12/2007/ME-CEF em face das constatações evidenciadas na fiscalização (falhas na elaboração de edital e ausência de comprovante de publicação) informando os resultados mediante relato circunstanciado.	3.2.1.10	N	TP-024/2008	Peça 4, p. 29 Peça 15, p. 16
16	Recomendação REVISADA: ao Departamento de Gestão Interna (DGI/SE/ME): oficiar à Prefeitura Municipal de Alvorada-RS para que cumpra a lei; abster-se de aceitar documentos comprobatórios de despesas que não identifiquem o contrato de repasse.	NI		TP-024/2008	Peça 4, p. 30
17	Providências cabíveis e, se for o caso, apuração de responsabilidades, visando prevenir a repetição de ocorrências semelhantes (falha de projeto: construção da quadra em nível inferior ao da rua, sem obstáculo à inundação nem drenagem	3.2.1.11	N	TP-024/2008	Peça 4, p. 31

adequada).				
------------	--	--	--	--

Legenda: CR: cumprimento da recomendação (N=não comprovado).

### VI.3.2. Manifestação dos Órgãos Envolvidos

34. O Ministério do Esporte nas três ocasiões em que se manifestou, registradas várias vezes no RCDE (Peça 4, p. 16, 18, 20, 21, 22, 24, 25, 27, 29, 30 e 31) limitou-se a repassar informações produzidas pela Caixa, utilizando o mesmo texto:

Embora o fito original da denúncia não incidir, diretamente, sobre os recursos federais repassados àquela municipalidade [...] segue em anexo cópia [do expediente] em que a Caixa Econômica Federal-Caixa, unidade responsável pelo acompanhamento e execução dos repasses deste Ministério do Esporte, em síntese esclarece: [cópia das informações produzidas pela Caixa] [...]

Ainda do assunto, impende registrar que, embora reiterada, até o presente não consta, no âmbito deste Departamento, manifestação do gestor do município sobre as supostas irregularidades apontadas por esse Órgão de Controle [CGU].

35. Também o Ministério do Esporte enviou cópia de notas fiscais com o devido registro do número do contrato de repasse (237.449-12/2007/ME-CEF) (peça 15, p. 18).

36. A CEF relatou o que segue sobre os respectivos contratos de repasse:

- a. 202.520-52/2006/ME-CEF: objeto concluído em 03/01/2008, contas aprovadas em 29/07/2011, sendo que os serviços “não executados”, conforme levantamento do Controle Interno, de fato foram executados (peça 4, p. 24, 25 e 27; peça 15, p. 14);
- b. 237.449-12/2007/ME-CEF: objeto concluído, contas aprovadas em outubro/2010 (peça 4, p. 29 e 30); e
- c. 246.467-35/2007/ME-CEF: objeto concluído, contas aprovadas em 22/07/2010 (peça 4, p. 16, 18, 21 e 22).

37. A CEF acrescentou que “não é competência da CAIXA a verificação dos aspectos legais e éticos do processo licitatório”, sendo sua atuação restrita a algumas verificações, as quais “coadunam-se com os termos do Acórdão 1.126/2007-TCU-Plenário e 6.564/2009-TCU-2ª Câmara” (peça 15, p. 5-6, 8-9, 10-11, 12-13, 16-17).

38. O Controle Interno, ao acatar as justificativas apresentadas, concluiu que “não se evidenciou danos aos cofres públicos” (peça 15, p. 6, 8, 11, 14, 17).

### VI.3.3. Conclusão

39. Cinco aspectos merecem destaque:

- a. apurou-se um conjunto robusto de irregularidades nos três certames licitatórios analisados, de cuja maior parte não há nestes autos, prova de elisão;
- b. não há nos autos prova de “apuração de responsabilidades” pelas irregularidades, conforme recomendação do Controle Interno;
- c. apurou-se má qualidade do projeto e da execução de uma das obras (quadra poliesportiva coberta, na Vila Umbú, Contrato de Repasse: 237.449-12/2007/ME-CEF), em que a construção foi realizada em “nível inferior ao da rua, sem obstáculo à inundação, nem drenagem adequada”, o que compromete o objetivo da avença;
- d. sobre as recomendações da CGU: das assinaladas com “N” (não comprovado) na coluna “CR” (cumprimento da recomendação), na tabela precedente (que reúne das recomendações do Controle Interno), não se tem comprovação clara do cumprimento; e
- e. o Ministério do Esporte subestima suas responsabilidades fiscalizadoras: tema que será novamente examinado nesta instrução.

### VI.4. Fiscalização de Instrumentos de Descentralização

40. A correta gestão de recursos públicos, repassados diretamente ou por meio de instrumento hábil, para finalidade específica, repousa sobre um tripé (Acórdão 3.499/2001-TCU-1ª Câmara):

- a. a realização do objeto, seja a aquisição de bem ou serviço ou a execução de obra, quantitativa e qualitativamente útil para a sociedade e de acordo com o avençado;

- b. o nexo de causalidade entre os recursos alocados ao objeto e a sua realização, estabelecido por linha contínua e demonstrável, que se inicia na liberação do repassador e termina na realização do objeto; comprovando, inequivocamente, que o objeto foi realizado com os recursos a ele destinados, integralmente nele aplicados ou oportunamente devolvidos; e
- c. o cumprimento dos atos normativos sobre a matéria.

41. Além do estabelecido na Constituição Federal/1988 e leis correlatas acerca das responsabilidades gerais dos gestores, há normas específicas sobre a fiscalização da descentralização de recursos por meio de instrumento para finalidade específica, que garantem o estabelecimento do citado tripé e que serão resumidamente citadas a seguir, a título de ilustração.

**Decreto 6.170/2007**

Art. 1º Este Decreto regulamenta os convênios, contratos de repasse e termos de execução descentralizada [...].

§ 1º Para os efeitos deste Decreto, considera-se:

[...]

XII - prestação de contas - procedimento de acompanhamento sistemático que conterà elementos que permitam verificar, sob os aspectos técnicos e financeiros, a execução integral do objeto dos convênios e dos contratos de repasse e o alcance dos resultados previstos.

[...]

Art. 6º Constitui cláusula necessária em qualquer convênio ou contrato de repasse celebrado pela União e suas entidades:

I - a indicação da forma pela qual a execução do objeto será acompanhada pelo concedente; e

[...]

Parágrafo único. A forma de acompanhamento prevista no inciso I do caput deverá ser suficiente para garantir a plena execução física do objeto

**Instrução Normativa-STN 1/1997**

Art. 23. A função gerencial fiscalizadora será exercida pelo concedente, dentro do prazo regulamentar de execução/prestação de contas do convênio, ficando assegurado a seus agentes qualificados o poder discricionário de reorientar ações e de acatar, ou não, justificativas com relação às disfunções porventura havidas na execução.

[...]

Art. 29. Incumbe ao órgão ou entidade concedente decidir sobre a regularidade, ou não, da aplicação dos recursos transferidos, e, se extinto, ao seu sucessor.

**Portaria Interministerial 127/2008**

Art. 30. São cláusulas necessárias nos instrumentos regulados por esta Portaria as que estabeleçam:

[...]

XVI - o livre acesso dos servidores dos órgãos ou entidades públicas concedentes ou contratantes [...] aos processos, documentos, informações referentes aos instrumentos de transferências regulamentados por esta Portaria, bem como aos locais de execução do objeto;

[...]

Art. 44. Os contratos celebrados à conta dos recursos de convênios ou contratos de repasse deverão conter cláusula que obrigue o contratado a conceder livre acesso aos documentos e registros contábeis da empresa, referentes ao objeto contratado, para os servidores dos órgãos e entidades públicas concedentes e dos órgãos de controle interno e externo.

[...]

Art. 51. A execução será acompanhada e fiscalizada de forma a garantir a regularidade dos atos praticados e a plena execução do objeto, respondendo o conveniente ou contratado pelos danos causados a terceiros, decorrentes de culpa ou dolo na execução do convênio, contrato, acordo, ajuste ou instrumento congênere.

[...]

§ 3º Aquele que, por ação ou omissão, causar embaraço, constrangimento ou obstáculo à atuação dos servidores dos órgãos e entidades públicas concedentes ou contratantes [...] ficará sujeito à responsabilização administrativa, civil e penal.

Art. 52. O concedente ou contratante deverá prover as condições necessárias à realização das atividades de acompanhamento do objeto pactuado [...].

Parágrafo único. No caso de realização de obras por convênio, o concedente deverá comprovar que dispõe de estrutura que permita acompanhar e fiscalizar a execução do objeto [...].

Art. 53. A execução do convênio ou contrato de repasse será acompanhada por um representante do concedente ou contratante [...].

[...]

§ 2º O concedente ou contratante, no exercício das atividades de fiscalização e acompanhamento da execução do objeto, poderá:

[...]

III - reorientar ações e decidir quanto à aceitação de justificativas sobre impropriedades identificadas na execução do instrumento.

Art. 54. No acompanhamento e fiscalização do objeto serão verificados:

I - a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos, na forma da legislação aplicável;

II - a compatibilidade entre a execução do objeto, o que foi estabelecido no Plano de Trabalho, e os desembolsos e pagamentos, conforme os cronogramas apresentados;

#### **Portaria Interministerial 507/2011**

Art. 5º Ao concedente caberá promover:

I - a gestão dos programas, projetos e atividades, mediante:

a) monitoramento, acompanhamento e fiscalização do convênio, além da avaliação da execução e dos resultados;

[...]

d) descentralização dos créditos orçamentários e financeiros a favor do conveniente.

II - a operacionalização da execução dos programas, projetos e atividades, mediante:

[...]

d) verificação de realização do procedimento licitatório pelo conveniente [...];

[...]

f) acompanhamento e ateste da execução do objeto conveniado, assim como verificação da regular aplicação das parcelas de recursos, condicionando sua liberação ao cumprimento de metas previamente estabelecidas;

[...]

Art. 43. São cláusulas necessárias nos instrumentos regulados por esta Portaria as que estabeleçam:  
XVI - o livre acesso dos servidores dos órgãos ou entidades públicas concedentes [...] aos processos, documentos, informações referentes aos instrumentos de transferências regulamentados por esta Portaria, bem como aos locais de execução do objeto;

[...]

Art. 56. Os contratos celebrados à conta dos recursos de convênios ou contratos de repasse deverão conter cláusula que obrigue o contratado a conceder livre acesso aos documentos e registros contábeis da empresa, referentes ao objeto contratado, para os servidores dos órgãos e entidades públicas concedentes e dos órgãos de controle interno e externo.

Art. 65. A execução será acompanhada e fiscalizada de forma a garantir a regularidade dos atos praticados e a plena execução do objeto, respondendo o conveniente pelos danos causados a terceiros, decorrentes de culpa ou dolo na execução do convênio.

[...]

§ 3º Aquele que, por ação ou omissão, causar embaraço, constrangimento ou obstáculo à atuação do concedente e dos órgãos de controle interno e externo do Poder Executivo Federal, no desempenho de suas funções institucionais relativas ao acompanhamento e fiscalização dos recursos federais transferidos, ficará sujeito à responsabilização administrativa, civil e penal.

Art. 66. O concedente deverá prover as condições necessárias à realização das atividades de acompanhamento do objeto pactuado [...].

Parágrafo único. No caso de realização de obras por convênio, o concedente deverá comprovar que dispõe de estrutura que permita acompanhar e fiscalizar a execução do objeto, de forma a garantir a regularidade dos atos praticados e a plena execução do objeto, nos termos desta Portaria, em especial o cumprimento dos prazos de análise da respectiva prestação de contas.

Art. 67. A execução do convênio será acompanhada por um representante do concedente [...].

[...]

Art. 68. No acompanhamento e fiscalização do objeto serão verificados:

I - a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos, na forma da legislação aplicável;

II - a compatibilidade entre a execução do objeto, o que foi estabelecido no Plano de Trabalho, e os desembolsos e pagamentos, conforme os cronogramas apresentados;

[...]

Art. 69. A execução e o acompanhamento da implementação de obras não enquadradas no conceito de pequeno valor deverá ser realizado por regime especial de execução, disciplinado pelo concedente, que deverá prever:

[...]

II - requisitos e condições técnicas necessárias para aprovação dos projetos de engenharia;

[...]

V - dispositivos para verificação da qualidade das obras.

42. Do exame desses atos normativos conclui-se que as responsabilidades do conveniente e/ou contratante sempre foram abrangentes e vêm sendo progressivamente esclarecidas e até ampliadas.

43. São incabíveis, portanto, manifestações e/ou condutas de concedentes e/ou contratantes, como as registradas nestes autos:

a. Funasa/MS: “em nenhum momento a Funasa acompanhou, sugeriu ou emitiu parecer sobre as licitações realizadas e [...] entende que não deve acompanhar para não ferir a autonomia do Município [...]”;

b. Ministério das Cidades:

i. “o assunto é de ordem administrativa, fora da alçada de competências” do Órgão;

ii. “encaminhamento da documentação [ao TCU] a fim de que sejam adotadas as medidas e providências cabíveis”; e

iii. quando provocado pelo Controle Interno: envio de ofício ao Conveniente admoestando-o a cumprir em ocasiões futuras; e

c. Ministério do Esporte: mero repasse de informações encaminhadas pelo interveniente, sem qualquer análise crítica;

44. Essas declarações são evidências de que esses órgãos desconhecem a responsabilidade que têm na garantia do “tripé da correta aplicação dos recursos públicos repassados por meio de um instrumento para finalidade específica”.

## VII. CONCLUSÃO

45. Considera-se a presente Representação procedente, considerando que os requisitos de admissibilidade, previstos nos arts. 235 e 237, inciso III, do Regimento Interno do TCU, já haviam sido satisfeitos em ocasião anterior.

46. Funasa/MS: o Controle Interno apurou:

a. que o objetivo da descentralização de recursos por meio de três convênios (CV-2.418/2005, CV-2.419/2005 e CV-2.420/2005) – Implantação/adaptação do Sistema Público de Coleta, Tratamento e Destinação Final de Resíduos Sólidos – foi apenas parcialmente atingido (§§ 12 e 15);

b. débito de R\$ 185.292,93, referente ao Convênio 2.420/2005, caracterizado pela prática de aquisições a preços superiores ao Sinapi, em descumprimento ao art. 105 da Lei 10.934/2004 (LDO/2005) (§§ 12-15); e

c. várias irregularidades nos processos licitatórios, cujo saneamento ficou prejudicado em razão do adiantado daqueles processos (§§ 10-11).

47. Ministério das Cidades:

a. o Controle Interno apurou:

i. que o objeto da descentralização de recursos por meio de três contratos de repasse (201.972-07/2006, 230.019-67/2007 e 257.200-46/2008) – pavimentação, em três fases, da Av. Getúlio Vargas no Município de Alvorada-RS – foi deficientemente planejado e executado, causando deterioração prematura da obra realizada, configurando dano ao erário (§§ 23-25);

ii. que há indícios de conluio entre o ex-Secretário do Município de Alvorada-RS (Francisco Carlos Ramos, CPF: 198.169.010-72) e as empresas vencedoras

- (Mac Engenharia Ltda. e Dobil Engenharia Ltda.) dos três certames licitatórios, correspondentes, às três fases em que se dividiu o objeto (§§ 17-18); e
- iii. várias irregularidades nos processos licitatórios, cujo saneamento ficou prejudicado em razão do adiantado daqueles processos (§§ 16, 19-, 20-22, 25 e 26); e
- b. a Procuradoria da República no Rio Grande do Sul apurou que o Loteamento Santa Bárbara, destinado a habitações familiares e a outras edificações pertinentes, obra custeada com recursos do PAC, por intermédio do Contrato de Repasse 222.652-79/2007/MC-CEF celebrado entre o Ministério das Cidades e o Município de Alvorada-RS, com interveniência da Caixa Econômica Federal, apresenta várias irregularidades, incluindo (§§ 27-31):
- i. abandono das obras e furto e/ou extravio de materiais, configurando dano ao erário; e
- ii. incapacidade de a empresa vencedora da licitação (Mac Mídia Externa e Construção Civil Ltda.) concluir o objeto, que foi terceirizado à empresa Dobil Engenharia Ltda.
48. Ministério do Esporte: o Controle Interno apurou:
- i. má qualidade do projeto e da execução de uma das obras (quadra poliesportiva coberta, na Vila Umbú, Contrato de Repasse: 237.449-12/2007/ME-CEF), em que a construção foi realizada em “nível inferior ao da rua, sem obstáculo à inundação, nem drenagem adequada”, o que compromete o objetivo da avença, configurando dano ao erário (§§ 33 e 39); e
- ii. várias irregularidades nos processos licitatórios, cujo saneamento ficou prejudicado em razão do adiantado daqueles processos (§§ 32-39).
49. As irregularidades nas licitações, com saneamento prejudicado, não serão objeto de determinações e/ou recomendações nesta Representação, uma vez que relacionam-se a deficiências institucionais crônicas de fiscalização dos órgãos concedentes ou contratantes mencionados, cujo tratamento será eficaz no âmbito das respectivas secretarias de controle externo (§§ 40-44).

### VIII. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

50. Conhecer da presente Representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso III, do Regimento Interno do TCU, para, no mérito, considerá-la procedente.
51. Determinar, sob pena de responsabilização solidária, com fundamento no art. 8º, § 1º da Lei 8.443/1992 e de multa, estabelecida no art. 58, inciso IV, da mesma Lei:
- a. ao Ministério das Cidades que, em prazo de 90 dias:
- i. reavalie a prestação de contas e instaure Tomada de Contas Especial, para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano, referente às obras de pavimentação da Av. Getúlio Vargas no Município de Alvorada-RS, custeadas com recursos federais descentralizados por meio dos contratos de repasse 201.972-07/2006, 230.019-67/2007 e 257.200-46/2008, considerando, entre outros aspectos pertinentes:
1. a possibilidade de conluio entre as licitantes vencedoras de cada uma das três fases em que se dividiu o objeto; e
2. a inadequação do projeto e da execução que causou deterioração prematura da pavimentação realizada;
- ii. reavalie a prestação de contas e instaure Tomada de Contas Especial, para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano, referente às obras do Loteamento Santa Bárbara, custeadas com recursos federais descentralizados por meio do Contrato de Repasse 222.652-79/2007, celebrado com o Município de Alvorada-RS, considerando, entre outros aspectos pertinentes:
1. a possibilidade de conluio entre a licitante vencedora e a empresa

- subsequentemente terceirizada; e
2. as perdas resultantes da deterioração prematura das construções e dos materiais furtados e/ou perdidos;
- b. ao Ministério do Esporte que, em prazo de 90 dias, reavalie a prestação de contas e instaure Tomada de Contas Especial, para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano, referente à construção de uma quadra poliesportiva coberta, na Vila Umbú, Município de Alvorada-RS, custeada com recursos federais descentralizados por meio do Contrato de Repasse 237.449-12/2007, considerando, entre outros aspectos pertinentes, a deficiência de projeto que permite o alagamento da quadra; e
- c. à Fundação Nacional de Saúde do Ministério da Saúde que, em prazo de 90 dias, reavalie a prestação de contas e instaure Tomada de Contas Especial, para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano, referente à implantação do Sistema Público de Coleta, Tratamento e Destinação Final de Resíduos Sólidos no Município de Alvorada-RS, custeada com recursos federais descentralizados por meio dos convênios 2.418/2005, 2.419/2005 e 2.420/2005, considerando, entre outros aspectos pertinentes:
- i. o débito de R\$ 185.292,93, apurado no Convênio 2.420/2005 pelo Controle Interno, caracterizado pela prática de aquisições a preços superiores ao Sinapi, em descumprimento ao art. 105 da Lei 10.934/2004 (LDO/2005); e
- ii. o não alcance do objetivo, que foi apenas parcialmente atingido.
52. Determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo que analise a oportunidade e conveniência de realizar auditoria, com foco na capacidade de fiscalização de convênios e instrumentos congêneres, no Ministério das Cidades, no Ministério do Esporte e na Funasa/MS, considerando as evidências, apuradas neste processo, de atuação deficiente desses Órgãos como descentralizadores de recursos federais.
53. Arquivar o presente processo, com fundamento no art. 250, inciso I do RI/TCU.

Secretaria de Controle Externo - RS, 28 de janeiro de 2015.

*(Assinado eletronicamente)*

Eduardo Porto

AUFC – Matrícula: 6.591-9