

VOTO

Em análise representação formalizada pela então Deputada Estadual do Rio Grande do Sul, Sra. Stela Farias, em razão de eventual ocorrência de malversação de recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), no Município de Alvorada-RS, 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 referida prefeitura.

Desde já, reitero a procedência da presente representação, considerando que foram atendidos os requisitos de admissibilidade previstos nos art. 235 e 237, inciso III, do Regimento Interno do TCU.

As principais informações que subsidiaram as análises dos presentes autos advêm de fiscalização realizada pela Controladoria Geral da União - CGU, cujo objeto foi o repasse de recursos federais ao Município de Alvorada-RS, no âmbito de ações e programas de governo vinculados aos Ministérios da Saúde, do Esporte e das Cidades, no período de 30/10/2006 a 30/12/2009.

A peça central deste processo é o “Relatório de Demandas Especiais 00190.039665/2009-60” (RDE), elaborado pela CGU (peças 2 e 4), complementado pelo “Relatório Consolidado de Demandas Especiais” (RCDE) (peça 4) e quatro expedientes (peças 14-17), informando as ações dos Ministérios das Cidades, do Esporte e da Saúde em resposta às recomendações expedidas àqueles órgãos pela CGU, em razão dos achados registrados no RDE.

Encontram-se ainda apensados ao presente processo os TC 020.870/2010-8 (representação noticiando irregularidades nas obras do PAC em Alvorada-RS, considerada superficial e insuficiente para fundamentação que a situação exigia); TC 034.171/2010-0 (representação feita pelo 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 PAC para a realização de obras de infraestrutura no Loteamento Santa Bárbara, em Alvorada-RS); e TC 013.566/2014-8 (solicitação de informações pelo MPF acerca de eventual fiscalização tendo como objeto recursos federais repassados ao município de Alvorada-RS, no âmbito do PAC; oportunamente respondida em 30/05/2014).

Estes autos foram sobrestados em 6/12/2010, para aguardar o resultado dos trabalhos, à época, em curso na CGU, sendo o já mencionado RDE encaminhado a esta Corte de Contas em 7/5/2012, dando-se prosseguimento à instrução dos feitos.

São alvo da presente representação os Srs. João Carlos Brum, ex-prefeito, e Francisco Carlos Ramos, ex-secretário municipal de planejamento urbanístico e habitação de Alvorada-RS.

I

A Secex-RS avaliou os seguintes instrumentos de repasse de recursos da União ao Município de Alvorada-RS, nos quais foram verificadas irregularidades:

a) sob a responsabilidade do **Ministério da Saúde**:

a.1. transferências fundo-a-fundo ou concessões no âmbito dos Programas “Atenção Básica em Saúde - ABS”, “Saúde da Família - PSF”, “Saúde Bucal - PSB”, no total de R\$7.789.426,00 repassados;

a.2. convênios com a Fundação Nacional de Saúde – Funasa –, para a “Implantação do Sistema Público de Coleta, Tratamento e Destinação Final de Resíduos Sólidos”: CV-

2.418/2005 (construção de três lagos de lixiviado); CV-2.419/2005 (construção de galpão de triagem com equipamentos); e CV-2.420/2005 (remediação de aterro);

b) sob a responsabilidade do **Ministério das Cidades**:

b.1. três contratos de repasse: 201.972-07/2006/MC-CEF, 230.019-67/2007/MC-CEF, 257.200-46/2008/MC-CEF, cujos objetos foram a pavimentação da Av. Presidente Getúlio Vargas, dividida em três fases;

b.2. contrato de Repasse 222.652-79/2007/MC-CEF (no âmbito do PAC) celebrado entre o Ministério das Cidades e o Município de Alvorada-RS, com interveniência da Caixa Econômica Federal, para a execução de obras do loteamento Santa Bárbara;

c) sob a responsabilidade do **Ministério do Esporte**:

c.1. três contratos de repasse, no âmbito do Programa Esporte e Lazer na Cidade, 202.520-52/2006/ME-CEF, 237.449-12/2007/ME-CEF e 246.467-35/2007/ME-CEF, resultantes dos seguintes certames, respectivamente: Convite 022/2007, Tomada de Preços 024/2008 e Tomada de Preços 004/2009.

Quanto aos repasses sob a responsabilidade do **Ministério da Saúde**, a Secex-RS verificou, em síntese, que: a) o Controle Interno identificou débito no valor de R\$ 185.292,93, referente ao Convênio 2.420/2005, devido às aquisições a preços superiores ao Sinapi, em descumprimento ao art. 105 da Lei 10.934/2004 (LDO/2005); b) a própria Funasa admitiu que o objetivo dos convênios CV-2.418/2005, CV-2.419/2005 e CV-2.420/2005 foi parcialmente atingido; c) as recomendações da CGU referentes aos convênios bem como às transferências fundo-a-fundo não foram cumpridas; d) a Funasa subestima suas responsabilidades no tocante à fiscalização da execução desses instrumentos. Além disso, a CGU noticiou que várias irregularidades nos procedimentos licitatórios tiveram seu saneamento prejudicado em razão do adiantado daqueles processos.

No tocante aos três contratos de repasse sob a responsabilidade do **Ministério das Cidades**, a Secex-RS verificou que as irregularidades apuradas nos três certames licitatórios que os antecederam são robustas e não foram elididas pelos órgãos responsáveis. A CGU concluiu que várias irregularidades verificadas nesses procedimentos tiveram seu saneamento prejudicado em razão do adiantado daqueles processos. Ademais, a má qualidade das obras executadas comprometeu o alcance dos objetivos dos contratos de repasse. Assim como a Funasa, o Ministério das Cidades subestima suas responsabilidades no tocante principalmente à verificação da regularidade das licitações e contratações efetuadas pelo município para a execução dos objetos avançados nos contratos de repasse.

Além das mencionadas irregularidades, o Controle Interno apurou indícios de conluio, com vistas a vencer os certames, entre o ex-Secretário Municipal (Francisco Carlos Ramos, CPF: 198.169.010-72) e as empresas (Mac Engenharia Ltda. e Dobil Engenharia Ltda.), vencedoras dos três certames, evidenciados pela associação dessas duas entidades na formação de terceira empresa, a Britagem Rio Bonito Ltda., tendo cada uma delas o percentual de 50% do capital social.

Em relação às obras do loteamento **Santa Bárbara**, custeadas 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 CEF, as respectivas obras de infraestrutura couberam à empresa Mac Engenharia Ltda. que, por sua vez, terceirizou o objeto à Dobil Engenharia Ltda., ambas já citadas anteriormente como suspeitas de conluio.

A Secex-RS concluiu que as irregularidades noticiadas pela Procuradoria da República comprovam falhas de gestão da Prefeitura Municipal de Alvorada-RS e também na fiscalização do Ministério das Cidades e da Caixa Econômica Federal, que culminaram com o abandono das obras e furto ou extravio de materiais, configurando dano ao erário.

Por fim, quanto aos três contratos de repasse, no âmbito do Programa Esporte e Lazer na Cidade, sob a responsabilidade do **Ministério do Esporte**, a Secex-RS concluiu: a) foi apurado um conjunto robusto de irregularidades nos três certames licitatórios que antecederam às contratações, não havendo nos autos provas da elisão dessas irregularidades; b) não há nos autos prova de “apuração de responsabilidades” pelas irregularidades, em atendimento à recomendação do Controle Interno; c) foi verificado 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 comprometeu o alcance do objetivo da avença; d) para a maior parte das recomendações da CGU atinentes às irregularidades verificadas, não há comprovação clara do respectivo cumprimento; e) várias irregularidades nos procedimentos licitatórios tiveram seu saneamento prejudicado em razão do adiantado daqueles processos. Ademais, assim como a Funasa e o Ministério das Cidades, o Ministério do Esporte também subestima a extensão de suas responsabilidades no tocante à fiscalização da execução dos contratos de repasse.

Ante as conclusões, a Secex-RS declara que as irregularidades nas licitações, ocorrência comum a quase todos os procedimentos licitatórios avaliados, cujo saneamento teria sido prejudicado, não serão objeto de sugestão de determinações ou recomendações, por estarem relacionadas a deficiências institucionais crônicas dos órgãos concedentes ou contratantes mencionados, cujo tratamento será eficaz no âmbito das respectivas secretarias de controle externo responsáveis por fiscalizar cada um desses entes repassadores de recursos.

Propõe determinações aos três ministérios (da Saúde, das Cidades e do Esporte) para que reavaliem as prestações de contas dos instrumentos de repasse de recursos e instaurem as respectivas tomadas de contas especiais com vistas à identificação dos responsáveis e à quantificação do dano:

- a) contratos de repasse 201.972-07/2006, 230.019-67/2007, 257.200-46/2008 e 222.652-79/2007, sob a responsabilidade do Ministério das Cidades;
- b) contrato de Repasse 237.449-12/2007, sob a responsabilidade do Ministério do Esporte;
- c) convênios 2.418/2005, 2.419/2005 e 2.420/2005, sob a responsabilidade do ministério da Saúde.

Sugere ainda determinação à Secretaria-Geral de Controle Externo para 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.

II

Anuo às análises e conclusões da Secex-RS, sem prejuízo de tecer algumas considerações.

Ressalto, como bem colocou a Secex-RS, compulsando a Constituição Federal/1988, bem como as diversas normas específicas que disciplinam a fiscalização da descentralização de recursos por meio de instrumento para finalidade específica (entre elas o Decreto 6.170/2007, a Instrução Normativa-STN 1/1997, a Portaria Interministerial 127/2008 e a Portaria Interministerial 507/2011), observo que as responsabilidades do concedente (no caso de convênio) ou contratante (no caso de contrato de repasse) sempre foram abrangentes.

A avaliação da prestação de contas dos recursos federais repassados contempla a verificação: a) da realização do objeto, quantitativa e qualitativamente útil para a sociedade, nos

termos do acordo avençado; b) do nexo de causalidade entre os recursos repassados e o objeto realizado; c) do cumprimento dos normativos referentes à matéria.

Portanto, descabidas as manifestações dos ora concedentes ou contratantes no sentido de que: a) a contratação de empresas com os recursos repassados para a execução dos objetos pactuados seria de competência do município, sendo a responsabilidade pela correta realização ou não da licitação do gestor local, não cabendo ao repassador dos recursos sugerir ou emitir parecer sobre as licitações realizadas pelo município; b) caso verificadas irregularidades, a documentação seria encaminhada ao TCU para a adoção de medidas e providências cabíveis; c) o repassador, apenas quando provocado pelo Controle Interno, teria enviado ofício ao município, com vistas ao cumprimento da lei em contratações futuras.

Além das citações de trechos dos aludidos normativos, presentes relatório que acompanha o presente voto, atinentes aos instrumentos de repasse de recursos federais, destaco mais alguns trechos daquelas normas:

Instrução Normativa-STN 1/1997

Art. 27. O conveniente, ainda que entidade privada, sujeita-se, quando da execução de despesas com os recursos transferidos, às disposições da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, especialmente em relação a licitação e contrato, admitida a modalidade de licitação prevista na Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, nos casos em que especifica.

Portaria Interministerial 127/2008

SEÇÃO II

DA CONTRATAÇÃO POR ÓRGÃOS E ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

*Art. 49. Os órgãos e entidades públicas que receberem recursos da União por meio dos instrumentos regulamentados por esta Portaria [convênios e contratos de repasse] **estão obrigados a observar as disposições contidas na Lei Federal de Licitações e Contratos Administrativos e demais normas federais pertinentes ao assunto, quando da contratação de terceiros.***

*§ 1º Para aquisição de bens e serviços comuns, será obrigatório o uso da modalidade **pregão**, nos termos da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e do regulamento previsto no Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005, sendo utilizada preferencialmente a sua forma eletrônica.*

*§ 2º A inviabilidade da utilização do **pregão** na forma eletrônica deverá ser devidamente justificada pela autoridade competente do conveniente ou contratado.*

*§ 3º As atas e as informações sobre os participantes e respectivas propostas das licitações, bem como as informações referentes às dispensas e inexigibilidades, deverão ser registradas no **SICONV**.*

Portaria Interministerial 507/2011

Art. 5º Ao concedente caberá promover:

*d) **verificação de realização do procedimento licitatório pelo conveniente, atendo-se à documentação no que tange: à contemporaneidade do certame; aos preços do licitante vencedor e sua compatibilidade com os preços de referência; ao respectivo enquadramento do objeto conveniado com o efetivamente licitado; e, ao fornecimento pelo conveniente de declaração expressa firmada por representante legal do órgão ou entidade conveniente, ou registro no SICONV que a substitua, atestando o atendimento às disposições legais aplicáveis;***

(...)

Art. 6º Ao conveniente compete:

(...)

VII - realizar, sob sua inteira responsabilidade, o processo licitatório nos termos da Lei nº 8.666, de 1993, e demais normas pertinentes à matéria, assegurando a correção dos procedimentos legais, a suficiência do projeto básico, da planilha orçamentária discriminativa do percentual de Bonificação e Despesas Indiretas - BDI utilizado e o respectivo detalhamento de sua composição, por item de orçamento ou conjunto deles, e a disponibilidade de contrapartida, quando for o caso, sempre que optar pela execução indireta de obras e serviços, ressalvada a exceção contida no art. 57 desta Portaria.

(...)

XVIII - registrar no SICONV o extrato do edital de licitação, o preço estimado pela Administração para a execução do serviço e a proposta de preço total ofertada por cada licitante com o seu respectivo CNPJ, o termo de homologação e adjudicação, o extrato do CTEF e seus respectivos aditivos, a Anotação de Responsabilidade Técnica - ART dos projetos, dos executores e da fiscalização de obras, e os boletins de medições.

§ 1º O descumprimento de quaisquer das obrigações dispostas nos incisos anteriores acarretará ao conveniente a prestação de esclarecimentos perante o concedente.

Pelo exposto, concordo com as determinações propostas pela unidade técnica aos órgãos repassadores de recursos, para que reavaliem as diversas prestações de contas citadas.

Discordo que as irregularidades nos procedimentos licitatórios devam ser tratadas oportunamente pelas Secex responsáveis pelas respectivas clientelas.

Acrescento nas determinações de reavaliação das prestações de contas dos instrumentos de repasse de recursos, sejam verificadas a legalidade e a regularidade dos respectivos procedimentos licitatórios realizados pelo Município de Alvorada-RS para a contratação da execução dos objetos pactuados nos convênios e contratos de repasse mencionados. Caso não elididas as irregularidades já levantadas e outras eventualmente verificadas, deve o órgão concedente ou contratante instaurar a competente tomada de contas especial, a fim de apurar responsabilidades e quantificar o dano ao erário.

Propugno por que as providências tomadas acerca dessas determinações sejam informadas ao TCU pelos órgãos concedentes ou contratantes no prazo de 90 dias.

Por fim, ratifico a proposta de determinação à Segecex para que avalie 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.

Feitas essas considerações, VOTO no sentido de que o Tribunal acolha a minuta de acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 19 de maio de 2015.

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Relator