

GRUPO I – CLASSE II – Plenário

TC 046.422/2012-9

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional.

Entidade: Prefeitura Municipal de Vargem Grande do Sul – SP.

Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES EM CONVÊNIOS CELEBRADOS ENTRE A UNIÃO E O MUNICÍPIO DE VARGEM GRANDE DO SUL. CONHECIMENTO. AUTORIZAÇÃO PARA REALIZAÇÃO DE INSPEÇÃO. AUTORIZAÇÃO PARA REALIZAÇÃO DE OITIVA E AUDIÊNCIA. PRORROGAÇÃO DO PRAZO PARA O CUMPRIMENTO DO ITEM 9.3 DO ACÓRDÃO 500/2013 – PLENÁRIO. COMUNICAÇÃO AO CONGRESSO.

## RELATÓRIO

Cuidam os autos de Solicitação do Congresso Nacional apresentada pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, por meio do Ofício 565/2012/CFFC-P, de 12/12/2012, para que este Tribunal realize auditoria com intuito de “apurar as possíveis irregularidades constantes de Convênios/SIAFI nº 711749/2009 e 738880/2010 firmados entre a União, por meio do Ministério das Cidades, e o Município de Vargem Grande do Sul – SP” (peça 1, p.1).

2. A solicitação teve origem no Requerimento apresentado pelos Deputados Federais Nelson Bornier e João Magalhães (Requerimento 386/2012, de 4/12/2012 – peça 1, p. 3-4) que, com base em relatório circunstanciado do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (peça 1, p.17-23), noticiaram possíveis irregularidades, entre 2008 e 2010, na execução dos convênios formalizados pelo Ministério das Cidades com o município.

3. Em preliminar, a unidade técnica, de acordo com a instrução de peça 4, requisitou da Caixa informações acerca das transferências (Siafi 553109, 568740, 738880 e 711749, à Prefeitura Municipal de Vargem Grande do Sul, voltadas à área de infraestrutura urbana (peça 7). Solicitou da municipalidade, ainda, esclarecimentos quanto à utilização de recursos federais para pagamento dos serviços prestados pela Construtora Scala Guaçu Ltda., detentora do Contrato 130/2008, decorrente da Concorrência 4/2008, realizada com recursos municipais (peça 6).

4. A diligência teve por finalidade definir o escopo da fiscalização de modo a atender à presente solicitação. Analisando a resposta da diligência, em nova instrução (peça 19) pontuou-se que o foco deveria abranger os Contratos de Repasse 0308324-25 (Siconv 711749) e 0331668-63 (Siconv 738880), sem prejuízo de que fossem solicitados esclarecimentos e/ou informações acerca dos demais contratos, caso surgisse a demanda para a perfeita elucidação das questões de auditoria.

5. Em consonância, os autos foram submetidos à apreciação do Plenário do Tribunal que, na Sessão de 13/3/2013, decidiu nos termos do Acórdão nº 500/2013 - P:

*9.1. conhecer da presente Solicitação, por estarem presentes os requisitos de admissibilidade previstos no inciso IV do art. 71 da Constituição Federal e nos arts. 38,*

*inciso I, da Lei nº 8.443/1992, 232, inciso III, do Regimento Interno, e 4º, inciso I, da Resolução TCU nº 215/2008;*

*9.2. autorizar, com fulcro no artigo 240 do Regimento Interno/TCU e no art. 6, § 5º, da Resolução TCU nº 185/2005, a realização de inspeção, no Município de Vargem Grande do Sul/SP com o fito de verificar a execução dos Contratos de Repasse 0308.324-25 (SIAFI 711749) e 0331.668-*

*63 (SIAFI 73888), celebrados entre a Prefeitura Municipal de Vargem Grande do Sul - SP e o*

*Ministério das Cidades, nos termos do Voto que fundamenta o presente Acórdão;*

*9.3. estabelecer o prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, nos termos do art. 15, inciso II, da Resolução TCU nº 215/2008, para atendimento desta Solicitação;*

*9.4. nos termos do art. 19 da Resolução TCU nº 215/2008, encaminhar, via Aviso a ser remetido pela Presidência desta Corte, cópia deste Acórdão, assim como do Relatório e do Voto que o fundamentam, para a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados;*

6. Em cumprimento à determinação contida no item 9.2 da deliberação acima, a Secex-SP expediu a Portaria de Fiscalização nº 465 - Fiscalis 220/2013 (peça 26), alterada pela Portaria de Fiscalização n. 484/2013(peça 28), designando equipe para inspeção na Prefeitura Municipal de Vargem Grande do Sul.

7. Transcrevo a seguir, excerto da instrução lavrada no âmbito da Secex-SP (peça 85), cujas conclusões contaram com a anuência do corpo diretivo daquela unidade (peças 86 e 87).

#### **“EXAME TÉCNICO**

##### ***Da inspeção***

3. *Cumpre informar, inicialmente, que os trabalhos foram realizados em consonância com o art. 2º, § 3º da Portaria Segecex 29, de 9/12/2010, adotando-se, subsidiariamente, os padrões de auditoria de conformidade deste Tribunal (Portaria -TCU 280, de 8/12/2010). Portanto, procede-se ao relato das constatações da inspeção no presente processo, conforme se segue.*

##### ***Visão geral do objeto***

4. *O objeto principal deste trabalho são os Contratos de Repasse 0308324-25 (Siconv 711749) e 0331668-63 (Siconv 73888), executados no âmbito da Prefeitura Municipal de Vargem Grande do Sul/SP. Neste contexto, a equipe procedeu à revisão da legislação e jurisprudência aplicáveis às transferências realizadas mediante tais instrumentos, os quais se encontram sob a égide da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127, de 29/5/2008 e alterações.*

4.1. *Em consulta ao Portal dos Convênios – Siconv (Sistema de Gestão de Convênios) e com base nas informações colhidas junto ao órgão auditado, tem-se:*

*(a) quanto ao contrato 0308324-25/2009 (União: R\$ 295.300,00 e Contrapartida: R\$ 23.027.94) – celebrado em 29/12/2009, com a finalidade de transferir recursos para a execução de recuperação de parte da base da via expressa Antonio Bolonha e execução da rede de drenagem, teve a vigência de 29/12/2010 prorrogada para até 30/12/2012, mediante três aditivos. Houve o quarto termo aditivo, este com o intuito de alterar o valor da contrapartida, o qual passou a ser de R\$ 38.001,65 (aditivos de peça 52, p. 1-15);*

*(b) relativamente ao contrato 0331668-63/2010 (União: R\$ 196.400,00 e Contrapartida: R\$ 25.033,03) - celebrado em 9/8/2010, com o objeto de suprir a execução de recapeamento asfáltico do*

*Jardim Dolores naquele município, e vigência até 15/5/2011, sofreu três prorrogações, estando vigente até 30/6/2013 (aditivos de peça 53, p. 1- 11).*

4.2. *As situações atuais dos contratos, no âmbito da concedente, são (a) de aguardo da prestação de contas final pela prefeitura, uma vez que a obra foi atestada como concluída e (b) de aguardo de nova solicitação de vistoria/desembolso, estando a obra pendente de conclusão (90% executado), respectivamente.*

4.3 *Os contratos de repasse decorreram de emendas parlamentares de autoria dos Deputados Federais Paulo Teixeira (contrato 0308.324-25/2009) e Sílvio Torres (contrato 0331668-63/2010).*

### **Objetivo e questões de Auditoria**

5. *O objetivo do trabalho incluiu o exame desde o procedimento licitatório, avaliando a conformidade entre os valores licitados, contratados e pagos, até a prestação de contas, apurando o nexo entre os recursos repassados e as despesas efetivadas na execução contratual.*

5.1. *A abordagem dos referidos contratos de repasse envolveu também a verificação de vínculo com o objeto do Contrato 130/2008, decorrente da Concorrência 004/2008 e custeado com recursos municipais, julgado irregular pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Nas instruções precedentes (peças 4 e 19), confere-se que a partir de denúncias veiculadas pela Câmara dos Vereadores à época cogitou-se de correlação com os objetos tratados nos contratos subsidiados com recursos federais, ante a similaridade dos objetos em si e por serem executados por empresas de sócios em comum, suscitando a hipótese de os recursos repassados terem sido utilizados para as obras do contrato 130/2008.*

5.2. *Cumprir frisar que, conforme já pontuado, o escopo dos trabalhos, apesar de ter sido delimitado a estes dois contratos, não constituiria impedimento à solicitação de esclarecimentos e/ou documentos referentes aos Contratos de Repasses 0187462-21 (Siconv 53109) e 0199040-60 (Siconv 568740), caso houvesse a demanda para a perfeita elucidação da questão especificamente quanto à possível sobreposição de objeto com o do Contrato 130/2008, o que veio a ocorrer, durante o curso dos trabalhos. Os referidos contratos não foram inicialmente incluídos no escopo, tendo em vista já ter havido a aprovação da prestação de contas pela Caixa (0187462-21) e a pouca materialidade dos recursos repassados (0199040-60).*

5.3. *Foram formuladas as seguintes questões de auditoria, a partir do objetivo proposto:*

- 1 - Há indícios de ocorrência de procedimentos fraudulentos que indiquem possível ocorrência de direcionamento de licitação ou de licitação montada?*
- 2 - Os critérios de aceitabilidade dos preços constantes no edital apresentam sobrepreço?*
- 3 - Os bens, serviços ou obras contratados para execução do convênio/contrato foram efetivamente recebidos/prestados, de acordo com as especificações e com os propósitos do convênio/contrato?*
- 4 - O conveniente realizou despesas não permitidas com recursos do convênio/contrato?*
- 5 - Há indícios de fraude na movimentação dos recursos destinados ao convênio/contrato?*
- 6- O projeto básico ou termo de referência foi devidamente apresentado e aprovado antes da liberação da primeira parcela do recurso?*
- 7 - A movimentação dos recursos do convênio/contrato respeitou as exigências legais?*
- 8 - A contrapartida pactuada está sendo/foi regularmente executada?*
- 9- Houve sobreposição de objeto do contrato 130/2008 e os objetos dos contratos de repasse Siconv 711149 e 738880?*

### **Metodologia utilizada**

6. *A metodologia, norteadas pelas matrizes de planejamento e de possíveis achados, previamente elaboradas, consistiu na utilização das seguintes técnicas de auditoria: análise documental, entrevista com responsáveis/executores das áreas envolvidas, pesquisa em sistemas*

*informatizados, indagação escrita, conciliação de dados e inspeção física.*

#### **VRF – Volume de Recursos Fiscalizados**

7. *O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 869.945,97, correspondente ao somatório dos valores envolvidos nos contratos de repasse examinados, incluindo a contrapartida municipal (peça 83).*

#### **Processos conexos**

8. *Não existem processos conexos.*

#### **Benefícios estimados**

9. *Entre os benefícios estimados desta fiscalização, há, além da expectativa de controle, o fornecimento de subsídios que poderão contribuir para os controles exercidos no âmbito dos órgãos fiscalizadores estaduais e, paralelamente, medidas que visam responsabilizar os agentes públicos e as empresas que atuaram em desconformidade com a legislação e os princípios da administração pública. Saliente-se, sobretudo, o intuito de fornecer subsídios à atuação do Congresso Nacional, mediante o atendimento da presente Solicitação, uma das atribuições deste Tribunal como órgão auxiliar daquela Casa.*

#### **Achados de Auditoria**

10. *Contratação de empresa supostamente de fachada para execução do objeto do Contrato de Repasse 0331668-63/2010/Ministério das Cidades/Caixa e a consequente não comprovação de nexo de causalidade entre os recursos repassados e a execução do objeto contratado.*

#### **Situação encontrada**

10.1. *Com vistas à aplicação dos recursos repassados pelo Contrato de Repasse 0331668-63/2010 - Siconv 73888 (peça 16), a Prefeitura Municipal de Vargem Grande do Sul, mediante a Tomada de Preços 008/2010 (peça 37, p. 31-43), contratou a empresa Scala Guaçu Ltda.(contrato 45/2011, peça 40, p. 16-28). A coincidência de endereço dessa empresa com o da empresa denominada Construtora Simoso Ltda., vencedora da Tomada de Preços 006/2010 (peça 42, p. 1-30 e peça 43, p. 1- 8), custeada com recursos do Contrato de Repasse 0308324-25/2009 - Siconv 711749 (peça 15), causou alerta.*

10.1.1. *Embora as empresas, que possuem sócios em comum, não tenham participado da mesma licitação, foram apurados indícios de que ambas, representando os interesses de um mesmo particular, podem estar se beneficiando, independente de ser uma ou outra a vencedora do certame.*

10.1.2. *Em primeiro lugar, cotejando a documentação constante dos processos licitatórios nos quais participaram as duas empresas, verificou-se, além da coincidência de sócios, outros pontos que correlacionam a Construtora Scala Guaçu com a Construtora Simoso, a saber:*

*- o endereço eletrônico para correspondência [csimoso@uol.com.br](mailto:csimoso@uol.com.br) (peça 68, p. 3) e o endereço físico da Scala Guaçu Ltda. constantes das certidões de tributos estaduais e municipais (peça 68, p.5-6) são os mesmos apresentados pela Construtora Simoso Ltda. (peça 49, p. 11 );*

*- constaram como responsáveis técnicos da Scala Guaçu Ltda. os profissionais Milton Ruiz Junior, 006.079.958-74, e Fábio Leandro Simoso, CPF 306.204.208-71 (peça 46, p. 8, 15 e peça 47, p. 4-5), igualmente identificados nos documentos apresentados pela Construtora Simoso Ltda.(peça 49, p. 37-39);*

*- o Sr. Milton Ruiz Júnior, declarado representante legal da empresa Scala Guaçu Ltda. (peça 46, p. 1) pertence ao quadro de funcionários da Construtora Simoso Ltda. (peça 49, p. 127 e 129) é também o representante legal da última (peça 49, p. 133 e p. 161);*



- o CNPJ 56.111.347/0003-28, que constou no Contrato 45/2011, é o de uma das filiais da Scala Guaçu Ltda., cujo endereço é o mesmo da Construtora Simoso Ltda. (matriz), configurando-se como “Sala 01” (peça 39, p. 21).

10.1.3. Em seguida, examinando o contrato social apresentado dentre os documentos de habilitação (peça 44 p. 9-14 e peça 67, p. 1-13), e o registro no CNPJ da Receita Federal do Brasil (peça 50, p. 1), verifica-se que a Construtora Scala Guaçu Ltda., CNPJ 56.111.347/0001-66 (matriz), possui sede na Rodovia Mogi Guaçu a Itapira, S/N, Km 01- S/02- Fazenda São Pedro Ribeirão- Zona Rural-Mogi Guaçu/SP. No entanto, nos documentos de capacitação técnico-profissional apresentados pela Scala Guaçu Ltda.(matriz), há inconsistências quanto aos endereços informados – ora aparece em Mogi Guaçu/SP (peça 47, p. 10) e ora, em Mogi Mirim/SP (peça 47, p. 8).

10.1.4. Atentando às alterações havidas no contrato social e comparando-as com as da Construtora Simoso Ltda., e de acordo com os registros na Junta Comercial do Estado de São Paulo - Jucesp (peças 50 e 51), nota-se que a empresa Scala Guaçu Ltda. possui outras filiais, sendo que todas elas encontram-se constituídas em espaços físicos já ocupados pela Construtora Simoso Ltda., diferenciando-se, em alguns casos, pelo complemento “Sala 1” ou “Sala 2”, conforme se pode visualizar nos quadros constantes da peça 61, em que se traça um paralelo entre as duas empresas, ressaltando a coincidência de dados cadastrais e endereços. Isto não soaria anormal, se para a consecução do objeto definido em seu contrato social (construção de rodovias e ferrovias) não houvesse a exigência de razoável estrutura administrativa e operacional.

10.1.5. Em consulta ao informativo sobre a RAIS (Relação Anual de Informações Sociais), foi verificado que, desde 2006, a empresa Scala Guaçu Ltda. (matriz) não declara nenhum vínculo empregatício na RAIS, o que parece não se coadunar com a situação de empresa ativa, contando com sete filiais. A exemplo, junta-se o demonstrativo da RAIS, exercício de 2010 (peça 84).

10.1.6. Mediante visita aos endereços apontados no cadastro da Junta Comercial do Estado de São Paulo e da Receita Federal, onde deveria funcionar a empresa Scala Guaçu Ltda. (matriz e filial), constatou-se, em suma, a visível existência física apenas da Construtora Simoso Ltda.

10.1.6.1. No endereço em Mogi Guaçu/SP (onde deveria estar a matriz da Scala Guaçu Ltda.), obteve-se a informação de que funciona uma pedreira da Construtora Simoso Ltda., havendo, de fato, movimentação inerente a este tipo de atividade, bem como a ostentação de uma placa desta empresa (peça 62, p. 2-3); no endereço em Mogi Mirim/SP, foi dito de que “as duas empresas são a mesma coisa” e externamente, os sinais aparentes (equipamentos, veículos, placa) identificam apenas a Construtora Simoso Ltda. (peça 62, p.1).

10.1.7. Diante de tais evidências, restou configurada a contratação de empresa supostamente de fachada para execução do objeto do Contrato de Repasse 0331668-63/2010/Ministério das Cidades/Caixa, impossibilitando afirmar que, de fato, houve a participação desta empresa no procedimento licitatório e, por conseguinte, que resta comprovado o nexo de causalidade entre os recursos repassados e o objeto executado. Não obstante a execução física no percentual de 90% atestada pela Caixa, afigura-se incompleta a comprovação dos recursos repassados, pois a jurisprudência deste Tribunal é bastante clara quanto à necessidade deste nexo causal. No caso em pauta, constata-se pressupostos de que a execução não teria sido empreendida pela empresa contratada Construtora Scala Guaçu Ltda. e sim, pela Construtora Simoso Ltda.

10.1.8. Uma evidência neste sentido resulta do expediente emitido pela Prefeitura, datado de 19/12/2012, no qual o então responsável pelo Departamento de Obras, Sr. Ricardo Luis Leonetti Bisco, CPF 213.331.008-64, notifica a “Construtora Simoso Ltda.”, e não a detentora do contrato - Construtora Scala Guaçu Ltda., para que fossem tomadas providências acerca dos itens objeto de glosa pela Caixa (peça 56, p. 9). A notificação enviada para o endereço eletrônico [planejamento@simoso.com.br](mailto:planejamento@simoso.com.br) reforça a premissa de inoperância da Scala Guaçu Ltda. (peça 56, p.8).

*Acrescente-se o fato de, em atendimento a solicitação do agente financeiro, houve a confecção de Laudo Técnico de Controle Tecnológico, no qual constou o nome da Construtora Simoso, em provável referência à executora dos serviços de recapeamento do Jardim Dolores (peça 55, p. 17- 20), tendo sido atestado pelo ex-Diretor de Obras e encaminhado pelo ex-prefeito, Sr. Amarildo Duzi Moraes, consoante Ofício 362/2011/DECONV (peça 55, p. 16).*

*10.1.9. Além disso, verifica-se na documentação relativa à prestação de contas dos recursos transferidos pelo referido Contrato de Repasse, que o endereço constante das notas fiscais da Construtora Scala Guaçu Ltda., referentes aos serviços que teriam sido por ela executados, é idêntico ao endereço (sem qualquer complemento) da Construtora Simoso (peça 50, p. 9; peça 51, p. 10; peça 52, p. 6).*

### **Objetos nos quais o achado foi constatado**

*Processo licitatório referente à TP 008/2010 (processo administrativo 136/2010)*

*Processo licitatório referente à TP 006/2010 (processo administrativo 150/2010)*

*Prestação de Contas do Contrato de Repasse 0331.668-63/2010 – Ministério das Cidades/Caixa*

### **Efeitos/Consequências do achado**

*Fraude à licitação, com prejuízo ao caráter competitivo (efeito potencial)*

*Prejuízos gerados por contratação sem escolha da proposta mais vantajosa (efeito potencial)*

*Dano ao erário (efeito potencial)*

### **Critérios**

*Art. 90 da Lei 8666/1993*

*Art. 2º Lei 9.784/1999*

*Art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal*

*Art. 3º, caput, da Lei 8.666/1993*

*Acórdão 2.675 /2012- TCU - Plenário*

*Acórdão 2.804/2012 - TCU- Plenário*

*As orientações constantes do Acórdão 2675 /2012 – TCU – Plenário e Acórdão 2804/2012 – TCU – Plenário defendem a desconstituição da personalidade jurídica para imputação de débito ao sócio responsável pela empresa fraudadora, em caso de não restar comprovada a execução do objeto pela empresa contratada, embora haja prova de execução física do objeto.*

### **Do Acórdão 2.675 /2012 – TCU - Plenário**

*Consoante a deliberação citada, pareceres emitidos pela unidade concedente, atestando a execução física da obra e a aprovação da prestação de contas, não são elementos suficientes para afastar a irregularidade imputada, pois o que se questiona não é a inexecução da obra, mas a não comprovação de a mesma ter sido executada pela empresa contratada e com recursos do convênio celebrado. A existência física do objeto do convênio não constituiria, por si só, elemento apto a comprovar a regular aplicação dos recursos federais, uma vez que o objeto pactuado poderia muito bem ter sido executado com valores oriundos de outras fontes. O órgão concedente, no caso, é induzido a aprovar a prestação de contas com base na documentação que lhe foi apresentada, pois, aparentemente, não tem conhecimento do esquema orquestrado para fraudar a licitação, salienta o acórdão.*

*Abaixo, excerto do relatório que balizou o Acórdão 2675 /2012 – TCU - Plenário - exame de mérito após as alegações apresentadas pela empresa de que havia apresentado regularmente toda a documentação exigida no certame (certificado de regularidade do FGTS, certidão negativa de débito com a Previdência Social, certidão negativa de débitos federais, certidão negativa sobre existência de inscrições em dívida ativa da União; certidão negativa de débitos estaduais e municipais; certidão de registro e regularidade perante o CREA). Além disso, o defendente fez referência ao parecer emitido*

pelos técnicos da unidade concedente, que atestaram e aprovaram a execução física da obra e o cumprimento de 100% do objeto do convênio, bem como a documentação referente à prestação de contas que aprovou a execução da obra:

*(...) há que ser ressaltado que a documentação apresentada referente à regularidade da empresa (...) não é suficiente para comprovar que a obra foi de fato realizada pela referida empresa.*

*4.4. O que caracteriza as empresas de fachada em esquemas de fraude em licitações é o fato delas existirem formalmente, tendo CNPJ, contrato social, e outros documentos exigidos nas licitações, para dar uma aparência de legalidade, mas que, na verdade, são constituídas com o único propósito de fraudar licitações públicas. Elas ganham a licitação, geralmente na modalidade convite, mas não realizam as obras, pois sequer tem pessoal e estrutura para execução do objeto licitado.*

*4.5. No caso específico da empresa (...), antes da conversão dos autos em Tomada de Contas Especial, foi realizada diligência à Prefeitura (...) para que a mesma apresentasse documentação que comprovasse que a contratada efetivamente executou as obras. No entanto, além de não ter sido encaminhado o comprovante da matrícula da obra no INSS (CEI), que se confrontado com o nº do CEI constante da Guia da Previdência Social - GPS e da Guia de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social - GFIP, possibilitaria comprovar que haviam trabalhadores envolvidos nas obras vinculados com a empresa contratada, restou demonstrado que não haviam empregados com vínculo de emprego com a empresa (...). Outro fato relevante em relação à empresa (...) é que no ano-base 2005, a empresa tinha vinculado na RAIS apenas um empregado e foi vencedora de 34 licitações em diversas prefeituras (...), o que vem a reforçar que a empresa é de fato uma empresa apenas de fachada, conforme comprovado através de investigação realizada pela Polícia Federal, vide Inquérito Policial nº 032/2004 (...). O ex-prefeito não justificou como, em uma dispensa de licitação totalmente incabível (...), escolheu, sem qualquer justificativa, em violação ao art. 26, parágrafo único, II, da Lei 8.666/93, uma empresa que não existia fisicamente.*

*Do mesmo Acórdão, vale acrescentar a manifestação do Exmo. Relator, ao apreciar aqueles autos:*

*11. (...) Contrata-se a empresa de fachada, mediante fraude à licitação, ou por dispensa, utiliza-se pessoal da prefeitura para realizar os serviços e os fraudadores embolsam o recurso federal desviado. Aliás, o seguinte modo operacional (...) demonstra que, nestes casos, as obras são realizadas geralmente com recursos municipais e a verba federal transferida é toda desviada (Processo 0002075-90.2008.4.05.8201): "O prefeito comprava uma licitação fictícia - normalmente, na modalidade convite -, formada por empresas de fachada, por um preço correspondente a uma fração ínfima do valor contratado; em seguida, realizava as obras por administração direta (recursos humanos e materiais da prefeitura), e/ou contratava, informalmente, por preço bem inferior, terceiros (geralmente, pessoas físicas ou pequenas firmas); ao final, praticava o alcance dos recursos públicos não utilizados. As consequências, geralmente, eram obras inacabadas, ou, quando concluídas, eram sérios os comprometimentos na qualidade da obra e no prazo de execução."*

*Do Acórdão 2.804/2012 – TCU – Plenário:*

*De acordo com o Acórdão 2804/2012 – TCU – Plenário, a contratação de empresa de fachada para execução do objeto "torna todos os todos os documentos probantes inidôneos":*

*Ao examinar os elementos constantes dos autos, a Unidade Técnica verificou que a empresa contratada para execução do objeto do convênio foi considerada fisicamente*

*inexistente (empresa de fachada), o que torna todos os documentos probantes inidôneos. O Controle Interno do órgão concedente também não aceitou as justificativas apresentadas na fase interna da TCE. Com essa informação, torna-se impossível estabelecer nexo de causalidade entre os recursos do convênio e os documentos fiscais inseridos na prestação de contas, para comprovar a execução e o pagamento dos serviços contratados, havendo, nesse proceder, sérios indícios de desvio dos recursos.*

### **Evidências**

*Fotos e informações obtidas junto à recepção dos locais I e da vizinhança*

*Documentos de habilitação das empresas*

*Documentos relativos à prestação de contas*

### **Conclusão da equipe**

*10.2 A suposta inexistência física da Construtora Scala Guaçu Ltda. impossibilita, portanto, afirmar que, de fato, houve a participação desta empresa no procedimento licitatório, configurando assim indícios de fraude, tipificada no art. 90 da Lei 8.666/1993, os quais, se confirmados, poderão ensejar a suspensão temporária de participação em licitação no âmbito da entidade contratante ou a declaração de inidoneidade da empresa, impedindo-a de licitar com a administração pública, conforme disposto no arts. 87, incisos III e IV e 88, da Lei 8.666/1993, e disciplinados por este Tribunal nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992 e jurisprudência predominante exarada consoante Acórdãos 3.439/2012, 3.243/2012, 3.465/2012 e 739/2013, todos do Plenário.*

*10.2.1 Em virtude deste fato revela-se improvável o nexo de causalidade entre os recursos repassados e a execução física do objeto contratado, cabendo, no caso de restar comprovado o pressuposto, a conversão dos presentes autos em Tomada de Contas Especial e a imputação de débito ao sócio da empresa responsável, consoante a jurisprudência deste Tribunal, que defende a desconstituição da personalidade jurídica nessas situações.*

*10.2.2 Considerando os indícios de favorecimento da Construtora Simoso Ltda. na suposta fraude, cabe igualmente o chamamento desta em sede de oitiva ante a probabilidade de suspensão temporária de participação em licitação no âmbito da entidade contratante ou a declaração de inidoneidade da empresa, consoante os dispositivos legais já consignados.*

*10.2.3 Na esfera da responsabilização pela ocorrência, no âmbito da municipalidade, comporta arrolar o presidente da Comissão de Licitação que, embora se possa cogitar da omissão de seus membros, detinha a competência de determinar a aferição da situação da empresa, ante as evidências apontadas no exame dos documentos de habilitação, valendo-se da prerrogativa conferida pelo art. 43, § 3º da Lei 8.666/199. Não há que se alegar desconhecimento, uma vez que atuou nas duas licitações (além de muitas outras envolvendo as duas empresas, pois este vinha sendo reconduzido ao cargo de 2006 a 2011, como se detalhará adiante). Na mesma esteira, figura o gestor à época que homologou a licitação, aprovando os atos da Comissão e dando efetividade à contratação. Ainda, vislumbra-se a responsabilidade do Diretor de Obras à época, pois na fiscalização das obras, demonstrou ter ciência da execução do objeto por empresa estranha ao processo e deveria ter comunicado a ocorrência à Administração.*

*10.2.4 Saliente-se que, na ocorrência relatada, identifica-se afronta a vários princípios (previstos na Lei 9.784/1999, art. 2º) que regulam o processo administrativo, a saber, legalidade, finalidade, moralidade, razoabilidade, eficiência, e notadamente, interesse público, impessoalidade, além da isonomia preceituada no art. 3º da Lei 8.666/1993. A irregularidade enseja, portanto, a sanção prevista no artigo 58 da Lei 8.443/1992 aos responsáveis identificados.*



10.2.5 *Previamente à eventual adoção de tais medidas, em nome do princípio da ampla defesa, propõe-se a audiência dos agentes públicos acima mencionados e a oitiva das empresas Construtora Scala Guaçu Construtora Ltda. e Construtora Simoso Ltda.*

### **Responsáveis**

**Nome:** Amarildo Duzi Moraes **CPF:** 024.413.408-16 - **Cargo:** **Prefeito** (2009 a 2012)

**Conduta:** Homologar a licitação, referendando a contratação supostamente ilegítima.

**Nexo de causalidade:** A homologação do certame propiciou a ocorrência da contratação questionada.

**Culpabilidade:** Não é possível afirmar que houve boa fé do responsável, sendo razoável exigir conduta diversa, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria o responsável ter ciência dos trabalhos da Comissão de Licitação, incorrendo em culpa in vigilando. Ademais, nas pequenas prefeituras, como é o caso de Vargem Grande do Sul, é comum que os atos administrativos sejam de pleno conhecimento do chefe do executivo municipal, estando ao seu alcance o controle na execução dos contratos também. A exemplo, cita-se o encaminhamento do laudo elaborado pela Construtora Simoso Ltda. referente ao Contrato 045/2011, que possuía como empresa contratada a Construtora Scala Guaçu Ltda. (item 10.1.8). Conclui-se que a conduta é culpável, devendo ser ouvido em audiência a fim de se avaliar a aplicação de pena de multa.

**Nome:** Carlos Eduardo Martins **CPF:** 107.848.358-29 - **Cargo:** **Presidente da Comissão de Licitação** (período de 30/1/2006 a 2/2/2011 – peça 64, p. 3- 24)

**Conduta:** Omitir-se na verificação da situação da empresa licitante, permitindo a continuidade do certame e a consequente homologação.

**Nexo de causalidade:** A omissão na verificação da situação da empresa licitante permitiu a ocorrência da contratação.

**Culpabilidade:** Não é possível afirmar que houve boa fé do responsável, sendo razoável exigir conduta diversa, considerando que, na função exercida, deveria ter determinado a aferição da situação da empresa, ante as evidências apontadas ao exame dos documentos de habilitação. Ademais, estava ciente do fato em razão de ter atuado na mesma função em outras licitações das quais participaram as duas empresas. Conclui-se que a conduta é culpável, razão pela qual deve ser ouvido em audiência a fim de se avaliar a aplicação de pena de multa.

**Nome:** Ricardo Luis Leonetti Bisco **CPF:** 213.331.008-84 **Cargo:** **Diretor de Obras** (período de 5/10/2007 a 31/12/2012 – peça 64, p. 1-3)

**Conduta:** Omitir-se na fiscalização das obras, permitindo a execução das obras por empresa não contratada no processo de licitação (Tomada de Preço 008/2010).

**Nexo de causalidade:** A omissão na fiscalização das obras permitiu a ocorrência do prosseguimento da contratação.

**Culpabilidade:** Não é possível afirmar que houve boa fé do responsável, sendo razoável exigir conduta diversa, considerando que, na função de Diretor de Obras, a quem competia a fiscalização das obras e recebimento dos serviços inerentes no município, não poderia desconhecer a empresa contratada para execução das obras. Estava, pois, ciente da execução da obra por empresa estranha ao contrato 045/2011, pois na ocasião em que solicitou providências sobre o objeto contratado, notificou a Construtora Simoso do fato, e não a Scala Guaçu Ltda., inclusive aceitou o Laudo elaborado pela Construtora Simoso Ltda. para atestar a qualificação exigida na obra, e portanto, deveria interferido na situação, dando ciência do feito à autoridade competente para adoção das medidas com vistas à suspensão da contratação. Conclui-se que a conduta é culpável, razão pela qual ele deve ser ouvido em audiência a fim de se avaliar a aplicação de pena de multa.

### **Proposta de encaminhamento**

10.3 ***Audiência** do Prefeito à época, do Presidente da Comissão de Licitação e do Diretor de Obras a época e **Oitiva** das empresas Construtora Scala Guaçu Ltda. e Construtora Simoso Ltda., conforme proposto nos itens 15.1 e 15.2 do tópico “Encaminhamento”.*

11. ***Não comprovação de nexo de causalidade entre os recursos dos Contratos de Repasse 0187462-21/2005 e 0199040-60/2006 e o objeto executado, suscitando indícios de licitação montada e destinação de recursos federais para fins não previstos.***

***Situação encontrada***

11.1. *Na verificação de eventual sobreposição de objeto e utilização de recursos federais na execução do Contrato 130/2008, a equipe examinou as prestações de contas dos recursos relativos aos Contratos de Repasse 0308.324-25/2009, 0331.668-63/2010, foco principal da inspeção, estendendo-se também aos Contratos de Repasse 0187462-21/2005 e 0199040-60/2006, conforme esclarecimentos insertos na apresentação deste relatório.*

11.1.1. *Preliminarmente, apresenta-se, em suma, o estágio da execução dos recursos relativos aos repasses, conforme Tabelas 1 a 4 anexas (Anexo 2)*

11.1.2. *Com base na cronologia dos fatos visualizada nas Tabelas constantes do Anexo 2, especificamente, quanto às datas de início das obras, atestadas em vistorias realizadas pela Caixa (peças 15, p. 1-7 e peça 16, p. 28-35) e data dos repasses, afigura-se pouco provável que os recursos dos Contratos de Repasse 0308324-25/2009 e 0331668-63/2010 tenham sido utilizados para a execução dos serviços do Contrato 130/2008, visto que:*

*- o Termo de Recebimento Definitivo do Contrato 130/2008 foi emitido em 22/5/2009 (peça 65, p.63)*

*- as obras custeadas com recursos dos dois contratos de repasse foram iniciadas após dois anos do término das obras do Contrato 130/2008, sendo que eventual coincidência de trechos não poderia ser considerada sobreposição de objeto, face o tempo decorrido e a natureza do objeto (recapeamento asfáltico);*

11.1.3. *A motivação dos serviços executados com os recursos federais advindos dos citados contratos de repasses poderia estar na execução incompleta ou imperfeita do Contrato 130/2008, mas esta questão adentra a jurisdição do Tribunal de Contas do Estado, o qual adotou as medidas dentro de sua esfera de competência neste caso.*

11.1.4. *O mesmo não se pode afirmar quanto aos Contratos de Repasse 0187462-21 e 0199040-60, ou seja, a inexistência de sobreposição de objeto e inviabilidade de utilização de recursos federais pela Prefeitura na execução do Contrato 130/2008, pelos motivos a seguir expostos.*

*(1) o início das obras referentes a esses dois repasses, segundo o relatório de vistoria da Caixa, data de 2/7/2008 (peça 12, p. 22-36 e peça 13, p. 14-23), sendo que, no âmbito da municipalidade, houve a emissão do Termo de Recebimento definitivo em 7/8/2009 (peça 65, p. 87);*

*(2) tais datas coincidem, em parte, com o período de execução das obras do Contrato 130/2008, cujo início data de 12/9/2008 (Ordem de Serviço, peça 78, p.1) e recebimento definitivo em 22/5/2009. Vale ressaltar, conforme admitiu o então Diretor de Obras em resposta ao Ofício de Requisição 6-220/2013 (peça 35, p. 24), que as vias a serem pavimentadas não haviam sido previamente definidas no Contrato 130/2008 (sendo o contrato adequado aos trechos executados, os quais eram cientificados à empresa contratada por meio de Ordem de Serviço), o que aumenta a probabilidade da ocorrência;*

*(3) os recursos foram repassados em 2007 (Contrato de Repasse 0187462-21) e em 2008 (0199040-60), mas da prestação de contas referente ao primeiro, não se verificam pagamentos efetuados à época das obras pertinentes e sim, a partir de 2009 (apenas o valor de R\$ 1.138,00 em 14/11/2008); quanto ao segundo, não foi apresentada a prestação de contas, tendo a Prefeitura informado que, não*

*havendo liberação total do previsto, ingressou com Pedido de Antecipação de Tutela com vistas a receber o aporte financeiro para posterior elaboração da prestação de contas (Ofício 072/2013 – DEFIN, peça 35, p.9);*

*(4) verifica-se que os recursos creditados na conta específica do Contrato de Repasse 0187462-21 (Agência 1201/ CEF - c/c 647.001-1) não permaneceram nessa conta, tendo sido a conta zerada, desde a data de 15/1/2007 (o montante de R\$ 97.500,00 teria sido transferido para aplicação, mas não é apresentada a movimentação relativa a esses recursos) até, praticamente início de 2009 (em 11/11/2008, houve uma transferência de R\$ 1.200,55 que foi descrito como “transferência referente à contrapartida indevida” para pagamento ao fornecedor Cimentolândia, da quantia de R\$ 1.138,00 - peça 71, p. 12-54).*

*(5) não conhecendo a destinação dada aos recursos repassados no período de 2007 a 2009 (embora a Prefeitura tenha afirmado que aplicou os recursos no mercado financeiro e posteriormente devolveu o saldo, não demonstrou a movimentação da conta bancária para os quais foram transferidos os recursos creditados), e tendo em vista que o feito coincide, em grande parte, com o período de execução das obras do Contrato 130/2008, não se descarta possível subsidio a este contrato com recursos federais.*

*11.1.5. Em que pese ser cabível considerar tais apontamentos como indícios, sobressaem razões para não duvidar que a execução das obras vistoriadas pela Caixa e entendidas como referentes ao Contrato de Repasse 0187462-021, não se vinculam às demonstrações financeiras constantes da prestação de contas apresentada à Caixa, por meio do Ofício 023/2010- DEFIN, de 29/1/2010 (peça 71, p.1).*

*Ou seja, não se comprova o nexo de causalidade entre os recursos repassados e a obra executada. Vejam-se as inconsistências:*

*11.1.5.1. A obras foram iniciadas em 2/7/2008 (peça 12, p.22-36). Havia recursos disponíveis para a finalidade, no entanto, as despesas que teriam sido realizadas para a consecução do objeto, geradas, em sua maioria, em 2008 (13/9/2008 a 31/12/2008), conforme relatório de execução-financeira somente foram pagas em 2009 (peça 71, p. 5). Tais despesas referem-se a fornecimento de materiais por diversas empresas; não obstante, consta que para a execução dos serviços à conta do citado contrato de repasse (pavimentação asfáltica da Rua Delta), a Prefeitura celebrou o Contrato 018/2009 (peça 74, p. 1-6), no valor de R\$ 114.899,00, decorrente do Convite 04/2009, com a empresa Scala Guaçu Ltda., em 6/2/2009.*

*11.1.5.2. Com base no Contrato 018/2009 (o qual engloba outros dois Contratos de Repasse) havia previsão de serviços a serem executados pela empresa Scala Guaçu e custeados pelo Contrato de Repasse 0187.462-21, no valor de R\$ 40.261,00 – trecho 1 da Rua Delta. No entanto, na prestação de contas, que contabilizou as despesas no valor total de R\$ 116.498,69 (R\$ 67.597,91, por parte da União e R\$ 48.900,76, de contrapartida), constaram à empresa contratada Scala Guaçu Ltda. pagamentos assim distribuídos:*

*- à conta da União: R\$ 3.691,00*

*- à conta da contrapartida: R\$ 41.764,00 + R\$ 2.394,80 (ISSQN)*

*11.1.5.3. Tais valores, de acordo com o relatório de execução físico-financeira, correspondem a uma parte da Nota Fiscal 00139, de 9/3/2009 (peça 73, p. 35), no montante de R\$ 114.899,80. Ressalte-se que a Nota Fiscal faz referência ao Contrato 018/2009 e nela consta “valor referente a 1ª medição dos serviços de reconstrução de pavimentação asfáltica ao longo da Rua Delta, no município de Vargem Grande do Sul, no período de março/2009”. (grifo nosso)*

*10.1.5.4. Ocorre que, em resposta ao Ofício de Requisição 5-220/2013 (peça 34, p. 4), a Prefeitura, representada pelo Departamento de Obras, em nome do Sr. Carlos Sílvio Santos, atual Diretor de*

Obras, informou que foram realizadas as seguintes medições nos trechos da Rua Delta, abarcados pelo Contrato 018/2009 (peça 35, p. 14):

<i>Rua Delta – Contrato 018/2009</i>			
<b>Trecho 1</b>	<b>Contrato de Repasse 0187462-21</b>	<b>3/11/2009</b>	<b>R\$ 35.968,82</b>
<b>Trecho 2</b>	<b>Contrato de Repasse 0199040-60</b>	<b>3/4/2009</b>	<b>R\$ 42.526,54</b>

10.1.5.5. Tanto as datas das medições, como os valores são divergentes daqueles que constaram na NF 00139, na qual foram embasados os pagamentos à empresa contratada. De pontuar a incompatibilidade da data informada referente ao trecho 1, ante a emissão do Termo de Recebimento Definitivo que, segundo consta, foi em 7/8/2009.

10.1.5.6. Mas há uma terceira versão, esta sustentada pelo Diretor de Obras à época, Sr. Ricardo Luis Leonetti Bisco, de que o Contrato 018/2009, que apenas previa a recomposição do pavimento, englobou também os serviços de recapeamento asfáltico, com os seguintes custos à conta dos recursos federais (peça 35, p. 25):

<i>Rua Delta - Contrato 018/2009</i>	<i>Valor (R\$) Recomposição do pavimento</i>	<i>Valor (R\$) Recapeamento asfáltico</i>	<i>Valor (R\$)</i>
<b>Trecho 1 - Contrato de Repasse 0187462-21</b>	18.865,00	21.764,09	<b>40.629,09</b>
<b>Trecho 2 - Contrato de Repasse 0199040-60</b>	16.555,00	19.099,00	35.654,00

11.1.5.7 A NF 00139 (R\$ 114.899,00), que abarcaria a execução dos trechos 1 e 2 da Rua Delta, não condiz com os valores informados, sendo que também o pagamento à empresa Scala Guaçu Ltda. (R\$ 3.691,00) constante da prestação de contas apresentada à Caixa para comprovar despesas com recursos da União (contrato de repasse 0187462-21) não guarda consonância com as planilhas de execução demonstradas pelo então responsável pela fiscalização das obras no município, ou, quer seja, pelo seu sucessor.

11.1.5.8 Verificando as demais despesas, geradas em 2008, e somente quitadas em 2009, com os recursos da conta específica do Contrato de Repasse 018.462-21, constatam-se despesas que, a princípio, não poderiam estar inseridas na relação de pagamentos, pois há identificação expressa nas notas fiscais de outras licitações (Anexo 3).

11.1.5.9 Afora isto, transparecem outras despesas não compreensíveis, tais como o recolhimento devido pela empresa Scala Guaçu ao INSS (R\$ 631,95 – Guia de Recolhimento, peça 73, p. 32) na conta da União, bem como o valor de R\$ 4.741,72 na relação de pagamentos com recursos da contrapartida (peça 71, p.5), sendo a favorecida a própria prefeitura. Não há identificação da despesa.

11.1.6 A prestação de contas relativas ao Contrato de Repasse 0187.462-21 encontra-se aprovada no âmbito da Caixa. Mas é preciso considerar que a Caixa, em resposta à diligência a este Tribunal, havia informado desconhecer a empresa contratada para execução dos serviços financiados



*pelo repasse por se tratar de “obra executada por administração direta”, no qual não procede a nenhuma verificação do resultado licitatório. Ou seja, presume-se que o agente financeiro, no caso, apenas verificou a obra em si, sem ter o conhecimento de que os recursos teriam sido objeto de licitação ou de aquelas obras poderiam fazer parte de outro contrato firmado com a municipalidade.*

*11.1.7 As evidências de que as contas apresentadas não se coadunam com as obras executadas, reforçam a probabilidade de terem sido os recursos destinados a outros fins que não os previstos, devendo-se oficiar, pois, à Caixa para que a partir das ocorrências apontadas nestes autos reexamine a prestação de contas apresentada pelo Município.*

*11.1.8 Na situação ora relatada, apura-se, ainda, indícios de licitação montada ao examinar o processo de licitação referente ao Convite 04/2009 (edital, de 26/1/2009 – peça 74, p. 7- 15); ao qual se vinculou o questionado Contrato 018/2009.*

*11.1.9 Verifica-se que, na realidade, o certame consignou na planilha orçamentária os serviços a serem executados (peça 75, p.7 e p. 36) mediante os recursos não somente dos Contratos de Repasse 0187.462-21 e 0199.040-60, mas ainda de um terceiro contrato, qual seja, o Contrato de Repasse 0229.865-92/2007 - este não havia sido informado pela Caixa à época da diligência efetuada após exame preliminar destes autos (cópia de peça 77, p. 9- 16).*

*11.1.10 De acordo com o Contrato 18/2009 (peça 74, p. 1- 6), cujo objeto refere-se à reconstrução de pavimentação asfáltica, baseado no orçamento apresentado no Convite 04/2009 (peça 75, p. 25-26 e peça 79, p. 1), a execução a cargo da empresa Scala Guaçu Ltda. abrangeria três lotes, cada qual subsidiado com recursos federais, da seguinte forma (resultado da licitação – peça 76, p. 13):*

*Lote 1 - Trecho 1 da Rua Delta – Contrato de repasse 0187462-21 M.Cidades/Caixa - R\$ 40.629,09*

*Lote 2 - Trecho 2 da Rua Delta – Contrato de repasse 0199040-60 M. Cidades/Caixa - R\$ 35.654,10*

*Lote 3 - Trecho da Rua Ivan Ventura – Contrato de repasse 0229865-92 M.Cidades/Caixa - R\$ 38.616,61*

*11.1.11 Pontue-se que a Prefeitura Municipal apresentou a prestação de contas final referente a apenas um dos Contratos de Repasse (0187462-21); no entanto, na verificação do estágio dos contratos (Quadro 1 - peça 69) consta que, relativamente ao Contrato 018/2009, foi emitido o Termo de Aceitação Definitiva em 7/8/2009, conforme já sabido, dando a entender, pois, que os trechos da Rua Delta e da Rua Ivan Ventura foram concluídos e que deveria haver a correspondente prestação de contas.*

*11.1.12 Solicitados esclarecimentos, mediante Ofício de Requisição 3-220/2013 (peça 34, p. 3), contudo, a situação apresentada foi outra. Apesar de confirmar a conclusão das obras, a Prefeitura informou não ter havido prestação de contas, e as causas seriam as seguintes:*

*- referente ao Contrato de Repasse 0199040-60: não houve liberação total do contrato de repasse citado, acrescentando ter ingressado com Ação de Cumprimento da Obrigação de Fazer com Pedido de Antecipação de Tutela com vistas a receber o aporte financeiro para posterior elaboração de prestação de contas final. (Ofício 072/2013 – DEFIN, peça 35, p. 3);*

*- referente ao Contrato de Repasse 0229865-92 (implantação e ampliação de Sistema de Abastecimento de água – Rede Adutora), a municipalidade, por meio do Ofício 076/2013/DECONV (peça 35, p. 5-6), informou a previsão de recursos financeiros, conforme os seguintes dados:*

*Ministério: R\$ 195.000,00*

*Contrapartida: R\$ 283.372,71*

*Total: R\$ 478.372,71*

11.1.13. Indicou o “Ofício nº 161/2010/Deconv, de 10 de maio de 2010”, emitido ao Ministério das Cidades para explicar o ocorrido (peça 80, p. 1-5). Esclarece que a Caixa liberou o montante de R\$ 155.323,00, restando pendente de liberação o valor de R\$ 39.676,97 (o que totaliza R\$ 195.000,00), mas solicitou a devolução do valor liberado, uma vez constatado o pagamento efetuado ao fornecedor com recursos próprios, adiantando-se ao repasse efetuado. Desta forma, o Município ingressou com Ação Ordinária de Obrigação de Não Fazer, com Pedido de Antecipação de Tutela em face do Ministério das Cidades e Caixa Econômica Federal visando a não devolução dos recursos.

11.1.14. Diante disso, é possível inferir que o Contrato 18/2009 não tenha servido ao propósito de consignar a forma de execução dos recursos previstos naqueles contratos, porquanto não se vincula à realidade dos fatos, assim como o Convite 04/2009, não tenha sido o instrumento capaz de cumprir a finalidade de uma licitação. Mormente porque o início das obras contempladas nos Contratos de Repasse 0187462-21 e 0199040-60 data de 2/7/2008, cerca de sete meses antes da celebração do contrato.

11.1.15 Ainda, tomando por base os valores previstos nos três contratos de repasse (Repasse da União: R\$ 97.500,00 - Contrato 0187462-21; R\$ 146.250,00 - Contrato 0199040-60 e R\$ 195.000,00 – Contrato 0229865-92) e confrontando-os com os valores orçados e contratados (R\$ 50.911,43; R\$ 44.677,38 e R\$ 53.950,00 - peça 75, p. 25-26 e peça 79, p. 1), denota-se larga distância entre os mesmos. O fato, somado à verificação de que as propostas presentes no processo licitatório (Convite 004/2009) são bastante semelhantes em sua apresentação (emitidas na mesma data, mesmo formato), e de que não se registrou a presença de nenhum representante legal das empresas participantes na sessão de julgamento, sendo as propostas rubricadas apenas pela Comissão de Licitação e publicadas no DOE (peça 76, p. 1-13), pode levar a presunção de uma licitação montada, realizada apenas para conferir legalidade ao processo.

11.1.16. Outros fatores corroboram nesse sentido: o Contrato 18/2009 foi assinado em 6/2/2009, apenas três dias após a publicação da homologação no DOU (3/2/2009); o extrato do contrato foi publicado em 7/2/2009 no DOE; a Ordem de Serviço foi emitida em 9/2/2009 (peça 75, p. 31-32) e – saliente-se, o Termo de Recebimento Provisório foi emitido na mesma data, isto é, 9/2/2009 (peça 75, p. 36). Ainda que provisoriamente, o Termo serve para atestar a conclusão das obras, o que soa, portanto, inverossímil (o prazo de execução dos trechos 1 e 2 era de 30 dias após a emissão da Ordem de Serviço). De lembrar ainda que foi emitida a NF 0139, no valor total do contrato, em 9/3/2009, sem que houvesse a comprovação da medição dos correspondentes serviços.

#### **Objetos nos quais o achado foi constatado**

Contratos de Repasses 0187.462-21 e 0199.040-60

Relatórios da Caixa

Contrato 018/2009

#### **Efeitos/Consequências do achado**

Desvio de finalidade (efeito real)

Dano ao erário (efeito potencial)

Prejuízo à competitividade (efeito potencial)

#### **Critérios**

Constituição Federal, art. 70, parágrafo único

Art. 3º, caput, da Lei 8.666/1993

Art. 93 do Decreto-Lei 200/67

Jurisprudência do TCU: Acórdãos 1.387/2005 – TCU – 2ª Câmara, 584/2003 – TCU- 1ª Câmara, 2.565/2005- TCU – 1ª Câmara, 2.332/2006 – TCU- 1ª Câmara, 3.041/2006 – TCU - 1ª Câmara, 723/2008 – TCU- Plenário, 276/2008- TCU- 1ª Câmara e 822/2009 – TCU - 1ª Câmara

**Evidências**

*Relatórios de Vistoria da Caixa*

*Prestação de Contas dos recursos do Contrato de Repasse 0187462-21*

*Respostas aos Ofícios de Requisição 3-220/2013 e 5-220/2013*

**Conclusão da equipe:**

11.2 Não restou demonstrada a correlação entre os recursos repassados mediante os Contratos de Repasse 0187462-21 e 0199040-60 e o objeto executado (reconstrução e recapeamento da Rua Delta), implicando ônus ao gestor dos recursos para que comprove a regularidade da aplicação dos recursos públicos, por força do que dispõe o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, bem assim o art. 93 do Decreto -Lei 200/1967 c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986.

11.2.1. Especificamente, quanto ao Contrato de Repasse 0187462-21, em cuja prestação de contas constaram inconsistências as quais demonstram que as despesas relacionadas não se vinculam à obra executada, deixando pendente de esclarecimentos a destinação dos recursos repassados, sobressaem indícios de que os recursos federais possam ter, deste modo, subsidiado despesas, em parte, do contrato 130/2008, devendo-se esclarecer que esta seria apenas uma hipótese.

11.2.2 A partir da transferência dos recursos da conta do Contrato de Repasse para conta não identificada, na qual não foi possível acompanhar a movimentação financeira no período de aproximadamente dois anos, não há qualquer elemento que evidencie a destinação dada a esses recursos durante esse período. Não há como presumir que tenham sido utilizados em benefício do município, nem como afastar a possibilidade de desvio ou locupletamento do gestor municipal.

11.2.3 A jurisprudência desta Corte de Contas é pacífica no sentido de que não basta a comprovação da execução do objeto para se firmar o juízo de regularidade no manejo do dinheiro público, mas se faz necessário assegurar que tal execução tenha ocorrido à conta dos recursos federais transferidos para tal fim. É que o objeto pode ter sido executado com recursos que não os valores oriundos do convênio, que permaneceriam sem a devida comprovação da destinação que lhes foi dada.

11.2.4 A situação se agrava neste caso em razão da existência de indícios de que a licitação para a contratação de empresa para execução dos serviços aí previstos pode ter sido simulada, visto que os valores licitados não se compatibilizam com os valores previstos e/ou repassados e os fatos não se vinculam às circunstâncias contratadas.

11.2.5 Considerando que a prestação de contas relativa ao Contrato de Repasse 0187462-21 encontra-se aprovada pela Caixa, propõe-se dar conhecimento ao órgão para que a partir das constatações apontadas nestes autos reexamine a prestação de contas apresentada pelo Município, verificando o nexo de causalidade entre os recursos repassados e a execução da obra.

11.2.6 No tocante aos Contratos de Repasse 0199040-60 e 0229865-92, cujas prestações de contas encontram-se pendentes e diante dos indícios de ocorrência de vícios na licitação e na contratação de empresa para a execução dos serviços a serem custeados com os recursos advindos desses contratos, bem como das ações judiciais em trâmite envolvendo os dois repasses, conforme informado pela Prefeitura, impende dar conhecimento à Caixa sobre as ocorrências constatadas, a fim de que adote as providências cabíveis para o exame das respectivas prestações de contas, encaminhando informações a este Tribunal.

**Responsáveis:**

**Nome:** Amarildo Duzi Moraes **CPF:** 024.413.408-16 **Cargo:** Prefeito (2009 a 2012)

**Conduta:** Não zelar pela regular aplicação dos recursos públicos sob sua guarda.

**Nexo de causalidade:** A ausência de zelo na aplicação dos recursos públicos sob sua responsabilidade propiciou a utilização em desacordo com os preceitos legais e a não comprovação de nexo entre os recursos repassados e o objeto executado.

**Culpabilidade:** Não é possível afirmar que houve boa fé do responsável, sendo razoável exigir conduta diversa, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria o responsável ter ciência das normas que regem a boa e regular aplicação dos recursos públicos, na qualidade de gestor do município. Conclui-se que a conduta é culpável, devendo ser ouvido em audiência a fim de se avaliar a aplicação de pena de multa.

**Proposta de encaminhamento:**

11.3. **Audiência** do responsável, Amarildo Duzzi Moraes, ex- Prefeito, e **dar conhecimento** à Caixa, conforme proposto no item 15.2 e 15.3 do tópico “Encaminhamento”.

**12. Indícios de direcionamento com suposto favorecimento a empresas de sócios em comum nas contratações para execução de serviços de pavimentação e/ou recapeamento asfáltico no município.**

**Situação encontrada**

12.1 A constatação decorre de um conjunto de evidências, que se inicia com a verificação consubstanciada na ausência dos representantes legais das licitantes na sessão de abertura dos certames, aliada a prerrogativa de entrega dos envelopes pelos licitantes (documentos e proposta comercial) em período anterior à data da abertura do certame - situação circunscrita aos processos licitatórios analisados (Tomada de Preços 006/2010 e Tomada de Preços 008/2010), referentes aos recursos dos Contratos de Repasse 0308324-25 e 0331668-63.

12.1.1. Na Tomada de Preços 006/2010, registrou-se a presença apenas da Construtora Simoso Ltda. (vencedora), havendo, todavia, outras três propostas em competição (peça 66, p.1). Na Tomada de Preços 008/2010, constou que “nenhuma das empresas participantes se fez representar por pessoa credenciada.” (peça 39, p. 15). Sem o comparecimento das licitantes que teriam enviado as propostas, o resultado do julgamento da habilitação, desta forma, foi publicado posteriormente no DOE, com prazo de cinco dias, para eventual interposição de recursos, o que não ocorreu.

12.1.2. O fato, em si, não configuraria indicativo de direcionamento; todavia, ocorre que não houve no edital a fixação de uma data para entrega das propostas e sim, um período que se estende até o dia da abertura da sessão (não estipula a partir de quando), embora houvesse previsão para a abertura em local, data e horário pré-definidos.

12.1.3. No edital da TP 006/2010 – até o dia 16/11/2010 às 14 h (peça 42, p. 1); no edital da TP 08/2010 – até o dia 30/12/2010 às 9h (peça 37, p. 31). Não se define objetivamente como efetuar o envio e/ou como comprovar o recebimento da proposta.

12.1.4. Assim, revela-se questionável a manutenção do sigilo dos dados até o momento da abertura dos envelopes, uma vez que, de acordo com os elementos constantes dos autos, não é possível saber:

- se as empresas listadas como participantes teriam, de fato, enviadas suas propostas;
- se as propostas enviadas foram, de fato, apreciadas devidamente, na data e horário da abertura da sessão.

12.1.5. A Lei não obriga o comparecimento das licitantes, mas está claro que a entrega e abertura das propostas de forma concomitante asseguraria a imparcialidade e a isonomia quanto aos procedimentos de abertura, contribuindo para a lisura do processo licitatório. Neste sentido, o art. 40 da Lei 8.666/1993 estabelece que, no preâmbulo do edital deve constar o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta.



*Art. 40. O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte: (...)*

*12.1.6. A ausência de representantes legais das demais licitantes, somada à faculdade de entrega das propostas em datas anteriores à data oficial da abertura da sessão sem a comprovação de sigilo das mesmas, assim como a ausência de questionamento dos resultados divulgados pela Comissão de Licitação por parte das empresas indicadas nas atas dos certames, podem levar à indução de suposta prática de conluio, bem como de, ao contrário, que esteja havendo uso inadequado do nome de determinadas empresas sem o conhecimento destas. As duas hipóteses- frise-se - são conflitantes com os princípios da Administração Pública.*

*12.1.7. Neste caso, cabe dar ciência à Prefeitura Municipal do descumprimento da Lei 8.666/1993 acerca da previsão de entrega da proposta e documentação, a fim de coibir práticas que possam induzir a direcionamento nas licitações.*

*12.1.8. Considerando que a ocorrência, tomada isoladamente, não possibilita a compreensão da dimensão real dos acontecimentos, a equipe, alertada pela constatação (indício de fraude) apontada no tópico anterior, entendeu necessário verificar, sob um ângulo mais abrangente, as contratações para execução de serviços de pavimentação asfáltica e/ou recapeamento de vias públicas firmadas com as empresas Simoso Ltda. e Scala Guaçu Ltda.*

*12.1.9. Mediante o Ofício de Requisição 4-220/2013 (peça 34, p. 5), solicitou-se que fossem apresentados os contratos (por cópia) firmados entre a Prefeitura de Vargem Grande do Sul/SP e as mencionadas empresas, entre 2007 a 2012, bem como as seguintes informações:*

- Modalidade da licitação/data/participantes (razão social e CNPJ);*
- Fonte de recursos (no caso de recursos federais, discriminar o instrumento de repasse);*
- Termo de aceitação definitiva do objeto (anexar cópia). Caso não tenha, justificar.*

*12.1.10. A partir da resposta apresentada pelo município, conforme Ofício 274/2013/S.G (peça 63), verificou-se que as empresas, embora não tenham praticado a participação simultânea nas licitações, revezaram-se nas contratações, envolvendo serviços de pavimentação asfáltica e/ou recapeamento de vias públicas, além de fornecimento de materiais de construção, tendo no período de 2007 a 2012, juntas, assinado 24 contratos (12 por parte da Construtora Scala Guaçu Ltda. e 12 por parte da Construtora Simoso), conforme se pode visualizar no Quadro 1 constante da peça 69, p. 1-3.*

*12.1.11. As duas empresas, longe de serem concorrentes, possuem interesses comuns, como se relatou no achado anterior (item 10). Considerando esta particularidade e tendo em vista que o objeto da contratação - fornecimento de materiais e serviços de engenharia – pode ser enquadrado em bens e serviços comuns e que o universo de empresas aptas a atender esse objeto não é restrito (conforme se verifica na relação de licitantes informadas na peça 63, p. 3-6), o fato de não haver alternância de empresas, no período de cinco anos, suscita um possível vício na condução dos processos licitatórios.*

*12.1.12. Das informações resumidas no Quadro 1, extraídas dos termos de contratos (cópias-peça 65), observa-se que as contratações são efetivadas sucessivamente, em intervalos curtos, sem que se constate a conclusão definitiva do objeto anteriormente contratado, ou seja, a celebração de novo contrato é assegurada antes de expirar o prazo para eventuais reparos ou pagamentos. Desta forma, as referidas empresas, de 2007 a 2012, constaram continuamente da relação de contratados da Prefeitura Municipal de Vargem Grande do Sul/SP. Destaca-se na Tabela 1 anexa (Anexo 1), para melhor elucidação, os dados relativos à celebração do contrato, ao prazo de vigência e à emissão do Termo de Recebimento Definitivo.*

12.1.13. De atentar às contratações realizadas no exercício de 2012, conforme demonstrado acima, em que fica patente a sobreposição de execução das obras, à vista do interstício entre as celebrações dos contratos (um contrato em março, dois em junho e um, em julho), sendo que o contrato 108/2012 possui vigência que depende dos prazos a serem definidos em cada Ordem de Serviço. Nenhuma das contratações recebeu o termo de recebimento definitivo e coincidentemente, houve a emissão de Termo de Recebimento Provisório na mesma data (25/3/2013) para o Contrato 057/2012, 102/2012 e 108/2012.

12.1.14. Verificando os objetos especificados nos contratos (Quadro 2, peça 69, p. 4-8), é evidente a necessidade de fiscalização rigorosa no acompanhamento da execução dos mesmos, pois o objeto é sempre recapeamento e pavimentação; a execução ocorre, muitas vezes, ao mesmo tempo; a empresa responsável pela execução é sempre a mesma, e por fim, os locais nos quais são executados os serviços, muitas vezes, são trechos de uma mesma via pública, fazendo com que a distinção, pois, entre o objeto de um contrato e de outro, seja bastante tênue.

12.1.15. Importa salientar que os objetos nem sempre se encontram especificados em seus contratos, denotando falha já no respectivo processo de licitação. A exemplo, no contrato 073/2012, que fora rescindido em 2013, as vias públicas (locais) para execução do recapeamento asfáltico, bem como os prazos ainda seriam definidos pelo Departamento de Obras, mediante emissão de ordem de serviço.

12.1.16. Em outros contratos (134/2010, 057/2012, 102/2012, 108/2012) em que constou o objeto definido genericamente como “pavimentação asfáltica em vias públicas do município”, foi verificado que se referem a vias distintas (várias), conforme esclarecimentos prestados pelo Departamento de Obras, que apresentou os documentos reunidos na peça 70, havendo, entretanto, disparidades no sentido de realinhar o contrato a trecho já executado (contrato 057/2012). É de se indagar se a capacidade operacional da empresa executora (Construtora Scala Guaçu Ltda.) seria compatível com os empreendimentos sob sua responsabilidade (057/2012, 102/2012 e 108/2012) e ainda, de forma concomitante (considerando os apontamentos do achado 10).

12.1.17. Vale assinalar que, no rol de contratos verificados no período de 2007 a 2012, constaram contratos para fornecimento de materiais (Contratos 016/2007, 026/2008, 138/2008, 057/2009 e 016/2010), os quais apresentaram cláusula de vigência condicionada à obrigatoriedade de aquisição integral dos materiais licitados, sendo de se questionar a necessidade das aquisições, uma vez que nos contratos para execução das obras, em geral, estariam inclusos serviços e fornecimento de materiais.

12.1.18. Buscando informação acerca da designação da Comissão de Licitação durante o período abordado, detectou-se, ao exame da resposta encaminhada pela Prefeitura (peça 64), que no período de 2006 a 2011, houve a recondução dos membros, em sua totalidade, inclusive sem a alternância de funções. Consoante as Portarias 6.481, de 17/1/2006, 7.457, de 25/1/2007, 8.006, de 17/1/2008, 8.697, de 20/1/2009, 9.404, de 11/1/2010 (peça 64, p. 13 a 20), manteve-se na presidência da Comissão o Sr. Carlos Eduardo Martins, juntamente com os Srs. Gustavo Barbosa Leandrini e Claudio Elias da Silva, no período de 30/1/2006 a 2/2/2011. A conduta, verificada na gestão dos ex-prefeitos Celso Luis Ribeiro e Amarildo Duzi Moraes, contraria o disposto no § 4º do art. 51 da Lei 8.666/1993:

§ 4º A investidura dos membros das Comissões permanentes não excederá a 1 (um) ano, vedada a recondução da totalidade de seus membros para a mesma comissão no período subsequente.

12.1.19. Atentando à relação de licitações (peça 63, p. 3-6), apura-se que algumas foram processadas sem que houvesse o mínimo de três participantes habilitadas (Convite 42/2007, TP 02/2010, TP 02/2012, TP 09/2012 e TP 14/2012).

12.1.20. *Estas falhas podem representar outros vícios nas licitações que resultaram na contratação das duas empresas, sinalizando que no suposto favorecimento a estas não se deva descartar provável conluio entre outras empresas e/ou envolvimento de agentes públicos.*

12.1.21. *As contratações foram ou estão sendo custeadas, em sua grande maioria, com recursos próprios e/ou estaduais (Quadro 2 – peça 69, p.4-8), contudo, prepondera ressaltar que, embora se tratem de recursos públicos não afetos à jurisdição deste Tribunal, incumbe-nos o dever de dar ciência aos órgãos competentes de fiscalização (Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e Ministério Público Estadual) para que investiguem eventual favorecimento e/ou direcionamento nas licitações frustrando o caráter competitivo ou adotem as medidas que julgar pertinentes.*

12.1.22. *No período abordado, verificaram-se quatro contratações envolvendo recursos federais, quais sejam:*

- Contrato 018/2009: *em exame nestes autos;*
- Contrato 228/2010: *em exame nestes autos;*
- Contrato 045/2011: *em exame nestes autos;*
- Contrato 116/2012: *ciência a partir desta inspeção.*

#### ***Objetos nos quais o achado foi constatado***

*Processo licitatório referente à TP 006/2010 (Processo Administrativo 136/2010)*

*Processo licitatório referente à TP 008/2010 (Processo Administrativo 150/2010)*

*Resposta ao Ofício de Requisição 4-220/2013*

#### ***Efeitos/Consequências do achado***

*Restrição à competitividade e à isonomia (efeito potencial)*

*Supremacia do interesse particular, em detrimento do interesse público (efeito potencial)*

*Prejuízo aos princípios da economicidade e ao interesse público (efeito potencial)*

*Prejuízos gerados por contratação sem escolha da proposta mais vantajosa (efeito potencial)*

#### ***Critérios***

*Constituição Federal, art. 37, caput*

*Lei 8.666/1993, art. 3º, caput*

*Lei 9.784/1999, art. 2º*

#### ***Evidências***

*Relação dos contratos informados em resposta ao Ofício de Requisição 4- 220/2013*

*Atas das sessões de abertura dos certames analisados (TP 006/2010 e TP 008/2010)*

*Atos de designação da Comissão de Licitação*

#### ***Conclusão da equipe***

12.2 *O conjunto de evidências denota a existência de indícios de concessão de privilégios a particulares em detrimento do interesse público, com a prática de suposto direcionamento nas licitações; no caso das contratações verificadas ao longo de 2007 a 2012, ainda que os objetos possam fazer parte das necessidades prioritárias do município, há que se examinar a conformidade com os princípios da administração pública nestas contratações, notadamente, o da eficiência, economicidade e moralidade e, em suma, apurar se interesses privados não estão sendo favorecidos à custa dos recursos públicos.*

12.2.1 *Considerando que as contratações envolvem, em grande parte, recursos de fonte municipal ou estadual, compete dar ciência aos órgãos competentes de fiscalização (Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e Ministério Público Estadual) para que investiguem eventual rede de manipulação nas licitações para execução de serviços de pavimentação e/ou recapeamento asfáltico*

no município de Vargem Grande do Sul/SP, envolvendo as duas empresas e/ou adotem as medidas que julgar pertinentes.

12.2.2. Embora tenha se anotado apenas um contrato custeado com recursos do Ministério das Cidades e fiscalizados pela Caixa (Contrato 116/2012) no período verificado – não suscitado na presente fiscalização -, convém dar ciência do feito também ao órgão concedente e ao agente financeiro para alerta, mormente quanto aos futuros repasses ao município de Vargem Grande do Sul/SP.

12.2.3. No tocante ao descumprimento de dispositivos da Lei 8.666/1993 na condução dos processos licitatórios, que pode induzir a direcionamento indevido na licitação, impende, de modo a evitar a reincidência, dar ciência ao Município de Vargem Grande do Sul/SP:

- de que a não fixação, no preâmbulo do edital, de local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta configura descumprimento do disposto no art. 40 da Lei 8.666/1993;
- de que a recondução da totalidade dos membros da Comissão de Licitação por período superior a um ano conflita com o § 4º do art. 51 da Lei 8.666/1993.

### **Proposta de encaminhamento**

12.3. **Dar ciência**, nos termos do disposto no art. 4º, da Portaria Segecex 13/2011, ao Município de Vargem Grande do Sul, e **dar conhecimento** ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, ao Ministério Público Estadual e ao Ministério das Cidades/Caixa, conforme proposto nos itens 15.4, 15.5 e 15.6 do tópico “Encaminhamento”.

### **CONCLUSÃO**

13. Verificada a aplicação dos recursos repassados ao Município de Vargem Grande do Sul, mediante os Contratos de Repasse 0308324-25 e 0331668-63, foco principal da inspeção, foram constatados indícios de procedimentos fraudulentos envolvendo as empresas Construtora Scala Guaçu Ltda. e Construtora Simoso Ltda., cujos sócios são comuns, demandando audiência dos agentes públicos responsáveis e oitivas dessas empresas. Embora tenha se constatado a execução física dos objetos contratados, sobressai o pressuposto da falta do nexo de causalidade necessário para comprovar a correta destinação dada aos recursos federais transferidos, no caso, dos recursos relativos ao Contrato de Repasse 0331668-63.

13.1 Nos certames realizados, nos quais se sagraram vencedoras as mencionadas empresas para executar os serviços objeto dos citados contratos de repasse, constatou-se ainda a possibilidade de direcionamento em razão de condições previstas no edital quanto a não definição de data para entrega das propostas, cabendo dar ciência à Prefeitura acerca da impropriedade.

13.2 Em abordagem mais ampla, a fim de conferir a real dimensão das ocorrências, aferiu-se que as empresas citadas, durante o período de 2007 a 2012, revezaram-se continuamente nas contratações de serviços de pavimentação e/ou recapeamento asfáltico no município de Vargem Grande do Sul/SP, fortalecendo os indícios de direcionamento e/ou favorecimento, em detrimento do interesse público. Sendo grande parte dos recursos envolvidos de origem estadual e/ou municipal, cumpre notificar os órgãos fiscalizadores competentes da ocorrência, para que investiguem eventual rede de manipulação nas licitações para execução daqueles serviços, sem prejuízo, de comunicar o achado ao Ministério das Cidades/Caixa, para alerta quanto a futuros repasses de recursos a esse município. Apontou-se a recondução da totalidade dos membros da Comissão de Licitação, no período equivalente, descumprimento de dispositivo da Lei 8.666/1993 que pode induzir a direcionamento indevido na licitação, devendo-se dar ciência à Prefeitura para evitar o feito.

13.3 Na apuração de eventual sobreposição de objeto e utilização de recursos federais na execução do Contrato 130/2008, constatou-se ser pouco provável que os recursos dos Contratos de Repasse 0308324-25/2009 e 0331668-63/2010 tenham sido utilizados para a execução dos serviços do



*referido Contrato diante da cronologia dos fatos e especialmente, quanto às datas de início das obras e o fluxo de recursos repassados e utilizados na execução do objeto; não se podendo afirmar o mesmo acerca dos Contratos de Repasse 0187462-21 e 0199040-60, abordados, conforme previsto secundariamente no escopo, para a elucidação desta questão.*

*13.4 Referido exame revelou a ausência de correlação entre os recursos repassados mediante os mencionados contratos de repasse e o objeto executado, havendo indicativos ainda de licitação montada, ensejando, portanto, a audiência do gestor responsável. Especificamente, quanto ao Contrato de Repasse 0187462-21, em cuja prestação de contas constaram inconsistências, ficou pendente de esclarecimentos a destinação dos recursos repassados, sobressaindo a hipótese de os recursos federais terem subsidiado despesas, em parte, do contrato 130/2008. Considerando a aprovação desta prestação de contas pela Caixa, e dadas as suas competências como órgão fiscalizador, em primeira instância, compete dar conhecimento da constatação para o reexame das contas. Na oportunidade deste exame vieram à tona indícios de outras irregularidades envolvendo, além dos citados contratos, o Contrato de Repasse 0229.865-92, cabendo, embora não previsto no escopo, igualmente, dar conhecimento à Caixa para as providências cabíveis.*

*13.5 Em atenção às Normas de Auditoria do TCU, declara-se que os resultados ora obtidos restringem-se aos processos examinados, não cabendo a generalização para o restante não alcançado na amostra auditada.*

#### **INFORMAÇÕES ADICIONAIS**

*14. Embora ausente o condão de alterar o juízo até então consubstanciado nos presentes autos ou o regular trâmite do processo, cumpre registrar que, ao término do presente relatório, ingressou nesta Secretaria expediente subscrito pelo Sr. Amarildo Duzi Moraes (peça 33). Na qualidade de ex-gestor do município auditado, tendo tomado conhecimento da fiscalização, veio se colocar à disposição para prestar os esclarecimentos necessários a respeito da aplicação dos recursos federais repassados pelo Ministério das Cidades, oportunidade em que lançou questionamentos sobre a conduta da atual administração em relação à auditoria realizada.*

#### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

*15. Diante do exposto, submete-se à consideração superior, as seguintes propostas:*

*15.1. nos termos do art. 250, inc. V, do Regimento Interno/TCU promover a oitiva:*

*15.1.1 da empresa Construtora Scala Guaçu Ltda., CNPJ 56.111.347/0003-28, na pessoa do seu representante legal, para que, no prazo de quinze dias, manifeste-se, se assim o desejar, sobre a constatação de participar da Tomada de Preços 008/2010 para a execução do objeto do Contrato de Repasse 0331668-63/2010/Ministério das Cidades/Caixa, ante a suposta inexistência física ou inoperância dessa empresa, e a consequente não comprovação de execução do objeto contratado, configurando assim indícios de fraude, tipificada no art. 90 da Lei 8.666/1993, os quais, se confirmados, poderão ensejar a suspensão temporária de participação em licitação no âmbito da entidade contratante ou a declaração de inidoneidade da empresa, impedindo-a de licitar com a administração pública, conforme disposto nos arts. 87, incisos III e IV e 88, da Lei 8.666/1993, e disciplinados por este Tribunal nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992, bem como na jurisprudência predominante exarada consoante Acórdãos TCU 3.439/2012, 3.243/2012, 3.465/2012 e 739/2013, todos do Plenário (item 10 desta instrução);*

*15.1.2 da empresa Construtora Simoso Ltda., CNPJ 48.169.536/0001-61, na pessoa do seu representante legal, para que, no prazo de quinze dias, manifeste-se, se assim o desejar, sobre o suposto favorecimento constatado em decorrência da contratação da empresa Scala Guaçu Ltda. (contrato 045/2011, relativo à Tomada de Preços 008/2010) para a execução do objeto do Contrato de Repasse 0331668-63/2010/Ministério das Cidades/Caixa, ante a suposta inexistência física ou*

*inoperância dessa empresa, configurando assim indícios de fraude, tipificada no art. 90 da Lei 8.666/1993, os quais, se confirmados, poderão ensejar a suspensão temporária de participação em licitação no âmbito da entidade contratante ou a declaração de inidoneidade da empresa, impedindo-a de licitar com a administração pública, conforme disposto nos arts. 87, incisos III e IV e 88, da Lei 8.666/1993, e disciplinados por este Tribunal nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992, bem como na jurisprudência predominante exarada consoante Acórdãos TCU 3.439/2012, 3.243/2012, 3.465/2012 e 739/2013, todos do Plenário (item 10 desta instrução);*

15.2 nos termos do art. 43, inc. II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inc. IV, do Regimento Interno/TCU, promover a audiência dos responsáveis, abaixo discriminados, para no prazo de quinze dias, apresentar as razões de justificativas acerca das ocorrências apontadas:

15.2.1 Amarildo Duzzi Moraes, CPF 024.413.408-16, Prefeito de Vargem Grande do Sul, no período de 2009 a 2012,

*Ato impugnado:* homologação da Tomada de Preços 008/2010, que resultou no Contrato 045/2011, com a empresa Construtora Scala Guaçu Ltda., CNPJ 56.111.347/0003-28, supostamente de fachada, para execução do objeto do Contrato de Repasse 0331668- 63/2010/Ministério das Cidades/Caixa, por meio do Contrato 045/2011, e a consequente não comprovação de execução do objeto contratado pela empresa, configurando indícios de fraude, além de afronta aos princípios da legalidade, finalidade, moralidade, razoabilidade, eficiência, e notadamente, interesse público, impessoalidade, insculpidos na Lei 9.784/1999, art. 2º, bem como da isonomia preceituada no art. 3º da Lei 8.666/1993 (item 10 desta instrução)

*Ato impugnado:* não comprovação de nexo de causalidade entre os recursos dos Contratos de Repasse 0187462-21/2005 e 0199040-60/2006 e o objeto executado, suscitando indícios de licitação montada e destinação de recursos federais para fins não previstos (item 11 desta instrução)

15.2.2. Carlos Eduardo Martins, CPF 107.848.358-29, Presidente da Comissão de Licitação, no período de 30/1/2006 a 2/2/2011:

*Ato impugnado:* não ter apurado, na condição de responsável pela Comissão, as evidências constantes dos documentos de habilitação apresentados pela empresa Construtora Scala Guaçu Ltda., que sinalizavam os indícios de empresa supostamente de fachada, pois o seu endereço de funcionamento era idêntico ao informado pela empresa Construtora Simoso Ltda., licitante em outros processos licitatórios no qual também atuou como Presidente da Comissão de Licitação, caracterizando omissão que culminou na homologação da Tomada de Preços 008/2010 e na celebração do Contrato 045/2011 com a referida empresa (item 10 desta instrução);

15.2.3. Ricardo Luis Leonetti Bisco, CPF 213.331.008-84, Diretor de Obras, no período de 5/10/2007 a 31/12/2012:

*Ato impugnado:* não ter adotado providências, na condição de responsável pela fiscalização das obras do município, para a apuração da irregularidade concernente à constatação de que a execução do Contrato 045/2011 estava sendo realizada pela empresa Construtora Simoso Ltda. e não pela empresa contratada – Construtora Scala Guaçu Ltda., situação que era do seu conhecimento, como se comprova pelo fato de que ao ser necessária a realização de adequações na obra pela contratada para atender a questionamentos formulados pela Caixa Econômica Federal, não só encaminhou email à Construtora Simoso Ltda. solicitando a adoção de providências como também aceitou Laudo elaborado por essa empresa, posteriormente encaminhado à Caixa (item 10 desta instrução).

15.3 dar conhecimento ao Ministério das Cidades, por intermédio da Caixa Econômica Federal, das ocorrências verificadas no decorrer da inspeção realizada no Município de Vargem Grande do Sul/SP a fim de que:

15.3.1 relativamente ao contrato de repasse 0187462-21/2005: reexamine a prestação de contas apresentadas pelo Município de Vargem Grande do Sul para verificação do nexo de causalidade entre

*os recursos repassados e a execução da obra, informando, no prazo de sessenta dias, a este Tribunal os resultados e/ou providências adotadas (item 11 desta instrução);*

*15.3.2 relativamente aos contratos de repasse 0199040-60/2006 e 0229865-92/2007, cujas prestações de contas encontram-se pendentes e diante dos indícios de ocorrência de vícios na licitação e na contratação de empresa para a execução dos serviços a serem custeados com os recursos advindos desses contratos, bem como das ações judiciais em trâmite envolvendo os dois repasses, conforme informado pela Prefeitura, informe, no prazo de sessenta dias, a efetiva situação destes contratos e quais as medidas estão sendo adotadas para sanear as divergências havidas na aplicação dos recursos e para o exame das respectivas prestações de contas. (item 11 desta instrução)*

*15.4 nos termos do art. 4º da Portaria Segecex 13/2011, dar ciência ao Município de Vargem Grande do Sul/SP sobre as seguintes impropriedades:*

*- a não fixação, no preâmbulo do edital, de local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta configura descumprimento do disposto no art. o art. 40 da Lei 8.666/1993 (item 12 desta instrução);*

*- a recondução da totalidade dos membros da Comissão de Licitação por período superior a um ano conflita com o § 4º do art. 51 da Lei 8.666/1993. (item 12 desta instrução).*

*15.5 dar conhecimento ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e ao Ministério Público do Estado de São Paulo, da constatada existência de indícios de direcionamento, em afronta aos princípios da administração pública e da Lei 8.666/1993, verificados em contratações custeadas com recursos estaduais e municipais envolvendo as empresas Scala Guaçu Ltda. e Simoso Ltda., no município de Vargem Grande do Sul, para adoção das providências que entenderem cabíveis, encaminhando-lhes cópia da deliberação que vier a ser proferida nos presentes autos (item 12 desta instrução); e*

*15.6 enviar cópia da deliberação que vier a ser proferida ao Ministério das Cidades e à Caixa Econômica Federal.*

## VOTO

Trago à apreciação deste Colegiado Solicitação do Congresso Nacional apresentada pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados para que este Tribunal realizasse auditoria para “*apurar as possíveis irregularidades constantes de Convênios/SIAFI nº 711749/2009 e 738880/2010 firmados entre a União, por meio do Ministério das Cidades, e o Município de Vargem Grande do Sul – SP*” (peça 1, p.1)

2. Apesar de todas as ações adotadas no âmbito da Secex-SP com vistas ao cumprimento do prazo de 180 dias, estabelecido no item 9.3 do Acórdão 500/2013 – Plenário, em consonância com as disposições do art. 15, inciso II, da Resolução TCU n.º 215/2008, os resultados dos trabalhos de inspeção realizados no município de Vargem Grande do Sul/SP, consubstanciados na instrução técnica (peça 85), evidenciam a necessidade de adoção de medidas preliminares – audiências e oitivas - em observância ao princípio da ampla defesa e do contraditório.

3. Sendo assim, com amparo na previsão contida no § 2º do art. 15 da Resolução TCU n.º 215/2008, deve ser autorizada a prorrogação do prazo para atendimento da presente Solicitação, por mais 90 (noventa) dias, considerando as ocorrências apontadas na instrução técnica que indicam a possibilidade de apenação aos responsáveis identificados, bem como às empresas envolvidas, ensejando, portanto, a adoção de medidas preliminares (audiência e oitiva) em observância aos princípios basilares da ampla defesa e do contraditório que norteiam os processos instruídos no âmbito deste Tribunal.

4. Outrossim, além das determinações à Caixa Econômica Federal e da ciência sobre as falhas ao Município de Vargem Grande do Sul, devem ser autorizadas as oitivas e audiências propostas pela unidade técnica, nos moldes sugeridos à peça 285, devendo o Tribunal, ainda, cientificar a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, nos termos do art. 19 da Resolução TCU nº 215/2008.

5. Por fim, concordo que deva ser dado conhecimento acerca dos indícios de direcionamento detalhados no Relatório de Inspeção ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e ao Ministério Público do Estado de São Paulo, para adoção das providências que entenderem cabíveis. De início, os fatos apurados afrontam os princípios da administração pública e da Lei nº 8.666/1993, verificados em contratações custeadas com recursos estaduais e municipais envolvendo as empresas Scala Guaçu Ltda. e Simoso Ltda., no município de Vargem Grande do Sul. Porém, julgo oportuno adotar tal medida após as análises das respostas às oitivas e audiências que ora são autorizadas.

6. Ante o exposto, Voto por que o Tribunal adote a minuta de Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 17 de julho de 2013.

RAIMUNDO CARREIRO  
Relator

#### ACÓRDÃO Nº 1835/2013 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 046.422/2012-9.
2. Grupo I – Classe de Assunto: II – Solicitação do Congresso Nacional.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Entidade: Prefeitura Municipal de Vargem Grande do Sul - SP.
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado de São Paulo (Secex-SP).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de Solicitação do Congresso Nacional apresentada pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, para que este Tribunal realize auditoria para apurar possíveis irregularidades constantes de Convênios/SIAFI nº 711749/2009 e nº 738880/2010 firmados entre a União, por meio do Ministério das Cidades, e o Município de Vargem Grande do Sul – SP.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária e diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. autorizar, com fulcro no § 2º do art. 15 da Resolução TCU nº 215/2008, a prorrogação do prazo estabelecido no item 9.3 do Acórdão nº 500/2013 – Plenário, para atendimento da presente Solicitação formulada pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, por mais 90 (noventa) dias;



9.2. autorizar, nos termos do art. 250, inc. V, do Regimento Interno/TCU, as oitivas:

9.2.1. da empresa Construtora Scala Guaçu Ltda., CNPJ 56.111.347/0003-28, na pessoa do seu representante legal, para que, no prazo de quinze dias, manifeste-se, se assim o desejar, sobre a constatação de participar da Tomada de Preços 008/2010 para a execução do objeto do Contrato de Repasse 0331668-63/2010/Ministério das Cidades/Caixa, ante a suposta inexistência física ou inoperância dessa empresa, e a consequente não comprovação de execução do objeto contratado, configurando assim indícios de fraude, tipificada no art. 90 da Lei 8.666/1993, os quais, se confirmados, poderão ensejar a suspensão temporária de participação em licitação no âmbito da entidade contratante ou a declaração de inidoneidade da empresa, impedindo-a de licitar com a administração pública, conforme disposto nos arts. 87, incisos III e IV e 88, da Lei 8.666/1993, e disciplinados por este Tribunal nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992, bem como na jurisprudência predominante exarada consoante Acórdãos TCU 3.439/2012, 3.243/2012, 3.465/2012 e 739/2013, todos do Plenário (item 10 desta instrução);

9.2.2. da empresa Construtora Simoso Ltda., CNPJ 48.169.536/0001-61, na pessoa do seu representante legal, para que, no prazo de quinze dias, manifeste-se, se assim o desejar, sobre o suposto favorecimento constatado em decorrência da contratação da empresa Scala Guaçu Ltda. (contrato 045/2011, relativo à Tomada de Preços 008/2010) para a execução do objeto do Contrato de Repasse 0331668-63/2010/Ministério das Cidades/Caixa, ante a suposta inexistência física ou inoperância dessa empresa, configurando assim indícios de fraude, tipificada no art. 90 da Lei 8.666/1993, os quais, se confirmados, poderão ensejar a suspensão temporária de participação em licitação no âmbito da entidade contratante ou a declaração de inidoneidade da empresa, impedindo-a de licitar com a administração pública, conforme disposto nos arts. 87, incisos III e IV e 88, da Lei 8.666/1993, e disciplinados por este Tribunal nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992, bem como na jurisprudência predominante exarada consoante Acórdãos TCU 3.439/2012, 3.243/2012, 3.465/2012 e 739/2013, todos do Plenário (item 10 desta instrução);

9.3. nos termos do art. 43, inc. II, da Lei nº 8.443/1992 c/c o art. 250, inc. IV, do Regimento Interno/TCU, promover a audiência dos responsáveis, abaixo discriminados, para no prazo de quinze dias, apresentar as razões de justificativas acerca das ocorrências apontadas:

9.3.1. Amarildo Duzzi Moraes, CPF 024.413.408-16, Prefeito de Vargem Grande do Sul, no período de 2009 a 2012,

9.3.1.1. ato impugnado: homologação da Tomada de Preços 8/2010, que resultou no Contrato 045/2011, com a empresa Construtora Scala Guaçu Ltda., CNPJ 56.111.347/0003-28, supostamente de fachada, para execução do objeto do Contrato de Repasse 0331668-63/2010/Ministério das Cidades/Caixa, por meio do Contrato 45/2011, e a consequente não comprovação de execução do objeto contratado pela empresa, configurando indícios de fraude, além de afronta aos princípios da legalidade, finalidade, moralidade, razoabilidade, eficiência, e notadamente, interesse público, impessoalidade, insculpidos na Lei 9.784/1999, art. 2º, bem como da isonomia preceituada no art. 3º da Lei 8.666/1993;

9.3.1.2. ato impugnado: não comprovação de nexo de causalidade entre os recursos dos Contratos de Repasse 0187462-21/2005 e 0199040-60/2006 e o objeto executado, suscitando indícios de licitação montada e destinação de recursos federais para fins não previstos;

9.3.2. Carlos Eduardo Martins, CPF 107.848.358-29, Presidente da Comissão de Licitação, no período de 30/1/2006 a 2/2/2011, por não ter apurado, na condição de responsável pela Comissão, as evidências constantes dos documentos de habilitação apresentados pela empresa Construtora Scala Guaçu Ltda., que sinalizavam os indícios de empresa supostamente de fachada, pois o seu endereço de funcionamento era idêntico ao informado pela empresa Construtora Simoso Ltda., licitante em outros processos licitatórios no qual também atuou como Presidente da Comissão de Licitação, caracterizando omissão que culminou na homologação da Tomada de Preços 008/2010 e na celebração do Contrato 045/2011 com a referida empresa;

9.3.3. Ricardo Luis Leonetti Bisco, CPF 213.331.008-84, Diretor de Obras, no período de

5/10/2007 a 31/12/2012, por não ter adotado providências, na condição de responsável pela fiscalização das obras do município, para a apuração da irregularidade concernente à constatação de que a execução do Contrato 45/2011 estava sendo realizada pela empresa Construtora Simoso Ltda. e não pela empresa contratada – Construtora Scala Guaçu Ltda., situação que era do seu conhecimento, como se comprova pelo fato de que ao ser necessária a realização de adequações na obra pela contratada para atender a questionamentos formulados pela Caixa Econômica Federal, não só encaminhou email à Construtora Simoso Ltda. solicitando a adoção de providências como também aceitou Laudo elaborado por essa empresa, posteriormente encaminhado à Caixa;

9.4. determinar à Caixa Econômica Federal que:

9.4.1. relativamente ao contrato de repasse 0187462-21/2005: reexamine a prestação de contas apresentadas pelo Município de Vargem Grande do Sul para verificação do nexo de causalidade entre os recursos repassados e a execução da obra, informando a este Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias, os resultados e providências adotadas;

9.4.2. relativamente aos contratos de repasse 0199040-60/2006 e 0229865-92/2007, cujas prestações de contas encontram-se pendentes e diante dos indícios de ocorrência de vícios na licitação e na contratação de empresa para a execução dos serviços a serem custeados com os recursos advindos desses contratos, bem como das ações judiciais em trâmite envolvendo os dois repasses, conforme informado pela Prefeitura, informe a este Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias, a efetiva situação destes contratos e quais as medidas estão sendo adotadas para sanear as divergências havidas na aplicação dos recursos e para o exame das respectivas prestações de contas;

9.5. dar ciência ao Município de Vargem Grande do Sul/SP sobre as seguintes impropriedades:

9.5.1. a não fixação, no preâmbulo do edital, de local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta configura descumprimento do disposto no art. 40 da Lei nº 8.666/1993;

9.5.2. a recondução da totalidade dos membros da Comissão de Licitação por período superior a um ano conflita com o § 4º do art. 51 da Lei nº 8.666/1993;

9.6. nos termos do art. 19 da Resolução TCU nº 215/2008, encaminhar, via Aviso a ser remetido pela Presidência desta Corte, cópia deste Acórdão, assim como do Relatório e do Voto que o fundamentam, para a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados;

9.7. encaminhar cópia do presente Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam, para:

9.7.1. o Ministério das Cidades;

9.7.2. a Caixa Econômica Federal;

9.7.3. a Prefeitura Municipal de Vargem Grande do Sul/SP;

9.8. restituir os autos à Secex-SP.

10. Ata nº 26/2013 – Plenário.

11. Data da Sessão: 17/7/2013 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1835-26/13-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (na Presidência), Valmir Campelo, Benjamin Zymler, Raimundo Carreiro (Relator), José Múcio Monteiro e Ana Arraes.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

**AROLDO CEDRAZ**

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

**RAIMUNDO CARREIRO**

Relator

Fui presente:



(Assinado Eletronicamente)  
**PAULO SOARES BUGARIN**  
Procurador-Geral