

GRUPO II – CLASSE II – Primeira Câmara

TC 007.577/2014-1

Natureza(s): Tomada de Contas Especial

Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Trindade - GO

Responsáveis: George Morais Ferreira (254.215.731-68); Jânio Carlos Alves Freire (124.229.241-15); Ricardo Fortunato de Oliveira (634.573.421-72)

Interessado: Ministério das Cidades (vinculador) ()

Representação legal: Sérgio Ferreira de Freitas Araújo (19.014/OAB-GO), Procurador-Geral do Município de Trindade/GO, representando o Prefeito Jânio Carlos Alves Freire; José de Arimatéia Duailibe e Silva (17.912/OAB-GO), representando George Morais Ferreira.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. DÉBITO DECORRENTE DA EXECUÇÃO DE PAVIMENTAÇÃO SEM PRÉVIA EXECUÇÃO DAS BOCAS DE LOBO E INTEGRAÇÃO COM SERVIÇOS DE DRENAGEM REALIZADOS COM RECURSOS DO CONVÊNIO. CITAÇÃO DE DOIS EX-PREFEITOS. AUDIÊNCIA DO ATUAL PREFEITO. EXCLUSÃO DA RESPONSABILIDADE DO ATUAL PREFEITO. APLICAÇÃO DA MULTA DO ART. 58, INCISO II, AO RESPONSÁVEL POR IRREGULARIDADES QUE NÃO GUARDAM RELAÇÃO COM O DÉBITO. REVELIA. DÉBITO E MULTA. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto, como parte do relatório, a instrução elaborada por auditor da Secretaria de Controle Externo no Estado de Goiás, vazada nos termos a seguir transcritos:

Cuidam os autos de tomada de contas especial processada pela Caixa Econômica Federal (Caixa), interveniente contratada pelo Ministério das Cidades enquanto concedente dos recursos, em desfavor do Sr. Ricardo Fortunato de Oliveira (CPF 634.573.421-72) e do Sr. Jânio Carlos Alves Freire (CPF 124.229.241-15), prefeitos do Município de Trindade-GO nos períodos respectivos de 2009-2012 e 2013-2016, em decorrência da execução parcial do objeto pactuado no Contrato de Repasse (CR) 0210404-16/2006 (Siafi 583725), celebrado pelo Ministério das Cidades com o referido município, visando à execução de pavimentação asfáltica, galerias de águas pluviais e meios-fios com sarjeta, nos quantitativos e condições previstos no plano de trabalho (peça 1, p. 32 e 40-44).

HISTÓRICO

Principais peças que compõem o processo

Os principais documentos constantes dos autos estão referenciados a seguir com a sua respectiva localização. Inclui-se a documentação exigida pela IN-TCU 71/2012.

Documento	Páginas da peça 1
Plano de trabalho proposto	30-44
Contrato de repasse	58-70
Termos aditivos do CR	72-84

<i>Comunicação do TCU à Caixa (Acórdão 1964/2013-P)</i>	142-145
<i>Documentos que demonstram a ocorrência do dano – R.A.E. e parecer</i>	86-104
<i>Notificações remetidas aos responsáveis com ciências</i>	8-26
<i>Manifestação técnica</i>	98-104
<i>Relatório do tomador de contas</i>	157-165
<i>Relatório de auditoria do controle interno</i>	178-181
<i>Certificado de auditoria e parecer do dirigente de controle interno</i>	182-183
<i>Pronunciamento ministerial</i>	188

Principais fatos reportados nos autos sobre a execução da avença

O contrato de repasse previu recursos da ordem de R\$ 1.072.498,36, sendo R\$ 975.000,00 de origem federal e R\$ 97.498,36 de contrapartida municipal, tendo ocorrida efetiva liberação de R\$ 195.000,00 de recursos federais e utilização de R\$ 35.197,48 em recursos municipais (peça 1, p. 62 e p. 108). O ajuste vigorou de 29/12/2006, prorrogado diversas vezes, até 30/4/2015 (peça 1, p. 68, 72-84 e 157 e portal da transparência. Esta TCE foi instaurada ainda na vigência do termo, por força de deliberação do Tribunal (item 7 adiante).

Embora repassado pelo ministério o valor de R\$ 195.000,00 em 2/1/2008, os efetivos saques ocorreram em 27/6/2008 (R\$ 52.726,57) e 30/7/2008 (R\$ 131.094,82), totalizando R\$ 183.821,39, conforme peça 1, p. 146, 108-112 e 161. Assim, R\$ 11.178,61 permaneceram na conta vinculada.

Três Relatórios de Acompanhamento do Empreendimento (R.A.E.) emitidos pela Caixa (peça 1, p. 86-96) dão conta de que 92% das galerias pluviais foram executadas, perfazendo o montante financeiro de R\$ 604.708,64, sendo o total previsto para esses serviços de R\$ 657.116,56 e para toda a obra, R\$ 856.612,67. Os recursos federais custearam apenas 32,25% do total financeiro executado (item 6-v seguinte).

Constam da manifestação da Caixa, de 24/5/2013, os seguintes fatos relevantes (peça 1, p. 98-104):

Em 14/5/2013, foi realizada vistoria pela Caixa para verificar a possibilidade de ateste de funcionalidade das obras com redução de metas e finalizar o contrato de repasse. A vistoria in loco detectou que (a) as bocas de lobo não foram executadas, (b) os poços de visita não estavam aparentes e (c) as ruas foram pavimentadas;

Os R.A.E. emitidos atestaram, inclusive com fotos, a execução de escavação, assentamento de tubos e poços de visita e não atestaram serviços de pavimentação;

Ante a ausência de bocas de lobo, não há coleta da água de drenagem, deixando as obras sem funcionalidade;

A falta de tampa dos poços de visita visível no pavimento inviabilizou a inspeção neles, podendo haver ou não chaminé (enterrada pela pavimentação) em cada posto de visita;

Os valores pactuados, licitados, executados, atestados e pagos foram os seguintes:

a) Contrato de repasse (CR): previsão de R\$ 1.072.498,36 (R\$ 975.000,00 em recursos federais; R\$ 97.498,36 em recursos municipais).

b) Obras licitadas/empreitadas: R\$ 856.612,67 (R\$ 657.116,56 em serviços de drenagem e R\$ 199.496,11 em serviços de pavimentação).

c) *Obras executadas atestadas: R\$ 604.708,64 (92,02% dos serviços de drenagem – 70,59% do valor empreitado).*

d) *Obras executadas pagas pelo CR: R\$ 220.197,48 (R\$ 195.000,00 com recursos federais e R\$ 35.197,48 com recursos de contrapartida).*

(vi) *Diante da situação aventaram-se as alternativas para o município de continuar as obras até o alcance de funcionalidade ou de restituir os recursos federais corrigidos.*

Medidas adotadas e exame proferido pela Caixa

A Caixa procedeu às notificações dos responsáveis à peça 1, p. 8-26, e providenciou a instauração desta TCE em atendimento ao determinado no Acórdão TCU 1964/2013-Plenário (peça 1, p. 142-145), o qual deliberou, em seu item 1.8.1.1:

(...) adote imediatamente as medidas de proteção ao erário, instaurando tomada de contas especial, sob pena de responsabilidade solidária, no prazo de 60 dias, devendo informar ao Tribunal sobre as providências adotadas, os resultados alcançados e o envio dos autos à Controladoria-Geral da União, se for o caso.

A Caixa, por meio do relatório do tomador de contas (peça 1, p. 157-165), de 9/9/2013, apontou preliminarmente a existência de saldo na conta poupança então no valor de R\$ 12.658,03, opinando que “permanecerá depositado até o julgamento da TCE pelo TCU, visto que o CR permanece vigente, conforme art. 38, § 3º, da IN STN 1/1997, possibilitando a retomada da execução do objeto pela prefeitura e a regularização das impropriedades apontadas”.

No mesmo relatório especificou o motivo da instauração da TCE (não conclusão do objeto contratado) e quantificou o dano pelo valor nominal total sacado (R\$ 183.821,39) adotando a data base do primeiro dos dois saques realizados (27/6/2008).

Ainda, apontou que as notificações efetuadas pela Caixa aos responsáveis (ex-prefeito Ricardo Fortunato de Oliveira, gestão 2009-2012, e atual prefeito Jânio Carlos Alves Freire, gestão 2103-2016) não foram respondidas, nem foram devolvidos os recursos.

Atribuiu a responsabilidade ao senhor Ricardo Fortunato de Oliveira por ele não ter dado continuidade às obras iniciadas na gestão anterior ou, na impossibilidade de fazê-lo, adotado medidas de resguardo do erário – ao revés, executou serviços de pavimentação sem respeitar o projeto do CR, causando ausência de funcionalidade das obras.

Por fim, atribuiu corresponsabilidade ao senhor Jânio Carlos Alves Freire por razão similar e afastou a responsabilidade do senhor George Morais Ferreira, signatário da avença, por ele ter executado 70,59% do total previsto, mesmo não tendo recebido na mesma proporção os recursos federais (repassados 20% do previsto) e apresentado documentação probatória pertinente (peça 1, p. 116-126).

Análise do controle interno e manifestação ministerial

Por sua vez, o controle interno anotou em seu relatório de auditoria sobre as presentes contas (peça 1, p. 178-181) que: (a) houve morosidade nos procedimentos da Caixa, considerando o tempo decorrido entre o fato gerador do suposto prejuízo (27/6/2008) e a emissão do relatório de TCE (9/9/2013); (b) foi dada oportunidade de defesa aos responsabilizados, mediante notificações; e (c) fora excluída pela Caixa a responsabilidade do ex-prefeito signatário da avença por ele ter executado 70,59% do total previsto e apresentado documentação probatória pertinente.

No mérito, o controle interno opinou pela exclusão da responsabilidade do atual prefeito (gestão 2013-2016), em vista de o contrato de repasse ter sido prorrogado de ofício pela Caixa, sem a anuência desse prefeito. Assim, propôs a responsabilização somente do ex-prefeito na gestão 2009-2012, Sr. Ricardo Fortunato de Oliveira, em razão de ele ter executado serviços de

pavimentação sem respeitar as características do projeto, resultando na ausência de funcionalidade das obras (parecer de 24/5/2013 e item 12 do relatório de TCE – peça 1, p. 98-104 e 163).

Seguiram-se, no mesmo sentido da responsabilização do Sr. Ricardo Fortunato de Oliveira pelo débito no montante total repassado (R\$ 195.000,00), o certificado de auditoria, o parecer do dirigente de controle interno e a manifestação ministerial (peça 1, p. 182-188).

Exame em primeira instrução no TCU

Em instrução inicial, esta Secex/GO realizou exame dos fatos de que tratam os itens 17 a 22 seguintes, resultando na proposição de medida preliminar para saneamento dos autos.

O conjunto dos três R.A.E. emitidos pela Caixa (peça 1, p. 86-96) permitiu resumir a situação das obras fiscalizadas e pagas. Os referidos relatórios eram relativos a vistorias de 7/6, 16/7 e 5/9/2008, correspondentes a serviços realizados de 28/4 a 22/8/2008, ou seja, na gestão do então prefeito signatário do ajuste.

Obra/serviço	Total previsto (R\$)	Executado (R\$)	Percentual
GALERIAS			
Serviços preliminares	5.833,49	604.708,64	92,02%
Galerias pluviais	651.283,07		
PAVIMENTAÇÃO			
Serviços preliminares	3.052,88		0,00%
Terraplenagem	11.996,85	-	
Pavimentação	40.328,57	-	
Revestimento	33.647,77	-	
Material betuminoso	79.247,40	-	
Obras complementares	31.222,64	-	
Total	856.612,67	-	

Foi visto que o valor total executado constante dos R.A.E. guardava correspondência aproximada com os valores declarados documentalmente pelo então prefeito George Morais Ferreira (gestão 2005-2008) à Caixa por ocasião da solicitação da liberação dos recursos pactuados, quando atestou execução adiantada dos serviços, 71,49% (quando se programava 66%), importando valores acumulados até então de R\$ 622.066,26 do total, conforme consta da peça 1, p. 118. Considerando um ou outro valor em tela (R\$ 604.708,64 atestado pelas R.A.E., ou R\$ 622.066,26 declarado pelo signatário à Caixa como executado) e o total pago (R\$ 220.197,48 – item 6-v retro), ficaram as dúvidas quanto ao repasse de apenas R\$ 195.000,00 ao município e à fonte do virtual pagamento da diferença de cerca de R\$ 0,4 milhão de serviços realizados ainda em 2008 (não pagos com recursos federais).

Observou-se que as obras foram iniciadas em 2008 e neste ano executados somente serviços correspondentes à drenagem que totalizaram quase 71% do volume financeiro global do empreendimento. Na gestão do prefeito sucessor (2009-2012) foram executados serviços de pavimentação ignorando a necessidade de serviços finais de galerias pluviais, deixando a drenagem inconclusa e inútil (peça 1, p. 98-104 e 163). Tais fatos tenderiam a afastar a

responsabilidade do prefeito signatário da avença e atrair a responsabilização exclusiva ou principal do gestor sucessor em tela, o Sr. Ricardo Fortunato de Oliveira.

Contudo, além desses fatos indicativos de responsabilização do gestor municipal no período 2009-2012, observaram-se duas informações pontuais que podiam suscitar a responsabilização dos outros dois gestores: (i) o cronograma de execução do plano de trabalho previu execução concomitante da pavimentação, da drenagem e do meio-fio em seis meses e o contrato de repasse vigorou desde 29/12/2006, no entanto, houve execução quase total da drenagem em quatro meses de 2008 sem a concomitância prevista de execução dos demais serviços (peça 1, p. 40, 68-70 e item 16 retro); (ii) o prefeito atual (gestão 2013-2016) foi chamado pela Caixa a se pronunciar a respeito do não cumprimento do objeto avençado, no entanto, manteve-se inerte, a despeito de sua obrigação de continuidade da avença enquanto gestor municipal, em conformidade com a cláusula 3ª, item 3.2-a/o/p do CR (peça 1, p. 20-26 e 60), ainda que tenha ocorrido prorrogação de ofício do CR pela Caixa.

Assim, embora os autos indicassem a responsabilidade principal ou primeira do prefeito sucessor do signatário da avença (por ter providenciado as prorrogações de prazo para executar serviços desconformes com o projeto, a lógica e a funcionalidade das obras previstas), houve falhas por parte de outros gestores municipais: descumprimento do prazo de execução e da forma concomitante dos diferentes serviços, pelo signatário; e não adoção de medidas para conclusão das obras e do CR, pelo atual prefeito. Visando circunstanciar essas possíveis responsabilizações, saber a situação atual do contrato de repasse ainda vigente (item 3 retro) e verificar a razão do repasse de apenas 195 mil reais e a fonte dos outros cerca de 400 mil reais despendidos (item 18 retro), propôs-se diligência à Caixa para:

esclarecer os motivos por que houve repasse de apenas R\$ 195.000,00 ao município, diante da execução de serviços de galerias pluviais da ordem de R\$ 622.066,26 (atestada por Relatórios de Acompanhamento de Empreendimento) ou de R\$ 622.066,26 (atestada pelo prefeito municipal já em 2008); [em verdade, a segunda cifra é de R\$ 604.708,64]

informar se os serviços atestados e outros realizados já foram pagos e as respectivas fontes de recursos;

enviar cópia das tratativas havidas com o município de Trindade durante toda a vigência contratual, do correspondente contrato de empreitada das obras licitadas (termo, aditivos, planilha e cronograma), bem assim de outros elementos que informem as condições de realização das obras, as razões da sua situação inconclusa/paralisada e a as possibilidades de retomada do contrato de repasse.

Exame em segunda instrução no TCU

A resposta da diligência mencionada no item 21 retro foi oferecida à peça 8 e examinada por esta Secex/GO à peça 9, que, dentre outras anotações, pontuou a incompletude da resposta e sumariou o cronograma físico-financeiro do contrato de empreitada (peça 8, p. 37), conforme abaixo, para efeito de auxiliar a formação de juízo sobre a responsabilidade do signatário da avença:

Descrição dos serviços/obras	1º mês	2º mês	3º mês
Serviços preliminares (1.0)	90%	5%	5%
Obras de galerias de águas pluviais (2.0)	90%	10%	0%
Obras de pavimentação (I a V)	0%	100%	0%
Obras complementares (VI)	0%	0%	100%

Ficou evidenciado também, na mesma instrução de peça 9, que a proposta que levou à formalização da avença previa execução da obra em seis meses e também realização simultânea dos três grupos de serviços (galerias, pavimentação e meios fios), 1/6 de cada grupo por mês (peça

1, p. 40-42). Além disso, observou-se a incursão do município em restrições no Cauç/Siafi (peça 8, p. 1-2, 16, 18 e 20) como uma ocorrência a mais para citação de um dos ex-gestores municipais.

Dessa forma, considerando as constatações e análise desde a primeira instrução, foram propostas as seguintes citações e audiência:

a) citação de Ricardo Fortunato de Oliveira, prefeito na gestão 2009-2012, para apresentar alegações de defesa e/ou recolher, solidariamente com George Morais Ferreira (prefeito antecessor), as quantias atualizadas de R\$ 52.726,57 (27/6/2008) e R\$ 131.094,82 (30/7/2008). O débito decorre da não conclusão e da execução irregular do objeto pactuado no contrato de repasse 0210404-16/2006 (Siafi 583725), tendo-se executado o asfaltamento sem execução das bocas de lobo nem interação com os serviços de drenagem antes realizados e execução dos serviços finais de drenagem, causando prejuízo à funcionalidade e efetividade dos serviços pagos com recursos federais. A conduta importou descumprimento do objeto do contrato de repasse firmado, inclusive de sua cláusula 3ª, item 3.2-a/o/p, do art. 22 da IN STN 1/1997, além dos princípios constitucionais da eficiência e da razoabilidade.

b) citação de George Morais Ferreira, prefeito na gestão 2005-2008, para apresentar alegações de defesa e/ou recolher, solidariamente com Ricardo Fortunato de Oliveira (prefeito sucessor), as quantias atualizadas de R\$ 52.726,57 (27/6/2008) e R\$ 131.094,82 (30/7/2008). O débito decorre da execução parcial e irregular do objeto pactuado no contrato de repasse 0210404-16/2006 (Siafi 583725), tendo ocorrido durante a sua gestão: (a) descumprimento do prazo de execução das obras e da forma concomitante de execução dos diferentes serviços, previstos no contrato de repasse e no termo contratual firmado entre a prefeitura e a empresa RS Engenharia Ltda.; (b) incidência de restrições da municipalidade no Cadastro Único de Convênio (Cauc/Siafi), inviabilizando o repasse da maior parte dos recursos federais pactuados, na forma prevista no § 1º do art. 3º da IN STN 1/1997. A conduta importou descumprimento do objeto do contrato de repasse firmado, inclusive de sua cláusula 3ª, item 3.2-a/j/o/p, e do art. 22 da IN STN 1/1997.

c) audiência de Jânio Carlos Alves Freire, atual prefeito, para apresentar razões de justificativa acerca da seguinte ocorrência, relativa ao contrato de repasse 0210404-16/2006 (Siafi 583725): falta de continuidade/conclusão das obras e finalização da avença, descumprindo-se o disposto na cláusula 3ª, item 3.2-a/o/p do contrato de repasse e no art. 22 da IN STN 1/1997.

Realizadas as citações nos termos propostos (peças 14-17, 19, 22, 38, 40, 47), sobrevieram as respostas de peças 46 e 48, as quais se examinam no tópico seguinte.

EXAME TÉCNICO

Atenderam ao chamamento processual o Sr. George Morais Ferreira (prefeito na gestão 2005-2008, signatário da avença) e o Sr. Jânio Carlos Alves de Freitas (prefeito atual, gestão 2013-2016), sendo que o Sr. Ricardo Fortunato de Oliveira (prefeito na gestão 2009-2012) não atendeu à citação, ficando revel.

À peça 46, o responsável George Morais Ferreira, por meio de seu advogado, ofereceu suas alegações de defesa, conforme seguem:

que a Caixa Econômica Federal (Caixa), em seu relatório de TCE, afastou por completo a sua responsabilidade, em vista ter recebido pequena parte dos recursos (R\$ 195.000,00 dos R\$ 975.000,00 previstos) e executado 70,59% da obra – transcreveu trecho do relatório da Caixa, de 9/9/2013, e anexou cópia correspondente (peça 46, p. 3-7)

que, reforça, recebeu cerca de 20% do valor pactuado e executou mais de 70%, além de ter comprovado a aplicação dos recursos, conforme relatório de TCE citado e anexado;

que, conforme informa claramente o referido relatório, o prejuízo se deu devido a não conclusão do objeto pelos seus sucessores, que foram notificados e solicitaram prorrogações de prazo para conclusão da obra, mas ficaram inertes – anexou cópia de ofícios do sucessor imediato, Ricardo Fortunato de Oliveira, solicitando prorrogações do contrato de repasse em 2009, 2010 e 2011 (peça 46, p. 8-10);

que requer o arquivamento do processo no tocante a sua responsabilidade, lembrando que a exigente Caixa inclusive elogiara a sua iniciativa de tocar as obras mesmo sem o valor correspondente do repasse.

Por sua vez, à peça 48, o responsável Jânio Carlos Alves Freire, por meio do procurador geral municipal, apresentou as seguintes razões de justificativa:

que, em virtude de ocorrências em convênios nas gestões anteriores e visando evitar consequências relacionadas ao Cauc/Siafi, a atual administração municipal adotou medidas judiciais contra o ex-prefeito, inclusive referentes ao contrato de repasse em questão;

que, para tanto, ajuizou ação civil pública c/c obrigação de fazer (processo 444558-53.2013/TJGO) em face do ex-gestor, em vista de sua inércia após receber diversas notificações da Caixa;

que o município busca nessa ação compelir o ex-gestor a apresentar à Caixa a prestação de contas final do referido contrato de repasse, conforme cópia anexa da ação (peça 48, p. 3-25);

que, o atual gestor não foi omissivo quanto à irregular atitude do ex-gestor, vez que tomou a medida processual cabível, ingressando com a referida ação judicial, buscando sua responsabilização e saneamento das irregularidades.

Situação do ex-prefeito George Morais Ferreira – análise de sua defesa

Os elementos de defesa apresentados pelo Sr. George Morais Ferreira (item 27 retro) mostram-se logo insuficientes, por não terem enfrentado as questões expostas na citação (item 24-a retro e peça 14).

Com efeito, as suas explanações (sumariadas no item 27 retro) não atacam, sequer mencionam, as duas questões postas em sua citação, relativas ao descumprimento do prazo de execução das obras e da forma concomitante de execução dos diferentes serviços, previstos no contrato de repasse e no termo contratual firmado entre a prefeitura e a empresa RS Engenharia Ltda.; e relativas à incidência de restrições da municipalidade no Cadastro Único de Convênio (Cauc/Siafi), inviabilizando o repasse da maior parte dos recursos federais pactuados.

Ao ter descumprido o prazo de execução das obras previsto originalmente no contrato de repasse e no contrato de empreitada e ao ter descumprido a forma concomitante de execução dos diferentes serviços, previstos igualmente nos referidos contratos, o responsável ensejou alterações na execução da avença; e ao ter permitido a incidência de restrições da municipalidade no Cadastro Único de Convênio (Cauc/Siafi), o responsável inviabilizou o repasse da maior parte dos recursos federais pactuados. Prejudicou a avença, dificultando o seu regular fluxo financeiro. A conduta do responsável, embora não tenha gerado débito, importou, ao fim da sua gestão, execução parcial do objeto avençado e descumprimento da cláusula 3ª, item 3.2-a/j/o/p, do contrato de repasse e do art. 22 da IN STN 1/1997.

Nada obstante o responsável não ter enfrentado os questionamentos da citação, uma análise mais prospectiva e contextual dos fatos, considerando as possibilidades de atuação do gestor sucessor, tende a isentar o dito responsável de qualquer solidariedade pelo débito, o que prescindiria da citação realizada (mas não de audiência). É que tivesse o seu sucessor gerido o contrato de repasse com um mínimo de atenção não haveria o débito; e mesmo na hipótese de que tivesse praticado tão somente as mesmas falhas do antecessor (inviabilizando repasses federais e descumprindo o cronograma, mas executando grande parte das obras com outros recursos), sem o absurdo de asfaltar antes de concluir as obras de drenagem, não haveria débito.

Assim, considerando que o descumprimento de prazo, cronograma e forma de execução por parte do ex-gestor George Morais Ferreira resultou apenas prejuízo operacional para o contrato de repasse e não redundou qualquer prejuízo financeiro (nem mesmo a hipotética perpetuação de

sua conduta na gestão seguinte e até o final da vigência do contrato de repasse teria resultado débito), opina-se pela desconstituição da solidariedade antes aventada, aproveitando-se a citação como instrumento válido de contraditório e ampla defesa (audiência, no caso em tela de inexistência de débito imputável ao responsável), ante o princípio da instrumentalidade das formas (Acórdãos 1723 e 2303/2009 do Plenário).

Desse modo, verificada de forma mais contextualizada a inexistência de débito imputável ao senhor George Morais Ferreira e tendo ele exercido o contraditório e a ampla defesa sem lograr afastar as irregularidades inquinadas, não se deve julgar as contas do responsável, mas meramente aplicar-lhe a sanção prevista no inc. II do art. 58 da Lei 8.443/1992.

Situação do ex-prefeito Ricardo Fortunato de Oliveira – revelia

A revelia do Sr. Ricardo Fortunato de Oliveira importa o prosseguimento regular do processo (§ 3º do art. 12 da Lei 8.443/1992). É o responsável com maior nível de responsabilidade pela inutilidade do objeto da avença, já que causou diretamente a falta de finalidade das obras de drenagem executadas com os recursos federais.

Com efeito, a sua gestão do contrato de repasse foi desastrosa, ao realizar asfaltamento sem prévia execução das bocas de lobo e sem interação com os serviços de drenagem antes efetuados. Sua intervenção causou prejuízo à funcionalidade e à efetividade dos serviços pagos com recursos federais (grande parte das obras de drenagem). Note-se que o responsável teve todo o período de quatro anos de seu mandato para executar e pôr termo à avença. A conduta do responsável gerou diretamente o débito, posto que causou a inutilidade da drenagem; importou, ao fim, descumprimento do objeto avençado, inclusive desatendendo a cláusula 3ª, item 3.2-a/o/p, do contrato de repasse, o art. 22 da IN STN 1/1997 e os princípios constitucionais da eficiência e da razoabilidade.

Desse modo, as contas do responsável em referência devem ser julgadas irregulares, com imputação de débito pelos valores aplicados pelos quais foi citado, e imputação da multa prevista no art. 57 da lei 8.443/1992. Ademais, pela gravidade de sua conduta, e conforme também alertado no expediente citatório, cabe inabilitá-lo ao exercício de cargo em comissão ou função de confiança, no âmbito do serviço público (art. 60, Lei 8.443/1992).

Situação do prefeito Jânio Carlos Alves Freire – análise de suas justificativas

As razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Jânio Carlos Alves Freire (item 28 retro) revelam-se insuficientes para afastar os questionamentos presentes em sua audiência, eis que o elemento principal apresentado limitou-se a uma ação judicial movida contra seu antecessor, mas intempestivamente, sem quaisquer outras medidas saneadoras. A afirmativa do responsável de que procedeu à gradual manutenção de equipamentos no bairro contemplado pela avença é muito genérica e desprovida de provas, não tendo qualquer serventia para descaracterizar a falta de saneamento das pendências reclamadas pela Caixa.

Com efeito, a ação civil pública movida contra seu antecessor foi impetrada em 16/12/2013 (peça 48, p. 25), bem após as notificações que lhe foram dirigidas pela Caixa (sobre a prorrogação do convênio em 22/5/2013 e sobre a TCE em 21/8/2015 – peça 1, p. 20-26, e peça 8, p. 23). Tal medida, embora possa atenuar a responsabilização do gestor, não tem o condão de afastar a sua obrigação de agir a tempo e a contento em defesa dos interesses municipais (objeto avençado concluso e funcionando) e em atendimento à avença pactuada com a União. A única providência adotada revelou-se não preventiva e não saneadora das pendências construtivas e funcionais das obras, servindo apenas para sanear a pendência formal de prestação de contas (exclusão de sua responsabilidade de prestar contas mediante ação judicial para prestação por terceiro, antecessor). Medidas mais rápidas e resolutivas deveriam ser buscadas por qualquer gestor que estivesse à frente da municipalidade, detentor que é de atribuições nesse sentido, a teor das

competências expressas previstas na Constituição goiana de “prestar contas da aplicação dos auxílios federais entregues ao município” e “praticar os atos que resguardem os interesses municipais” (art. 77, inc. XI e XIV). Não é outro o sentido do Acórdão TCU 2295/2014-P, que considera como obrigação do prefeito sucessor encerrar a execução de empreendimento que perpassa mandatos distintos.

Assim, em vista do retardo na adoção da medida judicial, da não adoção anterior ou concomitante de outras medidas mitigadoras ou corretivas da má execução do objeto e do desatendimento às tratativas da Caixa, em prejuízo à correção do objeto mau executado e à finalização da avença, descumprindo-se o disposto na cláusula 3^a, item 3.2-a/o/p do contrato de repasse e no art. 22 da IN STN 1/1997, fica o atual prefeito municipal de Trindade-GO, Jânio Carlos Alves Freire, sujeito à multa prevista no art. 58, inc. II, da Lei 8.443/1992.

CONCLUSÃO

A principal irregularidade, sem dúvida alguma, é a ocorrência pela qual foi citado o ex-prefeito revel: asfaltamento sem a prévia execução das bocas de lobo nem interação com os serviços de drenagem antes realizados e nem execução dos serviços finais de drenagem, causando prejuízo à funcionalidade e efetividade dos serviços realizados antes e a parte paga com recursos federais.

Sobre esta gritante irregularidade, ensejadora de débito, deve responder exclusivamente o seu causador direto, o referido revel, Sr. Ricardo Fortunato de Oliveira. A quem cabe a aplicação das penalidades previstas nos artigos 57 e 60 da Lei 8.443/1992.

Os demais responsáveis não devem responder pelo débito, eis que sua relação com ele é meramente reflexa. O prefeito antecessor de Ricardo Fortunato não causou o débito em si, mas ensejou extrapolação dos prazos contratados na avença pública financiadora das obras (contrato de repasse) e na avença particular da empreitada, não respeitou os respectivos cronogramas físicos e inviabilizou os repasses federais após o primeiro realizado. Cabe-lhe, portanto, a multa prevista no art. 58, inc. II, da Lei 8.443/1992, sem julgar suas contas irregulares visto não ser responsável pelo débito apurado.

Similarmente, embora com menos gravidade, o prefeito sucessor de Ricardo Fortunato também não causou o débito em questão, porém não adotou as providências devidas a seu tempo, não buscou sanear os problemas de execução da avença e delineadoras do débito, deixando ser cobrado sobre deveres e consequências legais para que adotasse, após quatro meses do alerta, simples medida judicial com efeito administrativo de afastamento de sua responsabilidade pela prestação de contas (Súmula 230 do TCU). Cabe-lhe a multa prevista no art. 58, inc. II, da Lei 8.443/1992, sem julgar suas contas, eis que foi ouvido, mas não se submeteu ao contraditório típico de uma TCE, a citação.

Finalmente, não constam dos autos elementos suficientes para caracterizar a boa-fé do responsável que terá suas contas julgadas (Ricardo Fortunato de Oliveira, sucessor imediato do signatário da avença), devendo desde logo ocorrer o julgamento pela irregularidade.

Em vista de grande montante dos recursos utilizados nas obras em comento originarem muito provavelmente dos cofres municipais, deve-se enviar cópia da deliberação a ser adotada ao Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás (TCM/GO), para providências de sua alçada.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Do exposto, propõe-se o seguinte deslinde meritório:

considerar revel o Sr. Ricardo Fortunato de Oliveira (CPF 634.573.421-72), nos termos do § 3º do art. 12 da Lei 8.443/1992, e rejeitar as alegações de defesa oferecidas pelo Sr. George

Morais Ferreira (CPF 254.215.731-68) e as razões de justificativa ofertadas pelo Sr. Jânio Carlos Alves Freire (CPF 124.229.241-15);

julgar irregulares as contas do Sr. Ricardo Fortunato de Oliveira, nos termos dos artigos 16, III, "b" e "c", 19, caput, e 23, III, "a" da Lei 8.443/1992, condenando-o ao pagamento das quantias de R\$ 52.726,57 (27/6/2008) e R\$ 131.094,82 (30/7/2008), com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a" do Regimento Interno-TCU), o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas indicadas até a do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor;

aplicar ao Sr. Ricardo Fortunato de Oliveira a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, e aos Srs. George Morais Ferreira e Jânio Carlos Alves Freire, individualmente, a multa prevista no art. 58, inc. II, da Lei 8.443/1992, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da respectiva notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento das respectivas quantias ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente entre a data do acórdão e a do efetivo recolhimento, se pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

inabilitar o Sr. Ricardo Fortunato de Oliveira para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992;

autorizar a cobrança judicial das dívidas, nos termos do art. 28, II, da Lei 8.443/1992;

encaminhar cópia do relatório, voto e acórdão a serem proferidos à Procuradoria da República no Estado de Goiás, bem como ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (TCM), para as providências cabíveis.

Divergindo parcialmente da proposta formulada na instrução, o Diretor Técnico responsável, com a anuência do Titular da Secex/GO, formulou o seguinte parecer:

Divirjo parcialmente da proposta de encaminhamento apresentada na instrução precedente, pelos motivos expostos a seguir.

No tocante aos fatos apurados, não vislumbro quaisquer reparos.

Quanto à responsabilização, acompanho a proposta de aplicação de multa aos Srs. George Morais Ferreira e Ricardo Fortunato de Oliveira. Entretanto, manifesto discordância quanto à aplicação dessa sanção ao Sr. Jânio Carlos Alves Freire.

O contrato de repasse em tela teve início na gestão do Sr. George Morais (prefeito entre 2005-2008) e o seu objeto deveria ter sido concluído ainda na gestão desse ex-prefeito, em 30/12/2007. No entanto, após diversas prorrogações, a execução do ajuste perpassou a gestão do Sr. Ricardo Fortunato de Oliveira e alcançou a gestão do Sr. Jânio Carlos Alves Freire.

Assim como observado no TC 003.044/2014-9 (que tratava de outro contrato de repasse firmado com o município de Trindade), a execução do ajuste prolongou-se demasiadamente, alcançando a gestão do Sr. Jânio em função da insistência da Caixa em regularizar as pendências verificadas. Ressalte-se que não se verificaram indícios de má-fé na conduta dos gestores do banco estatal, que buscaram o efetivo cumprimento do objeto do contrato. Porém, a excessiva delonga em tais tratativas atingiu a gestão de um terceiro prefeito (gestão de 2013-2016) que não teria qualquer responsabilidade sobre a execução ou sobre a prestação de contas caso a Caixa tivesse providenciado tempestivamente o encerramento do contrato e a instauração de TCE.

Como alertado, previu-se inicialmente a execução do objeto do contrato de repasse na gestão do Sr. George Morais Ferreira (2005-2008). Porém, após prorrogações, a execução do objeto alcançou a gestão do Sr. Ricardo Fortunato (2009-2012) que deu causa ao débito apurado nestes

autos, de acordo a última instrução. Além disso, os elementos trazidos pelo Sr. George Morais Ferreira em suas alegações de defesa indicam a ausência de boa-fé do Sr. Ricardo Fortunato de Oliveira ao adotar diversas medidas protelatórias durante a sua gestão, conforme se verifica a seguir:

Em 2009, solicitou a primeira prorrogação informando que o pedido “se deve ao período chuvoso”. (peça 46, p. 10)

Em 25/3/2010, solicitou outra prorrogação da vigência do contrato alegando que “uma nova administração assumiu o município e necessitou de tempo hábil e necessário para retomada dos projetos que existiam em andamento”. (peça 46, p. 8)

Em 28/2/2011, solicitou nova prorrogação alegando que o pedido “se justifica pelas várias alterações ocorridas no projeto técnico de engenharia, em consequência, o gestor necessitou de tempo hábil e necessário para análise dos projetos e liberação que só ocorreu neste mês de fevereiro de 2011”. (peça 46, p. 9)

O objeto do contrato em questão deveria ser executado em um período de três meses durante a gestão do Sr. George Morais, mas não foi concluído no prazo original (peça 50, p. 5). O prefeito sucessor teve os quatro anos de sua gestão para concluir o objeto, mas não o fez e ainda adotou conduta que resultou em débito (peça 50, p. 7).

A partir desses fatos, não se afigura razoável a responsabilização do Sr. Jânio Carlos Alves Freire, especialmente considerando que o antecessor teve todo um mandato à frente do município para concluir as obras e adotou as medidas protelatórias supramencionadas.

Por esses motivos, discordo parcialmente da proposta de encaminhamento e proponho sejam acatadas as razões de justificativas do Sr. Jânio Carlos Alves Freire e afastada a sua responsabilidade nestes autos.

Proposta de Encaminhamento

Pelas razões expostas, faz-se necessária a reformulação da proposta de encaminhamento, para que seja submetida ao Ministro-Relator, após manifestação do Ministério Público junto a este Tribunal, nos seguintes termos:

considerar revel o Sr. Ricardo Fortunato de Oliveira (CPF 634.573.421-72), nos termos do § 3º do art. 12 da Lei 8.443/1992;

rejeitar as alegações de defesa oferecidas pelo Sr. George Morais Ferreira (CPF 254.215.731-68) e acatar as razões de justificativa ofertadas pelo Sr. Jânio Carlos Alves Freire (CPF 124.229.241-15);

julgar irregulares as contas do Sr. Ricardo Fortunato de Oliveira, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, 19, caput, e 23, III, “a” da Lei 8.443/1992, condenando-o ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a” do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas indicadas até a do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor;

<i>Valor original</i>	<i>Data da ocorrência</i>
<i>R\$ 52.726,57</i>	<i>27/6/2008</i>
<i>R\$</i>	<i>30/7/2008</i>

131.094,82	
------------	--

aplicar ao Sr. Ricardo Fortunato de Oliveira a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, e ao Sr. George Morais Ferreira a multa prevista no art. 58, inc. II, da Lei 8.443/1992, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da respectiva notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento das respectivas quantias ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente entre a data do acórdão e a do efetivo recolhimento, se pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

inabilita o Sr. Ricardo Fortunato de Oliveira para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992;

autorizar a cobrança judicial das dívidas, nos termos do art. 28, II, da Lei 8.443/1992;

encaminhar cópia do relatório, voto e acórdão a serem proferidos à Procuradoria da República no Estado de Goiás, bem como ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (TCM), para as providências cabíveis.

Manifestando-se de acordo com a proposta final da unidade técnica, o representante do Ministério Público teceu as seguintes considerações:

Houve, no âmbito da unidade técnica, divergência parcial de entendimento.

O auditor encarregado da instrução e o diretor da 2ª DT, acerca da inexecução parcial do objeto do Contrato de Repasse 0210404-16/2006, concordam com a aplicação de multa ao prefeito que firmou a avença, George Morais Ferreira, por, embora ter executado a obra em proporção muito superior à execução financeira, não haver cumprido o cronograma de execução de modo a garantir a evolução simultânea dos diversos serviços previstos; e com a imputação de débito ao seu sucessor, Ricardo Fortunato de Oliveira, por, ao realizar o asfaltamento das ruas sem prévia execução das bocas de lobo, não haver dado continuidade à execução do objeto do contrato de repasse, além de haver inutilizado todos os serviços de drenagem realizados pelo seu antecessor.

Auditor e diretor discordam, porém, quanto à aplicação de multa ao segundo sucessor do prefeito signatário do ajuste, Jânio Carlos Alves Freire. Enquanto o primeiro considera que esse terceiro gestor deve ser sancionado com multa por não haver buscado “medidas rápidas e resolutivas” no sentido de “agir a tempo e a contento na defesa dos interesses municipais (objeto avençado concluso e funcionando)”, o segundo entende que ele deve ter as razões de justificativa acolhidas, já que a execução do ajuste somente teria se estendido até a sua gestão em razão da insistência da Caixa em regularizar as pendências verificadas, em vez de providenciar tempestivamente o encerramento do contrato e a instauração da TCE.

Estou de acordo com o diretor da 2ª DT. A atuação do sucessor direto do prefeito signatário do contrato de repasse foi, emprestando expressão empregada pela instrução, de tal forma “desastrosa”, que não se pode falar em omissão quanto à continuidade administrativa pelo terceiro gestor. Os serviços realizados pelo primeiro prefeito não foram apenas paralisados pelo segundo prefeito, mas inutilizados por obras subsequentes, que os colocaram fora de qualquer possibilidade de operação. O que se está a exigir do terceiro prefeito na instrução não é, portanto, a “continuidade administrativa”, mas o contrário, a “descontinuidade” das medidas adotadas pelo seu antecessor e a retomada dos trabalhos realizados pelo primeiro prefeito. Isso, obviamente, é medida mais complexa e que requer mais cautela do que a mera continuidade, razão pela qual o juízo do auditor, no sentido de que houve demora excessiva na adoção de providências, torna-se, a meu ver, maculado por subjetividade incompatível com a aplicação da grave sanção da multa sugerida.

É o relatório.