

TC 029.173/2019-1

Natureza: Tomada de Contas Especial

Unidade Jurisdicionada: Município de Ferraz de Vasconcelos - SP.

Sumário: Tomada de contas especial. Contrato de repasse. Não encaminhamento de documentos referentes à prestação de contas. Necessidade de saneamento dos autos. Proposta de diligência. Autorização.

Despacho

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Caixa Econômica Federal contra os Srs. José Abissamra (gestões 2005-2008 e 2009-2012), Acir Filló dos Santos (gestão 10/1/2013 a 4/12/2015), José Izidro Neto (gestão 5/12/2015 a 31/12/2016), e José Carlos Fernandes Chacon (gestão 2017- 2020), ex-prefeitos e prefeito do município de Ferraz de Vasconcelos/SP, em decorrência do não encaminhamento de documentação exigida para a prestação de contas dos recursos referentes ao contrato de repasse 0266.708-60/2008 (peça 2, p. 44-50), celebrado com o município, cujo objeto foi a reforma da Praça dos Trabalhadores, situada em área municipal.

2. O contrato de repasse teve vigência prevista para o período de 29/8/2008 a 30/12/2017, com prazo adicional de 60 (sessenta) dias para prestação de contas, contados do término da vigência do contrato (peça 2, p. 48)

3. O valor total do contrato de repasse 0266.708-60/2008 foi de R\$ 2.190.716,68, sendo R\$ 240.716,68 de contrapartida do município e R\$ 1.950.000,00 em recursos federais. Houve o desbloqueio da quantia de R\$ 1.496.006,37, pela Caixa, conforme o quadro reproduzido na instrução da Secex-TCE (peça 34):

Data	União (R\$)	Contrapartida (R\$)	Total (R\$)	Prestação de contas
24/05/2011	104.410,69	11.601,19	116.011,88	Aprovada
29/08/2011	146.813,93	16.312,66	163.126,59	Aprovada
01/12/2011	102.977,60	11.441,96	114.419,56	Aprovada
16/03/2012	467.658,86	51.962,10	519.620,96	Aprovada
16/04/2012	443.759,53	49.306,61	493.066,14	Aprovada
07/05/2012	230.385,76	25.598,42	255.984,18	Aprovada
TOTAL	1.496.006,37	166.222,94	1.662.229,31	

4. Foi restituída ao Tesouro Nacional a quantia de R\$ 1.090.856,38, referente ao saldo de repasse e de rendimentos da aplicação dos recursos no mercado financeiro (peça 3, p.30).

5. A Secex-TCE promoveu a seguinte análise do processo de tomada de contas especial em tela (peça 34):

“EXAME TÉCNICO

O Contrato de Repasse 0266.708-60/2008 foi firmado entre o Ministério do Turismo e o Município de Ferraz de Vasconcelos/SP, objetivando a construção/revitalização ou reforma da Praça dos Trabalhadores, situada em área urbana do município. O investimento previsto

foi de R\$ 2.190.716,68, sendo R\$ 240.716,68 de contrapartida do município e R\$ 1.950.000,00 em recursos federais. Do valor transferido foi desbloqueada efetivamente a quantia de R\$ 1.496.006,37, pela Caixa, cujas prestações de contas parciais foram todas aprovadas (item 2, retro).

No Relatório do Acompanhamento de Engenharia (RAE) constante da peça 3, p. 1-9, datado de 14/8/2012, A Caixa registrou que as obras encontravam-se executadas no montante de R\$ 1.824.766,63, no percentual de 91,52%, atestando a boa qualidade dos serviços realizados (peça 3, p. 9).

A Caixa atestou a funcionalidade física do empreendimento ao declarar por meio digital (peça 4, p. 5), ao Mtur, que o objeto do Contrato 0266.708-60 encontrava-se fisicamente funcional e aberto ao uso. Aditou que os serviços foram concluídos com reprogramação final com redução de metas. Esclareceu, ainda, que o tomador [município] submeteu à CETESB laudo e ensaios com conclusões que 'tendem a afastar suspeita de contaminação, entretanto sem manifestação final do órgão ambiental até o momento'. Em relação à outorga para canalização de curso d'água existente na área de intervenção (executada com recursos próprios), não foram demonstrados avanços além de uma consulta ao órgão responsável (DAEE) e apresentação de pagamento de auto de infração. Quanto à última informação e apresentação de documentos ocorrida em 16/6/2016, referente ao DAEE e CETESB, constam explanados pelo município no Ofício GP 742/2016 em 16/06/2016 (item 15, retro).

Observa-se que a partir de 2013 houve uma série de tratativas entre a Caixa, o Ministério do Turismo e o Município de Ferraz de Vasconcelos no sentido de encontrar solução para o impasse ambiental e o reconhecimento da funcionalidade do empreendimento, tendo em vista ter-se constatada a conclusão do objeto contratado, apesar das pendências relacionadas com a CETESB e o DAEE.

Assim, nota-se o esforço da Caixa e do Município de Ferraz de Vasconcelos no sentido de equacionar as pendências ambientais que impactaram nas obras de revitalização da Praça Central objeto do Contrato de Repasse 0266.708-60/2008. Todavia, a questão não dependeu, e não depende, apenas do município, mas sim de procedimentos burocráticos junto aos órgãos ambientais que, na prática, não apresentaram, até à época, solução definitiva para o impasse ambiental surgido.

A área reformada [antiga Praça dos Trabalhadores] encontra-se dentro da zona urbana, ou melhor, dentro da área central da cidade de Ferraz de Vasconcelos, causando estranheza, a princípio, a demora dos órgãos ambientais a darem solução ao impasse ambiental. Por mais de 3 anos o município vinha [ou vem] tentando solucionar a pendência e, ao que parece, não encontrou solução junto à CETEB e ao DAEE local.

Dessa forma, os empecilhos de ordem ambiental se contrapõem ao interesse social e à segurança da população, tendo em vista a falta de atuação mais célere e proativa na solução das pendências ambientais, seja interditando definitivamente a praça [visando a segurança de pessoas] para os ajustes necessários, ou liberando o Município de Ferraz de Vasconcelos definitivamente das pendências que o colocam em falta junto ao Ministério do Turismo desde os idos de 2012.

De acordo com o plano de trabalho (peça 2, p. 31) o projeto consistiu na reforma da Praça dos Trabalhadores situada em área municipal compreendida entre as avenidas Brasil, Herman Teles Ribeiro e Dom Pedro II e as ruas Engenheiro Jorge Allen e Luciano Poletti, na cidade de Ferraz de Vasconcelos/SP. Fato é que a Praça localiza-se em área antropizada, densamente povoada e utilizada pela população local, conforme se depreende de imagens do

local retiradas da ferramenta ‘Google Maps’ (peça 33). A região está [estava] totalmente coberta por asfalto e a Praça Central em constante uso como área de lazer pela comunidade local.

Colhemos imagens retiradas do ‘Google Maps’ contendo a localização da área da Praça dos Trabalhadores a partir do ano de 2010, antes do início das obras. A seguir comentaremos algumas imagens extraídas, do mesmo ângulo de visada, da Rua Luciano Poleti, esquina com a Avenida Brasil.

As imagens 1 e 2 indicam a localização da Praça dos Trabalhadores – Praça Central – e do Centro de Convenções, cuja construção fez parte do Contrato de Repasse 267.048-96 em exame no TC 029.196/2019-1 (peça 33).

A imagem 3 mostra a Praça Central em 2019 com portão fechado, sem acesso ao público, num contraste com a imagem 4 de janeiro/2010, indicando que naquela época no local predominavam as construções antigas da prefeitura de Ferraz de Vasconcelos, portanto, antes do início das obras.

A Imagem 5 – de março/2011 – mostra o local da praça com as construções já demolidas, sinalizando o início das obras. A imagem 6 – de junho/2012 – revela que as obras da Praça Central já haviam sido concluídas, com a construção do Centro de Convenções ao fundo. Nota-se que o portão de entrada estava aberto permitindo o acesso ao público.

A imagem 7 – julho/2017 – mostra a praça com portão aberto e as áreas de lazer frequentadas pelo público local. Por sua vez, a imagem 8 – julho/2018 – e a imagem 9 – abril/2019 – mostram a praça com portão fechado, provavelmente interditada, com vestígios de falta de manutenção e abandono da área.

São imagens que mostram cronologicamente o antes, o início dos trabalhos com demolição de edificações, as obras em andamento e concluídas, com a utilização do espaço pela população local; ao final, mostra o abandono da praça que, conforme veremos na análise do TC 029.196/2019-1, decorreu provavelmente da interdição do Centro de Convenções construído dentro da área da praça por conta do Contrato de Repasse 267-048-96/2008,

Por outro lado, paira incerteza sobre a correção das prestações de contas parciais apresentadas pelo contratado, as quais foram aprovadas pela Caixa, conforme registrado no PA GIGOV/SP 027/18 #Público, de 14/2/2018, (peça 2, p. 3-12). No TC 005.435/2019-9, apensado a esta TCE por força do Acórdão 11.212/2019 - TCU - 1ª Câmara (Relator: Ministro Bruno Dantas), trata de representação formulada pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE/SP), a respeito de possíveis irregularidades envolvendo as obras objeto do Contrato de Repasse 267-048-96/2008 (Siafi 643.980) em exame no TC 029.196/2019-1.

Segundo a representação o TCE/SP realizou auditoria no Contrato de Repasse 267-048-96/2008, que embasou a Decisão da 2ª Câmara daquele Tribunal do dia 4/12/2018 (TC 005.435/2019-6, peça 7, p. 7-11), tendo sido encontradas diversas irregularidades atinentes ao processo licitatório e irregularidades relacionadas à construção do Centro de Convenções, dentre elas a informação de munícipes de Ferraz de Vasconcelos (TC 005.435/2019-6, peça 6, p. 43-46 e p. 59) de que a empresa FIG Incorporadora e Construtora possuía ‘endereço suspeito’; a obra já teria sido iniciada em 2009 pela mesma contratada, teria sido abandonada posteriormente inacabada; a Prefeitura teria retomado as obras usando material e pessoal próprios; a Caixa Econômica Federal, responsável pela liberação de recursos do convênio de origem dos repasses, teria sido conivente com as irregularidades.

De acordo com o Voto da Decisão da 2ª Câmara do TCE/SP (TC 005.435/2019-6, peça 7, p. 12-13):

2.3 Conforme amplamente divulgado pela mídia, o Centro de Convenções foi inaugurado em 2012 e interditado no início de 2013, em virtude das falhas estruturais constadas pelo IPT (Instituto de Pesquisas Tecnológicas).

Ainda, de acordo com matéria divulgada pelo Diário de Suzano, a Defesa Civil de Ferraz de Vasconcelos no dia 26/12/2017 interditou ‘a Praça dos Trabalhadores, também conhecida como Centro de Convenções, localizada no centro da cidade’, sendo necessária esta ação em razão do ‘risco de desabamento do prédio central do local’.

No entanto, no Relatório de Demandas Externas da CGU 00225.000202/2012-69 (TC 005.435/2019-6, peça 13, p. 10 e p. 13), a CGU não confirmou a versão de endereço suspeito da empresa, mas, com base em testemunhos obtidos, considerou procedente a suspeita de que as obras do Centro de Convenções e de revitalização da Praça foram executadas ‘utilizando-se do pessoal, materiais e recursos da Municipalidade’, segundo consta, também, na Nota Técnica 1790/2014/CGU-PR, de 5/8/2014 (peça 3, p. 77).

No referido relatório de demandas externas a CGU conclui (TC 005.435/2019-6, peça 3, p. 77-78):

3. CONCLUSÃO

3.1 Sobre os fatos e situações apontados à CGU, são procedentes as irregularidades listadas a seguir, cujo montante fiscalizado é de R\$ 2.979.166,67, conforme demonstrado no corpo do relatório.

3.1.1) Falhas com dano ao erário a ser apurado:

- Item 2.1.1.2: Execução das Obras de construção do Centro de Convenções com recursos do Município de Ferraz de Vasconcelos;

- Item 2.1.1.3: Pendências ambientais não resolvidas relativas à Praça Central de Ferraz de Vasconcelos, onde se localiza o Centro de Convenções objeto do contrato de repasse federal.

- Item 2.1.1.4: Falhas na condução da supervisão do processo de licitação e da execução da obra, por parte da Caixa.

No Relatório de Demandas Externas 00225.000202/2012-69 a Controladoria Geral da União colocou dúvidas em relação a quem de fato executou as obras. A CGU descartou a suspeita de inexistência física da empresa FIG Incorporadora e Construtora, mas levantou a hipótese de que ela tenha subcontratado outra empresa para a realização de parte das obras no valor de R\$ 665.000,00 (peça 19, p. 9-11). A seu turno, a prefeitura de Ferraz de Vasconcelos em 2009 rebate a suspeita alegando que os serviços se iniciaram com a demolição dos imóveis da antiga Prefeitura e da Praça dos Trabalhadores, para que fossem iniciadas as obras de revitalização da Praça Central e de construção do Centro de Convenções. Mas a demolição não foi objeto da Concorrência Pública 03/2009 (peça 19, p. 11).

A seu turno, os extratos bancários do contrato de repasse mostram a movimentação financeira com os recursos desbloqueados (peça 3, p. 16-27), de acordo com a conciliação bancária com o ingresso dos recursos na conta do contrato, bem como as autorizações de saques dos recursos desbloqueados (peça 2, p. 98) e as Relações de Comprovantes de

Pagamentos-OGU indicando as notas fiscais e valores pagos à empresa FIG Incorporadora e Construtora Ltda. (CNPJ 58.060.930/0001-10), totalizando R\$ 1.662.229,30 (peça 2, p. 10-15). Assim, aparentemente não houve irregularidade na execução financeira, tendo a Caixa aprovado as prestações de contas parciais apresentadas pelo Município de Ferraz de Vasconcelos (item 2, retro).

Enfim, a Caixa Econômica Federal considerou que as obras foram realizadas atestando a funcionalidade física do empreendimento e em uso pela população local, faltando apenas a solução de pendências burocráticas ambientais (item 31, retro). No entanto, a CGU apresentou indícios de que as obras podem ter sido executadas com mão de obra da própria prefeitura, subsistindo a dúvida sobre quem de fato executou o empreendimento. Fato é que a Praça reformada encontra-se em área urbana densamente povoada e utilizada pela população local, podendo não se justificar, a princípio, a impugnação da totalidade dos recursos repassados pelo Ministério do Turismo, visto que as obras apresentaram funcionalidade, aproveitabilidade total e usabilidade pela sociedade de Ferraz de Vasconcelos.

Portanto, a presente tomada de contas especial ainda não se encontra em condições para prosseguir com a citação dos responsáveis arrolados nos autos, carecendo de elementos prévios que contribuam para a efetiva configuração das irregularidades e quantificação do dano a ser apurado neste processo.

Nesse sentido, propomos a realização de diligência à Caixa Econômica Federal solicitando enviar os seguintes esclarecimentos e informações atualizadas em relação às prestações de contas parciais do Contrato de Repasse 0266.708-60/2008 e às pendências ambientais relacionadas às obras do referido contrato:

a) confirmar se as prestações de contas parciais aprovadas conforme consta no PA GIGOV/SP 027/18 #Público, de 14/2/2018 (peça 2, p. 3-12), estritamente em relação ao Contrato de Repasse 0266.708-60/2008, estariam comprometidas em função do Relatório de Demandas Externas 00225.000202/2012-69 (peça 19, p. 6, 10-12, 17-18), em que a Controladoria Geral da União constatou indícios de as obras terem sido realizadas com mão de obra do próprio município;

b) caso se confirme o indício de que as obras tenham sido realizadas com mão de obra do próprio município, o que configuraria pagamentos indevidos à empresa FIG Incorporadora e Construtora Ltda. (CNPJ 58.060.930/0001-10), envie cópia das prestações de contas parciais, principalmente dos contratos celebrados entre a empresa e o Município de Ferraz de Vasconcelos/SP (inclusive contratos subempreitados, se houverem), das notas fiscais emitidas e das medições de serviços supostamente realizados que embasaram os pagamentos a ela efetuados;

c) esclarecer se houve o saneamento das pendências ambientais com as obras do Contrato de Repasse 0266.708-60/2008 realizadas pelo Município de Ferraz de Vasconcelos junto à Companhia Ambiental do Estado de São Paulo – CETESB (laudo definitivo do estudo de contaminação da área e respectiva deliberação junto ao órgão ambiental competente) e ao Departamento de Águas e Energia Elétrica – DAEE (regularização das questões relativas à outorga para intervenção em curso d'água);

d) esclarecer se essas certificações ambientais se restringem a questões meramente formais, ou se impedem a funcionalidade e utilização do bem público, com risco para a população que frequenta a praça, levando em conta que:

d.1) o objeto do Contrato de Repasse 0266.708-60/2008 foi executado, tendo a Caixa encontrado a Praça em uso pela população, segundo informações veiculadas pela mandatária

ao Ministério do Turismo e imagens via ‘Google maps’ indicando o espaço aberto ao público desde 2012 (item 37.3, retro);

d.2) apesar da falta da outorga do DAEE, o município informou que a canalização sob a Praça Central já existia há muitos anos - desde que cidade de Ferraz de Vasconcelos era parte integrante do Município de Mogi das Cruzes, tendo solicitado a dispensa da apresentação dessa outorga;

d.3) o novo Relatório de Investigação do Passivo Ambiental, elaborado pela empresa IA Ambiental, foi protocolado na CETESB de Mogi das Cruzes em 27/10/2016, não havendo notícia se, apesar de quase 4 anos, tenha aquele órgão ambiental se manifestado conclusivamente sobre essa questão;

d.4) no caso da pendência junto ao DAEE, a Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente já havia expedido a Licença Ambiental 01/2010, autorizando a ‘intervenção’ da obra, a fazer a movimentação de resíduos e supressão e/ou remanejamento de espécies nativas ou exóticas, dentro do projeto de revitalização da Praça Central, localizada na Avenida Brasil, 1841, Ferraz de Vasconcelos, de acordo com o projeto executivo (peça 3, p. 31-33).

Prescrição da Pretensão Punitiva

(...) No caso em exame, a perspectiva de aplicação de penalidade ao responsável dificilmente será alcançada pela prescrição, uma vez que a irregularidade sancionada se deu entre 24/5/2011 e 7/5/2012 (item 2, retro) e o ato de ordenação da citação muito provavelmente ocorrerá em prazo inferior a dez anos.

Informações Adicionais

Vale ressaltar que na peça 32 foi equivocadamente anexado o Ofício 0773/2019/GEOTR da Caixa com comprovante de devolução de recursos; tal documento é pertinente ao Processo: 1407/2018 — Tomada de Contas Especial Contrato de Repasse 0312.463-90 (Siafi 660.066), inscrito no E-TCE como TCE 1407/2018, não afetando, portanto, o andamento deste processo.

Informa-se que há delegação de competência do relator deste feito, Ministro Substituto Weder de Oliveira, para a diligência proposta, nos termos do art. 1º, inc.II, alínea ‘a’, da Portaria-MINS-WDO 8, de 6/8/2018. Entretanto, no caso em tela a diligência não se resume a simples providência saneadora, haja vista envolver, adicionalmente, fixação de prazo para que o Tomador de Contas apresente esclarecimentos sobre as irregularidades e sobre as responsabilidades que não foram devidamente delineadas no processo, razão por que, para sua realização, se impõe a autorização do Relator que preside o processo.

CONCLUSÃO

Com vistas ao saneamento das questões tratadas na seção ‘Exame Técnico’, considera-se necessária, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 11 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 157 do RI/TCU, a realização de diligência à Caixa Econômica Federal na forma da proposta de encaminhamento a seguir expendida”.

II

6. Como bem configurado na instrução da Secex-TCE, os elementos constantes dos autos não são suficientes para comprovarem a existência de pressupostos de instauração e de

desenvolvimento válido e regular do processo. Não resta evidenciada a existência de dano nem estão claros os fundamentos que levaram o tomador de contas a propor débito integral aos responsáveis.

7. É desnecessária nova autorização deste relator para realização da diligência à Caixa Econômica Federal, pois, ao contrário do aduzido na instrução, a competência delegada aos titulares das unidades instrutivas para a realização de diligências já abrange a natureza das informações e esclarecimentos a serem demandados à Caixa, sem necessidade de submissão da proposta ao relator.

Restituam-se os autos à Secex-TCE para a adoção das medidas pertinentes.

Brasília, de 2020.

(assinado eletronicamente)
WEDER DE OLIVEIRA
Relator