

Proc. TC- 015.377/2019-9
Tomada de Contas Especial

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator

Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada pela Caixa Econômica Federal (CAIXA) em desfavor dos Srs. José Pereira de Araújo (gestão de 1/1/2005 a 31/12/2008 e de 1/1/2013 a 31/12/2016) e José Fernando Moreira da Silva (gestão de 1/1/2009 a 31/12/2012), ex-prefeitos do Município de Paudalho-PE, em decorrência da não consecução do objeto do Contrato de Repasse 268.398-50/2008, celebrado, em 31/12/2008, entre aquela municipalidade e a União, por intermédio do Ministério dos Esportes, representado pela CAIXA, para execução de “modernização do Estádio Municipal Laura Bandeira de Melo – reforma e ampliação”.

A unidade técnica, mais uma vez, propõe a irregularidade das contas dos dois ex-prefeitos, com condenação em débito e imputação de multa fundamentada no art. 57 da Lei 8.443/1992 (peça 57).

**

Novamente, discordo do encaminhamento alvitrado à peça 57, o qual contou com a concordância dos dirigentes da Secex-TCE.

Como já mencionei em meu parecer precedente (peça 43), o convênio foi celebrado ao final do 1º. mandato do Sr. José Pereira de Araújo, tendo sido liberados recursos em 16/12/2011 (R\$ 93.815,00) e em 5/7/2012 (R\$ 6.950,00), na gestão do Sr. José Fernando Moreira da Silva (vide peça 3, p. 3).

Segundo a documentação aduzida aos autos, a obra foi iniciada, em 21/10/2010, pela empresa FJM Construções Ltda., sendo objeto de 4 vistorias realizadas pela Caixa (RAEs à peça 3, p. 138-154). A última vistoria, ocorrida em 19/4/2012, apontou um percentual de execução de 17,23% e, apesar de a obra estar atrasada (peça 3, p. 152-154), o RAE indicou que:

- a) o boletim de medição apresentado expressava a realidade dos serviços executados;
- b) não foram observadas realizações divergentes dos projetos;
- c) não foram observados materiais e/ou equipamentos divergentes das especificações;
- d) a qualidade da execução da obra era satisfatória, sendo ressalvado, apenas a ausência da placa da obra no modelo padrão Caixa.

Afora isso, à peça 3, p. 4, é informado que as prestações de contas parciais referentes aos desbloqueios efetuados foram devidamente apresentadas (em 25/1/2012 e em 26/10/2012) e aprovadas.

A par dessa documentação, ponderei, em meu parecer anterior, que a obra, embora a passos lentos, estava sendo realizada a contento durante a gestão do Sr. José Fernando Moreira da Silva, sendo esse atraso admitido pela Caixa, haja vista as sucessivas prorrogações.

Observei, no entanto, que:

- a) por motivos não indicados nos autos, houve distrato entre a prefeitura e a contratada, razão pela qual a obra ficou paralisada desde 19/4/2012;
- b) conforme o Parecer PA GIGOVCA 0048/2017, teria havido “nova licitação, mediante declaração de licitação pretérita, realizada pelo município, que não foi aprovada pela Caixa” (peça 3, p. 3). No entanto, não havia qualquer informação nos autos sobre quem teria promovido essa licitação ou quando teria sido realizada;
- c) teria sido pleiteada reprogramação da obra, ao que parece na 2ª. gestão do Sr. José Pereira de Araújo — o que se depreende a partir de diversas comunicações enviadas pela Caixa ao referido gestor entre março/2014 e julho/2016 (peça 3, p. 16-4). Essas tratativas, contudo, não lograram êxito, motivando a instauração desta TCE, já que o percentual executado (17,23%) não foi capaz de dar funcionalidade à obra.

Em razão do exposto, entendi que não havia elementos nos autos aptos a responsabilizar o Sr. José Fernando Moreira da Silva pela ausência de funcionalidade da obra, visto que foi atestada a adequabilidade dos serviços executados durante sua gestão em vistorias realizadas pela Caixa.

Ressaltei que para responsabilizá-lo, seriam necessários documentos capazes de demonstrar que ele concorreu para a não conclusão dos serviços após a vistoria de 9/4/2012, a exemplo do termo de distrato, com a sua devida motivação; e da documentação referente à licitação e à sua não aprovação pela Caixa, documentação que não constituía esta TCE.

Quanto ao Sr. José Pereira de Araújo, considere que, em princípio, restaria pertinente a sua responsabilização, já que, embora não tenha dispendido os recursos desbloqueados, teria se comprometido, por intermédio dos termos aditivos celebrados a partir de 6/12/2013, a concluir a obra (peça 3, p. 94-122). Além disso, entre 2014 e 2016, não foi capaz de atender às exigências da Caixa com vistas à reprogramação da obra por ele pretendida.

Assim, entendendo que estes autos ainda não se encontravam em condições de serem apreciados, no mérito, pelo Tribunal, propus que, preliminarmente, fosse promovida diligência à Caixa para que fossem obtidas todas as peças constantes do processo após a emissão do RAE de 9/4/2012, de forma a melhor delimitar as responsabilidades nesta TCE.

Alternativamente, caso Vossa Excelência entendesse tal medida desnecessária, manifestei-me por afastar a responsabilidade do Sr. José Fernando Moreira da Silva e por julgar irregulares as contas do Sr. José Pereira de Araújo, com condenação em débito e multa.

Vossa Excelência aquiesceu a minha proposta preliminar, determinando à Secex-TCE que promovesse a diligência sugerida (peça 44). Em resposta, foram encaminhados pela Caixa os documentos às peças 47-54, acerca dos quais discorro a seguir.

Consoante a documentação enviada, houve o distrato em 11/6/2012 (peça 48, p. 51-52), a pedido da construtora contratada (peça 48, p. 60), motivado pelos atrasos ocorridos nos pagamentos:

Observa-se que para o pagamento da 1ª. (primeira) e 2ª. (segunda) medições dos serviços objeto do contrato acima citado foram decorridos mais de 90 dias e com a mesma velocidade quelônica a 3ª. (terceira) medição ainda não foi quitada, contribuindo a Administração Pública para o desequilíbrio contratual das operações da construtora que se apresenta no presente contrato.

A presente é fundamentada no art. 78, XV da Lei 8666-1993 (...)

Para tanto requer-se que será pago no momento da presente rescisão o valor referente à 3ª. (terceira) medição acima mencionada (...).

Com efeito, embora em vistoria realizada em **20/4/2011** (peça 54, p. 137-138) tenha sido constatada a execução de 9,33% do objeto, e, em 2ª. vistoria, ocorrida em **9/11/2011** (peça 54, p. 143-144), tenha sido atestada a execução de mais 6,71%, totalizando 16,04%, o 1º desbloqueio de recursos só veio a ocorrer em **21/12/2011**, tendo o pagamento ocorrido na mesma data (vide peça 49, p. 316).

O 2º desbloqueio, por sua vez, ocorrido em **10/7/2012**, resultou em pagamento à contratada apenas em **12/7/2012** (peça 48, p. 66-70), a despeito de as 3ª. e 4ª. vistorias terem ocorrido em **26/3** e em **19/4/2012**, respectivamente (peça 48, p. 11-14, peça 50 e peça 51, p. 21-23).

Dado o evidente descompasso entre a execução e os pagamentos ocorridos, entendo que assistiu razão à contratada quando pleiteou o distrato. Todavia, não vislumbro como responsabilizar o Sr. José Fernando pela rescisão sem conclusão da obra, visto que a sistemática de pagamentos observou o rito próprio dos contratos de repasse.

É de se registrar, ademais, que, em 18/7/2012, o Sr. José Fernando convocou a 2ª. colocada da TP 053/2010 (peça 48, p. 61) a dar continuidade à obra. Mas a empresa não se interessou (carta de 23/7/2012 - peça 48, p. 62).

Ao que consta, o responsável apresentou a prestação de contas parcial referente ao 2º. Desbloqueio em 26/10/2012, que veio a ser aprovada, conforme registrado à peça 3, p. 4.

Em 9/8/2013, o novo prefeito foi notificado para que apresentasse a documentação referente à conclusão da obra, visto que a vigência do contrato se esgotaria em 8/12/2013 (peça 48, p. 72). O Sr. José Pereira de Araújo, então, requereu a prorrogação do contrato de repasse (peça 49, p. 65-66), a qual foi analisada e autorizada pela Caixa, sendo celebrado o correspondente termo aditivo em 6/12/2013 (peça 49, p. 69-77), tendo o responsável, assim, se comprometido a dar continuidade à obra.

Nesse ínterim, o Sr. José Pereira realizou novo processo licitatório (TP 4/2013 - peça 49, p. 1-55), em decorrência do qual foi contratada a empresa Esfera Construções Ltda., em 9/10/2013.

É de se ressaltar, por relevante, que, consoante “declaração de licitação pretérita” datada de 4/10/2013, à peça 49, p. 53, **o então prefeito declarou que a licitação ocorreu “antes da aprovação do projeto técnico pela Caixa”**.

A Caixa foi notificada a respeito da contratação em 8/1/2014, e, na mesma data, foi encaminhado o primeiro boletim de medição (peça 49, p. 57-63), no valor de R\$ 170.748,51.

Em 26/2/2014, o ex-prefeito solicitou novel prorrogação do contrato, alegando que o 1º. Boletim se encontrava sob análise da caixa (peça 49, p. 79-81), assim como a “**nova planilha de reprogramação, por necessidade da obra**”.

A respeito do boletim de medição e da reprogramação pretendida, a Caixa requereu documentação complementar em várias oportunidades entre março e outubro/2014 (peça 49, p. 83-87, 91-97, 123-132, 148-151, 161-187), o que ensejou sucessivas prorrogações do contrato (peça 49, p. 99-109, 143-147, 153, 189-197).

Entre as inúmeras informações requeridas, **a Caixa solicitou “justificativa técnica para as alterações solicitadas na reprogramação”**, a exemplo da “supressão de itens essenciais para funcionalidade da obra, tais como: extintores, caixas d’água, cisterna e bomba d’água”, **tendo o responsável se limitado a informar que houve a necessidade de “atualização de preços da planilha orçamentária” e “que a obra após a conclusão do processo licitatório apresentou alterações quanto ao projeto inicial, por necessidade da obra, motivando dessa forma reprogramação do objeto”** (peça 49, p. 115-121).

Ante a não solução das pendências, a Caixa promoveu vistoria *in loco* em 26/11/2014 (peça 49, p. 205-207), tendo salientado que:

Quanto às obras realizadas:

Verificamos que há alterações entre as obras realizadas e o projeto originalmente aprovado. Tais alterações são prejudiciais à funcionalidade do objeto. A seguir relacionamos os problemas que puderam ser observados.

Bloco do Anexo 3 (Vestiários/tribuna de honra/salas de imprensa):

1 – alteração do local de sua construção. Originalmente este anexo estava previsto para ser construído no lado leste do campo de futebol. No entanto, foi erguido no lado oposto, ou seja, no lado oeste;

2 – quando da nova implantação do Anexo 3, não se observou o afastamento do bloco até o muro que limita o terreno, no qual está implantada a edificação. Da forma que foi executado, não há espaço suficiente para que sejam construídos as escadas, rampas e o elevador que dão acesso ao bloco, por consequência, toda a funcionalidade deste prédio está comprometida, uma vez que não há como acessar as suas dependências;

3 – a laje de coberta foi executada de forma divergente dos projetos de arquitetura aprovados, uma vez que não considerou os balanços da platibanda existente em todo o perímetro da edificação.

Ao que parece, essas alterações não autorizadas previamente pela Caixa objetivaram atender à solicitação da Federação Pernambucana de Futebol, conforme documento datado de 24/7/2014, à peça 49, p. 143, onde o engenheiro fiscal da obra requereu a prorrogação do contrato ao Secretário Municipal de Obras, nos seguintes termos:

(...) em decorrência da visita realizada no local da obra pela comissão da Federação Pernambucana de Futebol, a mesma solicitou mudança quanto à locação do bloco 03 (área destinada para imprensa/vestiário/tribunas) como também algumas adequações, tendo em vista sua localização traria desconforto principalmente para a mídia, pela claridade do sol poente, desta feita houve um trabalho de adequações em projeto arquitetônico e planilhas orçamentárias causando assim atraso no cronograma da obra. (sic)

Diante do constatado na vistoria, foram requeridos, em dez/2014, novos projetos, planilhas orçamentária e de reprogramação, nova justificativa técnica para as alterações, parecer jurídico sobre a reprogramação e novo cronograma físico-financeiro da reprogramação, entre outros documentos (peça 49, 209-210).

Em função dessas pendências, o responsável solicitou novel prorrogação do contrato em 29/5/2015 (peça 49, p. 217). O pleito teve manifestação desfavorável da área técnica, visto que as pendências de reprogramação não haviam sido atendidas e a situação do contrato permanecia a mesma (peça 49, p. 228), mas houve a celebração de aditivo em maio/2015, estendendo a vigência até 31/5/2016 (peça 49, p. 241-242).

Observo que outras solicitações de documentos foram realizadas em julho, agosto e dezembro/2015 (peça 49, p. 233-240, 248-251), e julho/2016 (peça 49, p. 264-265), mas não houve seu atendimento, de sorte que a reprogramação pleiteada não foi aprovada, conforme registrado nos Pareceres GIGOVCA 0104/2016, de 28/7/2016, (peça 49, p. 283-285) e 0048/2017 (peça 49, p. 312-315), motivo pelo qual houve a instauração desta TCE.

Do exposto, entendo ser possível reiterar meu posicionamento anterior, no sentido de afastar a responsabilidade do Sr. José Fernando Moreira da Silva pela ausência de funcionalidade da obra, visto que atestada a adequabilidade dos serviços executados durante sua gestão em vistorias realizadas pela Caixa, não tendo ele concorrido, a par da documentação juntada aos autos, para o distrato de junho/2012, tendo, inclusive, buscado nova contratação junto à 2ª. colocada sem sucesso, embora não tenha dado início a novo processo licitatório ao final de seu mandato.

Quanto ao Sr. José Pereira de Araújo, apesar de não ter dispendido os recursos desbloqueados, comprometeu-se, por intermédio dos termos aditivos celebrados a partir de 6/12/2013, a concluir a obra. Além disso, o que julgo mais grave e crucial para o insucesso da obra: alterou, por iniciativa própria, o projeto do estádio, sem prévia submissão à Caixa, dando início à sua execução à revelia dessa instituição, não tendo sido capaz, entre 2014 e 2016, de atender às exigências da Caixa com vistas à reprogramação da obra por ele pretendida. Assim, em meu entender, concorreu diretamente para a ausência de funcionalidade da obra e para o desperdício dos recursos que haviam sido investidos na gestão de seu antecessor.

A par de todo o exposto, entendo que deva ser afastada a responsabilidade do Sr. José Fernando Moreira da Silva destes autos.

Quanto ao Sr. José Pereira de Araújo, minha proposição é por julgar irregulares suas contas, com condenação em débito e multa. No entanto, considerando que foi juntada farta documentação após a sua citação via edital, cabe a Vossa Excelência, como presidente destes autos, deliberar sobre a pertinência de sua renovação.

Ministério Público, em 02 de setembro de 2022.

Lucas Rocha Furtado
Subprocurador-Geral