

VOTO

Em pauta Relatório de Auditoria, na fase processual de exame dos elementos de defesa oferecidos pelos responsáveis.

2. A fiscalização objeto destes autos foi realizada na Prefeitura de Mucajaí/RR, com a finalidade de averiguar a gestão dos recursos públicos federais transferidos ao aludido Município, mediante o Contrato de Repasse n. 709.343/2009 e os Convênios ns. 732.088/2010 e 732.103/2010, celebrados para fomentar o turismo e alavancar o desenvolvimento econômico e cultural da região.

3. Como resultado da fiscalização, a Secex/RR apontou a ocorrência de várias irregularidades relacionadas ao Contrato de Repasse n. 709.343/2009, cujo objeto é a construção do complexo cenográfico e cultural de Mucajaí – 1ª Etapa, no montante de R\$ 2.686.224,49, dos quais R\$ 2.632.500,00 são recursos federais e R\$ 53.724,49, contrapartida do convenente.

4. Em síntese, as irregularidades referem-se à deficiência de projeto básico, execução física dos serviços em desacordo com o cronograma físico-financeiro aprovado, atrasos injustificados na realização da obra, fiscalização deficiente por parte dos fiscais da obra, inexistência de projeto executivo, desvio de objeto, pagamento por serviço não executado e desperdício de recursos ocasionados pela perda de serviços realizados devido a quantitativo majorado.

5. Nesse contexto, o Plenário proferiu o Acórdão n. 1.211/2011, que contemplou as seguintes medidas: i) a audiência dos responsáveis arrolados pelas irregularidades apuradas; ii) a retenção cautelar das quantias de R\$ 18.452,05 e R\$ 60.373,52 nas faturas vincendas do Contrato n. 203/2010, firmado com a empresa Diâmetro Comércio e Construção Ltda. para a construção do complexo cenográfico e cultural de Mucajaí/RR; iii) a oitiva da empresa Diâmetro Comércio e Construção Ltda., bem como do Sr. Elton Vieira Lopes, Prefeito de Mucajaí/RR; iv) determinações à Prefeitura de Mucajaí/RR, Caixa Econômica Federal – Caixa e à Secex/RR (Peças ns. 23/25).

6. Promovidas as comunicações processuais, os responsáveis encaminharam os respectivos elementos de defesa, com exceção do Sr. Gilberto Rodrigues Veras, Secretário Municipal de Obras e de Infraestrutura de Mucajaí/RR, que não se manifestou, apesar da audiência a ele direcionada.

7. A unidade instrutiva, com base no exame das razões de justificativa, das respostas às oitivas e também das informações coletadas na inspeção que fez para averiguar o cumprimento das determinações expedidas, concluiu, no essencial, pela rejeição das defesas, com a aplicação aos responsáveis da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei n. 8.443/1992; reiteração das determinações expedidas tanto à Prefeitura de Mucajaí/RR como à Caixa Econômica Federal, relativas às questões da retenção cautelar e ao projeto executivo, respectivamente; e, por fim, determinação à Caixa para que, caso não seja apresentado, no prazo definido, pela Prefeitura de Mucajaí/RR o projeto executivo com as correções das falhas constantes do projeto básico e se as justificativas forem insuficientes, adote providências para reaver o valor do dano causado, rescindir o contrato de repasse e instaurar a TCE, caso necessário.

II

8. A primeira das irregularidades refere-se à deficiência de projeto básico para as obras da construção do complexo cenográfico e cultural de Mucajaí – 1ª Etapa, com indicação detalhada de treze falhas, conforme fiz constar nos subitens 9.1.1.1 a 9.1.1.13 do Acórdão n. 1.211/2011 – Plenário.

9. Tais falhas passam tanto pela inexistência de importantes peças do projeto básico – como memórias de cálculos para as diversas edificações, projeto de drenagem de águas pluviais, levantamento planialtimétrico, detalhamento de projeto estrutural –, como por inconsistências e omissões de dados no orçamento.

10. Em atenção às audiências, o Sr. Elton Vieira Lopes, Prefeito de Mucajaí/RR, informou, em linhas gerais, que tem envidado esforços para a regularização das falhas. Com relação às memórias de

cálculo, o gestor afirmou que tais documentos existem e seriam entregues ao TCU. O outro responsável, o Sr. Luciano Bruno de Moraes Santos, Gerente de Serviço de Engenharia da GIDUR/Caixa, arguiu que não tem responsabilidade normativa ou legal na aprovação do projeto básico relacionado às obras do Contrato de Repasse n. 709.343/2009.

11. Em ambos os casos, a defesa oferecida por eles não elide a irregularidade da aprovação de projeto básico deficiente.

12. O Sr. Elton Vieira Lopes, na condição de gestor público e de autoridade que homologou o resultado do certame e adjudicou o objeto da licitação (Peça n. 7, p. 70), não trouxe elementos que efetivamente comprovem a correção das faltas apontadas nem juntou aos autos cópia das memórias de cálculo das edificações do empreendimento. Deveria, antes de homologar o certame, assegurar-se de que todo o procedimento fora realizado de acordo com as normas de licitação, sobretudo se o projeto básico atendia as exigências do art. 6º, inciso IX, da Lei n. 8.666/1993, de forma a possibilitar a execução do objeto sem incidentes ou, ao menos, reduzir ao máximo eventuais falhas no projeto básico.

13. Por sua vez, os argumentos do Sr. Luciano Bruno de Moraes Santos são insuficientes para afastar sua responsabilidade pela falha. É importante deixar assente que a atuação do Sr. Luciano Bruno de Moraes Santos no exame e aprovação do projeto básico distingue da atuação do Prefeito.

14. O Prefeito atuou e, por isso é responsável, na condição de gestor público e autoridade homologadora do certame, como mencionei anteriormente. Portanto, cabia-lhe validar todo o procedimento licitatório, inclusive o projeto básico que fez parte integrante do Edital da Concorrência n. 004/2009 e do Contrato que dele resultou (Contrato n. 203/2010, Peça n. 7, pp. 2/15, 71/81).

15. Já o Gerente de Serviço de Engenharia da GIDUR/Caixa, o Sr. Luciano Bruno de Moraes Santos, atuou no viés de órgão contratante, cuja análise de engenharia tem por objetivo concluir sobre a viabilidade ou não da execução do objeto do contrato de repasse, não se confundindo com revisão de projeto para fins de instrução de processo licitatório que ocorre no âmbito da entidade contratada. Assim, sua atuação se dá nos limites da Portaria Interministerial MP/MF/MCT n. 127/2008, vigente à época da celebração do ajuste e atualmente revogada pela Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU n. 507/2011, bem como da norma interna da Caixa AE099007.

16. Nos termos do art. 23 da Portaria Interministerial MP/MF/MCT n. 127/2008, nos convênios e contratos de repasse, o projeto básico ou o termo de referência deverá ser apresentado antes da liberação da primeira parcela dos recursos, sendo facultado ao concedente ou ao contratante (Caixa, no presente caso) exigi-lo previamente à celebração do instrumento. Segundo os §§ 3º e 4º do art. 23 da aludida Portaria, o projeto básico será apreciado pelo concedente ou contratante e, se aprovado, ensejará a adequação do Plano de Trabalho. Na hipótese de constatação de vícios sanáveis no projeto básico, estes serão comunicados ao conveniente ou contratado, que disporá de prazo para saná-los.

17. A propósito, a norma interna da Caixa AE 099007, em seu subitem 3.3, dispõe que a análise de engenharia, que visa a concluir sobre a viabilidade de execução do objeto do Contrato de Repasse e das metas previstas, deverá considerar os seguintes aspectos da intervenção: atendimento às diretrizes do programa de vinculação, adequação ao local da intervenção, funcionalidade, exequibilidade técnica, adequação dos custos previstos, prazos de execução e existência das licenças, outorgas e autorizações necessárias.

18. Ao confrontar as treze irregularidades apontadas no projeto básico, as quais estão relacionadas nos subitens 9.1.1.1/9.1.1.13 do Acórdão n. 1.211/2011 – Plenário, percebe-se, de pronto, que os aspectos da funcionalidade do empreendimento, da exequibilidade técnica e da adequação dos custos previstos ficaram comprometidos, porquanto a entidade contratante não apontou tais deficiências nem exigiu do Município de Mucajá as correspondentes correções.

19. A título de exemplo, vários itens construtivos, previstos inicialmente no projeto arquitetônico, não foram incluídos no orçamento, o que a um só tempo prejudica a funcionalidade do empreendimento, afeta a exequibilidade técnica e desacredita o orçamento. Refiro-me à escada do

Palácio de Herodes, aos serviços de cobertura e das calhas do prédio da Santa Ceia, aos serviços de instalações elétricas de todas as edificações, às lajes impermeabilizadas nos prédios Palácio de Herodes, Fórum de Pilatos, e Templo de Jerusalém, todos estes itens constantes do projeto, porém não incluídos no orçamento.

20. Além desses exemplos, a falta de memórias de cálculo das edificações, dos cortes de elementos dos projetos de edificações, do detalhamento do projeto estrutural que especifique os tipos de fundações, bem como as dimensões das vigas, pilares e lajes, e a ausência de projeto de drenagem pluvial e de levantamento planialtimétrico refletem diretamente na exequibilidade técnica do empreendimento e do próprio orçamento. Sem projetos e especificação técnica dos itens construtivos, não se dispõe de todos os elementos necessários para a elaboração precisa do levantamento dos preços.

21. Essa questão da deficiência de projeto básico é considerada grave não só pela jurisprudência do TCU, mas também pela Portaria Interministerial MP/MF/MCT n. 127/2008.

22. Conforme mencionado alhures, se a contratante (Caixa) constatar vícios no projeto básico, deve comunicar o contratado para corrigi-los em prazo fixado; se o projeto básico não for entregue à contratante (Caixa) no prazo estabelecido para as correções ou se receber parecer contrário à sua aprovação, “proceder-se-á à extinção do convênio ou contrato de repasse, caso já tenha sido assinado.” (art. 23, §§4º e 5º).

23. Sobre a execução física dos serviços em desacordo com o cronograma físico-financeiro aprovado e os atrasos injustificados na realização da obra, os responsáveis Srs. Elton Vieira Lopes, Prefeito, e Paulo Roberto Damin, fiscal do Contrato n. 203/2010, trazem argumentos semelhantes em suas defesas, porém insuficientes para justificar as falhas.

24. Alegam que decidiram antecipar a execução da pavimentação asfáltica de todo o pátio – serviço que somente deveria ser realizado após noventa dias do início das obras, conforme previsto no cronograma –, para que houvesse lugar mais adequado às instalações provisórias de palco, uma vez que a data do espetáculo se aproximava.

25. Consoante apontamentos da unidade técnica, a encenação da Paixão de Cristo de 2010 não poderia ensejar a antecipação da pavimentação porque o Contrato n. 203/2010 fora assinado em 14/06/2010 (Peça 7, p. 81), portanto posterior aos meses de março/abril, nos quais ocorre o espetáculo. Em 2011, a encenação da Paixão de Cristo ocorreu no estádio municipal de futebol (Peça n. 117).

26. Quanto aos atrasos na execução das obras, cuja data de conclusão estava prevista para abril/2011, o Prefeito invoca mais uma vez os defeitos do projeto básico como impeditivos para o prosseguimento das obras e a falta de projeto executivo capaz de suprir as falhas indicadas no primeiro projeto mencionado. O fiscal das obras alega que solicitou o reinício das obras à empresa contratada.

27. Diante de um projeto básico com deficiências graves, tal como se apurou nestes autos, a falta de um projeto executivo certamente compromete a continuidade das obras, mas não elide a responsabilidade dos gestores, em especial porque eles tinham a possibilidade de, concomitantemente à execução das obras e serviços, elaborar o projeto executivo, segundo previsão do §1º do art. 7º da Lei n. 8.666/1993, porém assim não o fizeram, dando causa aos atrasos injustificados na realização das obras e serviços.

28. Os argumentos de defesa, inservíveis para justificar tanto a antecipação da execução do pavimento asfáltico como os atrasos das obras, acentuam ainda mais a gravidade das deficiências do projeto básico para a continuidade da execução do empreendimento.

29. A respeito da fiscalização deficiente por parte do fiscal da obra, o Sr. Elton Vieira Lopes e o Sr. Paulo Roberto Damin não conseguiram elidir a falta.

30. Após asseverar ser o Sr. Paulo Roberto Damin o fiscal das obras de que trata o Contrato n. 203/2010, apesar da falta da expressa designação formal, o Sr. Elton Vieira Lopes enfatizou que o fato de o fiscal também acompanhar a execução de outras obras simultaneamente às do complexo cenográfico não permite classificar sua fiscalização como deficiente. O Sr. Paulo Roberto Damin, de igual modo, fez a mesma afirmação.

31. No Voto condutor do Acórdão n. 1.211/2011 – Plenário discorri, à luz das disposições do art. 67 da Lei n. 8.666/1993, sobre a importância da função fiscalizatória, como poder-dever do gestor público para assegurar a melhor execução do objeto contratado em prol do interesse público.

32. Como mencionei no Voto do aludido **decisum**, se houvesse atuação eficiente e eficaz do fiscal designado para acompanhar a execução das obras do complexo cenográfico, irregularidades como o descumprimento do cronograma (com antecipação do revestimento asfáltico na área total do pátio, inclusive nos locais previamente definidos para as edificações dos cenários), atrasos injustificados nas obras e deficiências em projeto básico seriam tempestivamente indicadas, concorrendo assim para a pronta efetivação das correções pertinentes.

33. Em tese, o fato de o fiscal acompanhar concomitantemente a execução de várias obras não o impediria de exercer a fiscalização das obras do complexo cenográfico, desde que, promovendo a conciliação devida e cumprindo os termos do contrato que assinou, se dedicasse a indicar efetivamente as falhas na realização das mencionadas obras e serviços do complexo cenográfico e a reivindicar do responsável competente a regularização das faltas ou defeitos observados, inclusive com a apresentação de projeto executivo. No caso em exame, a fiscalização foi deficiente e não serviu para assegurar a adequada continuidade na realização das obras.

34. Acerca da inexistência do projeto executivo, o Sr. Paulo Roberto Damin, fiscal das obras, informou que o aludido projeto fora encaminhado à Caixa Econômica Federal que o havia aprovado. Tal argumento não procede, porque desacompanhado de provas documentais. Conforme apurou a unidade instrutiva, o Município de Mucajaí/RR somente havia apresentado à Caixa o projeto básico e até julho/2012 não havia projeto executivo das obras do complexo cenográfico aprovado pela Caixa. O que se apurou na inspeção é que o gestor encaminhou um projeto executivo à Caixa que, após exame prévio, devolveu-o à Prefeitura de Mucajaí/RR para as correções das falhas apontadas. Portanto, ainda não há projeto executivo das obras.

35. No item desvio de objeto, ocorreu que a pavimentação asfáltica prevista para trechos das ruas São Mateus, Padre Tobias, Antonio Cardoso e Rua da Pedra, não foi realizada, enquanto que os serviços de pavimentação asfáltica na área do pátio da encenação foram alterados de 9.072m² para 13.959,25m², estes efetivamente executados. Essa alteração contudo não teve respaldo em termo aditivo ou qualquer outro documento que a legitimasse.

36. O Sr. Elton Vieira Lopes tentou justificar a ocorrência alegando a necessidade de aumentar a metragem de pavimentação asfáltica no pátio para viabilizar a encenação da Paixão de Cristo cuja data se aproximava. Tal argumento não procede, sobretudo em vista do exame já feito neste Voto nos itens 24 e 25.

37. Por sua vez, o Sr. Artur Wanderley Laranjeira e da Sra. Juliane Cristina Jonhson, ambos arquitetos da Caixa que indevidamente atestaram, na condição de fiscais das obras do complexo cenográfico de Mucajaí/RR, como regular a execução de serviços adicionais de pavimentação no Pátio de Encenação da Paixão de Cristo, alegaram, em síntese, que não perceberam o desvio de objeto, porquanto acreditaram que todo o serviço de pavimentação asfáltica previsto no contrato de repasse deveria ser executado no aludido pátio.

38. Consoante bem examinado pela unidade instrutiva, essa linha argumentativa não se sustenta. Há documentos, os quais foram apresentados à Caixa para a formalização do Contrato de Repasse, que permitem identificar a área total efetivamente contratada de pavimentação asfáltica (TSD – Tratamento Superficial Duplo) do pátio (9.072m²) e das ruas (5.374,25m²): memória de cálculo do projeto básico, item 14.0 (Peça 6, pp. 106/107), orçamento descritivo da obra (Peça 6, p. 142), documento de aprovação de trabalho (Peça 6, p.p. 152/154).

39. Além disso, a Portaria Interministerial MP/MF/MCT n. 127/2008, em seu art. 52, define expressamente que a concedente ou contratante deverá prover as condições necessárias à realização das atividades de acompanhamento do objeto pactuado, conforme Plano de Trabalho e a metodologia estabelecida no instrumento, programando visitas ao local da execução com tal finalidade. Portanto, o

Sr. Artur Wanderley Laranjeira e a Sra. Juliane Cristina Jonhson, de posse da documentação, deveriam ainda tê-la confrontado com a execução física.

40. Como se vê, para as irregularidades consistentes na deficiência do projeto básico, no descumprimento ao cronograma físico-financeiro, nos atrasos injustificados na execução das obras, na deficiência da fiscalização, na inexistência de projeto executivo e no desvio de objeto, as defesas trazidas aos autos são insuficientes para elidir as falhas ou afastar a responsabilidade dos agentes.

41. Nesse contexto, acolho a proposta feita pela unidade técnica, no sentido de aplicar aos responsáveis a multa do art. 58, inciso II, da Lei n. 8.443/1992, segundo a dosimetria que apresento no Acórdão que submeto à apreciação do Colegiado.

III

42. No que diz respeito ao pagamento por serviço não realizado, tenho algumas observações a fazer.

43. Nesse item, verificou-se ter ocorrido quitação integral do item de pavimentação asfáltica correspondente a 14.446,25m², quando efetivamente, conforme apurado pela equipe de auditoria, foram executados 13.959,25m². Portanto, houve pagamento à empresa contratada sem a efetiva prestação de serviço no montante de R\$ 18.452,15, correspondentes a 487m² inexecutados.

44. Por meio do Acórdão n. 1.211/2011 – Plenário, subitem 9.2.1, o Tribunal determinou ao Município de Mucajaí/RR que adotasse a retenção das quantias de R\$ 18.452,15 e R\$ 69.373,52, respectivamente em face do pagamento por serviço não executado e do desperdício de recursos ocasionados pela perda de serviços realizados devido a quantitativo majorado, nas faturas vincendas do Contrato n. 203/2010, firmado com a empresa Diâmetro Comércio e Construção Ltda. para a construção do complexo cenográfico e cultural de Mucajaí.

45. Em resposta às oitivas, o Sr. Elton Vieira Lopes informou que estava adotando as providências para averiguar o pagamento por serviço não executado e promover, se fosse o caso, o ressarcimento ao erário. A empresa contratada limitou-se a afirmar que recebeu pelo serviço que prestou. Os dois argumentos não se sustentam ante a constatação das falhas que causaram prejuízo ao erário.

46. Conforme apuração feita pela unidade técnica em inspeção, as obras do complexo cenográfico estão paralisadas e, como consequência, não houve novos pagamentos à contratada, o que inviabilizou a implementação da retenção cautelar nas faturas vincendas.

47. Assim, considerando que as obras estão paralisadas e que, até o momento da inspeção, inexistia projeto executivo capaz de permitir a retomada da execução das obras, a unidade técnica propõe reiterar determinação à Prefeitura de Mucajaí/RR para que apresente o projeto executivo à Caixa.

48. Além disso, sugere determinar à Caixa que, caso o Município de Mucajaí/RR não regularize a situação do projeto executivo, adote as medidas tendentes a buscar, em prazo fixado, junto ao Município contratante a correção das pendências indicadas, e, se não houver êxito, proceda à apuração e ressarcimento do dano causado, rescisão do contrato de repasse e à instauração de tomada de contas especial (Portaria Interministerial CGU/MF/MP n. 507/2011, arts. 70 e 81).

49. Tendo em vista que desde o Acórdão n. 1.211/2011 – Plenário até fevereiro/2013, conforme apurou minha assessoria junto à unidade técnica, não foram concluídos novos serviços no complexo cenográfico de Mucajaí/RR, e considerando a imprescindibilidade de se ultimar o projeto executivo para fins de viabilizar a retomada das obras, entendo melhor manter a cautelar adotada, bem como reiterar a determinação expedida ao Município de Mucajaí/RR e à Caixa, ambas relativas ao projeto executivo (subitens 9.2.2 e 9.4 do Acórdão n. 1.211/2011 – Plenário).

50. Deixo para ponderar sobre medidas mais rigorosas no sentido de determinar à Caixa a adoção de providências tendentes à rescisão do contrato de repasse ou mesmo a conversão destes autos em TCE, após esgotar os novos prazos concedidos.



Nessas condições, acolho, com alguns ajustes, a proposta da unidade técnica e voto por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões, em 27 de março de 2013.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator