

TC 003.044/2014-9

Tipo de Processo: Tomada de Contas Especial
Unidade Jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Trindade – GO

Responsáveis: Jânio Carlos Alves Freire (CPF 124.229.241-15) e Ricardo Fortunato de Oliveira (CPF 634.573.421-72)

Procurador/Advogado: não há

Proposta: preliminar (inspeção)

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial processada intempestivamente pela Caixa Econômica Federal-Caixa (interveniente contratada pelo Ministério das Cidades, 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), ex-prefeitos do Município de Trindade-GO nos períodos respectivos de 2009-2012 e 2013-2016, em decorrência da omissão no dever de prestar contas e da não consecução dos objetos pactuados no Contrato de Repasse 000.347-75/2004 (peça 1, p. 104-126, 132-142 e 148-150), celebrado pelo Ministério das Cidades (Mcid) com aquela municipalidade visando à execução de projetos integrados (urbanização do Setor Vida Nova, incluindo drenagem, pavimentação e implantação de equipamentos comunitários), no âmbito do Programa Habitar Brasil/BID (HBB), Subprograma Urbanização de Assentamentos Subnormais (UAS), com vigência de 31/12/2004 a 31/12/2009 (plano de trabalho e aprovação do projeto pela Caixa à peça 1, p. 48-100; vigência à peça 1, p. 746 e conforme consta do Siafi).

2. Os recursos previstos no referido Contrato somaram R\$ 9.569.444,36, sendo R\$ 8.601.523,67 de origem federal (empréstimo junto ao BID) e R\$ 967.920,69 de contrapartida municipal (peça 1, p. 132). Dos recursos federais previstos, foi liberado à prefeitura conveniente o montante de R\$ 7.975.956,78, sacado de forma fracionada (35 vezes) entre 29/12/2005 e 12/3/2009, conforme documentos à peça 1, p. 484-490.

HISTÓRICO

3. Estes autos contem aspectos peculiares e diferenciadores da maioria dos processos de TCE, são elementos e fatores relacionados à complexidade do empreendimento objeto da TCE, à dispersão temporal de sua execução e prestação de contas (envolvendo três gestões municipais) e à possível incompletude de seu processamento ou falta de consenso técnico e/ou de quantificação precisa do débito. Em razão disso, apresentam-se neste tópico mais minuciosamente as manifestações e os elementos que compõem os autos, de forma a retratar essas peculiaridades e buscar mais acurada e globalmente a compreensão dos fatos para o seu deslinde.

Principais peças juntadas pela Caixa

4. Importa consignar que constam dos autos o Termo contratual original e seus cinco Termos aditivos (peça 1, p.104-150); 34 relatórios de acompanhamento das obras de engenharia, chamados Relatórios de Acompanhamento do Empreendimento – R.A.E., e dezenas de relatórios de análise das ações sociais, chamados Análise Técnico Social de Avaliação Mensal – AVM (peça 1, p. 152-478); e relação das 35 liberações e dos 46 saques (datas e valores) dos recursos federais transferidos com os correspondentes extratos bancários (peça 1, p. 490-528).

4.1 Na tabela seguinte apresentam-se as principais peças processuais até agora:

Conteúdo sucinto das peças	Localização na peça 1
Projeto e análise (plano de trabalho aprovado)	p. 48-100
Termos do contrato de repasse, original e aditivos	p. 104-150

Conteúdo sucinto das peças	Localização na peça 1
Relatórios de fiscalização e acompanhamento	p. 152-478
Transferências, liberações e saques dos recursos	p. 490-528
Relatório do tomador de contas	p. 732-736
Providências no Siafi	p. 730, 746
Notificações aos responsáveis	p. 26-28, 34-42, 44-46
Identificação dos responsáveis e do débito	p. 676, 704-728
Relatório de auditoria do controle interno	p. 748-750
Cerificado de auditoria, parecer do dirigente C.I. e pronunciam. ministerial	p. 752-753 e 758

Tratativas da Caixa junto à prefeitura contratada, nas gestões 2009-2012 e 2013-2016

5. As negociações da Caixa com a prefeitura para a continuação do empreendimento após o término da gestão do prefeito signatário alcançou praticamente toda a gestão do sucessor (2009-2012), ficando assente a falta de providências pela prefeitura para retomar, concluir e sanar as irregularidades verificadas nas obras e na sua operação. Isto está bem caracterizado e relatado nas comunicações e manifestações da Caixa constantes dos autos (inicial e particularmente na manifestação de p. 12-14 da peça1), podendo ser resumida no quadro seguinte:

Tratativas entre a Caixa e o município na gestão de Ricardo Fortunato de Oliveira (2009-2012)	Evasivas ou compromissos descumpridos pela prefeitura contratada	peça 1
Reunião da Caixa/Gidur-GO com o secretário municipal de fazenda e engenheira – março/2009	Os prazos e ações acordados não foram efetivados	p. 12
Visita técnica de representante do Mcid na área/comunidade contemplada (Setor Vila Nova) e reunião com secretário municipal de fazenda e engenheira – maio/2009	Vários compromissos, inclusive apresentação à Caixa de plano de retomada do projeto, não foram efetivados	p. 12
Contato telefônico com a municipalidade reiterando-lhe sobre a necessidade urgente de várias providências para sanar pendências e retomar o projeto – 14/12/2009 -Mensagem eletrônica da Gidur/GO à prefeitura com o mesmo teor contextualizando e alertando sobre a situação e colocando-se à disposição – 17/12/2009 -Ofício da Gidur/GO à prefeitura com o mesmo teor, datado de 21/12/2009, enviado por mensagem eletrônica – 29/12/2009	As providências necessárias não foram adotadas: pedido de prorrogação da vigência contratual, proposta de reprogramação contratual e financeira, com justificativas e documentação correlata (ato de nomeação da nova UEM, relatórios sobre regularização fundiária e sobre o trabalho social de 2008 a 2009)	p. 12-13, 530-532, 536-538, 540-542
Reunião em 19/4/2010 (referenciada por Ofício da prefeitura à Gidur/GO, em que apresenta alternativa de a Caixa viabilizar verba para remanejar dez famílias de chacareiros da área compreendida em parte do projeto ou de encerrar o objeto considerando a essência e a funcionalidade já atingida – 26/4/2010)	(a Caixa solicitou da prefeitura, na notificação datada de 1/2/2011 - item seguinte - documentação para resolver pendências e subsidiar análise do pleito municipal de encerrar o objeto)	p. 544
Notificação à prefeitura sobre a possibilidade de instauração de TCE no prazo definido pelas regras contratuais, cobrando solução das pendências – 1/2/2011	Recebida em 3/2/2011. A prefeitura solicitou prazo maior para resolver as pendências, o que foi concedido pela Caixa, mas o prazo dilatado não foi observado	p. 14, 26-28, 30-32, 546
Reunião entre Mcid, Caixa/Gidur-GO e o município, em que fora esclarecido o estágio de instauração de TCE, agendada vistoria conjunta nas obras e pactuada data para entrega de cronograma de medidas pelo Município – 30 ou 31/3/2011	Apesar de entregue o cronograma na data pactuada (1/4/2011), as atividades informadas nele não foram efetuadas	p. 14,
Mensagem eletrônica da Caixa à prefeitura, noticiando sobre resultados da reunião anterior, da vistoria e dos requisitos para ateste das obras com funcionalidade (várias correções, recuperações e revisões técnicas) – 28 ou 29/4/2011	Não consta resposta da prefeitura (os requisitos para ateste das obras foram citados em parecer técnico de engenharia a partir da vistoria técnica conjunta realizada)	p. 14, 548-551, 552-558
Reuniões da Caixa com a prefeitura em 1 e 5/6/2012, esta segunda com a presença da empresa construtora	Resultou ofício da prefeitura que viria a ser descumprido (dois itens seguintes)	p. 639-

Tratativas entre a Caixa e o município na gestão de Ricardo Fortunato de Oliveira (2009-2012)	Evasivas ou compromissos descumpridos pela prefeitura contratada	peça 1
		640
Ofício da prefeitura à Gidur/GO apresenta proposta para solução das pendências (a proposta não especificou cronograma, indicou apenas datas de início e prazos genéricos) – 26/6/2012	(a Caixa condicionou aceitar a proposta mediante a especificação de cronograma e apresentação de relatórios mensais para acompanhamento, dentre outras medidas – item seguinte)	p. 598-636, 640-644
Mensagens eletrônicas da Gidur/GO à prefeitura apresentando as condicionantes – 23/7 e 19/8/2012	Sem resposta da prefeitura	p. 672
Notificação à prefeitura de Trindade, dirigida ao então prefeito Ricardo Fortunato de Oliveira, para resolver as pendências e apresentar os relatórios e documentos devidos objeto de comunicações e tratativas anteriores (menciona o descumprimento de compromissos assumidos pela prefeitura pelo Ofício-Sefaz 121/2012) – 19/11/2012	Recebida em 3/12/2012, sem registros de resposta	p. 672, 34-42

Tratativas entre a Caixa e o município na gestão de Jânio Carlos Alves Freire (iniciada em 2013)	Evasivas ou compromissos descumpridos pela prefeitura contratada (2013)	peça 1
(reunião entre a Gidur/GO e a prefeitura em 8/5/2013, quando a Caixa reiterou sua disponibilidade para auxiliar na necessária solução das pendências)	Ofício da prefeitura (de 10/5/2013) solicita cópia à Gidur da documentação do contrato e dispensa dos relatórios sob padrão BID para apresentar prestação de contas	682, 684
Ofício da Gidur/GO à prefeitura solicita apresentação de informações sobre o saneamento das pendências já conhecidas e repassadas na reunião anterior, coloca-se à disposição e informa a necessidade de esgotar atendimento às normas do Mcid antes de excepcionar as demais normas/padrões – 20/5/2013	Recebido em 20/5/2013. Sem resposta da prefeitura	684-686, 688
Notificação à prefeitura de Trindade, dirigida ao então prefeito Jânio Carlos Alves Freire, comunica sobre a retomada da TCE mencionando o descumprimento de compromissos assumidos pela prefeitura – 4/7/2013	Recebida em 9 e 24/7/2013. Sem registros de resposta da prefeitura	p. 44-46

Manifestações internas (não uníssonas) da Caixa

6. Já em parecer de 6/10/2011 (peça 1, p. 8-18 ou p. 584-594), a instância local da Caixa alertara sobre a necessidade de se instaurar internamente a tomada de contas especial em razão da inadimplência contratual do Município convenente, que não atendera as tratativas da Caixa para solução de pendências e conclusão da obra. Foram especificadas quatro situações motivadoras da TCE: (i) não apresentação da prestação de contas no prazo concedido em notificação à Prefeitura; (ii) não execução total do objeto pactuado, inclusive o trabalho técnico social; (iii) não cumprimento da contrapartida financeira; (iv) falta de providências para solução das pendências pela municipalidade.

6.1 Sobre a falta de prestação de contas, anotara-se que, descumprindo a notificação e compromissos decorrentes assumidos (primeira notificação do quadro anterior), a prefeitura não prestara contas da última liberação de recursos, em 10/3/2009, referente ao 35º Boletim de Solicitação de Recursos e Comprovação da Aplicação (BSCA): R\$ 183.807,62, sendo repasse de R\$ 179.748,27 e contrapartida de R\$ 4.059,35.

6.2 Sobre a não execução da integralidade do previsto no contrato de repasse, anotara-se que o último Relatório de Acompanhamento do Empreendimento (R.A.E.), de 23/12/2008 (peça 1, p. 470-474), anotara execução de 83,19% do empreendimento correspondente ao valor de R\$ 7.970.947,29, faltando completa execução de alguns itens e parcial de outros, inclusive respeitantes ao trabalho social – houve divergências quanto a estes, se executados R\$ 543.044,67 (peça 1, p. 12) ou R\$ 489.827,15 (peça 1, p. 470, itens 9.1 a 9.3) ou R\$ 503.241,50 (peça 1, p. 476) do total previsto de R\$ 622.746,75.

6.3 Sobre a contrapartida financeira municipal desatendida, fora consignado que o valor liberado somara apenas R\$ 101.213,73 do total previsto de R\$ 980.416,44 (peça 1, p. 10).

6.4 Sobre os problemas no empreendimento cobrados e não resolvidos pela prefeitura, além da falta de prestação de contas, relacionaram-se à engenharia e ao trabalho técnico social. Os problemas de engenharia (relacionadas em parecer técnico 1438/2011, de 27/9/2011 – peça 1, p. 560-570) mencionados na notificação de 1/2/2011, eram respeitantes à falta apresentação ou existência de projeto “as built” dos vários serviços executados com alterações e dos projetos executivos completos dos equipamentos comunitários modificados. Os problemas pendentes relativos ao trabalho técnico social eram respeitantes à falta de diversos dos relatórios periódicos fundiários ou ambientais, de 2008 e 2009, incluindo a regularização fundiária e o relatório conclusivo do Trabalho de Participação Comunitária (TPC).

6.4.1 Os problemas de engenharia não se relacionavam apenas a projetos modificados, mas também à qualidade dos serviços e sua operação/manutenção, tudo cientificado à prefeitura, conforme ilustra a notificação de 19/11/2012 mencionada no quadro anterior, cujo anexo (peça 1, p. 38-42) discrimina as deficiências de operação e manutenção e os vícios construtivos e falhas de projeto: as primeiras afetando a drenagem pluvial, a pavimentação asfáltica, uma escola, uma creche e pré-escola, o alambrado da horticultura/viveiro/lago e a construção de lazer da terceira idade; os segundos atingindo um posto de saúde, uma creche e pré-escola, uma escola, um centro comunitário e uma construção de lazer da terceira idade.

7. Em manifestação da Gidur/GO de 27/11/2011 foram apresentados os percentuais de execução das obras e os vícios e deficiências encontrados, fotos e, ainda, dados dos reajustes praticados (peça 1, p. 560-570).

8. Sobreveio manifestação de consultor da Caixa (peça 1, p. 596), de 12/4/2012, ponderando ser a TCE medida de exceção e considerando não ter ficado claro se as irregularidades apontadas correspondiam a vícios de construção ou a falta de manutenção. Sugeriu que, ante as dificuldades para conclusão das metas faltantes devido a ocupação de parte da área do projeto, a Caixa deveria acionar o município para apresentar as prestações de contas respectivas considerando encerrado o contrato com redução de metas, desde que comprovada a funcionalidade das etapas concluídas. A continuidade da TCE dependeria de relatório complementar apontando o valor das metas/obras sem funcionalidade, parâmetro para as novas notificações aos responsáveis.

9. O parecer técnico que se baseou nas últimas vistorias realizadas no projeto Vida Nova (peça 1, p. 646-668) datou de 25/1/2013, tendo relatado, com fotos, a situação físico-financeira do empreendimento, apontando diversidade de problemas, como defeitos e inexecução, mas funcionalidade das obras concluídas e das executadas parcialmente. Tais problemas, via de regra, já haviam sido apontados em outros documentos (notificações, pareceres e manifestações da Caixa), mas, por referir-se este parecer às últimas vistorias efetuadas, suas anotações importam como parâmetro da situação final conhecida do empreendimento e da falta de providências corretivas reiteradamente solicitadas pela Caixa.

9.1 O quadro seguinte, extraído do parecer supracitado (penúltimo no âmbito da Caixa), resume as principais falhas de caráter operacional, construtivo ou conceitual (de projeto), observado que as normas do Programa Habitar Brasil BID (HBB) exigiam também a operação com manutenção dos equipamentos construídos. Com efeito, a Orientação Operacional UCP/HBB 39/2005 previa a apresentação de relatórios de Avaliação de Seguimento dos Projetos Integrados; e a Orientação Operacional UCP/HBB 47/2007 previa a apresentação de Termo de Manutenção e Conservação das Obras, após a conclusão e recebimento definitivo do empreendimento, disponíveis na página do Mcid <http://www.cidades.gov.br/index.php/programas-e-acoos/508-normativos-do-programa-hbb.html> (peça 1, p. 550-551, 558).

Quadro de principais problemas operacionais, construtivos ou conceituais

Unidade / obra	Deficiências de operação ou manutenção	Vícios construtivos	Falhas de projeto
Drenagem pluvial	Bocas de lobo entupidas por falta de operação e manutenção	-	-
Pavimentação asfáltica	Pavimentos comprometidos por deflúvios em quatro vias	-	-
Escola	Infiltrações e mofos nas lajes de teto, manutenção hidrossanitária deficiente, passeio quebrado	Infiltrações e mofo de rodapé, por má impermeabilização do baldrame, e em lajes e paredes; invasão de águas pluviais na escola; problemas nas instalações hidrossanitárias	Falta rotineira de água devido à baixa reservação e à rede pública; defeitos nas calhas e canais de drenagem pluvial inclusive em suas grades e tampas para segurança
Centro comunitário	Vidros quebrados	Falta de telhas e emboço no beiral de cobertura, problemas hidrossanitários, infiltrações de rodapé por má impermeabilização das baldrame	-
Pré-escola e creche	Infiltrações e mofos nas lajes de teto, manutenção hidrossanitária e elétrica deficiente, passeio quebrado	Infiltrações de rodapé por má impermeabilização do baldrame (solução em andamento pela construtora); infiltrações e mofos nas lajes de teto e paredes; problemas no madeiramento de cobertura, nas instalações hidrossanitárias, nas esquadrias e no revestimento cerâmico	Falta rotineira de água devido à baixa reservação e à rede pública; drenagem pluvial interna e externa incompleta/ineficiente com declividade inadequada das calhas, falta de galerias, de grades protetoras e tampões para segurança
Lazer da 3ª idade	Infiltrações e mofos nas lajes de teto e paredes, telhas e portão danificados, manutenção hidrossanitária e elétrica deficiente	problemas hidrossanitários e elétricos, infiltrações de rodapé por má impermeabilização das baldrame	Detalhe construtivo inadequado no canto da edificação facilitando acesso de vândalos pela cobertura
Horticultura, viveiro e lago	Alambrado sem manutenção, avariado e entulhado	-	-
Posto de saúde		Infiltrações de rodapé por má impermeabilização do baldrame; revestimento cerâmico solto no piso do laboratório; lavanderia deslocada e sem rejunte	Rede de distribuição de energia elétrica muito próxima da cobertura
(comum a todas as obras)	Falta de termo de recebimento definitivo da obra e de termo de manutenção e conservação das obras, conforme regras da contratação		

9.2 Apesar dos problemas apontados, o parecerista atestou a funcionalidade das obras executadas integral e parcialmente, o que abrangeria os 16 itens iniciais do quadro seguinte (extraído do parecer sucedâneo).

10. Seguiu-se um último parecer técnico, de 4/2/2013 (peça 1, p. 670-678), no qual se historiam os fatos e se compilam dados e informações presentes nos pareceres anteriores referidos nos itens 6 e 9 retro. Desse parecer extraem-se os dois quadros abaixo (adaptados), ilustrando os valores finais executados, não executados, não medidos e desnecessários no empreendimento:

Quadro demonstrativo da execução final das obras do empreendimento

Item	Obra/serviço do QCI	Previsto	Total executado		Desempenho	Diferenças
			%	R\$		
7.1	Posto de saúde	129.839,44	99,95	129.774,96	Concluído	-64,48
7.2	Creche e pré-escola	986.819,55	99,85	985.350,65	Concluído	-1.468,90
7.3.1	Escola	577.213,18	99,98	577.118,51	Concluído	-94,67
7.3.2	Quadra poliesportiva – escola	64.225,87	100,00	64.225,87	Concluído	0,00
7.4	Centro comunitário	229.622,00	99,66	228.832,61	Concluído	-789,39
7.5	Urbanização 7.1, 7.2 e 7.4	38.578,05	100,00	38.578,05	Concluído	0,00

Item	Obra/serviço do QCI	Previsto	Total executado		Desempenho	Diferenças
			%	R\$		
7.6.4	Lazer da 3ª idade	76.320,71	84,24	64.291,60	Concluído	-12.029,11
7.8	Fecham. horticultura/viveiro/lago	59.165,14	99,51	58.877,74	Concluído	-287,40
6.1	Esgotamento sanit. e ligaç. domicil.	1.497.739,50	95,44	1.429.383,43	Executado o necessário	-68.356,07
6.4	Coleta de resíduos sólidos	70.050,00	93,36	65.400,00	Executado o necessário	-4.650,00
6.2	Drenagem pluvial	2.340.945,42	87,40	2.046.082,28	Execução parcial	-294.863,14
6.3.1	Pavimentação asfáltica	1.512.905,82	93,41	1.413.170,63	Execução parcial	-99.735,19
6.3.2	Passeios	475.086,83	79,99	380.033,81	Execução parcial	-95.053,02
9.1	Apoio à móbil./organiz. comunit.	275.625,23	86,66	238.853,15	Execução parcial	-36.772,08
9.2	Educação sanitária e ambiental	119.270,52	85,29	101.728,23	Execução parcial	-17.542,29
9.3	Geração de trabalho e renda	227.851,00	65,50	149.245,77	Execução parcial	-78.605,23
3	Elaboração de projeto	56.800,00	0,00	0,00	Executado e não medido	-56.800,00
10	Gerenciamento / supervisão	58.200,00	0,00	0,00	Executado e não medido	-58.200,00
2.1	Regularização fundiária	109.440,00	0,00	0,00	Execução parcial não medida	-109.440,00
6.5	Arborização urbana	51.480,45	0,00	0,00	Execução parcial não medida	-51.480,45
2.2	Indenização de benfeitoria	69.200,00	0,00	0,00	Não executado	-69.200,00
6.6	Recomposição áreas prot. perman.	11.342,06	0,00	0,00	Não executado	-11.342,06
7.6.1	Quadra poliesportiva – CEL	51.520,72	0,00	0,00	Não executado	-51.520,72
7.6.2	Campo de futebol	41.011,90	0,00	0,00	Não executado	-41.011,90
7.6.3	Quiosques	54.001,35	0,00	0,00	Não executado	-54.001,35
7.6.5	Urbanização CEL	180.443,28	0,00	0,00	Não executado	-180.443,28
7.7	Praça	34.933,19	0,00	0,00	Não executado	-34.933,19
8.5	Melhoria habitacional	182.308,90	0,00	0,00	Não executado	-182.308,90
<i>Total</i>		<i>9.581.940,11</i>	<i>83,19</i>	<i>7.970.947,29</i>	-	

QCI = Quadro de Composição de Investimento, a identificar os itens agrupados do empreendimento e depois as intervenções previstas e executadas

Quadro resumo da situação físico-financeira do empreendimento

Situação / nível de execução da obra/serviço	Executado	Não executado	Não medido	Valores desnecessários
Total absoluto (concluído)	2.147.049,99	-	115.000,00	14.733,95
Total relativo (executado o necessário)	1.494.783,43	-	-	73.006,07
Parcial	4.329.113,87	622.570,95	160.920,45	-
Nada (não iniciado)	-	624.761,40	-	-
↓ Totalizações →	7.970.947,29	1.247.332,35	275.920,45	87.740,02
QCI = 9.581.940,11				

11. Sobreveio relatório do tomador de contas (peça 1, p. 732-736), que expõe sucintamente os dados e fatos da avença, posicionando-se pela existência de dano ao erário no valor da integralidade dos recursos liberados e sacados, de responsabilidade dos prefeitos sucessores do signatário, Senhores Ricardo Fortunato de Oliveira e Jânio Carlos Alves Freire. O valor global de R\$ 7.975.956,79, atualizado até 19/8/2013, considerando as respectivas datas de saques, resultou a quantia de R\$ 18.156.135,14.

11.1 Para o cálculo do débito e seu registro sistêmico foram considerados os dados relativos às transferências, liberações e saques (peça 1, p. 490-528 e 702-730), estando relacionados a seguir os valores e datas utilizados no referido cálculo.

Valores nominais de débito (total nominal = R\$ 7.975.956,79)

Data	Valor (R\$)
29/12/2005	461.874,88
09/01/2006	195.793,86
13/01/2006	17.465,58
06/04/2006	308.514,45
07/04/2006	16.609,44
20/07/2006	459.340,39
26/07/2006	3.588,72
27/07/2006	17.552,47

Data	Valor (R\$)
22/12/2006	357.167,59
22/12/2006	339.250,76
22/12/2006	677.923,44
26/12/2006	48.920,92
05/01/2007	519.400,15
30/01/2007	21.680,30
14/06/2007	36.199,50
14/06/2007	47.265,09

Data	Valor (R\$)
21/11/2007	112.921,43
21/11/2007	233.641,44
28/12/2007	296.826,14
28/12/2007	291.074,93
22/01/2008	127.244,78
22/01/2008	127.430,86
15/05/2008	109.023,54
28/07/2008	137.165,42

Data	Valor (R\$)
03/08/2006	8.141,18
03/08/2006	582.843,07
07/08/2006	11.894,76
11/08/2006	38.411,58
25/08/2006	619.663,13
29/08/2006	14.033,64
22/12/2006	250.434,10

Data	Valor (R\$)
14/06/2007	33.629,45
14/06/2007	27.695,55
14/06/2007	27.090,84
14/06/2007	204.923,24
14/06/2007	17.008,54
22/06/2007	12.912,98
21/11/2007	177.572,12

Data	Valor (R\$)
28/07/2008	120.379,27
28/07/2008	156.693,07
28/07/2008	82.823,59
24/11/2008	117.429,35
10/12/2008	56.475,23
10/12/2008	137.370,66
10/12/2008	134.907,09
12/03/2009	179.748,27

11.2 Por sua vez, as razões para imputar o débito aos dois responsáveis mencionados encontram-se no seguinte trecho do relatório do tomador (peça 1, p. 735):

... esta (responsabilidade) deve ser imputada ao Senhor Ricardo Fortunato de Oliveira, que assumiu a Prefeitura de Trindade em janeiro/2009 e não deu continuidade à execução do objeto pactuado, extensiva ao atual prefeito, Senhor Jânio Carlos Alves Freire, pela não adoção de medidas mitigadoras para resguardo do Erário. Ressaltamos que o último boletim de medição foi realizado ao final do mandato do Senhor George Moraes Ferreira (2004/2008), apontando um percentual de execução de 83,19%, sem apresentar nenhuma irregularidade que pudesse inviabilizar a continuidade da execução no mandato do prefeito sucessor, Senhor Ricardo Fortunato de Oliveira.

12. Fora do âmbito do Mcid, adveio o relatório de auditoria nas contas emitido pelo controle interno (peça 1, p. 748-750), o qual corroborou as conclusões do tomador de contas, opinando pela regularidade formal do processo de TCE, em consonância com a IN TCU 71/2012, e pela irregularidade das contas dos Senhores Ricardo Fortunato de Oliveira e Jânio Carlos Alves Freire, em débito com o erário federal pela importância de R\$ 18.156.135,14 (até agosto/2013), solidariamente.

EXAME TÉCNICO

13. De início, releva apontar a delonga por parte da Caixa para proceder à instauração da TCE, eis que o fim da vigência do contrato que acompanhava ocorreu em 31/12/2009 (item 1 retro), enquanto a autuação da TCE viria ocorrer somente em 16/8/2013 (peça 1, p. 762). No entanto, a jurisprudência e os normativos privilegiam o ensejo de esforços administrativos prévios e tendentes a dispensar o procedimento último e excepcional de tomada de contas especial, o que predominou ao longo do espaço de tempo decorrido.

14. Revela-se mais contundente a culpa do prefeito imediatamente sucessor, Ricardo Fortunato de Oliveira, dada a sua inércia em operacionalizar e corrigir os equipamentos construídos e em construir e concluir os demais equipamentos previstos no Contrato de Repasse 000.347-75/2004. Ao revés, ensejou mais dispêndios laborais e temporais (várias reuniões, vistorias, pareceres e comunicações da Caixa) sem lhes dar utilidade, dada a falta de atuação efetiva para resolver as pendências. A primeira parte do quadro constante do item 5 retro ilustra a atuação deste ex-prefeito.

15. Semelhantemente, o atual prefeito, Jânio Carlos Alves Freire, deixou de responder e agir para solucionar as pendências que lhe foram comunicadas, conforme parte final do quadro no item 5 retro.

16. Contudo, a responsabilização desses dois agentes municipais, vislumbrada pela Caixa e pelo controle interno, mostra-se temerária quanto à integralidade do débito, eis que maior parte do objeto foi executada, para a qual foi atestada predominante funcionalidade, conforme se depreende das anotações no Histórico acima. A própria Caixa, por manifestação referenciada no item 8 retro, questionou a responsabilização pela integralidade dos recursos repassados, aventando as hipóteses de suspensão da TCE ou a sua retomada pelo valor das etapas ou parcelas do empreendimento sem funcionalidade.

16.1 Tal hipótese de retomada da TCE pelos valores das etapas/obras não funcionais, porém, pode configurar-se incompleta e desproporcional, sob a ótica do erário público, se abstraída das várias irregularidades presentes na execução e na prestação de contas da avença. E mesmo a funcionalidade atestada para a maior parte do empreendimento previsto não importa o pleno desempenho e a plena satisfação dos usuários como metas finais perseguidas. É certo que disfunções, falhas e defeitos nos projetos, na execução das obras e na sua operação (nesta inclusive pela falta de reparos e manutenção e incompletude/intempestividade do trabalho técnico social), além da inexecução de partes do empreendimento (quadra, campo, quiosques, praça e urbanização, dentre outros) trazem prejuízos à plena funcionalidade e efetividade do Programa.

16.2 No extremo, um mero encontro linear de contas, considerando as contas sugeridas no quadro do item 10 retro, poderia resultar em crédito financeiro para a prefeitura contratada, considerando-se funcionais as obras/partes parcialmente executadas e computando-se os valores não medidos (não pagos) e ainda os valores desnecessários encontrados.

17. Outro reparo às conclusões da Caixa e do controle interno diz respeito a não responsabilização do ex-prefeito signatário do contrato de repasse, Senhor George Morais Ferreira, que poderia ser chamado aos autos para responder pelas seguintes ocorrências: (a) ritmo lento das obras desde seu início, (b) modificações nos projetos e especificações (algumas aprovadas parcialmente), (c) recorrência de problemas construtivos e (d) demora e não atendimento às recomendações constantes dos Relatórios de Acompanhamento do Empreendimento (R.A.E.).

17.1 Estas ocorrências estão registradas nos 34 Relatórios de Acompanhamento do Empreendimento (R.A.E.), à peça 1, p. 152-478, relativas a vistorias realizadas entre 17/12/2005 e 16/12/2008, conforme sintetiza o demonstrativo da evolução das falhas anotadas pela fiscalização a seguir, a indicar uma contínua involução qualitativa na execução do empreendimento.

Irregularidade ou falha apontada no R.A.E.	Etapa – data de vistoria a que se refere
Ritmo lento dos serviços	1 - 17/12/2005, 2 - 20/12/2005, 3 - 20/1/2006, 4 - 22/2/2006
Ritmo lento, diferenças de quantitativos, projeto e especificações modificados	5 - 19/4/2006, 6 - 19/4/2006
Ritmo lento, diferenças de quantitativos, projeto e especificações modificados, apontadas pendências	7 - 9/6/2006
Ritmo lento, diferenças de quantitativos, projeto e especificações modificados (parcialmente aprovados), apontadas pendências antigas (solicitações de R.A.E. não atendidas) e novas pendências*1	8 - 1/8/2006, 9 - 1/8/2006, 10 - 8/9/2006, 11 - 16/10/2006, 12 - 15/12/2006, 13 - 15/3/2007 (*2), 14 - 15/3/2007, 15 - 15/3/2007, 16 - 15/3/2007, 17 - 15/3/2007, 18 - 20/4/2007, 19 - 22/5/2007, 20 - 22/6/2007, 21 - 18/7/2007, 21 - 22/8/2007
Ritmo lento, diferenças de quantitativos, projeto e especificações modificados (parcialmente aprovados), apontadas pendências antigas (solicitações de R.A.E. não atendidas) e novas pendências*1; a qualidade da execução da obra caiu de “satisfatória” para “razoável” (*4)	22 - 24/9/2007, 23 - 24/10/2007, 24 - 4/12/2007, 25 - 29/1/2008, 26 - 29/1/2008, 27 - 2/4/2008, 28 - 24/4/2008, 29 - 2/5/2008, 30 - 20/6/2008, 31 - 11/7/2008 (*3)
Ritmo lento, diferenças de quantitativos, projeto e especificações modificados (parcialmente aprovados), apontadas pendências antigas (solicitações de R.A.E. não atendidas) e novas pendências*1; qualidade da execução da obra apenas “razoável”; o desempenho do agente executor caiu de “satisfatória” para “razoável” (*4)	32 - 25/8/2008, 33 - 29/9/2008, 34 - 16/12/2008

(*1) os R.A.E. relativo às etapas 9, 20, 23, 24, 25, 26, 31 a 34 não apontaram novas pendências, mas registraram todas as demais falhas e irregularidades recorrentes respectivas. (*2) falta a segunda folha do R.A.E. relativo à etapa 13; (*3) não discrimina as pendências e R.A.E. duplicado; (*4) A escala da qualidade e do desempenho tem a seguinte gradação: boa, satisfatória, razoável, fraco e péssimo.

17.2 Frise-se que as ocorrências citadas no item 17 anterior podem ser vistas como causas que contribuíram, direta ou indiretamente, para o desenlace tormentoso da prestação de contas do contrato de repasse em questão, que se deu na gestão sucessora do signatário, sem alcance de todas as metas (obras não executadas) e com pendências apontadas pela fiscalização (inclusive relativas às obras executadas).

17.3 O último R.A.E., relativo à etapa/boletim de medição 34 e vistoria de 16/12/2008, mencionou oito pendências apontadas em relatórios anteriores e não atendidas:

- 1) Dar início às demais obras de equipamentos comunitários (7.6.1 - Quadra Poliesportiva e 7.6.3 - Quiosques);
- 2) Conscientizar a comunidade por meio do Trabalho Social quanto à preservação dos equipamentos comunitários, pois a Escola e o Centro de lazer estão sendo depredados;
- 3) Iniciar os serviços de melhorias habitacionais;
- 4) Providenciar monitoramento ambiental;
- 5) Providenciar desocupação das áreas de preservação permanentes;
- 6) Rever os serviços excluídos da 22ª medição, vistoriada em 24/9/2007, R.A.E. de 28/9/2007 – 780m² de calçadas (de 2.088,90m² construídos) que não foram aceitos pela engenharia da Caixa por apresentarem baixa resistência do material e má qualidade na execução dos serviços – para atender as normas técnicas vigentes;
- 7) Revisar Calçadas próximo às Tampas, onde ocorreram trincas e causaram enfraquecimento da calçada – observar espessura mínima de 5 cm na execução dos passeios;
- 8) Encontrar soluções para o Posto de Saúde, junto à fiscalização do Empreendimento, quanto ao escoamento de águas pluviais e à proximidade da rede de alta tensão com a cobertura.

17.3.1 Agravante é que estes mesmos problemas e alertas foram registrados nos R.A.E. referentes a etapas anteriores, desde ao menos o BM 23, etapa vistoriada em 24/10/2007 (peça 1, p. 344-347), o que denota continuidade no desatendimento às solicitações da fiscalização pela prefeitura à época, com prejuízos para o empreendimento.

18. Observa-se, pelo discorrido acima (inclusive no tópico Histórico), insuficiência dos trabalhos processantes da Caixa, relativamente à responsabilização e à quantificação do débito.

18.1 Com efeito, a existência continuada e acumulada de problemas na execução do empreendimento pelo então gestor municipal signatário da avença atrai a sua responsabilização pelos defeitos perpetrados e pelo estado inconcluso do empreendimento contratado, refletindo, também e ao fim, em outra importante motivação desta TCE, a falta de prestação de contas pelos gestores sucedâneos. A TCE mostra-se lacunosa quando deixar de ponderar isso.

18.2 Ainda mais inconsistente ou desproporcional mostra-se a quantificação do débito pelo total reassado à prefeitura contratada, vez que executados 83% do empreendimento previsto e atestada a sua funcionalidade, conforme a própria análise efetuada pela Caixa.

19. Uma solução intermediária, que considere a parcela de responsabilidade do gestor originário e a existência de funcionalidade (ao menos parcial) do empreendimento objeto da avença, mostra-se necessária e mais equilibrada para o deslinde do processo.

19.1 Neste sentido, numa prospecção perfunctória, vislumbra-se a quantificação de débito por apenas o montante equivalente aos recursos sacados pela prefeitura em 12/3/2009, relativos ao BSCA 35, considerando que a última medição e a correspondente vistoria ocorreram em dezembro/2008, quase um trimestre antes daquele último saque. Ou seja, o débito incidiria na parcela de recursos não vistoriados pela Caixa e, portanto, não aprovados formalmente à época da execução.

19.2 Ocorre que o rito nos contratos de repasse exige que os serviços sejam executados previamente ao seu respectivo pagamento, conforme demonstrado no quadro seguinte, iniciando que serviços relativos ao último saque foram executados e corresponderam ao período de 1/9 a 30/9/2007, embora não tenha ocorrido medição/vistoria subsequente pela Caixa. O fato retiraria a possibilidade de quantificar o débito pelo montante integral daquele último saque, já que a falta de vistoria e fiscalização pela Caixa não importa necessariamente na falta de execução dos serviços previstos. Aliás, outros serviços podem ter sido executados (mesmo residualmente) após 30/9/2007, sem a vistoria formal da Caixa, mediante elaboração do R.A.E.

19.3 Menos incerto do que a quantificação do débito mostra-se a responsabilidade comum aos gestores municipais. Neste sentido, projeta-se a possibilidade de penas pedagógicas para

aqueles agentes que, sem justificativa razoável, tenham causado o presente imbróglio com altos custos para o erário e a máquina pública federal (Mcid, Caixa, CGU, TCU), considerando a extensão do tempo, a multiplicidade de diligências e tratativas e a diversidade de instâncias envolvidas e mobilizadas.

19.4 O quadro seguinte expõe a correlação entre os valores transferidos, os sacados e as respectivas medições vistoriadas, indicando (a princípio) a liberação e saque dos recursos após a vistoria e atesto dos respectivos serviços (peça 1, p. 152-478).

Nº BSCA	Crédito		Saque		Nº Medição	Nº etapa R.A.E.	Data vistoria	Período de referência
	Data	Valor	Data	Valor				
1	28/12/2005	461.874,88	29/12/2005	461.874,88	1	1	17/11 e 7/12/05	1/10 a 31/10/2005
2	3/1/2006	213.259,44	9/1/2006	195.793,86				
			13/1/2006	17.465,58	2	2	14 e 20/12/05	1/11 a 30/11/2005
3	3/4/2006	325.123,89	6/4/2006	308.514,45				
			7/4/2006	16.609,44	3	3	20/1/2006	1/12 a 31/12/2005
4	19/7/2006	488.622,76	20/7/2006	459.340,39				
			26/7/2006	3.588,72				
			27/7/2006	17.552,47				
			3/8/2006	8.141,18	4	4	22/2/2006	1/1 a 31/1/2006
5	1/8/2006	633.149,41	3/8/2006	582.843,07				
			7/8/2006	11.894,76	-	5	19/4/2006	1/2 a 28/2/2006
			11/8/2006	38.411,58	5	6	19/4/2006	1/3 a 31/3/2006
6	24/8/2006	633.696,77	25/8/2006	619.663,13				
			29/8/2006	14.033,64	6	7	9/6/2006	1/4 a 30/4/2006
7	22/12/2006	250.434,10	22/12/2006	250.434,10	7	8	1/8/2006	1/5 a 31/5/2006
8	21/12/2006	357.167,59	22/12/2006	357.167,59	8	9	1/8/2006	1/6 a 30/6/2006
9	21/12/2006	339.250,76	22/12/2006	339.250,76	9	10	8/9/2006	1/7 a 31/7/2006
10	20/12/2006	3.838,74						
10	21/12/2006	723.005,62	22/12/2006	677.923,44				
			26/12/2006	48.920,92	10	11	16/10/2006	1/8 a 31/8/2006
11	3/1/2007	541.080,45	5/1/2007	519.400,15				
			30/1/2007	21.680,30	11	12	15/12/2006	1/9 a 30/9/2006
12	13/6/2007	36.199,50	14/6/2007	36.199,50	12	13	15/3/2007	1/10 a 31/10/2006
13	13/6/2007	47.265,09	14/6/2007	47.265,09	13	14	15/3/2007	1/11 a 30/11/2006
14	13/6/2007	33.629,45	14/6/2007	33.629,45	14	15	15/3/2007	1/12 a 31/12/2006
15	13/6/2007	27.695,55	14/6/2007	27.695,55	15	16	15/3/2007	1/1 a 31/1/2007
16	13/6/2007	27.090,84	14/6/2007	27.090,84	16	17	15/3/2007	1/2 a 28/2/2007
17	13/6/2007	204.923,24	14/6/2007	204.923,24	17	18	20/4/2007	1/3 a 31/3/2007
			22/6/2007	17.008,54				
18	13/6/2007	29.921,52	22/6/2007	12.912,98	18	19	22/5/2007	1/4 a 31/4/2007
			21/11/2007	177.572,12	19	20	22/6/2007	1/5 a 31/5/2007
19	20/11/2007	177.572,12	21/11/2007	177.572,12	19	20	22/6/2007	1/5 a 31/5/2007
20	20/11/2007	112.921,43	21/11/2007	112.921,43	20	21	18/7/2007	1/6 a 30/6/2007
21	20/11/2007	233.641,44	21/11/2007	233.641,44	21	21	22/8/2007	1/7 a 31/7/2007
22	28/12/2007	296.826,14	28/11/2007	296.826,14	22	22	24/9/2007	1/8 a 31/8/2007
23	28/12/2007	291.074,93	28/11/2007	291.074,93	23	23	24/10/2007	1/9 a 30/9/2007
24	21/1/2008	127.244,78	22/1/2008	127.244,78	24	24	4/12/2007	1/10 a 31/10/2007
25	21/1/2008	127.430,86	22/1/2008	127.430,86	25	25	29/1/2008	1/11 a 30/11/2007
26	14/5/2008	109.023,54	15/5/2008	109.023,54	26	26	29/1/2008	1/12 a 30/12/2007
27	28/7/2008	137.165,42	28/7/2008	137.165,42	27	27	2/4/2008	1/1 a 31/1/2008
28	28/7/2008	120.379,27	28/7/2008	120.379,27	28	28	24/4/2008	1/2 a 29/2/2008
29	28/7/2008	156.693,07	28/7/2008	156.693,07	28	29	2/5/2008	1/3 a 31/3/2008
30	28/7/2008	82.823,59	28/7/2008	82.823,59	28	30	20/6/2008	1/4 a 30/4/2008
31	24/11/2008	117.429,35	24/11/2008	117.429,35	31	31	11/7/2008	1/5 a 31/5/2008
32	9/12/2008	56.475,23	10/12/2008	56.475,23	32	32	25/8/2008	1/6 a 30/6/2008
33	9/12/2008	137.370,66	10/12/2008	137.370,66	33	33	29/9/2008	1/7 a 31/7/2008
34	9/12/2008	134.907,09	10/12/2008	134.907,09	34	34	16/12/2008	1/8 a 31/8/2008
35	10/3/2009	179.748,27	12/3/2009	179.748,27	-	-	-	-
Total creditado: R\$ 7.975.956,79			Total sacado: R\$7.975.956,79		Total acumulado medido: R\$ 7.970.947,29			

20. Desse modo, os elementos constantes dos autos, ao tempo em que não corroboram o deslinde processual alvitrado pela Caixa e pelo controle interno, são ainda insuficientes para se

formular uma proposição meritória alternativa, situação que enseja tipicamente medidas preliminares de saneamento, diligências ou inspeção.

20.1 Com efeito, há muitas lacunas técnicas e incertezas factuais nos autos, que podem ser compiladas e sumariadas em formato de questões, como por exemplo:

a) Houve execução de serviços após 31/8/2007 (data final da competência dos serviços pagos mediante o penúltimo saque, referente ao 34º BSCA)? e após 30/9/2007? Se sim, por que não foram vistoriados?

b) O saque ocorrido em 12/3/2008 corresponde a serviços executados de 1/9 a 30/9/2007? Se sim, por que não foi elaborado o 35º BSCA ou este não é mencionado nos autos?

c) Somando-se os valores medidos vistoriados (peça 1, p. 152-478) obtém-se diferença de R\$ 11.940,36 a mais, que coincide com o valor do trabalho social na medição 27 (peça 1, p. 369) – O R.A.E. da etapa 26, BM 26, somou o executado do trabalho social (itens 9.1, 9.2 e 9.3) ao acumulado do trabalho social no R.A.E da etapa 24, BM 24, desconsiderando o executado medido no R.A.E. da etapa 25, BM 25 (R\$ 11.940,36). Esta ocorrência já foi considerada pela Caixa e trará reflexos na quantificação do débito para efeito de citação?

CONCLUSÃO

21. Do exposto, observa-se certa complexidade de análise das presentes contas em razão de vários fatores: a tipologia do objeto pactuado, a sua execução dilatada no tempo, a diversidade de diligências e tratativas empreendidas pela Caixa durante e após o período de execução e a análise dissonante interna da Caixa (posicionamentos técnicos discordantes).

22. A par dessa complexidade, observa-se certa inconsistência no deslinde meritório proposto para esta tomada de contas especial, quando responsabiliza agentes públicos pelo total dos recursos repassados e sacados e, ao mesmo tempo, considera alcançada funcionalidade em obras construída com tais recursos.

23. Quando se persegue solução para este embate, os elementos não são suficientes para análise e proposição definitiva, suscitando medidas preliminares de saneamento dos autos. Pela diversidade das lacunas e dúvidas encontradas, configura-se oportuno realizar inspeção, em vez de diligências que podem ser demoradas e multiplicadas, no caso de insuficiência de respostas e sobrevinda de outras lacunas.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

24. Pelo exposto acima, propõe-se a realização de inspeção, nos termos do art. 240 do RI/TCU, para sanear as lacunas e dúvidas do processo – lacunas essas que impedem a formação de juízo seguro acerca da responsabilização dos agentes públicos municipais envolvidos e, particularmente, acerca da quantificação razoável do débito, proporcional ao não realizado, à falta de execução ou de funcionalidade encontrada.

24.1 Dentre as lacunas já observadas, estão aquelas relacionadas no item 20.1 acima, podendo a inspeção apontar e sanear outras.

À consideração superior.

Secex/GO - 2ª Diretoria, em 7/3/2014

(assinado eletronicamente)

Josir Alves de Oliveira

Auditor Federal de Controle Externo

Mat. 2939-4