

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Gabinete do Procurador SERGIO RICARDO COSTA CARIBÉ

TC 003.421/2012-0

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade Jurisdicionada: Governo do Estado da Paraíba

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Trata-se de tomada de contas especial oriunda da conversão do TC 010.543/2006-8, relativo a irregularidades na aplicação dos recursos transferidos pelo Ministério da Justiça ao Governo do Estado da Paraíba, para construção de presídios.

O TC 010.543/2006-8 foi autuado como representação de autoria dos Srs. José Guilherme Ferraz da Costa e Victor Carvalho Veggi, Procuradores da República no Estado da Paraíba, em função de problemas noticiados em relatório de auditoria da Controladoria-Geral da União (CGU).

Por meio do Acórdão 9.996/2011 – TCU – 2ª Câmara, o Tribunal determinou a realização de citações e audiências, conforme proposta da Secex-PB.

As irregularidades que ensejaram as medidas acima mencionadas se referem, basicamente, aos seguintes itens:

a) pagamento de serviços em duplicidade nas obras dos presídios localizados nos municípios de Catolé do Rocha-PB, Campina Grande-PB, Guarabira-PB, Santa Rita-PB e Cajazeiras-PB;

b) utilização do chamado jogo de planilhas nos procedimentos licitatórios para contratação das obras nos municípios de Catolé do Rocha-PB, Campina Grande-PB, Guarabira-PB, e Cajazeiras-PB;

c) aquisição de gerador na Concorrência 2/2005, relativa ao presídio de Catolé do Rocha-PB, com incidência de BDI, em detrimento da aquisição mediante processo licitatório específico;

d) pagamento indevido de reajuste no Contrato PJU 10/2001, celebrado para a construção do presídio de Santa Rita;

e) pagamento por serviços não executados no Contrato PJU 55/2002, relativo ao presídio de Cajazeiras;

f) aprovação de planilhas do edital de Tomada de Preços 3/2001, objetivando a construção do presídio de Guarabira-PB, com preços superiores ao mercado, gerando sobrepreço;

g) aplicação dos recursos disponíveis em fundo de investimento de curto prazo, em detrimento da caderneta de poupança (presídios de Santa Rita-PB e Cajazeiras-PB).

Os responsáveis apresentaram as defesas que foram analisadas nas instruções juntadas nas peças 162 e 223.

As conclusões a que chegou a unidade técnica resultaram no acatamento parcial de alguns argumentos apresentados, com a consequente redução dos débitos inicialmente apontados.

Em pareceres uniformes, a Secex-PB propõe julgar regulares com ressalvas as contas da Sra. Luzenira Cavalcante da Silva e irregulares as contas dos demais responsáveis,

condenando-os ao ressarcimento dos débitos não desconstituídos e aplicando-lhes a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/92.

Com as vênias de estilo, dirijo do encaminhamento sugerido para estes autos, pelos motivos expostos adiante.

Tendo em vista que os ofícios citatórios elencavam a mesma conduta para todos os responsáveis por determinada irregularidade, exceto quanto às empresas contratadas, decidi por agrupar minhas considerações com base no fato que ensejou a citação, conforme tópicos a seguir.

I

No que se refere aos pagamentos em duplicidade, a Secex-PB descreveu o ato impugnado como sendo a inclusão de determinados itens na planilha do edital da licitação, quando os mesmos já haviam sido pagos em contrato anterior.

Inicialmente, cumpre esclarecer que em todos os casos examinados nestes autos, foi necessária a realização de mais de um processo licitatório para conclusão das obras.

Desse modo, os débitos apontados como resultantes de pagamento em duplicidade correspondem aos itens que, segundo a CGU e a unidade técnica, eram incluídos no edital da segunda licitação e já tinham sido pagos no primeiro contrato firmado.

Em relação à questão, minha primeira ponderação se refere à dúvida externada na instrução da Secex-PB quanto à origem do débito, visto que a unidade técnica deixou registrado não ter ficado claro se houve de fato pagamento em duplicidade ou se foram pagos serviços não executados.

Tanto é assim que na descrição do ato impugnado nos ofícios dirigidos às empresas contratadas consta de forma expressa que seria o recebimento por serviços não executados ou pagamento em duplicidade.

A meu ver, não é possível imputar um débito sobre o qual pairam dúvidas acerca da existência, devendo restar clara a correta origem do dano causado aos cofres públicos.

No caso em exame, os elementos que subsidiaram a formação de juízo quanto ao débito deveriam ser claros e indicar, de forma segura, que as empresas responsáveis pela execução das obras receberam duas vezes pelos mesmos serviços, ou que houve pagamento sem que os serviços tivessem sido executados.

Tais fatos deveriam estar registrados, por exemplo, em boletins de medição que atestassem a execução dos mesmos serviços, e que originassem dois dispêndios pela administração.

Entretanto, a documentação mencionada pela unidade técnica não demonstra claramente que isso ocorreu.

A existência da dúvida foi, inclusive, registrada em algumas das defesas apresentadas pelos responsáveis, como fator a ser considerado pela Secex-PB em sua análise.

Nesse sentido, ante a falta de elementos de convicção e considerando os argumentos trazidos aos autos pelos responsáveis, penso que devam ser afastados os débitos remanescentes após análise pela unidade técnica, correspondentes ao suposto pagamento em duplicidade ou por serviços não executados.

Outro aspecto que me chamou atenção foi a imputação de conduta aos gestores de forma generalizada.

Todos os ofícios apresentam como ato impugnado a inclusão de determinados itens na planilha do edital, que já teriam sido pagos no contrato anterior.

Assim, foram chamados os titulares da Superintendência do Plano de Desenvolvimento do Estado da Paraíba (Suplan), diretores, chefes de divisão e engenheiros que fiscalizaram as obras, para responderem pela prática do mesmo ato.

Ora, a inclusão dos itens nas planilhas anexas ao segundo edital das licitações ficou sob a responsabilidade de técnicos da Suplan que nem sempre acompanharam ou participaram da elaboração do edital da primeira licitação.

O que se sabe é que, por falta de recursos financeiros, optou-se por remanejar itens da obra por meio de aditivo, sem alterar o valor dos contratos, excluindo-se alguns deles para aumentar os quantitativos de outros.

Posteriormente, como os recursos eram insuficientes para o término do presídio, o contrato era rescindido amigavelmente e se realizava outra licitação para concluir a obra, voltando a incluir no edital, os itens excluídos do contrato anterior.

Assim, o engenheiro comparecia à obra e verificava o que ainda faltava para concluí-la, elaborando a planilha com os itens necessários.

Dessa forma, penso não ser adequado imputar tal responsabilidade àqueles que assinaram o contrato com base nos quantitativos apurados por profissional da área de engenharia, tampouco àqueles que atestaram a execução dos serviços contratualmente previstos.

Registro que alguns dos responsáveis rechaçaram prontamente a conduta que lhes foi atribuída, por não terem participado do processo de elaboração dos editais, o que inviabilizaria o estabelecimento de nexo de causalidade com o dano supostamente causado.

Mesmo no caso daqueles que de fato atuaram na confecção das planilhas, penso que, ante a dúvida levantada quanto à origem dos débitos, não devem ser obrigados a restituir quaisquer valores aos cofres públicos.

Diante do exposto, proponho a desconstituição dos débitos relativos ao suposto pagamento em duplicidade ou por serviços não executados.

II

No tocante à irregularidade atinente à existência de jogo de planilhas, cumpre esclarecer alguns fatos relativos à construção dos presídios, elucidativos também para as causas da ocorrência examinada no tópico anterior.

As obras das cinco unidades prisionais foram licitadas com base em projeto básico padrão fornecido pela Secretaria de Cidadania e Justiça da Paraíba à Suplan.

Há registro de que o documento constituía, na verdade, um anteprojeto arquitetônico, carente de elementos mais específicos dos empreendimentos, necessitando ser aperfeiçoado para se amoldar a cada local em que seriam construídos os presídios.

Assim, todas as licitações foram feitas com base em projeto básico deficiente e, pior ainda, sem que fosse conhecido o lugar exato de cada obra.

Tal fato acabou, obviamente, por ocasionar a necessidade de adaptações nos itens e respectivos quantitativos, haja vista o tipo de solo encontrado quando do início das obras e a necessidade de escavação em maior escala, por exemplo.

Outra questão que afetou sensivelmente as planilhas relativas às obras de cada presídio foi a alteração do tipo de presídio, que passou de segurança média para máxima.

No caso de um presídio de segurança média as paredes são feitas de tijolo e quando se trata de uma unidade prisional de segurança máxima é necessário que a estrutura seja de concreto armado, a fim de evitar fugas.

Desse modo, tinham sido licitadas obras com quantidades maiores de insumos destinados à construção de paredes comuns, e menores de material utilizado em paredes reforçadas, no caso o concreto.

Quando foi determinada a alteração, as empresas acabaram sendo beneficiadas pela mudança, tendo em vista que tinham cotado as pequenas quantidades de concreto armado previstas a preços mais altos.

A situação se agravou em razão da inexistência de critérios de aceitabilidade de preços unitários nos editais, o que poderia ter evitado o pagamento por valores desfavoráveis à administração pública.

Registro que os fatos acima narrados tiveram impacto significativo no custo total das obras, em função da diferença entre o valor do material inicialmente previsto e licitado e aquele efetivamente empregado e pago.

Em que pese a gravidade da falha, penso que não é razoável exigir dos responsáveis a devolução das diferenças apontadas pela Secex-PB, tendo em vista que os elementos constantes dos autos indicam que foram pagos apenas os serviços efetivamente executados e que a falha decorreu de planejamento inadequado das obras.

Ademais, a Secob foi chamada a se manifestar sobre o assunto e emitiu parecer no sentido de que não caberia a imputação de débito em razão da existência de jogo de planilhas (peça 1, p. 203-219).

A única exceção se refere ao Contrato PJU 31/2001, sobre o qual a unidade especializada entendeu, após aplicação da metodologia estabelecida, que as alterações de itens e quantitativos ocasionaram sobrepreço de R\$ 105.876,73, que será por mim abordado em tópico específico.

Considerando o contexto narrado acima, penso que os fatos ocorridos após a conclusão dos procedimentos licitatórios, e que tiveram influência decisiva sobre as alterações dos quantitativos inicialmente previstos para a construção dos presídios, devam ser levados em conta para a formação de juízo quanto à irregularidade em exame neste tópico, motivo pelo qual pugno pela desconstituição dos débitos remanescentes após análise da unidade técnica.

III

Outro fato que motivou a citação de responsáveis nestes autos foi a aquisição de gerador na Concorrência 2/2005, relativa ao presídio de Catolé do Rocha-PB, com incidência de BDI, em detrimento da aquisição mediante processo licitatório específico.

A unidade técnica entendeu que os gestores deveriam ter feito licitação específica para a compra do equipamento, diminuindo o custo para a administração, já que o valor não sofreria o incremento do bônus.

Nesse sentido, foram citados o Superintendente da Suplan à época, Sr. Ademilson Montes Ferreira, e o engenheiro da Secretaria da Cidadania e Justiça, Sr. Humberto Ramalho Trigueiro Mendes, para que recolhessem o valor correspondente à diferença entre o preço cotado e o valor sem o BDI (R\$ 18.146,04).

O ex-Superintendente alegou que um novo certame poderia provocar aumento no valor da obra e culminar na contratação da mesma empresa. Além disso, o objetivo era de evitar atrasos, problemas na instalação e a contratação de mão de obra avulsa.

A Secex-PB não acolheu a argumentação e manteve a responsabilização do gestor.

Quanto ao Sr. Humberto Ramalho Trigueiro Mendes, os argumentos foram acolhidos, visto que não teve ingerência sobre o assunto.

A meu ver, o débito em questão pode ser afastado, em face das ponderações do ex-Superintendente e tendo em vista que, no caso em exame, o custo do gerador adquirido (R\$ 64.807,30) representa apenas 0,04% do valor total do contrato firmado (R\$ 1.509.518,22), não se afigurando razoável que o gestor despendesse esforços com a realização de um procedimento licitatório específico para a compra do equipamento.

Ademais, não é possível afirmar que a realização do certame culminasse em contratação com valor significativamente inferior, tendo em vista o custo para uma empresa que vá fornecer apenas um item é diferente do valor para aquela que se mobiliza para a construção da obra inteira.

Nessa linha, penso que não se deva atribuir ao gestor a obrigação de ressarcir a diferença apontada, sendo suficiente que a falha motive a ressalva nas contas do responsável.

IV

Em relação ao pagamento indevido de reajuste no Contrato PJU 10/2001, celebrado para a construção do presídio de Santa Rita, foi imputado débito ao então Superintendente, Sr. Carlos Roberto Targino Moreira, ao ex-Diretor Técnico, Sr. Antônio Alfredo de Melo Guimarães, aos responsáveis pela emissão dos pareceres jurídicos que embasaram a tomada de decisão, Sr. Evandro José Barbosa e Ana Maria Cartaxo Bernardo Albuquerque, e à Construtora Irmãos Dantas Ltda.

O valor a ser ressarcido corresponde à parcela relativa ao deferimento do realinhamento de preços pleiteado pela contratada em 31/5/2001 (peça 100, p. 37-38 do TC 010.543/2006-8), motivado por aumento da remuneração de mão de obra, por força de convenção coletiva, bem como dos insumos cimento e ferro, com impacto nos itens relativos à utilização de concreto.

Foram emitidos dois pareceres jurídicos, sendo um da lavra do Sr. Evandro José Barbosa (peça 116, p. 22-24), advogado que se pronunciou em nome da Suplan, e um da Sra. Ana Maria Cartaxo Bernardo Albuquerque, em nome da assessoria jurídica da Secretaria de Controle da Despesa Pública da Paraíba (peça 101, p. 6-8, do TC 010.543/2006-8).

As duas peças opinaram favoravelmente ao deferimento do pleito.

Conforme argumentou a Construtora Irmãos Dantas em sua defesa, o que motivou efetivamente a solicitação do realinhamento foi a mudança qualitativa do projeto, exigida pela administração para reforçar a segurança do presídio, implicando em aumento significativo da quantidade de ferro e cimento.

Diante dessa alegação, busquei informações que pudessem confirmar a veracidade do fato, a fim de avaliar a necessidade da concessão do realinhamento de preços.

Na peça 101, p. 9-10, do TC 010.543/2006-8, consta documento de autoria do Sr. José Galdino, engenheiro e Chefe da Divisão de Construção e Conservação, apresentando cálculos comparativos dos preços da proposta apresentada pela contratada e os valores atualizados, com base na planilha de preços da Suplan.

Como os quantitativos apresentados eram idênticos, ainda não foi possível confirmar que a modificação do projeto motivaria a alteração do valor pactuado.

Mediante consulta à planilha de preços da construtora (peça 99, p. 16-21, do TC 010.543/2006-8), verifiquei que, de fato, à época da contratação os quantitativos dos itens relativos ao concreto sofreram incremento considerável.

A título exemplificativo, veja-se o item 04.01.00, relativo ao concreto armado para vigas, pilares, cintas e laje, cuja quantidade inicialmente prevista era de 63,44 m³ e, após alteração do projeto, passou para 461,86 m³.

Apenas esse item representou aumento de R\$ 101.590,72, cerca de 83% do total pago a título de realinhamento de preços.

Nesse sentido, entendo que a alteração do tipo de parede a ser construída repercutiu sensivelmente na composição dos custos iniciais da obra, de modo que a concessão do reajuste foi devida.

A meu ver, posicionamento diverso poderia inviabilizar a conclusão da unidade prisional e ocasionar o desperdício dos recursos públicos já aplicados.

Registro, por fim, que o presídio de Santa Rita foi o único em que não se detectou a cotação do concreto, cujos quantitativos eram inicialmente menores, a preços mais altos, como ocorreu nas demais unidades prisionais.

V

Este tópico tratará do pagamento por serviços não executados no Contrato PJU 55/2002, relativo ao presídio de Cajazeiras, constatada na 8ª medição efetuada.

O débito apontado foi de R\$ 76.719,27, dos quais R\$ 40.125,00 se referiam a um grupo gerador de 150 KVA.

De acordo com informações apresentadas na instrução da Secex-PB, em 22/11/2005 o engenheiro fiscal da Suplan encaminhou memorando ao Diretor Técnico da Superintendência relatando que, ao verificar os arquivos referentes ao Contrato PJU 55/2002, constatou a inclusão e pagamento de serviços que não haviam sido executados, informação fornecida também pela CGU.

Em relação ao gerador, a unidade técnica acatou as defesas apresentadas, ante a informação de que o equipamento foi transferido para o presídio de Serrotão de Campina Grande.

Entretanto, a Secex-PB procedeu à citação do Governo do Estado da Paraíba para que apresentasse alegações de defesa quanto à utilização de bens do Convênio 50/99, no caso o grupo gerador, no presídio de Serrotão.

A defesa juntada aos autos foi rejeitada e a unidade técnica propõe a imputação de débito ao Estado.

Não obstante o equipamento tenha sido desviado para utilização em outro estabelecimento prisional, penso que tal fato não se mostra suficiente para exigir a devolução dos recursos.

À época da transferência, em 2002, a obra do presídio de Cajazeiras ainda não tinha sido concluída, o que pode ter justificado a transferência do bem para outra unidade prisional.

Ademais, não houve aplicação em finalidade diversa da pactuada, restringindo-se a falha à instalação em local diverso.

Por essas razões, entendo que o débito deva ser afastado.

Quanto ao valor remanescente, no montante de R\$ 36.594,27, se refere a serviços que, segundo o engenheiro responsável pela análise dos documentos referentes às últimas medições do Contrato PJU 55/2002, não teriam sido executados ou ultrapassaram os limites pactuados.

Em relação à parcela não executada, trata de itens das instalações sanitárias e elétricas, que na verdade foram pagos por ocasião da 6ª medição, em 18/9/2002 (peça 62, p. 7-9 do TC 010.543/2006-8).

De acordo com a defesa apresentada pela CCL Construções e Comércio Ltda., executora do Contrato PJU 55/2002, os itens foram devidamente instalados e atestados durante as medições.

Entretanto, alega que houve paralisação da obra e o material pode ter sido retirado e roubado após a saída do vigilante que cuidava da obra, em 8/3/2005.

Como o engenheiro só retornou à obra para fins do levantamento que resultaria em nova licitação para conclusão do presídio em 22/11/2005, os itens podem realmente ter sido levados, por serem de fácil manejo.

Assim, penso que não se deva exigir dos responsáveis pelo atesto dos serviços os valores correspondentes a tais itens, especialmente em razão do tempo decorrido entre a medição, em 18/9/2002, e a visita do engenheiro à obra, em 22/11/2005.

Ainda de acordo com o engenheiro, houve pagamento por serviços em quantitativos maiores que os previstos no contrato.

Ocorre que, como já registrei anteriormente, o tipo de presídio foi alterado para segurança máxima, o que exigiu o incremento de itens relativos ao concreto a ser utilizado na construção de todas as unidades prisionais.

Ademais, como à época da licitação ainda não se sabia o local em que os presídios seriam construídos, tal fato acabou por também ocasionar aumento de custos dos empreendimentos.

Ressalto que os itens apontados na planilha elaborada pelo engenheiro (peça 60, p. 5, do TC 010.543/2006-8) se referem exatamente à movimentação de terra e aos tipos de concreto empregados na obra, insumos cujos quantitativos estão diretamente ligados ao local do presídio e ao tipo de parede.

Dessa forma, entendo mais uma vez que não se deva exigir a devolução dos valores.

VI

Passo a tratar da aprovação de planilhas do edital de Tomada de Preços 3/2001, objetivando a construção do presídio de Guarabira-PB, com preços superiores ao mercado, gerando sobrepreço.

Com relação a esse tópico, a Secex-PB procedeu à citação do ex-Superintendente da Suplan, Sr. Carlos Roberto Targino Moreira, do ex-Diretor Administrativo, Sr. Antônio Aureliano de Almeida, e da empresa contratada para executar a obra, a CCL Construções e Comércio Ltda.

O débito corresponde ao resultado obtido pela Controladoria-Geral da União após comparativo dos preços praticados no contrato com os do Sinapi.

Para alguns itens, a CGU verificou a existência de valores superiores ao do sistema, resultando em débito no valor de R\$ 58.534,23.

Também foi apontado dano relativo aos valores cobrados pela empresa a título de verba para pagamento de licenças, impostos e taxas e para instalação do canteiro de obras.

Enquanto a planilha de custos da Suplan previa R\$ 12.000,00 para esses itens, a empresa cobrou R\$ 47.342,50 a mais que esse valor.

Em sua defesa, a CCL Construções e Comércio Ltda. argumentou que não deveria ser questionada sobre o eventual superfaturamento de itens isolados, tendo em vista que a licitação foi vencida com base no preço global.

Desse modo, se apresentou a melhor proposta e venceu o certame, defende que não há que se questionar os valores de itens individualmente.

Da minha parte, penso que se a regra para vencer a licitação era a oferta do menor preço global, não cabe perquirir a contratada, após a execução dos serviços, sobre preços que, conforme parâmetro posteriormente adotado, se encontravam acima dos constantes do Sinapi.

O procedimento correto seria a utilização dos preços catalogados no sistema da Suplan, como critério de aceitação dos valores unitários, o que não foi feito pelos gestores.

Ademais, dos R\$ 727.708,17 examinados pela CGU, foram identificadas divergências em R\$ 58.534,23, que representam cerca de 8% do universo comparado, sendo natural que, ante a não fixação de preços unitários pela administração pública, alguns itens apresentem oscilação para maior em relação ao parâmetro utilizado pelo Controle Interno.

Pelas razões expostas acima, entendo não ser razoável cobrar dos responsáveis o ressarcimento dos valores, após a aplicação de metodologia que deixou de considerar os termos do edital que precedeu a contratação, que previa ser a vencedora do certame a empresa que ofertasse o menor preço global.

VII

O último item objeto de citação se refere ao débito decorrente da aplicação dos recursos disponíveis em fundo de investimento de curto prazo, em detrimento da caderneta de poupança (presídios de Santa Rita-PB e Cajazeiras-PB), nos valores de R\$ 20.751,63 e R\$ 3.882,46.

Em relação a essa falha, foi realizada a citação do então Secretário Estadual de Cidadania e Justiça da Paraíba, Sr. José Alberto Targino Araújo.

O responsável alegou que buscou observar os normativos aplicáveis ao caso, fundamentando suas decisões em pareceres jurídicos, bem como que a aplicação dos recursos era tarefa do setor financeiro da Secretaria.

Registra que, mesmo se admitida a contrariedade a alguma norma, não houve dolo ou má-fé.

A Secex-PB não acolheu os argumentos e entende necessária a devolução dos recursos.

Da minha parte, penso que, embora a aplicação em fundo de curto prazo tenha gerado diferença em desfavor da administração, não se deve exigir do ex-Secretário a devolução do valor.

Em pesquisa à jurisprudência deste Tribunal sobre o tema, encontrei decisões isentando os gestores de ressarcirem valores ao erário, inclusive em situações em que sequer houve a aplicação dos recursos.

Ao proferir o Acórdão 425/2010 – TCU – 1ª Câmara, não obstante as contas tenham sido julgadas irregulares, o relator se pronunciou no sentido de que a multa aplicada não guardava correlação com a aplicação dos recursos em fundo de investimento de curto prazo, impropriedade que daria azo apenas à ressalva nas contas.

O Acórdão 7.373/2010 – TCU – 1ª Câmara, proferido em processo em que foi detectada a ausência de aplicação dos recursos no mercado financeiro, expediu alerta ao município conveniente sobre a necessidade de adotar tal medida, sem exigir a devolução de valores.

Desse modo, com base nas decisões acima mencionadas e tendo em vista que não há outras irregularidades praticadas pelo Sr. José Alberto Targino Araújo, sugiro que seja dispensado o recolhimento da diferença apontada, registrando-se tão somente a ressalva nas contas do responsável.

VIII

Além das citações, foi realizada a audiência do ex-Superintendente da Suplan, Sr. Ademilson Montes Ferreira, em razão das seguintes falhas:

a) celebração do Contrato PJU 80/2005 com a Linear Engenharia e Empreendimentos Ltda., para a execução da obra do presídio de Catolé do Rocha-PB, com a inclusão de itens, cujos quantitativos eram superiores ao remanescente da medição final do aditivo ao Contrato PJU 65/2002;

b) celebração do Contrato PJU 80/2005 com a Linear Engenharia e Empreendimentos Ltda., para a execução da obra do presídio de Catolé do Rocha-PB, com a inclusão de 55 itens, cujos quantitativos remanescentes da medição final do aditivo ao Contrato PJU 65/2002 eram iguais a zero.

Com relação aos itens acima, sou da opinião de que não se deva apenar o gestor, tendo em vista que o incremento de quantitativos foi decorrente, como já mencionado diversas vezes neste parecer, da utilização de projeto básico deficiente, bem como da realização da licitação sem que se soubesse o local em que seria construído o presídio.

Quanto à inclusão dos itens, também resultou do planejamento inadequado da obra, que ensejou alterações no Contrato PJU 65/2002 para viabilizar a realização da primeira etapa da obra, de modo que, ao realizar o novo procedimento licitatório para conclusão do empreendimento, era necessário incluir novamente os itens retirados.

Na verdade os quantitativos remanescentes eram iguais a zero não em razão de já terem sido executados, mas em função de sua exclusão para incremento de outros itens, cujas quantidades tiveram que ser aumentadas pelos motivos expostos acima.

Ademais, o exame dos documentos constantes destes autos permite verificar que, todas as vezes que se encerrou o primeiro contrato, um engenheiro comparecia à obra para verificar o que faltava para concluí-la, elaborando documentos com os quantitativos a serem licitados.

Assim, embora reconheça as falhas ocorridas durante o processo de construção dos presídios, penso que não se deva penalizar o Sr. Ademilson Montes Ferreira pelas irregularidades que ensejaram a audiência.

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Gabinete do Procurador SERGIO RICARDO COSTA CARIBÉ

Outro gestor ouvido em audiência foi o Sr. Carlos Roberto Targino Moreira, Superintendente da Suplan quando os convênios para construção dos presídios foram celebrados.

As irregularidades a ele imputadas são as seguintes:

a) ausência de projeto básico a ser utilizado nos procedimentos licitatórios para a execução dos presídios de Catolé do Rocha, Santa Rita, Cajazeiras, Guarabira e Campina Grande, contrariando o inciso IX do art. 6º da Lei 8.666/93;

b) ausência de providências na elaboração dos editais de licitação, objetivando a construção dos presídios de Santa Rita e Catolé do Rocha-PB, como forma de evitar as alterações posteriores, já detectadas em construções idênticas e iniciadas;

c) celebração de aditivos aos Contratos PJU 23/2000, PJU 55/2002, PJU 65/2002, (presídios de Cajazeiras, Catolé do Rocha-PB), com retirada de itens essenciais à execução da obra, sem a respectiva justificativa, tendo os mesmos itens retornados à planilha, quando da realização de novo procedimento licitatório para as mesmas obras;

d) celebração de Contratos PJU 54/2002 e 67/2002, para a e execução das obras dos presídios de Santa Rita-PB e Guarabira-PB, com a inclusão de itens, cujos quantitativos remanescentes das medições finais dos contratos anteriores eram iguais a zero;

e) ausência de providências quanto à repactuação de preço no Contrato 65/2002 (Catolé do Rocha), posto que o preço do concreto armado constante na planilha da empresa vencedora da Tomada de Preços 17/2002 está em patamar superior às demais concorrentes e o volume previsto para a construção, inferior ao do presídio padrão de Guarabira, em 35,09 m³, ensejando alterações posteriores; e

f) alteração dos itens abaixo descritos, entre a 13ª e 14ª medição do Contrato 23/2000 (Cajazeiras fls. 660 e 671 do anexo 4), sem, contudo existir o aditivo correspondente:

Item	Descrição	Medição 13 de 8/8/2001	Medição 14 de 24/8/2001
020100	Escavação de valas empiçarro até 2,00 m	580,81	652,00
040200	Concreto armado estrutural Fck 18Mpa para caixa d'água superior capacidade de 30 m ³	15,00	12,82
040300	Concreto armado para laje de piso	70,11	63,08
060100	Chapisco	5.081,64	7.224,76
060200	Massa única	5.270,00	6.834,51

No tocante às letras “c” e “d”, em razão da similaridade com aquelas que ensejaram a audiência do Sr. Ademilson Montes Ferreira, deixo de fazer outros comentários.

Quanto às letras “a” e “b”, passo a tecer algumas considerações, tendo em vista terem sido determinantes para a ocorrência das falhas que motivaram a instauração desta TCE.

Embora meu posicionamento nos itens anteriores tenha sido pela desconstituição dos débitos inicialmente apontados, não posso deixar de reconhecer que alguns fatos acabaram por contribuir para que se gastasse além do inicialmente planejado para a construção dos presídios, bem como para que as licitações resultassem em contratos que não refletiam a realidade das obras a serem executadas.

As obras foram licitadas com base em projetos absolutamente deficientes, o que redundou na necessidade de realizar mais de um certame para concluir os presídios nos cinco municípios.

Não obstante a alteração do tipo de presídio para segurança máxima tenha sido um fator sobre o qual não se tinha total controle, em alguns dos casos poderiam ter sido adotadas medidas para evitar o incremento dos custos decorrentes da modificação, visto que a

unidade de Cajazeiras-PB já se encontrava em execução quando algumas licitações tiveram início, havendo tempo hábil para fazer as adaptações nos editais.

Tal fato constitui, inclusive, uma das irregularidades que motivaram a audiência do Sr. Carlos Roberto Targino Moreira, conforme letra “b” supra.

Além disso, me parece que o gestor deveria ter aguardado a definição dos locais em que seriam construídos os presídios para somente então realizar os procedimentos licitatórios, evitando aumento de custos decorrentes do tipo de terreno, por exemplo.

Outro aspecto que merecia atenção por parte dos responsáveis pela condução dos processos licitatórios era a definição de critérios unitários de preços, de modo a evitar que os itens que sofreram incremento decorrente da alteração do tipo de presídio acabassem sendo pagos por valores superiores aos constantes da planilha da Suplan.

Aliás, não ficou claro o motivo pelo qual se elaborou uma planilha com os itens e os respectivos custos, extraídos de sistema mantido pela Suplan para fins de comparação de preços, mas não foi prevista nos editais a obrigatoriedade de que os valores constantes das propostas obedecessem a tal parâmetro.

Assim, penso que houve certa omissão do titular da Suplan com questões que ensejavam maior cuidado.

Exemplo disso é a irregularidade na letra “e” da audiência, já que, conforme consta da instrução da Secex-PB, o responsável foi alertado pela Secretaria de Despesa Pública do Estado da Paraíba, que o preço do concreto armado constante da planilha da empresa vencedora do certame estava em patamar superior ao das demais concorrentes, bem como que o volume de concreto estimado era inferior ao necessário para construção do presídio padrão.

Nesse caso, seria possível adotar medidas com vistas a negociar o preço do concreto, insumo com grande impacto no valor total da obra, bem como ajustar o quantitativo ao mínimo necessário para a construção da unidade prisional.

Desse modo, ante todas as ponderações feitas anteriormente, concluo que as falhas identificadas pela CGU e que motivaram a representação que resultou na presente TCE decorreram da omissão do então Superintendente da Suplan quanto à adoção de medidas que buscassem adaptar anteprojeto arquitetônico oferecido pela conveniente, de modo a adequá-lo à realidade de cada presídio a ser construído.

Na qualidade de Superintendente, cabia ao gestor se cercar de cuidados para a correta aplicação de recursos em montante expressivo, sendo inescusável permanecer inerte diante da inadequação dos projetos básicos e, pior ainda, quando já tinha sido detectado, durante as obras do primeiro presídio, que existiam problemas que resultariam no aumento expressivo dos custos.

No que se refere à falha constante da letra “f”, dado o caráter apenas formal, deve constituir agravante para fins de penalização do gestor.

Ante as questões postas acima, cabe julgar irregulares as contas do Sr. Carlos Roberto Targino Moreira, aplicando-lhe a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/92.

IX

Do exame de toda a documentação constante destes autos e do TC 010.543/2006-8, bem assim das defesas apresentadas pelos responsáveis, verifiquei que os problemas detectados pela CGU e que originaram a representação convertida nesta TCE foram ocasionados pela utilização de projeto básico padrão para todas as unidades prisionais.

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Gabinete do Procurador SERGIO RICARDO COSTA CARIBÉ

A falta de providências com vistas a adaptar o documento às especificidades de cada presídio, considerando os locais em que seriam construídos, acabou por ocasionar incremento de custos nas obras, sendo inviável a construção com os recursos inicialmente transferidos pelo Ministério da Justiça.

Outro ponto que teve influência decisiva na composição dos insumos, e consequentemente dos valores empregados nas obras, foi a modificação do tipo de presídio, de segurança média para máxima.

Esses dois fatores culminaram na necessidade de alterações significativas nas planilhas de quantitativos e preços anexadas aos contratos firmados para construção das unidades prisionais, e ainda na realização de mais de um procedimento licitatório para conclusão dos empreendimentos.

Nessa linha, se à época da celebração do convênio já fossem conhecidos os locais em que as obras seriam realizadas, bem como já se tivesse definido que o tipo de presídio seria de segurança máxima, grande parte dos problemas apontados pelo Controle Interno deixaria de existir.

Restariam apenas falhas de pequena gravidade, como a aquisição do gerador com incidência de BDI e a aplicação dos recursos em fundo de curto prazo, ao invés da poupança.

Todos os demais casos estão intrinsecamente ligados à utilização do anteprojeto arquitetônico, que não se amoldava às peculiaridades de cada presídio, e às alterações significativas dos quantitativos de insumos, decorrente da alteração do tipo segurança.

São esses os motivos que me levam a discordar da obrigatoriedade de ressarcimento pelos diversos responsáveis nestes autos, haja vista a dificuldade em se estabelecer claramente um nexo de causalidade entre as condutas imputadas e supostos débitos decorrentes de fatores muitas vezes alheios à vontade dos gestores.

Nesse sentido, penso que o melhor encaminhamento deva contemplar apenas o julgamento pela irregularidade das contas do Sr. Carlos Roberto Targino Moreira, que à época da celebração do convênio poderia ter adotado medidas que evitassem a realização dos procedimentos licitatórios com base em projeto básico deficiente e sem que fossem conhecidos os locais em que os presídios seriam construídos.

O gestor também foi omissos em promover a adequação dos projetos básicos das licitações realizadas em período posterior ao início das obras do presídio de Cajazeiras, quando já se tinha conhecimento das intercorrências relativas à modificação do tipo de presídio.

Quanto aos Srs. Ademilson Montes Ferreira e José Adalberto Targino Araújo, sugiro que as contas sejam ressalvadas, respectivamente em razão da incidência de BDI sobre a aquisição do gerador na Concorrência 2/2005 e da aplicação dos recursos dos convênios relativos aos presídios de Santa Rita-PB e Cajazeiras-PB em fundo de curto prazo, para operações com prazo superior a trinta dias.

Em relação aos demais responsáveis, proponho o julgamento pela regularidade das contas.

Diante do exposto, este membro do Ministério Público de Contas propõe:

I – com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, c/c os arts. 17 e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992, e com os arts. 1º, inciso I, e 207 do Regimento Interno, julgar regulares as contas dos responsáveis Luzenira Cavalcante da Silva (CPF 132.419.824-91), Antônio Aureliano de Almeida (CPF 035.670.104-25), Hildon Régis Navarro (CPF 027.207.604-04),

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Gabinete do Procurador SERGIO RICARDO COSTA CARIBÉ

Antônio Alfredo de Melo Guimarães (CPF 069.875.084-53), Luciano de Aguiar Barbosa Maia (CPF 275.883.004-34), Humberto Ramalho Trigueiro Mendes (CPF 617.762.897-49), Dalton César Pereira de Oliveira (CPF 219.310.624-04), Marivaldo Saraiva Bezerra (CPF 082.028.264-20), José Galdino (CPF 151.008.634-04), Francisco Xavier Bandeira Ventura (CPF 141.959.764-72), Evandro José Barbosa (CPF 455.534.834-68), Sra. Ana Maria Cartaxo Bernardo Albuquerque (CPF 082.320.834-68), Francisco Lira Braga (CPF 048.874.924-72), Sôstenes Rodrigues do Rêgo (CPF 109.512.704-78), dando-lhes quitação plena;

II – com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, c/c os arts. 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, e com os arts. 1º, inciso I, e 208 do Regimento Interno, julgar regulares com ressalvas as contas dos responsáveis Ademilson Montes Ferreira (CPF 025.487.122-49) e José Adalberto Targino Araújo (CPF 160.811.704-97), dando-lhes quitação;

III – com fundamento nos artigos 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea "b" c/c os artigos 19, parágrafo único, e 23 da Lei 8.443/92 e nos artigos 1º, inciso I, 209, inciso II, 210, § 2º, e 214, inciso III, do Regimento Interno/TCU, julgar irregulares as contas do Sr. Carlos Roberto Targino Moreira (CPF 176.254.164-53);

IV – aplicar ao Sr. Carlos Roberto Targino Moreira (CPF 176.254.164-53) a multa prevista no artigo 58, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o artigo 268, inciso I, do Regimento Interno, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

V – autorizar, desde logo, a cobrança judicial da dívida referida no item anterior, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, caso não atendidas as notificações;

VI – autorizar, desde logo, o parcelamento da dívida acima mencionada, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, alertando o solicitante de que a falta de recolhimento importará no vencimento antecipado da dívida.

Brasília, 1º de julho de 2014.

Sergio Ricardo Costa Caribé

Procurador