

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 004.345/2015-0.

Natureza: Relatório de Auditoria.

Entidades: Caixa Econômica Federal; Departamento Penitenciário Nacional; Superintendência de Administração Penitenciária do Estado de Goiás.

Responsáveis: Augusto Eduardo de Souza Rossini (063.997.338-80); Edemundo Dias de Oliveira Filho (125.498.781-91); Joaquim Claudio Figueiredo Mesquita (007.306.496-36); Jorge Fontes Hereda (095.048.855-00); Miriam Aparecida Belchior (056.024.938-16); Renato Campos Pinto de Vitto (164.221.648-82)

Representação legal: Guilherme Lopes Mair (OAB-DF 32.261) e outros, representando Caixa Econômica Federal.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA. INFRAESTRUTURA DO SISTEMA PRISIONAL EM ANAPÓLIS/GO. PROJETO BÁSICO DEFICIENTE. OBRA ATRASADA. DETERMINAÇÃO. ARQUIVAMENTO. TRATAMENTO DOS INDÍCIOS DE IRREGULARIDADE NO PROCESSO CONSOLIDADOR.

RELATÓRIO

Trata-se de fiscalização realizada no Departamento Penitenciário Nacional (Depen), na Caixa Econômica Federal, na Superintendência de Administração Penitenciária do Estado de Goiás (Seap-GO) e na Agência Goiana de Transportes e Obras Públicas (Agetop), no período compreendido entre 9/3/2015 e 27/3/2015, com o objetivo de avaliar a expansão da infraestrutura do sistema prisional em Anápolis/GO.

2. A auditoria faz parte de uma Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), coordenada pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana (Seinfraurbana) deste Tribunal, cujo objetivo último é avaliar a efetividade das transferências de recursos públicos federais para a implantação de infraestrutura prisional, por meio da construção de cadeias públicas, no âmbito do Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional.

3. Transcrevo a seguir, com ajustes de forma, a instrução elaborada no âmbito da unidade técnica, cujas propostas de encaminhamento contaram com a anuência do diretor e do secretário da área:

HISTÓRICO

6. As principais constatações do trabalho foram:

- 1) Projeto básico deficiente ou desatualizado;
- 2) Existência de atrasos injustificáveis nas obras e serviços.

7. De fato, verificou-se que o projeto básico da **cadeia pública de Anápolis/GO** continha lacunas importantes, a exemplo da falta de previsão de equipamentos de CFTV. O projeto previu apenas uma parcela dos eletrodutos e do cabeamento de CFTV. Por essa razão, foi necessário celebrar aditivos contratuais para cobrir a instalação desses equipamentos.

8. Em relação aos atrasos nas obras, ficou evidenciado que, segundo cronograma físico-financeiro contratual, a obra deveria ter sido concluída em dezembro/2014. Embora a obra já esteja em avançado estágio de execução (90% de avanço físico estimado), ainda não houve a conclusão da obra. Uma das causas investigadas para esse atraso foi a diminuição no ritmo de execução das obras que ocorreu entre dezembro/2014 e março/2015, acarretada por demora no pagamento de medições do contrato.

9. Quando da execução da auditoria, em março/2015, a medição relativa a dezembro/2014 ainda não havia sido paga. Em vista disso, pondera-se que a obra passava por risco de paralisação, em face do disposto no art. 78, inciso XV, da Lei 8.666/1993.

10. Com efeito, a equipe de auditoria foi informada, durante visita à obra, que o contratado planejava manter vigilância no local e desmobilizar a mão de obra ainda alocada para o empreendimento, em caso de não haver pagamento das medições vencidas.

11. O atraso no pagamento das medições foi decorrente de mudança na sistemática de gestão do contrato, antes compartilhada entre Seap-GO (pagamento de medições) e Agetop (fiscalização), passou a ser exclusivamente da Agetop, o que tornou necessário celebrar aditivo ao contrato de repasse junto à Caixa Econômica Federal, de modo a alterar o ente conveniente constante da avença.

12. Outro motivo informado foi o contingenciamento de recursos pelo qual passou o Estado de Goiás ao final do exercício de 2014, o que ocasionou atraso na liberação da contrapartida estadual.

13. Em vista das constatações realizadas, considerando que o tratamento consolidado dos achados será efetuado no TC 020.748/2014-0, a equipe propôs (i) encaminhar cópia da decisão que viesse a ser proferida ao Depen, à Caixa e ao Estado de Goiás; e (ii) apensar este processo ao TC 020.748/2014-0.

14. Contudo, o Acórdão 2.152/2015-TCU-Plenário (peça 36), prolatado em 26/8/2015, decidiu:

9.1. determinar ao Departamento Penitenciário Nacional que, no prazo de 15 (quinze) dias, encaminhe informações atualizadas acerca do andamento físico do contrato e, caso a execução ainda esteja em ritmo lento ou suspensa, informe os motivos da paralisação das obras e quais medidas estão sendo adotadas para retomada e conclusão;

9.2. encaminhar cópia do presente acórdão, acompanhado do voto e do relatório que o fundamentam:

9.2.1. ao Departamento Penitenciário Nacional;

9.2.2. à Caixa Econômica Federal;

9.2.3. à Superintendência de Administração Penitenciária do Estado de Goiás ;

9.2.4. ao Tribunal de Contas do Estado de Goiás;

9.3. restituir os autos à SeinfraUrbana para exame das informações a serem prestadas por força do subitem 9.1.

15. Em obediência ao aludido Acórdão, foram expedidas todas as comunicações pertinentes, encaminhando cópias dessa decisão ao Depen, CEF, Superintendência de Administração Penitenciária do Estado de Goiás e Tribunal de Contas do Estado de Goiás (peças 39 a 42).

EXAME TÉCNICO

16. Foram encaminhados ofícios de comunicação ao Sr. Joaquim Cláudio Figueiredo Mesquita, Secretário de Estado da Segurança Pública e Administração Penitenciária do Estado de Goiás (peça 42); à Caixa Econômica Federal (peça 41); ao Departamento Penitenciário Nacional (peça 40), e; ao Tribunal de Contas do Estado de Goiás (peça 39).

17. Em resposta ao Ofício n. 626-TCU-2015/SeinfraUrbana (peça 40), de 31/8/2015, onde foi comunicado o teor da determinação contida no item 9.1 do Acórdão N° 2152/2015-TCU-Plenário (peça 36), o Depen encaminhou o Ofício 740/2015/GAB DEPEN/DEPEN-MJ (peça 47, p. 3), de

24/9/2015, intempestivamente, assinado pelo Sr. Renato Campos Pinto de Vitto, Diretor-Geral do Órgão, trazendo informações sobre o andamento da obra, nos seguintes termos:

(...) “Cumpre informar que a referida obra encontra-se paralisada por falta de recursos estaduais para pagamento do aditivo de serviços executados pela empresa contratada. Informamos ainda que a liberação de recursos estaduais para quitação da parcela já medida do aditivo ocorrerá nos próximos dias, visando à retomada da obra, conforme e-mail enviado pelo Estado de Goiás na data de 18/09/2015”.

18.O Depen anexa, ainda, em sua resposta, mensagem eletrônica encaminhada pelo Sr. Cezar Augusto Maranhão dos Santos, Coordenador-Geral de Políticas, Pesquisa e Análise da Informação do Depen, em 21/09/2015, trazendo o seguinte esclarecimento (peça 40, p. 3-4), assinado por Marcus Patury, Gerente de Engenharia e Arquitetura na Agência Goiana do Sistema de Execução Penal:

“**Cronograma de Execução:** 78,0% do contrato original e 40,0% do aditivo de serviço já atestados pelo fiscal da obra. 19º Boletim de medição — Previsão de 18 BMs.

Prazo de entrega/conclusão: empreiteiro alega necessitar de 120 dias após a retomada das obras para conclusão dos serviços, em reunião ocorrida no dia 25/08 junto ao presidente da AGETOP, foi prometida a entrega das obras em dez/2015. A GIGOV/GO da CAIXA notificou o estado de Goiás para justificar a paralisação da obra. Na reunião (ocorrida em 05/08/2014) de monitoramento junto a Coordenação do Projeto Entorno do Distrito Federal, do Ministério Público Estadual, o Sr. Nilson (fiscal da Obra) definiu que o cronograma de retomada da obra será com 90 dias.

Situação atual: Obra paralisada, os recursos federais e estaduais do contrato original estão garantidos (depositados em conta), a descentralização orçamentária para a execução do aditivo de serviço foi efetuada pela SSP através do TCO nº 005/2015 em 03 de julho de 2015. AGETOP validou os empenhos e a programação de desembolso financeiros dos valores do aditivo, no entanto, ainda não houve a liberação da quitação da parcela já medida do aditivo. O Gerente de Obras Cíveis da Agetop, Sr. Luiz Renato, acredita que o pagamento da parcela já medida desse aditivo ocorra nos próximos dias dando condições para a retomada da obra pelo empreiteiro. Em relação ao contrato original todas as parcelas de serviços medidos já foram pagas ao empreiteiro”.

19.Ou seja, foi previsto entregar a obra até dezembro de 2015, caso o contratado retomasse as obras logo após a aludida reunião de 5/8/2015, todavia, isso ainda dependia de liberação de recursos estaduais para quitar as parcelas já medidas do aditivo.

20.Com efeito, verifica-se que o Depen cumpriu o teor da determinação efetuada pelo Acórdão 2.125/2015-TCU-Plenário, uma vez que foram encaminhadas informações atualizadas sobre o andamento físico da obra, tendo sido igualmente informados os motivos da paralisação e quais estão sendo as medidas adotadas para a retomada das obras.

21.Observa-se que o Depen corroborou as informações coletadas pela equipe de auditoria, isto é, a obra foi paralisada por falta de recursos financeiros de contrapartida estadual para pagamento de medições.

22.No entanto, a Agência Goiana do Sistema de Execução Penal afirma que está concluindo os procedimentos para pagamento das medições vencidas, dando condições que a empresa contratada retome a obra e finalize sua execução.

23.Verifica-se, portanto, que não há novas informações oriundas do ente conveniente, no sentido de efetiva retomada e/ou conclusão das obras.

CONCLUSÃO

24.Do exame dos autos, constata-se que o Depen por intermédio do Ofício 740/2015/GAB DEPEN/DEPEN-MJ (peça 47), de 24/9/2015, atendeu ao item 9.1 do Acórdão 2.152/2015-TCU-Plenário (peça 36), prolatado em 26/8/2015, ou seja, encaminhou informações atualizadas acerca

do andamento físico do contrato dando conta que se encontrava suspenso devido ao não pagamento pelo governo de Goiás do termo aditivo do contrato. Esses recursos já estavam sendo disponibilizados pelo governo estadual para quitar essa parcela já medida do aditivo, a partir do que a empreiteira declarou poder concluir a obra em 120 dias.

25. Todavia, embora tenha sido cumprida a determinação contida no item 9.1 do Acórdão 2.152/2015-TCU-Plenário (peça 36), não há novas informações oriundas da Agência Goiana do Sistema de Execução Penal a respeito da obra da **cadeia pública de Anápolis/GO**.

26. Ou seja, não há evidências de que as medidas mencionadas pelo Estado de Goiás tenham sido efetivamente realizadas e que tenham contribuído para a retomada e conclusão das obras.

27. Por essa razão, alvitra-se considerar cumprida a determinação insculpida no subitem 9.1 do Acórdão 2.152/2015-TCU-Plenário, sem prejuízo de realizar nova determinação, desta vez junto à Secretaria de Estado da Segurança Pública e Administração Penitenciária do Estado de Goiás, no sentido de que comprove se a obra da Cadeia Pública de Anápolis/GO foi retomada e/ou concluída, monitorando essa determinação em processo específico.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

28. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

- a) considerar cumprida a determinação exarada no subitem 9.1 do Acórdão 2.152/2015-TCU-Plenário;
- b) determinar, com fulcro no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, à Secretaria de Estado da Segurança Pública e Administração Penitenciária do Estado de Goiás que comprove, perante este Tribunal, no prazo de quinze dias, a efetiva retomada e/ou conclusão das obras da Cadeia Pública de Anápolis/GO;
- c) autorizar a Seinfra Urbana a monitorar a determinação ora proposta em processo específico;
- d) apensar os presentes autos ao TC 020.748/2014-0.

É o relatório.

VOTO

Trago para apreciação auditoria realizada pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana deste Tribunal no Departamento Penitenciário Nacional (Depen – SNJ/MJ), na Caixa Econômica Federal, na Superintendência de Administração Penitenciária do Estado de Goiás (Seap-GO) e na Agência Goiana de Transportes e Obras Públicas (Agetop), que teve como objeto obra penitenciária localizada em Anápolis/GO.

2. A auditoria faz parte de um trabalho maior que tem como objetivo último avaliar as políticas públicas conduzidas pelo Departamento Penitenciário Nacional, em especial, o Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional (Pronasp), na vertente de expansão da infraestrutura, executada por meio da transferência de recursos federais para construção de novos presídios estaduais em todo o país. Os resultados obtidos serão consolidados no âmbito do processo TC 020.748/2014-0.

3. As obras inseridas no Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional objetivam reduzir o elevado déficit de vagas constatado no sistema carcerário brasileiro, principalmente das vagas destinadas a presos provisórios, aqueles ainda sem a condenação definitiva, recolhidos em razão de prisão em flagrante, prisão temporária, por decretação de prisão preventiva, pronúncia ou sentença condenatória recorrível.

4. Na presente fiscalização, realizada em uma dessas obras localizada na cidade de Anápolis/GO, a Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana (SeinfraUrabana) apontou dois indícios de irregularidades:

- a) projeto básico deficiente; e
- b) existência de atrasos injustificáveis nas obras.

5. Em relação ao primeiro achado, a unidade técnica constatou que o projeto não contemplou os equipamentos necessários para a instalação de um circuito fechado de TV, nem a extensão da rede de alta tensão de 13,8kV, existente no local, indispensável para o abastecimento de energia. Verificou também que não foi prevista a realização de estudos geofísicos para fundamentar a decisão quanto ao local de perfuração de um poço, de modo a alcançar um aquífero suficientemente abundante para o abastecimento de água do presídio, uma vez que o local não é atendido por rede pública.

6. As falhas ocasionaram a necessidade da assinatura de termos aditivos, que seriam suportados pelo estado de Goiás, sem prejuízo aos cofres da União. Por esse e outros motivos, o Tribunal decidiu por não responsabilizar os gestores, consoante Acórdão 2.152/2015-TCU-Plenário.

7. No tocante ao segundo achado, a SeinfraUrabana constatou, na visita realizada no local em março de 2015, que a obra encontrava-se em ritmo lento de execução, possivelmente em virtude de atrasos no pagamento de medições.

8. A Seap-GO informou, à época, que houve uma alteração na sistemática utilizada pelo estado de Goiás para o controle da execução e do pagamento da obra, naquele período, e, como consequência, não foi possível a quitação tempestiva da medição apresentada em dezembro de 2014. Além disso, a Superintendência informou que o estado efetuou contingenciamentos de despesas no início do exercício de 2015 (Decreto Estadual 8.263, de 3/11/2014), aumentando os riscos de atrasos na contrapartida.

9. A unidade técnica, ao encerrar os trabalhos, entendeu que os gestores também não deveriam ser responsabilizados quanto a essa segunda irregularidade, uma vez que o atraso ainda não era significativo e a obra já estava próxima à sua conclusão (90% de avanço físico), além de não terem sido identificadas outras irregularidades mais graves.

10. Todavia, quando da apreciação do processo, em agosto de 2015, o que se verificava era um agravamento da situação, pois a obra estaria paralisada de acordo com informações da imprensa local. Nesse cenário e diante da superlotação do presídio mais próximo, o Centro de Inserção Social de Anápolis, propus, tendo sido acompanhado pelo Plenário, determinar ao Departamento Penitenciário Nacional que encaminhasse informações atualizadas a acerca do andamento físico do contrato e, caso a execução ainda estivesse em ritmo lento ou suspensa, informasse os motivos da paralisação das obras e quais medidas estavam sendo adotadas para sua conclusão.

11. Na resposta encaminhada em 24/9/2015, o Depen informou que a referida obra encontrava-se paralisada por falta de recursos estaduais para pagamento do aditivo de serviços executados pela empresa contratada, mas que tais recursos, possivelmente, seriam liberados nos próximos dias para quitação da parcela já medida do aditivo, visando à retomada da obra. Naquele momento, a execução era de 78% do contrato original e 40% do aditivo de serviço, e a construtora estimava em 120 dias o prazo para a conclusão das obras, após o reinício dos trabalhos.

12. Assim, embora a determinação possa ser considerada atendida, o problema apenas será resolvido com a conclusão das obras. Acompanho, por isso, a proposta da unidade de determinar à Secretaria de Estado da Segurança Pública e Administração Penitenciária do Estado de Goiás que comprove a efetiva retomada e/ou conclusão das obras da Cadeia Pública de Anápolis/GO.

13. Ressalto que, no caso da não conclusão das obras, estaríamos diante de um objeto sem funcionalidade, situação na qual a jurisprudência desta Casa, a depender do caso concreto, pode inclusive recomendar a devolução do montante total dos recursos transferidos. Nesse sentido, deve a unidade técnica, em processo específico, monitorar o atendimento de tal determinação e, se necessário, propor a abertura da devida tomada de contas especial.

Diante do exposto, VOTO por que seja adotada a minuta de Acórdão que ora trago ao exame deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 29 de junho de 2016.

Ministro VITAL DO RÊGO
Relator

ACÓRDÃO Nº 1654/2016 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 004.345/2015-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria.
3. Responsáveis: Augusto Eduardo de Souza Rossini (063.997.338-80); Edemundo Dias de Oliveira Filho (125.498.781-91); Joaquim Claudio Figueiredo Mesquita (007.306.496-36); Jorge Fontes Hereda (095.048.855-00); Miriam Aparecida Belchior (056.024.938-16); Renato Campos Pinto de Vitto (164.221.648-82).
4. Entidades: Caixa Econômica Federal; Departamento Penitenciário Nacional; Superintendência de Administração Penitenciária do Estado de Goiás.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana (SeinfraUrbana).
8. Representação legal: Guilherme Lopes Mair (OAB-DF 32.261) e outros.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de fiscalização realizada no Departamento Penitenciário Nacional (Depen), na Caixa Econômica Federal, na Superintendência de Administração Penitenciária do Estado de Goiás (Seap-GO) e na Agência Goiana de Transportes e Obras Públicas (Agetop), no período compreendido entre 9/3/2015 e 27/3/2015, com o objetivo de avaliar a expansão da infraestrutura do sistema prisional em Anápolis/GO;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. considerar cumprida a determinação contida no subitem 9.1 do Acórdão 2.152/2015-TCU-Plenário;

9.2. determinar, com fulcro no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, à Secretaria de Estado da Segurança Pública e Administração Penitenciária do Estado de Goiás que comprove, perante este Tribunal, no prazo de 15 (quinze) dias, a efetiva retomada e/ou conclusão das obras da Cadeia Pública de Anápolis/GO, ou justifique o atraso e apresente as providências que estão sendo adotadas para a conclusão das obras;

9.3. determinar a Secretaria de Fiscalização de Obras Urbanas que monitore o atendimento da determinação contida no subitem anterior e, se necessário, proponha a abertura da devida tomada de contas especial;

9.4. apensar os presentes autos ao TC 020.748/2014-0.

10. Ata nº 25/2016 – Plenário.

11. Data da Sessão: 29/6/2016 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1654-25/16-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, José Múcio Monteiro, Ana Arraes e Vital do Rêgo (Relator).

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

RAIMUNDO CARREIRO

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral, em exercício