

Processo TC nº 011.007/2015-0
TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Em exame, Tomada de Contas Especial instaurada pela Caixa Econômica Federal (CEF) em desfavor do Sr. José Fernando Moreira da Silva, prefeito de Paudalho/PE de 2009 a 2012, diante da inexecução parcial do Contrato de Repasse nº 214.862-47/2006, cujo escopo consistiu na recuperação/reconstrução de 46 casas populares danificadas pelas chuvas de 2004 (peça 1, p. 20-26).

2. Mais precisamente, a CEF conclui, em seu último Relatório de Vistoria, que as obras realizadas, não obstante terem sido atestadas como 95,96% completas, tiveram sua funcionalidade prejudicada devido à não execução de fossas sépticas, sumidouros e muros de arrimo (peça 1, p. 6). Desse modo, entendeu que o débito resultante corresponde à íntegra do valor repassado, qual seja, R\$ 391;409,67 (peça 1, p. 170).

3. Vindos os autos a esta Corte, a unidade técnica pondera que:

- o saldo não medido das obras contratadas perfaz R\$ 20.551,46 (peça 1, p. 116);
- em relatório de acompanhamento da CEF, foram efetuadas glosas (isto é, valores não repassados) relativas às fossas sépticas, muros de arrimo e sumidouros não executados, totalizando os R\$ 20.551,46 que faltavam para a execução total do acordo (peça 1, p. 112-116 e 120); e
- infere-se que os muros de arrimo, ausentes em oito das casas que sofreram intervenção, não estavam previstos inicialmente em projeto, eis que a Prefeitura foi indagada sobre a necessidade de erigi-los (peça 1, p. 84).

4. Entende a Secex/PE que a obra teria sido totalmente executada, sendo “*questionáveis os fundamentos para imputação do débito*” (peça 3, p. 3), tendo em conta ainda a restituição de R\$ 191.353,10 por parte do Município (peça 1, p. 140-142 e 150). Sustenta, assim, “*a utilidade dos recursos empregados, de forma que não há como promover a responsabilização pela totalidade do valor repassado para a meta, o que caracterizaria o enriquecimento sem causa da administração*” (peça 3, p. 3).

5. A unidade ampara seu posicionamento na jurisprudência do Tribunal (Acórdãos nºs 149/2008, 1577/2011, 3388/2011, 5821/2011, todos da 2ª Câmara), segundo a qual a imputação de débito *in totum* justifica-se apenas “*na hipótese de completa frustração do objetivo colimado pela União com a celebração do ajuste ou em face da imprestabilidade do que foi executado*” (peça 3, p. 4).

6. Ao cabo de sua análise, a secretaria técnica propõe o arquivamento da presente Tomada de Contas Especial, ante a ausência dos pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido (peça 3, p. 4).

II

7. Observo que os precedentes desta Casa, ao debaterem a funcionalidade de obras fiscalizadas, associam o referido conceito à utilidade, traduzida na possibilidade de fruição desembaraçada da construção. Examinando a jurisprudência, percebo não se tratar de conceito binário, reservando-se a condenação em débito integral quando a intervenção de engenharia for “*inservível*” (Acórdão nº 2491/2016-1ª Câmara, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues) ou seu objeto esteja “*fadado à imprestabilidade*” (Acórdão nº 5031/2010-2ª Câmara, Rel. Min. Augusto Sherman).

8. Por exemplo, no caso tratado pelo Acórdão nº 5374/2016-2ª Câmara (Rel. Min. Vital do Rêgo), a funcionalidade da estação de tratamento foi considerada frustrada ante a impossibilidade de sua ativação. Igualmente, o Voto condutor do Acórdão nº 1731/2015-1ª Câmara (Rel. Min. Bruno Dantas)

Continuação do TC nº 011.007/2015-0

deduziu a falta de funcionalidade da obra em vista de que “*a parte executada [do sistema de abastecimento] não entrou em funcionamento*”.

9. Por outro lado, o aproveitamento de certas obras inconclusas, sempre que ainda utilizáveis, é reconhecido em diversos julgados da Casa, tal como registrado no Voto condutor do Acórdão nº 3336/2011-1ª Câmara (Rel. Min. Augusto Nardes), que assim discorre:

“2. Não menos importante, há que se demonstrar a funcionalidade do objeto e o alcance da sua finalidade social.

3. Na hipótese de execução parcial do objeto, ocorrerá redução do débito somente quando a fração executada puder ser aproveitada para fins de atendimento aos objetivos do convênio.” (Grifei.)

10. Nesse sentido, a diligente Diretoria de Jurisprudência desta Corte deduziu o seguinte enunciado a partir do entendimento exposto no Voto condutor do Acórdão nº 5031/2010-2ª Câmara (Rel. Min. Augusto Sherman):

“A condenação pela totalidade do montante transferido não se justifica quando verificado que o objeto não é de todo impréstável, podendo ser aproveitado após complementação de recursos e adoção de outras medidas, bem assim, reconhecida a parcela executada como tendo alguma utilidade.” (Grifei.)

11. Ressalto que, no presente caso, não se trata de especular sobre a possibilidade de aproveitamento das reformas realizadas – que, embora tenham sua durabilidade reduzida, não teve sua serventia obliterada.

12. Ao acompanhar a unidade técnica, não se quer aqui sustentar a tese de que qualquer grau de execução física afasta a possibilidade de condenação em débito integral. Em outros termos, reafirma-se ser crucial que as obras públicas sejam dotadas de plena funcionalidade e durabilidade, entre outros atributos técnicos.

13. O que se argumenta, por outro lado, é que não se pode inferir o dano máximo de forma automática sempre que houver qualquer falta na execução, sem atentar para as características concretas dos defeitos e seus impactos no uso da construção.

14. Diante dessas considerações, opino por que este Tribunal de Contas acolha a proposta de encaminhamento da secretaria (peça 3), que contou com o aval do diretor (peça 4) e do dirigente da unidade (peça 5).

Ministério Público, em junho de 2016.

(Assinado eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral