

Proc. TC 002.530/2016-3
Tomada de Contas Especial

Parecer

Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada pela Superintendência Nacional de Administração Financeira/SUAFI, da Caixa Econômica Federal, em desfavor da Senhora Maria Aparecida Panisset, gestora e ex-prefeita nos períodos de 2005 a 2008 e 2009 a 2012, e do Senhor Neilton Mulim da Costa, gestor e ex-prefeito no período de 2013 a 2016, tendo como objeto o Contrato de Repasse n.º 0187562-36/2005, celebrado pela União Federal, por intermédio do Ministério das Cidades, representada pela Caixa Econômica Federal, e o Município de São Gonçalo/RJ, objetivando a execução de ações relativas a drenagem urbana sustentável.

2. O valor ajustado no contrato de repasse (peça 1, pp. 92-104) foi de R\$ 11.860.999,70, composto de R\$ 4.060.999,69 de responsabilidade do Município, a título de contrapartida, e R\$ 7.800.000,00 oriundos do Ministério das Cidades. O instrumento de repasse teve vigência entre 29/12/2005 e 1/5/2014.

3. Na tomada de contas especial, foi apurado e imputado um débito aos ex-gestores no valor de R\$ 1.753.600,79, decorrente de prejuízo ao erário causado pela não execução do objeto pactuado (peça 1, pp. 220-228). O Relatório da Secretaria Federal de Controle Interno (peça 1, pp. 240-243) anuiu às conclusões do tomador de contas, bem como o Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno (peça 1, pp. 245). O Ministro de Estado das Cidades emitiu Pronunciamento Ministerial (peça 1, pp. 250) atestando ter tomado conhecimento das conclusões do processo.

4. No âmbito do TCU, a Tomada de Contas Especial passou pelos requisitos do exame preliminar (peça 2). A Secex-RJ propôs as citações da Senhora Maria Aparecida Panisset, do Senhor Neilton Mulim da Costa e da Prefeitura Municipal de São Gonçalo (peças 4 a 6), em solidariedade pelo débito total apurado. Por meio de despacho (peça 7), o Ministro Relator Benjamin Zymler determinou que o Município de São Gonçalo não fosse citado, mas apenas os dois gestores, tendo em vista a falta de evidências de que a população do município tenha sido beneficiada com a execução parcial do objeto.

5. Citados os responsáveis, apenas o Senhor Neilton Mulim da Costa apresentou alegações de defesa (peça 22), tendo permanecido revel a Senhora Maria Aparecida Panisset. A Secex-RJ analisou os elementos do processo e concluiu que não foi elidida a irregularidade consistente na ausência de funcionalidade dos serviços de canalização do córrego. A Unidade Técnica propõe que as contas dos dois responsáveis sejam julgadas irregulares, com imputação de débito parcial de R\$ 1.029.080,73 à Senhora Maria Aparecida Panisset, e total de R\$ 1.753.600,79 ao Senhor Neilton Mulim da Costa (peça 31, pp. 6 e 7), além da multa individual prevista no art. 57 da Lei n.º 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno.

6. Para esclarecimento, nos termos da tomada de contas, o débito decorreu de seis saques realizados na conta vinculada ao contrato, em datas diversas. Primeiro em 25/10/2010, de R\$ 121.878,60; segundo em 8/6/2011, de R\$ 396.190,22; terceiro em 2/9/2011, de R\$ 261.931,18; quarto em 21/12/2011, de R\$ 249.080,73; quinto em 6/11/2013, de R\$ 15.645,73; e sexto em 6/11/2013, de R\$ 708.874,33 (peça 1, pp. 164-166).

7. A única irregularidade apontada pela Secex-RJ, ensejadora do débito e da multa propostos, consistiu na ausência de funcionalidade dos serviços de Canalização do Córrego de Mutuaguaçu no Município de São Gonçalo/RJ. Com as devidas vênias à Unidade Técnica, esta Representante do Ministério Público entende que diversa deve ser a proposta, pelos argumentos a seguir expendidos.

8. Nos termos do Parecer PA GIGOVNT n.º 02/2015 (peça 1, pp. 188), de 8/1/2015, da Caixa, foi informado que a execução da obra atingiu o percentual de 26,83%, conforme atestado no RAE n.º 160/2013, e que também, em razão do tempo decorrido entre a assinatura do contrato e o andamento das obras, houve um processo de ocupação irregular e obstrução do canal, impossibilitando a continuação da execução da drenagem conforme projeto inicial.

9. Ainda segundo o referido parecer, como alternativa, verificou-se a possibilidade de desviar a galeria para o eixo da via. No entanto, tal solução foi descartada pela constatação de que neste local existia uma adutora da CEDAE. O único caminho à vista era a continuidade da execução da obra, segundo o projeto inicial, por meio da remoção das famílias que ocupavam a área irregularmente. Dada a impossibilidade dessa última alternativa, o parecer concluiu pela falta de funcionalidade dos serviços até então realizados pelo município, conclusão igualmente assumida na tomada de contas especial.

10. Inicialmente, deve-se mencionar que a sistemática de liberação de recursos nos contratos de repasse difere do caso de convênios. Observando o item 6.1 da cláusula sexta do contrato de repasse objeto deste processo (peça 1, pp. 96), a regra inscrita é a de que “a autorização de saque dos recursos creditados na conta vinculada será feita em parcelas, de acordo com o cronograma físico-financeiro, após atestada, pela CONTRATANTE, a execução física e a comprovação do aporte da contrapartida financeira da etapa correspondente e após a comprovação financeira da etapa anterior pelo CONTRATADO”.

11. Ou seja, o saque foi autorizado porque constatada pela contratante a execução do trecho correspondente a 26,83% da obra. Como o valor original de responsabilidade do Ministério das Cidades correspondia a R\$ 7.800.000,00, a soma dos seis saques de R\$ 1.753.600,79 (valor do débito imputado) acabou perfazendo um percentual de execução financeira de 22,48%, fato que demonstra correlação dos pagamentos em relação ao trecho da obra atestado. O Relatório Fotográfico, de acompanhamento do empreendimento, que comprova a execução física, encontra-se na peça 1, pp. 158.

12. Menciona-se na TCE de que houve uma ocupação irregular na área de implantação da obra que inviabilizou a continuidade de sua execução. Conforme a instrução da Secex-RJ, a responsabilização, especialmente da Senhora Maria Aparecida Panisset, se deu porque a ex-Prefeita se manteve inerte frente à situação de ocupação irregular da área onde ocorreria a intervenção, fato que teria comprometido a viabilidade da continuidade do objeto, ou o tornado mais oneroso.

13. Não há elementos convincentes nos autos que permitam afirmar que a ex-gestora tenha dado causa à paralisação e inviabilização das obras. Ocupações irregulares são fatos imprevisíveis; muitas vezes ocorrem sem que o poder público possa tomar providências tempestivas para afastar o ilícito. O fato de ter transcorrido um longo tempo entre a assinatura do contrato e o início das obras, que possibilitou a ocupação do canal e obstaculizou a continuidade da obra, não pode ser usado como argumento de culpabilidade dos responsáveis, tendo em vista ser natural e usual que se demore um tempo para organizar, licitar e contratar obras do tipo, especialmente no âmbito municipal.

14. Aliás, no caso concreto, transcorreu cerca de dois anos entre a assinatura do contrato de repasse (29/12/2005, peça 1, pp. 104) e o início da execução do objeto (20/12/2007, peça 1, pp. 2), tempo razoável e proporcional se considerarmos a conjuntura exposta. Portanto, entende-se que, nessa questão das ocupações irregulares, não houve negligência dos responsáveis ou culpa que se possa atribuir a eles por um fato jurídico que estava fora de seu alcance, controle ou previsão.

15. Em decorrência de a Unidade Técnica ter assumido que os ex-gestores teriam dado causa à situação de paralisia das obras, entendeu a Secex-RJ que ficaram prejudicadas a funcionalidade e a operacionalidade da parte construída do canal (trecho de 26,83%), justificando a imputação do débito pelo valor sacado da conta corrente do contrato de repasse.

16. Em divergência, esta representante do Ministério Público entende que não há elementos idôneos que sustentem que o trecho executado não possui funcionalidade. Obras de drenagem de águas pluviais são compostas de canais retilíneos que, mesmo incompletos e sem as devidas conexões com outros trechos, possuem alguma serventia. Além disso, a construção não envolve apenas canalizar o córrego, mas também executar pavimentação e meios-fios.

17. É inegável que a população residente em uma rua pavimentada, com coleta de água de chuva, usufrui do bem público melhor do que quem habita defronte uma rua de terra com córrego a céu aberto sem drenagem. Portanto, mesmo que o canal não tenha sido executado em sua integralidade, e que a drenagem prevista não tenha se integrado com outros trechos, a parte construída

atende em alguma medida os moradores beneficiados. Não há como acolher a proposta de irregularidade pelo mero motivo de ausência de funcionalidade do percentual executado.

18. Conforme o plano de trabalho da obra, a extensão prevista do canal era de 1.151 metros, localizado na rua Professor Altivo (peça 1, pp. 24). Em rápida pesquisa ao site do Google Maps (<https://www.google.com.br/maps>), é possível visualizar nessa rua trechos da obra executada e não executada (fotos de set/2013 e set/2011). Nítida é a distinção dos dois trechos da mesma rua conforme as fotos abaixo extraídas do site.



19. Ademais, obras de drenagem podem ser concluídas sem que se perca suas partes já executadas, dadas as características de aproveitamento desse tipo de empreendimento. Portanto, nada obsta a que outros contratos ou repasses de recursos sejam futuramente direcionados para o término do canal previsto.

20. Quanto à responsabilização da Senhora Maria Aparecida Panisset, gestora nos períodos 2005/2008 e 2009/2012, ou seja, durante o período de execução das obras, os argumentos acima bastam para afastar sua culpa e responsabilidade pelo débito, mesmo tendo permanecido revel na fase externa da TCE.

21. Em relação ao Senhor Neilton Mulim da Costa, gestor no período 2013/2016, as alegações por ele apresentadas demonstram que, embora não tenha dado continuidade às obras, ao menos demonstrou empenho em buscar outra alternativa para solucionar o impasse e preservar a vigência do contrato de repasse. Sem que seja preciso adentrar nas alegações, sua responsabilidade resta afastada pelo simples fato de ficar clara a impossibilidade de prosseguir com o empreendimento durante sua gestão. Se já era assim na gestão anterior, em função das ocupações irregulares e limitações técnicas ao prosseguimento das obras, nenhum fato adicional ocorreu que modificasse a situação prévia e exigisse nova conduta da gestão do Senhor Neilton Mulim da Costa.

22. Ante o exposto, com as devidas vênias por discordar da instrução à peça 31 da Secex-RJ, esta Representante do Ministério Público entende que as contas da Senhora Maria Aparecida Panisset e do Senhor Neilton Mulim da Costa, relativas ao Contrato de Repasse n.º 0187562-36/2005, celebrado pela União Federal, por intermédio do Ministério das Cidades, representada pela Caixa Econômica Federal, e o Município de São Gonçalo/RJ, objetivando a execução de ações relativas a drenagem urbana sustentável, devem ser julgadas regulares, sem imputação de débito ou multa, nos termos do art. 16, inciso I, da Lei n.º 8.443/1992 e do art. 207 do Regimento Interno.

Ministério Público, 5 de maio de 2018.

Cristina Machado da Costa e Silva
Procuradora-Geral