

VOTO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Caixa Econômica Federal (Caixa), tendo como responsáveis os ex-prefeitos do Município de São Gonçalo/RJ, Srs. Neilton Mulim da Costa (gestão 2013-2016) e Maria Aparecida Panisset (gestões 2005-2008 e 2009-2012), em razão da execução parcial do objeto do Contrato de Repasse 0187562-36/2005, celebrado com o Ministério das Cidades, cujo objeto foi a “*execução de apoio à implantação e ampliação de sistemas de drenagem urbana sustentáveis*” naquele ente federativo.

2. O aludido ajuste teve vigência de 29/12/2005 a 1/5/2014 e foi acordado no valor histórico de R\$ 11.860.999,70, contando com o aporte de R\$ 4.060.999,69, a título de contrapartida do município, e outros R\$ 7.800.000,00 de recursos federais. Porém, foram liberados apenas R\$ 1.753.600,79, em seis diferentes parcelas.

3. O relatório do tomador de contas, diante da ausência de funcionalidade dos serviços de canalização do Córrego de Mutuaguaçu, realizados pela municipalidade, concluiu pela responsabilidade de ambos os ex-prefeitos, bem como do Município de São Gonçalo/RJ.

4. Conforme relatado no PA GIGOVNT 02/2015, de 8/1/2015 (peça 1, p. 188), foram executados 26,83% das obras, segundo atestado no RAE 160/2013. Relata o referido parecer que, em razão do tempo decorrido desde a assinatura do contrato e o andamento das obras, houve um processo de ocupação irregular e obstrução do canal, impossibilitando a continuidade das obras conforme projeto inicial.

5. Ao apreciar a instrução inicial da então Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio de Janeiro (Secex-RJ), considerando que não havia nos autos evidências que suportassem a conclusão de que o Município de São Gonçalo havia se beneficiado das irregularidades em tela, determinei que fosse realizada somente a citação dos ex-gestores municipais, pelo valor total repassado ao ente federativo.

6. Em uma primeira oportunidade, o feito foi instruído no mérito pela Secex-RJ (peças 31 e 32), concluindo por: declarar a revelia da Sra. Maria Panisset; julgar irregulares as contas de ambos os responsáveis, imputando-lhes o débito apurado; e aplicar-lhes a multa capitulada no art. 57 da Lei 8.443/1992.

7. O parecer regimental do Ministério Público de Contas, inserto à peça 37, divergiu de tal proposta de encaminhamento, propondo que as contas dos responsáveis fossem julgadas regulares. Para embasar tal proposta de encaminhamento, o **Parquet** teceu as seguintes considerações:

a) não há elementos convincentes nos autos que permitam afirmar que a ex-gestora tenha dado causa à paralisação e inviabilização das obras, pois as ocupações irregulares seriam fatos imprevisíveis;

b) 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;

c) não há elementos idôneos que sustentem que o trecho executado não possui funcionalidade;

d) nesse sentido, foram juntadas fotos de trechos da rua Professor Altivo, obtidas no **site** do Google Maps (entre setembro/2011 e setembro/2013), a quais demonstrariam trechos da obra executada;

e) as obras de drenagem poderiam ser concluídas sem que fossem perdidas as parcelas já executadas, dadas as características de aproveitamento desse tipo de empreendimento; e

- f) em relação ao Sr. Neilton Mulim da Costa, gestor no período 2013/2016, as alegações por ele apresentadas demonstrariam que, embora não tenha dado continuidade às obras, ao menos teria se empenhado em buscar outra alternativa para solucionar o impasse e preservar a vigência do contrato de repasse.
8. Ao apreciar o primeiro exame de mérito, observei preliminarmente que não houve citação válida da Sra. Maria Aparecida Panisset, fato que ensejou a restituição dos autos à Secex-RJ para nova tentativa de citação da Sra. Maria Aparecida Panisset (peça 38).
9. Atendida a referida determinação, o Sr. Auditor da Secex-RJ elaborou nova instrução de mérito inserta à peça 56, cujo exame técnico acolheu o entendimento manifestado anteriormente pelo MP/TCU, no sentido de julgar as contas dos responsáveis pela regularidade.
10. O Pronunciamento da Unidade, à peça 57, manifestou-se essencialmente de acordo com a proposta do Sr. Auditor, mas sugeriu o arquivamento dos presentes autos, com fundamento no art. 212 do Regimento Interno, ante a ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo.
11. Finalmente, em seu derradeiro pronunciamento, o MP/TCU reiterou a sua proposta de julgar as contas dos responsáveis pela regularidade.

II

12. Feita essa indispensável contextualização dos fatos, passo a me manifestar sobre as propostas formuladas pelas instâncias instrutivas.
13. Preliminarmente, deve-se declarar a revelia da Sra. Maria Aparecida Panisset, citada por edital, dando-se prosseguimento ao presente feito, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.
14. No que tange ao mérito do presente feito, ainda que se entenda que as ocupações irregulares sejam fatos imprevisíveis, discordo da conclusão externada pelo MP/TCU de que os ex-prefeitos não tiveram responsabilidade pela paralisação das obras. Nos termos do art. 30, inciso VIII, da Constituição Federal, compete aos municípios promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.
15. Dessa forma, os responsáveis não comprovaram que adotaram medidas cabíveis para reaver a posse dos terrenos ocupados irregularmente, seja exercendo adequadamente o poder de polícia para evitar a ocorrência e consolidação de tais ocupações irregulares, seja ingressando com as pertinentes ações de reintegração de posse ou, ainda, realizando os procedimentos de desapropriação para os imóveis de propriedade de terceiros que fossem afetados pela realização da obra.
16. Ao contrário, os autos contêm evidências de que tais ocupações irregulares inclusive seriam pré-existentes, consoante se conclui do Laudo de Análise de Engenharia da Caixa Econômica Federal, elaborado em fevereiro/2007 (peça 1, fl. 80), que informou expressamente a necessidade de remanejamento de unidades habitacionais na área de intervenção da obra. Ademais, o referido Laudo também demonstrava falhas no projeto utilizado, ao afirmar que as unidades habitacionais a serem realocadas não estavam indicadas no projeto.
17. Também não vislumbro nenhum relevante óbice técnico para que o projeto não fosse readequado, promovendo a mudança de traçado da galeria de drenagem. Ainda que tenha sido descartado o remanejamento da referida galeria para o eixo da via em virtude da constatação de que no local existiria adutora da Cedae, caberia aos responsáveis buscar soluções para o problema com o auxílio do corpo técnico da Prefeitura ou da empresa construtora.
18. Com as vênias ao posicionamento do **Parquet**, considero que a existência de ocupações irregulares ao longo do traçado da galeria de águas pluviais poderia ter sido facilmente antevisto.

19. Assim, avalio que os dois ex-prefeitos agiram com condutas omissivas ao deixar de adotar as providências cabíveis para que a obra pudesse seguir sem a interferência de ocupações irregulares, cabendo a sua condenação ao pagamento do débito apurado.

20. Sobre a possibilidade aventada pelo MP/TCU de aproveitamento das obras, para melhor entendimento reproduzo as duas fotos da Rua Professor Altivo colacionadas pelo **Parquet**, em sua tentativa de ilustrar alguma serventia do objeto executado:



21. Primeiramente, uma simples fotografia não permite correlacionar o objeto constante do plano de trabalho com algum tipo de equipamento público constante da foto à esquerda.

22. As informações constantes dos diversos Relatórios de Acompanhamento do Empreendimento possibilitam a minha plena convicção de que absolutamente nenhum recurso do contrato de repasse em tela foi carregado para o trecho da Rua Professor Altivo localizado na foto à esquerda. Basta observar, no último Relatório de Acompanhamento do Empreendimento existente nos autos – RAE 200/2012 (vistoria em 13/4/2012), que não foi executado nenhum serviço de pavimentação (peça 1, fl. 156).

23. Portanto, o pavimento na foto à esquerda, aparentemente em bom estado, não foi custeado com recursos federais. Além disso, posso concluir que as etapas do plano de trabalho executadas parcialmente (serviços preliminares, drenagem pluvial, galerias e esgoto) foram realizadas em outro trecho da Rua Professor Altivo, pois exigiriam a demolição de qualquer pavimento existente.

24. Em relação ao prefeito sucessor, Sr. Neilton Mulim da Costa, suas alegações de defesa não comprovaram nenhuma de suas afirmações, no sentido de que teria envidado todos os esforços para dar cumprimento às obrigações assumidas na administração anterior. O defendente apresentou, efetivamente, somente um ofício datado de 28/4/2014, mais de um ano após ter tomado posse (peça 22, p. 11-12), solicitando o distrato sem devolução dos recursos, e outro ofício (peça 22, p. 13-14), datado de 2/10/2014, solicitando novamente a não devolução dos recursos.

25. O responsável também não comprovou a adoção das medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público, de forma que não pode ser afastada sua corresponsabilidade pela parcela dos recursos geridos pela Sra. Maria Aparecida Panisset, nos termos da Súmula TCU nº 230.

26. Não é procedente a alegação desse responsável que, diante da crise financeira enfrentada pelo Município, não haveria recursos para realizar as alterações necessários no projeto e concluir a obra. Como bem observou o primeiro exame de mérito realizado pela Secex-RJ, o orçamento total de São Gonçalo para 2013, primeiro ano do mandato do Sr. Neilton Mulim da Costa, foi de R\$ 890 milhões, sendo R\$ 103 milhões para investimentos (peça 28). Além disso, havia R\$ 2 milhões a título de reserva de contingência.

27. Em momento algum o então prefeito apresentou os gastos que seriam incrementados com as mudanças em questão, cabendo observar que a contrapartida original do município era de cerca de R\$ 4 milhões de reais. Outrossim, não foi demonstrado que houve a tentativa de aditar o valor do contrato de repasse, de modo a permitir a continuidade da obra.

28. Por fim, mesmo ciente da impossibilidade imediata de prosseguir com a obra, em virtude das ocupações irregulares, na gestão do Sr. Neilton Mulim da Costa foram liberadas as duas últimas parcelas relativas ao contrato de repasse em apreciação.

29. Assim, considero que as contas dos Srs. Neilton Mulim da Costa e Maria Aparecida Panisset devam ser julgadas irregulares em razão da não consecução dos objetivos pretendidos no contrato de repasse, com imputação de débito apurado e aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992. Fixo o valor das sanções pecuniárias a serem aplicados aos dois responsáveis em R\$ 260.000,00 (duzentos e sessenta mil reais) e R\$ 160.000,00 (cento e sessenta mil reais), respectivamente.

Diante do exposto, manifesto-me pela aprovação do acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 16 de julho de 2019.

BENJAMIN ZYMLER
Relator