

TC 029.192/2019-6

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Município de São Francisco/SE.

Responsável: Ailton Nascimento (CPF 227.517.505-91), Manoel Vieira da Silva Filho (CPF 416.071.555-91).

Advogado ou Procurador: não há

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: preliminar, de diligência.

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Caixa Econômica Federal - Caixa contra Ailton Nascimento (CPF 227.517.505-91), gestão 2009 - 2012, e Manoel Vieira da Silva Filho (CPF 416.071.555-91), gestão 2013-2016, prefeitos municipais de São Francisco/SE, em razão da não consecução dos objetivos pactuados no Contrato de Repasse 0305.299-55/2009 (peça 2, p. 35-41), celebrado com o Ministério do Turismo - MTur, com a interveniência da Caixa, tendo por objeto a urbanização e paisagismo da Lagoa São Francisco, no município.

HISTÓRICO

2. O Contrato de Repasse 0305.299-55/2009, registro Siafi 717.630, foi firmado originalmente no valor total de R\$ 300.000,00, posteriormente alterado para R\$ 312.885,33 (peça 2, p. 42 e 77), sendo R\$ 20.385,33 de contrapartida e R\$ 292.500,00 de recursos federais, tendo sido repassada efetivamente a quantia de R\$ 234.000,00, mediante as Ordens Bancárias emitidas entre 12/7/2011 e 20/11/2015 (peça 2, p. 120), com desbloqueios dos recursos na forma abaixo (peça 2, p. 3-4):

Data	União (R\$)	Contrapartida (R\$)	TOTAL (R\$)	Prestação de contas
25/07/2011	34.310,25	5.246,70	39.556,95	Aprovada
15/09/2011	38.650,55	0,00	38.650,55	Aprovada
27/12/2012	51.380,95	3.500,00	54.880,95	Aprovada
08/05/2013	49.988,25	3.416,20	53.404,45	Aprovada
TOTAL	174.330,00	12.162,90	186.492,90	

2.1. Consta informado no documento de transferência à peça 2, p. 100, a devolução ao Tesouro Nacional, em 20/9/2016, de saldo e rendimentos de aplicações não utilizados no objeto do contrato de repasse no valor de R\$ 64.090,77.

2.2. O contrato vigeu no período de 11/12/2009 a 30/12/2015, após sucessivas prorrogações (peça 2, p. 43-52), com prazo para prestação de contas até 30 (trinta) dias após o término da vigência do ajuste, fixado em 29/1/2016 (peça 2, p. 39).

2.3. As obras foram executadas pela Construtora A&B Ltda., constando que a empresa recebeu a quantia de R\$ 133.016,45, conforme relação de pagamentos à peça 2 (p. 85, 87, 89).

2.4. As prestações de contas das parcelas desbloqueadas foram aprovadas de acordo com o Dossiê Parecer 01/2017 GIGOV-AJ, de 3/1/2017 (peça 2, p. 3-6; item 2, retro).



2.5. Foi fiscalizado pela Caixa por meio de Relatórios de Acompanhamento de Engenharia (peça 2, p. 53-69), sendo que o último RAE, datado de 26/11/2012 (peça 2, p. 66-69), concluiu que a execução das obras atingiu o percentual de 59,60% e que os serviços estavam sendo executados com qualidade satisfatória.

3. Segundo o Dossiê Parecer 01/2017 GIGOV-AJ, de 3/1/2017 (peça 2, p. 3-6), foram executados serviços e realizadas despesas da ordem de R\$ 186.492,90, aí englobando recursos federais e municipais, correspondentes a 59,60% do total – R\$ 312.885,33 - previsto para o empreendimento.

4. A Caixa emitiu o documento “Informações Unificadas – Reuni” (peça 2, p. 72-74) descrevendo que em 30/8/2016 a obra foi visitada e constatado que não houve evolução dos serviços, em relação ao último RAE de 26/11/2012. Constatou a deterioração dos serviços já executados, não permitindo a funcionalidade do empreendimento.

5. Os responsáveis foram notificados (peça 2, p. 7, 8 e 10-11, 14) para apresentarem a prestação de contas final do total de recursos executados, com a documentação exigida no referido termo contratual e proposta de redução de metas, condicionada ao ateste de funcionalidade.

6. O Município de São Francisco/SE elaborou o Relatório Técnico do Quantitativo Técnico e Funcionalidade, de 5/9/2016 (peça 2, p. 91-92), considerando a funcionalidade da pavimentação construída no Bairro Lagoa. Admitiu, porém, que a obra encontrava-se paralisada, que houve alguns danos na infraestrutura das etapas já concluídas. Dos serviços mais danificados pelo tempo, sem dúvidas a degradação maior foi na área de pavimentação e muro de contenção e mureta.

7. Com base nesse relatório técnico, por meio do Ofício 73/2016, de 13/9/2016 (peça 2, p. 93), o Município de São Francisco/SE encaminhou à Caixa “Relatório Técnico de Funcionalidade” dos serviços executados (peça 2, p. 91-92), informando-a da impossibilidade de continuidade na execução dos serviços de Urbanização da Lagoa, **gerada pela não emissão da licença do órgão estadual do meio Ambiente – Adema.**

8. A instauração da Tomada de Contas Especial foi materializada pela não consecução dos objetivos pactuados no Contrato de Repasse 0305.299-55/2009, diante da não conclusão das obras, cuja parcela executada não gerou o benefício social esperado, conforme exposto pela Caixa/Gerência Executiva GIGOV/Aracajú no Parecer 01/2017 GIGOV-AJ, de 3/1/2017 (peça 2, p. 3-6).

9. Assim, a instauração da Tomada de Contas Especial, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas, decorreu da seguinte irregularidade (peça 2, p. 114):

não execução total do objeto pactuado. Houve a execução parcial de 56,60% do objeto, porém, os serviços executados não permitem ateste de funcionalidade. Assim, o objeto não atingiu o objetivo social proposto no plano de trabalho.

10. No Relatório de TCE 222/2018 (peça 2, p. 110-113), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importaria no valor original de R\$ 174.330,00, imputando-se a responsabilidade a:

10.1. Ailton Nascimento (CPF 227.517.505-91), gestão 2009 – 2012: por ser o gestor que permitiu o início das obras sem a devida licença ambiental e a realização parcial dos serviços, o que casou dano ao erário, visto que o percentual executado não apresentou funcionalidade.

10.2. Manoel Vieira da Silva Filho (CPF 416.071.555-91), gestão 2013-2016: em razão do princípio da continuidade administrativa, a ele cabia o dever de sanar a irregularidade ambiental e concluir a obra, dotando-a de funcionalidade, pois ainda disponibilizava de recursos na conta vinculada e a vigência do contrato se estendeu até 30/12/2015. Na impossibilidade de fazê-lo, devidamente justificada, deveria ter adotado as medidas necessárias com vistas ao resguardo do Erário.

11. Em 30/4/2019, a Controladoria-Geral da União emitiu o Relatório de Auditoria 397/2019 (peça 2, p. 121-124), em concordância com o relatório do tomador de contas. O certificado de auditoria



e o parecer do dirigente do órgão de controle interno concluíram pela irregularidade das presentes contas (peça 2, p. 125-130).

12. Em 12/6/2019, o ministro responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno, manifestando-se pela irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 2, p. 131).

13. Na instrução à peça 5, examinando-se os documentos constantes dos autos, posicionou-se pela necessidade de citação dos responsáveis arrolados nos seguintes termos:

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

realizar a **citação**, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, o responsável abaixo indicado, em decorrência das condutas praticadas, apresente alegações de defesa e/ou recolha, aos cofres especificados, a quantia abaixo indicada, atualizada monetariamente a partir da respectiva data até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor, que geraram a irregularidade demonstrada a seguir:

Débito relacionado aos responsáveis Ailton Nascimento (CPF 227.517.505-91), gestão 2009 - 2012, e Manoel Vieira da Silva Filho (CPF 416.071.555-91), gestão 2013-2016, prefeitos municipais de São Francisco/SE.

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)	Identificador da parcela
25/07/2011	34.310,25	D1
15/09/2011	38.650,55	D2
27/12/2012	51.380,95	D3
08/05/2013	49.988,25	D4

Irregularidade 1: ausência de funcionalidade do objeto sem aproveitamento útil da parcela executada, por motivo de inexecução parcial dos objetivos pactuados no Contrato de Repasse 0305.299-55/2009, tendo em vista a execução de apenas 59,60% do total previsto para o contrato, sem possibilidade de conclusão devido a falta de emissão de licença ambiental do órgão estadual do meio Ambiente – Adema, não gerando, portanto, o benefício social esperado.

Responsável 1: Ailton Nascimento (CPF 227.517.505-91), prefeito municipal de São Francisco/SE na gestão 2009 - 2012.

Conduta: deixar de tomar as providências necessárias à conclusão de obra ou dos serviços pactuados objeto do Contrato de Repasse 0305.299-55/2009, restando impréstatível a parcela executada, tendo em vista a execução de apenas 59,60% do total previsto para o contrato, sem possibilidade de conclusão devido a falta de emissão de licença ambiental do órgão estadual do meio Ambiente – Adema.

Nexo de causalidade: A ausência das providências necessárias à conclusão de obra ou dos serviços pactuados objeto do Contrato de Repasse 0305.299-55/2009 resultou na impossibilidade de aproveitamento da parcela executada, e, conseqüentemente, em prejuízo ao erário correspondente ao valor integral repassado.

Culpabilidade: é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja tomar todas as providências necessárias à continuidade da execução do objeto do Contrato de Repasse 0305.299-55/2009.

Responsável 2: Manoel Vieira da Silva Filho (CPF 416.071.555-91), prefeito municipal de São Francisco/SE na gestão 2013-2016.

Conduta: não dar continuidade e conclusão ao objeto do Contrato de Repasse 0305.299-



55/2009, restando imprestável a parcela executada, tendo em vista a execução de apenas 59,60% do total previsto para o contrato, sem possibilidade de conclusão devido a falta de emissão de licença ambiental do órgão estadual do meio Ambiente – Adema.

Nexo de causalidade: a ausência das providências necessárias à conclusão de obra ou dos serviços pactuados objeto do Contrato de Repasse 0305.299-55/2009 resultou na impossibilidade de aproveitamento da parcela executada, e, conseqüentemente, em prejuízo ao erário correspondente ao valor integral repassado.

Culpabilidade: é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, com base no princípio da continuidade administrativa, ao responsável cabia dar continuidade e conclusão do objeto do Contrato de Repasse 0305.299-55/2009.

Normas infringidas: Art. 37, caput, c/c o art. 70, parágrafo único, da Constituição da República Federativa do Brasil; art. 93, do Decreto-lei 200/1967; art. 66, do Decreto 93.872/1986; art. 39 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127, de 29/5/2008, cláusulas primeira, terceira item 3.2, letra “a”, do Contrato de Repasse 0305.299-55/2009.

Irregularidade 2: não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais, em face da omissão no dever de prestar contas, ante a falta de apresentação da prestação de contas referente à quarta parcela desbloqueada pela Caixa no valor de R\$ 53.404,45 (sendo R\$ 49.988,25 da União), no âmbito do Contrato de Repasse 0305.299-55/2009, cujo prazo encerrou-se em 29/1/2016.

Responsável: Manoel Vieira da Silva Filho (CPF 416.071.555-91), prefeito municipal de São Francisco/SE na gestão 2013-2016:

Conduta na parcela D4: omitir-se no dever de prestar contas dos valores repassados por meio do Contrato de Repasse 0305.299-55/2009, ante a falta de apresentação da prestação de contas referente à quarta parcela desbloqueada pela Caixa no valor de R\$ 53.404,45 (sendo R\$ 49.988,25 da União), quando estava obrigado a apresentar a prestação de contas até 29/1/2016.

Nexo de causalidade: a conduta descrita impediu o estabelecimento do nexo causal entre as possíveis despesas efetuadas com os recursos recebidos, referente à quarta parcela desbloqueada pela Caixa no valor de R\$ 53.404,45 (sendo R\$ 49.988,25 da União), no âmbito do Contrato de Repasse 0305.299-55/2009, no período de 11/12/2009 a 30/12/2015 (item 2.2, retro).

Culpabilidade: É razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticou, dada sua condição de gestor dos recursos à época dos fatos. É razoável afirmar que era exigível do responsável conduta diversa daquela que ele adotou consideradas as circunstâncias que o cercavam. No caso, deveria ter apresentado a prestação de contas do Contrato de Repasse 0305.299-55/2009, referente à quarta parcela desbloqueada pela Caixa no valor de R\$ 53.404,45 (sendo R\$ 49.988,25 da União), a que estava obrigado até 29/1/2016.

Dispositivos violados (omissão): art. 37, caput, c/c o art. 70, parágrafo único, da Constituição da República Federativa do Brasil; art. 93, do Decreto-lei 200/1967; art. 66, do Decreto 93.872/1986; art. 56 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127, de 29/5/2008; Contrato de Repasse 0305.299-55/2009, cláusulas primeira e terceira, item 3.2, letra “e”, cláusula décima segunda.

Evidências das irregularidades 1 e 2: Contrato de Repasse 0305.299-55/2009 (peça 2, p. 35-41), Parecer 01/2017 GIGOV-AJ, de 3/1/2017 (peça 2, p. 3-6), Relatório de TCE 222/2018 (peça 2, p. 110-113), Relatório de Auditoria 397/2019 (peça 2, p. 121-124).

Realizar a **audiência** do responsável abaixo indicado, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e III, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 202, incisos I e III, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresente razões de justificativa quanto as condutas praticadas que geraram as irregularidades demonstradas a seguir:

Responsável: Manoel Vieira da Silva Filho (CPF 416.071.555-91), prefeito municipal de São Francisco/SE na gestão 2013-2016:

Irregularidade: descumprimento do prazo estipulado para prestação de contas dos recursos



federais transferidos à conta do Contrato de Repasse 0305.299-55/2009, referente à quarta parcela desbloqueada pela Caixa no valor de R\$ 53.404,45 (sendo R\$ 49.988,25 da União), cujo prazo encerrou-se em 29/1/2016.

Conduta: descumprir o prazo originalmente estipulado para prestação de contas dos recursos federais recebidos à conta do Contrato de Repasse 0305.299-55/2009, referente à quarta parcela desbloqueada pela Caixa no valor de R\$ 53.404,45 (sendo R\$ 49.988,25 da União), cujo prazo encerrou-se em 29/1/2016.

Nexo de causalidade: a conduta descrita impediu o estabelecimento do nexo causal entre as possíveis despesas efetuadas com os recursos recebidos, no âmbito do Contrato de Repasse 0305.299-55/2009, referente à quarta parcela desbloqueada pela Caixa no valor de R\$ 53.404,45 (sendo R\$ 49.988,25 da União), cujo prazo encerrou-se em 29/1/2016, no período de 11/12/2009 a 30/12/2015 (item 2.2, retro).

Culpabilidade: é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, desincumbir-se do seu dever por meio da apresentação da prestação de contas no prazo e forma devidos.

Evidências da irregularidade: Contrato de Repasse 0305.299-55/2009 (peça 2, p. 35-41), Parecer 01/2017 GIGOV-AJ, de 3/1/2017 (peça 2, p. 3-6), Relatório de TCE 222/2018 (peça 2, p. 110-113), Relatório de Auditoria 397/2019 (peça 2, p. 121-124).

Dispositivos violados (omissão): art. 37, caput, c/c o art. 70, parágrafo único, da Constituição da República Federativa do Brasil; art. 93, do Decreto-lei 200/1967; art. 66, do Decreto 93.872/1986; art. 56 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127, de 29/5/2008; Contrato de Repasse 0305.299-55/2009, cláusulas primeira e terceira, item 3.2, letra “e”, cláusula décima segunda.

14. A proposta contou com a anuência do Diretor da Diretoria/D4 e do titular da Secex-TCE (peças 6-7), efetivada por meio das seguintes comunicações processuais:

Responsável: Ailton Nascimento (CPF 227.517.505-91), prefeito municipal de São Francisco/SE na gestão 2009 - 2012.

Comunicação: Ofício 21993/2020- Secomp-4 (peça 10)

Data da Expedição: 1/7/2020

Data da Ciência: 6/8/2020 (peça 16)

Observação: resposta às peças 21-22.

Responsável: Manoel Vieira da Silva Filho (CPF 416.071.555-91), prefeito municipal de São Francisco/SE na gestão 2013-2016.

Comunicação: Ofício 22001/2020- Secomp-4 (peça 11)

Data da Expedição: 1/7/2020

Data da Ciência: 15/7/2020 (peça 12)

Observação: resposta à peça 13.

15. Em resposta, depois de requerer e obter acesso aos autos e prorrogação de prazo para atender à citação (peças 17-20), por meio de advogado legalmente constituído (procuração à peça 15), o Sr. Ailton do Nascimento apresentou as alegações de defesa acostadas às peças 21-22.

16. A seu turno, o Sr. Manoel Vieira da Silva Filho, também representado por advogados (procuração à peça 14), apresentou as alegações de defesa anexadas à peça 13.

17. Em seguida, passa-se ao exame das alegações de defesa e razões de justificativas



apresentada pelos responsáveis arrolados nesta tomada de contas especial.

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN/TCU 71/2012

Apreciação do Prejuízo ao Contraditório e Ampla Defesa

18. Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador sem que tenha havido a notificação do responsável pela autoridade administrativa federal competente (art. 6º, inciso II, c/c art. 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016), uma vez que o fato gerador da irregularidade sancionada ocorreu entre 25/7/2011 e 8/5/2013, e os responsáveis foram notificados sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente conforme abaixo:

18.1. Ailton Nascimento (CPF 227.517.505-91), gestão 2009 - 2012, notificado por meio da Notificação TCE OGU - Ex-Administrador, de 16/7/2016 (peça 2, p. 8), com Avisos de Recebimento (peça 2, p. 9).

18.2. Manoel Vieira da Silva Filho (CPF 416.071.555-91) gestão 2013-2016, notificado por meio da Notificação TCE OGU - Contratado, de 19/7/2016 (peça 2, p. 11), com AR (peça 2, p. 12).

Valor de Constituição da TCE

19. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito original é de R\$ 174.330,00 (item 5, retro), portanto superior ao limite mínimo de R\$ 100.000,00, na forma estabelecida conforme os arts. 6º, inciso I, e 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016.

OUTROS DÉBITOS NOS SISTEMAS DO TCU COM OS MESMOS RESPONSÁVEIS

20. Informa-se que foi encontrado débito imputável aos responsáveis em outros processos no Tribunal:

Responsável	Processos
Ailton Nascimento	006.357/2019-9 (TCE, aberto) 035.253/2017-7 (TCE, aberto)

21. A tomada de contas especial está, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída.

EXAME TÉCNICO

Alegações de defesa de Ailton Nascimento (CPF 227.517.505-91), prefeito municipal de São Francisco/SE na gestão 2009 – 2012.

Argumentos

22. Inicialmente, informa que sua administração abrangeu a gestão 2009-2012, assumindo o cargo de prefeito em janeiro de 2013 o Sr. Manoel Vieira da Silva Filho (peça 21, p. 2).

23. Salaria que o pagamento de R\$ 49.988,25 foi realizado na gestão do Sr. Manoel Vieira da Silva Filho (2013/2016), em 8/5/2013, o que demonstra sobremaneira a intenção do seu sucessor em concluir a obra (peça 21, p. 2).

24. O sucessor, Sr. Manoel Vieira da Silva Filho, referendou três termos aditivos de prazo, o que atrai toda a sua responsabilidade em concluir o empreendimento (peça 21, p. 2).

25. Na gestão do Sr. Ailton Nascimento os serviços foram realizados dentro dos padrões estabelecidos pela Caixa Econômica Federal, que os fiscalizou e aprovou, não restando dúvidas da boa qualidade dos serviços executados (peça 21, p. 2).

26. O Contrato de Repasse 0305299-55/2009 foi assinado na sua gestão, que deu andamento ao empreendimento até 31/12/2012, deixando o saldo financeiro remanescente para utilização pelo seu



sucessor, para a conclusão, em benefício do princípio da continuidade dos serviços públicos, procedimento este totalmente legal, não se avistando qualquer impropriedade (peça 21, p. 4).

27. Argumenta que “tentam” responsabilizar o Sr. Ailton Nascimento pela não apresentação da licença ambiental. Contudo, se observadas todas as manifestações, fiscalizações, pronunciamentos da Caixa Econômica Federal, na gestão de 2009/2012, em nenhum momento vê-se restrição nesse sentido, ou seja, pedido de apresentação da referida licença ambiental (peça 21, p. 7).

28. Assinala que a Caixa Econômica Federal, representante da União Federal e do Ministério do Turismo, com autonomia para liberar os recursos financeiros, fiscalizar a obra e aprovar a prestação de contas, autorizou o início da execução do empreendimento aprovando quatro parcelas, o que demonstra que não havia nenhuma pendência relacionada à licença ambiental, isentando o Sr. Ailton Nascimento de qualquer impropriedade “que venha a trazer danos ao erário” (peça 21, p. 10).

29. Ao final, a defesa pede (peça 21, p. 10-11):

a) A exclusão do nome do Sr. Ailton Nascimento deste processo, uma vez que o mesmo não tem qualquer culpa pela não execução do empreendimento, sendo culpa exclusiva do ex-prefeito Manoel Vieira da Silva Filho (gestão 2013/2016), que não deu continuidade à obra, deixando de aplicar o princípio da continuidade dos serviços públicos, bem como não observando os termos da Súmula 230 do TCU;

b) Acaso determinado algum tipo de ressarcimento, seja aplicado exclusivamente ao Sr. Manoel Vieira da Silva Filho (gestão 2013/2016), quem deu causa à situação em questão e/ou ao Município de São Francisco/SE, este último beneficiário do empreendimento, para que não ocorra os institutos do locupletamento ilícito ou enriquecimento sem causa, o que não é admitido pelo ordenamento jurídico;

c) O acatamento das alegações de defesa, julgando pela regularidade das contas, afastando, desta forma, eventual glosa e/ou multa para ao ex-prefeito Ailton Nascimento, para que seja feita lúdima justiça.

Análise das alegações de defesa de Ailton Nascimento (CPF 227.517.505-91), prefeito municipal de São Francisco/SE na gestão 2009 – 2012.

30. A citação do responsável acima qualificado foi motivada pela seguinte irregularidade e conduta:

Irregularidade 1: ausência de funcionalidade do objeto sem aproveitamento útil da parcela executada, por motivo de inexecução parcial dos objetivos pactuados no Contrato de Repasse 0305.299-55/2009, tendo em vista a execução de apenas 59,60% do total previsto para o contrato, sem possibilidade de conclusão devido a **falta de emissão de licença ambiental do órgão estadual do meio Ambiente – Adema**, não gerando, portanto, o benefício social esperado.

Conduta: deixar de tomar as providências necessárias à conclusão de obra ou dos serviços pactuados objeto do Contrato de Repasse 0305.299-55/2009, restando imprestável a parcela executada, tendo em vista a execução de apenas 59,60% do total previsto para o contrato, sem possibilidade de conclusão devido a **falta de emissão de licença ambiental do órgão estadual do meio Ambiente – Adema**.

31. Inicialmente, verifica-se que a defesa alega que houve pagamento de despesa pelo seu sucessor, o que demonstraria a intenção e atrairia a responsabilidade do gestor seguinte em concluir a obra.

32. No entanto, na gestão 2013/20016 não houve medições e a Caixa não emitiu qualquer relatório de acompanhamento de engenharia, não havendo, assim, continuidade das obras no início de 2013. A quantia de R\$ 53.404,45 (sendo R\$ 49.988,25 da União) foi paga em 8/5/2013 para saldar



dívida resultante de medições reconhecidas pela Caixa por meio do último Relatório de Acompanhamento de Engenharia datado de 26/11/2012 (peça 2, p. 66-69), tratando-se assim de serviços realizados ainda na gestão 2009/2012.

33. Portanto, não prosperam os argumentos de defesa do responsável Ailton Nascimento.

34. No que tange a não conclusão das obras, em decorrência, eventualmente, de óbices ambientais, o ex-prefeito Ailton Nascimento alegou que a Caixa Econômica Federal autorizou o início da execução do empreendimento aprovando quatro parcelas, o que demonstra que não havia nenhuma pendência relacionada à licença ambiental (item 28, retro).

35. Contudo, importante recordar que o projeto previsto no plano de trabalho (peça 2, p. 20-22) do Contrato de Repasse 0305.299-55/2009, do qual o ex-prefeito Ailton Nascimento foi signatário, estabeleceu como meta a urbanização e paisagismo da “Lagoa de São Francisco” no município de mesmo nome.

36. Segundo, ainda, o plano de trabalho, a Urbanização e Paisagismo da Lagoa São Francisco serviria de lazer, ponto de encontro e atração turística, por se situar às margens da BR 101, tendo, ainda, como ponto fundamental, a geração de renda para os comerciantes locais, (...) e que a urbanização da Lagoa São Francisco solucionaria **um grande problema ambiental (peça 2, p. 16)**.

37. O tomador de contas considerou que o débito compreenderia o valor total dos recursos federais desbloqueados de R\$ 174.330,00 (item 10, retro), tendo em vista que essa quantia foi despendida na obra sem possibilidade de conclusão devido **a falta de emissão de licença ambiental do órgão estadual do meio Ambiente – Adema**, portanto, sem comprovação de funcionalidade e aproveitabilidade da parcela executada, configurando o prejuízo aos cofres públicos equivalente à totalidade dos recursos repassados.

38. A seu turno, contrariando os argumentos de defesa do Sr. Ailton Nascimento, o Município de São Francisco/SE encaminhou à Caixa o “Relatório Técnico de Funcionalidade” dos serviços executados (peça 2, p. 91-92), informando-a da impossibilidade de continuidade na execução dos serviços de Urbanização da Lagoa, **gerada pela não emissão da licença do órgão estadual do meio Ambiente – Adema**.

39. Segundo consta nos termos do Contrato de Repasse 0305.299-55/2009 (peça 2, p. 35-41), tem-se que:

Cláusula segunda - do plano de trabalho

2. (...)

2.1. A eficácia deste Contrato de Repasse está condicionada à apresentação pelo contratado da documentação abaixo especificada, no prazo de 150 (cento e cinquenta) dias da assinatura do presente Instrumento Contratual, e à análise favorável pela contratante, que deverá ocorrer em até 30 (trinta) dias da **entrega** da documentação pelo contratado: (técnico de engenharia, de titularidade de área e **licença ambiental**).

40. Segundo a cláusula terceira do ajuste, caberia ao contratado (peça 2, p. 36):

g) compatibilizar o objeto deste Contrato de Repasse com normas e procedimentos de preservação ambiental municipal, estadual ou federal, conforme o caso;

41. Assim, a partir da assinatura do contrato (11/12/2009), o município dispunha de mais 150 dias, **até março de 2010**, para providenciar e entregar a documentação relativa à licença ambiental à Caixa.

42. Há a possibilidade de que as obras possam ter sido iniciadas à revelia dos órgãos ambientais, o que poderia ter contribuído para o dano ao erário. A princípio, não é aceitável o argumento de que cabia ao sucessor providenciar a licença ambiental, posto que tal obrigação se



originou na gestão do ex-prefeito Ailton Nascimento.

43. A licença ambiental, em tese, deveria ter sido providenciada em até 150 dias após o início dos serviços, ou seja, até março de 2010, bem antes do final da gestão do defendente em 31/12/2012.

44. Por outro lado, no Laudo de Análise Técnica de Engenharia (peça 2, p. 23-26) prévio à celebração do contrato de repasse, no item 9 relativo a questão “Existe manifestação do Órgão do meio ambiente?” há a resposta “não se aplica” (peça 2, p. 25). Logo, abre-se a perspectiva de que na visão da Caixa não haveria necessidade de licença ambiental.

45. No entanto, importante pontuar que o contrato de repasse foi regido por várias normas, as quais estão mencionadas em seu preâmbulo (peça 2, p. 35), dentre elas a Portaria Interministerial 127, de 29/5/2008, que **estabelece normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, em cujo art. 25, caput e incisos III e IV, que** sem prejuízo do disposto no art. 24, são condições para a celebração de convênios e contratos de repasse:

III - **licença ambiental prévia**, quando o convênio envolver **obras**, instalações ou serviços **que exijam estudos ambientais**, na forma disciplinada pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA; e

IV - comprovação do exercício pleno dos poderes inerentes à propriedade do imóvel, mediante certidão emitida pelo cartório de registro de imóveis competente, quando o convênio tiver por objeto a execução de obras ou benfeitorias no imóvel;

46. A propósito, a Resolução Conama 237, de 19 de dezembro de 1997, dispõe sobre os procedimentos sobre o licenciamento ambiental estabelecidos na Política Nacional de Meio Ambiente, define, em seu art. 2º, e § 1º, que:

Art. 2º - A localização, construção, instalação, ampliação, modificação e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, bem como os empreendimentos capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento do órgão ambiental competente, sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis.

§ 1º - **Estão sujeitos ao licenciamento ambiental** os empreendimentos e as atividades relacionadas no Anexo 1, parte integrante desta Resolução.

47. A resolução traz em seu anexo vinte e duas atividades sociais e econômicas em que a intervenção no meio ambiente está sujeita à licença ambiental, cabendo destaque para os seguintes itens:

17. Obras civis: rodovias, ferrovias, hidrovias, metropolitanos - barragens e diques - canais para drenagem - retificação de curso de água - abertura de barras, embocaduras e canais - transposição de bacias hidrográficas - outras obras de arte;

18. Serviços de utilidade: produção de energia termoeletrica -transmissão de energia elétrica - estações de tratamento de água - interceptores, emissários, estação elevatória e tratamento de esgoto sanitário - tratamento e destinação de resíduos industriais (líquidos e sólidos) - tratamento/disposição de resíduos especiais tais como: de agroquímicos e suas embalagens usadas e de serviço de saúde, entre outros - tratamento e destinação de resíduos sólidos urbanos, inclusive aqueles provenientes de fossas - dragagem e derrocamentos em corpos d'água - recuperação de áreas contaminadas ou degradadas;

20. Turismo: complexos turísticos e de lazer, inclusive parques temáticos e autódromos, Atividades diversas - parcelamento do solo - distrito e polo industrial.

48. Portanto, por envolver questões do meio ambiente nas obras objeto do Contrato de Repasse o órgão ambiental do Estado de Sergipe, no caso a Administração Estadual do Meio Ambiente de Sergipe (Adema), é que teria a competência legal/normativa para definir e expedir a licença ambiental autorizativa para a intervenção antrópica na área na Lagoa de São Francisco no município de mesmo

nome.

49. Não obstante as observações prévias acima, ainda não há elementos conclusivos para se afirmar se a licença ambiental era obrigatória para a obra em questão, e, em caso positivo, se na gestão do responsável Ailton Nascimento o Município de São Francisco/SE solicitou o licenciamento ambiental e se houve manifestação do órgão competente sobre a intervenção na Lagoa São Francisco.

Alegações de defesa de Manoel Vieira da Silva Filho (CPF 416.071.555-91), prefeito municipal de São Francisco/SE na gestão 2013-2016.

Argumentos

50. Preliminarmente, invocando precedentes do Tribunal de Contas de Tocantins, a defesa alega a ilegitimidade para figurar no polo passivo da TCE, visto que o dano se ocasionou pela paralisação dos serviços de urbanização da lagoa São Francisco, gerada pela não emissão da licença do órgão estadual do meio ambiente – Adema, cujo início das obras se deu durante a gestão do ex-prefeito Ailton Nascimento (2009-2012); logo, ao iniciá-la sem a licença ambiental devida, o referido ex-gestor assumiu todos os riscos do resultado do contrato e seus atos subsequentes, devendo por eles responder (peça 13, p. 2-4).

51. No mérito, a defesa alega a inexistência de conduta antijurídica a ser-lhe atribuída, visto que a obra de urbanização e paisagismo da lagoa São Francisco foi iniciada durante a gestão do ex-prefeito Ailton Nascimento, sendo certo que a impossibilidade de continuidade na execução dos serviços se deu em razão da não emissão da licença do órgão estadual do meio ambiente – Adema, e que durante sua gestão **apenas pagou por serviços executados pela empresa contratada na gestão de seu antecessor**, tendo sido atestados pela equipe de engenharia do Município de São Francisco e endossados pela Caixa após a vistoria realizada em 22/11/2012 (peça 13, p. 4-7).

52. Ao final, a defesa pede ser reconhecida (peça 13, p. 8):

a) Preliminarmente, a total ilegitimidade passiva do requerido, vez que sua participação neste feito não contribuiu para o fato gerador do dano, que foi ocasionado pelo início das obras de urbanização e paisagismo da lagoa São Francisco sem a devida licença ambiental e a realização parcial dos serviços;

b) No mérito, a ausência de conduta antijurídica, tendo em vista que seus atos não acarretam qualquer dano ao erário, como expresso nos pareceres técnicos, posto que não vinculam pagamentos ou reajustes.

Análise das alegações de defesa de Manoel Vieira da Silva Filho (CPF 416.071.555-91), prefeito municipal de São Francisco/SE na gestão 2013-2016.

53. A citação e a audiência do responsável acima qualificado foram motivadas pelas seguintes irregularidades e condutas:

Citação

Irregularidade 1: ausência de funcionalidade do objeto sem aproveitamento útil da parcela executada, por motivo de inexecução parcial dos objetivos pactuados no Contrato de Repasse 0305.299-55/2009, tendo em vista a execução de apenas 59,60% do total previsto para o contrato, sem possibilidade de conclusão devido a falta de emissão de licença ambiental do órgão estadual do meio Ambiente – Adema, não gerando, portanto, o benefício social esperado.

Conduta: não dar continuidade e conclusão ao objeto do Contrato de Repasse 0305.299-55/2009, restando imprestável a parcela executada, tendo em vista a execução de apenas 59,60% do total previsto para o contrato, sem possibilidade de conclusão devido a falta de emissão de licença ambiental do órgão estadual do meio Ambiente – Adema.

Irregularidade 2: não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais, em



face da omissão no dever de prestar contas, ante a falta de apresentação da prestação de contas referente à quarta parcela desbloqueada pela Caixa no valor de R\$ 53.404,45 (sendo R\$ 49.988,25 da União), no âmbito do Contrato de Repasse 0305.299-55/2009, cujo prazo encerrou-se em 29/1/2016.

Conduta: omitir-se no dever de prestar contas dos valores repassados por meio do Contrato de Repasse 0305.299-55/2009, ante a falta de apresentação da prestação de contas referente à quarta parcela desbloqueada pela Caixa no valor de R\$ 53.404,45 (sendo R\$ 49.988,25 da União), quando estava obrigado a apresentar a prestação de contas até 29/1/2016.

Audiência

Irregularidade 3: descumprimento do prazo estipulado para prestação de contas dos recursos federais transferidos à conta do Contrato de Repasse 0305.299-55/2009, referente à quarta parcela desbloqueada pela Caixa no valor de R\$ 53.404,45 (sendo R\$ 49.988,25 da União), cujo prazo encerrou-se em 29/1/2016.

Conduta: descumprir o prazo originalmente estipulado para prestação de contas dos recursos federais recebidos à conta do Contrato de Repasse 0305.299-55/2009, referente à quarta parcela desbloqueada pela Caixa no valor de R\$ 53.404,45 (sendo R\$ 49.988,25 da União), cujo prazo encerrou-se em 29/1/2016.

54. Trataremos, primeiramente, da irregularidade 2 – omissão no dever de prestar contas – a qual ensejou, ainda, a audiência do responsável a justificar o descumprimento do prazo estipulado para prestação de contas (irregularidade 3) dos recursos federais transferidos à conta do Contrato de Repasse 0305.299-55/2009.

Irregularidade 2 - Da não apresentação da prestação de contas da quantia de R\$ 53.404,45, correspondente à quarta parcela desbloqueada.

55. O empreendimento foi fiscalizado pela Caixa por meio de Relatórios de Acompanhamento de Engenharia (peça 2, p. 53-69), sendo que o último RAE, datado de 26/11/2012 (peça 2, p. 66-69), concluiu que a execução das obras atingiu o percentual de 59,60%. Esse RAE gerou o desbloqueio da quantia de R\$ 53.404,45.

56. Cabe-nos rever esse ponto em função da observação da prática comumente e normativamente adotada pela Caixa ao supervisionar as obras realizadas com recursos federais mediante contratos de repasse.

57. Assim, impõe-se repetir o contido no Contrato de Repasse 0305.299-55/2009 (peça 2, p. 35-41), mais especificamente na cláusula sexta, item 6.1:

6.1 - 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 da etapa correspondente e após a comprovação financeira da etapa anterior pelo contratado.

58. A Caixa aprovou as prestações de contas parciais dos recursos desbloqueados (peça 2, p. 4). No entanto, os responsáveis foram notificados (peça 2, p. 7, 8 e 10-11, 14) para apresentarem a prestação de contas final do total de recursos executados, com a documentação exigida no referido termo contratual e proposta de redução de metas, condicionada ao ateste de funcionalidade.

59. Vê-se, então, que a Caixa se referiu à prestação de contas final, e não às prestações de contas parciais, as quais foram aprovadas. Nesse caso, a obrigação da entrega da prestação de contas final formalmente somente se consumaria depois do final da vigência do ajuste e, ainda, caso houvesse a liberação integral dos recursos e a conclusão das obras contratadas. É o que se depreende do disposto na cláusula décima segunda do referido contrato, a qual textualmente diz:

12 - A Prestação de Contas referente ao total dos recursos de que trata a Cláusula Quarta, deverá ser apresentada à contratante até 30 (trinta) dias após o término da vigência do contrato ou da

efetivação do último pagamento, o que ocorrer primeiro.

60. Desse modo, consideramos que a irregularidade 2 – falta de prestação de contas da quantia de R\$ 53.404,45, correspondente à quarta parcela desbloqueada – deve ser retirada da matriz de responsabilização, visto que não ficou caracterizada a omissão do responsável no dever de prestar contas, pois não houve execução de obras em sua gestão, que se limitou apenas a saldar dívida do seu antecessor.

Irregularidade 3: descumprimento do prazo estipulado para prestação de contas dos recursos federais transferidos à conta do Contrato de Repasse 0305.299-55/2009, referente à quarta parcela desbloqueada.

61. Por via de consequência, houve perda do objeto a irregularidade 3 - descumprimento do prazo estipulado para prestação de contas dos recursos federais transferidos – não geradora de débito, mas que motivou a audiência do responsável, em função da conexão e relação de dependência/subsunção à irregularidade 2 [falta de apresentação da prestação de contas], sobre a qual, conforme análise acima, foi sugerida ser retirada da matriz de responsabilização no que tange ao Sr. Manoel Vieira da Silva Filho (CPF 416.071.555-91), prefeito municipal de São Francisco/SE na gestão 2013-2016, pelas razões expostas no item 52, retro.

Irregularidade 1 - Sobre a ausência de funcionalidade do objeto sem aproveitamento útil da parcela executada.

62. O projeto previsto no plano de trabalho (peça 2, p. 20-22) estabeleceu como meta a urbanização e paisagismo da Lagoa de São Francisco no município de São Francisco/SE. De acordo com o Relatório de Acompanhamento de Engenharia datado de 26/11/2012 (peça 2, p. 66-69), as obras consistiam basicamente de serviços preliminares, movimento de terra, pavimentação, muro de contenção e mureta, quiosque, iluminação externa, paisagismo, escadas, rampas, rede de esgoto e drenagem, além de equipamentos.

63. Durante a gestão do Sr. Manoel Vieira da Silva Filho o Município de São Francisco/SE encaminhou à Caixa o “Relatório Técnico de Funcionalidade” dos serviços executados (peça 2, p. 91-93), informando-a da impossibilidade de continuidade na execução dos serviços de Urbanização da Lagoa, **gerada pela não emissão da licença do órgão estadual do meio Ambiente – Adema**. No entanto, não consta dos autos qualquer documento corroborando as declarações prestadas pelo ex-prefeito e/ou indicando ter sido realmente a ausência de licença ambiental o impeditivo à execução das obras.

64. Assim, persistiu a não conclusão do objeto contratado, prevalecendo a anotação da Caixa no documento “Informações Unificadas – Reuni” (peça 2, p. 72-74) de que em 30/8/2016 a obra foi visitada e constatado que não houve evolução dos serviços, em relação ao último RAE, de 26/11/2012. Verificou-se a deterioração dos serviços já executados, não permitindo a funcionalidade do empreendimento, sobretudo em razão da falta de licença ambiental do órgão estadual do meio ambiente-Adema que impediu o município de dar continuidade ao empreendimento.

65. Em relação à execução física do empreendimento, pode-se observar no “Relatório Técnico de Funcionalidade” dos serviços executados datado de 5/9/2013 (peça 2, p. 91-93) que as parcelas de itens/serviços passíveis de utilização não atingiram os percentuais suficientes que garantissem plena “usabilidade”, ou melhor, serventia ao público daquele município.

66. Nesse caso, podemos citar como destaque os serviços mais relevantes:

66.1. Pavimentação - a arquiteta encarregada do laudo calculou que o item corresponde a 17,33% do empreendimento, estaria com percentual de 75,01% executado e 52,92% de funcionalidade (peça 2, p. 91-92). Objetivamente, portanto, houve perda de 22,09% de funcionalidade da parcela executada.

66.2. Muro de contenção e mureta – segundo o laudo o item corresponde a 33,74% do investimento com 88,65% executado. O laudo indica a funcionalidade de 80,77%, havendo, assim, perda de 7,88% do investimento.

66.3. Escada – compreende 0,69% dos recursos com execução de 87,59% da parcela executada e 57,87% de aproveitabilidade.

67. Cabe, aqui, fazer uma breve distinção entre funcionalidade e aproveitabilidade dos elementos constitutivos do empreendimento.

68. A funcionalidade estaria relacionada à viabilidade de uso do todo (funcionalidade total) ou de cada parcela executada (funcionalidade parcial) pelos usuários da Lagoa de São Francisco. Nessa linha, seria possível atestar a funcionalidade da pavimentação, do muro de contenção e mureta, e das escadas, ainda que parcialmente executados, o que poderíamos denominar funcionalidade parcial, ou funcionalidade de parcelas executadas.

69. No entanto, por se tratar o objeto do contrato de repasse, de um conjunto arquitetônico de urbanização e paisagismo no entorno da lagoa de São Francisco, mesmo a indicação de aparente funcionalidade de algumas partes construídas, a fruição do conjunto e/ou dessas parcelas pela população local não ficou comprovada. Em outras palavras, trata-se de obras inacabadas, sem serventia para os munícipes de São Francisco.

70. Por sua vez, no caso de obras de engenharia civil, a aproveitabilidade não necessariamente depende se há ou não a funcionalidade do conjunto ou de cada parcela executada, mas sim da serventia desse conjunto, ou de cada parcela, numa eventual retomada das obras. Dizendo de outra forma, as parcelas executadas poderiam ser aproveitadas caso o município, com a autorização do meio ambiente, se dispusesse a concluir o empreendimento.

71. Apenas como ilustração clássica de não se poder atestar a funcionalidade de obras da engenharia civil, mas perfeitamente aproveitáveis, podemos citar os itens “serviços preliminares”, e “movimento de terra”. Nesses itens foram gastos R\$ 17.728,09 e R\$ 14.136,80, respectivamente e considerados no laudo do município como executados e funcionais no percentual de 100%. Contudo, não há qualquer possibilidade de atestar a funcionalidade desses elementos [infraestrutura] sem que haja a conclusão dos demais elementos (quiosque, pavimentação, muretas, escadas, urbanização, etc.) do conjunto arquitetônico e urbanístico do empreendimento. Contudo, repetindo, são itens que poderiam ser integralmente aproveitáveis no caso de retomada das obras.

72. Enfim, quer se concluir apenas que os percentuais das parcelas da pavimentação (52,92%), do muro de contenção e mureta (80,77%), da escada (57,87%), declarados funcionais pelo laudo do Município de São Francisco, eventualmente poderiam ser aproveitados no caso de retomada das obras. No entanto, não podem ser considerados funcionais [total ou parcialmente] exatamente porque, em se tratando de projeto urbanístico e paisagístico, a funcionalidade [aqui entendido serventia] das partes se verifica somente com a fruição da parcela executada ou do conjunto que ela compõe pelos destinatários do empreendimento que é a população de São Francisco/MG.

73. Dessa forma, ainda que o laudo tenha vislumbrado a funcionalidade parcial de alguns serviços executados, no estado em que foram encontradas as obras, sem possibilidade de retomada em função de impedimento ambiental, os recursos aplicados ficaram integralmente perdidos em razão da inexistência de evidências reais de fruição, pelo menos parcial, das parcelas executadas.

74. Nessa linha, e considerando que as questões ambientais ainda carecem de saneamento, e, sobretudo, impactam na análise das alegações de defesa dos responsáveis arrolados nesta TCE, em busca da verdade real e subsidiar a emissão de juízo mais justo sobre estas contas, entendemos ser de bom alvitre a realização de diligências saneadoras junto ao órgão ambiental competente e à Caixa, cuja proposta será formulada ainda nesta instrução.

Síntese conclusiva da análise das alegações de defesa dos responsáveis Ailton Nascimento e Manoel Vieira da Silva Filho acerca da Irregularidade 1, caracterizada pela ausência de funcionalidade do objeto sem aproveitamento útil da parcela executada.

75. Inicialmente, não se tem notícia se alguma parcela das obras no entorno da lagoa de São Francisco está sendo utilizada por pessoas do município, de modo que não há a possibilidade de redução do débito quantificado nesta TCE.

76. A análise acima mostra que as obras iniciaram na gestão do Sr. Ailton Nascimento (CPF 227.517.505-91), e também foi na gestão do responsável que ocorreram os fatos geradores dos pagamentos realizados com recursos federais. Além disso, as obras tiveram andamento na gestão do Sr. Ailton Nascimento, sem [não há elementos nos autos] a obtenção do licenciamento ambiental.

77. Por outro lado, o Sr. Manoel Vieira da Silva Filho (CPF 416.071.555-91), prefeito municipal de São Francisco/SE na gestão 2013-2016, embora tenha assinado aditivo ao contrato de repasse na tentativa prosseguir a execução das obras, alega que não obteve a licença ambiental para a retomada do empreendimento, ficando, ainda, demonstrado que não houve a aplicação de recursos federais em sua gestão.

78. Contudo, aprofundando a leitura dos autos é preciso destacar que de acordo com o RAE 305299-55 (peça 2, p. 61), na vistoria realizada em 18/9/2012 a obra estava em andamento com o percentual executado de 42,51 %.

79. Segundo o RAE de 26/11/2012 (peça 2, p. 66), na vistoria realizada em 22/11/2012 a obra estava em andamento com o percentual executado de 56,90 %. Portanto a paralisação da obra se deu após essa data, quando faltava pouco mais de um mês para o fim do mandato do ex-prefeito Ailton Nascimento.

80. Em relação ao ex-prefeito Ailton Nascimento, não há informações nos autos demonstrando que o responsável cumpriu a obrigação de requisitar o licenciamento ambiental para a intervenção no processo de urbanização da Lagoa de São Francisco, embora o responsável tenha alegado que a Caixa não apontou pendência relacionada à licença ambiental (item 28, retro).

81. O sucessor, Sr. Manoel Vieira da Silva Filho, assumiu em 1/1/2013, pediu a prorrogação de prazo do contrato de repasse que se deu até 30/12/2015. De acordo com o Parecer GIDUR (peça 2, p. 71-74) a Caixa realizou vistoria em 31/8/2016 quando constatou que a obra não evoluíra desde o último RAE e que não havia funcionalidade.

82. Somente após essa vistoria, e depois de encerrada a vigência do contrato de repasse, é que o município encaminhou, em 13/9/2016, o “Relatório Técnico de Funcionalidade” dos serviços executados (peça 2, p. 91-92), cujo ofício de encaminhamento informa da impossibilidade de continuidade na execução dos serviços de Urbanização da Lagoa, gerada pela não emissão da licença do órgão estadual do meio Ambiente – Adema.

83. A justificativa não foi acatada conforme relatado no Parecer Caixa/Gigov/SE 01/2017 (peça 2, p. 3-4), considerando que não a obra “não evoluiu desde o último RAE em 26/11/2012 e os serviços executado não permitem a funcionalidade”.

84. Tratando da questão envolvendo o meio ambiente vale destacar, também, que em nenhum dos RAE a Caixa faz qualquer menção à falta de licença ambiental da obra.

85. Por outro lado, no Laudo de Análise Técnica de Engenharia (peça 2, p. 23-26) prévio à celebração do contrato de repasse, no item 9 relativo a questão “Existe manifestação do Órgão do meio ambiente?” há a resposta “não se aplica”. Logo, suscita-se a hipótese de que na visão da Caixa não haveria necessidade de licença ambiental.

86. Acrescente-se que no Relatório Técnico de Funcionalidade (peça 2, p. 91-92) assinado pela

arquiteta Caroline Bomfim Figueiredo também não faz qualquer menção à falta de licença ambiental.

87. A questão da licença ambiental surge apenas no ofício à peça 2, p. 93, por meio do qual o Município de São Francisco/SE se dirigiu à Caixa para informá-la da impossibilidade de retomar o andamento das obras em razão de restrições ambientais.

88. Assim, não há nos autos qualquer evidência de que a obra tenha sido embargada por falta de licença ambiental, ou mesmo de que ela teria sido solicitada, não havendo nem mesmo elementos que permitam aferir se ela seria realmente necessária para início das obras. Resta reafirmar, apenas, que, independente de necessária ou não, a legislação brasileira diz que compete ao órgão ambiental manifestar-se sobre as intervenções antrópicas em áreas envolvendo o meio ambiente, rural ou urbano.

89. Objetivamente, o ex-prefeito Ailton Nascimento foi signatário do Contrato de Repasse 0305.299-55/2009 (peça 2, p. 35-41), contendo a cláusula segunda em que se obrigava [no prazo de 150 dias da assinatura do Instrumento Contratual] a **entregar** a documentação de titularidade de área e **licença ambiental**, bem como a cláusula terceira, mediante a qual se comprometera a compatibilizar o objeto do contrato com **as normas e procedimentos de preservação ambiental municipal**, estadual ou federal, conforme o caso (itens 37-38, retro).

90. A seu turno, o sucessor, Sr. Manoel Vieira da Silva Filho alega que não retomou e deu continuidade às obras em razão da falta do licenciamento ambiental.

91. Portanto, havendo, ainda, arestas a serem aparadas para a formação do correto juízo de mérito sobre estas contas, em busca da verdade real e subsidiar a emissão de juízo mais justo sobre estas contas, entendemos ser de bom alvitre a realização de diligências saneadoras junto ao órgão ambiental competente e à Caixa, nos seguintes termos:

I – À Administração Estadual do Meio Ambiente de Sergipe (Adema), para que, no prazo de 15 dias, envie informações e documentos:

a) Esclarecendo, se possível, se a intervenção na área de urbanização e paisagismo da Lagoa São Francisco, no município de São Francisco/SE, se enquadra no plexo de atividades sociais e econômicas da Resolução Conama 237, de 19 de dezembro de 1997, ou outro normativo que a substituiu, sujeitas ao licenciamento ambiental;

b) Se no período 2009 a 2012 da administração de Ailton Nascimento (CPF 227.517.505-91), Prefeito municipal, e/ou no período de 2013 a 2016 da administração de Manoel Vieira da Silva Filho (CPF 416.071.555-91), o Município de São Francisco/SE solicitou licença ambiental para a intervenção na área da Lagoa de São Francisco daquele município;

Obs. segundo relatório fotográfico OGU da Caixa, a lagoa situa-se entre às coordenadas geográficas S = 10,34941° e WO = 36,88113° (peça 2, p. 27).

c) Caso afirmativo, enviar, se possível, cópia das solicitações do município e das respostas da Adema;

d) Caso negativo, manifeste se houve embargo das obras e esclareça se o Município de São Francisco/SE poderia ter intervenido na área sem a autorização formal do órgão ambiental.

II – À Caixa Econômica Federal para que no prazo de 15 dias, esclareça e envie documentos:

a) Se no processo de aprovação do projeto de urbanização e paisagismo da Lagoa São Francisco, no município de São Francisco/SE, ou durante a gestão 2009-2012 do ex-prefeito Ailton Nascimento, o Município de São Francisco/SE encaminhou as autorizações [licença] ambientais relativas às obras objeto do Contrato de Repasse 0305.299-55/2009 (peça 2, p. 35-41);

b) Esclareça a aparente contradição entre os seguintes documentos processuais:

b.1) O Contrato de Repasse 0305.299-55/2009 (peça 2, p. 35-41) contem as cláusulas segunda e terceira, informando sobre o prazo de 150 dias depois da assinatura do instrumento para a entrega da licença ambiental pertinente;

b.2) por sua vez, o Laudo de Análise Técnica de Engenharia – OGU (peça 2, p. 23-26) prévio à celebração do contrato de repasse, no item 9 relativo a questão “Existe manifestação do Órgão do meio ambiente?” [resposta: “não se aplica”], sugere que a Caixa possa ter considerado que a licença ambiental seria dispensável.

b.3) A seu turno, o Relatório de Tomada de Contas Especial, que no item VII responsabilizou o “Sr. Ailton Nascimento, (gestão 2009 — 2012), por ser o gestor que permitiu o início do objeto sem a devida Licença Ambiental” e o “Sr. Manoel Vieira da Silva Filho (gestão (2013 —2016) que em nome do Princípio da Continuidade Administrativa, a ele cabia o dever de sanar a irregularidade ambiental e concluir a obra, dotando-a de funcionalidade”

c) Envie, ainda, caso existentes, todos os documentos [ofícios, fax, e-mail, etc.] produzidos entre a Caixa e o Município de São Francisco/SE no período 2009 a 2012 da administração de Ailton Nascimento (CPF 227.517.505-91), e no período de 2013 a 2016 da administração de Manoel Vieira da Silva Filho (CPF 416.071.555-91), que registrem as comunicações internas da Caixa [ida e vinda] com o município contratado relacionadas à licença ambiental para a intervenção na área da Lagoa de São Francisco objeto do Contrato de Repasse 0305.299-55/2009 (peça 2, p. 35-41).

92. Em tempo, considerando o exposto no item 75 desta instrução (que trata da possibilidade de redução do débito quantificado nesta TCE), seria de bom alvitre também formular diligência à atual administração do Município de São Francisco/SE para prestar informações, devidamente comprovadas [se possível com laudo técnico, relatório fotográfico, etc.], acerca da utilização (aproveitamento) das áreas parcialmente urbanizadas da Lagoa de São Francisco pela população daquele município, ou se, efetivamente, a área ainda encontra-se abandonada. Caso venham sendo utilizadas, descrever os locais em uso, mais especificamente: a pavimentação, o muro de contenção e mureta, o quiosque, a iluminação externa, paisagismo, escadas, rampas, rede de esgoto e drenagem, além de equipamentos.

Prescrição da Pretensão Punitiva

93. Vale ressaltar que a pretensão punitiva do TCU, conforme Acórdão 1.441/2016-Plenário, Relator: Benjamin Zymler, que uniformizou a jurisprudência acerca dessa questão, subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, que é de dez anos, contado da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil, sendo este prazo interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva do responsável.

94. No caso em exame, não ocorreu a prescrição, uma vez que a irregularidade sancionada configurou-se na gestão 2009 a 31/12/2012 [período em que o responsável poderia ter providenciado a licença ambiental], e o ato de ordenação da citação ocorreu em 29/4/2020 (peça 7).

CONCLUSÃO

95. Com vistas ao saneamento das questões tratadas na seção “Exame Técnico”, considera-se necessária, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 11 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 157 do RI/TCU, a realização de diligência à Caixa Econômica Federal, ao órgão ambiental do Estado de Sergipe/SE e ao Município de São Francisco/SE, na forma da proposta de encaminhamento a seguir expendida.

Informações adicional

96. Informa-se que há delegação de competência do relator deste feito, Ministro Raimundo Carrero, para as **diligências** propostas, nos termos do art. 1º, inc. I, da Portaria-MIN-RC N° 1, de 2/4/2007.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

97. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 11 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 157 do RI/TCU, e nos termos do art. 36

da Resolução-TCU 259/2014.:

I – À Administração Estadual do Meio Ambiente de Sergipe (Adema), para que, no prazo de 15 dias, envie informações e documentos:

a) Esclarecendo, se possível, se a intervenção na área de urbanização e paisagismo da Lagoa São Francisco, no município de São Francisco/SE, se enquadra no plexo de atividades sociais e econômicas da Resolução Conama 237, de 19 de dezembro de 1997, ou outro normativo que a substituiu, sujeitas ao licenciamento ambiental;

b) Se no período 2009 a 2012 da administração de Ailton Nascimento (CPF 227.517.505-91), Prefeito municipal, e/ou no período de 2013 a 2016 da administração de Manoel Vieira da Silva Filho (CPF 416.071.555-91), o Município de São Francisco/SE solicitou licença ambiental para a intervenção na área da Lagoa de São Francisco daquele município;

Obs. segundo relatório fotográfico OGU da Caixa, a lagoa situa-se entre às coordenadas geográficas S = 10,34941° e WO = 36,88113° (peça 2, p. 27).

c) Caso afirmativo, enviar, se possível, cópia das solicitações do município e das respostas da Adema;

d) Caso negativo, manifeste se houve embargo das obras e esclareça se o Município de São Francisco/SE poderia ter intervindo na área sem a autorização formal do órgão ambiental.

II – À Caixa Econômica Federal para que no prazo de 15 dias, esclareça e envie documentos:

a) Se no processo de aprovação do projeto de urbanização e paisagismo da Lagoa São Francisco, no município de São Francisco/SE, ou durante a gestão 2009-2012 do ex-prefeito Ailton Nascimento, o Município de São Francisco/SE encaminhou as autorizações [licença] ambientais relativas às obras objeto do Contrato de Repasse 0305.299-55/2009 (peça 2, p. 35-41);

b) Esclareça a aparente contradição entre os seguintes documentos processuais:

b.1) O Contrato de Repasse 0305.299-55/2009 (peça 2, p. 35-41) contem as cláusulas segunda e terceira, informando sobre o prazo de 150 dias depois da assinatura do instrumento para a entrega da licença ambiental pertinente;

b.2) Por sua vez, o Laudo de Análise Técnica de Engenharia – OGU (peça 2, p. 23-26) prévio à celebração do contrato de repasse, no item 9 relativo a questão “Existe manifestação do Órgão do meio ambiente?” [resposta: “não se aplica”], sugere que a Caixa possa ter considerado que a licença ambiental seria dispensável.

b.3) A seu turno, o Relatório de Tomada de Contas Especial, que no item VII responsabilizou o “Sr. Ailton Nascimento, (gestão 2009 — 2012), por ser o gestor que permitiu o início do objeto sem a devida Licença Ambiental” e o “Sr. Manoel Vieira da Silva Filho (gestão (2013 —2016) que em nome do Princípio da Continuidade Administrativa, a ele cabia o dever de sanar a irregularidade ambiental e concluir a obra, dotando-a de funcionalidade”

c) Envie, ainda, caso existentes, todos os documentos [ofícios, fax, e-mail, etc.] produzidos entre a Caixa e o Município de São Francisco/SE no período 2009 a 2012 da administração de Ailton Nascimento (CPF 227.517.505-91), e no período de 2013 a 2016 da administração de Manoel Vieira da Silva Filho (CPF 416.071.555-91), que registrem as comunicações internas da Caixa [ida e vinda] com o município contratado relacionadas à licença ambiental para a intervenção na área da Lagoa de São Francisco objeto do Contrato de Repasse 0305.299-55/2009 (peça 2, p. 35-41).

III – Ao Município de São Francisco/SE:

a) Prestar informações, devidamente comprovadas [se possível com laudo técnico, relatório fotográfico, etc.], acerca da utilização das áreas parcialmente urbanizadas da Lagoa de São Francisco pela população daquele município, ou se, efetivamente, a área ainda encontra-se abandonada.



b) Caso venham sendo utilizadas, descrever os locais em uso, mais especificamente: a pavimentação, o muro de contenção e mureta, o quiosque, a iluminação externa, paisagismo, escadas, rampas, rede de esgoto e drenagem, além de equipamentos.

98. Enviar à Caixa Econômica Federal cópia desta instrução e aos interessados – Adema e Município de São Francisco/SE – cópia desta instrução e da peça 2, p. 20-22 (plano de trabalho), 23-26 (Laudo de Análise Técnica de Engenharia), 53-69 (Relatórios de Acompanhamento de Engenharia) e 91-92 (Relatório técnico de quantitativo e funcionalidade do Projeto de Urbanização e Paisagismo da Lagoa São Francisco na Cidade de São Francisco - SE) para subsidiar as manifestações requeridas.

SecexTCE, em 25 de fevereiro de 2021.

(Assinado eletronicamente)

CARLOS ROBERTO DA SILVEIRA

AUFC – Matrícula TCU 2558-5