

Processo 029.192/2019-6
Tomada de Contas Especial

Parecer

Em análise, Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pela Caixa Econômica Federal (CEF) contra ex-prefeitos de São Francisco/SE, quais sejam, os Srs. Ailton Nascimento (gestão de 2009 a 2012) e Manoel Vieira da Silva Filho (gestão de 2013 a 2016). O processo motivou-se pela paralisação das obras pactuadas em sede do Contrato de Repasse 0305.299-55/2009 (peça 2, pp. 35/41), celebrado com o Ministério do Turismo (MTur) e relativas à urbanização em torno da Lagoa São Francisco, conforme registra a SecexTCE:

66. (...) 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. (peça 67, p. 13)

2. As intervenções foram orçadas em R\$ 312.885,33 (peça 2, pp. 42 e 77), incluindo-se o valor da contrapartida (R\$ 20.385,33), sendo que a CEF desbloqueou o total de R\$ 174.330,00.

Quadro 1 – Valores desbloqueados no âmbito do Contrato de Repasse 0305.299-55/2009

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

Fonte: peça 2, pp. 4/5, com adaptações.

3. Os responsáveis foram chamados ao processo (peças 12 e 16) pelos motivos a seguir relacionados:

a) o Sr. Ailton Nascimento foi citado pela seguinte conduta:

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. (peça 5, p. 9)

b) o Sr. Manoel Vieira da Silva Filho foi citado e ouvido em audiência, respectivamente, pelas condutas descritas a seguir:

[citação] **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

(...)

[audiência] **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.

(peça 5, pp. 9/10)

4. Tendo examinado as alegações de defesa de ambos os responsáveis (peças 13 e 21/22) à luz dos esclarecimentos solicitados em diligência junto à CEF (peças 41/45 e 51), a SecexTCE conclui que:

a) **quanto ao Sr. Ailton Nascimento**, “verifica-se que não há indícios de que ex-prefeito tenha contribuído diretamente para o atraso na execução das obras” (peça 67, p. 11), porquanto o relatório produzido pela CEF em 26/11/2012 (peça 2, pp. 66/69), próximo ao final de seu mandato, informa que a execução das obras atingiu o percentual de 59,60%, compatível com os desembolsos efetuados, e que os serviços estavam sendo executados com qualidade satisfatória. Já em documento de 30/8/2016 (peça 2, p. 74), a CEF indica que “não houve evolução dos serviços, em relação ao último ERA, elaborado em 26/11/2012”.

Outrossim, as alegações de defesa do Sr. Ailton Nascimento poderiam ser aceitas uma vez que “não há qualquer sinal, ou evidência nos autos, que o órgão ambiental tenha embargado as obras” (peça 67, p. 14), conforme argumentou o prefeito sucessor. Pelo contrário, a própria CEF comprovou nos autos que manteve entendimentos com a entidade ambiental competente sobre a dispensa de licenciamento para intervenções não-poluidoras (peças 58/60).

b) **quanto ao Sr. Manoel Vieira da Silva Filho**, a unidade técnica retrata-se da segunda imputação (atraso na prestação de contas final), visto que todas as parcelas desbloqueadas tiveram suas contas aprovadas. Quanto à irregularidade conducente ao desperdício de recursos públicos, todavia, anota a SecexTCE que:

68. 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.

69. De fato, a Caixa não acatou a justificativa do município (peça 2, p. 111, item 3.1), e o tomador de contas considerou que a TCE deveria ser instaurada em razão da não execução total do objeto pactuado (peça 2, p. 111, item 6).

70. Realizamos diligência à Adema visando esclarecer a questão da licença ambiental. A ausência de manifestação do presidente da Adema, sem a devida motivação, caracteriza falta de colaboração e/ou obstrução ao regular andamento do processo.

5. No sentir deste Ministério Público, assiste razão à SecexTCE quanto à responsabilidade exclusiva do prefeito sucessor pelo desperdício observado. Sobre a quantificação do débito, por outro lado, a unidade técnica consigna ponderações que não podem ser aceitas sem reservas.

6. Discorrendo sobre ‘funcionalidade’ e ‘proveitabilidade’, a equipe técnica da SecexTCE propõe ampla revisão no cálculo do dano ao erário, excluindo-se parcela dos gastos com pavimentação, escada, rampa serviços preliminares e movimento de terra, mercê dos argumentos seguintes:

81. 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.

81.1. Neste caso, no “Relatório Técnico de Funcionalidade” dos serviços executados datado de 5/9/2013 (peça 2, p. 91-93) há informações que se conformam com o último RAE, datado de 26/11/2012 (peça 2, p. 66-69), concluindo que a execução das obras atingiu o percentual de 59,60% e que os serviços estavam sendo executados com qualidade satisfatória.

82. De fato, no relatório fotográfico desse RAE (peça 2, p. 68), além da placa de obra (foto 1), o início de construção (foto 4), é possível visualizar que a pavimentação (fotos 2 e 5), a escada ao fundo (foto 3) e a rampa (foto 6), encontrava-se executadas dando condições de fruição para os usuários, haja vista tais fotos mostrarem a existência de conjunto residencial próximo. Ou seja, o RAE e o laudo se complementam e nos auxiliam no convencimento de que parcela das obras estava sendo utilizada pela população local.

83. Noutro enfoque, existem serviços relacionados a obras de engenharia civil em que a proveitabilidade 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 se dispusesse a concluir o empreendimento.

84. Apenas como ilustração de que determinados serviços não indicam a funcionalidade de obras da engenharia civil, mas são 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%. Repetindo, são itens que poderiam ser integralmente aproveitáveis no caso de retomada das obras, mas as circunstâncias mostram que foram aproveitados na pavimentação, construção da mureta, escadas e rampas.

85. Enfim, quer se concluir que alguns serviços podem ser considerados aproveitados e/ou em uso, ainda que parcialmente, para reduzir o débito, mais especificamente em função da percepção de que as parcelas da pavimentação (52,92%), do muro de contenção e mureta (80,77%) e da escada (57,87%) foram declarados funcionais pelo laudo do Município de São Francisco, já que em uso pelos destinatários do empreendimento que é a população de São Francisco/MG.

86. Nesse caso, podemos calcular o novo débito da seguinte forma:

Item	Descrição	Valor aplicado (R\$)	% aproveitado	Valor aproveitado (R\$)	Débito (R\$)
01	Serv. Preliminares	17.728,09	100	17.728,09	0,00
02	Mov. de terra	14.136,80	100	14.136,80	0,00
03	Pavimentação	40.676,50	52,92	21.526,00	19150,50
04	Muro de contenção e mureta	92.678,84	80,77	74.856,70	17.822,14
05	Quiosque	12.391,69	24,59	3.047,12	9.344,57
06	Iluminação externa	0,0	0,0	0,0	0,0

07	Paisagismo	0,0	0,0	0,0	0,0
08	Escada	1.876,11	57,87	1.085,70	790,41
09	Rampas	1.405,78	25,35	356,37	1.049,41
10	Rede de esgoto	0,0	0,00	0,00	0,00
11	Rede de drenagem	5.440,86	20,44	1.112,11	4.328,75
12	equipamentos	158,23	0,00	0,00	0,00
	TOTAL				52.485,78

(peça 67, pp. 15/16)

7. Com efeito, anuímos ao entendimento de que as parcelas das obras que apresentem funcionalidade efetiva e atual (pavimentação, do muro de contenção, mureta e escadas) devem ser deduzidas do valor da condenação. Entretanto, conforme a jurisprudência assente no Tribunal, a mera possibilidade de complementação futura das obras inacabadas, cuja parcela erigida não tenha, *per se*, utilidade própria, não habilita o desconto no valor do débito. Caso assim não fosse, qualquer terraplenagem ou fundação já bastariam para exculpar o gestor público de sua inércia.

8. Sobre o tema, assim se pronunciou o então Procurador-Geral em parecer acolhido quando da prolação do Acórdão 8.331/2016-2ª Câmara (Rel. Min. André de Carvalho):

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.

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

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:

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

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 imprestável, podendo ser aproveitado após complementação de recursos e adoção de outras medidas, bem assim, **reconhecida a parcela executada como tendo alguma utilidade.**’

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.

(TC 011.007/2015-0, peça 6, pp. 1/2 - grifamos)

9. Aplicando o entendimento supra ao presente caso, é de parecer que a unidade técnica, ao retirar do cálculo do dano ao erário valores de “serviços [que] não indicam a funcionalidade de obras da engenharia civil, mas são perfeitamente aproveitáveis” (peça 67, p. 15), adentra o campo da especulação acerca de potencial retomada a ser conferida aos trabalhos. Concluimos, portanto, que o abatimento do valor desses itens (serviços preliminares e movimentação de terra) não se alinha com a orientação jurisprudencial adotada pelo TCU.

10. Ajustando a tabela formulada pela secretaria (peça 15), o *Parquet* conclui que o prejuízo apurado nesta TCE, de responsabilidade do Sr. Manoel Vieira da Silva Filho, corresponde ao resultado do seguinte cálculo:

Quadro 2 – Dano ao erário apurado nesta TCE - com contrapartida – em valores históricos

Item	Descrição	Valor aplicado	Percentual aproveitado	Valor aproveitado	Débito (R\$)
1	Serviços preliminares	R\$ 17.728,09	-	-	R\$ 17.728,09
2	Movimentação de terra	R\$ 14.136,80	-	-	R\$ 14.136,80
3	Pavimentação	R\$ 40.676,50	52,92%	R\$ 21.526,00	R\$ 19.150,50
4	Muro de contenção e mureta	R\$ 92.678,84	80,77%	R\$ 74.856,70	R\$ 17.822,14
5	Quiosque	R\$ 12.391,69	24,59%	R\$ 3.047,12	R\$ 9.344,57
6	Iluminação externa	-	-	-	-
7	Paisagismo	-	-	-	-
8	Escada	R\$ 1.876,11	57,87%	R\$ 1.085,70	R\$ 790,41
9	Rampas	R\$ 1.405,78	25,35%	R\$ 356,37	R\$ 1.049,41
10	Rede de esgoto	-	-	-	-
11	Rede de drenagem	R\$ 5.440,86	20,44%	R\$ 1.112,11	R\$ 4.328,75
12	Equipamentos	R\$ 158,23	-	-	R\$ 158,23
TOTAL					R\$ 84.508,90

11. A exemplo da unidade técnica, propomos extrair o percentual de contrapartida municipal efetivamente aplicada (6,52%), resultando em valor final do débito ao erário federal de R\$ 78.998,92.

12. Nesse sentido, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União encampa parcialmente a proposta de encaminhamento de peça 67 (p. 18), divergindo somente quanto à magnitude do desperdício produzido pelo prefeito sucessor, conforme demonstrado neste pronunciamento.

Ministério Público, em 14 de Junho de 2022.

RODRIGO MEDEIROS DE LIMA
Procurador