

Proposta de Deliberação

Em exame, tomada de contas especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde/Superintendência Estadual do Rio Grande do Sul (Funasa/Suest-RS) em desfavor de Adair José Trott, prefeito de 2005 a 2012, Renê José Nedel, prefeito na administração de 2013 a 2016, e Hilgert Construções e Pré-moldados Ltda., em razão da não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União ao município de Cerro Largo/RS, por meio do convênio 1313/2005.

2. O convênio teve por objeto a execução de sistema de tratamento de resíduos sólidos e previa a execução de central de triagem, depósito para resíduos sólidos, prédio da administração, aquisição de equipamentos, cercamento da área, execução de aterro sanitário e compostagem, cobertura para peneira, instalações elétricas, instalações de água e cortina vegetal¹.

3. O ajuste foi firmado em 22/12/2005² e teve 15 termos aditivos³. Doze aditivos foram assinados na administração de Adair José Trott, estendendo-se a vigência da avença até 17/5/2013⁴. Os três últimos, subscritos na gestão de Renê José Nedel, ampliaram a vigência do acordo até 16/5/2016.⁵

4. Para sua consecução, foram previstos R\$ 466.561,19, sendo R\$ 450.000,00 de recursos federais, repassados conforme quadro a seguir, e o restante de recursos do município:

OB	Valor (R\$)	Data
2009OB802624	183.843,97	15/4/2009
2011OB804377	99.808,51	29/6/2011

5. A duração estimada da execução das obras era de três anos, com início previsto para 12/2005 e término para 10/2008⁶. Devido aos atrasos nos repasses, o início ocorreu em 21/10/2009⁷.

6. Conforme a instrução, a matriz de responsabilidade⁸ consigna o seguinte fundamento para a instauração desta tomada de contas especial: “Ausência de funcionalidade do objeto do convênio descrito como ‘SISTEMA DE RESIDUOS SOLIDOS.’ sem aproveitamento útil da parcela executada, por motivo de inexecução parcial.”

7. O tomador de contas concluiu que o prejuízo importaria no valor original total repassado, R\$ 283.652,48, imputando a responsabilidade a Adair José Trott, prefeito na gestão de 2005 a 2012, na condição de gestor, a Renê José Nedel, prefeito na gestão de 2013 a 2016, na condição de gestor sucessor, e a Hilgert Construções e Pré-moldados Ltda., na condição de contratada⁹.

8. No âmbito deste Tribunal, a TCE foi autuada em 4/4/2022 e a Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) propôs a citação dos responsáveis Adair José Trott e Renê José Nedel pela integralidade dos recursos repassados¹⁰:

“Débito relacionado ao responsável Adair Jose Trott (CPF: 182.473.340-20), prefeito na gestão 2005-2012, na condição de gestor dos recursos, em solidariedade com Rene Jose Nedel.

Irregularidade: inexecução parcial do objeto do Convênio 1313/2005 em 42%, sem aproveitamento útil da parcela executada.

(...)

¹ Peça 21.

² Peça 5.

³ Peças 11, 15, 19, 24, 28, 33, 37, 40, 47, 53, 57, 63, 73, 78 e 85.

⁴ Peça 63.

⁵ Peça 85.

⁶ Peça 21.

⁷ Peça 49.

⁸ Peça 192.

⁹ Peça 193.

¹⁰ Peça 204.

Conduta: deixar de tomar as providências necessárias à conclusão de obra ou dos serviços pactuados objeto do instrumento em questão, restando imprestável a parcela executada, seja por ter ficado a obra inacabada, seja porque os serviços executados não foram suficientes para obter o atingimento dos objetivos acordados.

Nexo de causalidade: a ausência das providências necessárias à conclusão de obra ou dos serviços pactuados objeto do instrumento em questão resultou na impossibilidade de aproveitamento da parcela executada, e, conseqüentemente, em prejuízo ao erário federal correspondente ao valor integral repassado.

Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; 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 instrumento.

Débito relacionado ao responsável Rene Jose Nedel (CPF: 035.430.210-87), prefeito na gestão 2013-2016, na condição de prefeito sucessor, em solidariedade com Adair Jose Trott.

Irregularidade: inexecução parcial do objeto do Convênio 1313/2005 em 42%, sem aproveitamento útil da parcela executada.

(...)

Conduta: deixar de tomar as providências necessárias à conclusão de obra ou dos serviços pactuados objeto do instrumento em questão, restando imprestável a parcela executada, seja por ter ficado a obra inacabada, seja porque os serviços executados não foram suficientes para obter o atingimento dos objetivos acordados.

Nexo de causalidade: a ausência das providências necessárias à conclusão de obra ou dos serviços pactuados objeto do instrumento em questão resultou na impossibilidade de aproveitamento da parcela executada, e, conseqüentemente, em prejuízo ao erário federal correspondente ao valor integral repassado.

Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; 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 instrumento.”

9. Os responsáveis apresentaram alegações de defesa¹¹, descritas nas páginas 6 a 13 do relatório precedente.

10. O primeiro prefeito, Adair Trott, alega, entre outros argumentos, que a responsabilidade pela conclusão das obras era do seu sucessor, Rene José Nedel, o qual sustenta que não se manteve inerte e que “se alguém deve ser responsabilizado pelo má aplicação ou não aplicação dos recursos do convênio em questão, deve ser aquele ex-prefeito antecessor, o qual firmou o convênio no ano de 2005 e esteve à frente do executivo municipal até 31/12/2012, ou seja, mais de 7 anos da assinatura até o término do mandato, e não fora capaz de concluir o objeto por ele idealizado e iniciado”.

11. A Auditoria especializada analisou os argumentos¹², concluindo pela rejeição das alegações de defesa dos responsáveis. Seguem-se alguns excertos da análise procedida:

“28.2. Inicialmente, cabe observar que as defesas não contestam a existência de situação ensejadora de dano ao erário, ou seja, a inexecução parcial do objeto do Convênio 1313/2005 em 42%, sem aproveitamento útil da parcela executada, seja por ter ficado a obra inacabada, seja porque os serviços executados não foram suficientes para obter o atingimento dos objetivos acordados.

¹¹ Peças 214/222 e 225/227.

¹² Páginas 14 a 18 do relatório.

28.3. Em outras palavras, as defesas admitem a execução somente parcial do objeto, em percentual proporcionalmente inferior ao repassado, restando imprestável a parcela realizada. Essa situação é ensejadora de necessidade de recomposição aos cofres públicos.

(...)

28.8. No tocante ao primeiro gestor, observamos que o prefeito Adair José Trott, quando enviou à Funasa o ofício acostado à peça 42 em outubro de 2010, já tinha recebido a primeira parcela do convênio firmado em dezembro de 2005, no valor original creditado de R\$ 183.843,97 (peça 31), e não apresentou à concedente qualquer comunicação de necessidade de revisão dos valores do plano de trabalho, mesmo tendo sido repassada somente em abril de 2009, quase quatro anos transcorridos da assinatura do ajuste.

28.9. Ao contrário, solicitou a ‘liberação da parcela subsequente’, denotando que a administração municipal não tinha dificuldades para a continuidade da execução do objeto pactuado, logo, mantinha-se o compromisso de efetuar a regular utilização dos recursos federais na realização das obras.

28.10. E teve seu pedido atendido pela Funasa em julho de 2011 (peça 56), com liberação no valor de R\$ 99.808,51.

(...)

28.12. Não se pode perder de vista, ainda, que as obras já estavam paralisadas, no mínimo, há 1 ano antes do fim de seu mandato, em dezembro de 2011, conforme apontou o parecer decorrente do relatório de fiscalização da concedente (peças 60 e 61), elaborado à época:

(...)

28.15. Nesse contexto de inércia da própria gestão, em especial a partir do biênio 2011-2012, portanto, diferentemente do alegado, não há como se imputar toda a responsabilidade pela inexecução parcial somente à administração subsequente (2013-2016).

28.16. Por último, totalmente desprovida de razão sua alegação de que ‘a apuração de eventuais inexecuções e glosas, notadamente as debatidas nos autos, não o foram por meio da assessoria técnica da FUNASA em visita in loco’.

28.17. Sobre isso, depreende-se o seguinte, por exemplo, do registrado no relatório da concedente decorrente da vistoria feita em dezembro de 2011: ‘Na data de 15 e 16/12/2011 visitei os serviços realizados do SRS do CV 1313/2005 de Cerro Largo, acompanhou a visita o secretário de obras...’ (peça 60). Ou seja, ao contrário do argumentado, houve sim fiscalização in loco nas obras, inclusive durante sua gestão, na qual se registrou a paralisação dos serviços já naquela oportunidade.

(...)

28.20. O prefeito sucessor, Sr. René José Nedel, por seu turno, logo no início de seu mandato em janeiro de 2013, não informou dificuldades/impossibilidades para dar cumprimento à execução do objeto, como também solicitou a ‘liberação da parcela subsequente’ à Funasa (peça 65).

(...)

28.23. Ou seja, a gestão daquele prefeito sucessor permaneceu totalmente inerte durante mais de 3 de anos, não realizando qualquer avanço físico mínimo mensurado na realização do objeto, até o fim da vigência do convênio, em 16/5/2016.

(...)

28.28. Referido gestor solicitou, ainda, nova prorrogação de prazo de vigência à Funasa (peça 84), tendo obtido derradeiro prazo adicional para executar as obras até 16/5/2016 (peças 78 e 85).

28.29. Todavia, conforme o relatado, não deu prosseguimento às obras, deixando de adotar as medidas ao seu alcance para sua conclusão e alcance de etapa útil, dando ensejo à perda dos recursos aplicados.

(...)

28.33. Ante o exposto, entendemos que existe uma corresponsabilidade dos prefeitos antecessor e sucessor pela falta de comprovação da boa e regular aplicação dos recursos, materializada na inexecução parcial do objeto do Convênio 1313/2005 em 42%, sem aproveitamento útil da parcela executada.

(...)

29. Da análise procedida acima, verifica-se que os argumentos das defesas não foram suficientes para elidir a irregularidade pela qual estão sendo responsabilizados, de forma que devem ser rejeitados.” (Não grifado no original).

12. A AudTCE propôs a condenação dos responsáveis em débito pela integralidade dos recursos repassados e a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992¹³.

13. O Ministério Público de Contas (MP/TCU), representado pelo procurador Marinus Eduardo de Vries Marsico, em sua manifestação regimental, concordou com a proposta formulada pela unidade instrutiva¹⁴.

II

14. A unidade instrutiva e o MP/TCU entenderam que os responsáveis deixaram de tomar as providências necessárias à conclusão da obra ou dos serviços pactuados, restando imprestável a parcela executada, por ter ficado a obra inacabada.

15. Acompanho a proposta da unidade instrutiva¹⁵, com a qual concordou o MP/TCU, razão pela qual incorporo seus fundamentos às minhas razões de decidir, inclusive quanto à não ocorrência da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória e à ausência de prejuízo à ampla defesa e ao contraditório, realçando, a seguir, alguns aspectos do caso.

16. Os recursos federais foram repassados na segunda gestão de Adair José Trott¹⁶, conforme relação de pagamentos efetuados¹⁷.

17. Sob sua responsabilidade, foram realizadas as licitações, contratações de empresas, pagamentos, dentre outros atos administrativos relacionados à execução das despesas.

¹³ Peça 229.

¹⁴ Peça 232.

¹⁵ Peça 229.

¹⁶ 2005/2008 e 2009/2012.

¹⁷ Peça 67.

18. Conforme parecer técnico de 3/5/2011, a execução da obra alcançará o percentual de 42%¹⁸.

19. No relatório de visita técnica de 15/12/2011¹⁹, a Funasa registrou que as obras já estavam paralisadas, pelo menos, desde o relatório anterior, emitido em maio de 2011:

“Na data de 15 e 16/12/2011 visitei os serviços realizados do SRS do CV 1313/2005 de Cerro Largo, acompanhou a visita o secretário de obras Sr. Arternio Winter. Constatamos que a obra encontra-se na mesma fase que o relatório anterior, SEM ANDAMENTO, PARALIZADA, o secretário de obras salientou e constatei que o terreno apresenta muitas dificuldades para execução do projeto. A obra está com a placa caída, com o carteiro em capoeira. NÃO FOI EXECUTADO TODO O RECURSO JÁ LIBERADO, PORTANTO AGUARDA NOVA VISITA.”

20. Em 24 de agosto de 2015, foi emitido novo relatório de visita técnica²⁰, que atestou os mesmos 42% de execução, consignou que a obra permanecia paralisada e que as informações do relatório de maio de 2011 mencionado anteriormente mantinham-se as mesmas. Além disso, consta no relatório, além de outros apontamentos, que:

“O aterro estava parcialmente executado, e as obras paralisadas, sendo que a geomembrana ainda não havia sido instalada e a compostagem também não foi executada. Também é possível identificar nas fotos, que a área do aterro já está coberta por vegetação rasteira evidenciando o grande período de tempo em que a obra encontra-se paralisada.

O município apresentou Ofício nº 066/2014 informando acerca do andamento do convênio, com a contratação de nova empresa (NOVAIMAGEM Geoprocessamento e Georreferenciamento Ltda) formada por corpo técnico especializado para auxiliar nas atividades de conclusão do empreendimento, o que destoa com a situação verificada na visita, onde se evidenciou que as obras estavam paralisadas”.

21. Apesar de ter recebido cerca de 63% do valor previsto, na administração de Adair José Trott a execução física alcançou apenas 42% do programado, conforme consta nos diversos relatórios emitidos pela Funasa^{21,22}.

22. No caso concreto, a execução física da obra, em percentual inferior ao percentual de recursos repassados em relação ao previsto, combinada com a não adoção de providências efetivas, para concluir o empreendimento nas administrações dos dois prefeitos, levou a uma obra inacabada e inservível para os fins pactuados.

III

23. A Funasa atestou que o prefeito sucessor Renê José Nedel recebeu o objeto com 42% do programado, mas nada mais foi executado durante os quatro anos de sua administração²³.

24. Conforme mencionado, o convênio foi firmado em 22/12/2005²⁴ e foi aditivado 15 vezes²⁵. Os três últimos²⁶ termos aditivos foram subscritos na gestão de Renê Nedel e ampliaram a vigência do ajuste por mais três anos, até 16/5/2016.²⁷

¹⁸ Peça 51.

¹⁹ Peça 61.

²⁰ Peça 87.

²¹ Peças 49, 60, 87 e 92.

²² 2009 a 2012.

²³ Gestão de 2013 a 2016.

²⁴ Peça 5.

²⁵ Peças 11, 15, 19, 24, 28, 33, 37, 40, 47, 53, 57, 63, 73, 78 e 85.

²⁶ Peças 73, 78 e 85.

²⁷ Peça 85.

25. A primeira prorrogação na gestão desse responsável decorreu de solicitação do município, formulada em 17/4/2013²⁸:

“Esclarecemos que a atual administração assumiu em 1º de janeiro de 2013, oportunidade em que se deparou com alguns problemas relacionados à execução do referido convênio. Entretanto, demos prioridade às obras do presente convênio, as quais se encontram em adiantada fase de conclusão.”

26. Em 19/3/2014, o ente municipal dirigiu novo pleito de prorrogação à Funasa, no qual alegou²⁹:

“Esclarecemos que a atual administração assumiu em 10 de janeiro de 2013, oportunidade em que se deparou com alguns problemas relacionados A execução do referido convênio. No ano de 2013 conseguimos avançar sensivelmente na execução das obras.

A administração 2013-2016 deparou-se com a situação e contratou os serviços da empresa NOVAIMAGEM Geoprocessamento e Georrefereciamento Ltda, formado por um corpo técnico de Eng. Florestal, Eng. Agrônomo, Eng. Civil e Geólogo para auxiliar na conclusão da implantação do empreendimento. Após vistoria das condições atuais, deu-se início a continuidade das obras com os serviços de limpeza e terraplenagem. Foi então realizada a conformação e aplainamento do pátio de compostagem. Na sequência iniciou-se os trabalhos de conformação da célula de aterro e, posteriormente, confecção das lagoas. As obras mencionadas podem ser visualizadas no relatório fotográfico em anexo.

Tão logo terminadas as execuções do pátio de compostagem, célula de aterro e lagoas de percolados, terão início os trabalhos de pavimentação do pátio de compostagem e acessos e áreas de manobra. Após estes trabalhos acreditamos que a última parcela dos recursos da FUNASA deva estar liberada para a compra dos equipamentos mencionados no projeto técnico.

Entretanto, no curso dos trabalhos deu-se o vencimento da licença de instalação e atualmente estamos em processo de renovação dessa licença para podermos dar prosseguimento às obras. Atualmente, portanto, o processo encontra-se sob análise da FEPAM.”

27. Nova prorrogação de prazo foi solicitada pelo município em 18/6/2015, sem apresentar justificativas para tanto³⁰.

28. Todos os pleitos foram atendidos, com a formalização dos respectivos termos aditivos³¹.

29. As informações sobre avanços na continuidade da obra reportados pelo gestor sucessor em seus pleitos não foram confirmadas pela Funasa, conforme registrado no último RVT emitido em 8/4/2016³², que atestou a manutenção do percentual de execução de 42%, inalterado desde maio de 2011:

“O município solicitou através do ofício 065/2016-GP datado em 23/03/2016, a prorrogação de vigência do convênio 1313/2005 pelo prazo de 01 (um) ano da vigência atual, sob a justificativa de que, está aguardando a liberação do licenciamento por parte do Órgão Ambiental para conclusão das obras e posterior operacionalização do sistema. Considerando o Parecer técnico nº 048/2014-DIESP/SUEST-RS/FUNASA emitido em 13/05/2014, o qual recomendava a última prorrogação do convênio, após 09 anos de vigência, como forma de dar ao município uma última oportunidade de regularização do convênio, bem como beneficiar a população, tendo em vista que houve o protocolo no órgão ambiental do pedido de renovação da LI. Considerando que em 2015 não houve manifestação por parte do município com a intenção de prorrogar a vigência do convênio, assim como não houve apresentação de nenhum relatório de andamento ao longo desse ano, sendo que o último relatório emitido tinha sido em

²⁸ Peça 69.

²⁹ Peça 75.

³⁰ Peça 84.

³¹ Peças 73, 78 e 85.

³² Peça 92.

março/2011. Mesmo com a demonstração de falta de interesse pelo município, o convênio foi prorrogado por decisão da Superintendência Estadual da FUNASA, pelo período de um ano, sob a condição de realização de visita técnica no município para identificar o estágio atual da obra e auxiliar nas adequações necessárias para atingir a objetivo do convênio. A visita técnica ao município foi realizada em 23/06/2015, onde se verificou que a obra estava paralisada há bastante tempo, e em 24/08/2015 foi emitido o Relatório de Visita Técnica com 10 pendências que o município deveria atender em um prazo de 30 dias, contados a partir da data do recebimento do ofício, para que o convênio pudesse ter andamento. Somente em 24/03/2016 que o município inseriu documentos no sistema SIGA, referente ao atendimento dos itens 01, 02 e 05 do RVT. Porém o atendimento foi parcial, e a documentação não foi analisada por esta analista, pois mesmo com esses documentos, a obra permanece na mesma situação, paralisada, e ainda não possui Licença de Instalação vigente. Portanto, estes documentos acabam sendo irrelevantes, já que a obra não possui condições de início imediato, e mesmo que a Licença Ambiental tivesse sido emitida, ainda haveria adequações de projeto a se fazer", conforme dispõe o RVT emitido em ago/2015.

Nota-se ainda, que a emissão do RA por parte do município se deu um dia depois da emissão do ofício de prorrogação de vigência pelo mesmo, denotando que estes foram inseridos no sistema apenas para postergar por mais um ano a vigência do convênio. Já que se o município efetivamente tivesse interesse em dar continuidade, teria apresentado os documentos no prazo estabelecido no RVT. Os documentos não analisados integram as folhas de 688 a 739 do processo de projetos nº25265.017.170/2005-66. Portanto, sabendo que o convênio está vigente desde 2005. O percentual de execução esta inferior a 50 %, há 63% do recurso liberado, não há Licença de Instalação que possibilite a continuidade imediata da obra, não houve o comprometimento necessário por parte do município para dar o andamento esperado ao convênio, não se recomenda a continuidade do presente convênio.”

30. A jurisprudência consolidada desta Corte de Contas é no sentido de que compete ao sucessor, ainda que não tenha sido ele o signatário do convênio, adotar as medidas necessárias para conclusão do ajuste, ou demonstrar a impossibilidade de fazê-lo.

31. Nestes autos, não foram reportadas tratativas junto à Funasa para alcance da finalidade do convênio, não há comprovação de implementação de medidas efetivas de continuidade da execução das obras e serviços, nem elementos que permitam afirmar que o responsável tomou providências efetivas para concluir o objeto pactuado ou que existissem razões que o impossibilitasse de adotá-las, e tampouco há justificativas fundamentadas para a inexecução do objeto e o consequente desperdícios de recursos públicos.

32. Ocorre que, após a citação do responsável Renê José Nedel e a apresentação de suas alegações de defesa, em 15/2/2023, sobreveio o seu falecimento, conforme informação constante no sistema CPF.

33. Nessa situação, uma vez superadas regularmente as etapas processuais de citação e de apresentação de defesa, não há que se afastar o julgamento pela irregularidade de suas contas, tampouco o débito apurado, somente a aplicação de sanção, em virtude de sua natureza personalíssima, na linha da jurisprudência deste Tribunal. Nesse sentido, trecho do voto condutor do Acórdão 377/2017-TCU-Plenário, de relatoria do ministro Bruno Dantas:

"Quando o falecimento do responsável ocorre após a apresentação da defesa, considera-se válida a citação e satisfeito o princípio do contraditório e ampla defesa, sem prejuízos à validade do julgamento das contas do falecido. O espólio ou os sucessores, caso tenha havido a partilha, passam a ocupar a posição do *de cujus* no processo de tomada de contas especial, respondendo pelo ressarcimento do dano ao erário, de natureza indenizatória, até o limite do patrimônio transferido. As consequências jurídicas sancionatórias, no entanto, são exclusivas do gestor, não se transferindo aos sucessores do falecido dada sua natureza personalíssima".

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

TCU, Sala das Sessões, em 28 de maio de 2024.

WEDER DE OLIVEIRA
Relator