

VOTO

De início, convém consignar que a presente Tomada de Contas Especial, de responsabilidade do Sr. Edson Ezequiel de Matos, ex-Prefeito do Município de São Gonçalo/RJ, foi instaurada pela Caixa Econômica Federal – CEF (fls. 113-116, v. principal) em razão da inexecução total do objeto pactuado no Contrato de Repasse nº 063473-53/98, celebrado entre a União Federal e a referida municipalidade no mês de julho de 1998, no âmbito do programa PRO-INFRA, objetivando a execução de ações de infra-estrutura urbana em áreas degradadas, insalubres ou em situação de risco.

2. A obra consistia na canalização do Rio Brandoas e a construção de ponte na Avenida Alberto Torres no Bairro Vila Lage, sendo, entretanto, seu objeto alterado posteriormente, com a retirada da construção da ponte e acréscimo de outro trecho de canalização, o que contou com a anuência da CEF.

3. Conforme relatório precedente, a Controladoria-Geral da União - CGU concluiu pela responsabilização do ex-prefeito pelo valor histórico de R\$ 231.965,99, resultante basicamente da constatação de vistoria **in loco** realizada pela CEF (fl. 73, v. principal), em 14/08/2000, de que, até aquela data, apenas 73,79% dos serviços previstos tinham sido executados, bem assim da conclusão do tomador de contas (fls. 135-137, v. principal) de que a obra, acabada ou não, não apresentaria funcionalidade.

3.1. Registre-se que essa última conclusão da CEF baseou-se em relatório técnico (fls. 245-249, v. 1) produzido em julho de 2001 pela extinta Fundação Superintendência de Rios e Lagos – Serla/RJ, órgão ambiental do Estado do Rio de Janeiro, com o propósito de avaliar a situação das enchentes do Rio Brandoas. Nesse documento, indicaram-se inadequações nos projetos básico e executivo da obra, sobretudo porque a vazão de cheia do rio teria sido calculada de forma subdimensionada.

4. Além disso, constou do relatório do tomador de contas que a obra de canalização do rio não havia sido autorizada pelo referido órgão ambiental, bem assim não observadas as exigências da legislação ambiental, a despeito de o ex-prefeito ter firmado compromisso, no momento da celebração do contrato de repasse, quanto à observância das normas de preservação ambiental, bem assim da apresentação de declaração do órgão ambiental quanto à necessidade ou não do Relatório de Impacto no Meio Ambiente (fl. 17, v. principal).

5. Ao que consta dos autos, todas essas questões levantadas pelo órgão ambiental levaram o Ministério Público Estadual a promover o embargo da obra, estando sua continuidade pendente de autorização do órgão ambiental em face da necessidade de realização de estudos e adequações dos projetos por parte da municipalidade quanto à vazão do Rio Brandoas.

6. Dito disso, passo então a analisar o mérito do processo.

7. Em relação ao dano apontado pelo órgão de controle interno, entendo, como a unidade técnica, que não há elementos que permitam asseverar com segurança por sua caracterização e, principalmente, que os serviços até então realizados não trouxeram benefício algum para a população local, a ponto de taxá-los de inúteis, consoante os termos utilizados na instrução.

8. Observo que as inadequações apontadas pela extinta Serla/RJ tiveram como causa determinante a desatualização do projeto utilizado para a execução das obras, porquanto elaborado ainda na década de 80, com uma realidade totalmente distinta da época da realização dos serviços. De fato, o projeto apresentado pela Prefeitura calculava a vazão de cheia do rio em 19,00 m³/s, a qual, segundo os técnicos do órgão, equivalia a apenas 34% (trinta e quatro por cento) da vazão correta, calculada em 56,00 m³/s.

9. Embora considere que os serviços executados talvez não ofereçam uma melhor solução à questão das inundações do Rio de Brandoas, à vista das conclusões do órgão ambiental, entendo que não restou comprovado que as despesas realizadas tenham, de fato, configurado desperdício de dinheiro público, a ponto de se poder afirmar que os serviços executados em nada contribuíram para o escoamento das águas na região.

10. Neste particular, observo que tanto o relatório elaborado pela extinta Serla/RJ quanto a resposta à diligência da Secex/RJ apresentada pelo Instituto Estadual do Ambiente – INEA (fls. 297-299, vol. 1), órgão sucessor daquela primeira, em nenhum momento afirmam que os serviços já realizados não seriam passíveis de aproveitamento em futura retomada do empreendimento, ou mesmo que teriam de ser desfeitos.

11. Com efeito, em resposta a questionamento específico sobre a existência de algum projeto no órgão no sentido de terminar as obras iniciadas, ou se as mesmas haviam sido objeto de finalização ou de substituição por outra intervenção, o Inea se manifestou positivamente apenas quanto à existência de estudos e projetos de macrodrenagem para o controle de enchentes no Município de São Gonçalo/RJ, não se podendo daí inferir que os serviços executados no âmbito do contrato de repasse não poderão ser aproveitados.

12. Ademais, afigura-se contraditório o posicionamento do tomador de contas em asseverar pela existência de débito em razão das inadequações dos projetos de engenharia apresentados pelo ex-prefeito, pois, além da aprovação do plano de trabalho e das prestações de contas parciais pela CEF, os referidos projetos receberam, quando da celebração do contrato de repasse, aprovação por parte da sua área de engenharia (fls. 22-24, vol. principal), com a seguinte conclusão:

“A análise de Engenharia, consignada no presente PARECER, aplicada ao Empreendimento em referência, cujas peças técnicas foram devidamente rubricadas, qualificada a proposta em processo como ‘APTA à APROVAÇÃO e a continuidade da operação pertinente’”. (grifo nosso)

13. Por fim, verifico que dúvida existe quanto ao real percentual de execução das obras, pois, diferentemente do percentual de 73,79% atestado pela CEF nestes autos, no âmbito do processo 001.547/2001-7, referente à representação pelo TCE/RJ junto a este Tribunal, foi informado pela CEF que, em 11/12/2011, a obra encontrava-se em estágio avançado de execução, com o percentual de 90% do total dos serviços finalizados, apesar das falhas no projeto, conforme constou do Voto condutor do Acórdão 1.301/2004 – 2ª Câmara:

“(…)”

5. No que concerne ao Convênio n. 63.473-53/1998, a CEF informou que a execução da Ponte foi realizada por meio de outro programa (São Gonçalo 2000), cujo convênio envolvia somente a Prefeitura e o Governo do Estado. A obra a ser financiada com recursos federais foi substituída pela ampliação da extensão do canal que passou de 130 para 170m, mantendo-se o valor do repasse. Em 11/12/2001, 90% do novo objeto tinham sido executados. Apesar da constatação de falhas no Projeto Básico, a prestação de contas parcial (até a 10ª medição) foi aprovada (fls. 208/213).

6. Segundo a CEF, a Superintendência Estadual de Rios e Lagoas - Serla não havia autorizado as obras executadas pela Prefeitura, além de considerar o projeto insuficiente para a vazão de cheia. A Serla determinou a sua paralisação em 06/09/2000, solicitando estudo sobre a capacidade da futura obra, exigência desconhecida pela CEF e pela gestão atual do município. Em 30/09/2003, a Prefeitura informou que os estudos solicitados estavam quase concluídos e que o reinício estava condicionado à autorização da Serla. A CEF noticia que, de dezembro de 2000 a outubro de 2002, ocorreram seis prorrogações de prazo (mudança no governo municipal e realização de nova licitação para conclusão), sem que houvesse progressos.

7. De acordo com a Secex/RJ, a execução perdura por período bem superior ao planejado (8 meses), não havendo previsão para o término (fls. 359/361). O analista entende que, como não houve glosa pela CEF na prestação de contas parcial (até a 10ª medição), não haveria irregularidade que ensejasse a atuação do TCU.” (grifei)

14. Assim, ratificando as conclusões da unidade técnica, entendo que não restou caracterizado o débito apontado nos autos, em que pese outras irregularidades identificadas na execução do contrato de repasse, as quais ensejaram a realização das audiências dos responsáveis, conforme passa-se a discorrer.

15. Nesse sentido, foram promovidas as audiências do Srs. Edson Ezequiel de Matos (ex-Prefeito municipal), José Franklin Pereira Bezerra (ex-Subsecretário de Desenvolvimento Urbano e Econômico de São Gonçalo/RJ) e José Rômulo de Melo (ex-Secretário de Obras do Município de São Gonçalo/RJ) acerca das seguintes ocorrências:

15.1 projetos básico e executivo realizados de forma inadequada para o fim a que se destinavam, uma vez que o projeto adotou uma vazão de cheia do Rio Brandoas de 19m³/s, enquanto que, segundo o posicionamento da extinta Fundação Superintendência de Rios e Lagoas – Serla/RJ (atualmente Instituto Estadual do Ambiente - Inea), a vazão correta seria de 56m³/s, o que acarretou, inclusive, a paralisação da obra; e,

15.2 não submissão do projeto ao licenciamento ambiental junto aos órgãos competentes, assim como a não realização do devido estudo de impacto ambiental (EIA/RIMA).

16. Em relação à primeira situação acima descrita, penso restar devidamente caracterizada a responsabilidade dos Srs. José Franklin Pereira Bezerra (ex-Subsecretário de Desenvolvimento Urbano e Econômico de São Gonçalo/RJ) e José Rômulo de Melo (ex-Secretário de Obras do Município de São Gonçalo/RJ), tendo em vista que atestaram textualmente que a solução técnica apresentada foi analisada e aprovada sem restrições, conforme declaração de fl. 21 do vol. principal:

“Informamos que a solução técnica, o Projeto Básico e seu orçamento estimativo integrante do programa de infra-Estrutura Urbana – PRÓ-INFRA para Canalização do Rio Brandoas e Construção de Ponte na Av. Alberto Torres no Bairro Vila Lage, Município de São Gonçalo, Estado do Rio de Janeiro, foram analisados e aprovados sem restrições, atendendo as normas e procedimentos em vigor.” (grifos nossos)

17. Consoante a instrução da unidade técnica, as razões de justificativa apresentadas não foram suficientes para afastar a irregularidade. Neste particular, destaco os argumentos apresentados acerca de eventuais inconsistências nos cálculos de vazão de afluentes efetivados pela extinta Serla/RJ, pois, como bem destacado, essa discussão deveria ter sido travada com o órgão ambiental antes do início da obra, o que não ocorreu, já que os projetos não foram submetidos à sua análise.

18. Ademais, considerando as áreas de atuação dos Srs. José Franklin Pereira Bezerra e José Rômulo de Melo, Subsecretaria de Desenvolvimento Urbano e Econômico e Secretaria de Obras, respectivamente, e em face do conhecimento específico que detinham, deveriam esses responsáveis assegurar-se que a solução técnica apresentada para a resolução do problema das inundações do Rio Brandoas era a mais apropriada, principalmente que os projetos utilizados para a execução dos serviços eram atualizados o bastante para tanto, de modo que avocaram para si a responsabilidade por dar prosseguimento ao empreendimento com as inadequações apontadas.

19. No tocante ao ex-prefeito municipal, Sr. Edson Ezequiel de Matos, julgo que suas razões de justificativa podem ser acolhidas e, conseqüentemente, sua responsabilidade afastada, nada obstante de ter assinado juntamente com os demais a declaração acima mencionada.
20. Com efeito, não me parece razoável presumir que o ex-prefeito tivesse ou mesmo pudesse ter conhecimento acerca de eventuais inadequações nos projetos, pois, conforme argumentado, não tem formação específica na área de engenharia, além do que os setores competentes da prefeitura atestaram a adequação da solução técnica apresentada.
21. Relativamente à ocorrência descrita no item “b” acima, referente à ausência de submissão do empreendimento ao licenciamento ambiental junto aos órgãos competentes, e a não realização do devido estudo/relatório de impacto ambiental (EIA/RIMA), entendo também restar caracterizada a responsabilidade dos Srs. José Franklin Pereira Bezerra e José Rômulo de Melo, tendo em vista que as justificativas apresentadas foram insuficientes para afastar a irregularidade.
22. Neste ponto, observo que a responsabilização desses agentes decorre do fato de, enquanto encarregados pela análise e aprovação técnica da obra, terem atestado o atendimento de todas as normas e procedimentos à época, nas quais se incluem as exigências de licenciamento e de elaboração do estudo/relatório de impacto ambiental.
23. Apesar de os responsáveis sustentarem a inexistência de qualquer questionamento por parte da análise técnica ou da fiscalização realizada pela CEF quanto aos aspectos suscitados, entendo que tal circunstância não milita em favor deles, porquanto demonstra, no máximo, que a atuação e a fiscalização efetivada pela entidade não foi realizada a contento enquanto operadora do contrato de repasse, até porque a obrigação primeira pelo cumprimento das normas ambientais e a apresentação da documentação pertinente era dos agentes municipais.
24. Aliás, essa constatação demandaria o chamamento aos autos dos funcionários da CEF, especialmente da área de engenharia, que aprovaram os projetos de engenharia e procederam às fiscalizações de forma deficiente, sem se atentarem para o atendimento das referidas questões. Contudo, considerando o longo tempo transcorrido desde então, aproximadamente 14 (quatorze) anos, julgo que tal medida não mais se justifica e pouca efetividade teria no esclarecimento dos fatos.
25. Quanto ao argumento de que as interferências não tiveram impacto ambiental algum, observo em primeiro lugar que essa questão refoge à competência deste Tribunal. Ainda que não tivessem o alegado impacto, o fato é que as referidas interferências foram motivo suficiente para que o órgão ambiental do Estado do Rio de Janeiro entendesse pela irregularidade ambiental da obra, repercutindo, assim, no seu andamento e na consecução do objeto do contrato de repasse.
26. Igualmente, ao contrário do que sustentam os responsáveis, a causa determinante para a paralisação das obras não foi o atraso na liberação de recursos por parte da CEF, mas sim as dificuldades enfrentadas pela municipalidade na resolução dos problemas ambientais apontados pela extinta Serla/RJ. Ao que se tem dos autos, tais problemas não foram revolidos até hoje e ainda perduram, embora tenham tido origem na gestão e na atuação dos responsáveis na Prefeitura Municipal de São Gonçalo/RJ.
27. Já quanto ao ex-Prefeito, Sr. Edson Ezequiel de Matos, conquanto mereça censura o não atendimento de compromisso por ele firmado quando da celebração do contrato de repasse acerca das obrigações relativas à questão ambiental (fl. 17, v. principal), entendo que sua conduta seja escusável, de modo que suas razões de justificativa podem ser parcialmente acolhidas.
28. Com efeito, apesar de considerar que o ex-prefeito deveria ter tido uma atuação mais incisiva junto a seus subordinados no sentido da observância do compromisso firmado junto à CEF, penso que a situação dos autos indica que realmente foi induzido a erro pelos setores competentes da

prefeitura pelo fato de terem atestado o atendimento das normas e procedimentos em vigor, nos quais se incluem àquelas relativas ao meio ambiente.

29. Ademais, à semelhança do que se ponderou na análise da ocorrência anterior, observo que se tratava de uma questão estritamente técnica, cujo conhecimento não poderia ser exigido do ex-prefeito, devendo ainda ser sopesada a circunstância de que, em face da pequena magnitude do empreendimento, não é de todo impossível que isso realmente tenha levado o responsável a crer que todas as exigências teriam sido atendidas, conforme atestado pelos setores técnicos da municipalidade.

30. Por fim, apesar de todo o imbróglio administrativo verificado na consecução do contrato de repasse em virtude da não adoção de providências prévias junto ao órgão ambiental, não me parece razoável apenar o ex-prefeito por isso, especialmente sabendo que as ocorrências não eram de sua responsabilidade exclusiva, bem assim que não restou comprovado que tenha agido de má-fé, muito menos que da sua conduta tenha resultado prejuízo ou dano ao erário.

31. Com essas considerações, entendo que as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Edson Ezequiel de Matos podem ser parcialmente acolhidas e aquelas apresentadas pelos Srs. José Franklin Pereira Bezerra e José Rômulo de Melo devem ser rejeitadas. Em consequência, devem as contas do ex-prefeito serem julgadas regulares com ressalva e as contas dos demais julgadas irregulares, com a consequente aplicação da multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei n.º 8.443, de 1992.

Ante o exposto, divergindo parcialmente dos pareceres da unidade técnica e do Ministério Público junto ao TCU, VOTO por que seja adotado o Acórdão que ora submeto à apreciação desta 2ª Câmara.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em tagDataSessao.

OSÉ JORGE
Relator