

## VOTO

De início, registro que os Embargos de Declaração opostos pelo Sr. Guerino Luiz Zanon, contra o Acórdão 7.603/2017 - TCU - 2ª Câmara, podem ser conhecidos, tendo em vista que os requisitos legais e regimentais previstos para a espécie estão devidamente preenchidos.

2. O Acórdão mencionado conheceu e deu provimento parcial ao Recurso de Reconsideração interposto pelo responsável (Peça 39) para, reconhecendo a prescrição da multa a ele aplicada, tonar insubsistente ao subitem 9.2 do Acórdão 4.185/2016-2ª Câmara mantendo, no entanto, em seus exatos termos, os demais itens da deliberação.

3. A Tomada de Contas Especial (TCE) objeto da deliberação **a quo** foi instaurada em razão da conversão determinada pelo Acórdão 1.472/2014-TCU-2ª Câmara, de Representação formulada pela Procuradoria da República no Estado do Espírito Santo (PR-ES), a partir de abaixo-assinado de moradores da localidade de Pontal do Ipiranga, dando conta de irregularidades relacionadas com a execução do Convênio 619/1999/FNS, celebrado entre a Fundação Nacional de Saúde (Funasa) e a Prefeitura Municipal de Linhares-ES, cujo o objeto era “a infraestrutura do Balneário Pontal do Ipiranga, conforme o plano de trabalho especialmente elaborado” (Peça 15, p. 3, do apenso), que previa a construção de uma estação de tratamento de esgoto e de quatro estações elevatórias (Peça 15, p. 11, do apenso), obras orçadas em R\$ 935.000,00, sendo R\$ 850.000,00 às custas da Funasa, e R\$ 85.000,00 às custas do município, a título de contrapartida (Peça 15, pp. 5/6, do apenso).

4. Na Representação em comento (Processo TC-037.180/2011-8, em apenso), comprovou-se que a obra executada se mostrou inservível à sua finalidade em razão de ter sido realizada em desacordo com as especificações definidas no projeto aprovado no ajuste firmado com a Funasa. Isso resultou na impossibilidade de entrada em operação do sistema de esgotamento sanitário da comunidade de Pontal do Ipiranga, fato que se mostrou mais grave em razão da deterioração do empreendimento, o qual não recebeu a devida manutenção por parte do poder público municipal nos anos subsequentes.

5. Quantos aos argumentos de mérito trazidos pelo embargante no que tange aos documentos por ele juntados aos autos, quando o processo já se encontrava concluso para julgamento no meu Gabinete (Peças 52, 53 e 54), embora esclarecendo no meu Voto que, nos termos do art. 278, § 3º, do Regimento Interno - TCU, que a interposição de recurso gera preclusão consumativa e que não há nos normativos do TCU previsão de recursos aditivos ou complementares, recebi as peças acostadas como memoriais, nos termos do § 3º do art. 160, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno-TCU.

6. Considerando o princípio do formalismo moderado que rege o processo administrativo e a incessante busca da verdade material que orienta a atuação deste Relator, examinei os elementos apresentados, reproduzidos, em essência, no item 6 do Relatório condutor da deliberação embargada, quando registrei que as questões expostas se mostraram mera reprodução de elementos adequadamente rechaçados na instrução transcrita no aludido Relatório, em especial, nos subitens 6.2 a 6.11, 7.2 a 7.7, 8.2 a 8.7 e 9.2 a 9.6, não tendo, portanto, o condão de alterar o entendimento e as propostas apresentadas no Voto do **decisum**.

7. Não identifico, em relação a este argumento, qualquer contradição e omissão passíveis de serem sanadas.

8. Concluo não existir a alegada omissão em relação à aferição dos supostos acréscimos e novidades a serem aditivados ao recurso, passíveis de mudar o rumo da linha de entendimento até então empreendida. A probabilidade, a manifestada intenção e as possíveis providências com vistas a colocar o projeto em funcionamento não foram entendidas por este Relator como aceitáveis para alterarem o juízo de mérito do julgado.

9. Como pode ser observado no Voto condutor da deliberação guerreada, fiz lembrar que o Sr. Guerino Luiz Zanon, que foi prefeito do município no período de 1997 a 2004, subscreveu o relatório de cumprimento do objeto do ajuste, atestando, falsamente, “que as obras e os serviços

constantes do Plano de Trabalho do Convênio 619/99/FNS foram integralmente executadas, de acordo com as normas técnicas vigentes, mantendo a boa qualidade do projeto, tendo sido atingido plenamente o objeto do referido convênio” e, ainda, que ocupou o cargo de prefeito municipal nos dois anos que seguiram à entrega das obras (2003 e 2004), sendo que, naquele período, deixou de adotar medidas visando à conservação das estruturas do sistema de esgotamento sanitário, permitindo, assim, a degradação do patrimônio municipal. Anote-se, ainda, que o Sr. Guerino Luiz Zanon retornou à gestão do Município em 2009-2012 e, mais uma vez, nada fez para reparar as anomalias que impediam a plena funcionalidade do sistema.

10. Relatei, também, que transcorridos 17 (dezessete) anos do desembolso dos recursos federais, a intenção manifestada pelo Sr. Guerino Luiz Zanon, que atualmente se encontra, mais uma vez, à frente da administração municipal, de concluir a obra, apenas corrobora o laudo pericial judicial de 2004, que fundamentou a instauração desta TCE, da plena inadequação das obras então contratadas ao plano de trabalho do Convênio 619/1999. Ao longo deste tempo, nenhum benefício social foi auferido. Afóra que a documentação apresentada, que acolhi como memorial, resume-se a mero pedido de contratação de obras. Mesmo que tivessem sido contratadas, não haveria qualquer nexo de causalidade com os recursos federais de R\$ 850.000,00, desembolsados no ano de 2000, já que, com certeza, os valores que aportaria para execução (de fonte não revelada) não seriam aqueles.

11. Resta esclarecer que a jurisprudência deste Tribunal é pacífica ao afirmar que, para comprovação da regular aplicação dos recursos públicos transferidos por meio de convênios, a prestação de contas deve demonstrar não só a regular execução do objeto pactuado, mas, também, o vínculo estrito entre os recursos federais repassados e as despesas ocorridas.

12. Quanto ao requerimento de sobrestamento do julgamento do Recurso de Reconsideração, com fulcro nos arts. 10 e 11, da Lei 8.443/1992, deixei assente no item 21 do Voto condutor do Acórdão embargado que a ação administrativa mencionada de mandar providenciar estudos detalhados que levassem ao funcionamento do Sistema de Esgotamento a que se referem os autos, numa tentativa de demonstrar a intenção de dar funcionalidade ao projeto objeto da presente TCE, não gera relação de prejudicialidade a ensejar o sobrestamento dos autos nesta Corte, até porque a realização de qualquer procedimento que possa vir a ser executado pela atual gestão não terá o condão para afastar as irregularidades apontadas.

13. Além do mais, esta Corte de Contas não pode se substituir à Funasa e autorizar a realização da conclusão do objeto conveniado, em período que extrapola, em muito, o prazo de vigência do instrumento que é objeto de Tomada de Contas Especial já julgada por este Tribunal, cuja deliberação foi objeto de Recurso de Reconsideração e que se encontra na via estreita de apreciação dos Embargos de Declaração.

14. Há que ser lembrado que é cláusula obrigatória nas avenças firmadas com órgãos federais a fixação do prazo previsto para a execução do objeto expresso no Plano de Trabalho ou de Atendimento, acrescido de prazo para a apresentação da prestação de contas final. É igualmente obrigatória cláusula que permita ao concedente prorrogar “de ofício” a vigência do convênio, quando houver atraso na liberação dos recursos, limitada a prorrogação ao exato período de atraso mencionado (incisos III - alterado pela IN 04/2007- e IV da IN-STN 1/1997).

15. É vedação prevista no inciso V, do art. 8º da IN STN 01/1997, vigente à época da assinatura do convênio em análise, a realização de despesas em datas posteriores ou anteriores à vigência do convênio.

16. Importante assinalar, ainda, que, nos termos do art. 7º, inciso V, da IN-STN 1/1997, é prerrogativa da União, exercida pelo órgão ou pela entidade responsável pelo programa, conservar a autoridade normativa e exercer controle e fiscalização sobre a execução do objeto conveniado, bem como assumir ou transferir a responsabilidade pelo mesmo, no caso de paralisação ou de fato relevante que venha a ocorrer, de modo a evitar a descontinuidade do serviço.

17. Igualmente relevante esclarecer que, nos termos do art.15 da mencionada IN-STN, o convênio, ou plano de trabalho, este quando se tratar de destinação por Portaria Ministerial, somente

poderá ser alterado mediante proposta do conveniente, devidamente justificada, a ser apresentada em prazo mínimo, antes do término de sua vigência, que vier a ser fixado pelo Ordenador de despesa do concedente, levando-se em conta o tempo necessário para análise e decisão (artigo alterado pela IN 02/2002).

18. Em 8/6/2018, estando o processo concluso em meu Gabinete, foi acostada aos autos petição de Peça 69, com fundamento artigo 160, § 3º, do Regimento Interno do TCU, no artigo 5º, inciso LV da Constituição Federal, e no princípio do formalismo moderado, por meio da qual o embargante requer, como fator de segurança jurídica e perspectiva de fomentar a verdade material dentro do procedimento administrativo, que seja apreciado o fato novo consistente no laudo técnico que faz anexar, visando a confirmar que a obra teria sido executada de acordo com o projeto da Funasa. Assegura, ainda, que somente agora, com a utilização de técnicas e de estudos de engenharia não disponíveis no momento da elaboração do projeto relativo ao Convênio 619/1999, foi possível constatar, com precisão, que o motivo real do não funcionamento da estação de tratamento objeto desse procedimento foi a existência de vícios no projeto originário apresentado pela própria Funasa.

19. Informa, na sequência, que foi realizado recentemente um relatório de inspeção geotécnica constituído de estudos de solo, inventário da obra e ensaios de campo, e os resultados obtidos pelas análises procedidas por profissional técnico com experiência em saneamento básico dão conta de que as obras foram, sim, realizadas em estrito respeito ao projeto originário, mas que este, em razão das técnicas de engenharia disponíveis no momento da sua elaboração e execução, não se apresentou adequado. Destaca como importante e fundamental o fato de que em momento algum na análise da TCE identificou-se um parecer ou laudo técnico de profissional especializado ou com experiência na área de saneamento e tampouco evidências de inspeções em campo e com ensaios para que se pudesse concluir pela inexecução do projeto executivo e, por conseguinte, do Convênio 619/1999, sendo justamente por isso que todas as etapas de construção da obra foram atestadas e reconhecidas pelos técnicos da Funasa e da Prefeitura de Linhares/ES como adequadas e sem restrições, mas, mesmo assim, o sistema não funcionou. Lembra que o projeto do Convênio era um projeto-padrão indicado pela Funasa.

20. Faz um cotejo dos principais acontecimentos e dos motivos da sua responsabilização e conclui que esses fundamentos não podem subsistir ante a confirmação de que todo o trabalho foi desenvolvido sob a orientação da concedente Funasa que, ao final da obra, emitiu parecer favorável, aprovando tanto as contas como as condições técnicas da construção. A qualidade da obra e o cumprimento de todas as exigências técnicas foram atestadas pelo engenheiro João Ismael Ortulante Nardoto, então coordenador regional da Entidade, conforme parecer emitido em 19/11/2002.

21. Assim, após apresentar mais detalhes sobre o laudo elaborado e de consignar que na época da realização da perícia que instruiu essa TCE já havia acontecido a circunstância fática que dela não tomou ciência, como também este Tribunal, porquanto tal constatação somente poderia ter sido concluída pela análise técnica de um profissional com especialidade em saneamento básico, o que jamais aconteceu nestes autos, requer o recebimento dos presentes Memórias e pugna, oportunamente, pelo acolhimento dos Embargos de Declaração para, conferindo-lhes efeitos infringentes, haja vista a análise do fato novo ora apresentado, dar provimento ao Recurso de Reconsideração e afastar as irregularidades apontadas e, por conseguinte, o ressarcimento imputado ao embargante.

22. Quanto à peça apresentada, cabe consignar que o Regimento Interno-TCU dispõe que a apresentação de Memoriais tem por finalidade sensibilizar os demais Ministros e o representante do Ministério Público junto ao TCU para o pleito do interessado. Não são recursos aditivos, não integram formalmente o processo e por isso não se constituem em informação necessária e imprescindível para a formação de juízo de valor, não havendo qualquer obrigação no sentido de que sejam expressa e formalmente examinados nos votos proferidos. Ou seja, eventual aproveitamento de informação apresentada neste momento processual não constitui fato vinculativo para o Relator. Diversas são as deliberações deste Tribunal neste sentido (Acórdãos 1.534/2012, 1.105/2013, 1.887/2013 e 1.450/2015, todos do Plenário).

23. É de se destacar que a oportunidade de apresentação de defesa pelo embargante já estava há muito esgotada no momento em que seus novos argumentos foram recebidos por este Relator, como Memoriais, em respeito ao contraditório e à ampla defesa, até porque, uma vez que, interposto o recurso, conforme anteriormente comentado neste Voto, opera-se a preclusão consumativa, evitando-se, assim, a eternização do trâmite processual e a própria intempestividade da atuação do TCU.

24. Ainda assim, da leitura do julgado recorrido, em confrontação com os elementos colacionados, é possível notar que as questões e o documento novo apresentados pelo embargante no Memorial teriam de ser apreciados em recurso adequado para aferir o seu cabimento e a sua eficácia direta sobre a prova produzida nesta TCE, e se teriam potencial para alterar o julgado desta Corte de Contas, já que visam a afastar a responsabilidade do Sr. Guerino Luiz Zanon em relação a irregularidade que lhe foi atribuída e que fundamentou a sua condenação. Assim, não há como serem apreciados, na via estreita dos Embargos de Declaração, que têm por finalidade integrar a deliberação, afastando possíveis omissão, contradição ou obscuridade.

25. Entretanto, pode o Sr. Guerino Luiz Zanon apresentar esses elementos em sede de Recurso de Revisão, com fundamento no art. 35, e seus incisos, da Lei 8.443/92, ante alegada superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida.

26. Por fim, quanto aos invocados (pelo recorrente) princípios do “formalismo moderado”, da “verdade material”, da “boa administração” e da “segurança jurídica”, considero que todos eles são fontes de inexorável auxílio para a balizada aplicação da norma, mas nunca para torná-la ineficaz ou inviabilizar o funcionamento eficiente desta Corte de Contas, por meio do seu próprio devido processo legal.

27. Pelas razões expostas, entendo que não merecem acolhida as alegações trazidas na peça recursal. Conforme visto, o Sr. Guerino Luiz Zanon não logrou demonstrar a existência das aventadas contradições e omissões no Acórdão embargado, mas apenas se restringiu a demonstrar irrisignação com o **decisum**, buscando rediscutir o mérito do feito, sendo que os Embargos de Declaração não têm essa finalidade.

28. Por fim, sou de opinião que os Embargos devam ser conhecidos, por preencherem os requisitos de admissibilidade estabelecidos no art. 34, § 1º, da Lei 8.443/1992, para, no mérito, ser negado provimento.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado

AROLDO CEDRAZ  
Relator