

VOTO

Em exame a Tomada de Contas Especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde – Funasa, em desfavor da empresa W.A.S. Projetos e Construção Ltda. e dos Prefeitos de São João/PE, Srs. Pedro Antônio Vilela Barbosa (2005/2008 e 2009/2012), e José Genaldi Ferreira Zumba (2013/2016 e de 2017 até o presente momento), em decorrência da impugnação total das despesas realizadas relativamente ao Convênio 847/2004 (peça 2, pp. 52/61).

2. Aquele ajuste, firmado em 28/6/2004, vigeu até 28/7/2013 e teve por objeto a execução do Sistema de Esgotamento Sanitário do Loteamento Parque Brasília, localizado no Município de São João/PE (peça 2, pp. 8/14).

3. Para a consecução do avençado, foi orçado o valor de 160.492,19, sendo R\$ 155.677,42 à conta da Funasa e R\$ 4.814,77 de contrapartida da municipalidade. Todavia, somente foram liberados R\$ 124.541,39, por meio das Ordens Bancárias 2006OB911848 e 2006OB913468, a primeira no valor de R\$ 62.270,42 e a outra de R\$ 62.270,97, emitidas, respectivamente, em 10/11 e 13/12/2006.

4. Por meio do Parecer Financeiro 111/2008, a Funasa, em análise da prestação de contas referente à 1ª parcela repassada e 3,24% da 2ª parcela – no total de R\$ 64.293,61 (R\$ 62.270,42 + R\$ 2.023,19) –, aprovou o montante de R\$ 51.157,59 e glosou o valor de R\$ 13.136,02 em função de inexecução (peça 1, p. 35).

5. Apresentada a prestação de contas atinente ao restante da verba conveniada, a Funasa emitiu o Parecer Financeiro 100/2015, por meio do qual, com supedâneo no Parecer Técnico 115/2015 (peça 3, pp. tais), foi asseverado, **verbis**, que: “o objeto pactuado não apresentou etapa útil passível de aprovação sobre a execução física”, considerou não aprovada a totalidade do recurso conveniado.

6. Nesta Corte, o processo foi instruído pela Secex/CE que, por meio de delegação de competência deste Relator, efetuou a citação solidária dos Srs. Pedro Antônio Vilela Barbosa, José Genaldi Ferreira Zumba e da empresa W.A.S. Projetos e Construção Ltda..

7. Efetuadas as comunicações de praxe, os responsáveis carregaram ao processo suas alegações de defesa. A Secex/CE, após analisá-las, propõe, em síntese, julgar irregulares as contas do Sr. Pedro Antônio Vilela Barbosa e da empresa W.A.S. Projetos e Construção Ltda., com o consequente julgamento pela irregularidade de suas contas, imputando-se-lhes, em solidariedade, o débito referente à totalidade dos recursos repassados, sem a aplicação de multa em função da prescrição da pretensão punitiva. Sugere, ademais, acolher as alegações de defesa do Sr. José Genaldi Ferreira Zumba.

8. De acordo com o Relatório de Visita Técnica 3 da Funasa (peça 3, pp. 49/51), de 31/7/2012, foi verificado, à época, que o esgoto gerado pela população já estava sendo lançado na rede coletora. Porém, como a Estação de Tratamento de Esgoto – ETE não estava concluída, o esgoto estava sendo lançado em um açude da municipalidade. Naquela oportunidade, houve aprovação de 75% da execução física e a glosa de R\$ 13.532,73, relativo aos seguintes serviços, que não foram executados, ou o foram em desacordo com as especificações avençadas:

8.1. Instalação das Obras – R\$ 4.200,00;

8.2. Instalação de ramal predial de esgoto até 5,00m, 173 ligações – R\$ 5.875,08;

8.3. Construção de Poços de Visita em tampões (base e disco/Ferro Fundido padrão Compesa) – R\$ 2.032,65; e

8.4. Sinalização aberta com iluminação – R\$ 1.425,00.

9. Por meio do Parecer Técnico 115/2015, de 29/9/2015 (peça 3, pp. 180/181), a Funasa alterou seu entendimento e considerou que, **dado fato de o esgoto estar sendo lançado no açude**, não havia etapa útil a ser aprovada no empreendimento, pugnando, desse modo, pela não aprovação da totalidade da execução física. Tal entendimento foi corroborado pelo Parecer Financeiro 100/2015 (peça 3, pp. 187/190).

10. O Sr. Pedro Antônio Vilela Barbosa foi o signatário da avença em foco e permaneceu no cargo de Prefeito até 31/12/2012, ou seja, em julho daquele ano, quando foi constatada a falha que

tornou o empreendimento inservível, era ele quem estava à frente do Poder Executivo Municipal, cabendo-lhe, por via de consequência, adotar medidas para sanear o problema.

11. As alegações de defesa de tal gestor centram-se, em síntese, ser de responsabilidade da empresa executora e do Prefeito que lhe sucedeu, o Sr. José Genaldi Ferreira Zumba, o ressarcimento do prejuízo em foco. Para tanto, aduz que:

“Em 31/07/2012, tendo sido concluída a obra em sua quase totalidade, foi aprovado pelo parecer técnico a liberação da última parcela dos recursos para finalização da obra em comento. Do ano de 2013 e seguinte, a obra era de inteira responsabilidade do Sr. José Genaldi Ferreira Zumba (prefeito do Município de São João desde aquela oportunidade) e da empresa contratada (...) W.A.S Projetos e Construção Ltda., o que, em consequência lógica, imputa a estes quaisquer irregularidades na ausência de aprovação na etapa útil da obra.

Assim, é de fácil conclusão de que eventuais irregularidades e problemas finais na consecução do guerreado Convênio não são de responsabilidade do ora Defendente. Repita-se, o contrato firmado com a Funasa em 28/06/2004 teve prazo até 28/07/2013 (no exercício de prefeito constitucional de José Genaldi Ferreira Zumba), tendo a data de 26/09/2013 para prestação final de contas e entrega da obra, verificando-se irregularidades decorrentes das finalizações necessárias pelos outros dois corréus – princípio da continuidade administrativa.”

12. Como visto acima, de fato, a Funasa, no exercício de 2012 havia aprovado a execução parcial de 75% do avençado. Todavia, já havia ressaltado a existência da falha que, não saneada, tornou inservível a parte edificada, porquanto proporcionava lançamento de esgoto em açude do Município, situação claramente irregular.

13. É dizer, a falha relativa à inexecução da ETE foi decisiva para a ocorrência do dano e foi verificada ainda no mandato do Sr. Pedro Antônio Vilela Barbosa. Há relação de causalidade direta entre a atuação do ex-alcaide – omissiva **in casu** – e o dano verificado. Tivesse ele edificado o que lhe cumpria – o que teria gerado a aceitação plena da execução pela Funasa – evitando o despejo de esgoto não tratado em açude, inexistiria o dano ora em discussão.

14. Há que se ressaltar, ainda, o fato de o Sr. Pedro Antônio Vilela Barbosa, diversamente do que assevera em sua defesa, ter sido o responsável pela prestação de contas das duas parcelas liberadas, no montante de R\$ 124.541,39, conforme se colhe do Parecer Financeiro 070/2013 (peça 3, pp. 91/93).

15. Em que pese haver a previsão do aporte de R\$ 155.677,42, a Funasa somente liberou duas parcelas, ainda na vigência do mandato do Sr. Pedro Antônio Vilela Barbosa, tendo ele prestado contas, também de forma integral, da quantia de R\$ 124.541,39.

16. Em situações em que, embora edificado parcialmente, o empreendimento não apresenta serventia à população, a Corte de Contas tem entendido que o débito deve corresponder à integralidade da verba repassada. Precedentes (colhidos da ferramenta denominada Jurisprudência Seleccionada):

Acórdão 2.812/2017 – Primeira Câmara (Relator Ministro-Substituto Weder de Oliveira)

“Considera-se como prejuízo em valores integrais a aplicação dos recursos do convênio em objeto que se revela inservível ou sem funcionalidade após a sua execução, completa ou parcial.”

Acórdão 494/2016 – Segunda Câmara (Relator Ministro-Substituto André de Carvalho)

“A execução parcial do objeto pactuado aliada à imprestabilidade da parcela realizada permite a condenação do responsável pelo valor total dos recursos repassados pelo convênio.”

Acórdão 7.148/2015 – Primeira Câmara (Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues)

“Na execução de convênios, a realização parcial da obra, sem funcionalidade ou benefícios à comunidade, implica prejuízo aos cofres públicos em valor igual ao total repassado, tendo em vista o não alcance da finalidade do ajuste.”

17. Tendo em vista que a defesa do Sr. Pedro Antônio Vilela Barbosa se situou no campo argumentativo, não tendo ele carreado aos autos elementos e documentos idôneos a comprovar o

efetivo cumprimento de suas obrigações, bem como que não logrou êxito em afastar sua responsabilidade no evento danoso, cumpre julgar irregulares suas contas, com a consequente imputação do débito em discussão, correspondente à totalidade dos recursos conveniados.

18. No que tange ao Sr. José Genaldi Ferreira Zumba, Prefeito que esteve à frente da municipalidade no período de 2013/2016 e de 2017 até os dias atuais, concordo com o posicionamento unânime da Secex/CE e do **Parquet** especializado no sentido de que não cabe responsabilizá-lo pelo débito ora em discussão.

19. Sobressai do processo que o atual Prefeito não recebeu verbas do ajuste em foco, que já haviam sido integralmente transferidas durante o mandato de seu antecessor. Ademais, ele adotou medidas de sua alçada com vistas à responsabilização do Sr. Pedro Antônio Vilela Barbosa, tais como: a) solicitação de instauração de processo de Tomada de Contas Especial, b) representação à Procuradoria da República em Garanhuns-Pernambuco, e c) ajuizamento de Ação Civil Pública em desfavor do Sr. Pedro Antônio Vilela Barbosa.

20. Colhe-se da ferramenta de pesquisa intitulada Jurisprudência Seleccionada o enunciado abaixo descrito, que evidencia a situação em que resta afastada a responsabilidade do Prefeito sucessor:

Acórdão 3.779/2012 – Segunda Câmara (Relator Ministro Aroldo Cedraz)

“Não cabe a responsabilização do prefeito sucessor quando a aplicação integral dos recursos, a vigência e o termo final para prestação de contas do convênio tenham se dado na gestão do seu antecessor, restando-lhe, entretanto, as providências judiciais para a recomposição do erário e para a obtenção dos documentos necessários à prestação de contas e à instauração da tomada de contas especial, conforme o caso.”

21. No caso que ora se analisa, o Sr. José Genaldi Ferreira Zumba adotou providências com o fito de resguardar o patrimônio público, e não tinha a obrigação de prestar contas, uma vez que o seu antecessor, como dito acima, já o fizera.

22. Assim, tendo em vista que não geriu verbas no âmbito do ajuste em foco, cumpre excluí-lo do polo passivo desta Tomada de Contas Especial.

23. Por fim, no que tange à empresa contratada para execução da avença, W.A.S. Projetos e Construção Ltda., teço os seguintes comentários.

24. Conforme assentado em recente precedente deste Tribunal, na situação de execução parcial do objeto avençado, sem alcance do objetivo previsto no ajuste, a imputação do débito deve compreender a totalidade dos valores transferidos para o gestor signatário e responsável pelo ajuste – como já disposto acima – e, quanto à firma, deve abranger o valor efetivamente recebido e não executado:

Acórdão 993/2018 – Primeira Câmara (Relator Ministro Bruno Dantas)

“No caso de execução parcial do objeto do convênio, sem alcance dos seus objetivos, o gestor conveniente responde pelo total dos recursos repassados. A empresa contratada, por outro lado, somente deve ressarcir ao erário o montante correspondente ao valor recebido e não executado, porquanto esta não tem a responsabilidade de assegurar o cumprimento dos objetivos do convênio, mas de realizar a obra. Havendo a empreiteira executado serviços para os quais foi contratada, deve receber a respectiva remuneração.”

25. Ao **decisum** acima mencionado, acresço os Acórdãos 4.312/2014, da Segunda Câmara e de Relatoria do Ministro José Jorge, 346/2017, da Primeira Câmara e de Relatoria do Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

26. De acordo com o Relatório de Visita Técnica 3 (peça 3, pp. 91/93), a Funasa atestou inexecução no valor de R\$ 10.198,45 referente à primeira prestação de contas e de R\$ 3.334,28 no que tange à segunda, totalizando, desse modo, glosa de R\$ 13.532,73.

27. O montante acima corresponde ao débito que deve ser imputado à firma W.A.S. Projetos e Construção Ltda., porquanto embora tenha recebido para executar a integralidade do objeto avençado, deixou de edificar parte do empreendimento.

28. Embora tenha afirmado que a Funasa atestou execução de 87,39%, não sendo razoável cobrar-lhe devolução da integralidade dos recursos, sob pena de enriquecimento sem causa da União, o fato é que a autarquia expressamente atestou a execução de 75% e inexecução no montante de R\$ 13.532,73 (peça 3, pp. 91/93), não havendo menção na defesa a tal **quantum**.

29. Nesse sentido, haja vista que a empresa não carrou elementos que desconstituísem o dano apontado pela Funasa e ora corroborado, tampouco conseguiu demonstrar ausência de responsabilidade no prejuízo em foco, cabe julgar irregulares suas contas, imputando-se-lhe, em solidariedade com o Sr. Pedro Antônio Vilela Barbosa, o débito de R\$ 13.532,73.

30. Cumpre destacar, ainda, que a irregularidade detectada nestes autos comporta a aplicação da sanção pecuniária insculpida no art. 57 da Lei Orgânica do TCU.

31. A Secex/CE defende a impossibilidade da aplicação de sanção pecuniária, em função do que decidido por esta Corte de Contas por ocasião de prolação do Acórdão 1.441/2016 – Plenário, referente a incidente de uniformização de jurisprudência, pelo qual restou assente que a pretensão punitiva do TCU se subordina ao prazo geral de prescrição de dez anos indicado no art. 205 do Código Civil, contado a partir da data da ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189, inciso I, do Código Civil.

32. No entender da Secretaria, dado que: “as ocorrências desencadeadoras da presente Tomada de Contas Especial se deram em 15/12/2006 e os atos que ordenaram as citações nos presentes autos se deram a partir de 11/8/2017”, isto é, em prazo superior a dez anos, não haveria como sancionar os responsáveis.

33. De acordo com o magistério jurisprudencial abaixo relacionado, no caso de inexecução do objeto conveniado, o **dies a quo** para a prescrição da pretensão punitiva é a data de apresentação da prestação de contas do ajuste:

Acórdão 5.130/2017 – Primeira Câmara (Relator Ministro Bruno Dantas)

“Quando o fato irregular, motivador da sanção, for o não alcance dos objetivos do convênio, o prazo para a prescrição da pretensão punitiva do TCU começa a fluir **a partir do fim do prazo para prestação de contas**, momento em que se conclui a última etapa do ajuste e o Estado deve começar a agir para defender seus interesses.” (grifo acrescido)

Acórdão 10.145/2017 – Segunda Câmara (de minha Relatoria)

“Nos casos de inexecução do objeto pactuado, a data limite para entrega da prestação de contas final ou a data da efetiva entrega antecipada assinala o marco inicial da contagem do prazo decenal de prescrição da pretensão punitiva do TCU.”

Acórdão 3.749/2018 – Segunda Câmara (Relatora Ministra Ana Arraes)

“Nos casos de não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados mediante convênios ou instrumentos similares, a data limite para entrega da prestação de contas final ou a da efetiva entrega antecipada assinala o marco inicial da contagem do prazo decenal de prescrição da pretensão punitiva do TCU.”

34. Aos precedentes acima mencionados, acresço o Acórdão 1.628/2017 – Segunda Câmara, de relatoria do Ministro-Substituto André de Carvalho, por meio do qual o entendimento **supra** veiculado também foi aplicado.

35. **In casu**, havia previsão no Convênio 847/2004 de que a prestação de contas deveria ocorrer em até sessenta dias após o encerramento da avença (Cláusula Terceira, peça 2, p. 55). Uma vez que a vigência inicial era de 24 meses a partir da data de sua assinatura, que se deu em 28/6/2004, o **dies ad quem** para a apresentação da prestação de contas era 28/8/2006.

36. O Sr. Pedro Antônio Vilela Barbosa prestou contas da segunda e última parcela liberada no âmbito do ajuste em foco na data de 2/2/2011 (peça 3, p. 91), em função de prorrogação na vigência do Convênio 847/2004.

37. Em função de a segunda parcela ter sido a última liberada no âmbito daquele convênio, o dia 2/2/2011 deve ser considerado como prazo inicial a partir do qual começa a fluir o prazo prescricional de dez anos para a imposição de sanção por este Tribunal.

38. Assim, uma vez que o despacho ordinatório da citação dos responsáveis foi exarado em 17/8/2017 (peça 11), ou seja, há menos de dez anos, não resta configurada a prescrição da pretensão punitiva.

39. Desse modo, cabe sancionar o Sr. Pedro Antônio Vilela Barbosa e a firma W.A.S. Projetos e Construção Ltda. com a penalidade pecuniária insculpida no art. 57 da Lei 8.443/1992.

40. Insta ressaltar que se encontra apensado a este processo o TC-010.533/2017-6, que cuida de Representação do Município de São João/PE acerca das irregularidades objeto desta TCE, o qual, por meio do Acórdão 5.678/2017 – Primeira Câmara, foi apensado a estes autos.

41. Oportuno, por fim, nos termos do § 7º do art. 209 do Regimento Interno/TCU, encaminhar cópia do Acórdão que sobrevier à Procuradoria da República no Estado de Pernambuco, para a adoção das medidas de sua alçada.

Ante o exposto, voto por que seja adotado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões, em 16 de outubro de 2018.

MARCOS BEMQUERER COSTA

Relator