

VOTO

Cuidam os autos de recursos de reconsideração interpostos pelos Srs. José Adelmo Alves e Iara Soares Costa (peças 42 e 43) contra o Acórdão 8.814/2017-1ª Câmara.

2. O presente processo trata, originalmente, de tomada de contas especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa) em virtude da inexecução total das obras do Convênio 2.553/2005, que tinha por objeto a execução de sistema de esgotamento sanitário, com vigência de 21/12/2005 a 10/8/2013 (peça 1, p. 25).

3. Para a consecução do objeto da avença, foi previsto o aporte de R\$ 162.068,07, sendo R\$ 150.000,00 provenientes da Funasa e o restante equivalendo à contrapartida municipal. No entanto, foram liberados R\$ 120.000,00, em 2/1/2007 e 5/3/2007 (peça 1, 397).

4. Na fase preliminar do processo, foi autorizada a adoção das seguintes medidas processuais:

4.1. Citação da Sra. Iara Soares Costa, Prefeita de Tomar do Geru – SE no período 2005 a 2008, “(...) em decorrência da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos ante à impugnação total das despesas referentes ao Convênio CV-2.553/2005 (Siafi 558798), pois as obras não apresentam condições de aproveitamento, conforme consta do Parecer Técnico 21/14, de 3/7/2014, elaborado pela Divisão de Engenharia de Saúde Pública da Funasa, com infração ao disposto no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal de 1988”; e

4.2. Audiência do Sr. José Adelmo Alves, Prefeito de Tomar do Geru – SE entre 1º/1/2009 e 31/12/2012, tendo em vista a “(...) ausência de apresentação da prestação de contas do Convênio CV-2.553/2005 (Siafi 558798) celebrado entre o município e a Fundação Nacional de Saúde, em desacordo com a Súmula 230 desta Corte, mesmo tendo sido cientificado para este mister por meio do documento intitulado Notificação SOPRE/SECON/ SUEST/SE 11, datado de 26/3/2014”.

5. Após a análise da defesa apresentada, o Tribunal decidiu, por meio do Acórdão 8.814/2017-1ª Câmara, julgar irregulares as contas da Sra. Iara Soares Costa e condená-la ao pagamento do débito especificado, além da multa de R\$ 60.000,00, com fulcro no art. 57 da Lei 8.443/1992.

6. Ademais, o TCU resolveu aplicar ao Sr. José Adelmo Alves a multa prevista no art. 58, I, da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 20.000,00.

7. Irresignados com esta deliberação, os responsáveis ingressaram com os presentes recursos de reconsideração, nos quais alegaram, em apertada síntese:

7.1. Sra. Iara Soares Costa:

a) suas contas são iliquidáveis pois sua notificação pela Funasa ocorreu depois de dez anos da execução do convênio;

b) durante sua gestão, somente o subitem 2.003.004, o qual é dependente da conclusão da estação de tratamento de esgoto (ETE), não foi executado; desconhecia as alterações no projeto de engenharia que acarretaram problemas de difícil resolução e que impediram a aceitação das despesas referentes às tubulações já instaladas, pois a obra contava com engenheiro civil para a elaboração dos boletins de medição e conferência da obra, contratado pela Prefeitura e com ART específica para fiscalização e acompanhamento da execução; durante as obras, não teve acompanhamento, orientação e fiscalização da Funasa;

c) as irregularidades motivadoras de sua condenação poderiam ter sido sanadas por seu sucessor; era necessário a concessão da licença pela Administração Estadual do Meio Ambiente (Adema) para o andamento da obra; porém, por problemas estruturais, o órgão se negou a fornecer o

documento, impedindo assim a finalização dos serviços; os recursos deixados na conta corrente conveniada – R\$12.472,21, somados ao valor pendente de transferência pela concedente – R\$30.00,00, totalizando R\$ 42.472,21, seriam suficientes para a conclusão do objeto pactuado pelo prefeito sucessor;

d) não cabe a sua responsabilização em razão de ter atuado como agente político (Acórdão 5165/2011-2ª Câmara); e

e) a glosa dos valores repassados implica em enriquecimento ilícito do Estado, uma vez que os recursos foram efetivamente empregados na consecução da obra; *“para que haja a determinação de glosa é preciso que fique comprovado o desvio do dinheiro público em benefício do Gestor que, dolosamente, busca auferir vantagem em detrimento do Ente Público, causando dano ao erário”*.

7.2. Sr. José Adelmo Alves:

a) não teve conhecimento da sua citação à época, o que pode ser evidenciado pelo fato de não constar dos autos o Aviso de Recebimento com a sua assinatura;

b) não prestou contas do convênio por este ainda estar vigente e sem a licença do órgão estadual para a construção da estação de tratamento de esgoto, que devido a problemas estruturais o órgão estadual se negou a fornecer a licença;

c) como o segundo prefeito sucessor não foi penalizado com a multa devido à ausência de movimentação da conta conveniada durante sua gestão, não lhe cabe também a responsabilização pelo Convênio 2.553/2005;

d) não é possível a condenação em razão de ter atuado como agente político (Acórdão 5165/2011-2ª Câmara); e

e) não consta nos autos qualquer cometimento de má-fé, dolo, ou prática de ato ilícito por sua parte.

8. A Serur analisou os argumentos e os refutou, nos termos da análise transcrita no relatório que antecede este voto. Em resumo, o auditor da Serur pontuou que: os responsáveis foram notificados pela Funasa antes do transcurso de cinco anos do término do prazo para apresentação da prestação de contas; não ocorreu a prescrição da pretensão punitiva do TCU; a citação do Sr. José Adelmo Alves foi regular; a Sra. Iara Soares da Costa autorizou pagamentos por serviços realizados em desacordo com o plano de trabalho pactuado; não se configura enriquecimento ilícito do estado a devolução que visa reparar o tesouro que financiou despesas inservíveis; e a imputação da multa prevista no art. 58, I, da Lei 8.443/1992 prescinde de má fé ou dolo.

9. Por esse motivo, o auditor da unidade técnica alvitrou que os recursos de reconsideração fossem conhecidos e, no mérito, desprovidos, o que foi acompanhado pelo corpo diretivo da Serur e pelo Ministério Público junto ao TCU.

10. Feito esse necessário resumo, passo a decidir.

11. Preliminarmente, observo que os recursos de reconsideração preenchem os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 285 do Regimento Interno, parágrafo único, sendo cabível, por consequência, o seu conhecimento.

12. Sobre as questões preliminares, compreendo que elas foram adequadamente enfrentadas pela unidade técnica, sendo adequada a sua rejeição, conforme os argumentos trazidos pela Serur.

13. Quanto ao mérito, manifesto-me parcialmente de acordo com o exame empreendido pela Serur, consoante as razões expostas a seguir.

14. Conforme visto, o fato que motivou a proposta de julgamento pela irregularidade das contas e de glosa dos valores repassados foi a execução parcial das obras do Convênio 2.553/2005, o que resultou em um objeto inacabado, sem nenhum benefício social à população beneficiária.

15. Segundo apurado pela Funasa, as obras foram paralisadas em 2008, último ano de gestão da Sra. Iara Soares Costa, sem atingir etapa útil do objeto. A entidade verificou, ainda, que os serviços foram realizados com significativas alterações no projeto de engenharia, como a implantação de poços de visitas e de tubulação com profundidades menores e cotas maiores, respectivamente, que as fixadas pelo projetista, o que acarretou, na visão do concedente, em problemas de difícil resolução.

16. Diante desse quadro, não prospera a alegação da então gestora de que somente o subitem 2.003.004, o qual é dependente da conclusão da estação de tratamento de esgoto (ETE), não foi executado durante a sua gestão. Como se vê, houve graves problemas construtivos na execução do objeto do Convênio 2.553/2005 que obstavam a própria funcionalidade e a posterior operação do sistema de esgotamento sanitário, mesmo se o prefeito sucessor tivesse continuado a execução do empreendimento. Tal fato implica por si a responsabilidade da Sra. Iara Soares Costa, por atuação deficiente na gestão da avença.

17. Ainda que as obras tivessem o acompanhamento técnico de um engenheiro fiscal, a extensão e a gravidade dos defeitos verificados impõem a responsabilização da Sra. Iara Soares Costa por culpa **in vigilando**. Afinal, o instituto da delegação de competência não exime o autor da delegação do dever de acompanhar os atos praticados pelo agente delegado, especialmente quando os recursos manejados são oriundos de convênios firmados com órgãos federais, em que o prefeito se compromete com o atingimento dos resultados pretendidos na avença, atuando como garantidor.

18. Com relação à ausência de licenciamento ambiental, entendo também configurada a grave omissão da ex-gestora na adoção de medidas visando à solução de eventuais problemas que impactassem na implantação do objeto. Conforme o cronograma de execução e o plano de aplicação, o empreendimento estava previsto para ser executado em seis meses. Logo, considerando que os recursos foram liberados em janeiro e março de 2007, percebo que, a rigor, a Sra. Iara Soares Costa teve quase dois anos para antecipar eventuais problemas ambientais que impedissem a instalação da estação de tratamento de esgoto.

19. Nesse sentido, acolho o posicionamento da unidade técnica, no sentido de que a ex-prefeita:

“(...) movimentou os recursos conveniados, sem que tivesse obtido nova licença para funcionamento da estação de tratamento de esgoto, bem como deixou de submeter novo projeto junto ao Adema, comprometendo, assim, a viabilidade de continuidade de execução do convênio pelo prefeito sucessor. A injustificada inércia da ex-gestora diante de assunto prioritário para a conclusão das obras, implica em sua responsabilização, visto que durante sua gestão tinha conhecimento dos problemas relativos a licença para a construção da estação de tratamento e nada fez neste sentido.”

20. Com relação ao argumento de que os recorrentes atuaram na condição de agentes políticos, cabe invocar a jurisprudência pacífica desta Corte de Contas, no sentido de que mesmo quando não há a prática direta de atos administrativos, tais agentes podem ser responsabilizados se as irregularidades tiverem um caráter de tal amplitude e relevância que, no mínimo, fique caracterizada grave omissão no desempenho de suas atribuições de supervisão hierárquica (Acórdãos 1.625/2015-Plenário, 1346/2013-Plenário, 1.016/2013-Plenário).

21. Quanto ao argumento de que as irregularidades poderiam ter sido sanadas pelo prefeito sucessor, ainda que tal assertiva fosse verdadeira, o que se afirma apenas para argumentar, ressalto que os defeitos construtivos e a paralisação do empreendimento ocorreram durante o mandato da Sra. Iara Soares Costa.

22. Sendo assim, embora o prefeito sucessor pudesse ter agido no sentido de corrigir os defeitos, sanar os eventuais problemas no licenciamento ambiental e, se fosse o caso, buscar novos recursos para a conclusão do ajuste, entendo que isso não elide a participação da recorrente na cadeia causal do débito, que decorreu, como visto, de sua atuação deficiente na supervisão e gestão dos recursos repassados por meio do Convênio 2.553/2005.
23. Com isso, reputo adequada a sua condenação em débito pela perda dos recursos manejados durante a sua gestão, conforme decidido no Acórdão 8.814/2017-1ª Câmara.
24. Por fim, não prospera a assertiva de que a glosa dos valores repassados implica em enriquecimento ilícito do Estado, uma vez que, ao contrário do que a ex-gestora afirma, os recursos não foram efetivamente empregados na consecução da obra, como visto.
25. Acerca dos demais argumentos, adoto as considerações emanadas pela Serur como razões de decidir. Com isso, entendo que o recurso da Sra. Iara Soares Costa deve ser desprovido, mantendo-se incólume a deliberação atacada quanto à condenação da recorrente pelo débito e pela multa.
26. Sobre a responsabilidade do Sr. José Adelmo Alves, ressalto que ele foi condenado ao pagamento de multa pela ausência de apresentação da prestação de contas do Convênio 2.553/2005. No caso, ele não foi arrolado como responsável pelo débito, apesar de o ajuste também não ter tido seguimento durante todo o período de sua gestão.
27. Em que pese vislumbrar indícios de que o prefeito sucessor também foi inerte no dever de sanar os problemas verificados na avença, já que, pelo princípio da continuidade administrativa, ele assumiu todos os encargos da antecessora após a prorrogação da vigência do convênio, compreendo que a apuração da responsabilidade do Sr. José Adelmo Alves não é mais possível nesta etapa processual, em razão do princípio do não **reformatio in pejus**.
28. Na situação em exame, a matéria devolvida ao relator **ad quem** constitui apenas a subsistência ou não dos motivos fáticos e jurídicos da condenação do responsável ao pagamento da multa do art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992, por omissão no dever de prestar contas.
29. Com relação ao assunto, verifico que a vigência do convênio somente se exauriu em 10/8/2013, após a celebração do 14º Termo Aditivo (peça 1, p. 247). Dessa forma, considerando que a prestação de contas final somente era exigível a partir desta data, concluo que o dever de prestar contas não cabia ao Sr. José Adelmo Alves, na medida em que o seu mandato havia se encerrado em 31/12/2012, conforme o subitem 4.2 retro.
30. Tanto é assim que o próprio relator a quo, no voto condutor da deliberação atacada, ressaltou que *“o segundo prefeito sucessor, Augusto Soares Diniz, gestão de 2013 a 2016, prestou as contas finais do convênio (peça 1, p. 269-275) e encaminhou cópia de representação criminal contra os prefeitos antecessores (peça 1, p. 277-289)”*.
31. Sendo assim, com as devidas vênias dos pareceres anteriores, entendo que o recurso de reconsideração apresentado pelo Sr. José Adelmo Alves deve ser provido para o fim de tornar insubsistente a multa que lhe foi imposta no subitem 9.6 do Acórdão 8.814/2017-1ª Câmara.
32. Diante de todo o exposto, voto por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 23 de julho de 2019.

BENJAMIN ZYMLER
Relator